Fachinformationen Abgabenrecht, Mittwoch, 1. Januar 2014

Kommunales Abgabenrecht

Auszug aus dem Tätigkeitsbericht des HSGB 2011 bis 2013

Durch das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über kommunale Abgaben und des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit vom 21.11.2012 (GVBl. S. 436) ist das Gesetz über kommunale Abgaben (KAG) mit Wirkung zum 01.01.2013 grundlegend überarbeitet worden. Nachdem bereits im Jahr 2011 zwischen den kommunalen Spitzenverbänden und dem Hessischen Ministerium des Innern und für Sport Einvernehmen über die grundlegende Änderung des Kommunalen Abgabengesetzes erzielt werden konnte und auch die vom Hessischen Städte- und Gemeindebund im Juli 2010 vorgeschlagene Erweiterung zur Einführung der wiederkehrenden Straßenbeiträge ebenfalls mit aufgenommen werden sollte, konnte das Gesetzgebungsverfahren entgegen der ursprünglichen Absicht nicht im Laufe des Jahres 2011 abgeschlossen werden. Zunächst hatte die Fraktion der SPD ein Gesetz zur Änderung des Gesetzes über kommunale Abgaben (KAG) und zur Einführung wiederkehrender Straßenbeiträge in Hessen (Drs. 18/4389) in den Landtag eingebracht. Die Geschäftsstelle hat die Aufnahme der wiederkehrenden Straßenbeiträge im Gesetzentwurf begrüßt und sich im Hinblick darauf, dass der Gesetzentwurf ausschließlich die Einführung wiederkehrender Straßenbeiträge in das Gesetzgebungsverfahren einbrachte, aber alle sonstigen Regelungen des HessKAG unverändert ließ, dafür ausgesprochen, eine über alle Parteigrenzen hinausgehende Einigung zur grundlegenden Neuregelung des Hessischen Kommunalabgabengesetzes mit der Einführung der wiederkehrenden Straßenbeiträge zu finden.

Während dessen wurde von den Fraktionen der CDU und der FDP ein Gesetzentwurf für ein zweites Gesetz zur Änderung des Gesetzes über kommunale Abgaben (Drs. 18/5453) in den Landtag eingebracht. Die Geschäftsstelle hat sich in einer weiteren Stellungnahme ausführlich mit diesem Gesetzentwurf beschäftigt und den Entwurf grundsätzlich begrüßt, insbesondere im Hinblick auf die Neuregelungen bezüglich der sogenannten Dauerbescheide, der Beauftragung Dritter mit Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Abgabenerhebung, der Zulässigkeit der Vorausleistungserhebung im Rahmen des § 10 KAG, der Absicherung der grundstücksbezogenen Benutzungsgebühr als öffentliche Last auf dem Grundstück sowie der Wegfall des bislang erforderlichen Fertigstellungsbeschlusses nach § 11 Abs. 9 KAG.

Weiterhin hat die Geschäftsstelle Verbesserungsvorschläge im Hinblick auf die Möglichkeit, als Verteilungsmaßstäbe nicht nur auf das zulässige, sondern auch auf das tatsächliche Nutzungsmaß im unbeplanten Innenbereich abstellen zu können, unterbreitet.

Kritisch gesehen wurde die Regelung, dass Abschreibungen auf beitragsfinanzierte Investitionsaufwendungen nur dann erfolgen dürfen, wenn die zu ihrer Finanzierung erhobenen Beiträge jährlich in einem der Abschreibung entsprechenden Zeitraum aufgelöst werden. Diese Regelung verkennt Sinn und Zweck der Abschreibungen und dürfte zu Mindereinnahmen der öffentlichen Gebührenhaushalte führen.

Abgelehnt wurde die neu aufgenommene Regelung des § 11 Abs. 12 KAG, nach der bei berechtigtem Interesse des Beitragsschuldners auf Antrag einer Ratenzahlung seitens der Gemeinden eingeräumt werden soll. Die Billigkeitsregelungen in der Abgabenordnung sind völlig ausreichend und es wird die Gefahr gesehen, dass den Gemeinden enorme Finanzierungsausfälle und Vorfinanzierungskosten entstehen. Insoweit sind die bereits bestehenden Billigkeitsregelungen der Abgabenordnung völlig ausreichend.

Die auch in diesem Gesetzentwurf enthaltene Möglichkeit der Erhebung von wiederkehrenden Straßenbeiträgen wurde unterstützt, die konkrete Ausgestaltung des Entwurfs, bei dem die Verkehrsanlagen in einem räumlichen und funktionalen Zusammenhang stehen müssen, um als Abrechnungsgebiet gelten zu können, allerdings abgelehnt. Das Abstellen auf die Bildung von Abrechnungsgebieten, bei denen die Verkehrsanlagen in einem räumlichen und funktionalen Zusammenhang stehen müssen, entspricht § 10 Abs. 2 Satz 2 des Kommunalabgabengesetzes Rheinland-Pfalz, welcher bis Ende 2006 gültig war. Diese gesetzliche Regelung hat zu erheblichen Schwierigkeiten in Rheinland-Pfalz geführt, da die Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz mit der sogenannten „Pirmasenser Entscheidung“ (Urteil vom 18.03.2003 – 6 C 1058/02 -) dieses

Erfordernis so streng ausgelegt hat, dass faktisch die Bildung von Abrechnungseinheiten in vielen Fällen fast unmöglich geworden war. Der Hessische Städte- und Gemeindebund hat sich daher dafür eingesetzt, die aktuelle Regelung aus Rheinland-Pfalz zu übernehmen, welche vorsieht, dass entweder sämtliche zum Anbau bestimmte Verkehrsanlagen des gesamten Gebietes oder einzelne, voneinander abgrenzbare Gebietsteile der Gemeinde eine öffentliche Einrichtung bilden.

Weiterhin sieht die aktuelle Gesetzeslage in Rheinland-Pfalz vor, dass die Entscheidung über die eine Einheit zu bildenden Verkehrsanlagen nur dann eine weitergehenden Begründung bedarf, wenn statt sämtlicher Verkehrsanlagen des gesamten Gebietes lediglich Verkehrsanlagen einzelner, voneinander abgrenzbarer Gebietsteile als eine öffentliche Einrichtung bestimmt werden. Der Gesetzesentwurf sah dagegen vor, dass die Bildung der Abrechnungsgebiete immer zu begründen seien.

Der Hessische Städte- und Gemeindebund hat daher im Interesse der kommunalen Selbstverwaltungshoheit einen weiten Gestaltungsspielraum der Kommunen gefordert und darauf hingewiesen, dass bei Beibehaltung der mit Entwurf vorgelegten Regelung in absehbarer Zukunft eine erneute Novellierung aufgrund der praktischen Anwendungsschwierigkeiten erforderlich sein wird.

In der mündlichen Anhörung im Innenausschuss am 26.04.2012 zu den vorgelegten Gesetzesentwürfen wurden diese Standpunkte – insbesondere im Hinblick auf die Einführung des wiederkehrenden Straßenbeitrages – nochmals deutlich gemacht und näher erläutert.

Aufgrund der Kritik in Bezug auf die Bildung der Abrechnungseinheiten nach § 11 a) HessKAG, welche der Entwurf der Fraktionen der CDU und der FDP im Rahmen des Anhörungsverfahrens erfahren hat, hat eine diesbezügliche Besprechung mit dem Hessischen Ministerium des Innern und für Sport, dem Hessischen Städte- und Gemeindebund und dem Hessischen Städtetag am 25.05.2012 stattgefunden, bei dem die Bedenken bezüglich der vorgeschlagenen Regelungen nochmals ausdrücklich erläutert und diskutiert wurden. Der Hessische Städte- und Gemeindebund konnte die Dringlichkeit einer diesbezüglichen Änderung des Gesetzentwurfes nochmals deutlich hervorheben und die nachteiligen Auswirkungen auf die Praxis veranschaulichen.

In dem Änderungsantrag der Fraktion der CDU und der FDP zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der CDU und der FDP für ein zweites Gesetz zur Änderung des Gesetzes über kommunale Abgaben (Drs. 18/6157) wurde unter anderem § 11 a) HessKAG abgeändert und als Kompromiss die Möglichkeit geschaffen, zumindest sämtliche Verkehrsanlagen eines Ortsteils oder eines Ortsbezirks als Abrechnungsgebiet im Sinne einer einheitlichen kommunalen Einrichtung zu bestimmen.

In der Stellungnahme zu diesem Gesetzesentwurf hat die Geschäftsstelle ausdrücklich begrüßt, dass die Änderungsvorschläge im Hinblick auf die Rechnungsperiodenkalkulation als zulässige Kalkulationsmethode, die Anregungen zur Abschnittsbildung und die Neufassung der Verteilungsmaßstäbe in den Änderungsantrag aufgenommen worden sind. Die Neufassung der Abrechnungsgebiete dagegen verbessert die Möglichkeiten der Gemeinden nur unwesentlich. Die grundsätzliche Kritik am Kriterium des räumlichen und funktionalen Zusammenhangs und den damit einhergehenden rechtlichen Problemen wurde aufrechterhalten.

Der Hessische Landtag hat am 20.11.2012 das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über kommunale Abgaben und des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit beschlossen, welches am 01.01.2013 in Kraft getreten ist.

Die Geschäftsstelle hat mit Sondereildienst vom 09.01.2013 hierüber informiert und die wichtigsten Änderungen ausführlich dargestellt und erläutert.

Als einziger kommunaler Spitzenverband hat der Hessische Städte- und Gemeindebund ein Satzungsmuster über die Erhebung wiederkehrender Straßenbeiträge (WStrBS) mit Erläuterungen erarbeitet und unseren Mitgliedskommunen zur Verfügung gestellt, welches ebenfalls bereits im Sondereildienst vom 09.01.2013 veröffentlicht wurde.

Auch die Satzungsmuster Straßenbeitragssatzung, Wasserversorgungssatzung und Entwässerungssatzung

wurden aufgrund der Neuregelungen des HessKAG überarbeitet und unseren Mitgliedsgemeinden mit Erläuterungen zur Verfügung gestellt.

In diesem Zusammenhang wurde auch die Erschließungsbeitragssatzung geringfügig abgeändert und an die anderen Satzungsmuster angepasst.

Ergänzend haben zwei Tagesseminare im Rahmen des Freiherr-vom-Stein-Institutes zum Thema „Neue Regelungen des Hessischen Kommunalen Abgabengesetzes“ stattgefunden, für die als Referenten neben den Referenten des Hessischen Städte- und Gemeindebundes Herr Dr. Beuscher, Richter am OVG Rheinland-Pfalz, und Herr Dipl.-Kaufmann Will der Schüllermann & Partner AG gewonnen werden konnten.

Daher stellt die Beratung zum Thema wiederkehrende Straßenbeiträge einen besonderen Schwerpunkt der Tätigkeit der Geschäftsstelle dar. Umfangreiche Beratungen im Hinblick auf die konkrete Einführung einer solchen wiederkehrenden Straßenausbaubeitragssatzung und der hierbei zu beachtenden rechtlichen Voraussetzungen waren zu verzeichnen. Da der Gesetzgeber – anders als z.B. in Rheinland-Pfalz – sich nicht dazu entschließen konnte, den Gemeinden grundsätzlich die Möglichkeit zu eröffnen, das gesamte Gemeindegebiet als Abrechnungsgebiet zu bestimmen, bestand erheblicher Beratungsbedarf bezüglich der durch die Neufassung des HessKAG ermöglichten Bildung von Abrechnungsgebieten und der praktischen Auswirkungen vor Ort. Weiterhin bestand Beratungsbedarf bezüglich der konkret abzurechnenden Maßnahmen, der Abrechnungsmodi als auch der konkreten Satzungsaus-gestaltung. Die Geschäftsstelle hatte die hiervon betroffenen Kommunen intensiv betreut. Die ersten Verwaltungsstreitverfahren und damit erste Erkenntnisse aus der Rechtsprechung sind frühestens ab dem Jahr 2014 zu erwarten, da die Beitragspflicht bei den wiederkehrenden Straßenausbaubeiträgen im Gegensatz zu einmaligen Ausbaubeiträgen am 31.12. des jeweiligen Jahres entsteht, so dass erst ab dem Jahr 2014 damit gerechnet werden kann, dass die ersten Kommunen Beitragsbescheide für die wiederkehrenden Straßenausbaubeiträge erlassen.

Ein weiterer Schwerpunkt der Beratung und Prozessvertretung unserer Mitglieder war – wie bereits in der letzten Berichtsperiode – die Einführung und Abrechnung der sogenannten gesplitteten Abwassergebühr.

Auch im Zusammenhang mit den Wassergebühren und der Schmutzwassergebühr waren zahlreiche Anfragen und Verwaltungsstreitverfahren zu verzeichnen, bei denen es hauptsächlich um Fragen der Kalkulation, der Verbrauchsschätzung und den Beweiswert des abgelesenen Verbrauchs bei Wasserzählern ging. Hierbei ist ein erheblicher Anstieg an Gebührenstreitverfahren zu verzeichnen, da nunmehr nicht nur erhebliche Gebührenanforderungen, sondern auch Gebührenbescheide mit einem geringen Wert angefochten und überprüft werden.

Im Hinblick auf die Kostenerstattung für Hausanschlüsse war ebenfalls ein nicht unerheblicher Beratungsbedarf im Hinblick auf Einzelfallfragen der Heranziehung zu verzeichnen, was sich auch in einer entsprechenden Anzahl von erstinstanzlichen Verwaltungsstreitverfahren niederschlug, in denen die Geschäftsstelle die Gemeinden vertreten hat.

Die Beratungstätigkeit und Prozessvertretung im Rahmen der Erschließungsbeitrags- und Straßenbeitragserhebung beschäftigte sich hauptsächlich mit Einzelfragen der Heranziehung. Aufgrund der Verschiedenartigkeit der Sachverhalte ist eine individuelle und zeitintensive Auseinandersetzung mit dem jeweiligen Sachverhalt erfolgt.

Im Berichtszeitraum hat die Geschäftsstelle neben der Vertretung in zahlreichen erstinstanzlichen Verwaltungsstreitverfahren die Mitgliedsstädte und -gemeinden auch des Öfteren erfolgreich vor dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof vertreten. Neben Einzelfallentscheidungen der II. Instanz konnten einige grundsätzliche Fragen geklärt werden, die Auswirkungen auf andere Beitragsveranlagungen haben.

Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die grundsätzliche Klärung der Frage, dass erst die Zahlung aufgrund eines wirksamen Ablösevertrages und nicht schon der Abschluss eines solchen die Ablösewirkung auslöst. Sind daher aufgrund eines wirksamen Ablösevertrages lediglich Teilzahlungen geleistet worden, kann die

Gemeinde bei Ausbleiben der letzten Raten einen endgültigen Erschließungsbeitragsbescheid erlassen (5 B 15/13). In einer weiteren Entscheidung hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof festgestellt, dass neben einer förmlichen auch eine konkludente Widmung für eine öffentliche Zweckbestimmung möglich ist, so dass eine solche – auch konkludent gewidmete – öffentliche Verkehrsanlage bei der Verteilung des umlagefähigen Aufwandes unberücksichtigt bleibt (5 A 1883/12). Zur Frage der verkehrlichen Erschließung im Hinblick auf ein Gewerbegrundstück hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof ausgeführt, dass es diesbezüglich nicht notwendig ist, die Möglichkeit des Heran- und Herauffahrenkönnens an das Grundstück über seine volle Länge bzw. aus jeder Richtung zu ermöglichen (5 A 893/11). Das Bundesverwaltungsgericht hat diese Entscheidung bestätigt (9 B 33.12).

Eine weitere interessante Entscheidung bezieht sich auf die Frage, wann ein Bekanntmachungsfehler ohne Einfluss auf die eigentliche Funktion der Veröffentlichung bleibt und damit keinen Einfluss auf den beschlossenen Satzungstext hat (5 A 2148/12.Z). Hier hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof entschieden, dass der im Rahmen der Veröffentlichung einer Satzung bekanntgemachte Text dann ausnahmsweise vom genauen Text der beschlossenen Norm abweichen darf, wenn der Bekanntmachungsfehler ohne Einfluss auf die eigentliche Funktion der Veröffentlichung bleibt, wie dies bei einem vergessenen Absatzzeichen „4)“ der Fall ist.

Auch die Frage der Haftung der Eigentümer als Gesamtschuldner in abgaberechtlichen Verfahren war mehrfach Gegenstand von Entscheidung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs. So sind bei der Versorgung mehrerer Grundstücke über eine gemeinsame Hausanschlussleitung die Eigentümer Gesamtschuldner für Wasser- und Abwassergebühren (5 B 1668/11) und die Mitglieder eine ungeteilten Erbengemeinschaft sind aufgrund der Miteigentümerstellung an einem Grundstück nebeneinander in voller Höhe als Gesamtschuldner beitragspflichtig (5 B 1358/10). Im letztgenannten Verfahren konnte die Geschäftsstelle ebenfalls die – in einigen Verwaltungsstreitverfahren angezweifelte – Postulationsfähigkeit und damit die ordnungsgemäße Vertretung durch den Hessischen Städte- und Gemeindebund e.V. nach § 67 Abs. 4 Satz 4 der Verwaltungsgerichtsordnung positiv bestätigen.

In weiteren hervorzuhebenden Entscheidungen hat sich der Hessische Verwaltungsgerichtshof mit den zugrundeliegenden Satzungsregelungen – die auf unseren Satzungsmustern fußten – befasst. Die von uns empfohlene Satzungsregelung, welche in beplanten Gebieten auf die im Bebauungsplan festgelegte zulässige Anzahl der Vollgeschosse und im unbeplanten Innenbereich auf die Höchstzahl der tatsächlich vorhandenen Vollgeschosse abstellt, ist trotz der vereinzelten - in Rechtsprechung und Literatur geäußerten Bedenken - für mit dem Gleichheitssatz des Artikel 3 Abs. 1 GG als vereinbar angesehen und für rechtmäßig erklärt worden (5 B 443/12 und 5 A 3140/09).

Weiterhin konnte die Geschäftsstelle im Berichtszeitraum die Mitgliedsstädte und -gemeinden in drei Normenkontrollverfahren erfolgreich vertreten und damit die jeweiligen Entwässerungssatzungen – die auf unserem Satzungsmuster beruhen – als rechtswirksam bestätigen. Hierbei ging es zum Einen um die Frage, ob die Satzung eine Bestimmung über Nießbraucher enthalten muss, was vom Hessischen Verwaltungsgerichtshof abgelehnt wurde (5 C 2625/10.N). Zum Anderen ging es um die Frage der sogenannten Solidargemeinschaft, der Globalberechnung und der Bildung einer einheitlichen öffentlichen Einrichtung im Hinblick auf die Zulässigkeit der Rückwirkung einer Satzung. In diesem Zusammenhang hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof nochmals betont, dass der in unserem Satzungsmuster verwandte sogenannte „Vollgeschossmaßstab“ vom Senat als rechtmäßiger Maßstab anerkannt wird (5 C 307/12.N). Im dritten Normenkontrollverfahren wurde die Frage der rückwirkenden Änderung einer Satzung betrachtet (5 C 1850/10.N). Hier hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof entschieden, dass das Schlechterstellungsverbot des § 3 Abs. 2 Satz HessKAG Mehreinnahmen der Gemeinde durch die ersetzte Satzung verbiete. Interessant ist hierbei, wie dieser Vergleich durchzuführen ist. Die Ermittlung erfolge durch einen Vergleich der erzielbaren Einnahmen der Gemeinde aus der (gegebenenfalls rechtswidrigen) ersetzten Satzung mit denen der ersetzenden Satzung.