

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

Geschäftszeichen: IV 1 - 3 k 02

Herrn

Dst. Nr. 0005
Bearbeiter/in Herr Dreßler
Durchwahl (06 11) 353 1536
Telefax: (06 11) 353 1697
Email: ulrich.dressler@hmdis.hessen.de
Ihr Zeichen
Ihre Nachricht

Datum 25. Mai 2018

**Bürgerentscheids-Fähigkeit der Frage (nach § 11a KAG):
„wiederkehrender statt einmaliger Straßenbeitrag?“**

Ihre Anfrage vom 3.4.2018

Sehr geehrter Herr [REDACTED]

für Ihr Schreiben vom 3.4.2018 bedanke ich mich herzlich. Laut Presseberichten beschäftigen sich nicht nur in [REDACTED] Kommunalpolitiker mit der Problematik, ob ein Bürgerentscheid über die Frage zulässig ist, ob der Straßenbeitrag von den Anliegern einmalig oder aber wiederkehrend erhoben werden soll.

In der Tat sind Gesetze nicht allein nach ihrem Wortlaut auszulegen, sondern auch nach ihrer Entstehungsgeschichte, ihrem Sinn und Zweck und ihrer systematischen Einordnung. Dies gilt auch für die Hessische Gemeindeordnung (HGO) und den sog. Negativkatalog in § 8 Abs. 2 HGO, also die von einem Bürgerentscheid ausgeschlossenen Themen.

Danach ist in der hier interessierenden Frage „wiederkehrender oder einmaliger Straßenbeitrag“ aus den folgenden Gründen eine einschränkende Auslegung des Begriffes „Gemeindeabgaben“ in § 8b Abs. 2 Nr. 4 HGO geboten:

Bei der Einführung des Bürgerentscheids in Hessen im Jahr 1992 wurde oftmals auf das Beispiel des Landes Baden-Württemberg verwiesen. In Hessen wie in Baden-Württemberg wurden für die Notwendigkeit des Negativkatalogs schlicht „ordnungspolitische Gründe“ genannt. Um was es beim Ausschlussstatbestand „Gemeindeabgaben“ aber konkret ging, wird deutlich anhand des Gesetzentwurfs der bayerischen Staatsregierung vom 2.8.1951 für eine bayerische Gemeindeordnung. In dem dort vorgesehenen – letztlich aber doch nicht übernommenen – Artikel 19 Bayer. GO-E über den Bürgerentscheid wurde der Negativkatalog in dem hier interessierenden Punkt ausdrücklich wie folgt begründet:

„Der Ausschluss von Begehren über ... gemeindliche Abgaben ist erforderlich, weil in diesen Fragen die Rücksicht auf den eigenen Geldbeutel nur zu leicht den Blick des Gemeindebürgers für die Bedürfnisse der Allgemeinheit trüben könnte“. (vgl. Beilage zur 2. Legislaturperiode des Bayerischen Landtags Nr. 1140 S. 1, 29).

Bei dem Ausschlussstatbestand „Gemeindeabgaben“ wollten die Landtage also die Einnahmen-Seite der kommunalen Haushaltswirtschaft schützen. Dieses Motiv wird auch deutlich, wenn man sich die Entstehungsgeschichte des Bürgerentscheids in Schleswig-Holstein vor Augen führt. Die schleswig-holsteinische Landesregierung lieferte in ihrem Gesetzentwurf vom 28.11.1989 für die dem § 8b Abs. 2 Nr. 4 HGO vergleichbaren Ausschlussstatbestände eine durchaus konkrete Begründung:

„Sie verhindern, dass aus finanziellem Eigeninteresse getroffene bürgerschaftliche Entscheidungen die Gemeindegewirtschaft in unververtretbarem Maße beeinflussen können“ (vgl. LT-Drs.-S-H 12/592 S. 49).

Der Gesetzentwurf der hessischen Landesregierung vom 31.12.1991 (zur Einführung u.a. des Bürgerentscheids) nahm ausdrücklich auch hierauf Bezug (vgl. LT-Drs. 13/1397 S. 22).

Bei der Frage „wiederkehrender oder einmaliger Straßenbeitrag“ bleibt aber die gemeindliche Finanzautonomie unangetastet. § 8b Abs. 2 Nr. 4 HGO steht also nach seinem Sinn und Zweck einem Bürgerentscheid über die Frage „wiederkehrender oder einmaliger Straßenbeitrag“ nicht entgegen. Es steht nicht zu befürchten, dass die Bürger die Einnahmen der Gemeinde aus Abgaben negativ beeinflussen; es geht nicht etwa um die Frage, ob die Abgabe gänzlich abgeschafft werden soll. Ebenso wenig geht es darum,

den Straßenanliegern ein Vetorecht gegen eine geplante grundhafte Straßenerneuerung einzuräumen. Vielmehr geht es lediglich um den Modus der Beitragserhebung.

Auch die Tatsache, dass § 8b Abs. 2 Nr. 4 HGO eine Ausnahme von der Regel normiert, dass Bürgerentscheide grundsätzlich über alle wichtigen Angelegenheiten der Gemeinde möglich sein sollen, spricht für eine enge Auslegung.

Zu Recht führen Sie an, dass im Wege dieser einengenden Auslegung in der rheinland-pfälzischen Gemeinde Hilgert am 13.3.2016 aufgrund eines Vertreterbegehrens (dort: Ratsbegehren) ein Bürgerentscheid über die Frage „wiederkehrender statt einmaliger Straßenbeitrag“ stattgefunden hat. Auch und erst recht in Rheinland-Pfalz kommt man nur dann zur Zulässigkeit eines solchen Bürgerentscheids, wenn die entsprechende Bestimmung des Negativkatalogs – dort ist gar von „Abgabesätzen“ die Rede – einengend ausgelegt wird. In unserem Nachbarland hat es im Übrigen nicht nur in der o.a. Gemeinde, sondern in mindestens fünf weiteren Gemeinden einen Bürgerentscheid zur Frage der Erhebung des Straßenbeitrags gegeben.

Auch in der bayerischen Gemeinde Scheuring haben die Bürgerinnen und Bürger über die Frage der Ablösung des einmaligen Beitrags durch wiederkehrende Beiträge am 21.5.2017 per Bürgerentscheid abgestimmt. Die bayerische Gemeindeordnung enthält zwar nicht den Ausschlusstatbestand „Gemeindeabgaben“, wohl aber den der „Haushaltssatzung“. Die Kommunalaufsicht in Bayern hatte sich zuvor schon am 13.9.2016 durch den Landrat des Landkreises Forchheim zur Zulässigkeitsfrage geäußert und insofern keinen Ausschluss gesehen.

In Hessen gibt es zu dem hier diskutierten Problem bisher weder Rechtsprechung noch Rechtsliteratur. In der Gemeinde Hohenroda (Landkreis Hersfeld-Rotenburg) wurde ein Bürgerbegehren zur Einführung wiederkehrender Beiträge von der Gemeindevertretung am 28.6.2017 aufgrund eines Gutachtens des HSGB abgelehnt. Ich halte dieses Gutachten vom 1.7.2017, das sich maßgeblich auf den Wortlaut des § 8b Abs. 2 Nr. 4 HGO stützt, für nicht überzeugend. Soweit darin ergänzend auf das Urteil des VG Kassel vom 13.1.2015 (Az.: 3 K 1000/14) hingewiesen wird, in dem es um die Umstellung der Kosten für die Wasserversorgung von Beitrags- auf Gebührenfinanzierung ging, ist dem

entgegenzuhalten, dass die Option der wiederkehrenden Straßenbeitrags-Finanzierung vom Gesetzgeber ausdrücklich zugelassen wurde (§ 11a KAG) und es – wie oben dargestellt – keine zwingenden Bedenken dagegen gibt, diese Entscheidung der gesamten Bürgerschaft anstatt nur den gewählten Gemeindevertretern zu überantworten.

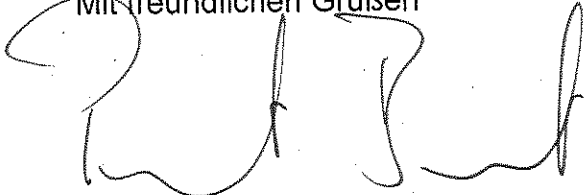
Nach alledem werde ich die untere Aufsichtsbehörde im Landkreis Marburg-Biedenkopf auffordern, einen eventuellen Beschluss der Gemeindevertretung in [REDACTED] zur Herbeiführung eines Bürgerentscheides über die Frage der Ablösung des einmaligen Straßenbeitrags durch wiederkehrende Straßenbeiträge nicht zu beanstanden. Der Vorsitzende der Gemeindevertretung in [REDACTED] sowie der Gemeindevorstand der Gemeinde [REDACTED] vertreten durch den Bürgermeister, erhalten mit gleicher Post eine Kopie dieses Schreibens.

Bei der abschließenden Behandlung in der Gemeindevertretung sollte auch die anstehende Novelle des Straßenbeitragsrechts in den Blick genommen werden. Die drei Fraktionen im Landtag CDU, Grüne und FDP haben sich bekanntlich auf eine gemeinsame Initiative (Drucksache 19/6375) geeinigt, die zunächst die Frage, ob für grundhafte Straßenerneuerungen Straßenbeiträge (weiterhin) erhoben werden oder aber ob diese Ausgaben komplett von der Allgemeinheit, sprich den (Grund-)Steuerzahlern, bezahlt werden sollen, vollends in die Hand der Gemeinden legt. Für die Gemeinden, die auf wiederkehrende Straßenbeiträge umstellen bzw. diese neu einführen, wird zudem ein Förderprogramm aufgelegt. Andererseits wird in den Gemeinden, die den einmaligen Straßenbeitrag behalten wollen, mehr auf Sozialverträglichkeit geachtet: anders als nach dem bisherigen Recht soll den Beitragsschuldern ohne weiteres, also nicht mehr nur wie zurzeit bei einem „berechtigten Interesse“, die Möglichkeit der Ratenzahlung eingeräumt werden. Die Raten können auf 20 Jahre gestreckt werden – bisher fünf Jahre – und der zu bezahlende Zins - bisher 3% über dem jeweils geltenden Basiszinssatz – soll ebenfalls deutlich abgesenkt werden. Die Novelle wird aller Voraussicht nach noch vor den Sommerferien im Hessischen Landtag verabschiedet werden.

Die Frage, ob ein per Vertreterbegehren initiiertes Bürgerentscheid am 28.10.2018 zusammen mit der nächsten Landtagswahl stattfinden sollte, fällt allein in die

Entscheidungszuständigkeit der Gemeindevertretung. Im Hinblick auf die oben beschriebene KAG-Novelle rate ich allerdings, den Fortgang der Angelegenheit im Hessischen Landtag abzuwarten und erst nach der Verkündung des Änderungsgesetzes in der jeweiligen Gemeindevertretung über das weitere Schicksal der Straßenbeiträge in der Gemeinde zu entscheiden.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Peter Beuth', written in a cursive style.

(Peter Beuth)