Sachgebiet:

BVerwGE: ja
Fachpresse: ja

Kommunalrecht, einschließlich des Kommunalwahlrechts

Rechtsquelle/n:

GG	Art. 3 Abs. 1, Art. 20 Abs. 3, Art. 28 Abs. 2 , Art. 72 Abs. 2
Hessische GO	§§ 93, 139, 140
Hessisches KAG	§ 11

Titelzeile:

Kommunalaufsichtliches Einschreiten zum Erlass einer Straßenbeitragssatzung verfassungsgemäß

Leitsatz:

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

Urteil des 10. Senats vom 29. Mai 2019 - BVerwG 10 C 1.18

I. VG Gießen vom 6. Juni 2013
Az: VG 8 K 152/12.Gi
II. VGH Kassel vom 12. Januar 2018
Az: VGH 8 A 1485/13

ECLI:DE:BVerwG:2019:290519U10C1.18.0

Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 10 C 1.18
VGH 8 A 1485/13

Verkündet
am 29. Mai 2019
...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 10. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 29. Mai 2019
durch
den Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Hoock,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Keller,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Rublack und
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Seegmüller

für Recht erkannt:

Die Revision wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

1 Die klagende Gemeinde wendet sich gegen Verfügungen der Kommunalaufsicht zum Erlass einer Straßenbeitragssatzung.

2 Ihr Haushalt wies in den Jahren 2010 bis 2014 jeweils ein Defizit aus. Ihr Haushaltsplan für 2010 sah Straßenausbaumaßnahmen in Höhe von über 340 000 € vor. Der Beklagte wies die Klägerin ab April 2010 darauf hin, dass sie aufgrund ihrer Haushaltslage zum Erlass einer Straßenbeitragssatzung verpflichtet sei und bat um ergänzende Erläuterungen. Mit kommunalaufsichtlichem Bescheid vom 23. Mai 2011 wies er sie zur Inkraftsetzung einer dem Kommunalabgabengesetz entsprechenden Straßenbeitragssatzung spätestens bis zum 30. September 2011 mit Rückwirkung ab dem 1. Juni 2011 an, ordnete die sofortige Vollziehung der Anweisung an und drohte der Klägerin die Ersatzvornahme an. Die Klägerin erließ am 26. September 2011 rückwirkend zum 1. Juni 2011 eine Satzung, die einen Gemeindeanteil von 50 % des beitragsfähigen Aufwandes für überwiegend dem Anliegerverkehr, von 75 % für überwiegend dem innerörtlichen Verkehr und von 90 % für überwiegend dem überörtlichen Durchgangsverkehr dienende Verkehrsanlagen vorsah. Straßenbaumaßnahmen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Satzung bereits geplant oder

mit deren Ausführung bereits begonnen worden war, nahm die Satzung von ihrer Anwendung aus. Mit Bescheid vom 4. Oktober 2011 änderte der Beklagte diese Satzung im Wege der Ersatzvornahme, indem er die Gemeindeanteile am Aufwand auf 25 %, 50 % bzw. 75 % senkte, eine Differenzierung der Abstufung nach Teileinrichtungen vorschrieb und den Vertrauensschutz für bereits geplante oder begonnene Maßnahmen strich. Den gegen beide Bescheide erhobenen Widerspruch wies er mit Widerspruchsbescheid vom 4. Januar 2012 zurück.

3 Die hiergegen gerichtete Klage blieb in beiden Vorinstanzen ganz überwiegend erfolglos. Mit Urteil vom 12. Januar 2018 hat der Verwaltungsgerichtshof die Androhung der Ersatzvornahme in dem Bescheid vom 23. Mai 2011 wegen fehlender Rechtsgrundlage aufgehoben und die Berufung gegen das klagabweisende Urteil des Verwaltungsgerichts im Übrigen zurückgewiesen. Die Anweisung zum Erlass einer Straßenbeitragssatzung sei nach Maßgabe des § 139 der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) rechtmäßig, weil die Klägerin gemäß § 93 HGO zum Ausgleich ihres Haushalts durch Abgabenerhebung verpflichtet sei. Hierdurch verdichte sich das ihr in § 11 Hessisches Kommunalabgabengesetz (KAG HE) eingeräumte Ermessen zu einer Erhebungspflicht. Dieser sei die Klägerin durch den Erlass ihrer Satzung nicht vollständig nachgekommen, weil sie ihr Einnahmepotenzial wegen der überhöhten Gemeindeanteile am Aufwand und wegen des eingeräumten Vertrauensschutzes für begonnene oder geplante Maßnahmen nicht vollständig ausgeschöpft habe. Die von dem Beklagten verfügte Ersatzvornahme sei deshalb auf der Grundlage von § 140 HGO rechtmäßig, insbesondere auch ermessensfehlerfrei erfolgt und verletze nicht das Selbstverwaltungsrecht der Klägerin aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG.

4 Zur Begründung ihrer Revision trägt die Klägerin vor, das Berufungsurteil verletze den Grundsatz der Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse nach Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 GG und die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG. Die Bescheide des Beklagten ließen der Klägerin nicht den verfassungsrechtlich gebotenen Spielraum zur Ausgestaltung ihrer Satzung. Die Erhebung von Straßenbeiträgen dürfe ihr nicht verpflichtend vorgegeben werden. Die Gemeinden müssten selbst entscheiden, welche Einnahmequellen sie zur Erreichung eines Haushaltsausgleichs nutzen wollten. Dies dürfe die Kommunalaufsicht ihnen nicht alternativ-

los vorschreiben. Die Finanzverfassung des Grundgesetzes sehe einen Vorrang der Finanzierung von Gemeinlasten aus Steuern vor. Das angegriffene Urteil und die Verfügung des Beklagten missachteten außerdem einen Grenzänderungsvertrag, den sie 1971 bei Eingemeindung der Gemeinde P. abgeschlossen habe. Zudem seien die kommunalaufsichtlichen Verfügungen willkürlich, da der Beklagte nicht in gleicher Weise gegen andere Kommunen mit einem Haushaltsdefizit vorgehe.

5 Die Klägerin beantragt,

> das Urteil des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 12. Januar 2018, soweit die Berufung der Klägerin zurückgewiesen worden ist, sowie das Urteil des Verwaltungsgerichts Gießen vom 6. Juni 2013 zu ändern und die kommunalaufsichtlichen Verfügungen des Landrats des Vogelsbergkreises vom 23. Mai 2011 und vom 4. Oktober 2011 sowie dessen Widerspruchsbescheid vom 4. Januar 2012 aufzuheben.

6 Der Beklagte beantragt,

> die Revision zurückzuweisen.

7 Er verteidigt das angegriffene Berufungsurteil.

II

8 Die Revision ist unbegründet. Das Berufungsurteil steht mit revisiblem Recht im Einklang (§ 137 Abs. 1 VwGO).

9 1. Der Verwaltungsgerichtshof hat den Bescheid des Beklagten vom 23. Mai 2011, soweit er Gegenstand des Revisionsverfahrens ist, ohne Verstoß gegen revisibles Recht für rechtmäßig erachtet.

10 a) Die Rechtmäßigkeit des Bescheides bemisst sich nach der für das Revisionsgericht maßgeblichen Auslegung des einschlägigen Landesrechts durch das Berufungsgericht und der zum Zeitpunkt des Erlasses des Widerspruchsbescheides vom 4. Januar 2012 geltenden Sach- und Rechtslage. Dass sich die nach die-

sem Zeitpunkt erfolgten Änderungen des Hessischen Kommunalabgabengesetzes und der Hessischen Gemeindeordnung Rückwirkung auf diesen Zeitpunkt beigemessen hätten, hat das Berufungsgericht nicht festgestellt und ist, soweit Rechtsänderungen während des Revisionsverfahrens erfolgt sind (Gesetz zur Neuregelung der Erhebung von Straßenbeiträgen vom 28. Mai 2018, GVBl. I S. 247), mangels einer dahingehenden Übergangsregelung nicht ersichtlich.

11 Der Beklagte konnte seine Anweisung an die Klägerin, mit Rückwirkung ab dem 1. Juni 2011 eine wirksame und den Vorschriften des Kommunalabgabengesetzes entsprechende Straßenbeitragssatzung in Kraft zu setzen, auf § 139 HGO i.d.F. vom 7. März 2005 (GVBl. I S. 142, geändert durch Gesetz vom 16. Dezember 2011, GVBl. I S. 786, im Folgenden: HGO 2012) stützen. Die für eine Anweisung der Kommunalaufsichtsbehörde nach dieser Vorschrift erforderliche Verletzung von der Klägerin gesetzlich obliegenden Pflichten hat das Berufungsgericht in Auslegung irrevisiblen Landesrechts bejaht. Danach hatte sich das nach dem zum maßgeblichen Zeitpunkt geltenden § 11 Abs. 1 des KAG HE i.d.F. vom 17. März 1970 (GVBl. I S. 225, geändert durch Gesetz vom 31. Januar 2005, GVBl. I S. 54, im Folgenden: KAG HE 2005) bestehende Ermessen hinsichtlich der Erhebung von Straßenbeiträgen wegen des Haushaltsdefizits der Klägerin in den Jahren 2010 bis 2012 nach § 93 Abs. 1 und 2 i.V.m. § 10 Abs. 1, § 92 Abs. 1 und 3 HGO 2012 zu einer Verpflichtung verdichtet, mögliche Beiträge für Ausbaumaßnahmen auch tatsächlich zu erheben und die hierfür erforderliche satzungsrechtliche Grundlage unabhängig davon zu schaffen, ob konkrete Ausbaumaßnahmen absehbar waren. Das Berufungsgericht hat ferner aus dem Fehlen einer Satzung eine Pflichtverletzung der Klägerin abgeleitet, welche die Kommunalaufsicht grundsätzlich zu einem Einschreiten berechtigte. Weiterhin sei die Klägerin nach diesen Vorschriften angesichts ihrer Haushaltsnotlage daran gehindert gewesen, in einer Straßenbeitragssatzung höhere Gemeindeanteile am beitragsfähigen Aufwand vorzusehen als die in § 11 Abs. 3 KAG HE 2005 festgeschriebenen Mindestsätze.

12 Die revisionsgerichtliche Überprüfung muss von dem Inhalt der irrevisiblen Vorschriften des Landesrechts ausgehen, den das Berufungsgericht durch Auslegung ermittelt und seiner Entscheidung zugrunde gelegt hat (§ 173 VwGO i.V.m. § 560 ZPO; BVerwG, Urteil vom 27. Oktober 2010 - 8 C 43.09 - BVerwGE

138, 89 <91 f.>). Bundesrecht kann allerdings eine verfassungskonforme Auslegung der irrevisiblen landesrechtlichen Normen durch das Revisionsgericht gebieten (stRspr, vgl. BVerwG, Urteil vom 15. Oktober 2014 - 9 C 6.13 - juris Rn. 11). Die Auslegung des Landesrechts in dem angegriffenen Urteil verstößt jedoch nicht gegen höherrangiges Recht.

13 b) Die gesetzliche Verpflichtung von Gemeinden, einen ausgeglichenen Haushalt herbeizuführen, ist mit der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung aus Art. 28 Abs. 2 Satz 2 und 3 GG vereinbar. Art. 28 Abs. 2 GG gewährleistet die finanzielle Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden, die sie zu verantwortlichem Disponieren befähigt, im Rahmen der Gesetze. Die gesetzgeberische Ausgestaltung und Beschränkung der Finanzhoheit der Gemeinden hat den Kernbereich der gemeindlichen Selbstverwaltung zu wahren. Er ist verletzt, wenn die kommunale Gestaltungsfreiheit beseitigt wird oder kein hinreichender Spielraum für ihre Ausübung übrig bleibt. Zudem hat der Gesetzgeber den verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten. Eine landesrechtliche Verpflichtung zur Herbeiführung eines Haushaltsausgleichs oder jedenfalls zur Defizitminimierung ist mit Art. 28 Abs. 2 GG vereinbar, weil sie den Gestaltungsspielraum des Trägers der kommunalen Selbstverwaltung in der Zukunft sichert (vgl. zu alledem BVerwG, Urteile vom 27. Oktober 2010 - 10 C 43.09 - BVerwGE 138, 89 Rn. 18 ff. - und - mit Blick auf Gemeindeverbände - vom 16. Juni 2015 - 10 C 13.14 - BVerwGE 152, 188 Rn. 17 ff.).

14 Auch eine gesetzliche Verpflichtung der Gemeinden zur Erhebung von Straßenbeiträgen ist mit der kommunalen Finanzhoheit aus Art. 28 Abs. 2 GG vereinbar (BVerwG, Beschlüsse vom 3. Dezember 1996 - 8 B 205.96 - juris Rn. 4 und vom 16. November 2017 - 10 B 2.17 - juris Rn. 6). Das gilt sowohl für eine ausdrückliche gesetzliche Erhebungspflicht als auch für eine Verpflichtung der Gemeinden, die sich - wie es das Berufungsgericht hier erkannt hat - aus der Zusammenschau von Regelungen des kommunalen Haushaltsrechts und des Kommunalabgabenrechts ergibt.

15 Dem Einwand der Klägerin, ein landesrechtlicher Vorrang der Einnahmeerzielung durch Gebühren und Beiträge vor einer Steuerfinanzierung verstoße gegen die Finanzverfassung des Grundgesetzes, ist nicht zu folgen. Die Gemeindeord-

nungen sehen seit jeher Regelungen über die Rangfolge der gemeindlichen Einnahmen vor (vgl. näher Gern/Brüning, Deutsches Kommunalrecht, 4. Aufl. 2019, Rn. 1194; Waldhoff, in: Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunalfinanzen, 2006, § 7 Rn. 5). Sie sind in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts gebilligt worden (vgl. BVerwG, Urteil vom 11. Juni 1993 - 8 C 32.90 - Buchholz 11 Art. 106 GG Nr. 4 S. 4; Beschluss vom 16. November 2017 - 10 B 2.17 - juris Rn. 9). Das Bundesverfassungsgericht hält die Erhebung von Ausbaubeiträgen für verfassungsmäßig, ohne einen Vorrang der Steuerfinanzierung anzunehmen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014 - 1 BvR 668/10 u.a. - BVerfGE 137, 1 Rn. 42). Die strengen verfassungsrechtlichen Anforderungen, die es mit Blick auf den Grundsatz der Finanzierung von Gemeinlasten aus Steuern an die Erhebung voraussetzungsloser parafiskalischer Sonderabgaben stellt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. Januar 1995 - 1 BvL 18/93 u.a. - BVerfGE 92, 91 <113>), lassen sich schon wegen der mit Beiträgen abgegoltenen Vorteile des Beitragspflichtigen, aber auch wegen der eingeschränkten Möglichkeiten der Gemeinden zur Steuererhebung nicht auf die Erhebung kommunaler Beiträge übertragen.

16 c) Auch dass das Landesrecht den Beklagten ermächtigt, die angenommene gesetzliche Verpflichtung der Klägerin mit einer kommunalaufsichtlichen Anweisung durchzusetzen, steht mit Art. 28 Abs. 2 GG im Einklang.

17 Die staatliche Rechtsaufsicht über Gemeinden ist verfassungsrechtlich gebotenes Korrelat der kommunalen Selbstverwaltung. Sie darf aber nicht im Wege einer Einmischungsaufsicht in kommunale Entscheidungsspielräume eindringen und der Gemeinde bestimmte Maßnahmen innerhalb eines bestehenden Gestaltungsspielraums alternativlos vorschreiben (vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Juni 2015 - 10 C 13.14 - BVerwGE 152, 188 Rn. 35).

18 Dass das Berufungsgericht die Aufsichtsmaßnahmen des Beklagten als rechtmäßig angesehen hat, lässt einen Verstoß gegen Art. 28 Abs. 2 GG nicht erkennen. Namentlich hat der Beklagte der Klägerin schon deshalb nicht im Wege unzulässiger Einmischungsaufsicht ein Mittel der Haushaltskonsolidierung vorgegeben, weil diese nach der berufungsgerichtlichen Auslegung des Landesrechts nach § 93 Abs. 1 und 2 HGO 2012 zur Erhebung von Straßenbeiträgen

verpflichtet war, ohne dass ihr ein Ermessensspielraum verblieben wäre. Bei der Durchsetzung einer gesetzlichen Verpflichtung der Gemeinde, welche ihr keinen Handlungsspielraum belässt, unterliegt die Kommunalaufsichtsbehörde von vornherein nicht dem Verbot eines alternativlosen Vorschreibens bestimmter Maßnahmen. Nach den Feststellungen des Berufungsgerichts drohte zum Zeitpunkt des Einschreitens zudem die rechtliche Möglichkeit der Erhebung von Straßenbeiträgen für die laufenden Maßnahmen zeitlich auszulaufen, weil die für die Erhebung von Beiträgen erforderliche Satzung nach § 3 KAG HE 2005 lediglich mit Rückwirkung für einen Zeitraum von maximal sechs Monaten erlassen werden konnte. Im Übrigen waren nach den Feststellungen des Berufungsgerichts weitere Ausbaumaßnahmen bereits absehbar und der Erlass einer Beitragssatzung auch deswegen zur landesrechtlich zwingend gebotenen Verringerung des Haushaltsdefizits erforderlich.

19 d) Der Anweisung zum Erlass einer rückwirkenden Satzung stand nach den revisionsrechtlich bindenden Tatsachenfeststellungen des Berufungsgerichts auch nicht der aus dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG abzuleitende Grundsatz des Vertrauensschutzes entgegen.

20 Die Klägerin behauptet selbst nicht, dass sie gegenüber dem Beklagten darauf vertraut hätte, keine Beiträge erheben zu müssen. Dem hätte auch bereits die landesrechtliche Pflicht zur Einnahmeerzielung entgegengestanden.

21 Etwaige Zusagen im Verhältnis der Klägerin zu den Grundstückseigentümern konnten ihre landesgesetzlichen Verpflichtungen nicht modifizieren. Es bedarf daher keiner Entscheidung, ob derartige Pflichten gegenüber Dritten der Rechtmäßigkeit der kommunalrechtlichen Anweisung überhaupt entgegenstehen könnten. Soweit die Klägerin geltend macht, die Einwohner des Stadtteils P. hätten aufgrund des 1971 geschlossenen Grenzänderungs- und Auseinandersetzungsvertrages darauf vertraut, von Ausbaubeiträgen verschont zu bleiben, lässt der vom Berufungsgericht festgestellte Tatbestand darüber hinaus weder eine Vertrauensgrundlage im geltenden Recht noch ein tatsächlich entstandenes Vertrauen auf Seiten der Bürger erkennen. Das Versprechen in § 7 Abs. 3 j) des Vertrages, beim Ausbau der Ortsdurchfahrtsstraße die Kosten der Nebenanlagen (Hochbordsteine und Bürgersteige) nicht auf die Bürger umzulegen, um-

fasst nicht alle Verkehrsanlagen der Klägerin, sondern nur eine bestimmte Straße, und auch dort lediglich einen Teil der auszubauenden Einrichtung. Der Anweisung zum Erlass einer Beitragssatzung als solcher kann es schon deshalb nicht entgegengehalten werden. Zudem hätte der Erlass des die landesrechtliche Beitragserhebungspflicht begründenden Gesetzes eine etwaige, mit dem Vertrag geschaffene rechtliche Vertrauensgrundlage der Bürger zerstört.

22 e) Die Anweisung ist auch nicht wegen Verstoßes gegen das Gleichbehandlungsgebot aus Art. 3 Abs. 1 GG ermessensfehlerhaft. Soweit die Klägerin im Anhörungsverfahren gegenüber dem Beklagten eine Ungleichbehandlung mit anderen Kommunen gerügt hat, welche ebenfalls keine Beitragssatzung erlassen hätten, hat sie ihr Vorbringen in den Tatsacheninstanzen nicht mehr weiterverfolgt; das Berufungsurteil enthält hierzu folglich keine Ausführungen. In ihrer Revisionsbegründung nennt sie zudem zwei Kommunen ohne Beitragssatzung, gegenüber denen der Beklagte ebenfalls im Wege der Kommunalaufsicht vorgegangen sei. Anhaltspunkte für ein willkürlich nur gegen die Klägerin gerichtetes Vorgehen bietet daher selbst ihr eigener Vortrag nicht. Im Übrigen könnte sich ein Gleichbehandlungsanspruch nicht auf ein rechtswidriges Unterlassen des kommunalaufsichtlichen Hinwirkens auf die Einhaltung der gesetzlichen Verpflichtungen der Klägerin richten.

23 f) Ein Verstoß gegen den Grundsatz der abgabenrechtlichen Belastungsgleichheit oder das Äquivalenzprinzip ist nicht ersichtlich.

24 Der Einwand der Klägerin, die Staffelung der Umlagesätze nach § 11 Abs. 3 KAG HE 2005 sei nicht sachgerecht, weil jeder Grundstückseigentümer unabhängig von der Verkehrsbedeutung der Straße durch eine Ausbaumaßnahme denselben Vorteil der Vermittlung einer Zuwegung zum öffentlichen Straßennetz genieße, geht an dem Zweck der Norm vorbei. Die in § 11 Abs. 3 KAG HE 2005 vorgesehenen gemeindlichen Mindestanteile am Aufwand, die bei der Umlage auf die Grundstückseigentümer außer Betracht bleiben, sollen typisierend den Vorteil der Allgemeinheit je nach der Verkehrsbedeutung der Straße abbilden und ihn von dem Sondervorteil der Gruppe der Grundstückseigentümer abgrenzen, der eine Beitragserhebung für den nach Vorabzug des gemeindlichen Anteils verbleibenden Aufwand rechtfertigt (vgl. BVerwG, Urteil vom 21. Juni 2018 - 9 C

2.17 - NVwZ-RR 2019, 70 Rn. 18; allg. zum gemeindlichen Anteil Driehaus/Raden, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 10. Aufl. 2018, § 34 Rn. 4 ff., 10).

25 Die Abstufungen in § 11 Abs. 3 KAG HE 2005 genügen den Anforderungen, die das Grundrecht auf Gleichbehandlung aus Art. 3 Abs. 1 GG in seiner Ausprägung als Gebot der abgabenrechtlichen Belastungsgleichheit an die Bemessung des eine Beitragspflicht begründenden Sondervorteils der Grundstückseigentümer stellt. Dies hat der 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts für dessen weitgehend identische Nachfolgefassung entschieden (vgl. für § 11 Abs. 4 und 5 des KAG HE in der Fassung vom 24. März 2013; BVerwG, Urteil vom 21. Juni 2018 - 9 C 2.17 - NVwZ-RR 2019, 70 Rn. 15 ff.). Dieser Bewertung schließt sich der Senat an.

26 Die Regelung verletzt auch nicht das abgabenrechtliche Äquivalenzprinzip als Ausprägung des verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Dieses Prinzip setzt dem Gesetzgeber nur sehr weite Grenzen. Es verlangt, dass die Höhe des Beitrags nicht außer Verhältnis zu dem Vorteil steht, den er abgelten soll, und dass einzelne Beitragspflichtige im Verhältnis zu anderen nicht übermäßig belastet werden (stRspr, vgl. BVerwG, Urteile vom 7. Dezember 2016 - 10 C 11.15 - Buchholz 430.5 IHKG Nr. 4 Rn. 18, und vom 15. November 2017 - 8 C 17.16 - Buchholz 437.1 BetrAVG Nr. 27 Rn. 33). Beides ist hier nicht der Fall. Mit den Beiträgen wird lediglich ein Restaufwand auf die Grundstückseigentümer umgelegt, welcher der Gemeinde tatsächlich entstanden ist. Die unterschiedliche Belastung von Grundstückseigentümern im Bereich einer dem Anliegerverkehr dienenden Straße im Vergleich zu Anliegern einer inner- oder überörtlichen Durchgangsstraße betrifft verschiedene Maßnahmen und ist lediglich die spiegelbildliche Folge der Bemessung des vom umlagefähigen Aufwand abgezogenen Vorteiles der Allgemeinheit. Ein Missverhältnis zu dem gebotenen Sondervorteil kann darin nicht gesehen werden.

27 g) Die unterschiedliche Belastung von Grundstückseigentümern in Ländern mit voneinander abweichenden landesrechtlichen Grundlagen zur Beitragserhebung verletzt schließlich offenkundig weder ein verfassungsrechtliches Prinzip der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse noch den allgemeinen

Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG, sondern ist Folge der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung. Entgegen der Auffassung der Klägerin enthält die Verfassung kein allgemeines Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse, welches föderal vielfältigen Gestaltungen in Wahrnehmung der Gesetzgebungskompetenzen der Länder entgegenstünde (vgl. BVerfG, Urteil vom 21. Juli 2015 - 1 BvF 2/13 - BVerfGE 140, 65 Rn. 37). Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist lediglich ein verfassungsrechtliches Kriterium, das den Bund nach der vorliegend nicht einschlägigen Kompetenznorm des Art. 72 Abs. 2 GG zum Tätigwerden ermächtigt.

28 2. Das Berufungsgericht hat auch den Bescheid vom 4. Oktober 2011 über die Ersatzvornahme in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 4. Januar 2012 ohne Verstoß gegen revisibles Recht für rechtmäßig gehalten.

29 Dem Beklagten stand als Mittel der Kommunalaufsicht auch der Erlass von Satzungsvorschriften im Wege der Ersatzvornahme zur Verfügung. Davon ist das Berufungsgericht in Auslegung des § 140 HGO 2012 stillschweigend ausgegangen. Dies begegnet auch im Hinblick auf die kommunale Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG keinen Bedenken (vgl. BVerwG, Urteil vom 17. September 2003 - 4 C 14.01 - BVerwGE 119, 25, <45> m.w.N.). Der Erlass einer Satzung oder einzelner Satzungsvorschriften entzieht der Klägerin noch nicht ihr Recht auf Setzung von Ortsrecht.

30 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert Hoock Dr. Keller

Dr. Rublack

RiBVerwG Dr. Seegmüller
ist wegen Urlaubs verhindert
zu unterschreiben
Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 18 750 € festgesetzt.

Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert Hoock Dr. Keller

Dr. Rublack

RiBVerwG Dr. Seegmüller
ist wegen Urlaubs verhindert
zu unterschreiben
Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert