



S.-H. Gemeindetag • Reventlouallee 6 • 24105 Kiel

Innen- und Rechtsausschuss
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
- Landeshaus -

Per E-Mail: innenausschuss@landtag.ltsh.de

24 105 Kiel, 24.11.11

Reventlouallee 6/ II. Stock
Haus der kommunalen Selbstverwaltung
Telefon: 0431 570050-50
Telefax: 0431 570050-54
E-Mail: info@shgt.de
Internet: www.shgt.de

Aktenzeichen: 66.12.01

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und des Kommunalabgabengesetzes
Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und FDP – Drs. 17/1600
Ihr Schreiben vom 01. Sept. 2011

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem o. g. Gesetzentwurf bedanken wir uns. Die verspätete Abgabe bitten wir zu entschuldigen.

Zu dem Gesetzentwurf nehmen wir wie folgt Stellung. Die Stellungnahme gliedert sich nach den drei wesentlichen Maßnahmen des Gesetzentwurfes.

I. Änderung von § 76 Gemeindeordnung (GO)

Durch Änderung von § 76 Abs. 2 GO sollen die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung der Kommunen abweichend vom bisherigen Recht dahin verändert werden, dass eine Rechtspflicht zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen nicht besteht. Bisher hat die in § 76 Abs. 2 GO genannte Reihenfolge der einzusetzenden Finanzierungsquellen nach allgemein herrschender Rechtsauffassung zur Folge, dass die Gemeinden zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen verpflichtet sind.

Diesem Vorschlag ist zugute zu halten, dass damit die Bedenken vieler Gemeinden aufgegriffen werden, die bisher auf die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen verzichtet hatten. In vielen Gemeinden besteht insbesondere die Befürchtung, dass die Beitragserhebung letztlich nicht zu der von einem typischen Stadtgebiet abweichenden Struktur der Wege und ihrer Anlieger paßt. Denn gerade in den Gemeinden des ländlichen Raumes gibt es sehr große Abweichungen der anliegenden Grundstücksflächen. Viele Wege haben nur sehr wenige landwirtschaftliche Grundstücke als Anlieger, werden aber von einer Vielzahl der Einwohner als Verbindungsstraßen genutzt. Viele Gemeinden fürchten, dass insofern das bisherige abgabenrechtliche Instrumentarium nicht ausreicht, um die ungerechtfertigte Überbelastung einzelner

Grundstücke zu vermeiden und eine Beitragsveranlagung zu ermöglichen, die eine Chance auf Akzeptanz besitzt.

Wir fürchten jedoch auf der anderen Seite, dass insgesamt von einer solchen Änderung der GO eine Signalwirkung ausgeht, die die Finanzierung der Aufgaben im Ergebnis erschwert statt erleichtert.

Hierfür ist zu beachten, dass es auch viele Städte und Gemeinden gibt, in denen teilweise seit Jahrzehnten Straßenausbaubeiträge ohne generelle Akzeptanzprobleme bei den Bürgern erhoben werden. Wir halten es im Grundsatz für einen sachgerechten Grundsatz der Aufgabenfinanzierung, diejenigen im besonderen Maß heranzuziehen, die auch in herausgehobener Weise von einer Investition profitieren. Eine vollständige und so plakative Aufweichung der Grundsätze im Bereich der Straßenausbaubeiträge könnte zum Ergebnis haben, dass die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen auch dort in Frage gestellt wird, wo dies bisher erfolgreich durchgeführt wurde.

Die Kommunen haben jedoch nicht die rechtliche Möglichkeit, neue steuerliche oder vergleichbare Finanzierungsquellen als Ersatzlösung heranzuziehen. Wir fürchten, dass die geplante Gesetzesänderung in all denjenigen Gemeinden sofort kommunalpolitische Initiativen zur Abschaffung von Straßenausbaubeitragssatzungen hervorrufen wird, in denen das Straßenausbaubeitragssatzungsrecht bisher erfolgreich durchgesetzt wurde. Damit wäre eine Heranziehung der in besonderer Weise von Ausbaumaßnahmen profitierenden Anlieger dort nicht mehr möglich. Insbesondere wegen der Signalwirkung hätte diese plakative Änderung der Finanzierungsgrundsätze in § 76 GO daher Auswirkungen auf die Finanzierungsbedingungen kommunaler Infrastruktur insgesamt. Es dürfen insbesondere diejenigen Kommunalpolitiker nicht "im Regen stehen gelassen" werden, die in den vergangenen Jahre für die Durchsetzung von Straßenausbaubeitragssatzungen "den Kopf hingehalten" haben.

Aus diesen Gründen haben die Gremien des SHGT beschlossen, den Vorschlag zur Streichung von § 76 Abs. 2 GO nicht zu unterstützen.

Es bleibt allerdings erforderlich, praktikable Wege zu einer gerechten Veranlagung aller Grundstücke aufzuzeigen oder neu zu schaffen. Ansatzpunkt hierfür dürfte allerdings das Kommunalabgabengesetz sein. Geprüft werden sollte daher u. a., ob es möglich ist, ländliche Wirtschaftswege aus der Beitragsveranlagung herauszunehmen.

II. Änderungen von § 8 des Kommunalabgabengesetzes (KAG)

1. Eigenanteil der Gemeinden aus Steuermitteln

Durch Änderung von § 8 Abs. 1 Satz 3 KAG soll der mindestens von den Gemeinden aus allgemeinen Steuermitteln zu tragende Kostenanteil von bisher 10 % auf 15 % angehoben werden. Damit dürfen künftig statt 90 % höchstens 85 % der Investitionen auf die Beitragsverpflichteten umgelegt werden. Außerdem soll an die vorgesehene Änderung von § 76 Abs. 2 GO angeknüpft werden.

Die vorgesehene Änderung mindert die Flexibilität der Gemeinden und erschwert unnötigerweise die Beitragsveranlagung. Da für eine Reihe von Ausbaumaßnahmen ohnehin schon ein höherer Gemeindeanteil notwendig ist (z. B. 50 % bei Haupter-

schließungsstraßen), sollte der allgemeine Mindestanteil bei 10 % bleiben. Die Änderung lehnen wir daher ab.

2. Tiefenmäßige Begrenzungen

Durch Neufassung von § 8 Abs. 1 Satz 4 KAG würden tiefenmäßige Begrenzungen in Gegensatz zu bisher auch im beplanten Bereich zugelassen werden. Diese Änderung schafft auf den ersten Blick für die gemeindlichen Satzungen zusätzliche Flexibilität bei der Anwendung tiefenmäßiger Begrenzungen.

Allerdings ergibt die Änderung nur dann Sinn, wenn sie die Möglichkeiten zur fairen Berücksichtigung großer landwirtschaftlicher Grundstücke erweitert statt vermindert. Insofern verweisen wir auf die Stellungnahme der GeKom GmbH (Umdruck 17/2916). Sollte die vorgeschlagene Änderung dazu führen, dass landwirtschaftliche Grundstücke im Außenbereich nicht mehr durch Gewichtungsfaktoren auf vergleichbare Größe mit Wohngrundstücken gebracht werden können (da dort nun ausdrücklich tiefenmäßige Begrenzungen zulässig wären), sollte die vorgesehene Änderung unterbleiben.

Zur Lösung des Problems sollte ggf. nach dem Wort Begrenzungen die Worte: „im Innenbereich“ hinzugefügt werden.

III. Einfügung von § 8 a Kommunalabgabengesetz (KAG) „Wiederkehrender Beitrag für Verkehrsanlagen“

Mit § 8 a (neu) KAG soll neu als zusätzliche Alternative für die Beitragsveranlagung das Instrument der wiederkehrenden Beiträge neben das bisherige Beitragsrecht gestellt werden.

Diesen Vorschlag begrüßen wir sehr. Er erweitert die Handlungsmöglichkeiten der Gemeinden durch ein für Schleswig-Holstein neues Instrument. Gerade für die erstmalige Einführung von Straßenausbaubeitragssatzungen könnte der wiederkehrende Beitrag eine interessante Alternative zum bisherigen Beitragsrecht sein. Diejenigen Gemeinden, die seit längerem erfolgreich einmalige Straßenausbaubeiträge erheben, können bei dem bewährten Modell des § 8 KAG bleiben. Daher hatte SHGT schon im Frühjahr 2011 eine Initiative zur Einführung der wiederkehrenden Beiträge gegenüber dem Innenministerium ergriffen.

Der Unterschied zum einmaligen Straßenausbaubeitrag besteht vorrangig darin, dass einzelne Grundstückseigentümer nicht mehr einmalig zu teilweise sehr hohen Beiträgen herangezogen, sondern alle Grundstückseigentümer der Gemeinde bzw. eines Gemeindeteils über einen längeren Zeitraum durch moderate regelmäßig wiederkehrende Beiträge belastet werden. Diesen Weg sind in der Vergangenheit bereits die Länder Rheinland-Pfalz, Thüringen, Sachsen-Anhalt und das Saarland gegangen. Auch in Hessen ist zwischenzeitlich eine entsprechende Initiative zur Änderung des dortigen KAG gestartet worden (Gesetzentwurf der SPD-Fraktion Drs. 18/4389). Der Hessische Städte- und Gemeindebund und der Hessische Städtetag unterstützen die Initiative.

Der Grundgedanke unterscheidet sich insofern wesentlich vom bisherigen Beitragsrecht, als nicht auf die einzelne Straße abgestellt wird, sondern auf ein System von zusammenhängenden Straßen. Es zahlen also nicht nur die Anlieger einer bestimmten Straße, sondern alle Grundstückseigentümer dieses Gebietes. Dies rechtfertigt

sich durch die Annahme, dass der einzelne Grundstückseigentümer in der Realität nicht nur die Straße vor seinem Haus in Anspruch nimmt, sondern auch andere Straßen des gemeindlichen Verkehrsnetzes nutzt und sein Grundstück davon erschlossen wird. Vom Grundsatz der Vorteilsbezogenheit wird's also nicht abgewichen.

Wir verweisen darauf, dass sich auch der ADAC für die Einführung wiederkehrender Beiträge ausspricht (z. B. ADAC-Motorwelt, Heft 11/2010, Seite 70, Broschüre „Beiträge der Anwohner zum Straßenausbau in Städten und Gemeinden“, ADAC, München 2010). Hierzu hat der ADAC auch die „ADAC Studie Mobilität – Kommunale Straßenfinanzierung“ von Prof. Dr. Ludwig Gramlich und Dr. Kerstin Orantek, TU Chemnitz, vorgelegt, in der die Rechtmäßigkeit des wiederkehrenden Beitrags herausgearbeitet wird.

1. Vorteile der wiederkehrenden Beiträge

Ebenso wie das bisherige System des Einmalbeitrages haben auch die wiederkehrenden Beiträge bestimmte Nachteile. Entscheidend ist aber, dass die Möglichkeit wiederkehrender Straßenausbaubeiträge auch große Vorteile bietet, die die gesetzliche Schaffung dieser Alternative rechtfertigen.

- Bislang werden die unmittelbar von der Ausbaumaßnahme betroffenen Grundstückseigentümer in Abständen von 20 bis 30 Jahren zu einmaligen relativ hohen Beiträgen veranlagt. Künftig würden alle Grundstücke in der Gemeinde/dem Abrechnungsgebiet herangezogen. Dadurch sind deutlich geringere Beiträge für den einzelnen zu erwarten.
- Die Einführung wiederkehrender Beiträge für Straßen verstetigt gemeindliche Investitionsprogramme für den Straßenbau und führt zu größerer Kontinuität und gleichmäßigerer Investitionstätigkeit. Sie fördert auch den gleichartigen Ausbau in einer Gemeinde.
- Die Einführung wiederkehrender Beiträge würde zu Förderung des Baugewerbes beitragen, denn eines der Hindernisse bei der schnellen Verwirklichung von Straßenausbaumaßnahmen – der Widerstand der Anlieger – würde damit vermindert.
- Die Berücksichtigung von größeren Beitragsgebieten ermöglicht es, schwierige Abgrenzungsfragen im bisherigen System der Beitragsveranlagung (z. B. Eckgrundstücke, Ortsdurchfahrten) zu vermeiden und vermindert damit sowohl die Streit anfälligkeit als auch den Verwaltungsaufwand für die Veranlagung.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass für viele – wenn auch nicht alle - Gemeinden die Einführung von wiederkehrenden Straßenausbaubeiträgen eine interessante Alternative sein kann. Zum einen entfällt die hohe Einmalbelastung einzelner Grundstücke, so dass auf die finanziellen Bedürfnisse der einzelnen Anlieger Rücksicht genommen werden kann. Andererseits bietet das System für die Gemeinden eine stabile Finanzierungsbasis, da aufgrund der stetigen, aber geringen Beitragshöhe hinsichtlich einzelner Grundstücke nicht mit Zahlungsausfällen größerer Art zu rechnen ist. Gleichzeitig werden teure und aufwändige Widerspruchs- bzw. Klageverfahren vermieden.

Da die Einführung wiederkehrender Beiträge einen Wechsel des Finanzierungssystems bedeutet, ist es notwendig, Übergangsregelungen zu treffen. Dazu gehört insbesondere, dass diejenigen Grundstückseigentümer, die bisher schon einmalige Erschließungs- oder Ausbaubeiträge gezahlt haben, für eine bestimmte Frist von der Zahlung von wiederkehrenden Beiträgen (z. B. für einen Zeitraum von 15 – 20 Jahren) freigestellt werden. Eine solche Übergangsregelung ist in § 8 a Abs. 7 KAG des Entwurfes enthalten.

2. Zur Akzeptanz der wiederkehrenden Beiträge in der Praxis

Mitunter wird behauptet, das Instrument der wiederkehrenden Beiträge sei wegen seiner vielfältigen Nachteile für die Kommunen nicht geeignet. In dieser Frage gibt es jedenfalls in Rheinland-Pfalz gegenteilige Erfahrungen.

Nach Einführung der wiederkehrenden Beiträge im Jahre 1986 haben sich zunächst gerade die größeren Städte für die Einführung des wiederkehrenden Beitrages entschieden (Mainz, Ludwigshafen). Seitdem gab es eine stark wachsende Zahl auch kleinerer Kommunen, die den wiederkehrenden Beitrag anwenden. Nach Auskunft des Gemeinde- und Städtebundes Rheinland-Pfalz wenden derzeit rund 35-40 % der Gemeinden und Städte Rheinland-Pfalz dieses System an. Wir verweisen hierzu auf den Aufsatz „Neue Erkenntnisse des VG Koblenz zum wiederkehrenden Straßenbeitrag“ (Gerd Thielmann, Gemeinde und Stadt 2011, S. 242) der dieser Stellungnahme als Anlage beigefügt ist.

3. Zur Verfassungsmäßigkeit der wiederkehrenden Beiträge

In der gegenwärtigen Diskussion wird oftmals auf den Vorlagebeschluss des Verwaltungsgerichts Koblenz vom 1.8.2011 an das Bundesverfassungsgericht zu den gesetzlichen Grundlagen für die Erhebung wiederkehrender Straßenausbaubeiträge in Rheinland-Pfalz verwiesen. In der Tat wäre es problematisch, eine Regelung einzuführen, die kurz darauf vom Bundesverfassungsgericht "gekippt" wird.

Allerdings ist darauf zu verweisen, dass zuvor zahlreiche Urteile anderer Gerichte die Verfassungsmäßigkeit der wiederkehrenden Beiträge im Grundsatz bejaht haben. Insbesondere ist auf das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 20.11.2007 (6 C 10601/07.OVG; abgedruckt in DVBl. 2008, S. 135) zu verweisen, in dem es zu dem damals neu eingeführten § 10a KAG Rheinland-Pfalz heißt:

"Nach Auffassung des Senats hält § 10a KAG der verfassungsrechtlichen Überprüfung stand. Weder unter kompetenzrechtlichen Gesichtspunkten (a) noch solchen der Abgabengerechtigkeit als spezifischer Ausprägung des Gleichbehandlungsgebots (b) ergeben sich durchschlagende Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit der Neuregelung des § 10a KAG."

Im Auftrag des Ministeriums des Inneren und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz hat Prof. Dr. Friedrich Schoch in einem Gutachten vom März 2005 „Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Erhebung wiederkehrender Beiträge für Verkehrsanlagen“ untersucht und ebenfalls die Verfassungsmäßigkeit bestätigt. Eine Kopie des Gutachtens kann auf Wunsch überreicht werden.

Zu den weiteren Urteilen und Gutachten in diesem Sinne verweisen wir ebenfalls auf den bereits erwähnten Aufsatz in der Anlage.

Wir hoffen also im Ergebnis, dass der Schleswig-Holsteinische Landtag den Vorschlag zur Einführung wiederkehrender Beiträge im KAG aufgreift und damit einen ersten Schritt zur notwendigen Weiterentwicklung des Kommunalabgabenrechts in Schleswig Holstein leistet.

Mit freundlichen Grüßen



Jörg Bülow
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied

Anlage