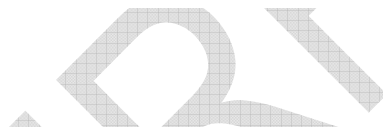


**Der Präsident des  
Niedersächsischen Landesrechnungshofs**

**- Überörtliche Kommunalprüfung -**

**Prüfungsmitteilung**



**Stadt Neustadt a. Rbge.**

**Erhebung von Sondernutzungsgebühren;  
Ablösungsbetrag für Stellplätze**

Übersandt an

- Stadt Neustadt a. Rbge.

Hildesheim, xx.09.2015

Az.: 6.3-10712-122-241012/3-15



**Niedersachsen**

## Inhaltsverzeichnis

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>1</b> | <b>Kurzfassung der Prüfungsergebnisse der Stadt Neustadt a. Rbge.....</b>             | <b>4</b>  |
| <b>2</b> | <b>Prüfungsgegenstand und Durchführung der Prüfung.....</b>                           | <b>5</b>  |
| <b>3</b> | <b>Allgemeine Feststellungen und Empfehlungen .....</b>                               | <b>7</b>  |
| 3.1      | Sondernutzung des öffentlichen Verkehrsraums .....                                    | 7         |
| 3.1.1    | Beteiligung des Trägers der Straßenbaulast beim Erlass der Satzung .....              | 7         |
| 3.1.2    | Beteiligung des Trägers der Straßenbaulast im Erlaubnisverfahren .....                | 7         |
| 3.1.3    | Verwaltungsgebühren .....   | 8         |
| 3.1.4    | Sondernutzungsgebühren bei Erlaubnissen oder<br>Ausnahmegenehmigungen nach StVO ..... | 8         |
| 3.1.5    | Grundsatz der Tatbestandsmäßigkeit der Abgabeschuld .....                             | 9         |
| 3.1.6    | Bemessung der Sondernutzungsgebühren .....  | 10        |
| 3.1.7    | Reduzierung des Gebührentarifs für die Außengastronomie .....                         | 10        |
| 3.1.8    | Rabattierung .....  | 11        |
| 3.1.9    | Wiederkehrende Sondernutzungsgebühren .....   | 12        |
| 3.1.10   | Gegenüberstellung einiger Sondernutzungsgebührentarife .....                          | 12        |
| 3.1.11   | Sondernutzungserlaubnis mittels öffentlich-rechtlichen Vertrags .....                 | 14        |
| 3.1.12   | Altkleidercontainer/Wertstoffinseln .....   | 14        |
| 3.1.13   | Lastschriftverfahren.....   | 15        |
| 3.1.14   | Weitere Feststellungen.....   | 16        |
| 3.2      | Ablösung von Stellplätzen .....   | 17        |
| 3.2.1    | Kostenermittlung .....  | 17        |
| 3.2.2    | Kostenanteil der Kommune .....  | 17        |
| 3.2.3    | Fläche eines Stellplatzes .....   | 18        |
| 3.2.4    | Zonierung .....   | 19        |
| 3.2.5    | Zuschlag nach BauGO .....   | 20        |
| 3.2.6    | Mittelverwendung .....  | 20        |
| <b>4</b> | <b>Feststellungen und Empfehlungen für die Stadt Neustadt a. Rbge.....</b>            | <b>21</b> |
| 4.1      | Sondernutzung des öffentlichen Verkehrsraums .....                                    | 21        |
| 4.1.1    | Sondernutzungssatzung.....  | 21        |
| 4.1.2    | Sondernutzungsgebührensatzung.....  | 21        |
| 4.1.3    | Gebührentarif .....   | 23        |
| 4.1.4    | Erlaubnisverfahren .....  | 23        |
| 4.1.5    | Vertrag über die Vergabe von Plakatanschlagstellen .....                              | 25        |
| 4.2      | Ablösung von Stellplätzen .....   | 26        |
| 4.2.1    | Satzungsrecht .....   | 26        |
| 4.2.1.1  | Ablösungszonen.....   | 26        |
| 4.2.1.2  | Ablösungsbetrag .....   | 26        |
| 4.2.2    | Mittelverwendung .....  | 27        |

## Tabellenverzeichnis

|  |    |
|--|----|
| Tabelle 1: Gegenüberstellung ausgewählter Gebührentarife ..... | 13 |
| Tabelle 2: Verhältnis der Monats- zur Jahresgebühr .....       | 23 |

## Abkürzungsverzeichnis

|                |  |
|----------------|--|
| AO             | Abgabenordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 01.10.2002 (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 28.07.2015 (BGBl. I S. 1400)                                    |
| BauGO          | Verordnung über die Gebühren und Auslagen für Amtshandlungen der Bauaufsicht (Baugebührenordnung - BauGO -) vom 13.01.1998 (Nds. GVBl. S. 3), zuletzt geändert durch Verordnung vom 04.09.2014 (Nds. GVBl. S. 258) |
| BGH            | Bundesgerichtshof  |
| FStrG          | Bundesfernstraßengesetz vom 06.08.1953 (BGBl. I S. 903), zuletzt geändert durch Artikel 466 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474)   |
| GebOST         | Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr vom 25.01.2011 (BGBl. I S. 98), zuletzt geändert durch Artikel 6 der Verordnung vom 16.04.2014 (BGBl. I S. 348)  |
| NBauO          | Niedersächsische Bauordnung vom 03.04.2012 (Nds. GVBl. S. 46), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 23.07.2014 (Nds. GVBl. S. 206)  |
| NKAG           | Niedersächsisches Kommunalabgabengesetz in der Fassung vom 23.01.2007 (Nds. GVBl. S. 41), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 18.07.2012 (Nds. GVBl. S. 279)   |
| NKomVG         | Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz vom 17.12.2010 (Nds. GVBl. S. 576), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 16.12.2014 (Nds. GVBl. S. 434)  |
| NStrG          | Niedersächsisches Straßengesetz in der Fassung vom 24.09.1980 (Nds. GVBl. S. 359) zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 22.10.2014 (Nds. GVBl. S. 291)   |
| SEPA-Verfahren | einheitlicher Euro-Zahlungsverkehrsraum - europaweite Einführung eines neuen, einheitlichen Verfahrens für den bargeldlosen Zahlungsverkehr (Überweisungen, Lastschriften).  |
| StVO           | Straßenverkehrs-Ordnung vom 06.03.2013 (BGBl. I S. 367), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 22.10.2014 (BGBl. I S. 1635)  |
| Tz             | Textziffer   |
| VwV-StVO       | Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung vom 22.10.1998 (BAnz 1999 S. 947) in der Fassung vom 11.11.2014 (BAnz AT 17.11.2014 B5)   |

# 1 Kurzfassung der Prüfungsergebnisse der Stadt Neustadt a. Rbge.

## Sondernutzung des öffentlichen Verkehrsraums

- Die Sondernutzungsgebührensatzung<sup>1</sup> verstößt tlw. gegen geltendes Recht (Tz. 1).
- Bei einigen Regelungen in der Sondernutzungs-<sup>2</sup> und der Sondernutzungsgebührensatzung sowie dem Gebührentarif besteht meines Erachtens Anpassungsbedarf (Abschnitte 4.1.1, 4.1.2 und 4.1.3).
- Die Stadt Neustadt a. Rbge. erhob keine Verwaltungsgebühren für die Erteilung der Sondernutzungserlaubnisse (Tz. 7).
- Die Stadt Neustadt a. Rbge. verstieß in einigen Verfahren gegen ihr eigenes Satzungsrecht (Tz. 8 bis Tz. 13).
- Die Stadt Neustadt a. Rbge. verlängerte einen Werbenutzungsvertrag, ohne ihn in den Wettbewerb zu stellen (Abschnitt 4.1.5).

## Ablösung von Stellplätzen

- Ich konnte den Bereich Ablösungssatzung<sup>3</sup> nur eingeschränkt prüfen, da die Aktenlage der Stadt Neustadt a. Rbge. unvollständig war (Abschnitt 4.2.1).
- Die Stadt Neustadt a. Rbge. kalkulierte die Ablösebeträge zuletzt vor 20 Jahren (Abschnitt 4.2.1.2).
- Einen Großteil der Ablösebeträge, die die Stadt Neustadt a. Rbge. in den 90er Jahren vereinnahmte, hatte sie noch nicht zweckentsprechend verwandt (Abschnitt 4.2.2).

<sup>1</sup> Satzung über die Erhebung von Gebühren über die Sondernutzung an Ortsstraßen und Ortsdurchfahrten in der Stadt Neustadt a. Rbge. vom 18.06.2009.

<sup>2</sup> Satzung über die Erlaubnisse für Sondernutzungen in Gemeindestraßen und Ortsdurchfahrten in der Stadt Neustadt a. Rbge. vom 18.06.2009.

<sup>3</sup> Satzung der Stadt Neustadt a. Rbge. über den Ausgleichsbetrag für nicht herzustellende Kraftfahrzeugeinstellplätze (Ablösungssatzung) vom 06.12.2001.

## 2 Prüfungsgegenstand und Durchführung der Prüfung

Die Haushaltswirtschaft ist sparsam und wirtschaftlich zu führen.<sup>4</sup> Die Kommunen haben die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Finanzmittel, soweit vertretbar und geboten, vorrangig aus speziellen Entgelten für die von ihnen erbrachten Leistungen zu beschaffen.<sup>5</sup> Hierzu zählen auch die Sondernutzungsgebühren und die Ablösungsbeträge.

### Sondernutzung des öffentlichen Verkehrsraums

Die Benutzung der Straße über den Gemeingebrauch hinaus ist Sondernutzung. Sie bedarf der Erlaubnis des Trägers der Straßenbaulast, in Ortsdurchfahrten der Erlaubnis der Kommune.<sup>6</sup> Die Kommune kann durch Satzung bestimmte Sondernutzungen in den Ortsdurchfahrten und in Gemeindestraßen von der Erlaubnis befreien und die Ausübung regeln. Soweit die Kommune nicht Träger der Straßenbaulast ist, bedarf die Satzung der Zustimmung des Trägers der Straßenbaulast.

Für Sondernutzungen können die Kommunen Gebühren erheben. Sie können die Gebühren durch Satzung regeln. Bei der Bemessung der Gebühren sind Art und Ausmaß der Einwirkung auf die Straßen und den Gemeingebrauch zu berücksichtigen. Das wirtschaftliche Interesse des Gebührenschuldners kann berücksichtigt werden.<sup>7</sup> Bei Bundesstraßen ist das wirtschaftliche Interesse des Gebührenschuldners zu berücksichtigen.<sup>8</sup>

Erfahrungsgemäß erfolgen nicht nur unerlaubte Sondernutzungen, sondern die erlaubten Sondernutzungen werden insbesondere räumlich nicht eingehalten. Stetige Kontrollen sind deshalb erforderlich, bergen jedoch wegen des häufigen persönlichen Kontakts auch die Gefahr fehlerhafter Entscheidungen zugunsten des Nutzers.

### Ablösung von Stellplätzen

---

<sup>4</sup> § 110 Abs. 2 NKomVG.

<sup>5</sup> § 111 Abs. 5 NKomVG.

<sup>6</sup> Vgl. § 18 NStrG und § 8 Abs. 1 FStrG.

<sup>7</sup> § 21 NStrG.

<sup>8</sup> § 8 Abs. 3 FStrG.

Für bauliche Anlagen, die einen Zu- und Abgangsverkehr mit Kraftfahrzeugen erwarten lassen, müssen Einstellplätze in solcher Anzahl und Größe zur Verfügung stehen, dass sie die vorhandenen oder zu erwartenden Kraftfahrzeuge der ständigen Benutzerinnen und Benutzer und der Besucherinnen und Besucher der Anlagen aufnehmen können.<sup>9</sup>

Auf Verlangen der Bauherrin oder des Bauherrn wird zugelassen, dass die Pflicht zur Herstellung der notwendigen Einstellplätze, ausgenommen die Einstellplätze für Menschen mit Behinderungen, durch die Pflicht zur Zahlung eines Geldbetrags an die Kommune ersetzt wird, soweit die Kommune dies durch Satzung bestimmt oder im Einzelfall zugestimmt hat.

Der Geldbetrag ist nach dem Vorteil zu bemessen, der der Bauherrin oder dem Bauherrn oder den nach § 56 NBauO Verantwortlichen daraus erwächst, dass sie oder er die Einstellplätze nicht herzustellen braucht. Die Kommune kann den Geldbetrag durch Satzung für ihr Gebiet einheitlich festsetzen.

Die Kommune hat den Geldbetrag ausschließlich für Parkplätze, Stellplätze oder Garagen, Anlagen und Einrichtungen für den öffentlichen Personennahverkehr, Anlagen zum Abstellen von Fahrrädern, Fahrradwege oder sonstige Anlagen und Einrichtungen zu verwenden.

Die örtliche Erhebung bei der Stadt Neustadt a. Rbge. fand in der Zeit vom 16.06. bis zum 01.07.2015 statt.

Ich bezog die Städte Barsinghausen, Cloppenburg, Lohne. und Springe sowie die Gemeinde Seevetal in die Prüfung mit ein.

---

<sup>9</sup> § 47 Abs. 1 NBauO.

### **3 Allgemeine Feststellungen und Empfehlungen**

#### **3.1 Sondernutzung des öffentlichen Verkehrsraums**

##### **3.1.1 Beteiligung des Trägers der Straßenbaulast beim Erlass der Satzung**

Die geprüften Kommunen hatten Satzungen, die Sondernutzungen auf Straßen von der Erlaubnispflicht freistellten, für die sie nicht die Straßenbaulast hatten. Fünf Kommunen konnten nicht belegen, dass die Träger der Straßenbaulast<sup>10</sup> ihrer Sondernutzungssatzung zugestimmt hatten.

Soweit Gemeinden nicht Träger der Straßenbaulast sind, bedarf eine Sondernutzungssatzung mit Erlaubnisfreistellungen im Bereich von Ortsdurchfahrten vor ihrem Erlass der Zustimmung des Trägers der Straßenbaulast.<sup>11</sup>

Die Satzungen sind folglich rechtsfehlerhaft zustande gekommen. Dieser Fehler ist nach § 10 Abs. 2 Satz 3 NKomVG nicht unbeachtlich und hat zur Folge, dass die Regelungen zur erlaubnisfreien Nutzung an den Ortsdurchfahrten nichtig sind. **Jede** Sondernutzung bedarf unter diesen Voraussetzungen einer Erlaubnis mit Zustimmung des Straßenbaulastträgers.

Wenn die Kommunen alle straßenrechtlichen Möglichkeiten nutzen wollen, haben sie die erforderlichen Zustimmungen zu Ihren Satzungen einzuholen.

##### **3.1.2 Beteiligung des Trägers der Straßenbaulast im Erlaubnisverfahren**

Keine Kommune beteiligte in Erlaubnisverfahren den Träger der Straßenbaulast, wenn Ortsdurchfahrten betroffen waren.

Die Kommunen dürfen Sondernutzungserlaubnisse nur mit Zustimmung des Trägers der Straßenbaulast erteilen, soweit sie nicht selbst Träger der Straßenbaulast sind.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Das Land Niedersachsen und die entsprechenden Landkreise.

<sup>11</sup> § 18 Abs. 1 Satz 4 NStrG.

<sup>12</sup> Vgl. § 18 Abs. 1 Satz 3 NStrG.

Sie müssen zur Wirksamkeit der entsprechenden Erlaubnisse den Träger der Straßenbaulast künftig beteiligen.

### **3.1.3 Verwaltungsgebühren**

Vier der geprüften Kommunen erhoben für die Erteilung der Sondernutzungserlaubnisse keine Verwaltungsgebühren. Eine Kommune erhob nur dann Verwaltungsgebühren, wenn sie keine Sondernutzungsgebühren festsetzte.

Die Kommunen verzichteten auf Verwaltungsgebühren, obwohl ihre Verwaltungskostensatzungen sie verpflichteten, in jedem Fall entsprechende Verwaltungsgebühren zu erheben. Die Verwaltungsgebühr ist die Gegenleistung für den Verwaltungsaufwand; die Sondernutzungsgebühr für die Sondernutzung. Die Kommunen handelten fehlerhaft, indem Sie gegen eigenes Satzungsrecht verstießen und auf Einnahmemöglichkeiten verzichteten.

Die Kommunen sollten für das Verwaltungsverfahren zur Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis immer eine angemessene Verwaltungsgebühr erheben.

### **3.1.4 Sondernutzungsgebühren bei Erlaubnissen oder Ausnahmegenehmigungen nach StVO**

Drei Kommunen erhoben keine Sondernutzungsgebühren, wenn die Straßenverkehrsbehörde eine Erlaubnis oder Ausnahmegenehmigung nach der StVO erteilte.

Ist nach den Vorschriften des Straßenverkehrsrechts eine Erlaubnis für eine übermäßige Straßenbenutzung oder eine Ausnahmegenehmigung erforderlich, so bedarf es keiner Sondernutzungserlaubnis.<sup>13</sup> Vor der Entscheidung hat die Straßenverkehrsbehörde die sonst für die Sondernutzungserlaubnis zuständige Behörde zu hören. Die von dieser geforderten Bedingungen, Auflagen und Sondernutzungsgebühren sind dem Antragsteller in der Erlaubnis oder Ausnahmegenehmigung aufzuerlegen. Die Gebühren sind dann an die für Sondernutzungen zuständige Behörde weiterzuleiten.

---

<sup>13</sup> Vgl. § 19 NStrG.



Den drei Kommunen sind durch diese Verwaltungspraxis finanzielle Nachteile entstanden.

Sie sollten künftig bei straßenverkehrsrechtlichen Erlaubnissen oder Genehmigungen Sondernutzungsgebühren geltend machen.

### **3.1.5 Grundsatz der Tatbestandsmäßigkeit der Abgabeschuld**

Fünf der geprüften Kommunen hatten in ihrer Sondernutzungsgebührensatzung Auffangtatbestände für die Fälle, für die nicht ausdrücklich ein Gebührentarif vorgesehen war in der Art, dass sich die Gebühr nach einer im Tarif enthaltenen vergleichbaren Sondernutzung richtet.

Für Abgaben gilt als allgemeiner Grundsatz: Abgabebegründende Tatbestände müssen so bestimmt sein, dass der Abgabepflichtige die auf ihn entfallende Abgabe - in gewissem Umfang - vorausberechnen kann.

Solche Gebührenauffangtatbestände, die vorerst eine Entscheidung darüber erfordern, welcher in der Satzung vorgesehenen Sondernutzung die beantragte am ähnlichsten ist, verstoßen gegen den Grundsatz der Tatbestandsmäßigkeit der Abgabenschuld. Das gilt meines Erachtens auch für nicht eindeutig definierte Sondernutzungen, denen ein Gebührenrahmen zugeordnet ist. Dies erfordert eine hinreichend bestimmte Festlegung eines gesetzlichen Tatbestands als Voraussetzung für die Abgabenerhebung. Die Schaffung neuer Abgabetatbestände durch Analogie ist im Steuer- und Abgabenrecht nicht zulässig.

Der Abgabepflichtige kann nicht sicher voraussehen, ob eine im Gebührenverzeichnis aufgeführte Nutzung der öffentlichen Straße mit einer anderen, nicht geregelten Nutzung noch so ähnlich ist, dass die für die geregelte Nutzung geltenden Gebührensätze auch auf seinen Fall Anwendung finden. Diese Regelung ist mit den verfassungsrechtlich gebotenen Bestimmtheitsanforderungen bei der Festlegung eines gesetzlichen Abgabetatbestands nicht vereinbar und ist daher nichtig.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Vgl. Urteil des Bayrischen Verwaltungsgerichtshofs vom 22.11.2006 - 8 BV 05.1918 -.

Als Folge sind alle in der Satzung nicht eindeutig definierten Sondernutzungen gebührenfrei. Es empfiehlt sich, die Satzungen so zu gestalten, dass Sondernutzungen grds. nach in Anspruch genommener Fläche abzurechnen und nur eindeutig zu bezeichnende Sondernutzungen mit einem abweichenden Gebührentarif zu belegen sind. Je nach Lage der Fläche können die Kommunen über die Gebühr für jeden m<sup>2</sup> den wirtschaftlichen Vorteil berücksichtigen.

### **3.1.6 Bemessung der Sondernutzungsgebühren**

Alle geprüften Kommunen konnten nicht belegen, wie sie die Höhe der Sondernutzungsgebühren ermittelt hatten.

Die Kommunen haben bei der Gebührenbestimmung die Art und das Ausmaß der Einwirkung auf die Straße und den Gemeingebrauch zu berücksichtigen. Das wirtschaftliche Interesse des Gebührenschuldners können, bei Bundesstraßen müssen sie es berücksichtigen. Die Bemessung der Höhe der Gebühr hat zudem dem Äquivalenzprinzip zu genügen. Dieses besagt, dass zwischen der Höhe der Gebühr einerseits und der Bedeutung, dem wirtschaftlichen oder dem sonstigen Nutzen der Gegenleistung (Sondernutzung) andererseits ein angemessenes Verhältnis bestehen muss.

Aufgrund der fehlenden Dokumentation konnte ich nicht prüfen bzw. kann in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren nicht festgestellt werden, ob die Kommunen bei der Ermittlung der Gebührentarife den Vorteilsgedanken beachteten.

In der öffentlichen Verwaltung gilt der Grundsatz der Schriftlichkeit. Dieser gewährleistet, dass alle Vorgänge nachvollziehbar und justizierbar sind.

Die Kommunen müssen ihre Entscheidungen und die Gründe für die Gebührenhöhe dokumentieren.

### **3.1.7 Reduzierung des Gebührentarifs für die Außengastronomie**

Drei Kommunen reduzierten nach entsprechenden Begehren aus der Unternehmerschaft und der Politik die Sondernutzungsgebühren für die Außengastronomie/Außenbestuhlung um bis zu 50 %. Sie begründeten dies mit dem öffentlichen Interesse an einer lebendigen Innenstadt/Fußgängerzone. Andere vergleichbare

Gebührentarife, wie beispielsweise den für die Warenauslage, verminderten sie nicht. Eine Begründung für die unterschiedliche Behandlung war nicht dokumentiert.

Das besondere wirtschaftliche Interesse der Gastronomen an der Außenbestuhlung berücksichtigten die Kommunen offensichtlich nicht.

Die Bewertung der Art und des Ausmaßes der Einwirkung auf die Straße und den Gemeingebrauch sowie eine evtl. Berücksichtigung des wirtschaftlichen Interesses der Gebührenschuldner muss im Gesamtgefüge der Sondernutzungsgebühren zu einem ausgewogenen Ergebnis führen.

Wie bei der Außengastronomie wird auch bei der Warenauslage die Straßenfläche zur Kundenwerbung und zum Geschäftsabschluss genutzt. Die Art und das Ausmaß der Einwirkung auf die Straße sind also sehr ähnlich. Dies dürfte im Verhältnis auch für den möglichen wirtschaftlichen Erfolg gelten.

Ich kann nicht erkennen, dass der mögliche wirtschaftliche Erfolg bei der Warenauslage einerseits und das öffentliche Interesse an einer Reduzierung für die Gastronomie und deren wirtschaftliches Interesse andererseits im Verhältnis eine doppelt so hohe Sondernutzungsgebühr rechtfertigt.<sup>15</sup> Waren die Gebührentarife vor der Gebührenreduzierung ausgewogen, sind sie es jetzt nicht mehr.

Ich rege an, die Wirkung der Gebührenreduzierung zu überprüfen und das öffentliche Interesse daran auch im Hinblick auf Gleichbehandlungsgrundsätze zu überdenken.

### **3.1.8 Rabattierung**

Alle geprüften Kommunen beschlossen in ihren Gebührentarifen u. a. Jahresgebühren, die das Vier- bis Zehnfache der Monatsgebühr ausmachten.

Bei der Bemessung der Gebühren sind Art und Ausmaß der Einwirkung auf die Straße und den Gemeingebrauch zu berücksichtigen.<sup>16</sup> Sie haben dem Äquivalenzprinzip zu entsprechen. Es entspricht dem Äquivalenzprinzip, die Höhe der

<sup>15</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 12.06.1991 - 4 C 44.78 -.

<sup>16</sup> § 21 Satz 5 NStrG.

Sondernutzungsgebühr bei abnehmender Einwirkung auf die Straße und den Gemeingebrauch abzustufen und gegebenenfalls zu staffeln. Bei einem größeren Umfang der in Anspruch genommenen öffentlichen Fläche und einer längeren Zeitspanne sind das wirtschaftliche Interesse und die Gemeingebrauchsbeeinträchtigung entsprechend höher zu veranschlagen.

Ich kann nicht erkennen, dass das wirtschaftliche Interesse der Sondernutzer und die Einwirkungen auf die Straße und den Gemeingebrauch, insbesondere bei Automaten, Verkaufswagen oder ähnlichen Sondernutzungen eine derartige Rabattierung rechtfertigen, zumal diese Sondernutzungen unabhängig von der Witterung ganzjährig erfolgen können.

Die Kommunen sollten ihre Gebührenstruktur dementsprechend ändern.

### **3.1.9 Wiederkehrende Sondernutzungsgebühren**

Die Kommunen nutzten mit einer Ausnahme bei einem Gebührentarif nicht die Möglichkeit, eine wiederkehrende und in der Höhe unveränderte Sondernutzungsgebühr für mehrere Jahre im Voraus zu erheben.

Diese Vorgehensweise bietet sich insbesondere bei Sondernutzungen wie Vordächer und Markisen im zur öffentlichen Straße gehörenden Luftraum an. Die Sondernutzungsgebührensatzung muss dazu die zu berücksichtigende Nutzungsdauer bestimmen. Eine derartige Vorgehensweise hilft Verwaltungsaufwand zu reduzieren.

Ich rege an, von dieser Möglichkeit, wann immer sinnvoll, Gebrauch zu machen.

### **3.1.10 Gegenüberstellung einiger Sondernutzungsgebührentarife**

Die nachfolgende Tabelle enthält einige ausgewählte Gebührentarife mit den festgestellten Gebührensparnen.

| <b>Gebührentarife</b>  |  | <b>Gebührenspanne<br/>in €</b>                     |
|--|--|--|
| Warenautomaten, Auslage- und Schaukästen je qm beanspruchter Straßenfläche<br><b>Jahresgebühr</b>  | fest mit einer baulichen Anlage verbunden, soweit nicht erlaubnisfrei          | 50,00 bis 51,00                                    |
|  | fest im Straßenraum aufgestellte Warenautomaten, Schaukästen und Auslagekästen | 50,00 bis 102,00                                   |
| Container und Mulden je qm beanspruchter Straßenfläche<br><b>Monatsgebühr</b>  |  | 1,50 bis 4,00<br>oder<br>45,00 je Standplatz       |
| Verkaufswagen und ambulante Verkaufsstände aller Art je qm beanspruchter Straßenfläche<br><b>Wochengebühr</b>  |  | 4,00 bis 15,00<br>oder<br>Monatsgebühr<br>5,00     |
| Aufstellen von Tresen, Tischen, Stühlen und Sonnenschirmen zu gewerblichen Zwecken vor Cafés, Restaurants, Eisdielen und Geschäften je qm beanspruchter Straßenfläche<br><b>Monatsgebühr</b> |  | 1,25 bis 5,00<br><br>oder<br>Jahresgebühr<br>10,00 |
| Leitungen, die nicht der öffentlichen Versorgung oder Abwasserbeseitigung dienen, einschließlich Zubehör je 100 lfd. Meter   | a) auf Dauer verlegt<br><b>Jahresgebühr</b>                                    | 50,00 bis 51,00                                    |
|  | b) vorübergehend verlegt<br><b>Monatsgebühr</b>                                | 7,50 bis 10,00                                     |

Tabelle 1: Gegenüberstellung ausgewählter Gebührentarife

Die Tabelle zeigt eine sehr heterogene Gebührenstruktur. Diese resultierte u. a. daraus, dass die Kommunen die Gebührensätze teilweise seit dem Jahr 1994 nicht mehr an die allgemeinen Preissteigerungen angepasst haben. Der Verbraucherpreisindex stieg von 1994 bis 2014 um rd. 35 %.<sup>17</sup> Die Gebührensätze sind somit veraltet.

Die Kommunen haben die Haushaltswirtschaft nach § 110 Abs. 2 NKomVG wirtschaftlich zu führen. Dazu gehört auch, die Einnahmepotenziale auszuschöpfen.

Die Kommunen sollten ihre Gebührentarife aktualisieren.

<sup>17</sup> Aus Preise - Verbraucherpreisindizes für Deutschland ab 1948, Ausgabe Juli 2015, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden herausgegeben am 13.08.2015.

### **3.1.11 Sondernutzungserlaubnis mittels öffentlich-rechtlichen Vertrags**

Zwei der sechs geprüften Kommunen schlossen einen öffentlich-rechtlichen Vertrag ab, in dem sie eine Sondernutzung gestatteten und ein Nutzungsentgelt vereinbarten. Die Höhe des Nutzungsentgelts wich von der satzungsgemäßen Sondernutzungsgebühr ab. Die Kommunen sahen in ihrer Sondernutzungsgebührensatzung jeweils die Festsetzung der Sondernutzungsgebühr durch Bescheid vor. Die Satzung enthielt keine Ermächtigung, im Einzelfall von den Vorgaben des Gebührentarifs abzuweichen.

Ein öffentlich-rechtlicher Vertrag kann grundsätzlich einen Verwaltungsakt ersetzen. Ihn zeichnet aus, dass die Vertragspartner den Inhalt frei im Rahmen der rechtlichen Vorgaben vereinbaren. Eine Umgehung der vom Rat in einer Satzung beschlossenen gebührenrechtlichen Vorgabe durch den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags ist nur möglich, wenn dazu eine Ermächtigung in der Gebührensatzung enthalten ist. Die öffentlich-rechtlichen Verträge hätten sich hinsichtlich des vereinbarten Nutzungsentgelts wegen der fehlenden Ermächtigung an den Vorgaben der Sondernutzungsgebührensatzung orientieren müssen. Das vereinbarte Nutzungsentgelt ist in der Höhe fehlerhaft zustande gekommen.

Wollen Kommunen im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Vertrags ein von der Gebührensatzung abweichendes Nutzungsentgelt vereinbaren, müssen sie dazu die satzungsrechtlichen Voraussetzungen schaffen.

### **3.1.12 Altkleidercontainer/Wertstoffinseln**

Zwei Kommunen regelten die Nutzung öffentlicher Straßenflächen zum Aufstellen von Wertstoffcontainern, indem sie eine Sondernutzungserlaubnis erteilten oder einen öffentlich-rechtlichen Vertrag schlossen. Keine Kommune prüfte, ob die für die Aufstellung der Wertstoffcontainer benötigte Fläche zwingend für den Widmungszweck erforderlich war oder eine Einziehung dieser Straßenfläche möglich gewesen wäre.

Wenn der Gemeingebrauch einer öffentlichen Straßenfläche überschritten wird, handelt es sich stets um eine straßenrechtlich relevante Sondernutzung. Sie

kann erlaubnisfrei oder erlaubnispflichtig sein, gegebenenfalls auch gebührenpflichtig. Bei dieser öffentlich-rechtlichen Bewertung hat die Kommune nicht die Möglichkeit, die Erlaubnis der Sondernutzung bei konkurrierenden Interessenten in den Wettbewerb zu stellen. Wird die Straßenfläche nicht mehr für den Gemeindegebrauch benötigt und könnte deshalb eine Einziehung erfolgen, hätte die Gemeinde die Möglichkeit, die Aufstellungsfläche für Wertstoffcontainer im Wettbewerb zu vergeben. Das Ergebnis könnte ein privatrechtliches Nutzungsentgelt sein, das höher als die öffentlich-rechtliche Sondernutzungsgebühr ist.

Die Kommunen sollten eine Umsetzung prüfen.

### **3.1.13 Lastschriftverfahren**

Eine Kommune sah in ihrem Antragsvordruck vor, dass der Antragsteller für die Erhebung wiederkehrender Sondernutzungsgebühren dem Lastschriftverfahren zustimmen konnte. Eine Kommune fertigte in jedem Jahr neue mit einer Rechtsbehelfsbelehrung versehene Gebührenfestsetzungsbescheide und kündigte darin die Lastschrift an. Sie begründete dies mit den Vorgaben des SEPA-Verfahrens, wonach der Schuldner rechtzeitig über die beabsichtigte Abbuchung informiert sein muss. Zwei andere Kommunen fertigten jährliche Zahlungsaufforderungen ohne besondere Begründung.

Die Erhebung wiederkehrender und in der Höhe unveränderter Gebühren kann die Kommune im separaten Gebührenfestsetzungsbescheid oder in der Gebührenfestsetzung des Erlaubnisbescheids regeln. Dazu bestimmt sie den Zeitpunkt, an dem die wiederkehrende Jahresgebühr fällig ist und wann sie im Lastschriftverfahren abgebucht wird. Der Gebührenschuldner weiß damit, welcher Betrag wann von seinem Konto abgebucht wird. Er kann somit für eine ausreichende Deckung sorgen und ist ausreichend im Sinne der SEPA-Vorschriften informiert. Diese Vorgehensweise vermindert den Verwaltungsaufwand. Das Verfahren gleicht damit dem der Erhebung einer unveränderten jährlichen Steuer, z. B. der Grundsteuer.

Ich rege an, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen.

### 3.1.14 Weitere Feststellungen

- Ich konnte bei keiner geprüften Kommune in allen Erlaubnisverfahren die konkrete Lage der Sondernutzung auf dem Straßengrundstück nachvollziehen. Dies ist als Grundlage für die Entscheidung und für spätere Kontrollen allerdings unerlässlich und sollte sichergestellt sein.
- Die Kommunen dürfen die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen für das Anbringen von Plakaten im öffentlichen Straßenraum nicht darauf beschränken, dass nur Veranstaltungen, die in der Gemeinde (und angrenzenden Gemeinden) stattfinden, beworben werden können.<sup>18</sup> Zwei Kommunen verstießen dagegen.
- Das Parken von Kraftfahrzeuganhängern ohne Zugfahrzeug außerhalb speziell gekennzeichnete Parkplätze länger als zwei Wochen hielten einige Kommunen für eine Sondernutzung. Parken ist keine Sondernutzung. Diese Rechtslage beachtetten drei Kommunen nicht.
- Zwei Kommunen benannten einen Bußgeldrahmen, der über dem Höchstsatz nach dem FStrG lag.
- Kommunen haben Sondernutzungsgebühren seit Beginn der gebührenpflichtigen Sondernutzung nicht nur bei erlaubten gebührenpflichtigen Sondernutzungen zu erheben, sondern auch bei Sondernutzungen ohne erteilter Erlaubnis. Diese Rechtslage beachtetten die geprüften Kommunen nicht immer.
- Eine Aufrundung der Gebühr, so wie es in fünf Satzungen vorgesehen ist, ist unzulässig.<sup>19</sup>
- Vier Kommunen regelten in ihrer Satzung, dass Erlaubnisansprüche mindestens eine Woche vor Inanspruchnahme der Sondernutzung schriftlich zu stellen sind. Diese Frist dürfte nicht ausreichend sein, wenn der Träger der Straßenbaulast zu beteiligen ist.

<sup>18</sup> Siehe VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 19.01.2006 - 5 S 846/05 -.

<sup>19</sup> § 15 Abs. 2 NKAG.



Die betroffenen Kommunen sollten die jeweilige satzungsrechtliche Regelung anpassen bzw. die Verwaltungspraxis umstellen.

## **3.2 Ablösung von Stellplätzen**

### **3.2.1 Kostenermittlung**

Fünf der geprüften Kommunen legten bei der Ermittlung der Ablösebeträge für Stellplätze die durchschnittlichen Herstellungskosten von Parkplätzen zugrunde. Dabei berücksichtigten vier Kommunen nicht alle Herstellungskosten wie z. B. Planungskosten. Des Weiteren ermittelten drei Kommunen die Kosten zuletzt vor mehr als 10 Jahren.

Die Gemeinde kann den Ablösebetrag durch Satzung für das Gemeindegebiet oder Teile des Gemeindegebiets einheitlich festsetzen und dabei auch andere Maßstäbe wie beispielsweise die durchschnittlichen örtlichen Herstellungskosten von Parkplätzen oder Parkhäusern zugrunde legen.<sup>20</sup>

Die Kosten für den Straßenbau stiegen innerhalb der vergangenen zehn Jahre um rd. 30 %.<sup>21</sup> Die Kommunen, die nicht regelmäßig die Vollständigkeit und Aktualität der Kosten überprüften und ggf. anpassten, handelten unter Umständen unwirtschaftlich.

Die Kommunen sollten die Ablösebeträge daher regelmäßig überprüfen und ggf. anpassen.

### **3.2.2 Kostenanteil der Kommune**

Alle Kommunen beschlossen eine Ablösesatzung. Fünf Kommunen bestimmten darin den konkreten Ablösebetrag. Eine Kommune regelte in ihrer Satzung, dass sich der Ablösungsbetrag aus pauschal festgelegten Herstellungskosten und dem jeweiligen Bodenrichtwert des Baugrundstücks multipliziert mit der berücksichtigten Stellplatzfläche ergab. Vier Kommunen berücksichtigten bei der Berechnung der Höhe der satzungsrechtlichen Stellplatzabgabe einen kommunalen Kostenanteil. Dieser lag zwischen 15 % und 40 %.

<sup>20</sup> Vgl. § 47 Abs. 5 Satz 2 NBauO.

<sup>21</sup> Statistisches Bundesamt, Fachserie 17, Reihe 4, 2/2015.

Die Kommune hat die Möglichkeit, die Höhe der Stellplatzabgabe für jeden Einzelfall nach dem konkreten Vorteil des Bauherrn zu ermitteln. Das ist damit begründet, dass dieser den Einstellplatz nicht auf dem Baugrundstück oder in ausreichender Nähe herzustellen braucht (1. Alternative).

Alternativ setzt sie den Ablösebetrag einheitlich als Pauschale in einer Satzung fest. Hierbei kann sie die durchschnittlichen Herstellungskosten eines öffentlichen Parkplatzes oder Parkhauses berücksichtigen.<sup>22</sup>

Einen eigenen Kostenanteil hat die Kommune nur bei der 1. Alternative zu berücksichtigen.<sup>23</sup> Denn nur in diesem Fall hat sie zu beachten, dass der ersatzweise für den Bauherrn hergestellte Parkplatz auch durch die Öffentlichkeit genutzt werden kann. Die vier Kommunen mussten einen eigenen Kostenanteil nicht berücksichtigen, weil sie zur Berechnung die 2. Alternative anwandten. Sie verzichteten im Ergebnis freiwillig auf mögliche Einnahmen.

Die Kommunen mit einem freiwilligen kommunalen Kostenanteil sollten mit Hinweis auf den Einnahmebeschaffungsgrundsatz<sup>24</sup> ihren satzungsrechtlichen Ablösebetrag ohne eigenen Kostenanteil neu berechnen.

### 3.2.3 Fläche eines Stellplatzes

Die Kommunen berücksichtigten für die Herstellung eines Stellplatzes einen Flächenbedarf zwischen 18,4 m<sup>2</sup> und 26,0 m<sup>2</sup>. Eine Kommune konnte nicht belegen, welche Größe sie zugrunde gelegt hatte. Bei der Flächenermittlung berücksichtigte eine Kommune keine Anfahrts- und Rangierfläche vor dem Stellplatz.

Bei der Berechnung des Ablösebetrags sind sämtliche Kosten zu erfassen, die der Kommune für die ersatzweise Herstellung eines Stellplatzes entstehen. Dabei ist ein maßgeblicher Faktor die zu berücksichtigende Fläche für den Stellplatz selbst und die Anfahrts- und Rangierfläche zum Stellplatz. Diese nicht zu berücksichtigen, führt zu einer Begünstigung des Ablösungspflichtigen.

Die Kommunen haben bei der Stellplatzfläche eine ausreichende Anfahrts- und Rangierfläche zu berücksichtigen.

---

<sup>22</sup> § 47 Abs. 6 NBauO.

<sup>23</sup> Vgl. Rd-Nr. 81 zu § 47 NBauO im Kommentar zur NBauO, Große-Suchsdorf, 9. Auflage 2013., ISBN 978-3-406-59168-6.

<sup>24</sup> § 111 Abs. 5 NKomVG.

### 3.2.4 Zonierung

Vier der sechs geprüften Kommunen berücksichtigten die unterschiedlichen Bodenrichtwerte der Baugrundstücke. Sie bestimmten deshalb abweichende Ablösebeträge für zwei bis vier Zonen. Eine Kommune wandte bei der Berechnung aus diesem Grunde jeweils den aktuellen Bodenrichtwert des Baugrundstücks an. Eine Kommune beschloss keine Zonen, sondern legte einen einheitlichen Ablösebetrag für das gesamte Stadtgebiet fest.

Der Ablösebetrag ergibt sich stets aus dem Bodenrichtwert je m<sup>2</sup> multipliziert mit der berücksichtigten Stellplatzfläche und den Herstellungskosten für einen Stellplatz. Bei der Berechnung des Ablösebetrags ist der Gleichheitsgrundsatz zu berücksichtigen. Dieser verlangt, dass eine Unterteilung des Stadtgebiets in einzelne Gebiete mit ähnlichen Bodenrichtwerten (Zonierung) vorzunehmen ist, wenn keine sachlich einleuchtenden Gründe für einen einheitlichen Bodenrichtwert (Gleichbehandlung) vorliegen. Eine unterschiedliche Siedlungsstruktur bei großer Flächenausdehnung sowie regelmäßig abnehmende Bodenpreise vom Innenstadtbereich zum Stadtrand gebietet eine angemessene Abstufung des Ablösebetrags. Nur so kann eine unbillige, sachlich nicht begründete Belastung vermieden werden. Ein Baubewerber in den Außenbezirken wird durch einen einheitlichen Ablösebetrag unverhältnismäßig stärker betroffen als ein Bauherr im Innenstadtbereich, der sein Vorhaben mit größerem wirtschaftlichen Gewinn nutzen kann.<sup>25</sup>

Verwaltungsvereinfachung und die Annahme, dass Ablöseverträge am Stadtrand eher unwahrscheinlich sind, rechtfertigen nicht die Entscheidung gegen die Zonierung. Dies gilt auch für die Annahme, dass die Abgrenzung der Zonen schwierig sein kann und nicht jeden Betroffenen befriedigt.

Kommunen mit einer unterschiedlichen Siedlungsstruktur und damit unterschiedlichen Bodenpreisen kommen an einer Differenzierung nicht vorbei. Hierfür sprechen auch eine Fußgängerzone mit deutlich höheren Bodenpreisen und eine Einwohnerzahl von annähernd 30.000. Jeweils im Einzelfall den aktuellen spezifischen Bodenrichtwert zu berücksichtigen, macht eine Zonierung entbehrlich, ist vorteilsgerecht und aus meiner Sicht die beste Variante.

---

<sup>25</sup> OVG Lüneburg, Urteil vom 28.04.1987 - 6 C 27/84 -.

Ich halte es aus den dargelegten Gründen für sinnvoll, dass die Kommunen ihre Berechnungsgrundlagen überprüfen und ein wirklichkeitsnahes, vorteilsgerechtes Verfahren wählen.

### **3.2.5 Zuschlag nach BauGO**

Vier Kommunen prüften nicht die Möglichkeit eines Zuschlags nach § 5 BauGO für die Zustimmung zur Zulassung der Ablösung der Stellplatzverpflichtung.

Da die Kommunen keine generelle Ermächtigung zur Ablösung der Stellplatzverpflichtung in ihrer Satzung trafen, mussten sie im Einzelfall ihre Zustimmung erteilen. Diese Amtshandlung erfordert die Erhebung des Zuschlags, wenn der Zeitaufwand der mitwirkenden Stelle mehr als 15 Minuten beträgt.

Die Kommunen sollten künftig darauf achten, ob ein Zuschlag nach der BauGO zu erheben ist.

### **3.2.6 Mittelverwendung**

Vier Kommunen buchten Ablösebeträge unmittelbar auf dem Konto „Sonderposten“ bzw. „Ausbaubeiträge“ und lösten sie sofort ohne Bindung an eine Investition auf.

Die Einnahmen aus den Ablösebeträgen sind zweckgebunden für Investitionen zu verwenden, die den Bedarf an Einstellplätzen verringern, wie z. B. der Bau von Parkplätzen.<sup>26</sup>

Soweit die Kommunen diese Einnahmen in eigenes Anlagevermögen investieren, haben sie die Ablösebeträge den korrespondierenden Objekten zuzuordnen. Sie haben entsprechende Sonderposten zu bilden und diese analog zur Abschreibung des Wirtschaftsgutes aufzulösen. Soweit die Kommunen die Mittel noch nicht verwandt haben, haben sie diese auf dem Konto „Anzahlung auf Sonderposten“ zu buchen. Die Auflösung kann dann erst beginnen, wenn ein korrespondierendes Objekt fertiggestellt und abgeschrieben wird.

Die Kommunen sollten dies beachten.

---

<sup>26</sup> Vgl. § 47 Abs. 7 NBauO.

## **4 Feststellungen und Empfehlungen für die Stadt Neustadt a. Rbge.**

### **4.1 Sondernutzung des öffentlichen Verkehrsraums**

#### **4.1.1 Sondernutzungssatzung**

Die Stadt Neustadt a. Rbge. erklärte in ihrer Sondernutzungssatzung bestimmte Satzungsverstöße zu Ordnungswidrigkeiten. Verstöße gegen vollziehbare Auflagen im Zusammenhang mit Sondernutzungserlaubnissen galten nicht als Ordnungswidrigkeiten.

Nach § 61 Abs. 1 NStrG handelt u. a. ordnungswidrig, wer einer auf Grund von § 18 Abs. 1 des Gesetzes erlassenen Satzung zuwiderhandelt, soweit die Satzung für einen bestimmten Tatbestand auf diese Bußgeldvorschrift verweist. Verstöße gegen Auflagen der Erlaubnis konnte die Stadt bei Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen mangels einer entsprechenden Bestimmung in der Satzung bisher nicht ahnden.

Die Stadt Neustadt a. Rbge. sollte in ihrer Satzung auch Verstöße gegen vollziehbare Auflagen der Sondernutzungserlaubnisse zur Ordnungswidrigkeit erklären.

#### **4.1.2 Sondernutzungsgebührensatzung**

Tz. 1 Die Stadt regelte in ihrer Sondernutzungsgebührensatzung, dass sich die Gebühr nach einer im Tarif enthaltenen vergleichbaren Sondernutzung richtet, wenn eine Sondernutzung im Gebührentarif nicht enthalten ist.<sup>27</sup>

Ich verweise auf meine Ausführungen und Empfehlungen unter Abschnitt 3.1.5.

Tz. 2 Die Stadt erteilte verschiedenen Antragstellern Sondernutzungserlaubnisse, ohne Sondernutzungsgebühren festzusetzen. Der Rat hatte beschlossen, dass keine Gebühren festgesetzt werden sollen, wenn der Antragsteller Aufgaben der Stadt wahrnimmt. Die Satzung änderte er nicht.

---

<sup>27</sup> § 1 Abs. 4 Sondernutzungsgebührensatzung.

Die Satzung lässt keinen Raum für eine derartige Entscheidung. Nach dem Satzungstext kann die Stadt nur beim Vorliegen einer unbilligen Härte im Einzelfall einen Erlass gewähren. Anders lautende Ratsbeschlüsse ändern das nicht, solange sie nicht zur Änderung der Satzung führen.

Die Stadt Neustadt a. Rbge. sollte ihre Sondernutzungsgebührensatzung entsprechend erweitern oder ihre Verwaltungspraxis umstellen.

Tz. 3 Die Stadt Neustadt a. Rbge. legte in ihrer Sondernutzungsgebührensatzung fest, dass die Gesamtgebühr auf volle Euro-Beträge aufgerundet wird.

Ich verweise auf meine Ausführungen unter Abschnitt 3.1.14.

Tz. 4 Die Stadt regelte in ihrer Satzung, dass gezahlte Gebühren auf Antrag erstattet werden, wenn die Sondernutzungserlaubnis vorzeitig widerrufen oder aus sonstigen Gründen beendet wird. Nur Beträge unter 5 € erstattet die Stadt nicht. Andere Kommunen ließen nur dann eine Erstattung zu, wenn sie eine Sondernutzungserlaubnis aus Gründen widerrufen, die nicht vom Gebührenschuldner zu vertreten sind.

Die Sondernutzungsgebühr ist die Gegenleistung dafür, dass die Stadt die Benutzung einer öffentlichen Straße über den Gemeingebrauch hinaus erlaubt und damit gleichzeitig eine Beeinträchtigung der gemeingebrauchlichen Nutzungsmöglichkeiten in Kauf nimmt. Sie ist folglich nicht die Gegenleistung für die tatsächliche Inanspruchnahme. Ich bin daher nicht der Auffassung, dass die Stadt Sondernutzern Gebühren erstatten sollte, die selbst für den Widerruf verantwortlich sind bzw. die Sondernutzung aus eigenen Gründen vorzeitig beenden, zumal der Verwaltungsaufwand für die Umsetzung dieser Bestimmung zulasten der Stadt geht.

Die Stadt Neustadt a. Rbge. sollte eine Regelung, wie sie andere Kommunen getroffen haben, in Erwägung ziehen.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Siehe z. B. Sondernutzungsgebührensatzung der Stadt Cloppenburg. ([cloppenburg.de/uploads/files/1208.pdf](http://cloppenburg.de/uploads/files/1208.pdf))

#### 4.1.3 Gebührenarif

Tz. 5 Die Stadt Neustadt a. Rbge. hatte die Sondernutzungsgebühren im Zuge der Währungsumstellung auf volle Eurobeträge abgerundet übernommen. Bei der letzten Satzungsänderung senkte die Stadt bei einer Tarifnummer die Gebühr drastisch. Eigene Ermittlungen unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse nahm die Stadt nicht vor bzw. dokumentierte sie nicht.

Ich verweise auf meine Ausführungen und Empfehlungen unter Abschnitt 3.1.6.

Tz. 6 Die Stadt beschloss für einige Sondernutzungen nicht nur Gebührentarife für einen Monat, sondern auch eine Jahresgebühr. Die Jahresgebühr war niedriger als das Zwölfwache der Monatsgebühr. Sie rabattierte somit verschiedene Gebührentarife.

| Tarif-Nr. | Sondernutzung | Monatsgebühr<br>je m <sup>2</sup> in € | Jahresgebühr<br>je m <sup>2</sup> in € | Vielfaches der<br>Monatsgebühr |
|-----------|---------------|--|--|--------------------------------|
| 1         | Automaten     | 5                                      | 50                                     | 10                             |
| 5         | Verkaufswagen | 10                                     | 100                                    | 10                             |
| 6         | Warenauslagen | 3                                      | 30                                     | 10                             |
| 12        | Leitungen     | 10                                     | 70                                     | 7                              |

Tabelle 2: Verhältnis der Monats- zur Jahresgebühr.

Ich verweise auf meine Ausführungen und Empfehlungen unter Abschnitt 3.1.8.

#### 4.1.4 Erlaubnisverfahren

Tz. 7 Die Stadt Neustadt a. Rbge. erhob neben der Sondernutzungsgebühr keine Verwaltungsgebühr.

Ich verweise auf meine Ausführungen und Empfehlungen unter Abschnitt 3.1.3.

Tz. 8 Die Stadt Neustadt a. Rbge. führte bei Straßenaufbrüchen keine Sondernutzungsverfahren durch.

Straßenaufbrüche, mit Ausnahme der Aufbrüche im Zusammenhang mit Telekommunikationsleitungen, sind zweifelsfrei Sondernutzungen.

Die Stadt Neustadt a. Rbge. sollte ihre Verwaltungspraxis ändern.

Tz. 9 Die Stadt verweigerte Sondernutzungserlaubnisse für Infostände auswärtiger Vereine.

Die Stadt muss für ihre Entscheidung die betroffenen Interessen gegeneinander abwägen. Zu berücksichtigen hat sie dabei das Interesse des Antragstellers an der Durchführung des Vorhabens und die öffentlichen Belange. Als öffentliche Belange darf die Stadt ihrer Ermessensentscheidung nur Gesichtspunkte zugrunde legen, die einen sachlichen Bezug zur Straße haben. Dazu gehören die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs, die Aufrechterhaltung eines störungsfreien Gemeingebrauchs, der Schutz der Straßenanlieger vor Störungen und der Schutz der Straßensubstanz, aber auch alle anderen Gesichtspunkte, die noch in engem Zusammenhang mit dem Widmungszweck der Straße stehen. Dagegen darf die Stadt die Sondernutzungserlaubnisse aus ortsegoistischen Motiven nicht verweigern.

Die Stadt Neustadt a. Rbge. sollte ihre Verwaltungspraxis ändern.

Tz. 10 Im Bereich der Fußgängerzone befanden sich mindestens fünf Fahrradständer mit Werbeschild. Eine Sondernutzungserlaubnis beantragten die Aufsteller nicht.

Die Stadt erlaubte das Aufstellen einfacher Fahrradständer generell durch ihre Sondernutzungssatzung.<sup>29</sup> Diese Regelung beinhaltet jedoch nicht Fahrradständer mit einem Werbeschild.

Die Stadt Neustadt a. Rbge. sollte entweder das Erlaubnisverfahren durchführen oder ihre Satzung entsprechend erweitern.

Tz. 11 Vor vielen Geschäften insbesondere im Bereich der Fußgängerzone hatten die Geschäftsleute Werbestopper und/oder Werbefahnen aufgestellt. Sondernutzungserlaubnisse beantragten sie im Regelfall nicht.

Das Aufstellen von Werbestoppeln und Werbefahnen ist erlaubnispflichtig. Die Stadt regelte im Gebührentarif lediglich, dass für den ersten Werbestopper keine Sondernutzungsgebühr erhoben wird.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Vgl. § 7 Abs. 1 Nr. 3 Sondernutzungsgebührensatzung.

<sup>30</sup> Siehe Ziffer 7 des Gebührentarifs.



Die Stadt Neustadt a. Rbge. sollte die entsprechenden Verfahren einleiten.

- Tz. 12 Die Stadt forderte bei Erlaubnisanträgen generell keine Pläne oder Karten an, aus denen die exakte Lage der beantragten Sondernutzung auf dem Grundstück hervorging.

Eine Sondernutzung darf nur erteilt werden, wenn dadurch die Sicherheit und die Leichtigkeit des Straßenverkehrs nicht behindert wird. Aus diesem Grund ist die Angabe der genauen Lage der Sondernutzung in der Erlaubnis erforderlich. Dies gilt insbesondere im Bereich der Fußgängerzone, da dort eine Vielzahl von Sondernutzungen stattfinden. Die Stadt sollte diese dann in einer Gesamtübersicht zusammenfassen. Darin sollte sie auch die erlaubnisfreien Sondernutzungen berücksichtigen. Die Verwaltung kann dann ggf. ohne zusätzliche Ortsbesichtigung nach Aktenlage entscheiden.

Die Stadt Neustadt a. Rbge. sollte sich zukünftig insbesondere im Bereich der Fußgängerzone entsprechende Pläne vorlegen lassen und eine Gesamtübersicht erstellen.

- Tz. 13 Die Stadt legte in den Bescheiden zur „Außenbestuhlung“ fest, dass die Gebühr innerhalb eines Monats nach Zugang des Bescheids fällig wird.

Gebühren für Sondernutzungen auf Zeit sind eine Woche nach Bekanntgabe des Gebührenbescheids fällig.<sup>31</sup> Die Stadt setzte in diesem Bereich ihre eigene Satzung nicht um.

Die Stadt Neustadt a. Rbge. sollte die satzungsrechtliche Regelung anwenden.

#### **4.1.5 Vertrag über die Vergabe von Plakatanschlagstellen**

Die Stadt schloss im November 2011 einen Vertrag über die Vergabe von Plakatanschlagstellen ab. Dieser Vertrag war erstmalig zum 30.06.2015 kündbar. Die Stadt kündigte den Vertrag nicht. Daher verlängerte er sich automatisch um dreieinhalb Jahre. Die Stadt prüfte nicht, ob die „automatische Verlängerung“ des Vertrags die wirtschaftlichste Variante darstellte.

---

<sup>31</sup> Siehe § 3 Abs. 2 Sondernutzungsgebührensatzung.

Zum Zweck der Einnahmenoptimierung sollte die Stadt Werbenutzungsverträge grundsätzlich in regelmäßigen Abständen dem Wettbewerb unterstellen. Ein Verzicht darauf könnte ferner als Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung durch die Kommune angesehen werden.<sup>32</sup> Freie Verlängerungen und Vertragsanpassungen sind vergaberechtlich prinzipiell problematisch.

Die Stadt Neustadt a. Rbge. sollte sowohl aus kartellrechtlichen als auch aus wirtschaftlichen Gründen die Vergabe von Plakatanschlagstellen dem Wettbewerb unterziehen.

## **4.2 Ablösung von Stellplätzen**

### **4.2.1 Satzungsrecht**

#### **4.2.1.1 Ablösungszonen**

Die Stadt Neustadt a. Rbge. konnte keine Unterlagen vorlegen, aus denen hervorgeht, nach welchen Kriterien sie die Ablösezonen gebildet hatte.

Ich konnte daher nicht prüfen, ob die Bildung der Ablösezonen sachgerecht war.

Ich verweise auf meine Ausführungen und Empfehlungen unter Abschnitt 3.2.4.

#### **4.2.1.2 Ablösungsbetrag**

Die Stadt Neustadt a. Rbge. konnte keine Unterlagen vorlegen, die Aufschluss darüber gaben, wie sie den satzungsmäßigen Ablösebetrag ermittelt hatte. Die Stadt veränderte die Höhe der Ablösebeträge zuletzt mit Satzung vom 10.08.1995. Bei der Satzungsänderung zum 01.01.2002 stellte die Stadt die Beträge nur auf den Euro um.

Die Kosten für Straßenbauten stiegen von 1995 bis 2014 um rd. 28 %.<sup>33</sup> Auch die Baulandpreise dürften sich dem allgemeinen Trend folgend in Neustadt a. Rbge. in den letzten 20 Jahren erhöht haben.

---

<sup>32</sup> Hinweise der Landeskartellbehörde Niedersachsen zu Außenwerbeverträgen vom 17.01.2013.

<sup>33</sup> Statistisches Bundesamt, Fachserie 17, Reihe 4, 2/2015.

Ich verweise auf meine Ausführungen und Empfehlungen unter Abschnitt 3.2.1.

#### **4.2.2 Mittelverwendung**

Die Stadt Neustadt a. Rbge. konnte die Verwendung der eingenommenen Ablösebeträge nachweisen. Sie hatte jedoch einen Betrag von insgesamt 374.846,27 € noch nicht verwendet. Ein Großteil der Beträge nahm die Stadt bereits in den 90er-Jahren ein.

Diese Einnahmen sind zweckgebunden für bestimmte Verkehrsinvestitionen. Die Stadt braucht die Ablösebeträge nicht innerhalb bestimmter Fristen zu investieren. Unterlässt es die Stadt allerdings ganz, die eingenommenen Ablösebeträge zu verwenden, verstößt sie gegen § 47 NBauO.

Die Stadt Neustadt a. Rbge. sollte die Mittel daher kurzfristig für Verkehrsinvestitionen im Sinne des § 47 NBauO verwenden. Auf meine Ausführungen und Empfehlungen unter Abschnitt 3.2.6 weise ich hin.

Im Auftrag

Jürgen Voigt