



HESSISCHER LANDTAG

23. 01. 2020

Kleine Anfrage

Torsten Warnecke (SPD) und Günter Rudolph (SPD) vom 13.12.2019

Straßenausbaubeiträge

und

Antwort

Minister des Innern und für Sport

Vorbemerkung Fragesteller:

Die in vielen hessischen Kommunen diskutierten Fragen um eine mögliche Abschaffung von Straßenausbaubeiträgen schlagen vor Ort hohe Wellen. Ist doch offenbar eine rechtssichere Lösung und sind rechtssichere Auskünfte bislang nicht vorhanden. Damit geraten die ehren- und hauptamtlichen kommunalpolitisch Tätigen in große Probleme zwischen politischem Willen und unsicheren Möglichkeiten. Hat doch der Eindruck, wonach die Abschaffung von Straßenausbaubeiträgen problemlos umsetzbar ist, Regelungen im Rahmen des Satzungsrechtes nicht allein für die Zukunft, sondern auch für Gegenwart und Vergangenheit umsetzbar sind, für große Verunsicherung und potenzielle Rechtstreitigkeiten gesorgt.

Vorbemerkung Minister des Innern und für Sport:

Das Gesetz zur Neuregelung der Erhebung von Straßenbeiträgen vom 28.05.2018 (GVBl. S.247) bietet eine rechtssichere Grundlage, um Straßenbeitragssatzungen für die Zeit ab dem 07.06.2018 abzuschaffen. Soweit in diesem Zusammenhang einzelne Städte und Gemeinden Rechtsfragen an das Innenministerium oder die örtlich zuständigen Kommunalaufsichtsbehörden gestellt haben, erhielten diese sachbezogene und angemessene Antworten. Auf die bewährte und kompetente Rechtsberatung der kommunalen Spitzenverbände konnten die Kommunen ebenfalls zurückgreifen. Viele Städte und Gemeinden haben daher seitdem die Straßenbeitragssatzungen – teilweise auch rückwirkend – aufgehoben. Die in der Vorbemerkung der Fragesteller geäußerte Auffassung, es herrsche „große Verunsicherung“ und es fehle an „rechtssicheren Auskünften“ teilt die Landesregierung daher nicht.

Diese Vorbemerkungen vorangestellt, beantworte ich die Kleine Anfrage wie folgt:

- Frage 1. Wie sehen die Kriterien für eine rückwirkende, zugleich rechtssichere Abschaffung von Straßenausbaubeiträgen aus?
- Frage 2. Können rechtskräftige Straßenbeitragssatzungen, auf deren Grundlage Beiträge für den Straßenbau erhoben werden, rückwirkend für mehrere Jahre aufgehoben werden, auch wenn die zugrundeliegende Satzung keine rechtlichen Beanstandungen zulassen?

Die Fragen 1 und 2 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Bis zum 06.06.2018 bestand in Hessen grundsätzlich die Pflicht zur Erhebung von Straßenbeiträgen. Seit Inkrafttreten des Gesetzes zur Neuregelung der Erhebung von Straßenbeiträgen zum 07.06.2018 ist es abgabenrechtlich möglich, örtliche Beitragssatzungen mit Wirkung zu diesem Zeitpunkt – also auch rückwirkend – aufzuheben, da das Gesetz ab diesem Zeitpunkt den Kommunen freistellt, die Straßenbeiträge zu erheben oder hierauf zu verzichten. Im Gegensatz zu belastenden Tatbeständen bestehen gegen rückwirkende Regelungen, die Normadressaten nachträglich von Verpflichtungen befreien, keine Bedenken nach dem KAG (vgl. Ermel, Gesetz über kommunale Abgaben in Hessen, 2. Aufl. 1978, § 3 Erl. 5).

Eine weiterreichende Rückwirkung für einen Zeitraum vor dem 07.06.2018 ist jedoch unzulässig, weil nach früherer Rechtslage aufgrund des § 93 HGO alter Fassung der Vorrang der Beitragserhebung auch für Straßenbeiträge galt. Ebenso wenig wie die vom Hessischen Landtag verworfenen Gesetzentwürfe der Fraktionen Die LINKE (Drucks. 20/105), der SPD (Drucks. 20/64) und der AfD (Drucks. 20/1146) mit dem Ziel der generellen Abschaffung von Straßenbeiträgen bietet auch das vom Hessischen Landtag verabschiedete Gesetz zur Neuregelung der Erhebung von

Straßenbeiträgen vom 28.05.2018 keine Ermächtigungsgrundlage, eine rückwirkende Satzungsaufhebung für einen Zeitraum vor dem 07.06.2018 zu beschließen.

- Frage 3. Wenn ja, ist eine auf die einzelnen zurückliegenden Jahre bezogene Abschaffung möglich, wenn die in dem jeweiligen Jahr rückwirkend betrachtete Haushaltssituation dies zugelassen hätte?
Wenn ja, ist eine auf einen Gesamtzeitraum von Jahren bezogene Abschaffung möglich, wenn allein der derzeitige Haushalt dennoch ausgeglichen wäre?
- Frage 4. Spielt für eine rückwirkende Abschaffung der Zeitraum ebendieser Rückwirkung eine Rolle, beispielsweise ein Dreijahreszeitraum?
- Frage 5. Spielt für eine rückwirkende Abschaffung die finanzielle Situation der Kommune eine Rolle?
- Frage 6. Ist die Abschaffung von Straßenausbaubeiträgen möglich, wenn Steuern, vornehmlich die Grundsteuer, erhöht würde, vor dem Hintergrund des Urteils des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes vom 17.04.2014 (Verpflichtung Beitragserhebung bei Haushaltsdefizit)?

Die Fragen 3 bis 6 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet:

Nach wiederholt bestätigter Rechtsprechung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes, auf die sich Frage 6 bezieht, waren defizitäre Kommunen verpflichtet, Straßenbeiträge zu erheben (zuletzt VGH Urteil vom 12.01.2018, Az.: 8 A 1485/13). Bei defizitärer Haushaltslage müsse eine Gemeinde alle Möglichkeiten zur Einnahmenbeschaffung ausschöpfen. Dies umfasse auch die Erhebung von

Straßenbeiträgen und den Erlass der hierfür erforderlichen Straßenbeitragssatzung. Zur Begründung führte die Rechtsprechung u.a. § 93 Abs. 2 der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) an, der einen Einnahmebeschaffungsvorrang von Entgelten und damit auch Straßenbeiträgen vor der Möglichkeit zur Steuererhebung normierte.

Mit der Änderung des § 93 Abs. 2 HGO ist diese gesetzlich festgelegte Reihenfolge der Einnahmenerzielung ausschließlich für Straßenbeiträge abgeschafft worden. Die gesetzliche Neuregelung stellt es somit in das Ermessen der Gemeinden, ob sie von der Möglichkeit der Erhebung von Ausbaubeiträgen Gebrauch machen wollen oder nicht. Dieses Ermessen wird nicht durch die Grundsätze der Einnahmebeschaffung des § 93 Abs. 2 HGO eingeschränkt. Auch für defizitäre Kommunen ist damit die Verpflichtung entfallen, Straßenbeiträge zu erheben. Es gibt daher für die kommunale Finanzaufsicht keine rechtliche Grundlage mehr, die Erhebung von Straßenbeiträgen zu fordern oder die Aufhebung von örtlichen Straßenbeitragssatzungen zu beanstanden. Dies gilt grundsätzlich auch für eine rückwirkende Abschaffung bis zum 07.06.2018. Die im Jahre 2018 erfolgte Rechtsänderung hat insoweit den früheren untrennbaren Zusammenhang von Erhebungspflicht und finanzieller Situation der Kommune aufgehoben.

Die Abschaffung der Pflicht zur Erhebung der Straßenbeiträge rechtfertigt allerdings nicht, auf die gesetzliche Verpflichtung zum Haushaltsausgleich zu verzichten. Es obliegt der kommunalen Selbstverwaltung, in welcher Weise ein ausgeglichener Haushalt erreicht wird. Ein Verzicht auf die Einnahmen aus Straßenbeiträgen bzw. eine Rückzahlung nach rückwirkender Aufhebung einer Satzung muss daher aus den allgemeinen Deckungsmitteln oder über den Weg der Aufwandsreduzierung kompensiert werden. Mit dem Hebesatzrecht bei den Realsteuern steht den Kommunen eine Möglichkeit offen, ihre allgemeinen Deckungsmittel in erforderlichem Umfang anzupassen. Kurze Zeit nach dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Neuregelung der Erhebung von Straßenbeiträgen hat das Hessische Ministerium des Innern und für Sport in einem Begleiterlass vom 22.06.2018 auf die vorgenannten haushaltsrechtlichen Aspekte hingewiesen (Anlage 1).

- Frage 7. Sind Beschlüsse zur nachträglichen Abschaffung von Straßenausbaubeiträgen auch dann rechtssicher, wenn von der Abschaffung Beschlussfassende profitieren sollten?

Die Abschaffung von ehemals eingeführten Straßenbeiträgen ist durch die Aufhebung der entsprechenden Satzung möglich. Grundsätzlich greift das in § 25 HGO geregelte Mitwirkungsverbot bei Satzungsbeschlüssen nicht, weil Satzungen als abstrakt-generelle Normen regelmäßig keinen unmittelbaren (!) Vorteil oder Nachteil begründen (können); erst durch Subsumtion und Anwendung auf den Einzelfall wird der Inhalt der Norm konkretisiert und ein Vor- bzw. Nachteil für den Einzelnen begründet. Allein der Umstand, dass Gemeindevertreter als Einwohner der Gemeinde von Satzungen grundsätzlich immer auch selbst betroffen sind, rechtfertigt regelmäßig nicht die Annahme einer Interessenkollision. Ob im Einzelfall ausnahmsweise etwas Anderes gilt, muss gem. § 25 Abs. 3 HGO die jeweilige Gemeindevertretung entscheiden. Gerade bei rückwirkenden Satzungsänderungen ist es denkbar, dass die Entscheidung einen konkreten Sachverhalt und einen kleinen, individualisierbaren Bevölkerungskreis betrifft; bei entsprechender Zugehörigkeit zu diesem Einwohnerkreis ist ein betroffener Mandatsträger dann quasi Adressat der Entscheidung und muss sich zur Erhaltung des Vertrauens in die unparteiische und uneigennützig geführte Verwaltung der Mitwirkung enthalten (vgl. Hess. VGH, Urteil vom 28.11.2013 in HSGZ 2014 S. 110, 114; Adrian/Heger, in HSGZ 2014 S. 91, 93). Bei Zweifelsfragen steht es der Gemeinde frei,

sich mit einem Rechtsberatungersuchen an ihren kommunalen Spitzenverband oder auch an die für sie zuständige staatliche Aufsichtsbehörde zu wenden.

Frage 8. Ist vor den Kommunalwahlen mit einem Förderprogramm für den Kommunalstraßenbau zu rechnen, um den Kommunen, zumindest für die grundhafte Erneuerung ebensolcher Straßen ohne Beiträge der Bürgerinnen und Bürger, Unterstützung zukommen zu lassen?

Der von der Landesregierung in den Hessischen Landtag eingebrachte Entwurf des Landeshaushalts für 2020 sieht ein solches Förderprogramm nicht vor. Die Landesregierung hält – ebenso wie der Hessische Landtag – daran fest, dass der Erhalt kommunaler Straßen und die Entscheidung über eine eventuelle Beitragserhebung bei den Grundeigentümern ureigene Aufgabe der hessischen Städte und Gemeinden bleibt.

Wiesbaden, 12. Januar 2020

Peter Beuth

Anlagen



Hessisches Ministerium des Innern und für Sport
Postfach 31 67 · D-65021 Wiesbaden

Versand nur per Email

Regierungspräsidium
64283 Darmstadt
35338 Gießen
34117 Kassel

Geschäftszeichen: IV 2 – 15 i 10

Dst. Nr. 0005
Bearbeiter/in Herr Hardt
Durchwahl (06 11) 353 1510
Telefax: (06 11) 353 1697
Email: thorsten.hardt@hmdis.hessen.de
Ihr Zeichen
Ihre Nachricht

Datum 22. Juni 2018

Gesetz zur Neuregelung der Erhebung von Straßenbeiträgen vom 28. Mai 2018
Aufsichtsrechtliche Hinweise

1.) Gemeindliche Pflicht zur Erhebung von Straßenbeiträgen

Nach seitherigem Recht waren hessische Gemeinden im Falle eines defizitären Haushalts nach § 11 Abs. 1 und 3 KAG i. V. m. §§ 10, 92, 93 HGO verpflichtet, Straßenbeiträge in dem vom Gesetz zugelassenen Umfang zu erheben (Hess. VGH, Ur. v. 28. November 2013, Az. 8 A 617/12). Die Kommunalaufsicht durfte eine Gemeinde gemäß § 139 HGO zum Erlass einer Straßenbeitragssatzung anweisen und bei Nichterfüllung der Anweisung eine Straßenbeitragssatzung im Wege der Ersatzvornahme nach § 140 HGO erlassen (Hess. VGH, Ur. v. 12. Januar 2018, Az. 8 A 1485/13).

Der Hessische Landtag hat mit dem Gesetz zur Neuregelung der Erhebung von Straßenbeiträgen vom 28. Mai 2018 (GVBl. S. 247) die Regelungen zur Verpflichtung der Städte und Gemeinden Straßenbeiträge zu erheben, nunmehr grundlegend verändert. So wurde die bisherige „Soll-Vorschrift“ des § 11 KAG zur Erhebung von Straßenbeiträgen wieder in eine „Kann-Vorschrift“ umgewandelt. Gleichzeitig wurden die Einnahmebeschaffungsgrundsätze in § 93 Abs. 2 HGO wie folgt ergänzt:



Von der Verpflichtung, Entgelte vorrangig zu erheben, sind Straßenbeiträge nach den §§ 11 und 11a des Gesetzes über kommunale Abgaben ausgenommen. § 92 Abs. 4 bleibt unberührt.

In der Gesetzesbegründung heißt es hierzu:

*Durch die vorgesehenen Änderungen haben die Gemeinden weiterhin die Möglichkeit, Straßenbeitragssatzungen zu erlassen und Beiträge zu erheben; **eine Rechtspflicht dazu wird jedoch nicht mehr bestehen.***

Der bisher geltende Vorrang der Erhebung von Straßenbeiträgen nach KAG gegenüber Steuern gilt daher nicht mehr. Damit ist auch die gesetzliche Verpflichtung für defizitäre Kommunen entfallen, Straßenbeiträge zu erheben. Von daher gibt es künftig für die Aufsichtsbehörden keine rechtliche Grundlage mehr, die Erhebung von Straßenbeiträgen zu fordern und mit den aufsichtlichen Mitteln der §§ 138 ff. HGO durchzusetzen bzw. die Aufhebung von örtlichen Straßenbeitragssatzungen zu beanstanden.

2.) Pflicht zum Haushaltsausgleich

Die Abschaffung der Pflicht zur Erhebung von Straßenbeiträgen rechtfertigt allerdings nicht, auf die gesetzliche Verpflichtung zum Haushaltsausgleich zu verzichten. In der Gesetzesbegründung heißt es:

Der Hinweis auf den Haushaltsgrundsatz des Haushaltsausgleiches nach § 92 Abs. 4 stellt jedoch zugleich klar, dass die Rangfolge zur Erzielung von Erträgen keine Auswirkungen auf haushaltsrechtliche Pflichten, insbesondere auf die Verpflichtung zum Haushaltsausgleich hat. Bei defizitärer Haushaltslage muss eine Gemeinde weiter alle Möglichkeiten der Einnahmehbeschaffung zur Defizitvermeidung ausschöpfen, sie besitzt nunmehr nur eine größere Entscheidungsfreiheit bei der Schwerpunktsetzung auf die Einnahmequellen.

Ein Verzicht auf die Einnahmen aus Straßenbeiträgen muss daher aus den allgemeinen Deckungsmitteln oder über den Weg der Aufwandsreduzierung kompensiert werden. Bei der Entscheidung zum Beitragsverzicht haben die Städte und Gemeinden die aktuellen und künftig geltenden Rahmenbedingungen der Genehmigungsfähigkeit kommunaler Haushalte verantwortungsvoll zu berücksichtigen. So muss nach § 3 Abs. 3 GemHVO

die ordentliche Tilgung in voller Höhe aus der laufenden Verwaltungstätigkeit erwirtschaftet werden. Ab 2019 gelten zudem stringenterere Anforderungen an die Haushaltsgenehmigung (§ 97a HGO neu). Zudem müssen Kommunen, die am Entschuldungsprogramm der Hessenkasse teilnehmen, ab 2019 auch aus der laufenden Verwaltungstätigkeit den Hessenkassenbeitrag (bis zu 30 Jahren) erwirtschaften. Weiterhin gelten ab 2019 der sog. Liquiditätspuffer (§ 106 HGO) und die neuen Regelungen zum Liquiditätskredit nach § 105 HGO.

3.) Kreditgenehmigung für Maßnahmen des kommunalen Straßenbaues

Macht eine Kommune von der gesetzlichen Wahlfreiheit Gebrauch und verzichtet darauf, die Grundstückseigentümer an der Finanzierung der kommunalen Straßen zu beteiligen, wird in nicht wenigen Fällen der Kreditbedarf der betreffenden Kommune steigen. Die gesetzliche Neuregelung wirkt insoweit auch auf die Regelung des § 93 Abs. 3 HGO, wonach Kredite nur subsidiär aufgenommen werden dürfen. Es ist daher nicht zulässig, die gesetzliche Grundentscheidung für die kommunale Wahlfreiheit dadurch zu konterkarieren, dass Kreditgenehmigungen mit dem Hinweis auf die weiter bestehende Möglichkeit der Beitragserhebung versagt werden.

Maßstab für Kreditgenehmigungen ist § 3 Abs. 3 GemHVO (ab 1.1.2019: § 92 Abs. 5 Ziffer 2 HGO), wonach die jährlichen Tilgungsleistungen aus Einzahlungen der ordentlichen Verwaltungstätigkeit zu finanzieren sind. Soweit dies auch in der mittelfristigen Finanzplanung gesichert ist, bestehen keine Bedenken gegen die Genehmigung eines durch den Verzicht auf Straßenbeiträge entstehenden Mehrbedarfs von Krediten. Das Nettoneuverschuldungsverbot (aus der Konsolidierungsleitlinie) ist durch die Regelung in § 3 Abs. 3 GemHVO ersetzt worden.

Den Erlass leiten Sie bitte zur unmittelbaren Anwendung an die Unteren Aufsichtsbehörden weiter.

Im Auftrag


(Hardt)