

Hessischer Verwaltungsgerichtshof

Dokumentation: 8 A 1485/13

Urteil Rev. zugel. vom 12.01.2018
Sachgebiet: 014001 (Kommunalrechts)

Vorinstanz:

VG Gießen

AZ: 8 K 152/12.GI

erledigt am: 06.06.2013

Titel:

Kommunalaufsichtliche Anweisung zum Erlass einer Straßenbeitragssatzung

Leitsatz:

Bei defizitärer Haushaltslage muss eine Gemeinde alle Möglichkeiten zur Einnahmenbeschaffung ausschöpfen. Dies umfasst auch die Erhebung von Straßenbeiträgen und den Erlass der hierfür erforderlichen Straßenbeitragssatzung.

Die Kommunalaufsicht kann eine Gemeinde gemäß § 139 HGO zum Erlass einer Straßenbeitragssatzung anweisen.

Bei Nichterfüllung der Anweisung kann die Kommunalaufsicht im Wege der Ersatzvornahme nach § 140 HGO eine Straßenbeitragssatzung erlassen.

Eine Androhung der kommunalaufsichtsrechtlichen Ersatzvornahme sieht das hessische Recht nicht vor.

Suchwörter:

ANLIEGERBEITRÄGE, ANWEISUNG, BESTIMMTHEIT, DEFIZIT, DEFIZITÄRER HAUSHALT, GEMEINDEHAUSHALT, HAUSHALTAUSGLEICH, HAUSHALTSGRUNDSÄTZE, HAUSHALTSLAGE, KOMMUNALAUF S I C H T, KOMMUNALAUF S I C H T S R E C H T L I C H E E R S A T Z V O R N A H M E, R Ü C K W I R K U N G, S T R A ß E N B E I T R A G, S T R A ß E N B E I T R A G S S A T Z U N G, V O L L S T R E C K U N G

Normen:

HGO § 10, § 92, § 93, § 139, § 140, KAG § 11

8. Senat
8 A 1485/13
VG Gießen 8 K 152/12.GI

Verkündet am 12. Januar 2018
...
Justizbeschäftigte, als Urkunds-
beamtin der Geschäftsstelle



HESSISCHER VERWALTUNGSGERICHTSHOF
IM NAMEN DES VOLKES
URTEIL

In dem Verwaltungsstreitverfahren

der Stadt Schlitz,
vertreten durch den Magistrat,
An der Kirche 4, 36110 Schlitz,

Klägerin und Berufungsklägerin,

bevollmächtigt: Rechtsanwälte A.,
A-Straße, A-Stadt,

gegen

das Land Hessen,
vertreten durch das Landrat des Vogelsbergkreises,
Am Goldhelg 20, 36341 Lauterbach,

Beklagter und Berufungsbeklagter,

wegen Kommunalrechts
– Anweisung zum Erlass einer Straßenbeitragssatzung,
Ersatzvornahme –

hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof - 8. Senat - durch

Präsidenten des Hess. VGH ...,
Richterin am Hess. VGH ...,
Richterin am VG ... (abgeordnete Richterin),
ehrenamtlichen Richter Herr ...,
ehrenamtlichen Richter Herr ...

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 12. Januar 2018 für Recht erkannt:

Auf die Berufung der Klägerin wird das Urteil des Verwaltungsgerichts Gießen vom 6. Juni 2011 – 8 K 152/12.GI – abgeändert und die Androhung der Ersatzvornahme in Nr. 3 des angegriffenen Bescheids vom 23. Mai 2011 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 4. Januar 2012 aufgehoben.

Im Übrigen wird die Berufung der Klägerin zurückgewiesen.

Die Klägerin hat die Kosten des Berufungsverfahrens zu tragen.

Das Urteil ist im Kostenausspruch vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand

- 1 Die Klägerin begehrt die Aufhebung kommunalaufsichtsrechtlicher Verfügungen des Beklagten, die den Erlass einer Straßenbeitragssatzung betreffen.
- 2 Der Haushalt der Klägerin wies von 2010 bis 2014 jeweils ein Defizit aus. In den Jahren 2015 und 2016 war nach der Haushaltsplanung für jedes Jahr ein Überschuss zu erwarten.
- 3 Über eine Straßenbeitragssatzung verfügte die Klägerin zunächst nicht.
- 4 Der Haushaltsplan der Klägerin für das Jahr 2010 sah im Bereich der Gemeindestraßen einen Saldo aus Investitionstätigkeit (Investitionsaufwand minus gewährter Zuschüsse) in Höhe von 342.178 Euro vor. Dieser Betrag verteilte sich auf verschiedene Einzelmaßnahmen, darunter der Ausbau der Ortsdurchfahrt (K 80) des Stadtteils Pfordt im Umfang von 161.000 Euro und der Straßenbau in Unter-Schwarz im Umfang von 70.000 Euro (vgl. Entwurf eines Anweisungsbescheids vom 27.05.2010, Bl. 32 ff. der Behördenakte – BA –, S. 7 = Bl. 38 BA). Auf Nachfrage des Beklagten erklärte die

Klägerin, mit der Fertigstellung der Straßenbaumaßnahme in Pfordt sei im Juni 2011 zu rechnen.

- 5 Die Frage des Beklagten, ob die Absicht bestehe, auch im Hinblick auf die aktuell durchgeführten Straßenbaumaßnahmen zeitnah eine Straßenbeitragssatzung zu verabschieden, verneinte die Klägerin. Sie vertrat die Auffassung, zum Erlass einer solchen Satzung nicht verpflichtet zu sein, zumal die in ihrem Gebiet durchgeführten Straßenbaumaßnahmen allesamt nicht einer kommunalen Beitragspflicht unterliegen würden.
- 6 Nach weiterem schriftlichen Austausch der unterschiedlichen Rechtsauffassungen und entsprechender vorheriger Anhörung der Klägerin wies der Beklagte die Klägerin mit Bescheid vom 23.05.2011 an, für ihren Zuständigkeitsbereich eine Straßenbeitragssatzung wirksam in Kraft zu setzen, welche den Vorgaben des Gesetzes über Kommunale Abgaben entspreche. Die Satzung sei spätestens bis zum 30.09.2011 in Kraft zu setzen und mit Rückwirkung ab dem 01.06.2011 zu versehen (Nr. 1). Die sofortige Vollziehung der Anweisung wurde angeordnet (Nr. 2); für den Fall der Nichtbefolgung der Anweisung bis zum 30.09.2011 wurde die Ersatzvornahme angedroht und wurden die Kosten für diese vorläufig auf 2.000,- Euro veranschlagt (Nr. 3).
- 7 Zur Begründung wurde ausgeführt, die Anweisung finde ihre Rechtsgrundlage in § 139 HGO. Die Stadt sei verpflichtet, aufgrund ihrer defizitären Haushaltslage ihre eigenen Einnahmepotentiale vollständig auszuschöpfen. Hierzu gehöre auch die Realisierung möglicher Straßenbeitragseinnahmen. Auf die Frage, ob aktuell beitragsfähige Straßenbaumaßnahmen anstünden, komme es nicht entscheidend an, weil eine Satzung als generell-abstrakte Rechtsnorm gerade nicht an das Vorliegen konkreter Einzelfälle anknüpfe und daher jederzeit und unabhängig von der Anzahl der zu regelnden Fälle erlassen werden könne. Auch spreche einiges dafür, dass mit dem Ausbau der K80 im Bereich der Ortsdurchfahrt Pfordt noch im selben Jahr eine beitragsfähige Maßnahme bevorstehe. Wegen der weiteren Einzelheiten der Begründung wird auf den Bescheid vom 23.05.2011 verwiesen (Bl. 45 ff. der Gerichtsakte – GA –)

- 8 Die Klägerin erhob gegen diesen Bescheid am 24.06.2011 Widerspruch, welchen sie unter anderem damit begründete, es bestehe keine allgemeine Rechtspflicht zum Erlass einer Straßenbeitragssatzung. Vielmehr könne sie darüber im Rahmen der ihr durch Art. 28 GG garantierten kommunalen Selbstverwaltung entscheiden. Selbst wenn man aus § 93 Abs. 2 HGO eine solche Verpflichtung herleiten wolle, seien jedenfalls die entsprechenden Voraussetzungen im Falle der Klägerin nicht gegeben. Sie habe im Haushalt 2011 keine straßenbeitragsrelevanten Baumaßnahmen vorgesehen und auch für absehbare Zeit keine solchen Maßnahmen geplant.
- 9 Gleichwohl erließ die Stadtverordnetenversammlung der Klägerin am 26.09.2011 eine Straßenbeitragssatzung. Sie enthielt unter anderem folgende Regelungen:
- § 3 Anteil der Stadt
- Die Stadt trägt 50 % des beitragsfähigen Aufwands, wenn die Verkehrsanlage überwiegend dem Anliegerverkehr, 75 %, wenn sie überwiegend dem innerörtlichen und 90 %, wenn sie überwiegend dem überörtlichen Durchgangsverkehr dient.
- § 18 Vertrauensschutz
- Diese Satzung findet keine Anwendung auf Straßenbaumaßnahmen, deren Ausführung zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Satzung entweder bereits geplant oder mit deren Ausführung bereits zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Satzung begonnen worden ist.
- § 19 Inkrafttreten
- Diese Satzung tritt im Übrigen rückwirkend zum 01.06.2011 in Kraft.
- 10 Die Satzung wurde am 27.09.2011 im „Schlitzer Bote“ bekanntgemacht.
- 11 Mit Bescheid vom 04.10.2011 verfügte der Beklagte im Wege der Ersatzvornahme die Änderung der Straßenbeitragssatzung der Klägerin vom 26.09.2011 entsprechend des als Anlage beigefügten Satzungstextes. Die Kosten der Ersatzvornahme wurden vorläufig auf 300 Euro veranschlagt.

- 12 Der zum Bestandteil des Bescheids gemachte Satzungstext lautet in den maßgeblichen Punkten:

a)

§ 3 (Anteil der Stadt) erhält folgende Fassung:

§ 3 Anteil der Stadt

(1) Die Stadt Schlitz trägt 25 % des beitragsfähigen Aufwands, wenn die Verkehrsanlage überwiegend dem Anliegerverkehr, 50 % wenn sie überwiegend dem innerörtlichen und 75 %, wenn sie überwiegend dem überörtlichen Durchgangsverkehr dient.

(2) Unterscheiden sich Teile einer Verkehrsanlage in ihrer Verkehrsbedeutung, gelten die Regelungen in Abs. 1 für diese einzelnen Teileinrichtungen jeweils entsprechend.

b)

§ 18 (Vertrauensschutz) wird gestrichen.

c)

In dem bisherigen § 19 (Inkrafttreten) werden die Worte „im Übrigen“ gestrichen. Ferner wird der bisherige § 19 (Inkrafttreten) zu § 18 (Inkrafttreten).

- 13 Zur Begründung wurde ausgeführt, die Klägerin sei der Anweisung vom 23.05.2011 nicht vollständig nachgekommen. Durch die Festsetzung der kommunalen Anteilssätze, die zum Nachteil der Stadt über den in § 11 Abs. 3 KAG genannten Mindestsätzen lägen, habe die Klägerin gegen den Inhalt der Anweisung vom 23.05.2011 verstoßen. Dieser könne nur so verstanden werden, dass die Stadt ihren Eigenanteil nur entsprechend der in § 11 Abs. 3 KAG genannten Mindestsätze bestimmen dürfe. Dies ergebe sich eindeutig aus dem in der Bescheidbegründung angeführten Erfordernis, die Angleichung von Einnahmen und Ausgaben unter Ausschöpfung der der Stadt zustehenden Einnahmequellen zu erreichen.

- 14 Auch der Anweisung, der Satzung Rückwirkung beizumessen, sei die Klägerin mit der von ihr beschlossenen Vertrauensschutzregelung nicht nachgekommen. Die Kommunalaufsicht habe sicherzustellen, dass die Gemeinden im Einklang mit den Gesetzen verwaltet würden. Dieses Gebot lasse es der Behörde als ermessensgerecht erscheinen, gerade bei einem Verstoß wie der Verletzung der Beitragserhebungspflicht durch eine gegen öffentlich-rechtliche Vorschriften verstoßende Beitragssatzung selbst im Wege der Ersatzvornahme tätig zu werden, um dem Recht tatsächlich Geltung zu verschaffen. Wegen der Einzelheiten wird auf den Bescheid Bezug genommen (Bl. 20 ff. GA).
- 15 Die verfügten Satzungsänderungen wurden am 06.10.2011 im „Schlitzer Bote“ bekanntgemacht.
- 16 Am 06.10.2011 erhob die Klägerin Widerspruch gegen den Bescheid vom 04.10.2011.
- 17 Mit Widerspruchsbescheid vom 04.01.2012 wies der Beklagte beide Widersprüche der Klägerin zurück und führte zur Begründung aus, durch Verzicht auf den Erlass einer Straßenbeitragssatzung verstoße die Klägerin gegen ihre sich aus den gemeindewirtschaftsrechtlichen Bestimmungen ergebende Erhebungspflicht. Insbesondere verstoße sie gegen ihre Verpflichtung, alle Anstrengungen zu unternehmen, um einen ausgeglichenen Haushalt zu erstellen. Die Voraussetzungen für die Änderung der im September 2011 beschlossenen Straßenbeitragssatzung im Wege der Ersatzvornahme hätten vorgelegen, da die verabschiedete Satzung nicht der Anweisung des Beklagten entsprochen habe. Wegen der Einzelheiten wird auf den Widerspruchsbescheid Bezug genommen (Bl. 71 ff. GA).
- 18 Am 01.02.2012 hat die Klägerin Klage erhoben.
- 19 Das Verwaltungsgericht Gießen hat die Klage der Klägerin mit Urteil vom 06.06.2013 – 8 K 152/12.GI –, der Klägerin zugestellt am 19.06.2013, abgewiesen und die Berufung zugelassen. Auf dieses Urteil wird wegen des Weiteren erstinstanzlichen Vorbringens der Beteiligten und zur Darstellung der Entscheidungsgründe Bezug genommen (Bl. 136 bis 141 GA).
- 20 Mit Schriftsatz vom 03.07.2013, bei dem Verwaltungsgericht Gießen am selben Tag eingegangen, hat die Klägerin Berufung eingelegt, die sie – nach Verlängerung der

Berufungsbegründungsfrist bis zum 19.09.2013 – mit am selben Tag beim Berufungsgericht eingegangenen Schriftsatz vom 18.09.2013 begründet hat.

- 21 Die Klägerin trägt vor, die Änderung von § 11 Abs. 1 Hessisches Gesetz über kommunale Abgaben (KAG) zum 01.01.2013 (Art. I des Gesetzes vom 21.11.2012, GVBl. I S. 436), wonach die Gemeinden für den Umbau und Ausbau der öffentlichen Straßen, Wege und Plätze (Verkehrsanlagen), der über die laufende Unterhaltung und Instandsetzung hinausgeht, nunmehr Beiträge erheben sollten, sei verfassungswidrig. Hierdurch werde das kommunale Selbstverwaltungsrecht unakzeptabel eingeschränkt und die Kommunen weiter bevormundet. Letztlich sei dies im vorliegenden Fall allerdings ohne Belang, denn im Anfechtungsprozess sei die Rechtslage zum Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung maßgebend.
- 22 Das Verwaltungsgericht habe den Vortrag der Klägerin, ihre Finanzplanung von 2013 bis 2016 weise Überschüsse aus, zu Unrecht als nicht relevant und als „Annahme im spekulativen Bereich“ abgetan. Das Gericht hätte dem Wahrheitsgehalt des diesbezüglichen Vortrags nachgehen und sich ein eigenes Bild machen müssen; indem es dies nicht getan habe, habe es das rechtliche Gehör der Klägerin verletzt. Eine Kommune könne nicht immer einen ausgeglichenen Haushalt bereitstellen; dies habe der Gesetzgeber selbst so gesehen und deshalb die Möglichkeit eines Haushaltssicherungskonzepts vorgesehen. Mit ihrer Finanzplanung habe die Klägerin aufgezeigt, wie das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts auf Sicht zu erreichen sein werde. In einer solchen Situation nur „den Moment zu leben“ und gleich als „einzigen Ausweg“ den Erlass einer Straßenbeitragssatzung zu fordern und der Klägerin im Wege der Ersatzvornahme aufzuzwingen, verbiete sich geradezu. Dies insbesondere, wenn mit einer solchen Maßnahme ein Haushaltsausgleich überhaupt nicht erzielt werden könne. Im Übrigen sei es auch nach der neuen Regelung im KAG immer noch der Kommune überlassen, in welcher Höhe sie die gemeindlichen Eigenanteile bei Kommunalen Abgaben festlege. Die Kommunalaufsicht sei nicht befugt, Ermessenentscheidungen anstelle der von den Bürgern gewählten Selbstverwaltungsorgane zu treffen. Vielmehr stehe ein solcher eigener Ermessensspielraum der Kommunalaufsicht gerade nicht zu; alles andere wäre mit Art. 28 GG unvereinbar. Zwar verpflichte das Gesetz die Gemeinden dazu, einen ausgeglichenen Haushalt aufzustellen. Auf welche Weise dieser Ausgleich erreicht

werde, obliege ausschließlich der Entscheidungsbefugnis der Stadtverordnetenversammlung der Klägerin. Der Landrat als Aufsichtsbehörde könne zwar einen nicht ausgeglichenen Haushalt beanstanden, keinesfalls aber sei er berechtigt, die Stadt mittels Anweisung zu einzelnen, konkreten Maßnahmen zu verpflichten.

- 23 Ohnehin würden die Straßenbeiträge aufgrund ihrer geringen Höhe in keinem Fall zu einem Haushaltsausgleich führen.
- 24 Unabhängig von den materiell-rechtlichen Gründen sei die Verfügung vom 04.10.2011 über den Erlass einer 1. Änderungssatzung bereits wegen der Nichteinhaltung des gesetzlich vorgegebenen Verfahrens aufzuheben. Die Verfügung sei nämlich nicht Inhalt der Anweisungsverfügung vom 23.05.2011 gewesen. Da die Änderung des § 3 der Straßenbeitragssatzung auf die in § 11 Abs. 3 KAG vorgesehenen Mindestsätze keine Grundlage in der Anweisungsverfügung finde, könne sie auch nicht im Wege der Ersatzvornahme durchgesetzt werden. Schließlich verletze die Verfügung vom 04.10.2011 den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, weil der Klägerin kein Raum für eine eigene Entscheidung gegeben worden sei.
- 25 Nach der Verabschiedung der Haushalte für die Jahre 2015 und 2016 durch die Klägerin bewiese sich die positive Entwicklung der Finanzlage der Klägerin. Im Ergebnishaushalt 2015 sei ein Überschuss von 35.115 Euro ausgewiesen, der Ergebnishaushalt Jahr 2016 weise einen Überschuss von 166.573 Euro aus. An diesen Zahlen zeige sich, dass es einer Straßenbeitragssatzung nicht bedürfe.
- 26 Im Übrigen sei die Klägerin aufgrund von im Jahr 1972 im Vorgriff auf die Gebietsreform geschlossenen Grenzänderungsverträgen gehindert, in einzelnen Gemeindeteilen Straßenbeiträge zu erheben, da dies in den Verträgen jeweils ausdrücklich ausgeschlossen worden sei.
- 27 Die Klägerin beantragt,

unter Abänderung des Urteils des Verwaltungsgerichts Gießen vom 6. Juni 2013
- 8 K 152/12.GI -

die Anweisungsverfügung des Beklagten mit Androhung der Ersatzvornahme vom 23. Mai 2011 zum Erlass einer Straßenbeitragssatzung durch die Klägerin

sowie

die Verfügung des Beklagten vom 4. Oktober 2011 über den Erlass einer 1. Änderungssatzung der Klägerin im Wege der Ersatzvornahme durch den Beklagten

und

den die Widersprüche der Klägerin zurückweisenden Widerspruchsbescheid des Beklagten vom 4. Januar 2012 aufzuheben,

hilfsweise, die Revision zuzulassen.

- 28 Der Beklagte beantragt,
die Berufung zurückzuweisen.
- 29 Zur Begründung bezieht er sich auf seine Ausführungen in den angegriffenen Bescheiden. Weiterhin führt er aus, da die Klägerin zur Erreichung eines Haushaltsausgleichs unstreitig auf Steuereinnahmen angewiesen sei, bedürfe es keiner genauen Betrachtung ihrer Haushaltslage. In einem solchen Fall müssten immer Straßenbeiträge erhoben werden. Dies folge aus § 93 Abs. 2 HGO, der eine gesetzliche bindende Reihenfolge der Einnahmebeschaffung vorsehe. Nur wenn eine Kommune zuvor alle vertretbaren und gebotenen Möglichkeiten der Entgeltbeschaffung für ihre Leistungen vollständig ausgeschöpft habe, sei sie zur Steuererhebung berechtigt.
- 30 Unabhängig davon sei für die Rechtmäßigkeit der streitigen Anweisung allein entscheidend, dass der Haushalt im Jahr 2011 defizitär gewesen sei. Im Haushaltsplan für das Jahr 2011 habe zunächst ein Defizit von 782.000,- Euro bestanden; dieses sei im Nachtragshaushalt auf 651.000,- Euro vermindert worden. Die Haushaltswirtschaft 2011 sei auch in der Realität defizitär verlaufen, im ordentlichen Ergebnis weise das Haushaltsjahr eine Unterdeckung von rund 474.000,- Euro aus.
- 31 Doch auch unter Berücksichtigung der von der Klägerin angeführten günstigeren Entwicklung in den Jahren 2013 bis 2016 sei die Haushaltslage der Klägerin unverändert als defizitär anzusehen. Entscheidend sei, dass in die Betrachtung der Frage eines Haushaltsausgleichs auch die (ungedeckten) Altfehlbeträge aus Vorjahren miteinzubeziehen seien. Bei entsprechender Vorgehensweise ergebe sich im

Betrachtungszeitraum trotz angeführter Überschüsse ein Gesamtdefizit für die Jahre 2013 bis 2016 von rund 1,6 Millionen Euro. Unter Berücksichtigung der zwischenzeitlich vorliegenden vorläufigen Jahresergebnisse werde sich das Gesamtdefizit auf voraussichtlich 3,8 Mio. Euro erhöhen.

- 32 Den von der Klägerin bei dem Verwaltungsgericht Gießen im September 2011 gestellten Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz gegen die Verfügung vom 23.05.2011 lehnte dieses mit Beschluss vom 26.09.2011 – 8 L 2643/11.GI – ab. Die dagegen eingelegte Beschwerde wies der Hessische Verwaltungsgerichtshof mit Beschluss vom 20.12.2011 – 5 B 2017/11 – zurück.
- 33 Wegen der Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird im Übrigen auf die Schriftsätze der Beteiligten im gesamten Verwaltungsstreitverfahren sowie die Behördenvorgänge des Beklagten (1 Ordner) und die Akten des Eilverfahrens 8 L 2643/11.GI / 5 B 2017/11 (2 Bände, einschließlich Anlagen) Bezug genommen, die allesamt zum Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen sind.

Entscheidungsgründe

- 34 Die im Urteil des Verwaltungsgerichts Gießen zugelassene Berufung ist auch im Übrigen zulässig, insbesondere form- und fristgerecht eingelegt und begründet worden (§ 124a Abs. 2, Abs. 3 VwGO).
- 35 Die Berufung der Klägerin ist jedoch nur bezüglich der Androhung der Ersatzvornahme begründet, im Übrigen unbegründet. Das Verwaltungsgericht Gießen hat die Klage der Klägerin überwiegend zu Recht abgewiesen.
- 36 I. Die Anweisung in Nr. 1 des Bescheids des Beklagten vom 23.05.2011 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 04.01.2012 ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage ist dabei der Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung, hier der Erlass des Widerspruchsbescheids.
- 37 Die Anweisung in Nr. 1 des Bescheids vom 23.05.2011 beruht auf § 139 Hessische Gemeindeordnung in der Fassung vom 07.03.2005 (GVBl. I S. 142, geändert durch Gesetz vom 16.12.2011, GVBl. I S. 786) – HGO 2012 –. Danach kann die

Aufsichtsbehörde die Gemeinde anweisen, innerhalb einer bestimmten Frist das Erforderliche zu veranlassen, wenn die Gemeinde die ihr gesetzlich obliegenden Pflichten oder Aufgaben nicht erfüllt. Diese Voraussetzungen sind erfüllt, da die Klägerin wegen ihrer defizitären Haushaltslage zum Erlass einer Straßenbeitragssatzung verpflichtet war und gegen diese Pflicht verstoßen hat.

- 38 1. Die Pflichtverletzung im Sinne von § 139 HGO 2012 setzt ein Unterlassen der Gemeinde bezogen auf eine konkret ausgestaltete Handlungspflicht voraus (vgl. Hess. VGH, Beschluss vom 17.06.2015 – 8 B 759/15 – juris Rdnr. 12; Schmidt, in: Bennemann u.a., Kommunalverfassungsrecht Hessen, Stand: Mai 2017, – KVRH –, §138 HGO Rdnr. 7; Schneider/Dreßler, HGO, Stand: 2015, § 139 Anm. 4). Diese Handlungspflicht muss im Gesetz festgelegt, zumindest aber durch dessen Auslegung zu ermitteln sein. Der Gemeinde muss es bei objektiver Betrachtungsweise möglich sein, aus dem Gesetz zu erkennen, was von ihr verlangt wird oder wie sie zu handeln hat. Diese Voraussetzungen sind für die Pflicht zum Erlass einer Straßenbeitragssatzung jedenfalls bei defizitärer Haushaltslage der Gemeinde erfüllt.
- 39 a) § 11 Abs. 1 des Hessischen Gesetzes über Kommunale Abgaben in der hier maßgeblichen, bis zum 31.12.2012 geltenden Fassung (KAG vom 17.03.1970, GVBl. I S. 225, zuletzt geändert durch Gesetz vom 31.01.2005, GVBl. I S. 54) – KAG 2005 – eröffnet die Möglichkeit für die Gemeinden, Straßenbeiträge zu erheben, gestaltet dies indes nicht als Verpflichtung.
- 40 Eine Pflicht zum Erlass einer Straßenbeitragssatzung ergibt sich jedoch regelmäßig aus den der Gemeinde durch die HGO 2012 auferlegten haushaltswirtschaftlichen Pflichten. Die Gemeinde hat ihr Vermögen und ihre Einkünfte so zu verwalten, dass die Gemeindefinanzen gesund bleiben (§ 10 Satz 1 HGO 2012). Sie hat zudem ihre Haushaltswirtschaft so zu planen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist (§ 92 Abs. 1 Satz 1 HGO 2012). Gleichzeitig soll der Haushalt in jedem Haushaltsjahr unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus den Vorjahren ausgeglichen sein (§ 92 Abs. 3 Satz 1 HGO 2012).
- 41 Ist der Haushaltsausgleich danach als Soll-Vorschrift ausgestaltet, so bedeutet dies für die Gemeinde grundsätzlich die Verpflichtung, den Haushaltsausgleich auch tatsächlich herbeizuführen und dazu alle notwendigen Maßnahmen auf der Einnahmen- und

Ausgabenseite zu treffen. Der Gesetzgeber wollte mit der Ausgestaltung als Soll-Regelung lediglich der Situation Rechnung tragen, in der es einer Gemeinde trotz aller Anstrengungen in einem Haushaltsjahr nicht gelingt, einen ausgeglichenen Haushalt aufzustellen. In diesem Fall soll ein Abweichen von der Verpflichtung zum ausgeglichenen Haushalt (ausnahmsweise) möglich sein, ohne dass hierin eine Gesetzesverletzung liegt (vgl. Hess. VGH, Urteil vom 28.11.2013 – 8 A 617/12 – juris Rdnr. 27). Vorrangig sind jedoch Sparsamkeit und die Ausschöpfung sämtlicher Einnahmemöglichkeiten. Der Grundsatz des Haushaltsausgleichs ist ein elementarer Grundsatz des Rechts der öffentlichen Haushalte, der auch und gerade bei angespannter Finanzlage nichts an Bedeutung verliert (vgl. Hess. VGH, Urteil vom 14.02.2013 – 8 A 816/12 – juris Rdnr. 41).

- 42 Dementsprechend regelt § 93 HGO 2012 die Grundsätze zur Erzielung von Erträgen und Einzahlungen. Nach § 93 Abs. 1 HGO 2012 erhebt die Gemeinde Abgaben nach den gesetzlichen Vorschriften, das heißt, sie ist zur Abgabenerhebung verpflichtet (vgl. Hess. VGH, Beschluss vom 15.03.1991 – 5 TH 642/89 – juris Rdnr. 27). Nach § 93 Abs. 2 HGO 2012 hat eine Gemeinde die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Einnahmen soweit vertretbar und geboten aus Entgelten für ihre Leistungen, im Übrigen aus Steuern zu beschaffen, soweit die sonstigen Einnahmen nicht ausreichen. Nach § 93 Abs. 3 HGO 2012 darf die Gemeinde Kredite nur aufnehmen, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre.
- 43 Diese Bestimmungen stellen keine bloßen Zielvorgaben dar, die die Gemeinde auf Grund von Zweckmäßigkeitsüberlegungen befolgen oder auch nicht befolgen kann, sondern sie enthalten gesetzliche Verpflichtungen, deren Nichtbeachtung das Recht verletzt (vgl. Hess. VGH, Beschluss vom 15.03.1991, a.a.O., juris Rdnr. 27). Mit der Regelung in § 93 Abs. 2 HGO 2012 wird den Gemeinden eine Rangfolge zur Einnahmehbeschaffung vorgegeben, wobei die speziellen Deckungsmittel vorrangig eingesetzt werden müssen und Steuern als allgemeine Deckungsmittel nur subsidiär herangezogen werden können (vgl. Hess. VGH, Urteil vom 28.11.2013, a.a.O., juris Rdnr. 34).
- 44 § 93 Abs. 2 HGO 2012 legt der Gemeinde mithin die Pflicht auf, alle Möglichkeiten der Einnahmehbeschaffung auszuschöpfen, bevor sie auf die Erhebung von Steuern

zurückgreift. Im Falle eines defizitären Haushalts muss sie ihre Kräfte zur Sanierung des notleidenden Haushalts bis zur Grenze des ihr rechtlich Möglichen anstrengen, was auch und gerade die Erhebung aller rechtlich zur Verfügung stehenden Abgaben umfasst (vgl. Daneke, KVRH, § 92 Rdnr. 42).

- 45 Die Pflicht gem. § 93 Abs. 1 HGO 2012 Abgaben zu erheben, umfasst auch die in § 11 Abs. 1 und Abs. 3 KAG 2005 geregelten Straßenbeiträge. Danach können die Gemeinden für die Schaffung, Erweiterung und Erneuerung öffentlicher Einrichtungen Beiträge von den Grundstückseigentümern erheben, denen die Möglichkeit der Inanspruchnahme dieser öffentlichen Einrichtungen nicht nur vorübergehende Vorteile bietet.
- 46 Das nach dem Wortlaut der Bestimmung den Gemeinden eingeräumte Ermessen hinsichtlich der Erhebung von Straßenbeiträgen verdichtet sich aufgrund des kommunalen Haushaltsrechts zu einer Pflicht der Gemeinden, mögliche Beiträge auch tatsächlich zu erheben und als Grundlage hierfür eine Straßenbeitragssatzung zu schaffen (vgl. Schmidt, KVRH, § 139 Rdnr. 15; Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 9. Auflage 2012, § 28 Rdnr. 8). Hiervon kann nur in Ausnahmefällen abgesehen werden, etwa wenn eine Gemeinde in der Lage ist, sich die entsprechenden Einnahmen zur Erfüllung ihrer Aufgaben aus sonstigen Einnahmen zu beschaffen (Rauscher, in: Schneider/Dressler/Lüll, Hess. Gemeindeordnung, Stand 2011, § 93 Anm. II. 3.). Unter diese sonstigen Einnahmen fallen alle Einnahmen, die nicht den Entgelten oder Steuern zuzuordnen sind, z. B. Erträge aus Vermögensnutzung und staatlichen Zuweisungen.
- 47 Bei einer defizitären Haushaltsslage kann von einem Ausnahmetatbestand regelmäßig nicht ausgegangen werden, vielmehr wird gerade dann die Möglichkeit zur Beitragserhebung zur Pflicht (vgl. Hess. VGH, Urteil vom 28.11.2013, a.a.O., juris Rdnr. 35; Beschluss vom 12.01.2011 - 8 B 2106/10 – juris Rdnr. 3; Beschluss vom 20.12.2011 – 5 B 2017/11 – juris Rdnr. 13; Schneider/Dreßler, a.a.O., § 93 Anm. 3b).
- 48 Die von den Anliegern einer Straßenbaumaßnahme erhobenen Straßenbeiträge stellen die Gegenleistungen für die besonderen Vorteile dar, die diesen aus der konkreten Inanspruchnahmemöglichkeit der Anlage erwachsen. Demgegenüber würden bei einer Finanzierung der von der Gemeinde erbrachten Leistung durch Steuern die

Grundstückseigentümer die von dieser Leistung ausgelösten zusätzlichen Vorteile auf Kosten der Allgemeinheit, also gleichsam entgeltlos erhalten (vgl. Hess. VGH, Urteil vom 28.11.2013, a.a.O., juris Rdnr. 27; Driehaus, a.a.O., § 28 Rdnr. 8; Schneider/Dreßler, a.a.O., § 93 Anm. 3b).

- 49 Aus der sich sonach aus den haushaltsrechtlichen Vorschriften der HGO 2012 ergebenden Handlungspflicht einer Gemeinde, im Falle der defizitären Haushaltslage Straßenbeiträge zu erheben, erwächst zwangsläufig das der Erfüllung dieser Pflicht vorgeschaltete Erfordernis, die rechtlichen Grundlagen für die Beitragserhebung durch Erlass einer Straßenbeitragssatzung zu schaffen. Denn Kommunale Abgaben dürfen nur aufgrund einer Satzung erhoben werden (§ 2 KAG).
- 50 b) Zum hier maßgeblichen Zeitpunkt des Erlasses des Widerspruchsbescheids vom 04.01.2012 war die Klägerin zum Erlass einer Straßenbeitragssatzung verpflichtet, da ihre Haushaltslage in den Jahren 2010 bis 2012 defizitär war. Nach den Haushaltsplanungen lag das ordentliche Ergebnis des Ergebnishaushalts im Jahr 2010 bei einem Defizit von 954.357 Euro, 2011 bei einem Minus von 651.021 Euro und 2012 bei einem Minus von 204.306 Euro. Das später ermittelte ordentliche Rechnungsergebnis ergab für 2010 ein Defizit von 697.147 Euro, für 2011 ein Defizit von 473.907,- Euro und für 2012 ein Defizit von 562.039 Euro (vgl. Darlegungen des Beklagten im Schriftsatz vom 09.04.2015, Bl. 215 GA). Zudem war eine anhaltende defizitäre Haushaltslage auch für die kommenden Jahre abzusehen. Im ordentlichen Rechnungsergebnis wiesen die Haushalte für 2013 und 2014 ebenfalls Defizite aus (-306.715,- Euro und -977.368,- Euro).
- 51 Demgegenüber sahen zwar die Haushaltsplanungen für 2015 und 2016 Überschüsse vor. Da das Gesetz jedoch einen ausgeglichenen Haushalt unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren verlangt (§ 92 Abs. 3 Satz 1 HGO 2012), konnte ein ausgeglichener Haushalt auch für 2015 und 2016 nicht erreicht werden. Dazu waren die ausgewiesenen Überschüsse von 35.115,- Euro (2015) und 166.573,- Euro (2016) im Vergleich zu den eben dargelegten Fehlbeträgen aus den Vorjahren zu niedrig. Schon von daher gab es für das Verwaltungsgericht keinen Grund, dem Vortrag der Klägerin, im mittelfristigen Planungszeitraum sei mit Überschüssen zu rechnen, weiter nachzugehen.

- 52 Gegen die Pflicht der Klägerin zum Erlass einer Straßenbeitragssatzung kann diese nicht mit Erfolg einwenden, es seien im Stadtgebiet straßenbeitragspflichtige Baumaßnahmen weder geplant noch absehbar (gewesen). Da der Klägerin die Straßenbaulast für die Gemeindestraßen obliegt (§ 43 HStrG), erscheint es ausgeschlossen, dass in ihrem Bereich auf Dauer keine beitragsrelevanten Ausbaumaßnahmen an Straßen und deren Nebenanlagen anfallen würden, zumal unter Berücksichtigung der durchschnittlichen „Lebensdauer“ einer Straße, die rund 25 Jahre beträgt (vgl. Bay. VGH, Urteil vom 14.07.2010 – 6 B 08.2254 – juris Rdnr. 29).
- 53 Selbst wenn zum hier maßgeblichen Zeitpunkt keine konkreten, beitragsfähigen Straßenbaumaßnahmen absehbar gewesen wären, war die Klägerin daher verpflichtet, die Voraussetzungen für eine Beitragserhebung zu schaffen und eine entsprechende Satzungsregelung vorzuhalten.
- 54 Davon abgesehen sind zumindest die Straßenbaumaßnahmen im Stadtteil Pfordt von 2011 als straßenbeitragspflichtig anzusehen. Die vom Beklagten im Rahmen des Eilverfahrens vorgelegten Fotografien zeigen, dass bei den Bauarbeiten in Pfordt erstmals Gehwege entlang der Straßen errichtet wurden, teils ein-, teils beidseitig. Zuvor hatte es hier nur gepflasterte Abwasserrinnen gegeben. Zudem wurde erstmals eine durchgehende Straßenbeleuchtung installiert (vgl. Schriftsatz des Beklagten im Eilverfahren 8 L 2643/11.GI/7 B 2071/11 vom 20.09.2011, Bl. 122 ff. der dortigen Gerichtsakte und die dazu vorgelegten Fotografien in der Anlage 2, grüner Hefter). Diese Maßnahmen erfüllen den Tatbestand des verbessernden Ausbaus, weil hierdurch eine klare Aufteilung der Straßenfläche nach Fußgänger- und Fahrzeugverkehr bewirkt wurde und damit die Gefahren des Straßenverkehrs verringert wurden (vgl. Driehaus, a.a.O., § 32 Rdnr. 67; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 09.10.2002 – 15 E 980/02 – juris Rdnr. 4 - 6).
- 55 Auch die von der Klägerin in den Jahren 1971 und 1972 mit den Vorgängergemeinden ihrer späteren Ortsteile geschlossenen Grenzänderungs- und Auseinandersetzungsverträge wirken sich auf ihre Beitragserhebungspflicht nicht aus. Es spricht viel dafür, dass eine in diesen koordinationsrechtlichen Verträgen getroffene Regelung, nach der die Klägerin dauerhaft gehindert wäre, Straßenbeitragssatzungen zu erlassen, die für alle Ortsteile gelten, wegen Unvereinbarkeit mit der Gesetzeslage

unwirksam wäre (vgl. Hess. VGH, Beschluss vom 09.03.2017 – 8 A 295/15.Z – juris). Eine entsprechende Vereinbarung betrifft daher allenfalls die Berechtigung der Klägerin, für eine konkrete Ausbaumaßnahme Straßenbeitragsbescheide zu erlassen.

- 56 Die Verpflichtung zum Erlass einer Straßenbeitragssatzung wird schließlich nicht dadurch infrage gestellt, dass die Erhebung von Ausbaubeiträgen „in keinem Falle zu einem Haushaltsausgleich“ führen könnte, weil „die theoretisch denkbaren Straßenbeiträge ihrer Höhe nach hierfür ohne Relevanz“ seien, wie die Klägerin geltend macht.
- 57 Denn mit der Pflicht, einen ausgeglichenen Haushalt bereitzustellen, geht die Pflicht einher, ein eventuelles Defizit so gering wie möglich zu halten und ein vorhandenes abzubauen (vgl. Hess. VGH, Urteil vom 14.02.2013 – 8 A 816/12 – juris Rdnr. 50; OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 07.06.2011 – 4 L 216/09 – juris Rdnr. 41). Auch wenn ein vollständiger Haushaltsausgleich nicht möglich ist, muss sich die Kommune diesem durch Einsparmaßnahmen und Einnahmenerhöhungen soweit wie möglich annähern (vgl. BVerwG, Urteil vom 16.06.2015 – BVerwG 10 C 13.14 – juris Rdnr. 24). Deshalb wirkt sich die Frage, in welchem Maße mögliche Straßenausbaubeiträge zur Verringerung des Haushaltsdefizits konkret beizutragen geeignet sind, nicht auf die Handlungspflicht der Klägerin aus.
- 58 c) Die Klägerin ist ihrer Pflicht zum Erlass einer diesen gesetzlichen Verpflichtungen entsprechenden Straßenbeitragssatzung nicht nachgekommen.
- 59 Zwar hat sie am 26.09.2011 eine Straßenbeitragssatzung beschlossen und am 27.09.2011 bekannt gemacht. Diese Straßenbeitragssatzung – StBS – genügte jedoch nicht den Vorgaben des KAG 2005 in Verbindung mit den haushaltswirtschaftlichen Pflichten der Klägerin. Die in ihr getroffenen Regelungen hätten zu einem nicht vertretbaren Einnahmenverzicht der Klägerin geführt.
- 60 So wurde der städtische Eigenanteil in § 3 StBS höher festgelegt als vorgeschrieben und in § 18 StBS ein nicht notwendiger Vertrauensschutztatbestand geschaffen.
- 61 Mit dem kommunalen Eigenanteil soll der Vorteil der Allgemeinheit bei der Nutzung der ausgebauten Verkehrsanlagen ausgeglichen werden (vgl. § 11 Abs. 3 Satz 2 KAG 2005). Nach den Vorgaben in § 11 Abs. 3 Satz 1 KAG 2005 liegt der gemeindliche

Eigenbehalt bei überwiegend dem Anliegerverkehr dienenden Verkehrsanlagen bei mindestens 25 %, bei überwiegend dem innerörtlichen Durchgangsverkehr dienenden Anlagen bei mindestens 50 % und bei überwiegend dem überörtlichen Durchgangsverkehr dienenden Anlagen bei mindestens 75 %.

- 62 Demgegenüber setzte die Klägerin in ihrer am 26.09.2011 beschlossenen StBS den Eigenanteil der Stadt auf 50 % für überwiegend dem Anliegerverkehr dienende Verkehrsanlagen, auf 75 % für überwiegend dem innerörtlichen Durchgangsverkehr dienende Anlagen, und auf 90 % für überwiegend dem überörtlichen Durchgangsverkehr dienende Anlagen fest. Mögliche Einnahmen über Straßenbeiträge wären bei der von der Klägerin verabschiedeten Satzungsversion also je nach abzurechnender Verkehrsanlage um 25 % oder 15 % niedriger ausgefallen, als gesetzlich möglich.
- 63 Auch der in § 18 StBS geschaffene Vertrauensschutztatbestand entspricht nicht den gesetzlichen Vorgaben. Nach § 11 Abs. 9 Satz 1 KAG 2005 entsteht die Beitragspflicht mit der Fertigstellung der Einrichtung. Zwar muss bei der Fertigstellung der Anlage eine wirksame Straßenbeitragssatzung vorhanden sein, damit die Beitragspflicht entstehen kann (vgl. Hess. VGH, Urteil vom 31.05.1979 – V OE 18/78 – juris), jedoch kann eine solche mit Rückwirkung von bis zu sechs Monaten in Kraft gesetzt werden (§ 3 Abs. 1 KAG 2005). Der von der Klägerin in § 18 StBS normierte Vertrauensschutztatbestand nimmt hingegen sämtliche Straßenbaumaßnahmen aus der Beitragspflicht aus, welche zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Satzung entweder bereits geplant oder mit deren Ausführung zu diesem Zeitpunkt bereits begonnen worden war. Damit hätte die Klägerin auf Beitragseinnahmen verzichtet, die andernfalls ohne weiteres unter die Beitragspflicht gefallen wären.
- 64 2. Die Anweisungsverfügung des Beklagten, deren tatbestandliche Voraussetzungen sonach vorgelegen haben, leidet auch nicht an einem Ermessensfehler.
- 65 a) Der Beklagte war sich seiner Pflicht, im Rahmen des § 139 HGO 2012 eine Ermessensentscheidung zu treffen, bewusst. Dies zeigen die vorangegangenen Versuche des Beklagten, die Klägerin zu einer eigenständigen Entscheidung in Bezug auf die fehlende Straßenbeitragssatzung zu veranlassen. Auch die ausführliche Begründung auf S. 8 bis 10 (Bl. 52 – 54 GA) des Bescheids vom 23.05.2011 belegt

dies. Hier führt der Beklagte detailliert aus, warum er sein kommunalaufsichtsrechtliches Einschreiten für notwendig gehalten hat.

- 66 b) Die Anweisung in Nr. 1 des Bescheids vom 23.05.2011 genügt auch dem Bestimmtheitsgebot.
- 67 Ein Verwaltungsakt ist hinreichend bestimmt, wenn die Rechtsbeziehung, die darin geregelt wird, bestimmbar ist. Dabei genügt es, wenn sich die Bestimmbarkeit des Verwaltungsaktes zwar nicht aus seinem verfügenden Teil, jedoch aus den Umständen seines Erlasses, seinem Zweck und aus der dem Bescheid beigefügten Begründung ergibt (vgl. Hess. VGH, Urteil vom 22.09.1992 – 11 UE 2954/86 – juris Rdnr. 42; Stelkens in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 8. Auflage 2014, § 37 Rdnr. 3 m. w. N.). Maßgeblich ist hierbei die Gestalt des Verwaltungsaktes, die dieser durch den Widerspruchsbescheid gefunden hat.
- 68 Eine kommunalaufsichtsrechtliche Anweisung muss erkennen lassen, welche Pflichten oder Aufgaben die Gemeinde nicht erfüllt hat und welche Maßnahmen nunmehr konkret zu treffen sind (vgl. Schneider/Dreßler, HGO, 2016, §§ 138-140 Anm. 5). Die durch das Verhältnismäßigkeitsprinzip gebotene Schonung der gemeindlichen Selbstverwaltung verlangt allerdings, dass dort, wo unterschiedliche gemeindliche Maßnahmen zur Herstellung eines rechtmäßigen Zustandes geeignet sind, der Gemeinde ein Wahlrecht belassen wird. Insbesondere dürfen kommunalaufsichtsrechtliche Anordnungen nicht in einen der Gemeinde zustehenden Ermessensspielraum eingreifen; sie müssen sich hier darauf beschränken, unter Respektierung dieses Ermessensspielraums das von der Gemeinde zu fordern, was von ihr von Rechts wegen gefordert werden kann (vgl. Lange, Kommunalrecht, 2013, S. 1158/1159, Rdnr. 105).
- 69 Gemessen hieran ist die Anweisung unter Nr. 1 des Bescheids vom 23.05.2011 hinreichend bestimmt. Die Klägerin wird angewiesen, „für ihren Zuständigkeitsbereich eine Straßenbeitragssatzung wirksam in Kraft zu setzen, welche den Vorgaben des Gesetzes über kommunale Abgaben (KAG) entspricht“. Die Anweisung gibt klar und eindeutig vor, welches Verhalten von der Klägerin verlangt wird. Dabei genügt auch die Regelung, die zu erlassende Satzung müsse den Vorgaben des KAG entsprechen, dem Bestimmtheitserfordernis. Mit dieser Anweisung wird der Klägerin (nur) das auferlegt, was das Gesetz von ihr verlangt, ohne der Klägerin Inhalte der Satzung unter

Missachtung ihres Selbstverwaltungsrechts im Einzelnen vorzugeben. Die Ausgestaltung der einzelnen Satzungsbestimmung bleibt damit unter Berücksichtigung des Selbstverwaltungsrechts der Klägerin dieser überlassen.

- 70 Dem Bestimmtheitserfordernis ist auch im Hinblick auf die für den gemeindlichen Eigenanteil festzusetzenden Mindestsätze genügt. Der aufsichtsbehördlichen Anweisung kann mit genügender Klarheit entnommen werden, in welcher Höhe diese Mindestsätze festgelegt werden müssen.
- 71 Der Bescheid vom 23.05.2011 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 04.01.2012 trifft allerdings weder in seinem Tenor noch in der Begründung eine konkrete Aussage zu den in der Straßenbeitragssatzung festzusetzenden städtischen Eigenanteilen.
- 72 Dies ist jedoch unschädlich, weil sich aus der Begründung des Bescheids in Verbindung mit der bereits dargelegten gesetzlichen Pflicht der Klägerin, aufgrund ihres defizitären Haushalts alle Einnahmequellen vollständig auszuschöpfen, hinreichend klar ergibt, dass bei der vorliegenden Sachlage nur satzungsrechtliche Regelungen rechtmäßig sein können, die das größtmögliche Einnahmepotential für die Klägerin mit sich bringen. Dementsprechend führt der Beklagte in dem angegriffenen Bescheid aus: „Andererseits verdeutlicht die defizitäre Haushaltslage aber auch, dass die Stadt Schlitz auf die vollständige Ausschöpfung ihrer eigenen Einnahmepotentiale, zu denen auch die Straßenbeiträge zu rechnen sind, angewiesen ist“ (S. 2, Abs. 3; Bl. 46 GA). Im Widerspruchsbescheid vertieft der Beklagte dies wie folgt: „Insbesondere verstößt sie gegen ihre Verpflichtung, alle Anstrengungen zu unternehmen, um einen ausgeglichenen Haushalt zu erstellen (vgl. § 92 Abs. 4 Satz 1 HGO). Hierzu zählt beispielsweise auch die Ausschöpfung der eigenen Ertragsmöglichkeiten in Form von Straßenbeiträgen. Denn Beiträge verbessern die gemeindliche Finanzkraft und begünstigen dementsprechend den Haushaltsausgleich“ (S. 6, Abs. 3; Bl. 76 GA).
- 73 Zwar wird der Klägerin im Bescheid vom 23.05.2011 formal ein Handlungsspielraum eingeräumt, indem (nur) eine „den Vorgaben des KAG entsprechende Satzung“ verlangt wird. Die Klägerin war jedoch wegen ihrer anhaltend defizitären Haushaltslage gesetzlich verpflichtet, in dieser Situation jede Einnahmequelle voll auszunutzen, welche das Gesetz ihr zur Verfügung stellt. Damit ergab sich für sie aus der kommunalaufsichtsrechtlichen Anweisung in Verbindung mit ihren haushaltsrechtlichen

Verpflichtungen hinreichend deutlich, in welcher Höhe der kommunale Eigenanteil maximal festzusetzen war.

- 74 c) Die Anweisung des Beklagten vom 23.05.2011 ist auch verhältnismäßig, insbesondere wird die Klägerin nicht in ihrem durch Art. 28 Abs. 2 GG garantierten gemeindlichen Selbstverwaltungsrecht in Gestalt ihrer kommunalen Finanzhoheit verletzt. Das Recht der Selbstverwaltung steht den Gemeinden nur im Rahmen der Gesetze zu. Es wird unter anderem durch die gesetzlichen Regelungen zur Kommunalaufsicht, also auch durch § 139 HGO eingeschränkt, denn die staatliche Rechtsaufsicht über die Gemeinden ist ein von Verfassungs wegen vorgesehenes Korrelat der kommunalen Selbstverwaltung (vgl. Hess. VGH, Urteil vom 14.02.2013 – 8 A 816/12 – juris Rdnr. 52). Allerdings müssen Maßnahmen der Aufsicht zur Erreichung eines legitimen Zwecks geeignet sowie erforderlich und verhältnismäßig sein (vgl. BVerfG, Beschluss vom 27.01.2010 – 2 BvR 2185/04 u.a. – juris Rdnr. 94).
- 75 Dies ist hier der Fall. Der Beklagte verfolgt mit der Anweisung den legitimen Zweck, die Klägerin zur Ausschöpfung ihrer Einnahmemöglichkeiten anzuhalten. Die Anweisung war auch das zur Erreichung dieses Zwecks geeignete und erforderliche Mittel.
- 76 So bestand konkreter Handlungsbedarf, da die Klägerin mit dem Ausbau der Ortsdurchfahrt in Pfordt im Jahr 2010 begonnen und hierfür einen Betrag in Höhe von 161.000 Euro in ihren Haushalt eingestellt hatte. Der Abschluss dieser Bauarbeiten war für Juni 2011 angekündigt worden (Bl. 60 BA). Weitere, möglicherweise ebenfalls beitragspflichtige Maßnahmen kamen hinzu. Eine Haushaltskonsolidierung der Klägerin war angesichts der beträchtlichen Fehlbeträge in den Haushalten 2011 bis 2014 nicht absehbar. Gleichwohl war die Klägerin nicht bereit, eine Straßenbeitragssatzung zu erlassen.
- 77 Es musste daher zeitnah sichergestellt werden, dass die Klägerin nicht zu Unrecht auf mögliche Einnahmen verzichtete. Gegenüber dem Erlass einer Straßenbeitragssatzung gab es – bezogen auf diesen Aufgaben- und Tätigkeitsbereich der Klägerin – keine Alternative.
- 78 Aus diesem Grund war es auch verhältnismäßig, der zu erlassenden Straßenbeitragssatzung Rückwirkung beizumessen. Eine solche ist materiell-rechtlich in

§ 3 Abs. 1 Satz 1 KAG 2005 ausdrücklich vorgesehen; danach kann eine Abgabensatzung mit rückwirkender Kraft erlassen werden, wenn das rückwirkende Inkrafttreten durch sachliche Erwägungen gerechtfertigt und für die Abgabepflichtigen voraussehbar und zumutbar ist. Die Rückwirkung darf einen Zeitraum von sechs Monaten nicht überschreiten (§ 3 Abs. 1 Satz 2 KAG 2005).

- 79 Im Hinblick darauf, dass mit den Straßenausbaumaßnahmen in Pfordt zum Zeitpunkt des Erlasses des Bescheids mindestens eine beitragspflichtige Maßnahme durchgeführt wurde und deren Abschluss absehbar war, war die rückwirkende Inkraftsetzung der Straßenbeitragssatzung durch sachliche Erwägungen gerechtfertigt. Hierfür reicht es aus, dass andernfalls ein Verstoß der Klägerin gegen ihre haushaltswirtschaftlichen Pflichten verwirklicht worden wäre. Die Rückwirkung war auch für die Abgabepflichtigen voraussehbar und zumutbar. Dies wäre nur dann nicht der Fall, wenn ein konkreter Vertrauensschutztatbestand zugunsten der möglichen Beitragspflichtigen begründet worden wäre. Hierfür ist nichts ersichtlich. Zwar macht die Klägerin geltend, gegenüber den Anliegern der Straßenbaumaßnahmen in Pfordt sei seinerzeit versichert worden, dass „sie für den Straßenausbau keinerlei Kosten zu tragen hätten“. Anhaltspunkte dafür, dass hier in rechtsverbindlicher Weise auf die Erhebung von Straßenbeiträgen verzichtet worden wäre, gibt es aber nicht. Hierfür müssten diese Erklärungen in der gesetzlich vorgeschriebenen Form (§ 71 Abs. 2 HGO 2012) abgegeben worden sein. Allein aus dem Umstand, dass die Klägerin bislang nicht über eine Straßenbeitragssatzung verfügte, lässt sich ebenfalls kein Vertrauensschutztatbestand herleiten.
- 80 d) Auch die der Klägerin in Nr. 1 des Bescheids vom 23.05.2011 gesetzte Frist bis zum 30.09.2011 ist angemessen und damit ermessensgerecht. Sie ist unter Berücksichtigung des Zeitvorlaufs, der für die Befassung der kommunalen Gremien mit der Angelegenheit benötigt wird, ausreichend bemessen und unterliegt auch sonst keinen rechtlichen Bedenken.
- 81 II. Die Androhung der Ersatzvornahme in Nr. 3 des Bescheids vom 23.05.2011 erweist sich dagegen als rechtswidrig und verletzt die Klägerin in Art. 28 Abs. 2 GG. Für die Androhung der kommunalaufsichtsrechtlichen Ersatzvornahme fehlt es an einer Rechtsgrundlage.

- 82 In den Vorschriften der Hessischen Gemeindeordnung über die kommunalaufsichtsrechtliche Ersatzvornahme ist eine vorherige Androhung nicht vorgesehen. Nach § 140 HGO kann die Aufsichtsbehörde vielmehr anstelle der Gemeinde das Erforderliche anordnen und auf deren Kosten selbst durchführen oder durch einen Dritten durchführen lassen, wenn die Gemeinde einer Anweisung der Aufsichtsbehörde nicht innerhalb der ihr gesetzten Frist nachkommt. Der Begriff der Anweisung der Aufsichtsbehörde in § 140 HGO bezieht sich dabei in erster Linie auf die Anweisung nach § 139 HGO, erfasst darüber hinaus aber auch ein Verlangen nach § 138 HGO wegen dessen funktionaler Parallelität zur Anweisung nach § 139 HGO (vgl. Senatsbeschluss vom 17.06.2015 - 8 B 759/15 - juris Rdnr. 12). Nach § 139 HGO kann die Aufsichtsbehörde die Gemeinde anweisen, innerhalb einer bestimmten Frist das Erforderliche zu veranlassen, wenn die Gemeinde die ihr gesetzlich obliegenden Pflichten oder Aufgaben nicht erfüllt. Gemäß § 138 HGO kann die Aufsichtsbehörde Beschlüsse und Anordnungen der Gemeindevertretung, ihrer Ausschüsse, des Gemeindevorstands und des Ortsbeirats, die das Recht verletzen, innerhalb von sechs Monaten nach der Beschlussfassung aufheben und verlangen, dass Maßnahmen die aufgrund derartiger Beschlüsse getroffen worden sind, rückgängig gemacht werden.
- 83 Fehlt sonach im Kommunalverfassungsrecht eine Rechtsgrundlage für die Androhung der kommunalaufsichtsrechtlichen Ersatzvornahme, so kommt auch ein Rückgriff auf das allgemeine Verwaltungsvollstreckungsrecht, das in § 69 HessVwVG eine Rechtsgrundlage für die Androhung der verwaltungsvollstreckungsrechtlichen Ersatzvornahme enthält und diese zur Voraussetzung des Verwaltungszwangs macht, nicht in Betracht. Dies folgt zunächst daraus, dass die kommunalaufsichtsrechtliche Ersatzvornahme in § 140 HGO eine abschließende Spezialregelung erfahren hat. Diese findet ihre Rechtfertigung darin, dass die kommunalaufsichtsrechtliche Ersatzvornahme und die Ersatzvornahme als Mittel des Verwaltungszwangs nicht vergleichbar sind. So dient die verwaltungsvollstreckungsrechtliche Ersatzvornahme der Durchsetzung einer durch einen Grundverwaltungsakt konkretisierten vertretbaren Handlung (vgl. § 74 Abs. 1 HessVwVG). Die kommunalaufsichtsrechtliche Ersatzvornahme erlaubt demgegenüber, alle Handlungen der Gemeinde, auch wenn sie nicht vertretbar sind, durch die Aufsichtsbehörde durchzuführen oder durchführen zu lassen. Bei der verwaltungsvollstreckungsrechtlichen Ersatzvornahme geht es schließlich um

Verwaltungszwang im Über-/ Unterordnungsverhältnis zwischen Bürger und Staat. Gegenüber der Gemeinde als juristischer Person des öffentlichen Rechts (vgl. § 1 Abs. 2 HGO) ist Verwaltungszwang dagegen grundsätzlich nicht zulässig. § 73 HessVwVG bestimmt, dass gegen Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts nur vollstreckt werden kann, soweit dies aufgrund von Rechtsvorschriften ausdrücklich zugelassen ist. Eine Vorschrift, die ausdrücklich die ergänzende Anwendung der Vorschriften über den Verwaltungszwang (§ 68 ff. HessVwVG) im Rahmen der kommunalaufsichtsrechtlichen Ersatzvornahme vorsieht, fehlt. Soweit das Berufungsgericht in der Vergangenheit auf die kommunalaufsichtsrechtliche Ersatzvornahme ohne nähere Begründung verwaltungsvollstreckungsrechtliche Regelungen ergänzend angewandt hat (vgl. Hess. VGH, Beschlüsse vom 10.08.2006 – 8 TG 592/06 – und vom 12.01.2011 – 8 B 2106/10 –, jeweils juris), wird hieran nicht festgehalten.

- 84 III. Der (Ersatzvornahme-) Bescheid des Beklagten vom 04.10.2011 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 04.01.2012 ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).
- 85 Rechtsgrundlage für die mit dem Bescheid vom 04.10.2011 verfügte Änderung der Straßenbeitragsatzung der Klägerin vom 26.09.2011 im Wege der Ersatzvornahme ist § 140 HGO. Danach kann die Aufsichtsbehörde anstelle der Gemeinde das Erforderliche anordnen, wenn die Gemeinde einer Anweisung der Aufsichtsbehörde nicht innerhalb der ihr gesetzten Frist nachkommt.
- 86 1. Die Anweisungsverfügung ist zum Zeitpunkt der Ersatzvornahme zwar nicht bestandskräftig, aber sofort vollziehbar gewesen. Das Verwaltungsgericht Gießen hatte den Eilantrag der Klägerin auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihres Widerspruchs mit Beschluss vom 26.09.2011 – 8 L 2643/11.GI – zurückgewiesen. Die Beschwerde der Klägerin ist ohne Erfolg geblieben. Ob die kommunalaufsichtsrechtliche Ersatzvornahme überhaupt eine sofort vollziehbare oder bestandskräftige Anweisung erfordert, kann hier deshalb dahinstehen (vgl. zu dieser Frage: Lange, a.a.O., S. 1167f.).

- 87 2. Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit der Ersatzvornahme ist, dass die Gemeinde einer Anweisung der Aufsichtsbehörde nicht innerhalb der ihr gesetzten Frist nachgekommen ist. Dies ist hier der Fall.
- 88 Zwar hatte die Klägerin am 26.09.2011 und damit innerhalb der ihr bis zum 30.09.2011 gesetzten Frist eine Straßenbeitragssatzung verabschiedet. Diese genügte jedoch hinsichtlich des dort festgesetzten Gemeindeanteils und wegen der Vertrauensschutzregelung nicht den Vorgaben der Anweisung vom 23.05.2011. Wie dargelegt war dieser Anweisung in Verbindung mit den gesetzlichen Pflichten der Klägerin hinreichend bestimmt zu entnehmen, dass der gemeindliche Eigenanteil in der geringstmöglichen Höhe festgesetzt werden musste und eine Vertrauensschutzregelung nicht in Betracht kam. Mit der von der Klägerin verabschiedeten Straßenbeitragssatzung aber hat diese von der aufsichtsbehördlichen Anweisung abweichend auf mögliche Beitragseinnahmen in beträchtlicher Höhe verzichtet und damit gegen ihre gesetzlichen Pflichten verstoßen. Für die Straßenausbaumaßnahmen im Stadtteil Pfordt wäre aufgrund des in der ursprünglich verabschiedeten Satzung in § 18 enthaltenen Vertrauensschutztatbestandes keine Beitragserhebung möglich gewesen. Mit der Straßenbeitragssatzung vom 26.09.2011 ist die Klägerin der kommunalaufsichtsrechtlichen Anweisung mithin innerhalb der gesetzten Frist nicht ordnungsgemäß nachgekommen.
- 89 3. Die kommunalaufsichtsrechtliche Ersatzvornahme weist auch keinen Ermessensfehler auf.
- 90 a) Die Aufsichtsbehörde hat erkannt, dass die Entscheidung zum Erlass der Ersatzvornahme in ihrem Ermessen steht und hat dieses unter Abwägung aller maßgeblichen Umstände sachgerecht ausgeübt.
- 91 b) Die Ersatzvornahme ist zudem verhältnismäßig, da sie geeignet ist, das angestrebte Ziel – kein rechtswidriger Verzicht der Klägerin auf mögliche Beitragseinnahmen – zu erreichen. Die gewählte Maßnahme, nämlich Abänderung der bereits verabschiedeten Satzung hinsichtlich der gemeindlichen Eigenanteile und des Vertrauensschutzes, beeinträchtigt die Klägerin unter Berücksichtigung ihrer Eigenverantwortlichkeit geringstmöglich und entspricht damit dem Grundsatz des Interventionsminimums (Erforderlichkeit). Sie beschränkt sich auf die Punkte, in denen die von der Klägerin

verabschiedete Satzung nicht ihrer Pflicht zur Ausschöpfung aller Einnahmemöglichkeiten entsprach und lässt die Straßenbeitragssatzung vom 26.09.2011 im Übrigen unberührt. Dies gilt auch im Hinblick auf die in § 3 Abs. 2 StBS hinzugefügte Regelung, da es sich hierbei (nur) um eine dem Straßenbeitragsrecht entsprechende Regelung handelt. Denn bei der Frage, ob eine Verkehrsanlage überwiegend dem Anliegerverkehr oder überwiegend dem (innerörtlichen oder überörtlichen) Durchgangsverkehr dient, ist danach zu differenzieren, welche Teilanlage betroffen ist. Eine Fahrbahn bringt regelmäßig der Allgemeinheit größere Vorteile als ein primär den Interessen der Anlieger dienender Gehweg (vgl. Driehaus, a.a.O., § 34 Rdnr. 10). Die Formulierung in § 3 Abs. 2 StBS des der Ersatzvornahme beigefügten Satzungstextes stellt dieses Erfordernis einer differenzierenden Betrachtungsweise lediglich klar.

- 92 Die Ersatzvornahme ist auch im Hinblick auf das Selbstverwaltungsrecht der Klägerin (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG) angemessen. Der mit ihr verbundene Nachteil für das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht steht nicht außer Verhältnis zum angestrebten Erfolg. Denn die Herbeiführung des Haushaltsausgleichs sichert den Gestaltungsspielraum der Gemeinde in der Zukunft, auch wenn dadurch ihr gegenwärtiger Handlungsspielraum eingeschränkt wird. Dies gilt insbesondere, weil die Klägerin mit der abgeänderten Straßenbeitragssatzung auf Dauer in die Lage versetzt wird, ihre Einnahmemöglichkeiten auszuschöpfen und Beiträge einzunehmen.
- 93 IV. Die Kosten des Berufungsverfahrens hat die Klägerin zu tragen, da sie überwiegend unterliegt (§§ 154 Abs. 1 und 2, 155 Abs. 1 Satz 3 VwGO).
- 94 Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 Abs. 1 Satz 1 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO.
- 95 Die Revision ist gem. § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO wegen grundsätzlicher Bedeutung zuzulassen.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diese Entscheidung steht den Beteiligten die Revision an das Bundesverwaltungsgericht zu. Die Revision ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung bei dem

Hessischen Verwaltungsgerichtshof
Brüder-Grimm-Platz 1
34117 Kassel

schriftlich einzulegen.

Die Revisionsfrist ist auch gewahrt, wenn die Revision innerhalb der Frist bei dem Bundesverwaltungsgericht schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung - ERVV -) in der jeweils gültigen Fassung eingelegt wird. Die Revision muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Revision ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist bei dem

Bundesverwaltungsgericht
Simsonplatz 1
04107 Leipzig

schriftlich oder in elektronischer Form einzureichen. Die Begründungsfrist kann auf einen vor ihrem Ablauf gestellten Antrag von dem Vorsitzenden verlängert werden. Die Begründung muss einen bestimmten Antrag enthalten, und muss die verletzte Rechtsnorm und, soweit Verfahrensmängel gerügt werden, die Tatsachen angeben, die den Mangel ergeben.

Vor dem Bundesverwaltungsgericht besteht gemäß § 67 Abs. 4 VwGO Vertretungszwang. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren beim Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird.

Die Revision kann auch als elektronisches Dokument nach Maßgabe der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung - ERVV) in der jeweils gültigen Fassung eingereicht werden. Das elektronische Dokument muss entweder mit einer qualifizierten elektronischen Signatur der verantwortenden Person versehen sein oder von der verantwortenden Person signiert und auf einem sicheren Übermittlungsweg eingereicht werden (§ 55a Abs. 3 VwGO in der ab 1. Januar 2018 geltenden Fassung).

...

...

...

Beschluss

Der Streitwert wird für das Klageverfahren und für das Berufungsverfahren auf jeweils 18.750,- Euro festgesetzt.

Gründe

Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 47 Abs. 1, 52 Abs. 1 GKG. Für die Bestimmung der nach § 52 Abs. 1 Satz 1 GKG maßgeblichen Bedeutung der Sache für die Klägerin legt das Berufungsgericht Ziffer 22.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Fassung der am 31.05./01.06.2012 und 18.07.2013 beschlossenen Änderungen (abgedruckt in: Kopp/Schenke, VwGO, 23. Auflage 2017, Anhang zu § 164 Rdnr. 14) zugrunde. Danach ist für Maßnahmen der Kommunalaufsicht ein Streitwert von 15.000,- Euro festzusetzen. Die Androhung der Ersatzvornahme im Bescheid vom 23.05.2011 erhöht diesen Betrag entsprechend Ziffer 1.7.1 des Streitwertkatalogs nicht.

Der Ersatzvornahme vom 04.10.2011 kommt demgegenüber selbständige Bedeutung zu; sie ist unter Anwendung von Ziffer 1.1.1 und 1.7.2 des Streitwertkatalogs mit einem Viertel des Hauptsachestreitwerts, mithin in Höhe von 3.750,- Euro zum Betrag von 15.000,- Euro hinzuzuaddieren.

Die Befugnis zur Abänderung der Streitwertfestsetzung erster Instanz ergibt sich aus § 63 Abs. 3 Nr. 2 GKG.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§§ 68 Abs. 1 Satz 5, 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

...

...

...