



An die
Landkreise
in Sachsen-Anhalt

Kommunalrecht
Az.: 010-00, 092-0, 963-0/kö
Tel.: 0391/56531-20
fiebig@landkreistag-st.de

16. August 2019

Rundschreiben Nr. 464/2019

**Anweisung einer Gemeinde zum Erlass einer Straßenausbaubeitragsatzung durch die Kommunalaufsicht;
Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. Mai 2019**

Bezug: Unser Rundschreiben Nr. 100/2018 vom 5. März 2018

Kurzfassung:

Das Bundesverwaltungsgericht hat am 29. Mai 2019 entschieden, dass die Kommunalaufsichtsbehörde eine Gemeinde zum Erlass einer Straßenausbaubeitragsatzung anweisen und erforderlichenfalls eine gesetzeskonforme Satzung im Wege der Ersatzvornahme erlassen darf.

Der Hessische Verwaltungsgerichtshof hatte mit Urteil vom 12. Januar 2018 entschieden, dass die mit der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) eröffnete Möglichkeit der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen sich aufgrund des kommunalen Haushaltsrechts und den dort statuierten Einnahmehbeschaffungsgrundsätzen - insbesondere bei einer defizitären Haushaltsslage - zu einer Pflicht der Gemeinden verdichtet, mögliche Beiträge auch tatsächlich zu erheben und als Grundlage hierfür eine Straßenausbaubeitragsatzung zu schaffen.

Gegen diese Entscheidung hatte die betroffene Gemeinde Revision beim Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) eingelegt. Hierzu entschied das BVerwG am 29. Mai 2019 abschlägig und hebt im Leitsatz hervor:

„Die Gewährleistung kommunaler Selbstverwaltung aus Art. 28 Abs. 2 GG steht Maßnahmen der Kommunalaufsicht, mit welchen eine landesrechtlich zur Erhebung von Straßenbeiträgen verpflichtete Gemeinde zum Erlass einer Straßenbeitragsatzung angehalten wird, nicht entgegen.“

Albrechtstr. 7
39104 Magdeburg

Tel. (0391) 56 53 1 - 0
Fax (0391) 56 53 1 - 90

verband@landkreistag-st.de
<http://www.kommunales-st.de>

Stadtparkasse Magdeburg
IBAN: DE98 8105 3272 0037 0030 87
BIC: NOLADE21MDG

Sachverhalt

Geklagt hatte eine Gemeinde, die über mehrere Jahre hinweg ein erhebliches Haushaltsdefizit aufwies, aber dennoch und ungeachtet geplanter Straßenausbaumaßnahmen auf die Erhebung von Anliegerbeiträgen verzichtete. Nachdem sie kommunalaufsichtlich zum Erlass einer Ausbaubeitragssatzung angewiesen worden war, erließ sie eine Satzung, die höhere Gemeindeanteile am Ausbauaufwand vorsah als gesetzlich für defizitäre Gemeinden zulässig. Außerdem nahm sie laufende sowie bereits geplante Maßnahmen von der Beitragspflicht aus. Daraufhin änderte die Kommunalaufsicht die Satzung in beiden Punkten.

Urteilsgründe

Das BVerwG stellt fest, dass die Kommunalaufsicht zur beklagten Anweisung berechtigt war. Die erforderliche Verletzung von der Klägerin gesetzlich obliegenden Pflichten habe das Berufungsgericht bejaht. Danach hatte sich das bestehende Ermessen hinsichtlich der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen wegen des Haushaltsdefizits der Klägerin in den Jahren 2010 bis 2012 zu einer Verpflichtung verdichtet, mögliche Beiträge für Ausbaumaßnahmen auch tatsächlich zu erheben und die hierfür erforderliche satzungsrechtliche Grundlage unabhängig davon zu schaffen, ob konkrete Ausbaumaßnahmen absehbar waren. Das Berufungsgericht habe ferner aus dem Fehlen einer Satzung eine Pflichtverletzung der Klägerin abgeleitet, welche die Kommunalaufsicht grundsätzlich zu einem Einschreiten berechtigte. Weiterhin sei die Klägerin angesichts ihrer Haushaltsnotlage daran gehindert gewesen, in einer Straßenausbaubeitragssatzung höhere Gemeindeanteile am beitragsfähigen Aufwand vorzusehen als die in § 11 Abs. 3 Kommunalabgabengesetz des Landes Hessen (KAG HE) festgeschriebenen Mindestsätze.

Das BVerwG führt weiter aus, dass die gesetzliche Verpflichtung von Gemeinden, einen ausgeglichenen Haushalt herbeizuführen, mit der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung aus Art. 28 Abs. 2 Satz 2 und 3 GG vereinbar sei. Art. 28 Abs. 2 GG gewährleiste im Rahmen der Gesetze die finanzielle Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden, die sie zu verantwortlichem Disponieren befähigt. Die gesetzgeberische Ausgestaltung und Beschränkung der Finanzhoheit der Gemeinden habe den Kernbereich der gemeindlichen Selbstverwaltung zu wahren. Er sei verletzt, wenn die kommunale Gestaltungsfreiheit beseitigt wird oder kein hinreichender Spielraum für ihre Ausübung übrig bleibt. Zudem habe der Gesetzgeber den verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten. Eine landesrechtliche Verpflichtung zur Herbeiführung eines Haushaltsausgleichs oder jedenfalls zur Defizitminimierung sei mit Art. 28 Abs. 2 GG vereinbar, weil sie den Gestaltungsspielraum des Trägers der kommunalen Selbstverwaltung in der Zukunft sichert. Auch eine gesetzliche Verpflichtung der Gemeinden zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen stehe mit der kommunalen Finanzhoheit aus Art. 28 Abs. 2 GG in Einklang.

Das BVerwG lässt auch den Einwand der Klägerin, ein landesrechtlicher Vorrang der Einnahmeerzielung durch Gebühren und Beiträge vor einer Steuerfinanzierung verstoße gegen die Finanzverfassung des Grundgesetzes, nicht gelten. Die strengen verfassungsrechtlichen Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht mit Blick

auf den Grundsatz der Finanzierung von Gemeinlasten aus Steuern an die Erhebung voraussetzungsloser parafiskalischer Sonderabgaben stellt, ließen sich schon wegen der mit Beiträgen abgegoltenen Vorteile des Beitragspflichtigen, aber auch wegen der eingeschränkten Möglichkeiten der Gemeinden zur Steuererhebung nicht auf die Erhebung kommunaler Beiträge übertragen.

Auch dass das Landesrecht den Beklagten ermächtigt, die angenommene gesetzliche Verpflichtung der Klägerin mit einer kommunalaufsichtlichen Anweisung durchzusetzen, stehe mit Art. 28 Abs. 2 GG im Einklang. Zwar dürfe sie nicht im Wege einer Einmischungsaufsicht in kommunale Entscheidungsspielräume eindringen und der Gemeinde bestimmte Maßnahmen innerhalb eines bestehenden Gestaltungsspielraums alternativlos vorschreiben. Dies sei aber im konkreten Fall nicht gegeben, weil die Kläger nach der berufsgerichtlichen Auslegung des Landesrechts nach § 93 Abs. 1 und 2 der HGO zur Erhebung von Straßenbeiträgen verpflichtet war, ohne dass ihr ein Ermessensspielraum verblieben wäre. Bei der Durchsetzung einer gesetzlichen Verpflichtung der Gemeinde, welche ihr keinen Handlungsspielraum belässt, unterliege die Kommunalaufsichtsbehörde von vornherein nicht dem Verbot eines alternativlosen Vorschreibens bestimmter Maßnahmen.

Der Anweisung zum Erlass einer rückwirkenden Satzung stand nach den revisionsrechtlich bindenden Tatsachenfeststellungen des Berufungsgerichts auch nicht der aus dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG abzuleitende Grundsatz des Vertrauensschutzes entgegen. Die Anweisung sei auch nicht wegen Verstoßes gegen das Gleichbehandlungsgebot aus Art. 3 Abs. 1 GG ermessensfehlerhaft. Die unterschiedliche Belastung von Grundstückseigentümern in Ländern mit voneinander abweichenden landesrechtlichen Grundlagen zur Beitragserhebung verletze schließlich offenkundig weder ein verfassungsrechtliches Prinzip der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse noch den allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG, sondern ist Folge der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung. Entgegen der Auffassung der Klägerin enthalte die Verfassung kein allgemeines Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse, welches föderal vielfältigen Gestaltungen in Wahrnehmung der Gesetzgebungskompetenzen der Länder entgegenstehe. Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse sei lediglich ein verfassungsrechtliches Kriterium, das den Bund nach der vorliegend nicht einschlägigen Kompetenznorm des Art. 72 Abs. 2 GG zum Tätigwerden ermächtigt.



Theel

Anlage