

04/2018

DIE GEMEINDE

Zeitschrift für die kommunale Selbstverwaltung in Schleswig-Holstein



Schwerpunktthema: Beitragsrecht

- Prof. Dr. Marcus Arndt, Dr. Bernd Hoefler, Dr. Jonas Dörschner, Aufhebung der Beitragserhebungspflicht für den Straßenausbau
- Reimer Steenbock, Aufhebung der Beitragserhebungspflicht – Hoffnungen und Illusionen
- Prof. Dr. Hans-Joachim Driehaus, Jenseits des Gesetzes?

C 3168 E

ISSN 0340-3653

70. JAHRGANG

SHGT
Schleswig-Holsteinischer
GEMEINDETAG

Deutscher
Gemeindeverlag
GmbH Kiel

DIE GEMEINDE

Zeitschrift für die kommunale Selbstverwaltung
in Schleswig-Holstein

Herausgeber Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag

70. Jahrgang · April 2018

Impressum

Schriftleitung:

Jörg Bülow
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied

Redaktion:

Daniel Kiewitz

Anschrift Schriftleitung und Redaktion:

Reventloulallee 6, 24105 Kiel
Telefon (0431) 57 00 50 50
Telefax (0431) 57 00 50 54
E-Mail: info@shgt.de
Internet: www.shgt.de

Verlag:

Deutscher Gemeindeverlag GmbH
Jägersberg 17, 24103 Kiel
Postfach 1865, 24017 Kiel
Telefon (0431) 55 48 57
Telefax (0431) 55 49 44

Anzeigen:

W. Kohlhammer GmbH
Anzeigenmarketing
70549 Stuttgart
Telefon (0711) 78 63 - 72 23
Telefax (0711) 78 63 - 83 93
Preisliste Nr. 37, gültig ab 1. Januar 2017.

Bezugsbedingungen:

Die Zeitschrift „Die Gemeinde“ erscheint monatlich; einmal jährlich können zwei Hefte zu einem Doppelheft zusammengefasst werden. Bezugspreis ab Verlag jährlich 90,00 € zzgl. Versandkosten. Einzelheft 11,20 € (Doppelheft 22,40 €) zzgl. Versandkosten. Abbestellungen: 6 Wochen vor Jahresende beim Verlag.
Die angegebenen Preise enthalten die gesetzl. Mehrwertsteuer.

Druck:

dfn! Druckerei Fotosatz Nord, Kiel

Satz & Gestaltung:

Agentur für Druck und Werbung, Laboe
Für unverlangt eingesandte Manuskripte und Bildmaterial übernehmen Verlag und Redaktion keine Verantwortung.
Die Redaktion behält sich Kürzungen und Überarbeitungen vor. Rücksendung erfolgt nur, wenn Rückporto beiliegt.

ISSN 0340-3653

Titelbild: Hummerbuden auf Helgoland

Foto: Gerhard Brüggemann, Laboe

Inhaltsverzeichnis

Schwerpunktthema: Beitragsrecht

Aufsätze

Prof. Dr. Marcus Arndt,
Dr. Bernd Hoefer, Dr. Jonas Dörschner
Aufhebung der
Beitragserhebungspflicht für
den Straßenausbau90

Reimer Steenbock
Aufhebung der
Beitragserhebungspflicht
- Hoffnungen und Illusionen97

Prof. Dr. Hans-Joachim Driehaus
Jenseits des Gesetzes?102

Rechtsprechungsberichte

OLG Koblenz:
Auch kommunale
„Auslobungsverfahren“ sind
transparent zu gestalten.....107

OVG Berlin-Brandenburg:
Kita-Plätze müssen in angemessener
Nähe zur Wohnung liegen.....108

Aus der Rechtsprechung

Urteil des OVG Schleswig vom
04.10.2016 - 2 LB 2/16 (I.) und
Beschluss des BVerwG vom
22.02.2018 - 9 B 6.17 (II.)
Mitbenutzung einer kommunalen
Entwässerungseinrichtung für
Straßenentwässerung
Erhebung von Gebühren für die
Entwässerung von Straßen anderer
Straßenbaulastträger108

Aus dem Landesverband113

Gemeinden und ihre Feuerwehr122

Mitteilungen des DStGB122

Buchbesprechungen123

Dieser Ausgabe liegt eine Beilage
des Kommunal- und Schul Verlages
bei.

Wir bitten um Beachtung.

Aufhebung der Beitragserhebungspflicht für den Straßenausbau

Prof. Dr. Marcus Arndt, Dr. Bernd Hoefler, Dr. Jonas Dörschner¹

Nachdem das „Gesetz zur Aufhebung der Erhebungspflicht für Straßenausbaubeiträge“ am 26.01.2018 in Kraft getreten ist², stellt sich für die Gemeinden die Frage, welche Folgen sich aus der Einfügung des § 76 Abs. 2 Satz 2 der Gemeindeordnung (GO) ergeben. Nach dieser Vorschrift besteht keine Rechtspflicht zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen im Sinne der §§ 8 und 8 a des Kommunalabgabengesetzes (KAG). Das Gesetz lässt die §§ 8 und 8 a KAG, die Regelungen über die Erhebung von einmaligen (§ 8 KAG) und wiederkehrenden Beiträgen (§ 8 a KAG) unberührt. Nach der Intention des Gesetzgebers sollen die Gemeinden nunmehr frei entscheiden können, ob sie für beitragsfähige Baumaßnahmen an ihren Straßen Beiträge von den Grundstückseigentümern erheben oder derlei Investitionen auf andere Weise finanzieren wollen.³

Im Folgenden wird dargestellt, welche Auswirkungen und Handlungsmöglichkeiten sich für die Gemeinden aus der Aufhebung der Beitragserhebungspflicht ergeben und welche alternativen Finanzierungsmöglichkeiten in Betracht kommen.

I. Keine bloße Nichtanwendung der geltenden Satzung

Zunächst ist klarzustellen, dass eine Gemeinde nach dem Wegfall der Beitragserhebungspflicht nicht etwa befugt ist, ihre bestehende Straßenausbaubeitragsatzung nicht mehr anzuwenden.⁴ Solange ihre Satzung wirksam ist, muss die Gemeinde sie anwenden. Das Inkrafttreten der neuen gesetzlichen Regelung in § 76 Abs. 2 Satz 2 GO, wonach keine Pflicht zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen besteht, führt zum Recht der Gemeinde, die Straßenausbaubeitragsatzung aufzuheben bzw. vom Erlass einer Satzung abzusehen, nicht aber zum Recht von der Anwendung ihres Satzungsrechts abzusehen.⁵ Will eine Gemeinde künftig keine Straßenausbaubeiträge mehr erheben, muss sie ihre bestehende Straßenausbaubeitragsatzung - wiederum durch Erlass einer Satzung⁶ - aufheben oder ändern.

II. Zeitlicher und sachlicher Geltungsumfang der neuen Rechtslage

Die neue gesetzliche Regelung in § 76 Abs. 2 Satz 2 GO, wonach eine Pflicht zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen nicht besteht, ist seit dem 26.01.2018 in Kraft.⁷ Es stellt sich die Frage, welche genaueren Fälle von Straßenausbaumaßnahmen noch der alten Rechtslage und damit einer Beitragserhebungspflicht unterfallen, bzw. für welche Fälle die Gemeinde bereits berechtigt ist, von der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen abzusehen.

1. Zukünftige Straßenbaumaßnahmen

Die Gemeinde ist zweifellos berechtigt, für zukünftige Straßenbaumaßnahmen auf die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen zu verzichten. Gemeint sind hiermit Straßenbaumaßnahmen, für die die Gemeinde erst nach dem 26.01.2018 ein Bauprogramm beschließt und mit der technischen Ausführung der Straßenbauarbeiten beginnt. Voraussetzung ist, dass die Gemeinde ihre Straßenausbaubeitragsatzung vor der Entstehung der sachlichen Beitragspflicht aufgehoben hat. Alternativ kann die Gemeinde auch von einer vollständigen Aufhebung der Straßenausbaubeitragsatzung absehen und die Satzung stattdessen durch einen Zusatz ändern, aus dem sich ergibt, dass für die Zukunft keine neuen Beitragspflichten nach der Satzung mehr entstehen. Diese letztere Methode kann mit Blick auf die Abwicklung von noch offenen Fällen als sicherster Weg angesehen werden (vgl. näher unten unter II. 4.)

2. Am 26.01.2018 noch laufende Straßenbaumaßnahmen

Zulässig ist auch ein Verzicht auf die Beitragserhebung für Straßenbaumaßnahmen, die vor dem 26.01.2018 begonnen wurden, sei es durch den Beschluss eines entsprechenden Bauprogrammes oder auch durch den Beginn mit der technischen Ausführung der Straßenbauarbeiten, die aber erst nach dem 26.01.2018 im Sinne von § 8 Abs. 4 Satz 3 KAG abgeschlossen werden. Voraussetzung ist erneut, dass die Gemeinde ihre Beitragssat-

zung vor dem Abschluss der Maßnahme aufhebt. Der Abschluss der Maßnahme im Sinne von § 8 Abs. 4 Satz 3 KAG ist der Zeitpunkt, in dem der Beitragsanspruch (potentiell) entsteht. Liegt dieser Zeitpunkt nach dem 26.01.2018, muss die Gemeinde nicht mehr gewährleisten, dass hierfür eine Beitragspflicht entsteht. Für diese Fälle ist die Gemeinde also berechtigt, die Entstehung von Beitragspflichten zu verhindern. Hierzu müsste sie ihre Straßenausbaubeitragsatzung in einem Zeitfenster zwischen dem 26.01.2018 und dem Abschluss der Maßnahme (§ 8 Abs. 4 Satz 3 KAG) aufheben oder ändern.

3. Nach dem 26.01.2018 und vor Aufhebung oder Änderung der Beitragsatzung abgeschlossene Straßenbaumaßnahmen

Wird eine Straßenbaumaßnahme nach dem 26.01.2018, jedoch vor Aufhebung oder Änderung der Beitragsatzung abgeschlossen, so entsteht für diesen Beitragsanspruch eine sachliche Beitragspflicht. In diesen Fällen ist die Gemeindeverwaltung verpflichtet, den abstrakt entstandenen Beitragsanspruch durch einen Bescheid festzusetzen und zu realisieren. Anderenfalls würde die Verwaltung das vom Satzungsgeber geschaffene Satzungsrecht missachten. Die Verwaltung ist an das von der Gemeinde geschaffene Satzungsrecht auch dann gebunden, wenn die Gemeindevertretung durch entsprechende Beschlüsse deutlich gemacht haben sollte, dass sie auf die Realisierung entstandener Beitragsansprüche keinen Wert lege. Eine Berechtigung, für abgeschlossene Straßenbaumaßnahmen keine Beitragsbescheide zu erlassen, besteht nur dann, wenn die Satzung bereits im Zeitpunkt des Abschlusses der Maßnahme (§ 8 Abs. 4 Satz 3 KAG) aufgehoben oder so geändert war, dass keine Beitragsansprüche entstehen konnten.

¹ Die Verfasser sind Rechtsanwälte in der Kanzlei WEISSLEDER EWER Part mbB, Kiel.

² Gesetz vom 04.01.2018, GVBl. Schl.-H. S. 6.

³ Vgl. Begr. z. Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU, Bündnis 90/Die Grünen und FDP vom 07.09.2017, LT-Drucks. 19/150, Seite 3.

⁴ Vgl. dazu etwa Arndt, Straßenausbaubeiträge, § 3 Rn. 7.

⁵ OVG Schleswig, Beschluss vom 07.08.2000 – 2 L 64/00 –, juris Rn. 4.

⁶ OVG Schleswig, Beschluss vom 18.05.1999 – 2 L 185/98 –, juris Rn. 24.

⁷ GVBl. 2018, S. 6.

Allerdings stellt sich die Frage, ob die Verwaltung berechtigt ist, den abstrakt entstandenen Beitragsanspruch durch den Erlass eines Beitragsbescheides festzusetzen, wenn die Gemeinde ihre Satzung nach Abschluss der Straßenbaumaßnahme jedoch vor Erlass des Beitragsbescheides aufhebt. Insoweit dürften die überwiegenden Gründe dafür sprechen, dass es für die Heranziehung zu Beiträgen, und damit auch für den Erlass des Beitragsbescheides, allein darauf ankommt, dass im Zeitpunkt der Entstehung der sachlichen Beitragspflicht eine Satzung existierte.⁸ Denn die gesetzliche Ermächtigung, einen entstandenen Beitragsanspruch durch Bescheid festsetzen zu dürfen, ergibt sich nicht aus der Satzung, sondern aus § 155 AO in Verbindung mit § 11 Abs. 1 Satz 2 KAG.⁹ Dieser Sichtweise steht auch nicht die Regelung in § 2 Abs. 1 Satz 1 KAG entgegen, wonach kommunale Abgaben nur aufgrund einer Satzung erhoben werden dürfen. Die Vorschrift führt lediglich dazu, dass kommunale Abgabenansprüche nur aufgrund einer Satzung entstehen können. Sie trifft hingegen keine Aussage darüber, dass die Satzung im Zeitpunkt des Erlasses des Abgabenbescheides bestehen müsse.

Es bleibt jedoch noch abzuwarten, ob auch die Verwaltungsrechtsprechung in Schleswig-Holstein die vorgenannte Sichtweise im Streitfall teilen wird. Will die Gemeindevertretung mit hinreichender Sicherheit bewirken, dass die Verwaltung keinen Beitragsbescheid mehr erlassen muss, so müsste sie die Beitragssatzung mit Rückwirkung zu einem Zeitpunkt aufheben oder ändern, der nach dem 26.01.2018, jedoch vor dem Abschluss der Maßnahme liegt. Eine solche rückwirkende Satzungsänderung wäre allein unter beitragsrechtlichen Gesichtspunkten wohl zulässig, denn die Beitragserhebungspflicht ist seit dem 26.01.2018 entfallen. Es stellt sich aber die Frage, ob die Gemeinde unter sonstigen kommunalverfassungsrechtlichen Gesichtspunkten gehindert sein könnte, in der Vergangenheit bereits zu ihren Gunsten entstandene Ansprüche nachträglich durch einen gezielten rückwirkenden Rechtsakt zu vernichten. Insoweit dürften die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 75 Abs. 2 GO) zu beachten sein, die aber wegen ihres unbestimmten Inhalts regelmäßig keine scharf zu ermittelnde Grenze darstellen und der Gemeinde überdies einen weiten Beurteilungsspielraum einräumen dürften.¹⁰

4. Vor dem 26.01.2018 abgeschlossene Straßenbaumaßnahmen

Straßenbaumaßnahmen, die vor dem 26.01.2018 abgeschlossen waren (§ 8 Abs. 4 Satz 3 KAG) unterliegen der Bei-

tragshebungspflicht. Für sie sind Beitragsansprüche aufgrund einer bestehenden Straßenausbaubeitragssatzung entstanden. Wurden solche Beitragsansprüche am 26.01.2018 noch nicht durch Beitragsbescheid festgesetzt, so ist die Gemeinde verpflichtet, diese Beitragsansprüche auch nach dem 26.01.2018 zu realisieren. Sie ist also auch nach dem 26.01.2018 verpflichtet, hierfür noch Beitragsbescheide zu erlassen. Das gilt unabhängig davon, ob die Gemeinde die Straßenausbaubeitragssatzung nach dem 26.01.2018 jedoch vor dem Erlass des Beitragsbescheides aufgehoben hatte. Aus den oben unter 3. genannten Gründen dürfte die Gemeinde berechtigt (und verpflichtet) sein, Beitragsbescheide für vor dem 26.01.2018 entstandene sachliche Beitragspflichten auch dann zu erlassen, wenn sie die Straßenausbaubeitragssatzung nach dem 26.01.2018, jedoch vor dem Erlass des Bescheides aufgehoben hatte. Allerdings ist es den Gemeinden aus Gründen des sichersten Weges zu empfehlen, ihre Straßenausbaubeitragssatzungen nicht aufzuheben, sofern in der Vergangenheit entstandene Beitragsansprüche noch durch Bescheid festgesetzt werden müssen. Sicherster Weg wäre es hingegen, die Satzung lediglich um einen Zusatz zu ergänzen, aus dem sich ergibt, dass nach der Satzung keine neuen Beitragsansprüche mehr entstehen. Diese Methode beugt dem Einwand vor, es bedürfe einer Satzung nicht nur im Zeitpunkt des Abschlusses der Maßnahme, sondern auch im Zeitpunkt des Erlasses des Beitragsbescheides. Solange die schleswig-holsteinische Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht auch für Schleswig-Holstein bestätigt hat, dass es im Zeitpunkt des Erlasses des Bescheides keiner Satzung mehr bedarf, sollte die Gemeinde die Beitragssatzung also (bei entsprechendem politischen Willen) vorsorglich nicht aufheben, sondern in dem oben genannten Sinne ändern.

Anders als in den oben unter 3. genannten Fällen wäre die Gemeinde bei vor dem 26.01.2018 abgeschlossenen Straßenbaumaßnahmen nicht berechtigt, ihre Satzung mit Rückwirkung zu einem Zeitpunkt vor Abschluss der Maßnahme aufzuheben, um noch zu verhindern, dass hierfür Beitragsbescheide zu erlassen sind. Eine Aufhebung der Straßenausbaubeitragssatzung mit Wirkung zu einem Zeitpunkt vor dem 26.01.2018 würde gegen die zu dieser Zeit noch bestehende Beitragserhebungspflicht verstoßen.

Aus den vorstehend erläuterten Gründen ergibt sich schließlich, dass es auch unzulässig sein dürfte, rückwirkend für solche Maßnahmen auf die Beitragserhebung zu verzichten, die bereits vor dem Wegfall der Beitragserhebungspflicht abgeschlossen wurden (im Sinne von § 8 Abs. 4 Satz 3 KAG) und für die auch schon vor dem

Wegfall Beiträge erhoben wurden. Mit anderen Worten: Es ist unzulässig, die Straßenausbaubeitragssatzung mit Rückwirkung für die Zeit vor dem Wegfall der Beitragserhebungspflicht aufzuheben und in der Folge hierfür keine Beitragsbescheide mehr zu erlassen oder gar schon erlassene Beitragsbescheide nachträglich wieder aufzuheben.

III. Alternative Finanzierung von Straßenausbaumaßnahmen nach geltendem Recht

Es stellt sich die Frage, wie die Gemeinde bei einem Verzicht auf die Erhebung von Beiträgen Straßenbaumaßnahmen nach derzeit geltendem Recht alternativ finanzieren kann. Verzichtet die Gemeinde auf Straßenausbaubeiträge, liegt der Gemeindeanteil nunmehr für alle Straßenkategorien bei 100 %; diese 100 % sind in gleicher Weise zu finanzieren, wie bisher zum Beispiel bei der Erneuerung einer Anliegerstraße ein Gemeindeanteil von 15 % zu finanzieren war. Zur Deckung der Baukosten können alle Einnahmen der Gemeinde herangezogen werden, die entweder der Gemeinde speziell für den Aus- und Umbau von Straßen zugewendet oder zugewiesen werden oder sonst für diesen Zweck gebunden sind oder die nicht zweckgebunden sind und daher auch für den Aus- oder Umbau von Straßen verwendet werden dürfen.

1. Für den Aus- und Umbau von Straßen zweckgebundene Einnahmen

Zweckgebundene Einnahmen für den Aus- und Umbau von Straßen jenseits der §§ 8 und 8 a KAG sind zunächst die Zuweisungen für den Straßenbau nach § 4 Abs. 2 Nr. 5 a FAG i.V.m. § 15 Abs. 1 bis 3 FAG. Aus der Finanzausgleichsmasse stellt das Land jährlich derzeit 24,0 Millionen Euro für den Straßenbau zur Verfügung, wovon 3,6 Millionen Euro über die Kreise an die Gemeinden für die Unterhaltung und Instandsetzung sowie den Um- und Ausbau von Gemeindestraßen fließen (§ 15 Abs. 1 Satz 1 FAG), überdies jede Gemeinde einen Pauschalbetrag je Kilometer Ortsdurchfahrt erhält, deren Straßenbaulastträger sie ist (§ 15 Abs. 2 FAG), und der Rest auf Antrag verteilt wird (§ 15 Abs. 3 FAG). Allerdings stehen diese Mittel nicht nur für beitrags-

⁸ So auch für Niedersachsen OVG Lüneburg, Beschluss vom 15.08.2017 – 9 LA 231/16 –, juris Rn. 4, und für Sachsen-Anhalt OVG Magdeburg, Beschluss vom 18.05.2004 – 2 M 52/03 –, juris Rn. 3.

⁹ Vgl. ähnlich für Niedersachsen OVG Lüneburg, Beschluss vom 15.08.2017 – 9 LA 231/16 –, juris Rn. 8.

¹⁰ Bracker/Dehn/Wolf, Gemeindeordnung Schleswig-Holstein, 13. Aufl., Wiesbaden 2017, § 55 Anm. 4.

fähige Maßnahmen zur Verfügung, sondern auch für nicht beitragsfähige Maßnahmen wie etwa die Straßeninstandsetzung. Zudem dürfte das Begehren nach Zuwendungen nach § 15 Abs. 3 FAG künftig eher steigen, wenn Gemeinden auf die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen verzichten und daher ihre „tatsächlichen Aufwendungen“ (§ 15 Abs. 3 Satz 2 Halbsatz 1 FAG) größer ausfallen als bisher.

Über die Zuweisungen nach § 15 Abs. 3 FAG hinaus stellt das Land den Gemeinden und Kreisen jedenfalls in den Jahren 2018 bis 2020 nach § 22 Abs. 11 FAG jeweils 49 Millionen Euro als weitere Mittel für Infrastrukturmaßnahmen zur Verfügung. Sie dienen auch dazu, die Gemeinden in die Lage zu versetzen, auf Straßenausbaubeiträge zu verzichten. Allerdings sind die Mittel nach § 22 Abs. 11 FAG nicht dem Straßenbau oder gar als Kompensation für entfallende Straßenausbaubeiträge vorbehalten, sondern allgemein „für Infrastrukturmaßnahmen“ vorgesehen. Fraglich ist außerdem, ob das Land auch über das Jahr 2020 hinaus – etwa in Zeiten niedrigerer Gesamtsteuereinnahmen – Mittel für Infrastrukturmaßnahmen in entsprechender Höhe bereitstellen kann.

Weiter kann der Ausbau verkehrswichtiger innerörtlicher Straßen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) gefördert werden. Diese Förderung erstreckt sich jedoch gerade nicht auf Anlieger- und Erschließungsstraßen (§ 2 Nr. 1 a GVFG), also auf diejenigen Straßen, für deren Aus- und Umbau bislang in hohem Maße Straßenausbaubeiträge erhoben werden konnten. Nach wie vor können auch Mittel aus sonstigen Förderprogrammen (z.B. Landesprogramm ländlicher Raum) in Anspruch genommen werden, soweit sie für den Aus- und Umbau von Straßen vorgesehen sind. Auch diese Mittel werden voraussichtlich nicht in größerem Umfang als bisher bereitstehen, und ihnen ist wie den Zuweisungen für den Straßenbau nach § 15 Abs. 3 FAG gemein, dass sie auch bislang schon für die Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen zur Verfügung stehen und genutzt werden. Potenzial für einen Ausgleich bisherigen Beitragsaufkommens ergibt sich daraus vermutlich kaum.

Die Gemeinden können über das Volumen dieser zweckgebundenen Finanzierungsinstrumente nicht selbst bestimmen. Sie sind darauf angewiesen, dass das Land als Gesetzgeber oder als Fördermittelgeber tätig wird.

Fraglich ist, ob es einer Gemeinde möglich ist, im Rahmen des geltenden Kommunalabgabengesetzes eine neue zweckgebundene Abgabe für den Straßenbau zu schaffen. Das Kommunalabgabengesetz sieht als zulässige Kommunalabgaben neben den nicht zweckgebundenen Steuern (§ 3 KAG) und den in

der hier vor Augen stehenden Konstellation ungewünschten Beiträgen (§§ 8 und 8 a KAG) noch Gebühren und „sonstige Abgaben“ vor. Jedenfalls prinzipiell vorstellbar ist die Erhebung einer Gebühr (§ 4 KAG) im Sinne einer Gebühr für die Benutzung der öffentlichen Einrichtung „Straße“ – also quasi eine kommunale Maut. Die Erhebung einer solchen Gebühr dürfte aber mit vertretbarem Verwaltungsaufwand nicht zu leisten sein. Denn sie dürfte nicht nur von den Einwohnern der jeweiligen Gemeinde, sondern müsste auch von Dritten erhoben werden, die die kommunalen Straßen benutzen. Eine sonstige Abgabe zur Finanzierung von Straßen etwa im Sinne eines „Straßenzehners“, der von jedem Gemeindebürger jedes Jahr erhoben wird, ist nicht zulässig; näher wird darauf unten bei den möglichen künftigen Rechtsgestaltungen einzugehen sein.

2. Nicht zweckgebundene Einnahmen

Schon bisher dürften die Gemeinden den Gemeindeanteil von Straßenausbaumaßnahmen auch durch Verwendung nicht zweckgebundener Mittel bestritten haben. Nicht zweckgebundene Einnahmen einer Gemeinde sind zum einen die Schlüsselzuweisungen nach den §§ 9 und 10 des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) und zum anderen die eigenen Steuereinnahmen der Gemeinde.

Über die Höhe der Schlüsselzuweisungen, die eine Gemeinde erhält, bestimmt nicht sie, sondern das Land im Rahmen des Finanzausgleichsgesetzes. Dort ist festgelegt, wie hoch die Finanzausgleichsmasse ist (§ 3 Abs. 1 FAG) und welcher Teil davon auf die Gemeinden entfällt (§ 4 Abs. 1 Nr. 1 FAG und für zentrale Orte zusätzlich § 4 Abs. 1 Nr. 3 FAG in Verbindung mit § 10 FAG).

Unmittelbar beeinflussen kann die Gemeinde hingegen die Höhe ihrer Einnahmen aus Steuern.

a) Realsteuern

Zum einen erhebt die Gemeinde die Realsteuern, also die Grundsteuer und die Gewerbesteuer. Für diese Steuern legt sie die sogenannten Hebesätze fest, mit denen der vom Finanzamt ermittelte Steuermessbetrag vervielfacht wird. Die Höhe des Hebesatzes bestimmt jede Gemeinde nach § 25 Abs. 1 des Grundsteuergesetzes (GrStG) bzw. § 16 Abs. 1 des Gewerbesteuergesetzes (GewStG) i.V.m. Art. 106 Abs. 6 Satz 2 GG im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts selbst. Ihr steht dabei ein weiter Ermessensspielraum zu.¹¹ Weder das Grundsteuergesetz noch das Gewerbesteuergesetz schreiben eine Höchstgrenze für Hebesätze fest. Von der Möglichkeit, Höchstsätze durch Landesgesetz vorzugeben (§ 26 GrStG, § 16 Abs. 5 GewStG), hat der schleswig-holsteinische Gesetz-

geber keinen Gebrauch gemacht. Das weite Ermessen, das den Gemeinden bei der Bestimmung des Hebesatzes zusteht, wird lediglich dadurch begrenzt, dass Steuern nicht willkürlich erhöht werden und keine „erdrosselnde“ Wirkung haben dürfen.¹² Diese Grenzen sind jedoch sehr weit gezogen. Finanz- und Verwaltungsgerichte in anderen Bundesländern – aus Schleswig-Holstein sind ähnliche Entscheidungen noch nicht bekannt – haben Grundsteuerhebesätze von 560 %, 660 %, 720 % oder sogar 800 % als nicht erdrosselnd eingestuft.¹³ Bei der Gewerbesteuer sind Hebesätze in Höhe von 470 % und 450 % ebenfalls als nicht erdrosselnd angesehen worden.¹⁴ Auch drastische Erhöhungen des Hebesatzes sind zulässig, soweit die Hebesatzerhöhung nicht evident unsachlich ist.¹⁵ Eine Veränderung des Hebesatzes ist nicht willkürlich, wenn die Gemeinde einen entsprechenden Finanzbedarf darlegt, unabhängig davon, woher dieser Finanzbedarf rührt; auch Fehlentscheidungen in der Vergangenheit begründen einen Finanzbedarf, der durch eine Steuererhöhung gedeckt werden darf.¹⁶ Ein Finanzbedarf, der besteht, weil die Gemeinde auf die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen verzichtet, rechtfertigt daher durchaus die Anhebung der Hebesätze für die Grundsteuer oder die Gewerbesteuer.

b) Örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern

Darüber hinaus hat jede Gemeinde das Recht zur Erhebung örtlicher Verbrauch- und Aufwandsteuern nach Art. 105 Abs. 2a GG i.V.m. § 3 Abs. 1 KAG. Gängige Verbrauch- und Aufwandsteuern sind die Hundesteuer, die Vergnügungssteuer, die Spielgerätesteuer oder die Zweitwohnungsteuer, in jüngerer Zeit auch die Übernachtungsteuer. Zur Deckung ihres

¹¹ VGH Mannheim, Beschluss vom 12.02.1998 – 2 S 1648/97 –, NVwZ 1998, 1325; FG Berlin, Urteil vom 06.10.2004 – 2 K 3386/02 –, EFG 2005, 390; VGH München, Beschluss vom 21.02.2006 – 4 ZB 05.1169 –, juris Rn. 12.

¹² BVerwG, Beschluss vom 26.10.2016 – 9 B 28.16 –, ZKF 2017, 69.

¹³ in der Reihenfolge: VGH Kassel, Beschluss vom 05.08.2014 – 5 B 1100/14 –, KSIZ 2014, 218; FG Berlin, Urteil vom 06.10.2004 – 2 K 3386/02 –, EFG 2005, 390 (Anhebung um 110 Prozentpunkte); VG Arnberg, Urteil vom 24.09.2013 – 5 K 2417/12 –, DVBl. 2014, 59; VG Arnberg, Urteil vom 17.02.2014 – 5 K 1205/13 –, StGR Nr. 5/2014, 33.

¹⁴ VG Gelsenkirchen, Urteil vom 22.03.2012 – 5 K 1600/10 –, juris Rn. 38 ff.; Urteil vom 28.06.2012 – 5 K 1786/11 –, juris Rn. 34 ff.

¹⁵ VGH Kassel, Beschluss vom 10.08.2016 – 5 A 1817/16.Z –, StGR 2017, Nr. 3, S. 33 (Verdreifachung des Grundsteuerhebesatzes).

¹⁶ OVG Münster, Beschluss vom 16.07.2013 – 14 A 2761/12 –, DVBl. 2014, 58.

Finanzbedarfs darf eine Gemeinde in den Grenzen des Willkür- und Erdrosselungsverbots zum einen die Steuersätze der schon bisher von ihr erhobenen örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern erhöhen. Zum anderen darf sie im Rahmen schon bisher erhobener Verbrauch- und Aufwandsteuern neue Steuertatbestände schaffen (z.B. bei der Vergnügungssteuer) oder Ausnahmen und Befreiungen zurückschneiden sowie Verbrauch- und Aufwandsteuern einführen, die sie bislang nicht erhoben hat; beispielsweise dürfte eine Gemeinde, die bislang keine Zweitwohnungsteuer erhebt, eine solche Steuer einführen, um künftig zusätzliche Steuereinnahmen zu erzielen.

Die Gemeinden sind grundsätzlich nicht auf einen bestimmten Katalog von Verbrauch- und Aufwandsteuern beschränkt. Ihnen steht als Teil ihres sich aus Art. 54 Abs. 1 der Landesverfassung ergebenden Selbstverwaltungsrechts das Recht zu, neue Verbrauch- und Aufwandsteuern im Sinne des Art. 105 Abs. 2a GG zu erfinden.¹⁷ Der Landesgesetzgeber kann das Steuererfindungsrecht allerdings durch Gesetz einschränken.¹⁸ Von dieser Einschränkungsmöglichkeit hat der schleswig-holsteinische Gesetzgeber bereits mehrfach Gebrauch gemacht und den Gemeinden untersagt, eine Filmvorführungssteuer (§ 3 Abs. 2 Satz 2 KAG), eine Jagdsteuer (§ 3 Abs. 3 KAG), eine Gaststätten Erlaubnissteuer und eine Getränkesteuer (§ 3 Abs. 4 KAG) zu erheben. Die Erhebung einer Übernachtungssteuer ist nur eingeschränkt zulässig (§ 3 Abs. 5 KAG). Die vom Bundesverwaltungsgericht grundsätzlich für zulässig erklärte Pferdesteuer,¹⁹ deren Erhebung unter anderem von der Gemeinde Tangstedt beschlossen und von anderen Gemeinden gleichermaßen ins Auge gefasst worden ist, findet sich neuerdings ebenfalls im Katalog unzulässiger örtlicher Steuern (§ 3 Abs. 7 KAG). Vor diesem Hintergrund darf die Möglichkeit der Gemeinden, neue Verbrauch- und Aufwandsteuern zu erfinden, nicht zu optimistisch betrachtet werden. Insbesondere kann nicht ausgeschlossen werden, dass der Landesgesetzgeber eine im Land neuartige Form einer örtlichen Verbrauch- oder Aufwandsteuer – auch wenn sie andernorts für zulässig erklärt wurde – aus „übergeordneten Gründen“ durch Gesetz verbietet und damit diesen Weg zur Verbesserung der Gemeindefinanzen versperrt, wiewohl diese Vorgehensweise mit Blick auf das kommunale Selbstverwaltungsrecht mehr als bedenklich erscheint. Dessen ungeachtet ist aber die Erhebung „gängiger“ Verbrauch- und Aufwandsteuern bzw. die Erhöhung von Steuersätzen oder die Ausweitung von Steuertatbeständen eine Möglichkeit, Straßenbaumaßnahmen zu finanzieren und die ausfallenden Beiträge auszugleichen.

3. Umschichtungen

Schließlich besteht noch die Möglichkeit, den Ausfall der Beiträge indirekt zu kompensieren, nämlich durch Umschichtungen. Die einfachste Form der Umschichtung liegt darin, dass eine Gemeinde finanzielle Mittel an anderer Stelle einspart, um sie für Straßenausbaumaßnahmen verfügbar zu haben („Schließung des Schwimmbads, dafür Wegfall der Straßenausbaubeiträge“).

Es besteht aber jedenfalls grundsätzlich auch die Möglichkeit, im Rahmen des jeweils Zulässigen bisher unentgeltliche Verwaltungsleistungen künftig nur gegen Entgelt (z.B. gegen eine Gebühr im Sinne des § 4 KAG oder gegen ein privatrechtliches Entgelt) zu erbringen, die Entgelte für schon bisher entgeltpflichtige Verwaltungsleistungen anzuhoben oder den Rahmen für die Erhebung von Entgelten weiter als bisher auszuschöpfen.

Dadurch darf es zwar nicht zu einer „Überhebung“ von Gebühren kommen, aber die Gemeinde könnte bisherige Subventionen zurückfahren, um so finanzielle Mittel für Straßenausbaumaßnahmen loszumachen („die Benutzung des Schwimmbads wird teurer, dafür Wegfall der Straßenausbaubeiträge“). Selbstverständlich stehen nicht jeder Gemeinde diese Möglichkeiten in gleichem Maße offen. Größere Gemeinden mit eigener Verwaltung und einer Reihe von eigenen Einrichtungen haben insoweit mehr Spielraum als eine amtsangehörige Gemeinde ohne nennenswerte eigene Einrichtungen.

4. Rücklagen und Rückstellungen

Der gemeindliche Aufwand für Straßenausbaumaßnahmen schwankt naturgemäß von Jahr zu Jahr. Um bei einer Finanzierung über Steuern oder über Umschichtungen gleichwohl eine über die Jahre hinweg möglichst gleichmäßige Belastung der Einwohnerinnen und Einwohner zu erreichen und Abgabensätze nicht jährlich erheblich verändern zu müssen, kann ein Bedürfnis entstehen, „überschüssiges“ Steueraufkommen eines Jahres oder mehrerer Jahre in einer Rücklage anzusammeln und daraus die Maßnahmen zu finanzieren, wenn sie anstehen. Für die Zulässigkeit ist sowohl aus begrifflichen als auch aus Gründen des anzulegenden Maßstabs zu unterscheiden zwischen Gemeinden mit kameraler und mit doppischer Buchführung.

a) Kamerale Buchführung

In der Kameralistik sind Rücklagen das Finanzvermögen der Gemeinde. Es handelt sich hierbei um Geldbestände, die zunächst aus dem Haushaltsgeschehen ausgegliedert sind. Die Rücklagen sind Teil des Vermögenshaushalts (§ 1 Abs. 1 Nr. 3 und 8 GemHVO-Kameral). Zu unterscheiden sind die allgemeine Rücklage

(§ 19 Abs. 2 und 3 GemHVO-Kameral) und die Sonderrücklagen (§ 19 Abs. 4 GemHVO-Kameral). Im Ergebnis dürfte die Bildung einer Sonderrücklage aus Einnahmenüberschüssen für künftige Straßenbaumaßnahmen nach geltendem Recht nicht statthaft sein; in Betracht kommt aber, die Mittel jedenfalls teilweise in die allgemeine Rücklage einzustellen. Dies hat den folgenden Grund: Nach § 19 Abs. 4 Satz 1 GemHVO-Kameral dürfen Sonderrücklagen nicht gebildet werden für die Zwecke, für die nach § 19 Abs. 2 und 3 GemHVO-Kameral Mittel in die allgemeine Rücklage eingestellt werden dürfen, zum Ausgleich vorübergehender Schwankungen der Einnahmen und Ausgaben und für die Unterhaltung und Erneuerung von Vermögensgegenständen, es sei denn, nach § 19 Abs. 4 Satz 2 GemHVO-Kameral ist die Bildung einer Sonderrücklage ausnahmsweise erlaubt. Eine Sonderrücklage dürfte unter die Verbotsvarianten des § 19 Abs. 4 Satz 1 GemHVO-Kameral fallen: Es dürfte sich um eine Rücklage für künftige Investitionen (§ 44 Nr. 14 GemHVO-Kameral) und damit um einen Zweck nach § 19 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 GemHVO-Kameral handeln, für den Mittel in der allgemeinen Rücklage anzusammeln sind. Zudem dürfte es sich um eine Rücklage zum Ausgleich von Schwankungen der Einnahmen und Ausgaben handeln, denn die Rücklage soll ja gerade dafür gebildet werden, Schwankungen auf der Ausgabenseite bei gleichbleibendem Einnahmenezufluss zu begegnen. Auch die dritte Verbotsvariante dürfte hier eingreifen, denn die Rücklage würde für die Unterhaltung und – vor allem – die Erneuerung von Vermögensgegenständen gebildet, hier für die Erneuerung der Straßen als Teil des Anlagevermögens (§ 44 Nr. 1 GemHVO-Kameral). Daher dürfte die Bildung einer Sonderrücklage unzulässig sein. Eine Ausnahmeregelung nach § 19 Abs. 4 Satz 2 GemHVO-Kameral erscheint ebenfalls nicht einschlägig: Investitionsfonderrücklagen sind im dortigen Katalog nicht aufgeführt. Man wird auch keine „sonstige Sonderrücklage“ nach § 19 Abs. 4 Satz 2 Nr. 12 GemHVO-Kameral bilden können, die für „weitere Zwecke, die sich aus einer

¹⁷ BVerwG, Beschluss vom 28.04.2010 – 9 B 95/09 –, Buchholz 415.1 AllgKommunalR Nr. 177; VGH Kassel, Beschluss vom 21.03.1989 – 5 N 3026/88 –, juris Rn. 17; OVG Lüneburg, Urteil vom 14.11.1997 – 13 K 3132/96 –, juris Rn. 9; OVG Münster, Beschluss vom 12.04.2012 – 14 B 1520/11 –, NVwZ-RR 2012, 855.

¹⁸ BVerwG, Beschluss vom 28.04.2010 – 9 B 95/09 –, Buchholz 415.1 AllgKommunalR Nr. 177.

¹⁹ BVerwG, Beschluss vom 18.08.2015 – 9 BN 2.15 –, NVwZ 2016, 620.

rechtlichen Verpflichtung ergeben“ gebildet werden darf. Denn für nur geplante Straßenbaumaßnahmen besteht gerade noch keine rechtliche Verpflichtung (etwa Begleichung von Rechnungen usw.).

In Betracht kommt aber, wie bereits erwähnt, Mittel in der allgemeinen Rücklage anzusammeln. Rechtsgrundlage hierfür könnte § 19 Abs. 3 Nr. 3 GemHVO-Kameral sein. Danach dürfen der allgemeinen Rücklage Mittel „für die im Investitionsprogramm der künftigen Jahre vorgesehenen Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen“ zugeführt werden. Voraussetzung hierfür ist, dass die Gemeinde ein Investitionsprogramm auflegt, in dem die Investitionen aufgeführt sind. Ein „Ansparen auf Verdacht“, weil irgendwann einmal das Geld benötigt wird, ist hingegen nicht zulässig. Zudem müsste die Rücklage dazu dienen, einen unvertretbar hohen Kreditbedarf zu vermeiden; diese Voraussetzung dürfte aber im Regelfall gegeben sein.

Im Ergebnis dürfte also bei kameraler Buchführung die Möglichkeit bestehen, Geldbestände mit Blick auf künftige Investitionen in die allgemeine Rücklage zu überführen, sofern sie Investitionen dienen, die in einem Investitionsprogramm enthalten sind.

b) Doppische Buchführung

Begrifflich sind Rücklagen in der Doppik etwas anderes als die in der Kameralistik. Rücklagen sind hier Teil des Eigenkapitals (§ 48 Abs. 2 Ziffer 1 GemHVO-Doppik). Das Eigenkapital wiederum ist Teil der Bilanz und eine Rechengröße, gebildet aus dem Aktivvermögen (§ 48 Abs. 1 GemHVO-Doppik) abzüglich der Schulden (Verbindlichkeiten, Sonderposten, Rückstellungen und passive Rechnungsabgrenzungsposten, § 48 Abs. 2 Ziffern 2 bis 5 GemHVO-Doppik).²⁰ Die Allgemeine Rücklage und die Sonderrücklage haben, obwohl die Begriffe mit denen aus § 19 GemHVO-Kameral – bis auf das große A der Allgemeinen Rücklage – identisch sind, in der Doppik eine andere Bedeutung. Die Allgemeine Rücklage steht hier gleichsam für das Stammkapital der Gemeinde.²¹ Die Sonderrücklage erfasst nach § 25 Abs. 2 Nr. 1 GemHVO-Doppik die Zuweisungen Dritter zur Finanzierung von Investitionen, die nicht aufgelöst werden sollen (z.B. Sonderbedarfzuweisungen), außerdem nach § 25 Abs. 2 Nr. 2 GemHVO-Doppik die Stellplatzablösebeträge. Eine Rücklage nach doppischer Buchführung besteht also nicht in „zurückgelegten“ Mitteln. Das Pendant zur kameralen Rücklage sind die doppischen Rückstellungen; eine „Investitionsrückstellung“ sieht § 24 GemHVO-Doppik – abgesehen von der Instandhaltungsrückstellung für innerhalb von drei Monaten durchzuführende Instandhaltungsmaßnahmen – aber nicht vor.

Ein etwaiger Überschuss würde sich bei doppischer Buchführung jedoch als Ergebnisrücklage niederschlagen, die in das kommende Haushaltsjahr vorzutragen und auf 33 % der Allgemeinen Rücklage begrenzt ist.

IV. Alternative Finanzierung von Straßenausbaumaßnahmen nach künftigem Recht

Abschließend stellt sich die Frage, ob oder inwieweit der Landesgesetzgeber künftig beispielsweise im Kommunalabgabengesetz eine Regelung für ein neues Finanzierungsinstrument schaffen könnte, mit dem die Gemeindeeinwohner zu den Kosten für Straßenausbaumaßnahmen herangezogen werden könnten, das aber weniger Aufwand bedeutet als die Erhebung von Beiträgen nach §§ 8 oder 8 a KAG.

Als Ergebnis lässt sich vorwegschicken, dass die Spielräume für derartige Regelungen äußerst begrenzt sind.

1. Steuern

Die Möglichkeit, Steuern zu erheben, haben die Gemeinden – wie oben bereits ausgeführt – schon jetzt im Rahmen der Erhebung örtlicher Verbrauch- und Aufwandsteuern. Darüber hinaus steht den Gemeinden nach dem Grundgesetz, wie sich aus Art. 105 GG ergibt, das Recht zur Erhebung von Steuern nicht zu. Folglich kann auch das Land die Gemeinden nicht ermächtigen, andere Steuern als örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern zu erheben.

2. Nichtsteuerliche Abgaben

Fraglich ist, ob das Land die Gemeinden zur Erhebung anderer als steuerlicher Abgaben ermächtigen darf. Nichtsteuerliche Abgaben sind nicht unzulässig, wie die §§ 4 bis 6 KAG über Gebühren und die §§ 8 bis 9 a KAG über Beiträge sowie § 10 KAG (Kurabgaben und Tourismusabgaben) zeigen. Daher könnte man auf den ersten Blick erwägen, dass das Land eine Regelung wie die folgende etwa als § 8 b KAG erlasse:

„Für die Herstellung, den Ausbau oder Umbau oder die Erneuerung von Straßen dürfen die Gemeinden von allen Grundstückseigentümerinnen und Grundstückseigentümern oder von den zur Nutzung eines Grundstücks dinglich Berechtigten eine jährliche Abgabe erheben.“

Diese Regelung könnte – so könnte man sich weiter vorstellen – um eine Regelung ergänzt werden, die das Gesamtaufkommen deckelt (z.B. auf den Durchschnitt der der Ist-Ausgaben vorangegangenen drei Jahre zuzüglich eines Inflationsaufschlags), und um eine Regelung, die die Verteilung auf die Grundstückseigentümer regelt (z.B. Pauschalsatz, Bindung

an die Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer, Bindung an die Grundstücksgröße). Allerdings dürfte eine solche Abgabe und daher auch eine Ermächtigung zu einer solchen Abgabe im Ergebnis unzulässig sein.

a) Finanzverfassungsrechtliche Vorgaben des Grundgesetzes

Ursache dafür sind die finanzverfassungsrechtlichen Vorschriften des Grundgesetzes (Art. 104a ff. GG). Ihnen liegt die Vorstellung des „Steuerstaates“ zugrunde: Die Finanzierung der staatlichen Aufgaben in Bund und Ländern einschließlich der Gemeinden soll danach in erster Linie aus dem Ertrag der in Art. 105 ff. GG geregelten Einnahmequellen erfolgen.²² Die finanzverfassungsrechtliche Verteilung der Gesetzgebungs-, Ertrags- und Verwaltungskompetenzen für Steuern verläuft nämlich, so das Bundesverfassungsgericht, ihren Sinn und ihre auch den Bürger schützende Funktion, wenn Bund, Länder oder Gemeinden daneben beliebig nichtsteuerliche Abgaben unter Berufung auf „Sachgesetzgebungskompetenzen“ begründen könnten.²³ Nichtsteuerliche Abgaben bedürfen daher einer besonderen sachlichen Rechtfertigung. Dies gilt sowohl für ihre Erhebung dem Grunde als auch der Höhe nach.²⁴ Zudem müssen sie sich ihrer Art nach von Steuern, die voraussetzungslos auferlegt und geschuldet werden, deutlich unterscheiden.²⁵ Dabei handelt es sich nicht nur um eine objektiv-rechtliche Vorgabe der Finanzverfassung, sondern um Bestimmungen zum Schutz des Einzelnen vor einer rechtswidrigen Belastung.²⁶

b) Vereinbarkeit einer „Straßenausbaubgabe“ mit diesen Vorgaben

Diesen Vorgaben würde eine „Straßenausbaubgabe“, wie sie oben vorgestellt

²⁰ zum Eigenkapital als Rechnungsgröße ausdrücklich Landesrechnungshof, Handreichung Eröffnungsbilanzen, 2009, S. 21.

²¹ so Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten, Doppik Basiswissen, S. 28,

²² BVerfG, Beschluss vom 08.06.1988 – 2 BvL 95/85 und 3/86 –, BVerfGE 78, 249, 266 f.; Beschluss vom 31.05.1990 – 2 BvL 12/88 u.a. –, BVerfGE 82, 159, 178.

²³ BVerfG, Beschluss vom 08.06.1988 – 2 BvL 95/85 und 3/86 –, BVerfGE 78, 249, 266; Beschluss vom 07.11.1995 – 2 BvR 413/88 und 1300/93 –, BVerfGE 93, 319, 342; Urteil vom 17.01.2017 – 2 BvL 2/14 u.a. –, BVerfGE 144, 369, 397.

²⁴ BVerfG, Urteil vom 19.03.2003 – 2 BvL 9/98 u.a. –, BVerfGE 108, 1, 17; Beschluss vom 18.05.2004 – 2 BvR 2374/99 –, BVerfGE 110, 370, 390.

²⁵ BVerfG, Beschluss vom 07.11.1995 – 2 BvR 413/88 und 1300/93 –, BVerfGE 93, 319, 342 f.

²⁶ insbesondere BVerfG, Urteil vom 10.12.1980 – 2 BvF 3/77 –, BVerfGE 55, 274, 302 („Erfordernisse des Individualschutzes zugunsten der Abgabepflichtigen“); bestätigend BVerfG, Urteil vom 19.03.2003 – 2 BvL 9-12/98 –, BVerfGE 108, 1, 16.

wurde, nicht oder nur unter bestimmten Voraussetzungen genügen.

aa) Gebühr: Belastungsgleichheit und individuelle Zurechenbarkeit

Die Straßenausbauabgabe genügt nicht den Anforderungen, die finanzverfassungsrechtlich an die Erhebung einer Gebühr gestellt werden. Eine Gebühr ist eine Gegenleistung für die Inanspruchnahme der öffentlichen Verwaltung oder für die Benutzung einer öffentlichen Einrichtung²⁷ bzw. für die tatsächliche Inanspruchnahme einer staatlichen Leistung.²⁸

Die staatliche Leistung – auch beim Benutzen der öffentlichen Einrichtung – muss dem Gebührenpflichtigen dabei individuell zurechenbar sein.²⁹ Dazu muss zwischen dem Gebührenpflichtigen und der öffentlichen Hand eine Sonderbeziehung bestehen, die den von der behördlichen Leistung Betroffenen aus der Allgemeinheit heraushebt; der Gebührenpflichtige muss der gebührenpflichtigen Leistung näherstehen als die Allgemeinheit.³⁰ Die Leistung „Straßenausbau“ kommt jedoch nicht allen Grundstückseigentümern – alternativ auch: allen Einwohnern oder auch nur allen Fahrzeugbesitzern – in individuell zurechenbarer Weise zugute. Denn bezieht man sich auf den Ausbau der einzelnen Straße, kommt diese allenfalls denjenigen zugute, die diese Straße tatsächlich benutzen, was umso fraglicher erscheint, je größer die Gemeinde ist. Bezieht man sich hingegen auf die Verbesserung der öffentlichen Einrichtung „Straßennetz“, ist der Kreis der Gebührenpflichtigen nicht mehr aus der Allgemeinheit herausgehoben, weil der Vorteil gerade der Allgemeinheit zugutekommt. Überdies würde die Straßenausbauabgabe nicht von allen Nutzern erhoben, weil beispielsweise Auswärtige nicht zu Gebühren herangezogen würden. Die Benutzung der gemeindlichen Straßen durch Auswärtige wäre auch keine zu vernachlässigende Bagatelle (wie etwa die – unberechtigte – Entsorgung von Abfällen Auswärtiger in die auf einem Grundstück befindliche Mülltonne). Eine größere Gruppe von Personen nicht zur Gebühr heranzuziehen, denen die Leistung individuell in gleicher Weise zurechenbar ist wie den Gebührenpflichtigen, widerspricht nicht zuletzt dem Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG. Damit erfüllt eine solche schlichte „Straßenausbauabgabe“ nicht die Anforderungen einer Gebührenerhebung.

bb) Beitrag: Vorteilsgerechtigkeit

Die Straßenausbauabgabe dürfte auch nicht die Anforderungen erfüllen, die die Erhebung eines Beitrags rechtfertigen. Beiträge sind wie Gebühren Vorteilsentgelte. Dies bedeutet zweierlei: Zum einen dürfen Beiträge nur von demjenigen erho-

ben werden, der von einer staatlichen Leistung einen Vorteil hat, das heißt von der betreffenden Leistung greifbar in höherem Maße profitiert als alle anderen.³¹ Zum anderen müssen Beiträge auch nach Vorteilen bemessen sein. Das bedeutet, dass sich die Höhe des jeweiligen Beitrags nach dem Ausmaß des Vorteils richten muss, der dem Beitragspflichtigen zukommt.

Diesen Anforderungen dürfte eine allgemeine Straßenausbauabgabe nicht gerecht werden. Zweifelhaft erscheint bereits, ob sich tatsächlich überzeugend begründen ließe, dass von jeder Straßenausbaumaßnahme im Gemeindegebiet stets sämtliche Grundstückseigentümer in der Weise bevorteilt sind, dass es gerechtfertigt wäre, sie zu einem Beitrag heranzuziehen. Dies mag in kleinen Gemeinden zutreffen, in großen Gemeinden oder Städten mit einem weit verzweigten Wegenetz dürfte dies dagegen ausgeschlossen sein.³² Problematisch ist aber auch die Voraussetzung der vorteilsgerechten Bemessung des Beitrags. Ein Pauschalsatz oder eine sonst wie geartete Pauschale, die von allen Grundstückseigentümern in gleicher Höhe erhoben wird, erfüllt diese Voraussetzung nicht. Auch eine Bindung an die Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer dürfte der Anforderung einer vorteilsgerechten Bemessung des Beitrags nicht gerecht werden. Beiträge müssen sich nach den bislang von der Rechtsprechung entwickelten Maßstäben nach der (höchst) zulässigen Nutzung des Grundstücks bemessen. Eine Bemessung nach der tatsächlichen Nutzung des Grundstücks soll dagegen nur in Ausnahmefällen zulässig sein.³³ Diesem Grundsatz, dass Beiträge in erster Linie nach der zulässigen und nur im Ausnahmefall nach der tatsächlichen Grundstücksnutzung zu bemessen sind, würde eine Beitragsermittlung in Anlehnung an die Grundsteuer nicht gerecht. Bei der Berechnung der Grundsteuer spielt – zumindest derzeit – nur die tatsächliche Nutzung eines Grundstücks eine Rolle. Die zulässige Nutzung des Grundstücks ist dagegen irrelevant. Die Grundsteuer bemisst sich nach § 13 Abs. 1 Satz 2 Grundsteuergesetz nach dem Einheitswert im Sinne von § 19 Abs. 1 Bewertungsgesetz. Dieser soll den tatsächlichen Wert eines Grundstücks wiedergeben. Bei seiner Berechnung kommt es allein auf die tatsächliche Nutzung des Grundstücks zum maßgeblichen Zeitpunkt an. Die zulässige Nutzung des Grundstücks ist dagegen unerheblich. Schließlich dürfte auch die Bemessung nach der bloßen Grundstücksgröße unzulässig sein. Eine solche Verteilungsregelung hätte nämlich zur Folge, dass die Eigentümer von sehr großen aber unbebauten Grundstücken, z. B. landwirtschaftliche Ackerflächen,

deutlich mehr Beiträge zu leisten hätten, als die Eigentümer von kleinen aber intensiv bebauten Grundstücken, z. B. Hochhausbauten. Allerdings dürfte ein Hochhausgrundstück in deutlich höherem Maße von seiner straßenmäßigen Anbindung und deren Nutzbarkeit profitieren als ein landwirtschaftliches Grundstück.

Damit erfüllt die angedachte „Straßenausbauabgabe“ auch nicht die Anforderungen einer Beitragserhebung.

cc) Sonderabgabe: Homogenität und Finanzierungsverantwortung

Neben Gebühren und Beiträgen als den hergebrachten nichtsteuerlichen Abgaben sind auch so genannte Sonderabgaben als Abgaben neben den in Art. 105 GG genannten Steuern anerkannt. Für die Erhebung einer Sonderabgabe müssen ebenfalls bestimmte Anforderungen erfüllt sein, die sich mit denen für die Erhebung von Gebühren und Beiträgen teilweise überschneiden: Mit einer Sonderabgabe darf nur (1.) eine homogene Gruppe belegt werden. Die Gruppe muss (2.) zu dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck in einer Beziehung spezifischer Sachnähe stehen, aufgrund deren ihr (3.) eine besondere Finanzierungsverantwortung zugerechnet werden kann. Das Abgabenaufkommen muss außerdem (4.) gruppennützig verwendet werden.³⁴

Im Ergebnis liegen auch die Voraussetzungen für die Erhebung einer Sonderabgabe nicht vor. Es fehlt bereits an der Homogenität der mit der Straßenausbauabgabe belasteten Gruppe. Gruppenspezifität setzt voraus, dass die Abgabepflichtigen hinsichtlich gemeinsamer oder annähernd gemeinsamer, durch Rechtsordnung und gesellschaftliche Wirklichkeit geprägter Interessen und

²⁷ BVerfG, Beschluss vom 04.02.1958 – 2 BvL 31/56 und 33/56 –, BVerfGE 7, 244, 254.

²⁸ BVerfG, Beschluss vom 24.01.1995 – 1 BvL 18/93 u. a. –, BVerfGE 92, 91, 115; vgl. zu alledem auch § 4 KAG.

²⁹ BVerwG, Urteil vom 07.11.1980 – 1 C 46.77 –, Buchholz 401.8 Verwaltungsgebühren Nr. 10; Urteil vom 25.08.1999 – 8 C 12.98 –, BVerwGE 109, 272, 276.

³⁰ BVerfG, Beschluss vom 12.10.1994 – 1 BvL 19/90 –, BVerfGE 91, 207, 223; OVG Münster, Urteil vom 16.06.1999 – 9 A 3817/98 –, KStZ 2000, 131, 132; OVG Bautzen, Urteil vom 02.03.2015 – 5 A 60/12 –, juris Rn. 30.

³¹ vgl. BVerfG, Beschluss vom 20.05.1959 – 1 BvL 1/58, 1 BvL 7/58 –, BVerfGE 9, 291-302, 297.

³² vgl. BVerfG, Beschluss vom 25.06.2014 – 1 BvR 668/10, 1 BvR 2104/10 –, BVerfGE 137, 1-29, Rn. 61 und 64.

³³ OVG Schleswig, Beschluss vom 06.11.2008 – 2 LA 27/08 –, juris Rn. 18.

³⁴ zusammenfassend BVerfG, Urteil vom 28.01.2014 – 2 BvR 1561/12 u. a. –, BVerfGE 135, 155, 206 (Rn. 121) mit weiteren Nachweisen.

Gegebenheiten von der Allgemeinheit und anderen Gruppen abgrenzbar sind.³⁵ Dabei genügt nicht eine beliebige spezifische Gemeinsamkeit. Die Gruppenhomogenität muss von einer Art sein, die geeignet ist, einen rechtfertigenden Zusammenhang mit einer spezifischen Finanzierungsverantwortung der Abgabepflichtigen für die Wahrnehmung der Aufgabe herzustellen. Die Homogenitätstiftende Gemeinsamkeit muss zudem außerhalb des Abgabenrechts begründet sein; die Abgabepflicht als solche begründet die Homogenität nicht.³⁶ Bereits daran fehlt es hier. Die Grundstückseigentümer in einer Gemeinde bilden keine homogene Gruppe, die durch besondere Interessen miteinander verbunden wären. Daran anknüpfend fehlt es ihnen an der nötigen Sachnähe zum Zweck der Abgabe. Die erforderliche spezifische Sachnähe ist gegeben, wenn die mit der Abgabe belastete Gruppe dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck nähersteht als jede andere Gruppe oder die Allgemeinheit der Steuerzahler.³⁷ Die Grundstückseigentümer stehen der Gesamtheit der Straßen im Gemeindegebiet nicht näher als andere Steuerzahler in der Gemeinde. Insbesondere besteht aber keine gemeinsame Finanzierungsverantwortung. Die Grundstückseigentümer sind nicht in anderer Weise als Nicht-eigentümer dafür verantwortlich, dass Straßen im Gemeindegebiet aus- oder umgebaut werden. Ebenso kommt das Aufkommen der Abgabe nicht der Gruppe der Eigentümer zugute,³⁸ oder wird nicht überwiegend in ihrem Interesse verwendet,³⁹ denn die Verwendung der Mittel für den Straßenbau käme unmittelbar jedermann zugute, der die Straße benutzen möchte.

c) Ergebnis zu 2.

Die Schaffung einer Rechtsgrundlage für eine unbürokratisch von allen Grundstückseigentümern (oder Einwohnern) zu erhebende „Straßenbauabgabe“ ist zwar textlich vorstellbar, widerspricht aber den Vorgaben der Finanzverfassung, die nichtsteuerliche Abgaben nur erlaubt, wenn dafür eine besondere Rechtfertigung vorliegt, die sich an den Merkmalen der Abgrenzbarkeit der Gruppe der Gebührenpflichtigen gegenüber der Gruppe der nicht Gebührenpflichtigen und der besonderen Sachnähe oder Bevorteilung der Gebührenpflichtigen gegenüber den nicht Gebührenpflichtigen orientiert. Dem steht die Erhebung einer allgemeinen zusätzlichen Abgabe, deren Aufkommen den Gebührenpflichtigen in gleicher Weise wie nicht Gebührenpflichtigen zugutekommt, entgegen.

3. Modifizierte Beitragserhebung

Mit Blick auf die künftige Finanzierung muss man daher noch einmal auf die

Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG zurückkommen. Ohne Frage stoßen Straßenausbaubeiträge immer wieder auf erhebliche Kritik der Beitragspflichtigen. Diese Kritik entzündet sich zwar auch an grundsätzlichen Fragen, etwa daran, ob eine Straßenausbaumaßnahme dem Beitragspflichtigen Grundstückseigentümer überhaupt einen messbaren Vorteil bringt. Richtig ist sicher auch, dass nicht jede Ausbaumaßnahme die ungeteilte Zustimmung der Anlieger findet, völlig ungeachtet der damit einhergehenden Zahlungsverpflicht.

Im Wesentlichen richtet sich die Kritik jedoch gegen die Höhe der Beiträge, die die Anlieger bisweilen unerwartet trifft. Immer wieder findet sich das Beispiel der Rentnerin, die von ihren knapp über dem Grundsicherungsniveau liegenden Altersbezügen innerhalb eines Monats einen fast fünfstelligen Straßenausbaubeitrag zahlen soll. Ihren Antrag auf einen Beitragserlass lehnt die Gemeinde unter Verweis auf § 227 der Abgabenordnung (AO) ab: Ein Erlass aus sachlichen Billigkeitsgründen komme nicht in Betracht, weil das Beitragsrecht die einmalige und durchaus erhebliche Belastung bekanntermaßen in Kauf nehme, und auch persönliche Billigkeitsgründe seien nicht gegeben, weil die Beitragspflichtige ja über Vermögen verfüge, das sie einsetzen könne – das Grundstück nämlich. Eine Ratenzahlung wird entweder abgelehnt, weil der Beitragsanspruch angesichts des geringen Einkommens gefährdet erscheine (§ 222 AO), oder aber er geht mit der Pflicht zur Entrichtung von Stundungszinsen in Höhe von 0,5 % pro Monat bzw. 6 % pro Jahr (§§ 234 Abs. 1, 238 AO) einher.

In diesem Bereich bestehen schon nach geltendem Recht Möglichkeiten für die Gemeinden, das Beitragsrecht zu vereinfachen und flexibler zu gestalten, aber auch künftige Gestaltungsmöglichkeiten für den Landesgesetzgeber.

a) Gestaltungsmöglichkeiten für die Gemeinden

Bereits jetzt können Gemeinden ihren Beitragsschuldnern gemäß § 8 Abs. 9 KAG einen Anspruch auf Ratenzahlung einräumen. Hierfür muss die Gemeinde lediglich eine entsprechende Bestimmung in ihre Satzung aufnehmen. Ist dies erfolgt, haben die Beitragsschuldner nach einem Antrag einen Anspruch darauf, dass ihr Bescheid in eine Schuld umgewandelt wird, die sie in maximal 20 Jahresleistungen abzahlen können.

Der jeweilige Restbetrag muss verzinst werden. Das Kommunalabgabengesetz löst sich allerdings von der starren Regelung der Stundungszinsen nach §§ 234, 238 AO; der Restbetrag ist nicht mit 0,5 % pro vollendetem Monat (6 % pro Jahr) zu verzinsen, sondern die Gemein-

de hat einen angemessenen Zinssatz von bis zu drei Prozentpunkten über dem Basiszinssatz nach § 247 BGB in ihrer Satzung festzuschreiben und zu erheben (§ 8 Abs. 9 Satz 5 KAG).

b) Gestaltungsmöglichkeiten für den Landesgesetzgeber

Daneben könnte vor allem der Landesgesetzgeber tätig werden, um Beitragsglasten zu verstetigen oder zu ermäßigen. Zuletzt hatte der Landesgesetzgeber schon die Möglichkeiten der Ratenzahlung in § 8 Abs. 9 KAG von zehn Jahresraten auf zwanzig Jahresraten ausgedehnt und die damit verbundenen Möglichkeiten auch auf Vorausleistungsbescheide erstreckt. Zudem könnte der Gesetzgeber die Regelungen über die Erhebung wiederkehrender Beiträge ausweiten, so dass über dieses Instrument auch jede einzelne Straße als Abrechnungsgebiet im Sinne von § 8 a Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 KAG behandelt werden kann. Die Folge wäre, dass die verfassungsrechtlichen Schwierigkeiten bei der Bildung von (zu großen) Abrechnungsgebieten vermieden würden. Gleichzeitig wäre es denkbar, frühzeitig, das heißt zum Beispiel einige Jahre vor dem absehbaren Beginn der Erneuerung einer Straße, von Anliegern lediglich der einen Straße wiederkehrende Beiträge für die in ihrer Straße künftig durchzuführende Ausbaumaßnahme durchzuführen. Allerdings wären der „Vorwirkung“ solcher Beiträge vermutlich wiederum aus verfassungsrechtlichen Gründen zeitliche Grenzen gesetzt, die vor einer solchen gesetzgeberischen Maßnahme näher geprüft werden müssten.

Denkbar wäre aber eine Änderung von § 8 KAG dahingehend, dass die Gemeinden nach Abschluss einer Maßnahme berechtigt sind, auch ohne Anträge von Grundstückseigentümern die Beiträge von vornherein für sämtliche Grundstücke mit gestaffelten Fälligkeiten festzusetzen. Hierdurch würde die Belastung für sämtliche Beitragszahler über längere Zeiträume verteilt und verstetigt werden. Darüber hinaus könnte der Gesetzgeber

³⁵ BVerfG, Beschluss vom 17.07.2003 – 2 BvL 1/99 u.a. –, BVerfGE 108, 186, 223.

³⁶ BVerfG, Urteil vom 28.01.2014 – 2 BvR 1561/12 u.a. –, BVerfGE 135, 155, 207 (Rn. 123); OVG Bremen, Beschluss vom 18.04.2011 – 1 B 177/10 –, NordÖR 2011, 395, 397.

³⁷ BVerfG, Urteil vom 28.01.2014 – 2 BvR 1561/12 u.a. –, BVerfGE 135, 155, 207 (Rn. 124).

³⁸ dazu BVerwG, Urteil vom 15.05.1984 – 3 C 86.82 –, BVerwGE 69, 227, 230; Beschluss vom 06.05.1986 – 3 B 14.85 –, AgrarR 1987, 172, 173.

³⁹ Dazu BVerfG, Urteil vom 17.07.2003 – 2 BvL 1/99 u.a. –, BVerfGE 108, 186, 229; BVerwG, Urteil vom 27.04.1995 – 3 C 9.95 –, NVwZ 1996, 401.

in § 8 KAG Regelungen einpflegen, wonach insgesamt niedrigere Anliegeranteile als bisher vorzusehen sind. Derzeit bestimmt § 8 Abs. 1 Satz 3 KAG, dass „die Beitragsberechtigten“ (im Regelfall also die Gemeinden) mindestens 15 % des beitragsfähigen Aufwands einer Maßnahme tragen müssen. Dies hat nach jedenfalls verbreiteter Auffassung zur Folge, dass z.B. in reinen Anliegerstraßen 85 % des beitragsfähigen Aufwands von den Grundstückseigentümern zu tragen sind. Demgegenüber sehen andere Länder niedrigere Anliegeranteile vor. So schreibt etwa § 28 Abs. 2 Satz 1 des sächsischen Kommunalabgabengesetzes vor:

„Bei Verkehrsanlagen, die überwiegend dem Anliegerverkehr dienen, beträgt der Anteil des öffentlichen Interesses mindestens 25 Prozent, bei Verkehrsanlagen, die überwiegend dem innerörtlichen Durchgangsverkehr dienen, mindestens 50 Prozent und bei Verkehrsanlagen, die überwiegend dem überörtlichen Durchgangsverkehr dienen, mindestens 75 Prozent des beitragsfähigen Aufwands.“

Ähnlich gestaltet sich die Regelung in § 11 Abs. 4 des Hessischen Kommunalabgabengesetzes für Aus- und Umbaumaßnahmen.

Unabhängig davon wären zahlreiche im Gesetz regelbare Billigkeitsvorschriften denkbar, mit denen typische Sonderfälle, in denen es zu besonders hohen Beitragslasten kommen kann, entschärft werden könnten, wobei darauf hinzuweisen ist, dass die folgenden Vorschläge nicht abschließend sind. Zunächst könnte der Gesetzgeber vorschreiben, dass der Sat-

zungsgeber aus Billigkeitsgründen stets eine angemessene Vergünstigung von mehrfach erschlossenen, zu Wohnzwecken genutzten Grundstücken (sogenannte Eckgrundstücke) vorsehen muss. Hierdurch würden die an zwei verschiedenen Gemeindestraßen liegenden und deshalb typischerweise stärker belasteten Wohngrundstücke entlastet werden. Zudem könnte der Gesetzgeber für die Fälle, in denen die Belastung landwirtschaftlich genutzter Grundstücke an Gemeindestraßen im Außenbereich bei der derzeitigen Ausgestaltung des Straßenausbaubeitragsrechts erhebliche Ausmaße einnehmen, aus Billigkeitsgründen Kappungsgrenzen vorsehen, die sich an einem Anteil des Grundstückswertes orientieren könnten. Darüber hinaus ist es auch denkbar, in Schleswig-Holstein eine der in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Rheinland-Pfalz in den § 3 Abs. 3 SächsKAG, § 13 a Abs. 3 KAG LSA und § 14 Abs. 2 und 3 KAG RP vergleichbare Pflicht zur zinslosen und unbesicherten Stundung auf Antrag insbesondere für landwirtschaftlich genutzte Grundstücke einzufügen, sofern und solange sie zur Erhaltung der Wirtschaftlichkeit des Betriebs landwirtschaftlich genutzt werden müssen. In Sachsen-Anhalt besteht diese Privilegierung auch für als Wald genutzte Grundstücke. In Sachsen-Anhalt sieht § 6 c Abs. 1 des dortigen KAG die Möglichkeit vor, dass Grundstücke bis zu ihrer Bebauung oder gewerblichen Nutzung nur mit dem auf die Grundstücksgröße entfallenden Betrag herangezogen werden. Hierdurch werden bebaubare bzw. ge-

werblich nutzbare, im Zeitpunkt der Entstehung der sachlichen Beitragspflicht jedoch tatsächlich unbebaute bzw. gewerblich nicht genutzte Grundstücke privilegiert. Möglich wäre auch die Beseitigung von Härten in Fällen übergroßer Wohngrundstücke. Eine solche Regelung sieht etwa § 6 c Abs. 2 Satz 1 KAG in Sachsen-Anhalt vor.

V. Fazit

Beitragsatzungen aufzuheben, ist kommunalpolitisch nicht nur in Schleswig-Holstein derzeit allemal angesagt. Die Aufstockung der Finanzmittel für Infrastrukturmaßnahmen im Finanzausgleichsgesetz scheint die Lücke, die den Gemeinden durch den Wegfall der Beiträge entstehen wird, jedenfalls zu einem guten Teil und jedenfalls vorerst zu schließen. Es lässt sich aber nur darüber spekulieren, ob das Land diese Aufstockung auch auf lange Sicht und bei einer ungünstigeren Finanzlage beibehalten kann und ob die Mittel tatsächlich ausreichen, wegfallende Beitragseinnahmen auszugleichen. Die in der eigenen Macht der Gemeinde stehenden alternativen Finanzierungsmöglichkeiten sind hingegen begrenzt. Mit ihnen wird es nicht jeder Gemeinde möglich sein, dauerhaft auf die Erhebung von Ausbaubeiträgen zu verzichten. Daher dürfte es weiterhin sinnvoll sein zu überlegen, wie das Beitragsrecht so verändert werden kann, dass es die berechtigten Interessen der Gemeinden einerseits und der Beitragspflichtigen andererseits vernünftig zum Ausgleich bringt.

Aufhebung der Beitragserhebungspflicht - Hoffnungen und Illusionen

Reimer Steenbock, Reinbek, Verbandsdirektor a.D.

Das Gesetz zur Aufhebung der Beitragserhebungspflicht für Straßenausbaubeiträge ist am 13.12.2017 vom Landtag verabschiedet, am 04.01.2018 ausgefertigt worden (GVObI. S. 6) und am 26.01.2018 in Kraft getreten. Damit können und sollen sich Städte und Gemeinden in ihrem Recht auf Selbstverwaltung gestärkt fühlen.

Wenn Gemeinden und Städte über die Aufhebung ihrer Beitragssatzung diskutieren wollen, müssten sie zunächst feststellen, welche Maßnahmen mittelfristig, also für die nächsten 5 Jahre, besser für einen noch längeren Zeitraum, anstehen und welcher Finanzbedarf besteht. Straßenbau ist eine dauernde Aufgabe und

nicht, wie der Bau eines Kindergartens, eines Rathauses oder einer Schule mit der einmaligen Investition für einen längeren Zeitraum erledigt. Wenn nicht bei gleicher Gelegenheit entschieden wird, wie Straßenbaumaßnahmen in der Zukunft mit gesicherten und planbaren Einnahmen finanziert werden sollen, laufen Entscheidungen darauf hinaus, zukünftige Gemeinde- oder Stadtvertretungen zu binden, und zwar unmittelbar vor einer Kommunalwahl, und ein gesichertes Finanzierungssystem durch die Hoffnung auf zukünftige Steuermehreinnahmen oder zukünftige höhere Finanzausgleichsleistungen zu ersetzen. Unter dem Titel „Grundsteuer oder

Straßenausbaubeiträge?“ wurden die für eine sachgerechte Entscheidung, eine Ersatzfinanzierung durch Erhöhung der Grundsteuer zu suchen, das wäre eine gesicherte alternative Finanzierung, in jedem Einzelfall festzustellenden und zu prüfenden Gesichtspunkte, Fakten und Daten für eine Entscheidung, auf Straßenausbaubeiträgen zu verzichten, dargestellt (Die Gemeinde 2017 S. 268).

Erste Beschlüsse sind in Gemeinden und Städten gefasst, viele als Ankündigung:

- Verzicht ja, aber Entscheidung erst nach der Kommunalwahl oder
- Verzicht ja, sobald das Land 100-prozentigen Ersatz/Ausgleich der notwendigen Finanzierungsmittel sichergestellt hat.

Ausgleich durch das Land

Alt Eingeweihte wissen, dass das mit dem 100-prozentigen Ausgleich von Mitteln durch das Land so seine Probleme macht. Aussagen des Ministers Grote am 03.11.2017 bei der Mitgliederversamm-

lung des Verbandes Hauptamtlicher Bürgermeister auf die entsprechende Frage einer Bürgermeisterin: Eine neutrale, beide Seiten, also Land und Kommunen, im Bedarf und in der Finanzausstattung, gleichgewichtende Untersuchung der Finanzausgleichsbeziehungen hat das Land zugesagt. Dabei wird auch der Straßenbaubedarf einzubeziehen sein. Die Untersuchung und die gutachterliche Beurteilung wird ca. zwei Jahre dauern. Rechnet man die Frist für die Umsetzung hinzu, ist mit einer Entscheidung 2021 zu rechnen. Die Stellungnahme des SHGT dazu: „Allerdings erscheint dies bereits jetzt - zumindest die ersten Schritte betreffend - ein nur sehr schwer haltbarer Zeitplan zu sein.“ (Bürgermeisterbrief 2017 II vom 18.01.2018). Als gesichert kann man betrachten, dass es jedenfalls in dieser Legislaturperiode des Landtages keinen Ausgleich geben wird. Im Übrigen ist nicht sicher und verbindlich, dass dieser Prozess zu einer Verbesserung der Finanzlage der Kommunen führen wird. Genauso kann sich eine Verschlechterung ergeben, wenn die Notwendigkeit sich aus der Untersuchung ergibt.

Auf Nachfrage hat der Minister bestätigt, dass der Verzicht auf die Beitragserhebung auch für Gemeinden und Städte mit unausgeglichenem Haushalt gelten soll. Hinzugesetzt hat er, dass für die Beschaffung der notwendigen Finanzmittel für den Straßenbau auch in diesen Fällen die Gemeinde oder Stadt selbst verantwortlich oder zuständig ist. Es ist anzunehmen, dass das angekündigte Schreiben des Innenministeriums zur Auslegung des Gesetzes Aufklärung bringen wird.

Mit anderen Worten: Einen Ausgleich vom Land gibt es die nächsten vier Jahre erst einmal nicht. Also bleibt die Frage nach alternativen Finanzierungsmöglichkeiten. Die Landesregierung und die Kommunalen Landesverbände haben sich am 11.01.2018 auf ein finanzielles Maßnahmenpaket geeinigt. Darin ist vorgesehen, dass die dem Land vom Bund zur Verfügung gestellten Bundesmittel für die kommunale Infrastruktur (2018 bis 2020 jeweils 30 Mio. Euro) vom Land um 15 Mio. Euro aufgestockt werden. Davon erhalten die kreisangehörigen Gemeinden und Städte jährlich 21,6 Mio. Euro, die nach den Schlüsselzahlen für die Umsatzsteuerbeteiligung und nach der Einwohnerzahl verteilt werden.

Um eine Größenordnung zu nennen: Bei rund 2,8 Mio. Einwohnern im kreisangehörigen Bereich sind das im Durchschnitt 7,70 Euro pro Einwohner, bei höheren Umsätzen in der Gemeinde oder Stadt mehr, bei weniger Umsätzen weniger.

Steuern anstelle von Beiträgen zulässig?

Zur Diskussion, ob die zukünftige Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen nicht

doch über die Grundsteuer klappen würde, gehören auch nachfolgende Erkenntnisse:

Zufälligerweise hat sich das Bundesverfassungsgericht gerade 2014 mit dem Verhältnis von Steuern und Beiträgen befasst. Im Beschluss vom 25.06.2014 – 1 BvR 668/10 und 1 BvR 2104/10 –, der sich mit wiederkehrenden Beiträgen befasst, heißt es in Rn. 42 und 43:

„(2) Erweist sich eine Abgabe wegen ihres Gegenleistungscharakters als nichtsteuerliche Abgabe, stehen die finanzverfassungsrechtlichen Vorschriften des Grundgesetzes ihrer Erhebung nicht entgegen (Zitate). Das Grundgesetz enthält keinen abschließenden Kanon zulässiger Abgabetypen (Zitate). Abgaben, die einen Sondervorteil ausgleichen sollen, sind als Vorzugslasten zulässig. Darunter fallen Gebühren und Beiträge (Zitate).

Es gibt zwar keinen eigenständigen vollständigen verfassungsrechtlichen Beitrags- oder Gebührenbegriff (Zitate); diese Vorzugslasten weisen jedoch Merkmale auf, die sie verfassungsrechtlich notwendig von der Steuer unterscheiden. Gebühren sind öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die aus Anlass individuell zurechenbarer Leistungen dem Gebührenschuldner durch eine öffentlich-rechtliche Norm oder sonstige hoheitliche Maßnahme auferlegt werden und dazu bestimmt sind, in Anknüpfung an diese Leistung deren Kosten ganz oder teilweise zu decken (Zitate). Das gilt entsprechend für Beiträge, die im Unterschied zu Gebühren schon für die potentielle Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung oder Leistung erhoben werden (Zitate). Durch Beiträge sollen die Interessenten an den Kosten einer öffentlichen Einrichtung beteiligt werden, von der sie potentiell einen Nutzen haben (Zitate). Der Gedanke der Gegenleistung, also des Ausgleichs von Vorteilen und Lasten, ist der den Beitrag im abgabenrechtlichen Sinn legitimierende Gesichtspunkt (Zitate). Während bei den Zwecksteuern die Ausgaben- und die Einnahmenseite voneinander abgekoppelt sind, werden bei den nichtsteuerlichen Abgaben in Form von Beiträgen die Rechtfertigung und die Höhe der Abgabe gerade durch den öffentlichen Aufwand vorgegeben (Zitate)“.

Das klingt wie eine Begründung der gesetzlichen Beitragserhebungspflicht. Dazu gehört am Rande: Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 25.06.2014 ist zur Gesetzeslage in einem Bundesland ergangen, in dem es (unverändert) die gesetzlich geregelte Beitragserhebungspflicht gibt.

Wenn man die Grundsteuer ausdrücklich als Ersatz für Straßenbaubeiträge erhöht, führt der Bezug auf bestimmte Aufwendungen dazu, dass die Grundsteuer ein wesentliches Merkmal von Beiträgen er-

füllt. Es taucht die Frage auf, ob diese Art der Grundsteuererhöhung zulässig ist.

Der Landtag in Schleswig-Holstein hat ungeachtet dieser Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts die Beitragserhebungspflicht doch aufgehoben. Also muss der Landtag eine uneingeschränkte Steuerfinanzierung für zulässig gehalten haben. Deshalb sei zur Grundsteuer auch noch auf Folgendes aufmerksam gemacht:

Grundsteuer verfassungswidrig?

Die Grundsteuer als Alternative ist schon in „Die Gemeinde“ 2017, Seite 268, untersucht worden. Dazu gibt es neuen Zündstoff:

Mündliche Verhandlung des BVerfG in Sachen „Einheitsbewertung für die Bemessung der Grundsteuer“

Verfahren zu den Az. 1 BvL 11/14, 1 BvL 12/14, 1 BvL 1/15, 1 BvR 639/11, 1 BvR 889/12

Der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts hatte am 16. Januar 2018 über drei Richtervorlagen des Bundesfinanzhofs sowie über zwei Verfassungsbeschwerden zur Verfassungsmäßigkeit der Einheitsbewertung verhandelt. Ein förmlicher Senatsbeschluss ist hierüber noch nicht gefasst worden.

Einheitswerte für Grundbesitz werden nach den Vorschriften des Bewertungsgesetzes noch heute auf der Grundlage der Wertverhältnisse zum 01. Januar 1964 ermittelt und bilden die Grundlage für die Bemessung der Grundsteuer.

1. Der Bundesfinanzhof hält in seinen Anträgen auf konkrete Normenkontrolle die Einheitsbewertung des Grundvermögens wegen Verstoßes gegen den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) ab dem Bewertungsstichtag 01. Januar 2008 für verfassungswidrig.

Aufgrund der Systematik der Bewertungsvorschriften komme es bei der Feststellung der Einheitswerte zu gleichheitswidrigen Wertverzerrungen. Hauptursache hierfür sei, dass aufgrund der Rückknüpfung der Wertverhältnisse die seit 1964 eingetretenen tiefgreifenden Veränderungen im Gebäudebestand sowie auf dem Immobilienmarkt nicht in die Bewertung mit einbezogen würden. Die Entwicklung des Bauwesens nach Bauart, Bauweise, Konstruktion und Objektgröße bleibe ebenso unberücksichtigt wie die wesentlichen Ausstattungsmerkmale einer Vielzahl von Gebäuden und Wohnungen. Gleiches gelte für städtebauliche Entwicklungen und Veränderungen am Wohnungsmarkt sowie für nach dem 01. Januar 1964 eingeführte Maßnahmen zur Wohnraumförderung. Eine Wertminderung wegen Alters für Gebäude unterschiedlichen Baujahrs sei durch die Festschreibung der Wertverhältnisse ebenfalls ausgeschlossen. Die weitreichenden

Wertverzerrungen würden schließlich durch Defizite im Gesetzesvollzug noch deutlich verstärkt.“

Zitat aus Pressemitteilung des BVerfG Nr. 97/2017 vom 15.11.2017

Nach den Berichten, die Teilnehmer an der Mündlichen Verhandlung abgegeben haben, ist die Gefahr, die sich hier abzeichnet, sehr real. Der Bundesfinanzhof hat, die Aktenzeichen seiner Entscheidungen von 2011, 2012, 2014 und 2015 machen es deutlich, mehrfach auf diese Problematik hingewiesen und gefordert, dass der Gesetzgeber endlich handelt. In der mündlichen Verhandlung ist seitens des Bundesverfassungsgerichts gefragt worden, welche Fristen denn für eine neue Einheitsbewertung erforderlich seien. Die seitens des Bundes und der Länder genannten 10 Jahre wurden mit dem Hinweis kommentiert, solche Fristen seien bei Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts ungewöhnlich lang. Daraus kann man schon seine Schlüsse ziehen.

Mittlerweile hat das Gericht die Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer für verfassungswidrig erklärt (s. DStGB-Mitteilung vom 10.04.2018, S. 122). Vielleicht müssten die Beiträge also sogar noch erhöht werden, um den Ausfall auszugleichen (zum Beispiel durch Reduzierung von Gemeindeanteilen).

Aber malen wir den Teufel nicht an die Wand: Jedenfalls wäre es bei der heutigen Situation der Grundsteuer unverantwortlich, sie mehr oder weniger massiv zu erhöhen und dann vielleicht auch noch zweckgebunden das Mehraufkommen für den Straßenbau festzulegen.

Verschonungsregelung bei der Grundsteuer?

Wenn man eine Verbindung von Straßenaufwendungen und Grundsteueraufkommen herstellt, taucht ein weiteres Problem auf: Wie ist es mit einer Verschonungsregelung bei der Grundsteuer?

Würde eine Gemeinde oder Stadt von der Finanzierung einmaliger Beiträge auf wiederkehrende Beiträge umsteigen, müsste sie eine Verschonungsregelung nach § 8a Abs. 7 KAG schaffen. Diejenigen Grundstückseigentümer, die einmalige Beiträge gezahlt haben, würden für bestimmte Zeiten von der Zahlung von wiederkehrenden Beiträgen befreit, also „verschont“.

Und wie wäre das bei der gezielten Grundsteuererhöhung für Straßenaufwendungen? Diejenigen Grundstückseigentümer, die einmalig Beiträge gezahlt haben, sind bei der Grundsteuer steuerpflichtig. Wenn aber die Grundsteuer gezielt für die Straßenaufwendungen der Zukunft erhöht wird, ist das nicht der gleiche Tatbestand wie bei der Umstellung einmaliger auf wiederkehrende Beiträge? Und dann noch umgekehrt: Wenn von

wiederkehrenden auf einmalige Beiträge umgestellt wird, muss es ebenfalls eine Regelung geben für die Grundstückseigentümer, deren Straße in der Zeit der wiederkehrenden Beiträge nicht ausgebaut wurde. Wie wäre das denn bei der zweckbestimmten Grundsteuererhöhung? Wenn heute die Grundsteuer zur Finanzierung der Straßenaufwendungen erhöht wird und morgen doch wieder Beiträge eingeführt werden. Muss dann die gezahlte Grundsteuer irgendwie angerechnet werden?

Kredite anstelle von Straßenbaubeiträgen

Ungeklärt ist bisher auch das zukünftige Verhältnis von Kreditaufnahmen anstelle der Erhebung von Straßenbaubeiträgen. Dazu gibt es eine interessante Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgeschichtshofs vom 09.11.2016 – 6 B 15.2732, Die Gemeinde SH 2016 S. 319.

In diesem Urteil geht es um die Auslegung der dem § 76 GO SH entsprechenden Regelung in der Bayerischen Gemeindeordnung (Art. 62 BayGO sieht eine entsprechende Erhebungspflicht vor). Ergänzend enthält das Bayerische Kommunalabgabengesetz aber die Regelung, dass die Gemeinde Beiträge für die Verbesserung und Erneuerung von Straßen „erheben soll“ (Art. 5 Abs. 1 Satz 3 KAG).

Der VGH kam zum Ergebnis, dass nur bei einer atypischen Situation des gemeindlichen Haushalts ein Verzicht auf die Beitragserhebung in Betracht käme. Es genüge nicht, dass die Gemeinde haushaltsmäßig gut dastehe und sich den Beitragsausfall leisten könne. Eine atypische Situation sei gegeben, wenn die Gemeinde die Reihenfolge der Einnahmeerzielung einhalte und trotz Beitragsverzicht sowohl die stetige Aufgabenerfüllung als auch die dauernde Leistungsfähigkeit sichergestellt sei. Diese atypische Situation sei nicht gegeben, u.a. weil der Haushalt der Gemeinde auch mittelfristig nicht unerheblich kreditfinanziert sei.

Auch wenn die Rechtslage nicht ganz vergleichbar ist, kann man jedenfalls aus dieser Entscheidung ableiten, dass mit der Freistellung der Beitragserhebung in § 76 Abs. 2 GO nicht automatisch verbunden ist, dass grundsätzlich anstelle der Beitragserhebung eine Kreditaufnahme (§ 76 Abs. 3 GO) zulässig wäre.

Motivsuche

Jedenfalls sind in der bisherigen Diskussion über die Abschaffung von Straßenbaubeiträgen all diese Argumente nicht vorgekommen.

Die im Landtag vorgetragene Argumente sollten das wiedergeben, was sich der Gesetzgeber gedacht hat. Die Wortbeiträge bei der Einbringung des Gesetzentwurfs sind auch das einzige, was als Begründung aus dem Landtag zur Ver-

fügung steht. Von den umfangreichen Papieren aus der Anhörung von Sachverständigen ist nicht bekannt, welche der Pro- und Contra- Argumente sich der Landtag zu eigen gemacht hat. Der Innen- und Rechtsausschuss hat unmittelbar vor der Landtagsitzung, in der der Gesetzentwurf angenommen wurde, relativ lapidar empfohlen, den Gesetzentwurf anzunehmen, Motive oder Begründungen, also einen Blick auf die Zukunft und die Folgen für die Gemeinden und deren Bürger, sind nicht zum Ausdruck gebracht.

Deshalb soll versucht werden, aus Wortbeiträgen aus der Einbringung des Gesetzentwurfs (Plenarprotokoll 19/9) abzuleiten, ob es sich um realistische Darstellungen mit faktisch nachweisbarem Hintergrund handelt oder ob der Vorwahlkampf für die Kommunalwahl 2018 bereits in vollem Gange war und sich Parteien, Wählergruppen und Interessenten darin überbieten wollten, solange es noch nichts kostet, Beiträge abzuschaffen, die Bürger zu entlasten, Investitionen zu erhöhen und unser Sozialsystem mit einer entscheidenden Korrektur zu versehen.

Angekündigt ist „der Einstieg in das Ende der Straßenausbaubeiträge“ und „Wir begeben uns heute auf einen Weg, mit dem am Ende Gemeinden und Bürger entlastet werden“ (Abg. Holowaty, FDP).

1. Ständige Quelle echter Härtefälle

„Straßenausbaubeiträge für die Anlieger sind eine ständige Quelle für Unfrieden, sind auch eine ständige Quelle von echten Härtefällen.“ (Abgeordneter Holowaty, FDP)

Wenn es sich um eine ständige Quelle für Unfrieden und echte Härtefälle handelt, müsste eigentlich "ständig" erneut ein hoher Beitrag erhoben werden. Straßenausbaubeiträge kommen erfahrungsgemäß, wenn es um die umfassende Erneuerung einer Straße geht, alle 20, 30 oder 40 Jahre vor, sodass sich der Unfrieden bei der Beitragserhebung in der entsprechenden Straße in der Zwischenzeit gelegt haben dürfte.

Ein hartes Kriterium könnte sein, wenn es sich um eine ständige Quelle „echter Härtefälle“ handelt. Gibt es darüber eine Statistik der Landesregierung, des Innenministeriums, der Kommunen? Und auch da stellt sich die Frage, wer denn diese "ständige" Quelle festgestellt hat?

2. Aufgestauter Reparaturbedarf

„Die Menschen empfinden es als ungerrecht und unverständlich, dass manch eine Gemeinde erst – so erscheint es jedenfalls vielen – jahrelang Instandhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen verschleppt und dann nach teuren Ausbauten, den Anliegern Gebührenbescheide und Beitragsbescheide zusendet.“ (Abgeordneter Holowaty, FDP)

Das Argument wird in jeder Anliegerver-

sammlung mit betroffenen Grundstückseigentümern vorgetragen, sobald bekannt ist, was der Ausbau der völlig maroden und nicht mehr mit vertretbarem Aufwand zu unterhaltenden Straße kostet. Die Argumentation unterstellt, dass die Gemeinden reihenweise und jahrelang die Unterhaltung von Straßen verschleppen, um dann den bekannten „aufgestauten Reparaturbedarf“ als straßenausbaubeitragsfähige Maßnahme umzulegen.

Tatsache ist: In allen Fällen, die ich erlebt habe, in denen es um die Erneuerung einer Straße oder von Straßenteilen ging, war die Straße älter als mindestens 25 Jahre, in der Regel 35 Jahre und älter.

Im Übrigen entspricht es jahrzehntelanger Rechtsprechung, dass, wenn eine Verschleppung von Instandhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen (Unterhaltungsmaßnahmen sind gemeint) nachweisbar ist, ein entsprechender Teil des beitragsfähigen Aufwandes nicht umgelegt werden darf. Ebenso entspricht es der langjährigen Rechtsprechung, dass man nach Ablauf von 25 bis 35 Jahren nicht mehr nachweisen muss, dass die damals notwendigen Unterhaltungsmaßnahmen durchgeführt wurden. Das kann nämlich keiner mehr nachweisen. Man kann es nur behaupten.

3. Förderung junger Familien

„Es geht dabei um junge Familien, die gerade eben ihr mit viel Mühe und Eigenleistung gebautes Häuschen beziehen und nach der horrenden Grunderwerbsteuer nun auch noch zusätzlich große Summen für ein plötzlichen Straßenausbau bezahlen sollen.“ (Abgeordneter Holowaty, FDP)

Bei der jungen Familie, die gerade eben ihr mit viel Mühe und Eigenleistung gebautes Häuschen bezieht, handelt es sich mit einer Wahrscheinlichkeit von über 95 % um die erstmalige Herstellung einer zum Anbau bestimmten Straße nach § 127 BauGB. Dafür sind Erschließungsbeiträge zu erheben. Dazu ist die Gemeinde gesetzlich verpflichtet. Das ändert sich auch durch das Gesetz zur Aufhebung der Beitragserhebungspflicht nicht. Und wenn die Gemeinde die Straßenbaubeiträge abschafft, um sie aus Steuermitteln zu finanzieren, gehören die Einkommensteuer zahlenden Eltern zu denjenigen, die den Straßenbauaufwand „der anderen“ aus ihrem Steueraufkommen zu finanzieren haben. Würde die Gemeinde auf Wiederkehrende Beiträge übergehen, wäre die junge Familie, die Erschließungsbeiträge gezahlt hat, durch die Verschonungsregelung jahrzehntelang von der Zahlung für Straßenbauaufwand befreit.

4. Förderung mittelständischen Gewerbes

„Es geht um den mittelständischen Gewerbebetrieb, der sich plötzlich einer Mil-

lionenforderung gegenüber sieht.“ (Abgeordneter Holowaty, FDP)

Wo an dieser Stelle die „Millionenforderung“ herkommt, erscheint unklar. Gerade solche Fälle müssten festgestellt und offen gelegt werden, in dem für diese gesamte Straße anonymisiert dargestellt wird, welche finanziellen Belastungen sich für die einzelnen Grundstücke (auch die anderen, nicht nur der sogenannte mittelständische Gewerbebetrieb) ergeben.

Der mittelständische Betrieb wird zukünftig bei Finanzierung der Straßenbaubeiträge aus der Grundsteuer massiv subventioniert.

Der mittelständische Betrieb wird zukünftig mit dem übrigen Gewerbe allein für die Finanzierung des Beitragsanteils an den Straßenbauaufwendungen zuständig, wenn man die Gewerbesteuer nimmt.

Im Übrigen ist der mittelständische Gewerbebetrieb für Diskussionen über Straßenausbaubeiträge auch deshalb wenig geeignet, weil er, im Gegensatz zu den Ein- oder Zweifamilienhausbesitzern, die Beitragsforderung als Betriebsausgabe bei der Steuer geltend machen kann.

5. Arme, alte Rentnerinnen oder Rentner

„Es geht um Senioren, die auch mit viel Mühe kurz vor dem Abbezahlen ihres Hauskredites stehen und von ihrer Bank aufgrund ihres Alters – Stichwort Bankenregulierung – keinen Kredit mehr für die Zahlung ihrer Straßenausbaubeiträge bekommen und deshalb plötzlich vor dem Zwangsverkauf der Altersversorgung stehen können.“ (Abgeordneter Holowaty, FDP)

Der arme alte Rentner oder die arme alte Rentnerin mit der (geringen) Rente, die in der Zwischenzeit allein in ihrem Einfamilienhaus wohnen, weil der Partner verstorben ist und die Kinder überall auf dieser Welt Arbeit und Brot gesucht und gefunden haben, ist für Beitragsdiskussionen unumgänglich erforderlich. In jeder Anliegerversammlung wird dies als Argument dafür vorgetragen, dass alle anderen Grundstückseigentümer, die weder arm noch Rentner sind, auch keine Beiträge zahlen sollen/wollen.

Das Ziel von Straßenausbaubeiträgen ist nicht, die Grundstückseigentümer von Haus und Hof zu bringen, sondern eine angemessene, gleichmäßige Beteiligung aller Grundstückseigentümer zu erreichen.

Wenn die finanziellen Verhältnisse des Grundstückseigentümers oder der Grundstückseigentümers nicht ausreichen, um den Beitrag ganz oder ratenweise zu bezahlen, wird der Beitrag selbstverständlich gestundet, und zwar wenn es notwendig ist, auch ohne Zahlung von Stundungsraten.

Im Hinblick darauf, dass einmalige Beiträge bei einer eventuellen Zwangsverstei-

gerung nur vier Jahre vorrangig sind, wird zur Sicherung dieser Forderung eine aufschiebend bedingte Sicherungshypothek eingetragen.

Wenn die Rentnerin oder der Rentner auch nicht in der Lage ist, die Zinsen für diese Stundung zu bezahlen, werden auch die Stundungszinsen mit im Grundbuch eingetragen. Die Rentnerin und der Rentner zahlt also unter Umständen laufend nichts. Für ernste Einzelfälle gibt es immer eine zufriedenstellende Lösung. Es ist aber auf der anderen Seite auch nicht einzusehen, dass die Erben, wenn sie das Grundstück zu einem späteren Zeitpunkt veräußern, den Abgabeananspruch der öffentlichen Hand als Veräußerungsgewinn behalten können, während die anderen Grundstückseigentümer sich an den Straßenbaukosten beteiligen mussten.

Auch an der Stelle würde man sich wünschen, dass dem Landtag zur Förderung der Realitätsbezogenheit politischer Argumentationen eine Liste vorgelegt hätte, in welchen Fällen ein „Zwangsverkauf ihrer Altersvorsorge“ in den letzten 20 oder 30 Jahren von einer Gemeinde oder Stadt verlangt und betrieben worden ist. In den 40 Jahren, in denen ich mich beruflich mit Straßenbeiträgen befassen musste/durfte, habe ich nicht einen Fall erlebt, in dem eine Gemeinde oder Stadt einen Bürger zum Zwangsverkauf seiner Altersvorsorge gezwungen hätte.

6. Zerstörte Existenzen, Hoffnungen und Lebenspläne

„...“, es geht nicht um einen Pappenstiel, sondern es geht um Existenzen, es geht um Hoffnungen, es geht um Lebenspläne. Wollen wir wirklich, dass Menschen ihr mühsam gebautes und bezahltes Eigenheim plötzlich verkaufen müssen oder Angst haben, es verkaufen zu müssen und vor dem Ruin stehen, weil die Gemeinde die Entscheidung trifft, ihre Straße auszubauen? Das Eigenheim wird damit zum unkalkulierbaren Existenzrisiko.“ (Abgeordneter Holowaty, FDP)

Ich kannte einmal einen Richter beim Bundesverwaltungsgericht, der sich jahrelang und intensiv mit Straßenbaubeiträgen beschäftigt hat und beschäftigten musste. Der hätte zu dieser Darstellung den trockenen Kommentar gebracht: „Haben Sie es nicht eine Nummer kleiner?“

Jedenfalls realistische Argumente für eine Diskussion darüber, ob man die Beitragserhebungspflicht aufhebt oder nicht, sind das nicht gewesen. Es gibt keine Existenzbedrohung durch Straßenbeiträge. Es gibt keine zerstörten Lebenshoffnungen durch Straßenbeiträge mit Ausnahme der zerstörten Hoffnung, dass man nicht bezahlen muss. Es werden auch keine Lebenspläne durch Straßenausbaubei-

träge zerstört. Dass Menschen ihr mühsam gebautes und bezahltes Eigenheim plötzlich verkaufen müssen oder Angst haben, es verkaufen zu müssen und vor dem Ruin stehen, weil die Gemeinde die Entscheidung trifft, ihre Straße auszubauen, ist eine Vorstellung ohne realistische Grundlage.

Der Gipfel der Argumentationskette liegt dann in der Behauptung, das Eigenheim würde wegen der Straßenausbaubeiträge zum unkalkulierbaren Existenzrisiko. Ob das wirklich einer glaubt?

7. Oma ihr klein' Häuschen

„Gute Infrastruktur ist die Sache aller.“ (Abgeordneter Holowaty, FDP)

„Finden Sie es sozial gerechter, wenn Oma 10.000 € für ihr Häuschen bezahlen muss, weil die Straße saniert wird, als wenn alle Bürger das bezahlen müssen? Finden Sie es gerechter, wenn eine einzige Frau das bezahlen muss?“ (Abgeordneter Vogt, FDP)

Wenn man heute über Abgabenbelastungen redet, ist das Argument, es wäre gerechter, wenn „alle“ mitbezahlen müssten, schnell gebraucht. Wer heute sagt, „alle“ müssten mitbezahlen, meint meistens, die anderen oder irgendeine anonyme Allgemeinheit sollten bezahlen.

Vielleicht kann man sich darauf konzentrieren, durch die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen dafür Sorge zu tragen, dass "alle Grundstücke", von denen Verkehrsaufkommen ausgehen kann, auf denen und durch deren Nutzung es entstehen kann, bei der Finanzierung von Straßenbaukosten beteiligt werden sollen. Genau darum geht es im Straßenausbaubeitragsrecht und ganz besonders auch, wenn man Wiederkehrende Beiträge einführt und erhebt.

Damit schließt man jede andere öffentliche Abgabe als Alternative, die nicht "alle Grundstücke", von denen Verkehrsaufkommen ausgeht, als sinnvolle oder angemessene Beteiligungsform aus.

Insbesondere schließt man mit dem Stichwort "alle" die Grundsteuer als Finanzierungsform aus. Die grundsteuerbefreiten Grundstücke machen nach meiner persönlichen Einschätzung im Durchschnitt nicht unter 10 % bis 15 % der beitragspflichtigen Flächen bei Beitragsabrechnungen aus. In städtischen Strukturen oder in großen Gemeinden wird es eher mehr solcher Flächen geben, in kleineren Gemeinden eher weniger. Beispiele sind: Würde man die Grundsteuer als Finanzierungsmittel anstelle der Straßenausbaubeiträge nehmen, würden alle grundsteuerbefreiten Grundstücke sich nicht mehr an den Straßenbaukosten beteiligen. Die Mehrbelastung würde die übrigen (steuerpflichtigen) Grundsteuerpflichtigen treffen. Dabei – persönliche Prognose – wird der Hauptanteil die wohnlich genutzten Grundstücke betref-

fen. Mit dem Übergang zur Finanzierung durch die Grundsteuer werden also höhere Straßenausbaubaukosten auf die Wohnungseigentümer und damit auch auf die Mieter zukommen.

Was heißt im Übrigen an dieser Stelle "sozial"? Es geht um die Finanzierung von Straßenausbaubeiträgen durch Grundstückseigentümer. Das ist bisher (zum Glück) noch nicht Teil der Sozialpolitik. Und über die Frage, was denn auf dieser Welt und in Bezug auf Abgaben "gerechter" ist, lässt sich auch trefflich streiten. Man kann das gewählte Beispiel auch so mit der Realität kommentieren: Die letzte in einer Anliegerversammlung vorkommende „Oma“ hat sich vehement aus sozialen Gründen gegen Straßenbeiträge ausgesprochen. Oma ist, Information nach der Sitzung, Eigentümerin eines mittelständischen Gewerbebetriebes mit nicht unerheblichem Verkehrsaufkommen. Oma muss für ihr Häuschen (sehr großes Wohnhaus, villenähnlich mit den Hallen für den Gewerbebetrieb) 60.000 € an Straßenausbaubeitrag bezahlen (normales Einfamilienhaus an der gleichen Straße rund 5.000 €). Ist das sozial relevant und ein realistisches Argument für eine Gerechtigkeitsdiskussion?

Die Frage nach einer gerechteren Finanzierung, wenn „eine einzige Frau das bezahlen muss“, ist im Übrigen hoffentlich nur auf die davor zitierte Oma bezogen und nicht der Versuch, den Verzicht auf Straßenausbaubeiträge als Mittel zur Emanzipation und Gleichstellung von Geschlechtern zu behandeln.

8. In Bezug auf wohl oder übel anstehende Steuererhöhungen heißt es:

„Aus unserer Sicht ist das nicht die ungerechteste Lösung, weil dann alle gleichmäßig an den Straßenausbaubaukosten beteiligt werden. Das wäre eine interessante Entwicklung der Grundsteuer hin zu einer kommunalen Infrastruktursteuer.“ (Abgeordnete Strehlau, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Die Grundsteuer in der bisherigen Form wurde für verfassungswidrig erklärt (siehe oben). Das Bundesverfassungsgericht hat zum wiederholten Male die dringend notwendige neue Einheitsbewertung angeordnet. Schon von daher steht die gesamte Diskussion über die Grundsteuer als alternatives Finanzierungsinstrument für Straßenausbaumaßnahmen infrage.

Abgesehen von Grundsteuern und Gewerbesteuern gibt es noch kommunale Aufwand- und Ertragsteuern. Dazu gehört z.B. die Zweitwohnungssteuer. Eine kommunale Infrastruktursteuer wäre (bedauerlicherweise) verfassungswidrig, weil es sich bei der kommunalen Infrastruktur nicht um den besonderen Aufwand des Steuerpflichtigen handelt, der besteuert wird. Auch dieser alternative Finanzie-

rungsvorschlag ist deshalb nicht geeignet.

9. Im Hinblick auf die Diskussion alternativer Finanzierungsmittel wurde aufgrund einer Zwischenfrage des Abg. Dr. Dolgner (SPD):

„... wie eine Kommune GVFG-Mittel für die Sanierung von Anliegerstraßen einsetzen können soll?“)

Von der Abg. Strehlau (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) geantwortet:

„Das ist ein Paket zur Sanierung von kommunalen Straßen. Davon kann man auch Anliegerstraßen finanzieren.“

Leider nicht. Anstelle einer umfangreichen Aufzählung der Fördermöglichkeiten aus § 15 FAG und dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz SH sei hier nur auf § 2 Nr. 1 Buchst. a des GVFG-SH hingewiesen: Danach können gefördert werden: „verkehrswichtige innerörtliche Straßen mit Ausnahme von Anlieger- und Erschließungsstraßen“.

10. „Es ist nämlich besser, die Ausbaubaukosten von Straßen beispielsweise über die Grundsteuer auf alle zu verteilen, als einzelne wenige überaus hart zu belasten.“ (Abgeordneter Harms SSW)

Siehe oben.

Bis dahin lässt die Debatte den Leser/Hörer ratlos zurück, was denn wohl die Alternativen der Finanzierung sein sollen. Das gilt umso mehr, als die Fragen der Konsequenzen und des Übergangs dann erstmals überhaupt formuliert wurden:

„Selbst wenn ich dabei unterstelle, die Kommune verfüge über ausreichende Einnahmen, um alle erforderlichen Investitionen – also nicht nur in Straßen und Kanäle, sondern auch in Schulen, Sportanlagen, Kindertagesstätten oder Feuerwehrfahrzeuge – zu finanzieren, frage ich mich: Wie gestaltet sich denn dann der Übergang? Müssen Beiträge zurückgezahlt werden? Für welchen Zeitraum? Was ist mit den Ablöseverträgen, die manche Kommunen bereits geschlossen haben? Was ist mit den laufenden Ratenvereinbarungen oder den wiederkehrenden Beiträgen?“ (Abgeordnete Raudies, SPD)

Realistische Fragen, die sich nicht hinterher nach Änderung der Gemeindeordnung und der Aufhebung der Beitragshebungspflicht stellen, sondern die im Gesetzgebungsverfahren unmittelbar hätten diskutiert und geregelt werden müssen.

Zum Schluss der Debatte brachte aber Minister Grote die Alternativen auf den Punkt:

„Es kann nicht sein, nur ja oder nein zu sagen und im Zweifelsfalle alles über die Steuern zu erheben. Es gibt Instrumente, das auf die Bürgerinnen und Bürger umzulegen; das Instrument der wiederkehrenden Beiträge, der langfristigen Stundung mit Zinsaussetzung bzw. Zinsstre-

ckung sind solche Instrumente.“ (Minister Grote)

Die zu empfehlenden Möglichkeiten also, bestehende Probleme und Unzufriedenheit zu lösen, sind nicht der Ersatz der einmaligen Beiträge durch eine Steuerfinanzierung, sondern

- entweder Wiederkehrende Beiträge

einzuführen oder

- langfristige Stundungen mit Zinsaussetzung und Zinsstreckung sowie
- Verrentungen bis zu 20 Jahren.

Und schließlich noch die nächst liegende Lösung: Wenn eine Gemeinde oder Stadt Geld hat und ihre Bürger entlasten will, wie

wäre es bei der Erhebung einmaliger Beiträge mit der Erhöhung der Gemeindeanteile? Damit verändert man die bisherigen Strukturen nicht, hilft aber, bestehende, zugegeben hohe Belastungen zu verringern.

Jenseits des Gesetzes?

Prof. Dr. Hans-Joachim Driehaus, Berlin*

I. Einführung

In dem Beschluss vom 8.6.2015¹ hat der 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts in erfreulicher Deutlichkeit klargestellt, die „über den Einzelfall hinausreichende Geltung fachgerichtlicher Gesetzesauslegung beruht allein auf der Überzeugungskraft ihrer Gründe“, eine „Änderung einer ständigen höchstrichterlichen Rechtsprechung“ sei „unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes grundsätzlich dann unbedenklich, wenn sie hinreichend begründet ist und sich im Rahmen einer vorhersehbaren Entwicklung hält“. Die damit zu Recht betonte Bedeutung der Begründung (auch) der höchstrichterlichen Rechtsprechung vernachlässigt der 9. Senat indes in einer Reihe von erschließungsbeitragsrechtlichen Entscheidungen. Nicht nur mangelt es vielen Äußerungen – auch soweit sie von der bisherigen Rechtsprechung abweichen – an jeder Begründung, sondern blenden mehrere Entscheidungen die einschlägigen Gesetzesbestimmungen schlicht aus und könnten dadurch den Eindruck erwecken, sie bewegten sich jenseits des Gesetzes. Das soll im Folgenden nicht festgemacht werden an eher weniger bedeutsamen Fragestellungen², sondern an zwei besonders gewichtigen Themenbereichen des Erschließungsbeitragsrechts, nämlich - erstens - der Aufwandsermittlung für mehrere Erschließungsanlagen (Erschließungseinheit), und - zweitens - der Berücksichtigung von Hinterliegergrundstücken bei der Aufwandsverteilung.

II. Aufwandsermittlung für mehrere Erschließungsanlagen (Erschließungseinheit)

1. Ermittlungsräume

In § 130 Abs. 2 BauGB stellt der Gesetzgeber den Gemeinden drei verschiedene Räume für die Ermittlung des beitragsfähigen Erschließungsaufwands zur Verfügung, d.h. er überlässt es grundsätzlich der Gemeinde, sich für eine dieser drei für das Verfahren der Aufwandsermittlung

maßgeblichen Räume zu entscheiden: Da das Erschließungsbeitragsrecht zunächst einmal abhebt auf die erstmalige Herstellung (§ 128 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB) einer einzelnen Erschließungsanlage (§ 127 Abs. 1 BauGB), nennt der Gesetzgeber in § 130 Abs. 2 Satz 1 BauGB als erstes diese Anlage und macht damit deutlich, dass die Aufwandsermittlung (nach den tatsächlich entstandenen Kosten) für eine einzelne Erschließungsanlage als gesetzlicher Regelfall zu verstehen ist.³ Allerdings kann eine Gemeinde bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen auch eine der beiden anderen zugelassenen Ermittlungsräume wählen, also die Aufwandsermittlung schon für eine Teilstrecke einer Erschließungsanlage (Abschnitt i.S. des § 130 Abs. 2 Sätze 1 und 2 BauGB) oder die Aufwandsermittlung für mehrere (selbständige) Erschließungsanlagen, sofern diese „für die Erschließung der Grundstücke eine Einheit bilden“ (§ 130 Abs. 2 Satz 3 BauGB – Erschließungseinheit). Da eine solche Erschließungseinheit praktisch einzig durch Anbaustraßen (§ 127 Abs. 2 Nr. 1 BauGB) gebildet werden kann, wird diese beitragsfähige Erschließungsanlage insofern in den Mittelpunkt gestellt.

2. Erschließungseinheit – Sondervorteil

Das Bundesverwaltungsgericht ist bis zu dem Urteil vom 30.1.2013⁴ für die Beantwortung der Frage, unter welchen Voraussetzungen angenommen werden kann, mehrere selbständige Anbaustraßen bildeten für die Erschließung von Grundstücken eine Einheit, stets von der zentralen materiell-rechtlichen Bestimmung des § 131 Abs. 1 Satz 1 BauGB sowie davon ausgegangen, dass sie die Auslegung der verfahrensrechtlichen Vorschrift des § 130 Abs. 2 Satz 3 BauGB prägt.⁵ § 131 Abs. 1 Satz 1 BauGB ordnet an, der durch die erstmalige Herstellung einer Anbaustraße entstandene umlagefähige Aufwand sei auf die (und nur die) Grundstücke zu verteilen, die durch die abzurechnende Anlage erschlossen werden. Angesichts dessen hat sich die stän-

dige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bis zum Urteil vom 30.1.2013 leiten lassen von den Annahmen, nur diesen erschlossenen Grundstücken werde ein Sondervorteil verschafft und folglich sei eine Differenzierung geboten zwischen den Grundstücken, denen durch eine hergestellte Straße ein beitragspflichtiger Sondervorteil vermittelt wird, und den Grundstücken, für die dies nicht zutrifft, die also durch diese Straße nur einen beitragsfreien Gemeinvorteil erfahren. Ein solcher Sondervorteil wird - wie angedeutet - den Grundstücken geboten, die an die Straße angrenzen (einschließlich ggfs. Hinterliegergrundstücken) und denen durch die Inanspruchnahmemöglichkeit dieser Straße eine für ihre Bebaubarkeit erforderliche verkehrliche Erreichbarkeit verschafft wird; sie sollen anteilig die entstandenen umlagefähigen Erschließungskosten tragen. Eine Erweiterung des Kreises der an

*) Der Autor ist Rechtsanwalt und Wirtschaftsmediator sowie freier Mitarbeiter des vhw-Bundesverbandes für Wohnen und Stadtentwicklung e.V.; er war zuvor von 1997 bis 2005 Vorsitzender Richter am Bundesverwaltungsgerichts. Der Beitrag wurde erstveröffentlicht in „Die Kommunale Steuer-Zeitschrift (KStZ)“ (November-Ausgabe 2017).

¹ BVerwG, Beschluss v. 8.6.2015 – 9 B 81.14 – Buchholz 11 Art. 20 GG Nr. 219.

² Insoweit sei hier nur hingewiesen auf sehr zweifelhafte Entscheidungen betreffend etwa die allenfalls rudimentär begründeten Abweichungen von der bisherigen Rechtsprechung zur Abrechnung von Teilstrecken (Abschnitten) einer Erschließungsanlage, nach der die Befugnis zu einer solchen Abrechnung die jedenfalls ansatzweise Anlegung der betreffenden Gesamtanlage voraussetzt (vgl. dazu Driehaus in Schlichter u.a., Berliner Kommentar zum BauGB, § 130 Rn. 16), und zur Vorausleistungserhebung, die bislang schon vor der Erfüllung der Anforderungen des § 125 Abs. 1 und 2 BauGB zulässig war (vgl. Driehaus in Schlichter u.a., a.a.O., § 125 Rn. 34) oder betreffend die Behandlung sog. gemeindegebietsfremder Grundstücke (vgl. dazu Driehaus in ZMR 2011, 429) und die ohne jede Begründung aufgestellte These, der Vorrang einer Klarstellungssatzung gegenüber der satzungsmäßigen Tiefenbegrenzung gelte nicht, wenn und soweit sie diese Tiefenbegrenzung überschreitet (vgl. Driehaus u.a. in LKRZ 2015, 353).

³ BVerwG, u.a. Urteil v. 15.11.1985 – 8 C 41.84 – NVwZ 1986, 299 = BWGZ 1986, 63.

⁴ BVerwG, Urteil v. 30.1.2013 – 9 C 1.12 – BVerwGE 146, 1 = NVwZ 2013, 876 = BWGZ 2013, 1041.

⁵ BVerwG, u.a. Urteil v. 25.2.1994 – 8 C 14.92 – BVerwGE 95, 176 = KStZ 1995, 33 = DVBl 1994, 812.

der Aufwandsverteilung teilnehmenden Grundstücke hat das Bundesverwaltungsgericht seinerzeit einzig zugelassen für an einer (selbständigen) Stichstraße⁶ liegende Grundstücke, für die nicht nur eine Inanspruchnahmefähigkeit „ihrer“ Stichstraße, sondern überdies eine Inanspruchnahmefähigkeit der Hauptstraße von ausschlaggebender Bedeutung ist, in die „ihre“ Stichstraße einmündet, mithin in Konstellationen, in denen die funktionale Nutzbarkeit von Grundstücken nicht nur von der Inanspruchnahmefähigkeit der Stichstraße, sondern in gleichem Maße von der Inanspruchnahmefähigkeit der Hauptstraße abhängig ist. In solchen Situationen nämlich sind die Grundstücke an der Stichstraße ebenso wie die Grundstücke an der Hauptstraße auf die Inanspruchnahmefähigkeit der Hauptstraße angewiesen, um das übrige Verkehrsnetz der Gemeinde erreichen zu können (Benutzungszwang). Bei einem solchen Benutzungszwang deckt sich die Erschließungssituation der Anlieger der Stichstraße weitgehend mit der der Anlieger der Hauptstraße; beiden Gruppen wird durch die Inanspruchnahmefähigkeit der betreffenden Hauptstraße ein über den Gemeinvorteil hinausgehender Inanspruchnahme(sonder)vorteil vermittelt, der allein es rechtfertigt, auch die Anlieger an der Stichstraße an den Herstellungskosten der Hauptstraße zu beteiligen, obwohl nicht diese Straße, sondern die selbständige Stichstraße den an sie angrenzenden Grundstücken die Bebaubarkeit vermittelt. Diese ständige Rechtsprechung hat der 9. Senat im Urteil vom 30.1.2013 - ohne in diesem Zusammenhang auch nur ein Wort über § 131 Abs. 1 Satz 1 BauGB zu verlieren - aufgegeben und erkannt, nicht nur eine Hauptstraße und eine von ihr abzweigende Stichstraße, sondern auch eine Hauptstraße sowie zwei (oder mehrere) von ihr abzweigende Stichstraßen bildeten eine Erschließungseinheit, so dass die Kosten für die Herstellung aller dieser Verkehrsanlagen auf alle Grundstücke verteilt werden dürften, die durch eine der selbständigen Straßen im Sinne des § 131 Abs. 1 Satz 1 BauGB erschlossen werden, die die Erschließungseinheit bilden. Das hat zur Folge, dass etwa der Eigentümer E eines an eine z.B. 120 m lange, 4 m breite Stichstraße A angrenzenden Grundstücks nicht nur anteilig die Kosten der Herstellung „seiner“ Stichstraße und die der Hauptstraße, in die diese Stichstraße einmündet, zu tragen hat, sondern überdies anteilig auch die Kosten der erstmaligen Herstellung etwa einer weiteren, ebenfalls in diese Hauptstraße einmündenden, beispielsweise 200 m langen, 6 m breiten Stichstraße B, obwohl für Herrn E weder eine Notwendigkeit noch eine nennenswerte Wahrscheinlichkeit besteht, dass er diese weitere Verkehrsanlage jemals in Anspruch

nehmen wird, d.h. er zu dieser weiteren Stichstraße in keinem anderen und keinem intensiveren Verhältnis steht als jedes andere Mitglied der Allgemeinheit, ihm also wie allen anderen Mitgliedern der Allgemeinheit lediglich ein grundsätzlich beitragsfreier Gemeinvorteil vermittelt wird. Weder ist das, was der 9. Senat zur Begründung für seine Abweichung von der vorherigen ständigen Rechtsprechung ausführt, überzeugend noch hält es sich – um an die Eingangsbemerkung aus dem Beschluss vom 8.6.2015 anzuknüpfen – im Rahmen einer vorhersehbaren Entwicklung.⁷ Dies gilt u.a. auch für die Erklärung des 9. Senats, dieser Rechtsprechungswandel sei „nicht zuletzt deshalb geboten“, um „zur besseren Akzeptanz der Beitragsveranlagung“ beizutragen.

3. Gemeinvorteil keine Rechtfertigung für eine anteilige Belastung mit Erschließungskosten

In seinem späteren Urteil vom 12.5.2016⁸ bekräftigt der 9. Senat seine Rechtsprechungsänderung und räumt ein, dass - um bei dem gebildeten Beispiel zu bleiben - die weitere Stichstraße B Herrn E „keinen über den Gemeinvorteil hinausreichenden Sondervorteil bieten“ könne, er also auch ohne einen vermittelten Sondervorteil anteilig Kosten für die erstmalige Herstellung der Stichstraße B zu tragen habe. Mit dieser Auffassung weicht der 9. Senat von der ständigen, an einschlägige Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts⁹ anknüpfenden Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts¹⁰ ab, nach der das Vorhandensein eines durch eine beitragsfähige Erschließungsanlage vermittelten Sondervorteils Voraussetzung für die Belastung eines Grundeigentümers mit Erschließungskosten ist, die Vermittlung nur eines Gemeinvorteils indes eine solche Belastung nicht zu rechtfertigen vermag. In seinem Beschluss vom 25.6.2014¹¹ betont das Bundesverfassungsgericht nochmals ausdrücklich die Bedeutung des Sondervorteils als Voraussetzung für eine Beitragsbelastung und führt u.a. aus, werden Beiträge – wie der Erschließungsbeitrag – grundstücksbezogen erhoben, „können nach dem Grundsatz der abgabenrechtlichen Belastungsgleichheit nur solche Grundstücke herangezogen werden, deren Eigentümer aus der Möglichkeit, die ausgebauten Straßen in Anspruch zu nehmen, einen Sondervorteil schöpfen können, der sich von dem der Allgemeinheit der Straßennutzer unterscheidet“. Das, was der 9. Senat zu der in Rede stehenden Rechtsprechungsabweichung darlegt, ist auch nicht annähernd geeignet, einigermaßen überzeugend zu begründen, warum in der skizzierten Konstellation eine gemeinsame Aufwandsermittlung nach § 130 Abs. 2 Satz 3 BauGB zulässig sein sollte, und vor allem, warum es gerecht-

fertigt sein könnte, selbst Grundstücke anteilig mit Herstellungskosten für solche selbständigen Anbaustraßen (Stichstraßen) zu belasten, die diesen Grundstücken nicht ein Erschlossensein und damit einen Erschließungsvorteil (Sondervorteil), sondern lediglich einen Gemeinvorteil vermitteln können.¹²

III. Berücksichtigung von Hinterliegergrundstücken bei der Aufwandsverteilung

1. Zwei Gruppen von Hinterliegergrundstücken

Ein Hinterliegergrundstück ist ein Grundstück, das durch ein Anliegergrundstück (Vorderliegergrundstück) von der abzurechnenden Straße getrennt ist. Dabei sind gefangene von nicht gefangenen Hinterliegergrundstücken zu unterscheiden: Gefangene Hinterliegergrundstücke sind Grundstücke, die einzig über das vorgelagerte Anliegergrundstück das Verkehrsnetz der Gemeinde erreichen können, die also durch das Anliegergrundstück von diesem Verkehrsnetz abgeschnitten und deshalb durch dieses Anliegergrundstück sozusagen gefangen sind. Nicht gefangene Hinterliegergrundstücke werden zwar ebenfalls durch ein Anliegergrundstück von der abzurechnenden Anbaustraße getrennt, befinden sich aber in der sehr viel komfortableren Lage, unmittelbar an eine weitere befahrbare Verkehrsanlage anzugrenzen und über sie direkt das Verkehrsnetz der Gemeinde erreichen zu können.

Bereits diese kurze Situationsschilderung macht deutlich, dass ganz erhebliche Unterschiede zwischen den beiden Gruppen von Hinterliegergrundstücken bestehen, und zwar nicht nur in tatsächlicher, sondern auch in rechtlicher Hinsicht: Ist ein gefangenes Hinterliegergrundstück bebaut, steht dessen Eigentümer nach Maßgabe der §§ 917 ff. BGB ein Notwegerecht zu. Für den Eigentümer eines nicht gefangenen Hinterliegergrundstücks ist ein solches Recht entbehrlich, weil er – anders als der Eigentümer des gefangenen

⁶ In diesem Zusammenhang werden Ringstraßen vernachlässigt, die ebenso wie Stichstraßen funktional von der Hauptstraße abhängig sind, von der sie abzweigen und in die sie nach ringförmigem Verlauf einmünden.

⁷ Vgl. dazu im Einzelnen Driehaus, Urteilsanmerkung in KStZ 2013, 91.

⁸ BVerwG, Urteil v. 12.5.2016 – 9 C 11.15 – BVerwGE 155, 171 = NVwZ 2017, 238 = BayVBl 2017, 26.

⁹ BVerfG, u.a. Beschluss v. 4.2.1958 – 2 BvL 31, 33/56 – BVerfGE 7, 244.

¹⁰ BVerwG, u.a. Urteil v. 21.10.1994 – 8 C 2.93 – BVerwGE 97, 62 = KStZ 1996, 17 = DVBl 1995, 63.

¹¹ BVerfG, Beschluss v. 25.6.2014 – 1 BvR 668/10, 1 BvR 2104/10 – BVerfGE 137, 1.

¹² Vgl. im Einzelnen Driehaus in ZMR 2016, 753.

nen Hinterliegergrundstücks – über eine gleichsam eigene Verbindung zum öffentlichen Verkehrsnetz verfügt. Angesichts dieser tatsächlichen und rechtlichen Unterschiede drängt sich die Annahme auf, die beiden Gruppen von Hinterliegergrundstücken könnten beitragsrechtlich oder genauer: bei der Verteilung des umlagefähigen Erschließungsaufwands für die abzurechnende Anbaustraße nicht gleichbehandelt werden.

2. Bedeutung des § 133 Abs. 1 Sätze 1 und 2 BauGB¹³ für die Aufwandsverteilung

a) Von allen Grundstücken, denen wegen ihrer spezifischen Nähe eine besondere Inanspruchnahmefähigkeit einer hergestellten Anbaustraße geboten wird, schließt § 133 Abs. 1 BauGB diejenigen von der Berücksichtigung bei der Verteilung des für die erstmalige Herstellung dieser Anlage entstandenen umlagefähigen Aufwands aus, die – wie etwa Außenbereichsgrundstücke – nicht dieser Straße wegen bebaubar¹⁴ im Sinne dieser Bestimmung sind. Das gilt für Anliegergrundstücke ebenso wie für gefangene und nicht gefangene Hinterliegergrundstücke. Sie alle sind als erschlossen (§ 131 Abs. 1 Satz 1 BauGB) bei der Verteilung des umlagefähigen Erschließungsaufwands nur zu berücksichtigen, wenn sie in dem maßgeblichen Zeitpunkt des Entstehens der sachlichen Beitragspflichten gerade der abzurechnenden Anbaustraße wegen bebaubar im Sinne des § 133 Abs. 1 BauGB sind¹⁵, d.h. wenn mit Blick auf diese Verkehrsanlage die Erreichbarkeitsanforderungen erfüllt sind, von denen das (bundesrechtliche) Bauordnungsrecht und das (landesrechtliche) Bauordnungsrecht die bauliche Nutzung eines Grundstücks abhängig machen. Im Zusammenhang mit Hinterliegergrundstücken begründet insoweit namentlich das Bauordnungsrecht Schwierigkeiten, weil dieses Recht grundsätzlich für die Bebaubarkeit eines Grundstücks dessen Angrenzen in angemessener Breite an eine öffentliche Straße verlangt und davon Ausnahmen nur zulässt, wenn eine Zufahrt von einer solchen Straße über das Anliegergrundstück in der jeweils von der einschlägigen Landesbauordnung erforderten Weise gesichert ist. Ist diese Anforderung erfüllt, ist die landesrechtlich verlangte Voraussetzung für die Bebaubarkeit gegeben, und zwar unabhängig davon, ob die Zufahrt bereits angelegt worden ist oder nicht.

b) Ist der bezeichneten bauordnungsrechtlichen Anforderung nicht genügt, ist zu beachten, dass das Bundesverwaltungsgericht¹⁷ für Fälle der Eigentümeridentität, für Fälle also, in denen das Anlieger- und das Hinterliegergrundstück im Eigentum derselben Person stehen, die

strikte Bindung an die bauordnungsrechtlichen Erreichbarkeitsanforderungen aufgegeben und erkannt hat, für die Erfüllung des § 133 Abs. 1 BauGB reiche es aus, wenn der Eigentümer des Hinterliegergrundstücks dessen konkrete Bebaubarkeit herbeiführen könne: Ein Hinterliegergrundstück sei einer Anbaustraße wegen „im Sinne des § 133 Abs. 1 BauGB bebaubar ...“, wenn es in der Hand des Eigentümers liegt, mit Blick auf diese Anlage die Erreichbarkeitsanforderungen zu erfüllen, von denen das (bundesrechtliche) Bauordnungsrecht und das (landesrechtliche) Bauordnungsrecht die bauliche oder gewerbliche Nutzung des Grundstücks abhängig machen. Das – also sowohl das Eine als auch das Andere – trifft in der Regel zu, wenn das Hinterliegergrundstück und das es von der Anbaustraße trennende Anliegergrundstück im Eigentum derselben Person stehen“. Sei das der Fall, habe es nämlich der Eigentümer in der Hand, eine den bebauungsrechtlichen Anforderungen an eine hinreichende Erreichbarkeit des Hinterliegergrundstücks entsprechende Zuwegung anzulegen und überdies „durch geeignete Maßnahmen die Erreichbarkeitsanforderungen zu erfüllen, unter denen das einschlägige Bauordnungsrecht eine Bebauung (auch) des Hinterliegergrundstücks gestattet. In den Ländern, in denen ...die Bebaubarkeit eines Hinterliegergrundstücks von der öffentlich-rechtlichen Sicherung einer Zufahrt über das Anliegergrundstück abhängt, kann der Eigentümer dieser Anforderung durch die Bestellung etwa einer Baulast oder einer beschränkten persönlichen Dienstbarkeit zu Lasten seines Anliegergrundstücks genügen“. Unabhängig davon könne der Eigentümer „den Mangel, der in dem Nichtanliegen des Hinterliegergrundstücks besteht“, mit Blick sowohl auf die bebaungsrechtlichen als auch auf die bauordnungsrechtlichen Erreichbarkeitsanforderungen „durch eine Vereinigung dieses Grundstücks mit dem Anliegergrundstück beseitigen. Nach § 890 Abs. 1 BGB können die beiden ... Grundstücke dadurch zu einem dann insgesamt anliegenden Grundstück vereinigt werden, dass der Eigentümer sie als ein Grundstück in das Grundbuch eintragen lässt“.

Die vorstehenden Erwägungen gelten entsprechend für Konstellationen, in denen „das Anliegergrundstück zwar noch nicht dem Eigentümer des Hinterliegergrundstücks gehört, er aber einen durchsetzbaren Anspruch auf Übertragung des Eigentums an dem Anliegergrundstück hat“.¹⁸ In diesen Konstellationen ebenso wie in den zuvor behandelten Fällen der – sozusagen „vollendeten“ – Eigentümeridentität ermöglicht es grundsätzlich seine Rechtsposition dem Eigentümer des Hinterliegergrundstücks, von diesem

Grundstück aus die abzurechnende Anbaustraße in einer den bebauungs- und den bauordnungsrechtlichen Erreichbarkeitsanforderungen genügenden Weise über das Anliegergrundstück in Anspruch zu nehmen, so dass das Hinterliegergrundstück dieser Anlage wegen bebaubar im Sinne des § 133 Abs. 1 BauGB ist.

Jedoch reicht ausnahmsweise das gemeinsame Eigentum von Anlieger- und Hinterliegergrundstück nicht für die Annahme einer Bebaubarkeit im Sinne des § 133 Abs. 1 BauGB aus, wenn das Anliegergrundstück mit einem Erbbaurecht zugunsten eines Dritten belastet ist; denn dieses dingliche Recht schließt es aus, annehmen zu können, es liege allein in der Hand des Eigentümers, namentlich die vom Bauordnungsrecht verlangten Erreichbarkeitsanforderungen zu erfüllen.¹⁹ Dagegen ist eine das Merkmal „bebaubar“ im Sinne des § 133 Abs. 1 BauGB erfüllende Eigentümeridentität gegeben, wenn Anlieger- und Hinterliegergrundstück im Miteigentum derselben Personen wie etwa von zwei Eheleuten stehen.²⁰ Entsprechendes gilt nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts²¹, wenn es in der Hand nur eines von mehreren Miteigentümern des Hinterliegergrundstücks liegt, der zugleich Alleineigentümer des Anliegergrundstücks ist, die bauplanungs- und bauordnungsrechtlichen Anforderungen an die Erreichbarkeit des Hinterliegergrundstücks zu erfüllen.²²

c) Gehören Anlieger- und Hinterliegergrundstück nicht derselben Person (Fall der Eigentümerverschiedenheit), ist für die Beantwortung der Frage nach der Be-

¹³ Im Interesse einer einfacheren Lesbarkeit wird im Folgenden auf die Angabe des Zusatzes „Sätze 1 und 2“ verzichtet und damit eine gewisse Unschärfe in Kauf genommen.

¹⁴ Hier und im Folgenden wird aus Gründen der Vereinfachung eine gewerbliche Nutzbarkeit unberücksichtigt gelassen.

¹⁵ Vgl. zu dem damit angesprochenen Verhältnis zwischen § 131 Abs. 1 Satz 1 BauGB und § 133 Abs. 1 BauGB im Einzelnen BVerwG, u.a. Urteil v. 4.5.1979 – 4 C 25.76 – KStZ 1979,176 = DVBl 1979,784 = ZMR 1980,156.

¹⁶ Siehe näher dazu Schmitz, Erschließungsbeiträge, § 13 Rn. 68 f.

¹⁷ BVerwG, Urteil v. 26.2.1993 – 8 C 35.92 – BVerwGE 92,157 = KStZ 1995,76 = DVBl 1993,667

¹⁸ BVerwG, Urteil v. 26.2.1993 – 8 C 45.91 – NVwZ 1993,1208 = ZMR 1994,582.

¹⁹ Vgl. dazu OVG Münster, Urteil v. 23.3.2006 – 3 A 1082/02 – GemHH 2008,117, und VGH München, Urteil v. 22.7.2010 – 6 B 09.584 -.

²⁰ VGH Kassel, u.a. Urteil v. 8.7.1993 – 5 UE 209/89 – HSGZ 1993,460.

²¹ BVerwG, Urteil v. 28.3.2007 – 9 C 4.06 – DVBl 2007,838 = NVwZ 2007,823 = HSGZ 2007,213.

²² Siehe zu weiteren einer Eigentümeridentität vergleichbaren Konstellationen Driehaus in Schlichter u.a., Berliner Kommentar zum BauGB, § 131 Rn. 36a.

rücksichtigung eines gefangenen Hinterliegergrundstücks bei der Aufwandsverteilung zu differenzieren danach, ob im Zeitpunkt des Entstehens der sachlichen Beitragspflichten insbesondere den Erreichbarkeitsanforderungen bereits genügt ist, die die einschlägige Landesbauordnung als Voraussetzung für die Bebaubarkeit des Hinterliegergrundstücks der abzurechnenden Anbaustraße wegen aufstellt, oder nicht. Verlangt das einschlägige Bauordnungsrecht als Voraussetzung für die Bebaubarkeit des Hinterliegergrundstücks beispielsweise die Sicherung einer Zufahrt über das Anliegergrundstück durch eine Baulast und ist eine solche Baulast im Zeitpunkt des Entstehens der sachlichen Erschließungsbeitragspflichten bereits bestellt worden, ist für den Eigentümer des Hinterliegergrundstücks unabhängig davon, ob eine Zufahrt über das Anliegergrundstück tatsächlich bereits angelegt worden ist oder nicht und ob Anlieger- und Hinterliegergrundstück einheitlich genutzt werden oder nicht, regelmäßig nicht nur eine den bebauungsrechtlichen Erreichbarkeitsanforderungen genügende Inanspruchnahmefähigkeit der abzurechnenden Anbaustraße über das Anliegergrundstück eröffnet²³, sondern sind überdies die bauordnungsrechtlichen Erreichbarkeitsanforderungen für die Bebaubarkeit des Hinterliegergrundstücks dieser Straße wegen erfüllt. In dieser Konstellation ist kein durchgreifender Grund erkennbar, der es rechtfertigen könnte, die Beteiligung eines gefangenen Hinterliegergrundstücks an der Verteilung des umlagefähigen Aufwands zu verneinen. Im Gegenteil: Es wäre schwer verständlich und wohl auch mit Blick auf den Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) bedenklich, wenn das Erschließungsbeitragsrecht zu Lasten der (vornehmlich) Anliegergrundstücke ein solches gefangenes Hinterliegergrundstück bei der Aufwandsverteilung unberücksichtigt ließe, obwohl es der abzurechnenden Straße wegen – soweit es um die verkehrliche Erschließung geht – nach Maßgabe der einschlägigen baurechtlichen Bestimmungen bebaubar ist.²⁴

Ist dagegen in einer Fallgestaltung der zuvor behandelten Art (Eigentümerschiedenheit bei gefangenen Hinterliegergrundstück) eine von der einschlägigen Landesbauordnung als Voraussetzung für die Bebaubarkeit eines Hinterliegergrundstücks geforderte Baulast im Zeitpunkt des Entstehens der sachlichen Beitragspflichten noch nicht bestellt worden, dürfte das entsprechende Grundstück mangels Bebaubarkeit grundsätzlich nicht bei der Aufwandsverteilung zu berücksichtigen sein.²⁵

d) Bei nicht gefangenen Hinterliegergrundstücken reicht es – anders als bei

gefangenen Hinterliegergrundstücken – für eine Berücksichtigung bei der Verteilung des für die abzurechnende Anbaustraße entstandenen umlagefähigen Erschließungsaufwands nicht aus, dass sie dieser Straße wegen bebaubar im Sinne des § 133 Abs. 1 BauGB sind. Das ergibt sich aus folgenden Erwägungen:

„Das Erschließungsbeitragsrecht ist auf einen Vorteilsausgleich ausgerichtet. Grundstücke sollen sich an diesem Vorteilsausgleich beteiligen, wenn und soweit ihnen durch die Inanspruchnahmefähigkeit der hergestellten beitragsfähigen Erschließungsanlage ein nennenswerter Vorteil zuwächst“.²⁶ Das Ausmaß des einem Grundstück vermittelten Erschließungsvorteils richtet sich nach dem Ausmaß der von ihm aus zu erwartenden (wahrscheinlichen) Inanspruchnahme der hergestellten Erschließungsanlage.²⁷ Je weniger diese Anlage von einem Grundstück aus in Anspruch genommen wird, desto weniger wertvoll ist die durch die Herstellung dieser Anlage gebotene Inanspruchnahmefähigkeit für dieses Grundstück und desto geringer ist der ihm vermittelte Erschließungsvorteil. „Ist die gebotene Inanspruchnahmefähigkeit für ein (Hinterlieger)Grundstück objektiv wertlos, weil nach den Regeln der Wahrscheinlichkeit nicht zu erwarten ist, dass von diesem Grundstück aus die“ hergestellte Anbaustraße „in einem relevanten Umfang in Anspruch genommen werden wird, hat dieses Grundstück aus der gebotenen Inanspruchnahmefähigkeit keinen nennenswerten Vorteil und scheidet deshalb aus dem Kreis der bei der Aufwandsverteilung zu berücksichtigenden Grundstücke aus“.²⁸ Dementsprechend hat das Bundesverwaltungsgericht unter Bezugnahme auf sein Urteil vom 15.1.1988²⁹ in seinem Urteil vom 30.5.1997³⁰ ausgeführt, ein Hinterliegergrundstück der hier in Rede stehenden Art sei nur dann bei der Verteilung des umlagefähigen Aufwands zu berücksichtigen, wenn „mit einer ... (noch) relevanten Wahrscheinlichkeit typischerweise mit einer Inanspruchnahme der (abzurechnenden) Anbaustraße (auch)“ von dem „Hinterliegergrundstück (aus) gerechnet werden“ könne.

Das führt auf die Frage, bei welchen Fallgestaltungen nicht mehr mit einer solchen Wahrscheinlichkeit mit einer Inanspruchnahme der abzurechnenden Anbaustraße von einem durch eine andere Anbaustraße bereits erschlossenen, also nicht gefangenen Hinterliegergrundstück aus zu rechnen ist und deshalb eine gebotene Inanspruchnahmefähigkeit der abzurechnenden Anbaustraße für dieses Grundstück mit der Folge objektiv wertlos ist, dass es bei der Verteilung des umlagefähigen Aufwands unberücksichtigt zu bleiben hat. Das ist grundsätzlich der Fall, wenn das betreffende Hinterlie-

gergrundstück auf Grund etwa planungsrechtlicher, sonstiger rechtlicher oder/und tatsächlicher Umstände eindeutig erkennbar auf die Anbaustraße ausgerichtet ist, an die es angrenzt, d.h. wenn es „an irgendwelchen Anhaltspunkten fehlt, die den Schluss erlauben, die abzurechnende Straße werde über das Anliegergrundstück vom Hinterliegergrundstück aus ungeachtet dessen direkter Anbindung an seine „eigene“ Straße in nennenswertem Umfang in Anspruch genommen“³¹ werden. Als solche Anhaltspunkte kommen in Betracht etwa eine tatsächlich angelegte Zufahrt über das Anliegergrundstück³² und eine – nicht nur vorübergehend – zugelassene Bebauung auf der Grundlage einer auf dem Anliegergrundstück eingetragenen Baulast.³³ Ferner ist als hinreichender Anhaltspunkt anzusehen, wenn von dem nicht gefangenen Hinterliegergrundstück aus ungeachtet dessen Anbindung an eine „eigene“ Anbaustraße auch die abzurechnende Anbaustraße in Anspruch genommen wird, von der es durch ein Anliegergrundstück getrennt wird, weil dieses Anliegergrundstück als Parkplatz mit Zufahrt zur abzurechnenden Straße für das auf dem Hinterliegergrundstück befindliche Einkaufszentrum genutzt wird. Dies gilt in einem solchen Fall selbst dann, wenn das Anliegergrundstück im Eigentum eines Dritten steht, sofern eine den bauordnungsrechtlichen Anforderungen genügende z.B. Baulast bestellt worden ist.³⁴ Dagegen begründet eine einheitliche Nutzung von Anlieger- und Hinterliegergrundstück auch im Fall der Eigentümeridentität keinen insoweit beachtlichen Anhalts-

²³ Vgl. u.a. OVG Lüneburg, Beschluss v. 10.9.1993 – 9 L 262/93 –.

²⁴ Siehe in diesem Zusammenhang BVerwG, Urteil v. 18.4.1986 – 8 C 51 u. 52.85 – BVerwGE 74,149 = KStZ 1986,169 = DVBl 1986,774.

²⁵ Vgl. zu Ausnahmen dazu Driehaus in Schlichter u.a., a.a.O., § 131 Rn. 37a.

²⁶ VGH München, Beschluss v. 29.4.2009 – 6 ZB 07.2050 –.

²⁷ BVerwG, u.a. Urteil v. 8.12.1995 – 8 C 11.94 – BVerwGE 100,104 = NVwZ 1996,803 = KStZ 1997,75.

²⁸ OVG Greifswald, Urteil v. 5.11.2014 – 1 L 220/13 –, und OVG Magdeburg, Urteil v. 3.4.2007 – 4 L 230/06 – KStZ 2007,178.

²⁹ BVerwG, Urteil v. 15.1.1988 – 8 C 111.86 – BVerwGE 79,1 = KStZ 1988,110 = NVwZ 1988,630.

³⁰ BVerwG, Urteil v. 30.5.1997 – 8 C 27.96 – NVwZ-RR 1998,67 = ZMR 1998,57 = HSGZ 1997,462.

³¹ VGH München, Urteil v. 25.10.2012 – 6 B 10.132 – BayVBl 2013,211 = ZMR 2013,398; vgl. auch Schmitz, Erschließungsbeiträge, § 13 Rn. 82.

³² U.a. OVG Münster, Urteil v. 29.9.2005 – 3 A 4430/02 – KStZ 2006,36 = GemHH 2006,16.

³³ Vgl. dazu BVerwG, Urteil v. 8.5.2002 – 9 C 5.01 – KStZ 2002,232 = ZMR 2002,876 = NVwZ-RR 2002,770.

³⁴ Vgl. dazu OVG Magdeburg, Beschluss v. 5.9.2008 – 4 M 249/08 –.

punkt; sie ist in diesem Zusammenhang sozusagen neutral.³⁵ Sie erlaubt als solche nicht den Schluss, von dem Hinterliegergrundstück aus werde über das Anliegergrundstück die abzurechnende Straße in nennenswertem Umfang in Anspruch genommen werden. Vielmehr muss – um einen solchen Schluss zu rechtfertigen – noch ein weiteres (tatsächliches) Element hinzukommen.³⁶

Mangelt es an einem solchen Anhaltspunkt, führt das grundsätzlich zu der Annahme, das nicht gefangene Hinterliegergrundstück sei – gleichgültig, ob es im beplanten Gebiet oder im unbeplanten Innenbereich liegt und unabhängig von den Eigentumsverhältnissen – nicht bei der Verteilung des umlagefähigen Aufwands für die abzurechnende Straße zu berücksichtigen.

3. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 7.3.2017³⁷

a) In seinem Urteil vom 7.3.2017 führt der 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts aus, ein Hinterliegergrundstück sei bei der Verteilung des für die erstmalige Herstellung der abzurechnenden Anbaustraße entstandenen umlagefähigen Erschließungsaufwands „regelmäßig nur“ dann zu berücksichtigen, „wenn es tatsächlich durch eine Zufahrt über das Anliegergrundstück mit der Anbaustraße verbunden ist und diese Verbindung in rechtlich gesicherter Weise auf Dauer zur Verfügung steht“. Fehle es an einer solchen tatsächlich angelegten, rechtlich gesicherten Zufahrt, sei eine Berücksichtigung bei der Aufwandsverteilung „anzunehmen ...“, wenn die Eigentümer der übrigen Grundstücke nach den bestehenden tatsächlichen Verhältnissen schutzwürdig erwarten können, dass auch das Hinterliegergrundstück an der Aufwandsverteilung teilnehme. Eine solche schutzwürdige Erwartung sei „insbesondere“ anzuerkennen, „wenn entweder das Hinterliegergrundstück zwar durch ein selbständig bebaubares Anliegergrundstück desselben Eigentümers von der Erschließungsanlage getrennt, jedoch tatsächlich durch eine Zufahrt über dieses Grundstück mit der Anlage verbunden ist, oder wenn bei Eigentümeridentität Hinter- und Anliegergrundstück einheitlich genutzt werden“. In Fällen der Eigentümerschiedenheit bedürfe es für eine solche schutzwürdige Erwartung neben einer tatsächlichen, jedoch rechtlich nicht gesicherten Zufahrt über das Anliegergrundstück „des Hinzutretens weiterer Umstände“. Ein solcher Umstand „kann etwa darin liegen, dass das Hinterliegergrundstück ausschließlich über die streitgegenständliche Anbaustraße an das Straßennetz angebunden ist (sog. gefangenes Hinterliegergrundstück). In Entsprechung dazu kann ein besonderer

Umstand aber auch darin gesehen werden, dass ein nicht an die Anbaustraße anliegendes, bereits anderweitig erschlossenes Grundstück“ (sog. nicht gefangenes Hinterliegergrundstück) „aufgrund seiner tatsächlichen Nutzung, etwa im Hinblick auf starken Kunden- und Lieferantenverkehr, auf das Vorhandensein einer weiteren, durch die streitgegenständliche Straße vermittelten Zufahrt nach den tatsächlichen Verhältnissen ... geradezu angewiesen ist“.

b) Mit diesen Ausführungen weicht der 9. Senat in mehrfacher Weise von der zuvor dargestellten, einschlägigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ab. Nicht nur beschränkt er sich darauf, in Form eines Thesenpapiers verschiedene Hinterliegergrundstücks-Konstellationen aufzulisten, ohne die von ihm jeweils vertretenen, lediglich teilweise mit der bisherigen Rechtsprechung zu vereinbarenden Lösungen zu begründen, sondern er ersetzt überdies und vor allem die besonders bedeutende beitragsrechtliche Bestimmung des § 133 Abs. 1 BauGB weitestgehend durch das unbestimmte Merkmal „schutzwürdige Erwartung der übrigen Anlieger“, ohne einen Grund für diese Ersetzung des Gesetzesrechts anzugeben, ja ohne § 133 Abs. 1 BauGB in diesem Zusammenhang auch nur zu erwähnen. Auf der Grundlage der bisherigen, namentlich Obergerichte³⁸ und Literatur³⁹ überzeugenden Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ergibt sich für die Lösung der vom 9. Senat aufgezählten Konstellationen Folgendes:

Richtig ist, dass (gefangene und nicht gefangene) Hinterliegergrundstücke unabhängig von den Eigentumsverhältnissen der abzurechnenden Anbaustraße wegen im Sinne des § 133 Abs. 1 BauGB bebaubar sind, wenn sie durch eine tatsächlich angelegte Zufahrt über das Anliegergrundstück verbunden sind und diese Zufahrt in einer den Anforderungen der einschlägigen Landesbauordnung entsprechenden Weise gesichert ist. Allerdings verlangen die Landesbauordnungen nicht – wie der 9. Senat offenbar meint –, dass eine solche Zufahrt „auf Dauer“ zur Verfügung stehen muss (vgl. etwa §§ 4 Abs. 1 Nr. 1 BauO NRW, 4 Abs. 2 NBauO, 4 Abs. 1 HBauO und SächsBauO). Ein Verzicht auf dieses Merkmal in den Landesbauordnungen leuchtet schon deshalb ein, weil – wie der 9. Senat in anderem Zusammenhang erkennt – eine Dauerhaftigkeit „ohnehin nicht unbegrenzt zu gewährleisten“ ist. Auch setzt für den Fall, dass z.B. eine Baulast im Zeitpunkt des Entstehens der sachlichen Erschließungsbeitragspflichten bereits bestellt worden ist, die Annahme, ein solches Hinterliegergrundstück sei der abzurechnenden Verkehrs-

anlage wegen bebaubar im Sinne des § 133 Abs. 1 BauGB, – wie oben ausgeführt – nicht voraus, dass eine entsprechende Zufahrt bereits tatsächlich angelegt worden ist.

Die zweite Gruppe von Hinterliegergrundstücken, die der 9. Senat anspricht, sind einzig Hinterliegergrundstücke, die im Eigentum des Eigentümers der Anliegergrundstücke stehen (Fälle der Eigentümeridentität). Sie sind unabhängig von irgendwelchen schutzwürdigen Erwartungen anderer Personen und unabhängig von der tatsächlichen Anlegung einer Zufahrt stets der abzurechnenden Anbaustraße wegen bebaubar im Sinne des § 133 Abs. 1 BauGB. Sie nehmen – soweit sie gefangene Hinterliegergrundstücke sind – ohne weiteres an der Aufwandsverteilung des für die erstmalige Herstellung dieser Straße entstandenen umlagefähigen Erschließungsaufwands teil. Soweit es jedoch um nicht gefangene Hinterliegergrundstücke geht, trifft dies nur zu, wenn im Zeitpunkt des Entstehens der sachlichen Beitragspflichten Anhaltspunkte dafür bestehen, dass von ihnen aus nicht nur ihre „eigene“ Anbaustraße in Anspruch genommen wird, sondern über das Anliegergrundstück in nennenswertem Umfang auch die abzurechnende Anbaustraße.

In Fällen der dritten, vom 9. Senat behandelten Gruppe von Hinterliegergrundstücken, d.h. in Fällen der Eigentümerschiedenheit, ist allenfalls in besonders gelagerten Ausnahmesituationen Raum für ein Abstellen auf das Merkmal einer schutzwürdigen Erwartung der übrigen Beitragspflichtigen. Das trifft jedenfalls in folgenden Konstellationen nicht zu: Verlangt das einschlägige Bauordnungsrecht als Voraussetzung für die Bebaubarkeit eines solchen (gefangenen wie nicht gefangenen) Hinterliegergrundstücks beispielsweise die Sicherung einer Zufahrt über das Anliegergrundstück durch Bestellung einer Baulast und ist eine solche Baulast im Zeitpunkt des Entstehens der sachlichen Beitragspflichten

³⁵ VGH München, Urteil v. 25.10.2012 – 6 B 10.132 – a.a.O.

³⁶ Vgl. dazu im Einzelnen Driehaus in KStZ 2015, 61.

³⁷ BVerwG, Urteil v. 7.3.2017 – 9 C 20.15 – KommJur 2017, 314.

³⁸ U.a. VGH München, Urteil v. 22.7.2010 – 6 B 09.584 -, VGH Kassel, Beschluss v. 29.6.1993 – 5 TH 15/91 -, OVG Lüneburg, Beschluss v. 9.12.2005 – 9 ME 388/04 – NordÖR 2006, 163, und OVG Münster, Urteil v. 23.3.2006 – 3 A 1082/07 – GemHH 2008, 117.

³⁹ U.a. Schmitz, Erschließungsbeiträge, § 13 Rn. 66 ff., Grziwotz in Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 131 Rn. 12b, Vogel in Brügelmann, BauGB, § 131 Rn. 53, Fischer/Korbmacher in Hoppenberg/de Witt, Handbuch des öffentlichen Rechts, Kapitel F, Rn. 206 f., und Löhr in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 133 Rn. 2.

bereits bestellt worden, ist dieses Hinterliegergrundstück der abzurechnenden Anbaustraße wegen unabhängig davon im Sinne des § 133 Abs. 1 BauGB bebaubar, ob die Zufahrt tatsächlich schon angelegt worden ist oder nicht und ob das Hinterliegergrundstück infolge seiner Nutzung auf die Inanspruchnahme der Zufahrt über das Anliegergrundstück angewiesen ist oder nicht, und es ist – wie oben dargelegt – bei der Aufwandsverteilung ohne weiteres zu berücksichtigen, sofern es um ein gefangenes Hinterliegergrundstück geht. Soweit es sich jedoch um ein nicht gefangenes Hinterliegergrundstück handelt, setzt dessen Berücksichtigung überdies voraus, dass in diesem Zeitpunkt Anhaltspunkte für eine nennenswerte Inanspruchnahme der abzurechnenden Straße von diesem Grundstück aus bestehen. Fehlt es dagegen bei einer Eigentümerschiedenheit in dem maßgebenden Zeitpunkt an der Bestellung einer Baulast, fehlt es dem betreffenden (gefangenen wie nicht gefangenen) Hinterliegergrundstück an einer durch die abzurechnende Straße vermittelten Bebaubarkeit und damit an einer grundsätzlich

unverzichtbaren Voraussetzung für seine Belastung mit Kosten für die Herstellung dieser Straße.

IV. Schlussbetrachtung

Der 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts schwächt mit seiner nicht überzeugend begründeten Auffassung, dass selbst die Vermittlung lediglich eines Gemeinvorteils eine Belastung mit Erschließungskosten rechtfertige, sowie vor allem mit seiner begründungslosen Ersetzung des § 133 Abs. 1 BauGB durch das Merkmal einer schutzwürdigen Erwartung der übrigen Beitragspflichtigen, ganz erheblich die Vorhersehbarkeit und die Klarheit der erschließungsbeitragsrechtlichen Rechtsprechung. Das geht in erster Linie zu Lasten der Rechtssicherheit, auf die die Praxis im Erschließungsbeitragsrecht in besonderer Weise angewiesen ist. Angesichts dessen ist es allenfalls ein schwacher Trost, dass die rechtliche Wirkung von Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts zum Erschließungsbeitragsrecht ohnehin beschränkt ist, weil die Länder Baden-Württemberg⁴⁰, Bayern⁴¹ und Berlin⁴² von der ihnen durch

das Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 27.10.1994 (BGBl I S. 3146) zugewachsenen Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht und das Erschließungsbeitragsrecht in das Landesrecht überführt haben, also der Jurisdiktion des Bundesverwaltungsgerichts entzogen haben. Im Übrigen gilt auch in diesem Zusammenhang: Die Hoffnung stirbt zuletzt, nämlich die Hoffnung, dass sich der 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts bei seinen erschließungsbeitragsrechtlichen Entscheidungen in Zukunft wieder stärker am Gesetz orientieren und seine eingangs aus dem Beschluss vom 8.6.2015 zitierten Worte zur Überzeugungskraft von Urteilsbegründungen ernst nehmen wird.

⁴⁰ Vgl. Gesetz vom 17.3.2005 (GBl. S. 206).

⁴¹ Vgl. Gesetz vom 8.3.2016 (GVBl. S. 36).

⁴² Vgl. Gesetz vom 16.3.2006 (GVBl. S. 242) sowie dazu Driehaus, Straßenbaubeitragsrecht in Berlin, 2. Auflage, § 1 Rn. 18.

Rechtsprechungsberichte

OLG Koblenz:

Auch kommunale „Auslobungsverfahren“ sind transparent zu gestalten

Das OLG Koblenz hat mit Urteil vom 17. August 2017 – 1 U 7/17 entschieden, dass dann, wenn ein städtisches Grundstück im Wege eines „Auslobungsverfahrens“ zum Erwerb angeboten wird, die auslobende Kommune verpflichtet ist, die grundsätzlich geltenden Verfahrensregeln einzuhalten. Dazu gehört die Sicherstellung der Grundsätze der Gleichbehandlung der Teilnehmer, der Transparenz und der Rücksichtnahme.

In dem zugrundeliegenden Verfahren beabsichtigt eine Kommune, zwei Grundstücke zum Zwecke der zivilbaulichen Nachnutzung zu verkaufen. Hierzu veröffentlicht sie einen Auslobungstext, in dem sie bekannt gibt, dass sie die Entscheidung über den Käufer in der Kombination von städtebaulicher Lösung, Nutzungsstruktur, Synergie- und Folgeeffekten und Kaufpreis treffen werde. Der Auslobungstext enthält Hinweise auf die vorhandene Bebauung und spätere Nutzungsmöglichkeiten sowie auf die Preisvorstellung i. H. v. 870 000 Euro (Kaufpreis). Einen konkreten Hinweis auf eine mögliche künftige Nutzung für einen Mehrwohnungsbau enthält der Text nicht. Ein Bieter reicht ein

Kaufangebot über 1.215.000 Euro ein. Dieses Gebot beinhaltet eine Bebauung der Grundstücke mit einer großzügigen modernen Luxusvilla, die der Behausung einer Familie dienen und bei dem die bestehende Bebauung abgerissen werden soll. Die Stadt möchte dem Angebot nicht näher treten. Sie bevorzugt das niedrigere Kaufangebot eines anderen Bieters, weil es bei teilweisem Erhalt der bestehenden Bebauung eine Mehrwohnungsbebauung vorsieht. Auf Antrag des übergangenen Bieters untersagt das LG Koblenz der Stadt per einstweiliger Verfügung, die sie auch nach Widerspruch der Stadt aufrechterhält, die Grundstücke auf der Grundlage des Auslobungstextes zu verkaufen.

Das OLG Koblenz hat das Urteil des Landgerichts gehalten. Die Kommune habe durch ihre öffentliche Auslobung ein Schuldverhältnis begründet. Dies ergebe sich sowohl aus § 311 BGB wie auch unter Bezugnahme auf den selbst gewählten Begriff „Auslobung“ aus §§ 657 ff. BGB. Dieses Schuldverhältnis verpflichte die Stadt als Auslobende, die grundsätzlich geltenden und selbstgesetzten Verfahrensregeln einzuhalten, die Gleichbehandlung der Teilnehmer, Transparenz und Rücksichtnahme sicherzustellen. Der Anbietende solle aufgrund der mitgeteil-

ten Kriterien und Hinweise selbstständig und eigenverantwortlich entscheiden können, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang, mit welchem planerischen Aufwand und mit welchem anzubietenden Preis er sich an dieser „Auslobung“ beteiligt. Das für ihn einzugehende wirtschaftliche Risiko müsse unter Berücksichtigung der mitgeteilten Chancen des Erwerbs der Grundstücke für ihn kalkulierbar sein, so das OLG. Die so skizzierten Pflichten habe die Stadt verletzt, weil aus dem Auslobungstext selbst nicht mit der erforderlichen Deutlichkeit hervorgehe, dass es der Stadt gerade darauf ankomme, durch Schaffung mehrerer Wohneinheiten das innerstädtische Wohnungsangebot aufgrund erhöhter Nachfrage zu erweitern, und dies entscheidend für die Bieterauswahl sei. Dies gelte umso mehr, als im fraglichen Wohnbereich auch Villenbebauung vorhanden ist. Wäre dies mit ausreichender Deutlichkeit im Auslobungstext zum Ausdruck gebracht worden, hätte der übergangene Bieter abschätzen können, dass er mit dem von ihm vorgeschlagenen Projekt keinerlei Chancen besitze, und dementsprechend hierfür keine Aufwendungen erbracht, so das OLG weiter.

Die Entscheidung entspricht den allgemeinen Grundsätzen der Vertrauenshaf-

tung. Sie ist vergleichbar mit den von der Rechtsprechung bereits entschiedenen Fällen, in denen ein Privater zum Beispiel erklärt, eine Ausschreibung nach den Regeln der VOB/A durchzuführen. Auch in diesen Fällen dürfen die Bieter darauf vertrauen, dass sich der Ausschreibende insgesamt an die Regeln der VOB/A hält.

OVG Berlin-Brandenburg: Kita-Plätze müssen in angemessener Nähe zur Wohnung liegen

Der Anspruch auf einen Kita-Platz in angemessener Nähe zur Wohnung besteht nicht nur im Rahmen vorhandener Kapazitäten. Dies hat das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg mit Beschlüssen vom 22.03.2018 in zwei Eilverfahren (Az.: OVG 6 S 2.18 und OVG 6 S 6.18) klargestellt. Ein Platz in einer Einrichtung, die über 30 Minuten Fahrzeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln entfernt ist und auch nicht auf dem Weg der Eltern zur

Arbeit liegt, ist nach Auffassung des Gerichts nicht mehr zumutbar.

Das Verwaltungsgericht hatte die Anträge der Kinder noch abgelehnt, weil in den betreffenden Bezirken Pankow und Friedrichshain-Kreuzberg die Kapazitäten erschöpft seien und weil in einem der beiden Fälle bereits ein Kita-Platz in angemessener Entfernung von der Wohnung nachgewiesen worden sei.

Das OVG hat diese Entscheidungen nach einem mit den Verfahrensbeteiligten und Vertretern der zuständigen Senatsverwaltung durchgeführten Erörterungstermin geändert und das Land Berlin verpflichtet, den Antragstellern jeweils einen Betreuungsplatz in angemessener Entfernung zu ihrer Wohnung nachzuweisen. Als Umsetzungsfrist hat es dem Land Berlin fünf Wochen eingeräumt.

Zur Begründung führte es an, dass gem. § 24 Abs. 2 SGB VIII ein Kind, das das erste Lebensjahr vollendet habe, bis zur Vollendung des dritten Lebensjahres

einen Anspruch auf frühkindliche Förderung in einer Tageseinrichtung oder in einer Kindertagespflege habe, wobei sich der Umfang der täglichen Förderung nach dem individuellen Bedarf richte. Dieser gesetzliche Anspruch bestehe nach Ansicht des OVG nicht nur im Rahmen vorhandener Kapazitäten, sondern verpflichte dazu, die erforderlichen Kapazitäten zu schaffen. Fachkräftemangel und andere Schwierigkeiten würden nicht von der gesetzlichen Pflicht entbinden, Kindern, die eine frühkindliche Betreuung in Anspruch nehmen möchten, einen dem individuellen Bedarf gerecht werdenden Betreuungsplatz anzubieten.

Der Betreuungsplatz, den der Antragsteller in einem der beiden Verfahren derzeit in Anspruch nimmt, befinde sich nach Ansicht des OVG nicht in angemessener Nähe zur Wohnung, weil er deutlich über 30 Minuten Fahrzeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln entfernt sei und auch nicht auf dem Weg der Eltern zur Arbeit liege.

Aus der Rechtsprechung

**Urteil des OVG Schleswig
vom 04.10.2016 - 2 LB 2/16 (I.) und
Beschluss des BVerwG
vom 22.02.2018 - 9 B 6.17 (II.)**

**GG Art. 90 Abs. 2
FStrG §§ 3 Abs. 1 S. 1 und 5 Abs. 1 Satz 1
StrWG § 12 Abs. 2.2. HS und Abs. 4
KAG §§ 2 und 6
AO § 38
BGB §§ 670, 677, 683**

**Mitbenutzung einer kommunalen Entwässerungseinrichtung für Straßenentwässerung
Erhebung von Gebühren für die Entwässerung von Straßen anderer Straßenbaulastträger**

**I. Urteil des OVG Schleswig
vom 04.10.2016 – 2 LB 2/16**

**Leitsatz:
Gemeinden dürfen für die Entwässerung von Straßen anderer Straßenbaulastträger Gebühren erheben. Voraussetzung ist, dass sie entweder eine Straßenentwässerungsgebührensatzung erlassen oder in ihrer Abwassergebührensatzung einen eigenständigen Gebührentatbestand und einen Gebührensatz für die Entwässerung von Straßen anderer Straßenbaulastträger vorsieht.**

Zum Sachverhalt:

Der Beklagte leitet das auf den Straßen A 1,

B 76, B 432 und L 102 anfallende Niederschlagswasser in die Abwasserbeseitigungsanlage der Klägerin ein. Die Klägerin verlangt hierfür eine finanzielle Leistung. In der Vergangenheit hatte die Klägerin zunächst versucht, den Beklagten durch Abwassergebührenbescheide heranzuziehen, diese jedoch im Widerspruchsverfahren am 3. Dezember 2007 aufgehoben. Stattdessen machte sie für die Jahre 2002 bis 2007 Aufwendungsersatzansprüche i.H.v. 549.589,88 € geltend. Der Beklagte lehnte die Zahlung mit Schreiben vom 25. Juni 2008 ab.

Die Klägerin hat am 28. Oktober 2008 Klage erhoben. Sie hat vorgetragen, ihr stehe wegen der Mitbenutzung ihrer öffentlichen Einrichtung ein öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch gegen den Beklagten zu. Für dessen Höhe könne die Höhe entsprechender Niederschlagswassergebühren einen täglichen Richtwert bieten. Dem von ihr geforderten Betrag liege die Ermittlung ihrer Gesamtkosten nach den Maßstäben des Gebührenrechts zu Grunde, von denen sie die Kosten für die Entwässerung der Gemeindestraßen und für die Entwässerung von Straßen anderer Straßenbaulastträger ausgesondert habe.

Nach einer Klageerweiterung hinsichtlich des Zeitraumes 2008 hat die Klägerin beantragt, den Beklagten zu verurteilen, an sie 600.589,88 € nebst Zinsen in Höhe von jährlich fünf Prozentpunkten über dem Basiszinssatz, und zwar bezogen auf

549.589,88 € seit dem 28.10.2008, bezogen auf weitere 51.000,00 € seit dem 23.12.2011 zu zahlen.

Der Beklagte hat beantragt, die Klage abzuweisen.

Das Verwaltungsgericht hat zur Frage, in welcher Höhe der Beklagte Aufwendungen für die Unterhaltung/ Instandhaltung einer Niederschlagswasserbeseitigungsanlage dadurch erspart habe, dass auf der A 1, B 76, B 432 und L 102 anfallendes Niederschlagswasser in den Jahren 2002 bis 2007 in die von der Klägerin betriebene Abwasserbeseitigungsanlage eingeleitet worden ist, Beweis erhoben durch Einholung eines Sachverständigengutachtens; wegen des Ergebnisses wird auf das Gutachten des Dipl.-Ing. ... vom 30. November 2011 sowie auf die Tischvorlage des Sachverständigen zur mündlichen Verhandlung am 27. August 2012 verwiesen.

Das Verwaltungsgericht hat die Klage durch Einzelrichterurteil vom 29. April 2013 ohne mündliche Verhandlung im Wesentlichen abgewiesen und den Beklagten lediglich verurteilt, an die Klägerin 45.500,00 € nebst Zinsen zu zahlen. Der Klägerin stehe ein öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch in dieser Höhe zu, weil der Beklagte die öffentlichen Einrichtungen der Klägerin zur Beseitigung von Niederschlagswasser von den Straßen A 1, B 76, B 432 und L 102 zum Teil mit-

benutzt habe. Dabei sei der Beklagte hinsichtlich der A 1, B 76 und B 432, für die er nicht der Straßenbulasträger sei, gemäß Art. 90 Abs. 2 GG als gesetzlicher Prozessstandschafter für die Bundesrepublik Deutschland passivlegitimiert. Der Beklagte habe etwas – die Ersparnis von Aufwendungen für die Unterhaltung/ Instandhaltung einer fiktiven Straßenentwässerungsanlage für die o. g. Straßen – in sonstiger Weise auf Kosten der Klägerin erlangt – eine zweckgerichtete Vermögensvermehrung durch die Klägerin liege nicht vor. Sie könne die mit der Inanspruchnahme ihrer Abwasserbeseitigungsanlage durch andere Straßenbulasträger verbundenen Kosten nicht den privaten Grundstückseigentümern auferlegen. Ferner sei die Vermögensverschiebung ohne Rechtsgrund erfolgt; insbesondere liege als Rechtsgrund keine öffentlich-rechtliche Geschäftsführung ohne Auftrag vor, weil bereits eine für eine Geschäftsbesorgung erforderliche Tätigkeit seitens der Klägerin fehle. Der Höhe nach sei der Anspruch auf die ersparten Aufwendungen für die Unterhaltung/ Instandhaltung einer fiktiven Straßenentwässerungsanlage der A 1, B 76, B 432 und L 102 zu begrenzen, da hinsichtlich der Herstellungskosten Verjährung eingetreten sei und Herstellungskosten auch nicht in Form von kalkulatorischen Kosten zu berücksichtigen seien. Es sei sachgerecht und angemessen, als Schätzungsgrundlage für den fiktiven Aufwand vereinfachend in der Regel die Fließwege in Ansatz zu bringen, die den tatsächlich vorzufindenden entsprächen und hiervon nur in Fällen eine Ausnahme zu machen, in denen sich eine andere Möglichkeit geradezu aufdränge. Schließlich sei u. a. die Fläche 4 nicht zu berücksichtigen gewesen. Ein diesbezüglicher Anspruch bestehe nicht analog § 683 BGB, weil es an einer planwidrigen Regelungslücke fehle. Diese fehle, weil die § 3 Abs. 1 Satz 1 und § 5 Abs. 1 Satz 1 FStrG abschließend die Frage beantworteten, wer die Unterhaltung einer Bundesstraße vorzunehmen habe, nämlich die Bundesrepublik Deutschland bzw. die für den Bund handelnden Länder, Art. 90 Abs. 2 GG. Insoweit bestehe auch kein öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch, weil eine aufgedrängte Bereicherung vorliege und ein Ausgleich angesichts des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung daher unbillig sei. Gegen dieses Urteil hat die Klägerin am 3. Juni 2013 einen Antrag auf Zulassung der Berufung gestellt, dem der damals zuständige 4. Senat mit Beschluss vom 5. September 2013 entsprochen hat. Die Klägerin trägt vor, dass entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts die Regelungen über die öffentlich-rechtliche Geschäftsführung ohne Auftrag anwend-

bar seien und ein entsprechender Anspruch bestehe.

Eine gesetzliche Zuständigkeitsregelung schließe einen Anspruch aus Geschäftsführung ohne Auftrag nicht automatisch aus. Wäre dies der Fall, so gäbe es im öffentlichen Recht generell keine Ansprüche aus Geschäftsführung ohne Auftrag, weil öffentliche Aufgaben in aller Regel einem Verwaltungsträger zur Wahrnehmung zugewiesen seien.

Ferner liege eine Geschäftsbesorgung der Klägerin vor – die Klägerin führe über die Anlage das Wasser ab und verbringe es an einen anderen Ort; sie dulde nicht nur eine vermeintliche Mitbenutzung des Beklagten.

Zu den ersatzfähigen Aufwendungen zählten neben den laufenden Unterhaltungs- und Verwaltungskosten auch die Abschreibungen und die Verzinsung des aufgewendeten Kapitals für die Leitungen.

Die Flächen Nr. 1, 4 und 14 seien entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichtes Schleswig zu berücksichtigen. Hinsichtlich der Flächen Nr. 2, 3, 5, 8, 9, 11, 15, 18 und 19 werde ein Anspruch im Berufungsverfahren nicht weiterverfolgt.

Die Klägerin beantragt, das Urteil des Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgerichtes - 4. Kammer, Einzelrichter - vom 29.04.2013 zu ändern und den Beklagten zu verurteilen, an sie weitere 262.300,09 € nebst Zinsen in Höhe von fünf Prozentpunkten über dem Basiszinssatz zu zahlen, und zwar bezogen auf 217.800,09 € seit dem 28.10.2008 und bezogen auf 44.500,00 € seit dem 23.12.2011.

Der Beklagte beantragt, die Berufung zurückzuweisen.

Der Beklagte trägt vor, dass eine analoge Anwendung der Regelungen zur Geschäftsführung ausscheide, weil das Bundesfernstraßengesetz dem Beklagten einen Entscheidungsspielraum einräume, der ihm nicht genommen werden dürfe und das Straßen- und Wegegesetz Schleswig- Holstein eine abschließende einschränkende Sondervorschrift für die Kostenerstattung enthalte.

Die den Streit betreffenden Verwaltungsvorgänge haben dem Gericht bei Beratung und Entscheidung vorgelegen und sind zum Gegenstand der mündlichen Verhandlung gemacht worden; wegen weiterer Einzelheiten des Sachverhalts und des Vortrags der Beteiligten wird auf den Akteninhalt sowie auf die wechselseitigen Schriftsätze der Beteiligten nebst Anlagen ergänzend Bezug genommen.

Aus den Gründen:

Soweit das Verwaltungsgericht der Klage stattgegeben hatte, ist der Rechtsstreit hinsichtlich der davon betroffenen Flächen mit dem erstinstanzlichen Urteil

rechtskräftig entschieden, da die Beklagte hiergegen kein Rechtsmittel eingelegt hat. Der davon betroffene Streitgegenstand ist damit der Entscheidung des Senats entzogen. Die von der Klägerin hinsichtlich der Klageabweisung zu den Flächen 1, 4 und 14 eingelegte Berufung ist zulässig, jedoch nur zu einem geringen Teil begründet.

Der Klägerin steht der geltend gemachte Zahlungsanspruch zu den Flächen 1, 4 und 14 gegen den Beklagten als Aufwendungsersatz nur im Hinblick auf die von ihr vorgenommenen Unterhaltungsmaßnahmen an der sog. Fläche Nr. 4 ab dem 27. November 2007 zu. Im Übrigen ist die Klage unbegründet.

Hinsichtlich des Zeitraums von Anfang 2002 bis zum 26. November 2007 kommt ein Anspruch aus öffentlich-rechtlicher Geschäftsführung ohne Auftrag schon deshalb nicht in Betracht, weil es bei der Klägerin an dem nötigen Fremdgeschäftsführungswillen gefehlt hatte.

Fremdgeschäftsführungswille liegt vor, wenn der Geschäftsführer sowohl das Bewusstsein als auch den Willen besitzt, ein Geschäft für einen anderen – den Geschäftsherrn – zu führen (Palandt/ Sprau, Rn 3 zu § 677 BGB). Bei objektiv fremden und bei sog. auch-fremden Geschäften wird der Geschäftsführungswille zwar grundsätzlich – widerleglich – vermutet (Palandt/Sprau Rn 4 und 6 zu § 677 BGB). Eine derartige Vermutung ist vorliegend jedoch für diesen Zeitraum widerlegt.

Die Klägerin ging bis zum 26. November 2007 davon aus, als Trägerin der Abwasserbeseitigungseinrichtung ein eigenes Geschäft zu führen und den Beklagten als Entgelt hierfür zu Gebühren auf der Grundlage der Gebührensatzung heranzuziehen. Sie leitete das Niederschlagswasser von den betreffenden Flächen in ihre Abwasserbeseitigungsanlage in dem Bewusstsein und mit dem Willen ein, ihre Aufgabe als Abwasserbeseitigungspflichtige zu erfüllen. Sie sah dies - auch nach ihrem eigenen Vortrag - als ihre eigene Aufgabe an.

Aber auch für den Zeitraum nach dem 26. November 2007 lagen die Voraussetzungen einer öffentlich-rechtlichen Geschäftsführung ohne Auftrag für den weitaus größeren Teil der streitigen Forderung nicht vor. Soweit das Oberflächenwasser der Straßenflächen in die Abwasserbeseitigungseinrichtung der Klägerin eingeleitet worden ist, hätten die Straßenbulasträger nach Schaffung der satzungsrechtlichen Voraussetzungen zu Abwassergebühren herangezogen werden können. Es besteht deshalb kein Anspruch analog §§ 677, 683, 670 BGB.

Die zivilrechtlichen Regelungen der Geschäftsführung ohne Auftrag sind insoweit nicht analog anwendbar. Solche Ansprüche sind trotz möglicherweise vergleichbarer Interessenlage dann ausge-

geschlossen, wenn eine abgeschlossene gesetzliche Regelung besteht (vgl. BVerwG, Urt. v. 28.08.2003 - 4 C 9.02 -, NVwZ-RR 2004, 84; vgl. auch Palandt/Sprau, Rn 13 zur Einf. v. § 677 BGB). Es bestand zwar eine vergleichbare Interessenlage, jedoch liegt eine planwidrige Regelungslücke nicht vor.

Die gesetzlichen Vorschriften des bundesrechtlichen und des schleswig-holsteinischen Straßen- und Wegerechts enthalten solche Regelungen – gegenwärtig – zwar nicht. Die § 3 Abs. 1 Satz 1 und § 5 Abs. 1 Satz 1 FStrG bestimmen zusammen mit Art. 90 Abs. 2 GG, in wessen Aufgabenbereich bei Bundesstraßen die Entwässerung der Straßenkörper fällt, sie enthalten aber keine Aussage darüber, wer die Kosten hierfür zu tragen hat. Das Bundesfernstraßengesetz enthält auch im Übrigen diesbezüglich keine Kostenregelung. Anders als die Landesgesetze einiger anderer Bundesländer (vgl. § 23 Abs. 5 BbgStrG, § 30 Abs. 4 StrWG MV, § 23 Abs. 5 StrG LSA, § 23 Abs. 5 SächsStrG, § 23 Abs. 5 ThürStrG, § 20 Abs. 5 Sätze 1 bis 3 HStrG) enthält auch das schleswig-holsteinische Landesrecht keine Bestimmung zur Regelung dieses Bereichs. Soweit § 12 Abs. 2 2. HS StrWG Regelungen enthält, beziehen sich diese auf die finanzielle Beteiligung des von der Gemeinde unterschiedlichen Straßenbaulastträgers am Herstellungsaufwand der gemeindlichen Abwasserbeseitigungseinrichtung, hat aber auf die Behandlung der im Betrieb anfallenden Kosten keinen Einfluss.

Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Beschl. v. 06.03.1997 – 8 B 246/96 -, Buchholz 401.84 Benutzungsgebühren Nr. 86 = NVwZ-RR 1998, 130 = ZKF 1998, 160) sieht den Weg der Gebührenerhebung ausdrücklich in keinem Widerspruch zu bundesrechtlichen Grundsätzen.

Auch die bisherige Rechtsprechung des Senats steht einer Heranziehung eines Straßenbaulastträgers zu Niederschlagswassergebühren nicht entgegen. Im Urteil vom 12. Juli 2000 (- 2 L 28/99 -, NordÖR 2000, 391) scheiterte die Heranziehung hinsichtlich der Abführung des auf der Landesstraße anfallenden Abwassers daran, dass die Gemeinde in der Ortsdurchfahrt gem. § 12 Abs. 2 und 4 StrWG selbst hinsichtlich der Straßenentwässerung Trägerin der Straßenbaulast war. Diese Begründung war nur deshalb entscheidungserheblich, weil der Senat von der grundsätzlichen Gebührenfähigkeit der anfallenden Kosten und der Gebührenpflicht des von der Gemeinde unterschiedlichen Trägers der Straßenbaulast ausging.

Soweit das Verwaltungsgericht in seiner ständigen Rechtsprechung den Senatsbeschluss vom 25. April 2003 (- 2 MB 33/03 -, NordÖR 2004, 173) in Anspruch

nimmt, um die Unzulässigkeit einer Gebührenerhebung zu belegen, ist dem entgegen zu halten, dass dort – lediglich – festgestellt worden ist, dass die Entwässerung von öffentlichen Straßenflächen nicht unter den Begriff der „Grundstücksentwässerung“ fällt, die dadurch verbundenen Kosten deshalb nicht die Kalkulation der Grundstücksentwässerungsgebühren eingestellt werden dürfen, sondern aus diesem Gebührenhaushalt auszusondern sind. Daran ist festzuhalten. Damit können die rechtlichen Überlegungen jedoch noch nicht zum Abschluss kommen. Vielmehr sind die Gebührentatbestände in der Satzung neu zu formulieren und ein den Anforderungen der §§ 6 und 2 KAG und des § 38 AO genügender Abgabentatbestand zu schaffen.

Sollte dem Eilbeschluss des Senats vom 25. April 2005 (- 2 MB 33/03 -, NordÖR 2004, 173) die Auffassung entnommen werden, dass mit Blick auf die Straßenentwässerung der Weg zur Gebührenerhebung versperrt sein soll, hält der Senat hieran nicht fest. Gemeinden dürfen Gebühren erheben für die Entwässerung von Straßen anderer Straßenbaulastträger. Voraussetzung der Gebührenerhebung ist, dass die Gemeinde eine Straßenentwässerungsgebührensatzung erlässt, bzw. in ihrer Abwassergebührensatzung einen eigenständigen Gebührentatbestand und einen Gebührensatz für die Entwässerung von Straßen anderer Straßenbaulastträger vorsieht.

Wegen dieser Möglichkeit, die gesetzlich formulierten abgabenrechtlichen Möglichkeiten zu nutzen, fehlt die planwidrige Regelungslücke und damit der Weg zur analogen Anwendung der zivilrechtlichen Normen zur Geschäftsführung ohne Auftrag und auch zu einer Verwendungskondition.

All diese rechtlichen Überlegungen gelten indes nicht, soweit die Entwässerung der sog. Flächen Nr. 4 und Nr. 14 betroffen sind. Diese Flächen werden nicht von Einrichtungen der Klägerin entwässert, so dass die Erhebung von Benutzungsgebühren deshalb nicht in Frage kommt. Bei der Fläche 14 kommt ein Aufwendungsersatzanspruch der Klägerin gegen den Beklagten jedoch nicht in Betracht. Zwar entwässert diese Straßenfläche in eine Vorflut, die von der Klägerin unterhalten wird. Bei dieser Vorflutleitung handelt es sich aber weder um eine Leitung des Beklagten noch um eine solche der Klägerin. Diese Leitung steht vielmehr in der Trägerschaft des Wasser- und Bodenverbandes. Aufwendungsersatz- oder Auskehrungsansprüche könnten deshalb allenfalls gegen den Wasser- und Bodenverband geltend gemacht werden. Die Entwässerung der Fläche Nr. 4 erfolgt durch eine bundeseigene Entwässerungsleitung, die parallel zur Autobahn

verläuft. Sie wird jedoch von der Klägerin tatsächlich unterhalten. Hier handelt es sich also nicht um eine - faktische - Benutzung einer Einrichtung der Klägerin durch den Beklagten, sondern um eine faktische Unterhaltung einer Einrichtung des Beklagten durch die Klägerin. Eine Gebührenerhebung für die Benutzung einer gemeindlichen Einrichtung der Klägerin kommt deshalb nicht in Frage. Damit ist der Weg zu einem Aufwendungsersatzanspruch aus öffentlich-rechtlicher Geschäftsführung ohne Auftrag nicht versperrt.

Ein Anspruch ist gegeben. Neben den tatbestandlichen Merkmalen des objektiv fremden Geschäftes und dem Fremdgeschäftsführungswillen (seit dem 27. November 2007!) liegen auch die weiteren tatbestandlichen Voraussetzungen einer Geschäftsführung ohne Auftrag vor.

Insbesondere liegt eine Geschäftsbesorgung vor. Gleich, ob man das „Verhalten“ der Klägerin als Dulden/Unterlassen oder als aktives Handeln – etwa durch Instandhaltungsmaßnahmen der Anlage – einstuft, kommt eine Geschäftsbesorgung in Betracht, weil sich eine pauschale Negierung der Geschäftsbesorgungseigenschaft von Unterlassen/Dulden ohne Berücksichtigung dessen sozialen Sinngehalts verbietet (vgl. Staudinger/Bergmann, Rn 109 zur Vorb. § 677 ff BGB). Entgegen der Ansicht des Beklagten ist das Abführen des Niederschlagswassers nicht mit einem Mitfahrenlassen in einem Auto (vgl. Palandt/Sprau, Rn 6 zu § 662 BGB) zu vergleichen, da bei einem Mitfahrenlassen der Fahrer primär selbst von A nach B gelangen will, während vorliegend zumindest im ersten Abschnitt einzig und allein das Niederschlagswasser abgeführt wird, das der Beklagte abzuführen hätte. Zudem ist der Begriff der Geschäftsbesorgung weit zu verstehen (vgl. Palandt a.a.O. und auch BGH, Urt. v. 18.07.2002 - III ZR 287/01 -, NwvZ 2002, 1535), so dass das Abführen von Niederschlagswasser als Geschäftsbesorgung anzusehen ist.

Das Abführen des Niederschlagswassers von den übrigen geltend gemachten Flächen stellt für die Klägerin ein fremdes Geschäft dar. Seit dem 27. November 2007 handelte sie auch mit dem entsprechenden Fremdgeschäftsführungswillen.

Da das Abführen Aufgabe des Beklagten ist, liegt die Geschäftsführung im objektiven Interesse des Beklagten (§ 683 BGB), da er so von seiner Aufgabe befreit wird. Bis zur Auseinandersetzung der Beteiligten ist mangels erkennbaren tatsächlichen Willens des Beklagten vom Interesse auf den mutmaßlichen Willen zu schließen (vgl. Palandt/Sprau, Rn 5 zu § 683 BGB). Doch auch nach Beginn der Auseinandersetzung entsprach es dem Willen des Beklagten, dass das Nieder-

schlagswasser abgeführt wird. Zwar entsprach es nicht seinem Willen, hierfür finanziell aufzukommen, er forderte die Klägerin jedoch zu keinem Zeitpunkt auf, das Abführen zu unterlassen.

Ein Auftrag seitens des Beklagten oder eine sonstige Berechtigung der Klägerin zur Vornahme des Geschäftes liegt nicht vor.

Zu den ersatzfähigen Aufwendungen im Rahmen des § 670 BGB gehören neben den Verwaltungskosten auch die kalkulatorischen Kosten wie Zinsen für das aufgebrachte Kapital und Abschreibungen. Ein Rückgriff auf den Maßstab des § 6 Abs. 2 KAG geht hier zwar fehl, weil gerade kein Gebührentatbestand vorliegt. Kalkulatorische Zinsen und kalkulatorische Abschreibungen stellen jedoch Vermögensopfer dar, die sich als notwendige Folge der Auftragsausführung ergeben (vgl. Palandt/Sprau, Rn 3 zu § 670 BGB).

Die Revision war nicht zuzulassen, weil keiner der Gründe des § 132 Abs. 2 VwGO gegeben ist.

II. Beschluss des BVerwG vom 22. Februar 2018 - BVerwG 9 B 6.17

Tenor:

Die Beschwerden der Klägerin und des Beklagten gegen die Nichtzulassung der Revision in dem Urteil des Schleswig-Holsteinischen Obergerichtes vom 4. Oktober 2016 werden zurückgewiesen.

Leitsatz:

Bei Mitbenutzung einer kommunalen Entwässerungseinrichtung für die Entwässerung von Bundes- oder Landesstraßen hat die Kommune gegen den Straßenbausträger nur dann einen Zahlungsanspruch aus öffentlich-rechtlicher Geschäftsführung ohne Auftrag oder in Gestalt eines öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruchs, wenn sie von Gesetzes wegen keine Benutzungsgebühren erheben kann.

Aus den Gründen:

Die Beschwerden beider Beteiligten sind unbegründet.

1. Die Beschwerde der Klägerin, die sich auf die Zulassungsgründe des § 132 Abs. 2 Nr. 1 und 3 VwGO stützt, bleibt ohne Erfolg.

a) Die Revision ist nicht wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) zuzulassen. Grundsätzlich bedeutsam im Sinne dieser Vorschrift ist eine Rechtssache nur, wenn für die angefochtene Entscheidung der Vorinstanz eine konkrete, fallübergreifende und bislang ungeklärte Rechtsfrage des revisiblen Rechts von Bedeutung war,

deren Klärung im Revisionsverfahren zu erwarten ist und zur Erhaltung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung oder zur Weiterentwicklung des Rechts geboten erscheint.

aa) Danach rechtfertigen die mit der Beschwerde aufgeworfenen Fragen:

Liegt eine die Anwendung der Regelungen über die Geschäftsführung ohne Auftrag im öffentlichen Recht ausschließende abschließende Regelung vor, wenn ein Verwaltungsträger eine Geschäftsbesorgung erbringt, er für diese Geschäftsbesorgung eine Gebühr erheben dürfte, die Erhebung einer Gebühr jedoch gesetzlich nicht vorgeschrieben ist und der Verwaltungsträger auch keine entsprechende Bestimmung in seiner Gebührensatzung geschaffen hat?

Liegt eine den öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch und damit die entsprechende Anwendung der §§ 812 ff. BGB im öffentlichen Recht ausschließende abschließende Regelung vor, wenn ein Verwaltungsträger eine Leistung erbringt, er für diese Leistung eine Gebühr erheben dürfte, die Erhebung einer Gebühr jedoch gesetzlich nicht vorgeschrieben ist und der Verwaltungsträger auch keine entsprechende Bestimmung in seiner Gebührensatzung geschaffen hat?

nicht die Zulassung der Revision. Sie betreffen, soweit sie sich nicht schon anhand der bisherigen höchstrichterlichen Rechtsprechung beantworten lassen, die Auslegung und Anwendung des Kommunalabgabengesetzes des Landes Schleswig-Holstein vom 10. Januar 2005 (GVBl. 2005, 27) - KAG SH -, die vom Revisionsgericht nicht nachgeprüft werden (vgl. § 137 Abs. 1 VwGO).

In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist geklärt, dass es sich bei dem allgemeinen öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch um ein eigenständiges Rechtsinstitut des öffentlichen Rechts handelt, dessen Anspruchsvoraussetzungen und Rechtsfolgen denen des zivilrechtlichen Bereicherungsanspruchs entsprechen. Dies gilt indes nur, wenn Erstattungsansprüche nicht spezialgesetzlich geregelt sind oder das geltende Recht sonst der Übertragbarkeit der §§ 812 ff. BGB in das öffentliche Recht entgegen steht (vgl. BVerwG, Urteile vom 30. November 1995 - 7 C 56.93 - BVerwGE 100, 56 <59 f.> und vom 15. Mai 2008 - 5 C 25.07 - BVerwGE 131, 153 Rn. 13). Die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches über eine Geschäftsführung ohne Auftrag (§§ 677 ff.) gelten im öffentlichen Recht ebenfalls entsprechend (vgl. BVerwG, Urteile vom 6. September 1988 - 4 C 5.86 - BVerwGE 80, 170 <172 f.> und vom 28. Oktober 1999 - 7 A 1.98 -

BVerwGE 110, 9 <12>), insoweit nicht gesetzliche Sonderregelungen ihre Anwendbarkeit hindern (vgl. BVerwG, Beschluss vom 28. März 2003 - 6 B 22.03 - Buchholz 442.066 § 53 TKG Nr. 2 S. 10; OVG Münster, Urteil vom 12. September 2013 - 20 A 433/11 - DVBl. 2014, 49 <50>). Für die Mitbenutzung einer kommunalen Entwässerungseinrichtung ist zudem geklärt, dass zugunsten der Kommune ein Zahlungsanspruch aus öffentlich-rechtlicher Geschäftsführung ohne Auftrag oder in Gestalt eines öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruchs nur dann zu prüfen ist, wenn von Gesetzes wegen keine Möglichkeit zur Erhebung von Benutzungsgebühren besteht (vgl. BVerwG, Beschluss vom 7. Februar 2017 - 9 B 32.16 - juris Rn. 17 f.; BGH, Urteil vom 18. Juli 2002 - III ZR 287/01 - NVwZ 2002, 1535 <1537>).

Das Berufungsgericht hat das nicht reversible Landesrecht dahin ausgelegt, dass Gemeinden gemäß §§ 2, 6 KAG SH Gebühren für die Entwässerung von Straßen anderer Bauasträger erheben dürfen (vgl. zur Gebührenpflicht des Straßenbauasträgers für die Oberflächenentwässerung BVerwG, Beschluss vom 6. März 1997 - 8 B 246.96 - Buchholz 401.84 Benutzungsgebühren Nr. 86 S. 69 f.) und dass diese Möglichkeit auch dann, wenn die Gemeinde noch keine diesbezüglichen Gebührentatbestände in ihrer Satzung formuliert hat, eine abschließende Regelung darstellt, welche die analoge Anwendbarkeit der §§ 677 ff. und 812 ff. BGB ausschließt. Hieran ist der erkennende Senat gebunden. Darüber hinausgehende Bezüge zum revisiblen Recht zeigt die Beschwerde nicht auf.

bb) Die Frage:

Handelt eine Körperschaft automatisch ohne Fremdgeschäftsführungswillen, wenn sie für eine Geschäftsbesorgung einen Gebührenbescheid erlässt, auch wenn sie diesen später wegen von ihr erkannter oder vermeintlicher Rechtswidrigkeit aufhebt?

rechtfertigt ebenfalls nicht die Zulassung der Revision. In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist geklärt, dass der Anspruch aus Geschäftsführung ohne Auftrag u.a. davon abhängt, dass der Geschäftsführer ein zumindest auch fremdes Geschäft wahrgenommen und mit Fremdgeschäftsführungswillen gehandelt hat (vgl. BVerwG, Urteil vom 28. August 2003 - 4 C 9.02 - Buchholz 407.4 § 6 FStrG Nr. 2 S. 5; Beschluss vom 3. November 2006 - 5 B 40.06 - juris Rn. 3 f.). Die Prüfung des Vorliegens eines Fremdgeschäftsführungswillens ist indes keine Rechtsfrage, sondern eine im konkreten Einzelfall vorzunehmende, das Revisionsgericht gemäß § 137 Abs. 2 VwGO grundsätzlich bindende Tatsachenwürdigung

(vgl. BVerwG, Beschluss vom 29. Mai 2012 - 3 B 90.11 - juris Rn. 6). Soweit die Klägerin geklärt wissen möchte, ob der Fremdgeschäftsführungswille bereits wegen des Erlasses der Gebührenbescheide ausgeschlossen war, berücksichtigt sie zudem nicht hinreichend, dass das Berufungsgericht - wie von der Beschwerde angemahnt - einen Fremdgeschäftsführungswillen bei einem sogenannten auch fremden Geschäft vermutet, diese Vermutung vorliegend jedoch nicht nur durch die Erhebung von Abwassergebühren, sondern auch aufgrund des Vortrags der Klägerin als widerlegt angesehen hat. Diese einzelfallbezogene Bewertung lässt keinen fallübergreifenden Klärungsbedarf erkennen.

b) Die Revision der Klägerin ist nicht deshalb zuzulassen, weil ein Verfahrensmangel geltend gemacht wird und vorliegt, auf dem die angefochtene Entscheidung beruhen kann (§ 132 Abs. 2 Nr. 3 VwGO).

aa) Die Rüge, das angegriffene Urteil sei nicht mit Gründen versehen, sodass ein absoluter Revisionsgrund gemäß § 138 Nr. 6 VwGO vorliege, ist unbegründet. Diese Vorschrift knüpft an den notwendigen formellen Inhalt eines Urteils an (vgl. § 117 Abs. 2 Nr. 5 VwGO). Danach müssen im Urteil die für die Überzeugungsbildung des Gerichts maßgeblichen Gründe schriftlich niedergelegt werden. Einer Entscheidung fehlt nur dann die Begründung im Sinne von § 138 Nr. 6 VwGO, wenn die Entscheidungsgründe die ihnen zukommende doppelte Aufgabe - Unterrichtung der Beteiligten über die maßgeblichen tatsächlichen und rechtlichen Erwägungen des Gerichts sowie Ermöglichung der Nachprüfung des Urteils im Rechtsmittelverfahren - nicht mehr erfüllen können. Das ist nicht erst der Fall, wenn dem Tenor überhaupt keine Gründe beigefügt sind, sondern auch dann, wenn die Begründung nicht nachvollziehbar, sachlich inhaltslos oder in anderer Weise so unbrauchbar ist, dass sie zur Rechtfertigung des Urteilstenors ungeeignet ist (stRspr, vgl. BVerwG, Urteil vom 28. November 2002 - 2 C 25.01 - BVerwGE 117, 228 <230 f.>; Beschluss vom 1. Juni 2016 - 3 B 67.15 - Buchholz 418.6 TierSG Nr. 25 Rn. 17). Demgegenüber greift § 138 Nr. 6 VwGO nicht schon deshalb, weil die Entscheidungsgründe lediglich unklar oder unvollständig sind. Sofern die Entscheidung auf einzelne Ansprüche überhaupt nicht eingeht, kommt ein Verfahrensfehler nur in Betracht, wenn die Gründe in sich gänzlich lückenhaft sind, namentlich weil einzelne Streitgegenstände oder selbständige Streitgegenstandsteile vollständig übergegangen sind, jedoch nicht bereits dann, wenn lediglich einzelne Tatumstände oder

Anspruchselemente unerwähnt geblieben sind oder wenn sich eine hinreichende Begründung aus dem Gesamtzusammenhang der Entscheidungsgründe erschließen lässt (vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 5. Juni 1998 - 9 B 412.98 - Buchholz 310 § 138 Ziff. 6 VwGO Nr. 32 S. 6 f. und vom 9. Juni 2008 - 10 B 149.07 - juris Rn. 5).

Danach liegt der gerügte Verfahrensmangel nicht vor. Zwar erscheint das Urteil zunächst insoweit widersprüchlich, als es im Tatbestand ausführt, die Klägerin verfolge ihren Anspruch (nur) hinsichtlich der Flächen Nr. 2, 3, 5, 8, 9, 11, 15, 18 und 19 im Berufungsverfahren nicht mehr weiter, wohingegen in den Entscheidungsgründen die "von der Klägerin hinsichtlich der Klageabweisung zu den Flächen 1, 4 und 14 eingelegte Berufung" bzw. der "geltend gemachte Zahlungsanspruch zu den Flächen 1, 4 und 14" als nur zu einem geringen Teil begründet beschieden wird. Gleichwohl ergibt sich aus dem Gesamtzusammenhang der Entscheidungsgründe, dass sie sich auch auf die namentlich unerwähnt gebliebenen Flächen Nr. 6, 7, 10, 12, 13, 16, 17 und 20 beziehen und daher den Urteilstenor tragen, dem zufolge der Klägerin nur hinsichtlich der Fläche Nr. 4 ein über das erstinstanzliche Urteil hinausgehender Aufwendungsersatzanspruch zusteht. So führt das Berufungsgericht im zweiten Absatz der Entscheidungsgründe aus, mit Ausnahme des Ersatzanspruchs für Unterhaltungsmaßnahmen an der Fläche Nr. 4 ab dem 27. November 2007 sei die Klage unbegründet. Darüber hinaus erfassen die weiteren Ausführungen zum fehlenden Fremdgeschäftsführungswillen sowie zum Ausschluss der entsprechenden Anwendung der §§ 677 ff., 812 ff. BGB alle Flächen mit Ausnahme derjenigen der Nr. 4 und 14, welche das Oberverwaltungsgericht ausdrücklich hiervon ausnimmt. Das Urteil bezeichnet damit die maßgeblichen tatsächlichen und rechtlichen Erwägungen des Gerichts derart, dass eine Unterrichtung der Beteiligten sowie eine Nachprüfung im Rechtsmittelverfahren gewährleistet sind. Auch die Beschwerde benennt keine Besonderheiten der nicht ausdrücklich genannten Flächen, welche von den Entscheidungsgründen nicht erfasst werden und dazu führen, dass insoweit die für die Entscheidung maßgebenden Überlegungen nicht erkennbar sind.

bb) Aus den vorstehenden Ausführungen folgt zugleich, dass die Rüge einer Verletzung des Grundsatzes rechtlichen Gehörs (Art. 103 Abs. 1 GG, § 108 Abs. 2 VwGO) gleichfalls unbegründet ist.

2. Die auf die Zulassungsgründe des § 132 Abs. 2 Nr. 1 und 2 VwGO gestützte Beschwerde des Beklagten hat ebenfalls keinen Erfolg.

a) Die von der Beschwerde aufgeworfene Frage:

Stellen § 3 Abs. 1 und § 5 Abs. 1 Satz 1 FStrG zusammen mit Art. 90 Abs. 2 GG abschließende Regelungen in dem Sinne dar, dass diese Regelungen eine analoge Anwendung der zivilrechtlichen Vorschriften zur Geschäftsführung ohne Auftrag (§§ 677 ff. BGB) ausschließen?

lässt sich anhand der gesetzlichen Regelungen sowie der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts beantworten, ohne dass es der Durchführung eines Revisionsverfahrens bedarf. Danach verpflichtet das Bundesfernstraßengesetz den Straßenbaulastträger im Rahmen seiner Leistungsfähigkeit u.a. zur Einrichtung und Unterhaltung von Anlagen zur Oberflächenentwässerung. Indes bestimmt § 3 Abs. 1 FStrG nicht abschließend die Art und Weise der technischen Umsetzung, sondern lässt dem Träger der Straßenbaulast die Möglichkeit, sich einer eigenen Abwassereinrichtung zu bedienen oder eine vorhandene kommunale Kanalisation zu benutzen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 6. März 1997 - 8 B 246.96 - Buchholz 401.84 Benutzungsgebühren Nr. 86 S. 70; Urteil vom 15. Juli 2016 - 9 A 16.15 - Buchholz 11 Art. 104a GG Nr. 28 Rn. 31). Wie vorstehend dargelegt, kann der letztgenannte Fall zu einem Zahlungsanspruch der Gemeinde führen, der unter Umständen auch aus einer öffentlich-rechtlichen Geschäftsführung ohne Auftrag folgt.

Soweit der Beklagte geltend macht, der Vorbehalt der Leistungsfähigkeit nach § 3 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 1 FStrG stehe einer Erstattungspflicht aus einer öffentlich-rechtlichen Geschäftsführung ohne Auftrag generell entgegen, verkennt er, dass der vorgenannte Vorbehalt den Baulastträger nicht von der Verpflichtung befreit, die Verkehrsanlage so zu errichten und zu unterhalten, dass sie den regelmäßigen Verkehrsbedürfnissen einschließlich der schadlosen Beseitigung des Niederschlagswassers (vgl. § 1 Abs. 4 Nr. 1 FStrG) genügt. Eine auf die fehlende Leistungsfähigkeit gestützte Einschränkung dieser Pflicht ist daher stets subsidiär und allenfalls vorübergehend (vgl. BVerwG, Urteil vom 14. Mai 1992 - 4 C 28.90 - Buchholz 407.2 EKRg Nr. 17 S. 8 f.). In diesem Rahmen ist das Handlungsermessen des Straßenbaulastträgers zwar insoweit zu berücksichtigen, als die Übernahme der Geschäftsführung gem. § 683 Satz 1 BGB dem Interesse und dem wirklichen oder dem mutmaßlichen Willen des Geschäftsherrn entsprechen muss. Ein die Zahlungspflicht generell ausschließender Einwand, der letztlich - entgegen der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. Beschluss vom 6. März 1997 - 8 B 246.96 - Buchholz

401.84 Benutzungsgebühren Nr. 86 S. 69 f.) - auch der Erhebung von Abwassergebühren entgegenstehen würde, kann hieraus aber nicht hergeleitet werden.

b) Soweit sich die Beschwerde auf den Zulassungsgrund der Divergenz (§ 132 Abs. 2 Nr. 2 VwGO) stützt, benennt sie

entgegen § 133 Abs. 3 Satz 3 VwGO schon keinen die angefochtene Entscheidung tragenden abstrakten Rechtssatz, mit dem die Vorinstanz von einem in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts aufgestellten ebensolchen, die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts tragenden Rechtssatz in

Anwendung derselben Vorschrift widersprochen hat. Der vom Beklagten in Bezug genommene Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 28. März 2003 (- 6 B 22.03 - Buchholz 442.066 § 53 TKG Nr. 2) betraf die Auslegung von § 53 Abs. 3 TKG, der für den vorliegenden Rechtsstreit ohne Bedeutung ist.

Aus dem Landesverband

Zauberwort Digitalisierung Kommunal 4.0 - Vision oder schon bald Wirklichkeit?

Frühjahrstagung des Fachverbandes der Hauptverwaltungsbeamten der Kommunen Schleswig-Holsteins vom 21. – 23.02.2018 in der Akademie Sankelmark

Erstmals regiert eine Jamaika-Koalition in Schleswig-Holstein. 5 Monate nach der Bundestagswahl haben wir immer noch keine neue Bundesregierung. Wie entscheiden die Mitglieder der SPD über die Groko? Rekordüberschüsse der Bundes- und Landeshaushalte. Unterschiedlicher waren die politischen Rahmenbedingungen selten, die die Diskussionen am Rande der diesjährigen Frühjahrstagung des HVB-Fachverbandes bestimmten.

Fast 80 Teilnehmer begrüßt Landesvorsitzender Dieter Staschewski. Die Verwaltungen stehen vor großen Herausforderungen. Die vollständige Digitalisierung der Verwaltungen wird in kurzer Zeit zu bewältigen sein. Wie finden wir dafür geeignetes Personal im Wettbewerb zur Wirtschaft? Schon jetzt gelingt es nicht mehr, alle freien Stellen zu besetzen. Es wird immer schwieriger, geeignetes Personal auf dem freien Arbeitsmarkt zu gewinnen. Mit den einleitenden Worten des Landesvorsitzenden wird deutlich, dass die Verwaltungen vor gravierenden Veränderungen stehen.

Auch die Akademie Sankelmark steht vor großen Aufgaben. Im vergangenen Jahr wurden 12.000 Gäste bei 435 Veranstaltungen in der Akademie begrüßt. Sogar Gäste aus Ostsibirien haben an den vielfältigen Veranstaltungen der Akademie teilgenommen. Besonders zu nennen hierbei war das Kommando „Spezialkräfte“ der Bundeswehr, das an einem Seminar zur politischen Bildung teilgenommen hat. Diese Teilnehmerzahlen gilt es nun zu halten. Die Akademie ist bemüht, die Qualität der Einrichtung weiter zu verbessern und attraktiver Veranstaltungsort zu sein.

Die kommunalpolitische Agenda der neuen Landesregierung – Staatssekretärin Kristina Herbst, Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration

Von vielen Baustellen im kommunalen Bereich, wie die Zuwanderung, Änderung der Amtsordnung, Neuaufstellung des Landesentwicklungsplanes mit den Regionalplänen, Änderung des Finanzausgleichsgesetzes sowie Kindertagesbetreuung berichtet Staatssekretärin Kristina Herbst.

Das jüngst zwischen Landesregierung und kommunalen Landesverbänden vereinbarte finanzielle Maßnahmenpaket sieht Staatssekretärin Herbst als Durchbruch zu einer gerechten Kita-Finanzierung an. Aus ihrer Sicht war diese Einigung mit dem Appell verbunden, vorerst keine Erhöhung der Elternbeiträge vorzunehmen. Sie bringt die Hoffnung zum Ausdruck, mit der besseren Finanzausstattung die Qualität in den Einrichtungen zu verbessern sowie die Gemeinden und die Eltern finanziell zu entlasten. Sie bittet, die finanziellen Wirkungen des beschlossenen Maßnahmenpaketes erst einmal in den Gemeinden ankommen zu lassen. Aus dem Plenum wird deutlich gemacht, dass trotz der verbesserten finanziellen Ausstattung nicht mit einer gerechten Kita-Finanzierung zu rechnen ist. Ziel muss es sein, wieder zur 1/3-Finanzierung durch das Land, die Gemeinden und die Eltern zu kommen. Trotz des höchsten Anstiegs der Landeszuschüsse sehen die kommunalen Vertreter das Ziel einer gerechten Finanzierung noch lange nicht erreicht. Die Betriebskosten in den Ein-

richtungen steigen durchschnittlich jährlich um 3 % trotz gestiegener Zuschüsse durch das Land. Die Situation im Kindertagesstättenbereich verschärft sich durch den zunehmenden Fachkräftemangel und die Konkurrenz der Betreiber untereinander um Beschäftigte. Die Fachkräfte tragen nach wie vor hohe Ausbildungskosten selbst. Die Situation ist hochexplosiv, so der leitende Verwaltungsbeamte Jörg Hauenstein vom Amt Schafflund.

Für großen Unmut sorgt nach wie vor die zum 01.06.2018 in Kraft tretende Änderung der Amtsordnung mit der Stimmengewichtung in den Amtsausschüssen. Als völlig ungeeignet wird von den Vertretern der Ämter diese Regelung angesehen. Staatssekretärin Herbst macht keine Hoffnung, dass hier mit einer kurzfristigen Änderung zu rechnen ist. Hierzu sei einer der Koalitionspartner nicht bereit, so Herbst.

Die Förderkulissen für verschiedene Bereiche werden ausgeweitet. Eine nachhaltige Sanierung der Schulen ist notwendig, um ein attraktives Schulangebot in Schleswig-Holstein vorzuhalten, so Herbst. Das Land wird in den Jahren 2018 – 2020 Mittel in Höhe von insgesamt 50 Millionen Euro für den Schulbau und in Höhe von 7,5 Millionen Euro für die Sanierung kommunaler Sportstätten zusätzlich zu dem bisherigen Sportstättenprogramm zur Verfügung stellen. Das Programm zur Sanierung von Sanitäreinrichtungen soll aus dem Rahmen der Schulbaumittel mit einem Betrag von 7,5 Millionen Euro fortgesetzt werden. Hierbei werden insbesondere die Förderanträge berücksichtigt, die im Rahmen des ersten Aufrufes nicht zum Zuge gekommen sind. Die Sportstättenförderung soll nicht nur auf Maßnahmen zur Verbesserung des Schwimmsports und der Laufbahnen beschränkt bleiben, sondern auch auf dazugehörige Infrastruktur, wie z. B. Beleuchtung und Sanitärräume, erweitert werden. Staatssekretärin Herbst macht dabei deutlich, dass dem Land wohl bewusst ist, dass die zur Verfügung gestellten Fördermittel nicht ausreichen werden, den gesamten Bedarf

zur Sanierung der Sportstätten zu decken. Es wird davon ausgegangen, dass ein Finanzbedarf zur Sanierung der Sportstätten von bis zu 100 Millionen Euro p. a. besteht. Von daher mussten unter Einbeziehung des Landessportverbandes und des Gemeindetages Schwerpunkte der Förderung gesetzt werden.

Die Landesregierung ist bemüht, die Energiewende mit den Menschen umzusetzen. Kriterien müssen anders gesetzt werden. Dabei stehen die weichen Tabukriterien im Fokus der Betrachtung. Eine Änderung der harten Tabu-Kriterien ist ausgeschlossen. Insbesondere die Siedlungsabstände unterliegen derzeit einer

Sachthema Windenergie an. Dann dürfte die neue Gebietskulisse bekannt sein. Sie weist darauf hin, dass zukünftig die Beteiligungsunterlagen nur noch digital bereitgestellt werden. Das Verfahren soll zukünftig ausschließlich online erfolgen. Für die Wohnkontingente wird es einen Neubeginn geben. Staatssekretärin Herbst geht davon aus, dass bereits im Herbst 2018 die Kontingente des wohnbaulichen Entwicklungsrahmens auf null gesetzt werden und eine neue Zeitrechnung beginnt. Allerdings ist eine interkommunale Abstimmung unerlässlich. Entwicklungen sind nicht mehr örtlich, sondern großräumig zu betrachten. Kooperationen sind erforderlich. Dabei ist die Landesregierung gewillt, eine Flexibilisierung der Kontingente innerhalb dieser Abstimmungsräume zu ermöglichen. Der neue wohnbauliche Entwicklungsrahmen kann im 4. Quartal des Jahres 2018 nach Bekanntmachung des Entwurfes des Landesentwicklungsplanes mit den Regionalplänen angewandt werden, so Kristina Herbst. Die Aussagen der Staatssekretärin werden durch die anwesenden Vertreter des ländlichen Raumes grundsätzlich begrüßt. Wünschenswert wäre es jedoch, die bestehenden Stadt-/Umlandkooperationen besser zu unterstützen. Gefordert wird, die Wohnkontingente möglichst schnell freizugeben. Es besteht ein großer Druck an Wohnbedarfen auch in der Fläche des Landes, so viele Vertreter der kommunalen Verwaltungen. Die Folgen der Zuwanderung von Flüchtlingen und Asylbewerbern sind vielfältig und langanhaltend. Die Integration dieser



v.l.n.r.: Jörg Hauenstein, HVB-Fachverband, Jörg Bülow, geschäftsführendes Vorstandsmitglied des SHGT, Staatssekretärin Kristina Herbst, Dieter Stascheswki, Landesvorsitzender des HVB-Fachverbandes

Das Verbot der Erhebung einer Pferdesteuer wird von den anwesenden Kommunalvertretern massiv kritisiert. Den Gemeinden muss es unbenommen bleiben, im Rahmen ihrer Finanzhoheit und des damit verbundenen Steuerfindungsrechtes Abgaben für die Pferdehaltung zu erheben. Staatssekretärin Herbst verteidigt den anstehenden Beschluss des Landestages. Sie hält es nicht für opportun, die Sportausübung zu besteuern. Auch die Abschaffung der Verpflichtung zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen wird erörtert. Faktisch wird es sich keine Gemeinde politisch mehr leisten können, die Ausbaubeitragssatzungen zu erhalten. Gefordert wird daher aus dem Plenum, für entfallene Ausbaubeiträge einen entsprechenden Ausgleich in Höhe von mindestens 15 Millionen Euro dauerhaft jährlich im Rahmen des Finanzausgleiches bereitzustellen. Breiten Raum der Diskussion mit Staatssekretärin Herbst nimmt die Fortentwicklung des Landesentwicklungsplanes ein. Sowohl die Ausweisung von Windeignungsflächen als auch die zukünftige Siedlungsentwicklung stehen dabei im Mittelpunkt.



Prüfung. Für den Sommer 2018 kündigt Staatssekretärin Herbst den neuen Entwurf des Landesentwicklungsplanes mit den Regionalplänen insbesondere für das

Menschen ist eine gesellschaftspolitische Herausforderung, die hohe Kosten verursachen wird. Menschen ins Arbeitsleben zu integrieren, gestaltet sich schwerer als

gedacht. Große Sprachhemmnisse und eine andere Arbeitskultur behindern diesen Prozess. Die ehrenamtliche Unterstützung bricht fast komplett ein, so dass die Träger der öffentlichen Verwaltung mit entsprechendem Personal hier Unterstützung leisten müssen. Dank des Einsatzes des SHGT ist es gelungen, die Förderung der Integrationsmaßnahmen bis Ende 2019 in gleicher Höhe zu halten. Es wird gefordert, dass die Vorhaltekosten für Wohnraum nicht alleine Last der Gemeinden und Städte sein dürfen. Auch die Kosten für die Sanierung des abzugebenden oder bestehenden Wohnraumes belasten die Haushalte der Kommunen. Hier wird eine Verlängerung bzw. Erweiterung der bestehenden Förderkulisse erwartet.

Staatssekretärin Herbst erwartet keine neue Flüchtlingswelle. Aus ihrer Sicht hat sich das Land besser auf ankommende Flüchtlinge vorbereitet. In Abhängigkeit der kritischen und sich ständig ändernden weltpolitischen Lage ist eine gesicherte Prognose zu Zuwanderungszahlen nicht möglich. Aus den Reihen der Teilnehmer der Veranstaltung werden zu kurze Zuweisungszeiten kritisiert. Gefordert wird eine bessere Kommunikation zwischen den beteiligten Behörden, um angemessene Reaktionszeiten zu erreichen.

Im Rahmen der sich anschließenden Diskussion steht die überbordende Bürokratie insbesondere im Bereich der verschiedenen Förderprojekte im Mittelpunkt. Die Vielzahl der zu beachtenden Fördergrundsätze, Richtlinien etc. bereitet selbst geübten Verwaltungsmitarbeitern Probleme. Im Bereich der Förderung über die Aktivregion durchlaufen Fördermaßnahmen fünf Prüfungsinstanzen, so dass geradezu Angst vor der Abwicklung von derartigen Förderprojekten besteht. Für Privatpersonen, die Fördermittel in Anspruch nehmen, ist eine rechtssichere Umsetzung nur schwer möglich. Die Staatssekretärin nimmt den Appell auf, diese überbordende Bürokratie abzubauen. Allerdings hat das Land gegenüber der EU nur eine Appell-Funktion.

Aktuelles vom SHGT

- Jörg Bülow, geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages

Zunächst dankt Landesvorsitzender Dieter Staschewski dem SHGT für den gelungenen Gemeindegkongress im vergangenen Jahr. Mit dem Bundespräsidenten Frank-Walter Steinmeier, Ministerpräsidenten Daniel Günther, dem Landtagspräsidenten Klaus Schlie sowie dem Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Dr. Gerd Landsberg, konnten namhafte Referenten gewonnen werden. Er dankt der Geschäftsstelle des Gemeindetages für die großartige Organisation der Veranstal-

tung, die aufgrund des Besuches des Bundespräsidenten besonderen Sicherheitsvorkehrungen ausgesetzt war.



Jörg Bülow, geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages

Jörg Bülow berichtet mit Stolz, dass das am 11.01.2018 geschlossene Kommunalkpaket als großer Erfolg für den kommunalen Raum gewertet werden kann. Erstmals konnte eine Förderung von Feuerwehrhäusern erreicht werden. In den Jahren 2019 und 2020 wird ein Sonderprogramm in Höhe von 4 Millionen Euro (2019) bzw. 2 Millionen Euro (2020) aufgelegt. Jörg Bülow ist klar, dass diese Summe bei Weitem nicht den bestehenden Bedarf decken wird. Ein Überblick macht deutlich, vor welchen Aufgaben der kommunale Raum steht.

- An die Ämter, Gemeinden und Städte wurde Ende 2017 der Überlauf aus der Integrations- und Aufnahmepauschale in Höhe von 13,45 Millionen Euro weitergeleitet.
- Für die durch die Einführung der leichten Sprache entstandenen Mehrkosten anlässlich der Landtagswahl hat das Land einen Betrag von 1,3 Millionen Euro an die Kommunen geleistet.
- Für die über das Programm „Refugium“ zur Verfügung gestellten Restrukturierungsmittel für Wohnraum für Flüchtlinge liegen über 1.300 Anträge mit deutlich überzeichnetem Finanzbedarf vor. Dieses Programm befindet sich gerade in der Abwicklung.
- Für das kommende kommunale Investitionsförderungsgesetz befinden sich die Fragebögen gerade in der Endabstimmung. Mit der Richtlinie ist demnächst zu rechnen. Bis zum 30.06.2018 soll die Bestandserfassung erfolgen.

Danach folgt eine nach Kreisen getrennte Priorisierung. Jörg Bülow geht von einer Förderquote aus, die bei 50 % liegen wird. Bis zum 30.09. ist die Antragstellung geplant. Wichtig ist es, den im kommunalen Raum bestehenden Investitionsbedarf bei der Bestandserfassung deutlich zu machen.

- Für die Schulbau- und Sportstättenfinanzierung werden in den Jahren 2018 – 2020 Mittel in Höhe von insgesamt 50 Millionen Euro bzw. 7,5 Millionen Euro zur Verfügung gestellt. Im Rahmen der Schulbaumittel wird ein Betrag von 7,5 Millionen zur Fortsetzung des Programms zur Sanierung von sanitären Anlagen reserviert.
- Es wird ein Infrastrukturprogramm in Höhe von 45 Millionen Euro (30 Millionen Euro Bundesmittel und 15 Millionen Euro Landesmittel) jedes Jahr bereitgestellt. Die Landesmittel sind allerdings zunächst nur für drei Jahre zugesagt. Diese Mittel sind nicht als Kompensation für entfallene Straßenausbaubeiträge zu verstehen. Die Mittel werden zu 31,5 % auf die kreisfreien Städte und zu 68,5 % auf Kreise und Gemeinden verteilt. Von dieser Summe entfallen dabei 70 % auf die Gemeinden. Jörg Bülow weist darauf hin, dass die zur Verfügung stehenden Summen nicht antragsabhängig sind. Jeder Gemeinde wird der entsprechende Anteil nach dem Finanzausgleichsgesetz zur Verfügung gestellt.
- Die Betriebskosten zur Kindertagesstättenfinanzierung werden im Jahr 2018 auf 96 Millionen und 2019 auf 100 Millionen Euro aufgestockt. Zusätzlich wird im Jahr 2018 ein Betrag von 50 Millionen Euro und 2019 in Höhe von 20 Millionen Euro als Investitionskostenförderung bereitgestellt. Jörg Bülow prognostiziert, dass trotz dieser Erhöhung der Zuschüsse der kommunale Anteil dadurch nicht maßgeblich sinken wird. Nach wie vor sind die Gemeinden die Hauptkostenträger der Kita-Finanzierung. Kritik wird an der Aussage von Sozialminister Heiner Garg geübt, der an die Träger der Kindertagesstätten appelliert hat, keine Erhöhung der Elternbeiträge vorzunehmen. Jörg Bülow macht deutlich, dass eine derartige Aussage nicht Bestandteil der Vereinbarung war.
- Zur Feuerschutzsteuer wird die Förderrichtlinie überarbeitet. Es werden Anreize für die gemeinsame Beschaffung von Feuerwehrausrüstungen etc. geschaffen. Deutlich wird, dass in der Förderpraxis eine Flexibilisierung erforderlich ist. Die Förder- und Prüfungspraxis in einigen Kreisen wird kritisiert. Es sind erhebliche Rückforderungen aufgrund von Vergabefehlern zu verzeichnen. Es scheint erforderlich, eine gemeinsame Stelle einzurichten,

um die komplexen Leistungsverzeichnisse für die Anschaffung von Feuerwehrbedarf zu prüfen und zu bestätigen.

- Die durch die Umstellung von G8 zu G9 ausgelösten und nachgewiesenen finanziellen Mehrbedarfe müssen nach dem Konnexitätsprinzip ausgeglichen werden. Es werden zusätzliche Investitionen durch die Verschiebung von Schülerströmen von Gemeinschaftsschulen zu Gymnasien erwartet. Dabei sind auch die Kosten zu betrachten, die für den Abbau von Kapazitäten an Gemeinschaftsschulen entstehen.
- Auch die Mehrkosten, die durch die Erhöhung der Stundenzahlen für hauptamtliche Gleichstellungsbeauftragte entstehen, müssen den Kommunen ersetzt werden.
- „WLAN Hotspots“ im öffentlichen Raum werden durch die EU mit bis zu 15.000 Euro je Maßnahme gefördert. Im „Windhund-Verfahren“ sollen EU-weit 120 Millionen Euro dafür bereitgestellt werden.

Deutliche Strukturverbesserungen verspricht sich Jörg Bülow von der Zusammenführung des Breitbandkompetenzzentrums, des KomFIT, des ITVSH sowie dem Einheitlichen Ansprechpartner. Mit dieser Maßnahme sollen die vorhandenen Kräfte gebündelt und die Schlagkraft erhöht werden. Allerdings ist nicht zu kompensieren, dass im Land kein Impulsgeber für die Digitalisierung vorhanden ist. Hierfür wäre auch denkbar, externe Dienstleister für diese Aufgabe zu gewinnen. Jörg Bülow sieht hier das Land in der Pflicht. Seinen besonderen Dank spricht Jörg Bülow der Akademie für ländliche Räume aus, die sich zunehmend als Transferstelle für die ländliche Entwicklung darstellt.

In seinem aktuellen Bericht geht Jörg Bülow auf die durch das Landesverfassungsgericht geforderte Reform des Finanzausgleichsgesetzes ein. Für das notwendige Gutachten zur Ermittlung und Bewertung der Aufgaben des Landes und des kommunalen Raumes ist eine europaweite Ausschreibung erforderlich. Jörg Bülow geht nicht davon aus, dass vor dem vom Landesverfassungsgericht gesetzten Zeitpunkten mit dem Abschluss der Reform zu rechnen ist. Auch die Neuordnung der Kindertagesstättenfinanzierung ist dringend erforderlich. Aber nicht nur die finanzielle Ausstattung der Kindertagesstätten bedarf einer Erneuerung, sondern auch die Ausbildung des Personals. Die hohe Beteiligung des Personals an den Ausbildungskosten ist nicht mehr zeitgemäß und wird verhindern, dass hinreichend Personal für diese stetig wachsende Aufgabe zur Verfügung steht. Jörg Bülow erwartet nicht, dass es zu einer Änderung der Amtsordnung in Be-

zug auf die Stimmengewichtung im Amtsausschuss kommt. Der dazu angekündigte Erlass des Innenministeriums wird hoffentlich die offenen und strittigen Fragen klären. Große Sorge macht die Klärschlamm Entsorgung der kommunalen Abwasseranlagen. Die landwirtschaftliche Verwertung ist passé, so Jörg Bülow. Es sind Alternativen zu entwickeln und neue Entsorgungswege zu schaffen. Hierfür wurde im Umweltministerium ein Klärschlammbeirat gegründet. Mit deutlichen Kostensteigerungen muss in diesem Bereich gerechnet werden. Zur eingeführten Freiwilligkeit der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen ist ein Erlass geplant. Hinweise u.a. auf Folgen der Rückwirkung sind dringend erforderlich. Jörg Bülow warnt davor, die Straßenausbaubeitragsatzungen insgesamt aufzuheben. Empfohlen wird zunächst, die Erhebung auszusetzen, bis alle rechtlichen Probleme abschließend geklärt sind. Als Erfolgsgeschichte bezeichnet Jörg Bülow den Breitbandausbau in Schleswig-Holstein. 20 Zweckverbände haben sich dieser komplexen und kostenintensiven Aufgabe angenommen. Glasfaser bis ins Haus (FTTH) wird fast ausschließlich nur in kommunaler Verantwortung verlegt. Bundesweit steht Schleswig-Holstein damit im Glasfaserausbau an der Spitze.

Aus- und Fortbildung

– **Wo stehen wir?**

Worauf müssen wir uns einstellen?

Wie sehen zukünftige Lösungen aus?

– **Ralf Engel,**

Verwaltungsfachhochschule Altenholz

Dem deutschen Arbeitsmarkt werden bis 2030 rund 3,5 Mio. Arbeitskräfte fehlen. Mit 816.000 Fachkräften ist der öffentliche Sektor die Branche mit dem größten absoluten Mangel. Bereits jetzt fehlen in Kernbereichen des öffentlichen Dienstes 151.000 Verwaltungskräfte. Insgesamt gehen bis 2030 ca. 30 % der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Ruhestand. Mit diesen beunruhigenden Zahlen beginnt Ralf Engel, Dekan und stellvertretender Präsident der Fachhochschule für Verwaltung und Dienstleistung aus Altenholz, seinen Vortrag. Die Konkurrenz um die wirklich Guten hat längst begonnen, so Ralf Engel. Das macht sich auch sehr deutlich im öffentlichen Dienst bemerkbar. Zunehmend bereitet es den Behörden Schleswig-Holsteins Probleme, geeignetes Personal zu gewinnen. Das Abwerben von Personal untereinander ist längst Realität. Es wird eine Herausforderung für die Verwaltungen sein, neue Kräfte zu gewinnen. Brauchtümer sind beiseite zu legen, um zukünftig die Herausforderung des öffentlichen Dienstes bewältigen zu können. Nicht nur der Kampf um Personal untereinander, auch der Konkurrenzdruck mit der Privatwirtschaft wird die Suche um die Guten erschweren.



Ralf Engel, Dekan und stv. Präsident der Fachhochschule für Verwaltung und Dienstleistung, Altenholz

Aber auch positive Nachrichten übermittelt Ralf Engel. Die Generation Y und Z, also die Menschen zwischen 14 und 29 Jahren sind regelrechte Staatsfans. Staatsverdrossenheit? Fehlanzeige! Bei keiner Altersgruppe kommen Staat und Verwaltung so gut weg, wie bei jungen Menschen, sagte der DBB-Bundesvorsitzende Klaus Dauderstädt. Diese positive Aussage wird dadurch gestärkt, dass 82 % der Befragten meinen, dass die Gesellschaft der Globalisierung einen starken Staat entgegensetzen muss, der die Bürger bei ausufernden Entwicklungen schützt. 75 % der Befragten glauben, dass der öffentliche Dienst dem Steuerzahler nicht zu viel kostet. „Es ist gut zu wissen, dass hier eine Generation heranwächst, die um die Bedeutung eines funktionierenden Staates und eines zuverlässigen öffentlichen Dienstes weiß“, so Dauderstädt. Allerdings werden sich die Arbeitsformen ändern müssen. Leben und Arbeiten werden als fließender Prozess gesehen. Erst leben, dann arbeiten, so die Auffassung der Generation Y (*1981 bis 1994). Selbstverwirklichung, Mitbestimmung und Freiräume im Job, flexible Arbeitszeiten, familiengerechte Arbeitszeitmodelle, sowie eine hinreichende finanzielle Ausstattung werden erwartet. Die Generation Z (* ab 1995) erwartet neue Medien, sieht das Privatleben im Vordergrund, sieht sich in sozialer Verantwortung. Erwartet werden klar definierte Strukturen sowie Kreativität und laterales Denken im Arbeitsprozess. Hinzu kommt, dass bei diesen Generationen wenig Interesse an Führungsverantwortung besteht.

Wie in anderen Bereichen auch, wird es noch schwieriger werden, Funktionsträger zu finden. Für diese Generation ist die Digitalisierung der Verwaltung eine Selbstverständlichkeit. Schon von Kindesbeinen an sind sie es gewohnt, eine Flut von digitalen Informationen zu verarbeiten und für sich zu nutzen. Sie sind bereits in der digitalen Welt aufgewachsen. Aber auch die Generation der Babyboomer (*1946 bis 1964) und die Generation X (*1965 bis 1980) wollen und müssen in den zwingend erforderlich werdenden Veränderungsprozessen der Verwaltung mitgenommen werden. Eine strukturierte Einführung von neuen Prozessen ist zwingend notwendig. Ängste vor Veränderungen sind zu nehmen. Die Beschäftigten sind auf diese Veränderungsprozesse vorzubereiten. Hierbei bestehen Qualifizierungsnotwendigkeiten, die unterschiedlich ausgeprägt sein können. Ob Job-Qualifikationen vor Ort, Intensivschulungen im Rahmen von Fortbildungsveranstaltungen oder E-Learning-Module - im Rahmen eines Projektmanagements sind diese Prozesse hinreichend zu klären. Die Veränderung der Verwaltungsstrukturen bedeuten auch eine Veränderung in der Aus- und Fortbildung. Welche Qualifikationen müssen neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Bereich der IT und der Prozessanalyse zukünftig mitbringen? Wie hoch ist der erforderliche Stellenbedarf in den nächsten Jahren und welche haushaltswirtschaftlichen Konsequenzen sind zu ziehen? Wie muss sich die Verwaltung als attraktiver Arbeitgeber unter den Bedingungen der Digitalisierung aufstellen? Viele Fragen sind mit diesen Veränderungsprozessen verbunden. Ralf Engel macht deutlich, dass eine strategische Personalbedarfsplanung und verstärkte Ausbildungsanstrengungen sowie eine Professionalisierung der Fachkräftegewinnung alternativlos sind. Aber auch die gezielte Nutzung des Potentials älterer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist zwingend erforderlich. Es dürfen keine Engpässe durch Digitalisierung und modernes Wissensmanagement in den Verwaltungen entstehen. Dazu gehört natürlich auch, wie bereits beschrieben, ein modulares Fortbildungskonzept. Hierbei wird die Fachhochschule Altenholz als auch die Verwaltungsakademie Bordsesholm als kompetenter Partner unterstützend bereit stehen. Ob die Ausbildung zum/zur Informationskaufmann/-frau, Fachinformatiker/in, IT-Systemkaufmann/-frau, ein Studium zum Verwaltungsinformatiker/in oder eine Verwaltungsausbildung mit IT-Zusatzqualifikation, dieser Bereich der Ausbildung wird deutlich verstärkt werden müssen. Die Vertreter der Ämter sehen sich jetzt bereits in einem Wettbewerbsnachteil gegenüber größeren Verwaltungseinheiten. Dazu kommen die Abend-

dienste, die in den Ämtern zur Begleitung der kommunalen Gremien zu leisten sind. Gerade die von Ralf Engel angesprochene Y- und Z-Generation ist häufig nicht bereit, diese Rahmenbedingungen zu akzeptieren. Ausbildung kostet Kraft und Zeit, aber sie lohnt sich und ist zwingend notwendig, so das Fazit des Vortrages von Ralf Engel.

Ralf Engel appelliert, nebenamtliche Lehrkräfte sowohl für die Verwaltungsakademie in Bordsesholm als auch für die Verwaltungsfachhochschule in Altenholz bereitzustellen. Das duale Ausbildungssystem scheitert, wenn nicht Arbeitgeber bereit sind, dafür geeignetes Personal zur Verfügung zu stellen. Dieser Appell wird von den Vertretern des Landesvorstandes des HVB-Verbandes unterstützt.

Digitale Lösung für den ländlichen Raum

– **Schon bald Wirklichkeit?**

– **Dr. Kerstin Witte, Bertelsmann Stiftung, Andreas Betz, Amt Hüttener Berge**

Der Breitbandausbau in Schleswig-Holstein nimmt den Spitzenplatz in der Bundesrepublik ein. Die Digitalisierung verändert alle Bereiche unseres Lebens – grundlegend, schnell und unumkehrbar, so Dr. Kerstin Witte, Direktorin des Programms lebenswerte Kommune der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh. Die Digitalisierung wird im Hinblick auf die Zukunftsperspektiven der Regionen Deutschlands und der hier lebenden Menschen einen immer wichtigeren Baustein für die Daseinsvorsorge und damit auch für die Wettbewerbsfähigkeit der Kommunen einnehmen. Der Umgang mit der Digitalisierung erfordert ein grundsätzliches Umdenken. Nicht Risiken und Ohnmacht,

sondern Chancen und Gestaltungspotential müssen im Vordergrund stehen. Als Beispiel nennt Frau Dr. Witte hier auch die Bürgerbeteiligung in den Gemeinden. Diese kann mit der vorhandenen Infrastruktur aktiv über digitale Plattformen laufend geführt werden. Der interaktive Unterricht wird in der Schule vertieft. Es herrscht keine reine Wissensvermittlung mehr vor. Die Digitalisierung der Schule bietet vielfältige Möglichkeiten, den Unterricht interessant und modern zu gestalten. Aber auch in der Wirtschafts- und Arbeitswelt sind Umstrukturierungen zwingend erforderlich. Der Wandel wird in allen Arbeitsbereichen stattfinden. Nicht Einzellösungen sind gefragt, sondern eine landesweite Strategie ist erforderlich, so Dr. Kerstin Witte. Estland sieht sie hier als Vorreiter. Bereits vor 20 Jahren hat man dort mit der Digitalisierung des Landes begonnen. Lokale Entwicklungen sind gut und lobenswert, aber nicht landesweit zielführend. Sie sieht jedoch in vielen Ländern die Kommunen als Vorreiter und Treiber beim flächendeckenden Breitbandausbau. Der politische Wille, sowohl in der Bundes- als auch in der Landespolitik, ist nach Ansicht von Dr. Witte nicht ausreichend, um Deutschland schnell mit anderen Ländern Schritt halten zu lassen. Es ist wichtig, dass Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Unternehmen sich stärker für gemeinsame Strategien engagieren. Vor allem ohne die Wirtschaft ist ein digitaler Wandel nicht erfolgreich möglich. Hierbei ist die Zivilgesellschaft intensiv in den Prozess einzubinden. Ihr ist eine gewichtige Stimme zu geben. Die Zeit drängt: Deutschland braucht mehr Tempo – so Dr. Witte. Wenn Deutschland sich vom digitalen Entwicklungsland zu einem digitalen Champion entwickeln soll, brauchen wir vor allem ein höheres Tempo. Bedenkenträgerei muss durch gesunden Pragmatismus ersetzt werden. Knowhow und Ressourcen sind im Vergleich zu vielen anderen Ländern ausreichend vorhanden. Diese Chance muss Deutschland nutzen.

Am Beispiel des Amtes Hüttener Berge macht Amtsdirektor Andreas Betz deutlich, welche Chancen die Digitalisierung bietet. In den Handlungsfeldern Government/Verwaltung, der Mobilität im ländlichen Raum, Kultur- und Freizeitangebote, Tourismusaktivität und dem Handlungsfeld Bildung zeigt Andreas Betz die Möglichkeiten und Chancen der Digitalisierung auf. Hütti macht mobil – mit diesem Slogan wirbt das Amt Hüttener Berge für die Umsetzung einer digitalen Agenda. Andreas Betz sieht die Digitalisierung als gemeinsame Baustelle vieler Akteure an und bestätigt damit die Aussagen von Dr. Kerstin Witte. Es ist erforderlich, die Handlungsfelder zwischen den Gemeinde-, Stadt- und Amtsverwaltungen, den Kreisverwaltungen und der Landesverwaltung



Amtsdirektor Andreas Betz, Amt Hüttener Berge, Dr. Kerstin Witte, Bertelsmann Stiftung

klar abzugrenzen. Für den Bereich der Mobilität sieht Betz die Schlüsselrolle bei den Kreisen als Träger des ÖPNV. Hierbei dürfen sich diese Aktivitäten nicht nur auf den bekannten Bus im ÖPNV, sondern müssen sich auch auf das Dörpsmobil, Bürgerbusse, Mitfahrbänke und gemeinsame Nutzung von Pkw's erstrecken. Die Gemeinden können hier nur zunächst Impulsgeber für derartige Lösungen sein. Digital unterstützte Personennahverkehre ermöglichen maßgeschneiderte Beförderungsangebote, prognostiziert Andreas Betz. Für den Bereich Bildung sieht Andreas Betz die Schlüsselrolle klar beim Land Schleswig-Holstein. Allerdings kommt auf die Schulträger vor Ort die Aufgabe der hinreichend digitalen Ausstattung der Schulen zu. Hier muss der ländliche Raum wettbewerbsfähig bleiben und kann vor Ort hervorragende Voraussetzungen schaffen, den digitalen Wandel an den Schulen zu ermöglichen. Um die kommunale Digitalisierung erfolgreich umzusetzen, ist eine breit angelegte Bürgerbeteiligung zwingend notwendig. Verwaltungen können vordringen, dürfen aber die Beteiligten nicht überrumpeln, so Andreas Betz. Dass diese Digitalisierung nicht zum Nulltarif zu bekommen ist, wird deutlich gemacht. Auch werden digitale Kümmerer und Ansprechpartner benötigt, die entsprechende Unterstützung gewähren. Zwingend notwendig ist eine Koordination der Aktivitäten. Andreas Betz appelliert, die digitalen Angebote als Chance für den ländlichen Raum zu sehen und diese zu nutzen. Dringend ist die Kompetenz-, Rollen- und Lastenverteilung zu klären. Die eigenständige Umsetzung von digitalen Angeboten überfordert die Ämter und die Gemeinden. Nur mit einem ganzheitlich abgestimmten Masterplan wird Schleswig-Holstein die Herausforderungen schultern. Andreas Betz fordert daher im weiteren Projektverlauf die Unterstützung der Kreise und des Landes ein.

Wie entwickelt sich die IT – auf Verbandsebene und wo steht die Breitbandentwicklung im Lande? – Jochen Nielsen, SHGT und Richard Krause, Breitbandkompetenzzentrum

Die Ausgangslage zur Digitalisierung Schleswig-Holsteins stellt Jochen Nielsen, stellv. Geschäftsführer des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages, zu Beginn seiner Ausführungen dar. Nur durch eine Konzentration der Akteure kann die Umsetzung der digitalen Agenda gelingen. Daher unterstützen die kommunalen Landesverbände die Zusammenführung des KomFIT e. V., des Breitbandkompetenzzentrums SH, des IT-Verbundes Schleswig-Holstein (ITVSH) und des Einheitlichen Ansprechpartners (EASH). Alle unterschiedlichen Einheiten mit zahlreichen Gremien sind allein für sich so-



v.l.n.r.: Richard Krause, Leiter des BKZSH, Jochen Nielsen, stellv. Geschäftsführer des SHGT

wohl personell als auch finanziell nicht schlagkräftig genug, um die anstehenden Aufgaben zu bewältigen. Ziel der angestrebten Reform ist es, die Aufgaben von KomFIT, ITVSH und EASH zu bündeln und durch die Kommunalen Landesverbände zu steuern. Es wird ein attraktiver Arbeitgeber erwartet - mit schlanken Gremien- und Organstrukturen. Dieser neue Partner wird als starker Partner für das Land, Dataport und weitere Akteure der digitalen Zusammenarbeit gesehen. Jochen Nielsen beschreibt die komplizierten Wege zur Fusion und Umstrukturierung dieser bisher bestehenden Einrichtungen. Ziel ist es dann, mit dem Breitbandkompetenzzentrum Schleswig-Holstein e.V. und dem ITVSH (neu) nur noch zwei Einrichtungen auf diesem Gebiet im Lande zu haben. Richard Krause, Leiter des Breitbandkompetenzzentrums Schleswig-Holstein, stellt das neue Onlineportal „Breitband-in-SH.de.“ vor. Über dieses Breitbandinformationssystem können alle relevanten Daten der Breitbandversorgung abgerufen werden. Die Nutzung der von den 22 Zweckverbänden in Schleswig-Holstein bereitgestellten Glasfaserinfrastruktur wird stetig zunehmen. Richard Krause prognostiziert, dass die Glasfaserleitungen Basis für die Mobilfunknutzung über Hotspots in den Gemeinden werden. Er ist sich sicher, dass diese Hotspots im ländlichen Bereich maximal ein Umkreis von 500 m und im städtischen Bereich maximal 200 Meter haben werden. Der explosionsartig ansteigende Datenaustausch ist über die reinen Mobilfunknetze nicht mehr abbildbar. Dafür wird diese Technik benötigt. Insoweit ist der durch die Kommunen betriebene Breitbandaus-

bau zukunftsweisend und nach seiner Sicht auch wirtschaftlich sinnvoll.

Erfolgsfaktoren für ein nachhaltiges Gesundheitsmanagement - Susan Feodoria und Dr. Gesa Lorenzen, Kreis Schleswig-Flensburg

Viele Faktoren nehmen Einfluss auf die Gesundheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der öffentlichen Verwaltung. Durch Personal- und Stellenabbau sowie eine hohe Arbeitsverdichtung nehmen die psychischen Belastungen zu. Die Informationsflut durch neue Medien steigt stetig an. Die Arbeitswelt wird komplexer, der demografische Wandel macht sich auch im Durchschnittsalter der Beschäftigten in der Verwaltung bemerkbar. Die ständigen Veränderungsprozesse insbesondere im Bereich der Digitalisierung fordern viele Beschäftigte in hohem Maße heraus. Die Folge sind steigende Fehlzeiten und die höhere Anzahl von Langzeiterkrankungen. Dass ein betriebliches Gesundheitsmanagement (BGM) kein Luxus, sondern Bestandteil einer zukunftsorientierten Unternehmensstrategie ist, zeigen Susan Feodoria und Dr. Gesa Lorenzen am Beispiel des Kreises Schleswig-Flensburg auf. Zahlreiche Studien belegen, dass die Einführung eines BGM eine Reduzierung der Fehlzeitenquote zur Folge hat. Neben freiwilligen Angeboten, die Verwaltungen ihren Beschäftigten anbieten können, gibt es aber auch eine Vielzahl von vorgeschriebenen Verpflichtungen zum Schutz und zur Förderung der Gesundheit. BGM ist Chefsache, so die Aussage der Referentinnen. Unter anderem sind durch eine Bedarfsanalyse klare

Ziele zu ermitteln und zu formulieren. Das Hauptziel der betrieblichen Gesundheitsförderung muss darin bestehen, in der Verantwortung des Dienstherrn/Arbeitgebers die körperliche, seelische, geistige und soziale Gesundheit aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu erhalten, zu fördern und ggf. wiederherzustellen. Das BGM des Kreises Schleswig-Flensburg hat einen präventiven Ansatz. Die Beschäftigten sollen aktiviert werden, selbst etwas für ihre Gesundheit zu tun. Eine Strategie, die nur auf Behandlung und Heilung ausgerichtet ist, wird nicht zum Erfolg führen. Ziel des Arbeitgebers muss es dabei nicht nur sein, messbare Ergebnisse wie Fehlzeiten zu ermitteln, sondern auch eine Verbesserung der individuellen Gesundheitskompetenz zu erreichen. Die Schaffung und Erhaltung guter Arbeitsbedingungen mindert die Fluktuationsquote. Eine hohe Arbeitszufriedenheit erhöht die Identifikation und Bindung zum Arbeitgeber. Ein BGM allerdings ist nicht zum Nulltarif zu haben. Je nach Größe der Verwaltung sind Personalkosten bzw. Stellenkontingente zu berücksichtigen. Gesundheits- und Aktionstage müssen attraktiv ausgestaltet werden. Seminare und Kurse stehen im Angebot. Die Ausstattung der Verwaltung z. B. mit Trinkwasseranlagen sowie die ergonomische Ausstattung der einzelnen Arbeitsplätze sind zu betrachten. Der Kreis Schleswig-Flensburg schenkt den Mitarbeitern Arbeitszeit. Es können monatlich maximal zwei halbe Stunden für die Nutzung von Kursen als Dienstzeit angerechnet werden. Daneben gilt die Zeit der Teilnahme an Gesundheitstagen, die regelmäßig angeboten werden, als Dienstzeit. Wir bleiben kreisgesund, so wirbt der Kreis Schleswig-Flensburg für sein Gesundheitsmanagement. Externe Kooperationspartner, wie z. B. Krankenkassenversicherungen, unterstützen den Prozess. Viele unterschiedliche Programme stehen beim Kreis Schleswig-Flensburg zur Verfügung. Gesundheitstage, Trinkwasseranlage, Check-Ups, Ergonomie-Tage, Impfberatung, Fahrradausflüge, Erste-Hilfe-Kurse, Inhouse-Massagen, Fitnesskurse und viele weitere Angebote finden eine große Akzeptanz und tragen beim Kreis Schleswig-Flensburg dazu bei, dass sich die Fehlzeiten deutlich reduziert haben.

Das Arbeitsschutzgesetz verlangt vom Arbeitgeber, die mit der Arbeit verbundenen Gefährdungen zu ermitteln, sie zu beurteilen und entsprechende Maßnahmen festzulegen. Wie dies beim Kreis Schleswig-Flensburg umgesetzt wurde, stellt Dr. Gesa Lorenzen anhand von verschiedenen Beispielen dar. Nicht nur Gefährdungsfaktoren in der unmittelbaren Arbeitsumgebung, auch die psychische Belastung ist zu betrachten. Anhand von eigens für die Kreisverwaltung entwickel-



v.l.n.r.: Dr. Gesa Lorenzen, Susan Feodoria, Kreis Schleswig-Flensburg

ten Fragebögen werden die Gefährdungen erkundet. Im Rahmen der Auswertung werden verschiedene Gefährdungsstufen ermittelt und fließen in das Ergebnis ein. Nur unter Einbeziehung aller Beteiligten, wie Fachdienstleiter, Sicherheitsfachkräfte, Betriebsmediziner, Personalrat und den Mitarbeitern selbst kann eine sinnvolle und hilfreiche Gefährdungsbeurteilung gelingen. Abschließend stellt Dr. Lorenzen fest, dass die Gefährdungsbeurteilung das zentrale Element des Arbeitsschutzes und damit die Grundlage für jedes nachhaltige Gesundheitsmanagement ist.

Die Freiwilligen Feuerwehren – unverzichtbar und zugleich vor neuen Herausforderungen Volker Arp und Kristina Thomsen - Landesfeuerwehrverband

Ein umfassender Zustandsbericht zur Situation der Freiwilligen Feuerwehren in Schleswig-Holstein durch Volker Arp, Landesgeschäftsführer des Landesfeuerwehrverbandes Schleswig-Holstein, zeigt deutlich die vielfältigen Probleme auf. Die Situation der Wehren in Schleswig-Holstein hat sich stark verändert. Standen früher große Brandeinsätze im Vordergrund, sind es heute häufig Verkehrsunfälle mit schweren Personenschäden, die für die Feuerwehren physisch und psychisch eine große Herausforderung darstellen. Die administrativen Aufgaben haben dramatisch zugenommen. Es wird immer schwieriger, Funktionsträger zu finden, die bereit sind, die Aufgaben und die damit verbundene Verantwortung zu übernehmen. Auch die gesellschaftlichen Veränderungen spiegeln sich in der Freiwilligen Feuerwehr wider. Der wahrzunehmende Wertewandel eskaliert teilweise bis hin zu persönlichen Angriffen im Ein-

satz. Der Wegzug aus den ländlichen Regionen und die sinkende Tagesbereitschaft lassen die Anzahl der verfügbaren Kameradinnen und Kameraden sinken. Dazu kommen noch Spannungsfelder zwischen den Gemeindevertretungen und den Wehren. Viele Ursachen tragen dazu bei, dass zunehmend Manpower in der Feuerwehr fehlt. Die Hauptlast des Brandschutzes liegt nach wie vor bei den 1.350 Freiwilligen Feuerwehren mit ihren über 48.000 Einsatzkräften in Schleswig-Holstein. Vier Berufsfeuerwehren mit über 900 Einsatzkräften sind vorhanden. Dazu kommen 21 Werks- und Betriebsfeuerwehren mit über 800 Einsatzkräften. Erfreulich ist die Zahl von 433 Jugendfeuerwehren mit fast 10.000 Jugendlichen. Die erfolgreiche Jugendarbeit lässt hoffen, dass die Freiwilligen Feuerwehren weiterhin eine Zukunft haben. Dass dringend neue Kräfte in den Feuerwehren benötigt werden, macht sich an der Entwicklung der Einsatzkräfte im Lande deutlich. Waren es Mitte der 90er Jahre noch fast 54.000 Freiwillige, so ist diese Zahl auf die bereits genannten 48.000 Einsatzkräfte gesunken. Der demografische Wandel wird dazu führen, dass die Zahl der aktiven Einsatzkräfte weiter abnehmen wird, sollten keine Gegenmaßnahmen eingeleitet werden. Mit diesen Zahlen und dargestellten Entwicklungen machte Volker Arp deutlich, vor welchen Herausforderungen die Feuerwehren, aber auch die Gemeinden stehen. Die Gemeinde hat die gesetzliche Aufgabe, den Brandschutz sicherzustellen. Dass diese Aufgabe praktisch und wirtschaftlich nur mit Freiwilligen Feuerwehren wahrgenommen werden kann, ist unumstritten. Ein flächendeckendes Netz von Feuerwehren, aber auch eine große Anzahl von Personal und Gerät ist erforder-

derlich, um bei der schnellen Menschenrettung, bei Großschadenslagen und in Katastrophenschutzfällen effektiv helfen zu können. Schleswig-Holstein hat ein flächendeckendes Hilfesystem, das auch in Zukunft erhalten bleiben muss, so Volker Arp. Keine Alternativen sieht er in der Einrichtung von Pflichtfeuerwehren oder flächendeckenden Berufsfeuerwehren. Die Erfahrung in Schleswig-Holstein zeigt, dass Pflichtfeuerwehren wohl die schlechteste Lösung sind. Durch Zwang wird keine Motivation erreicht, sich in der Feuerwehr zu engagieren. Eine hohe Fluktuation beim Personal führt zu erheblichen Qualitätsverlusten. Jede Minute wird bezahlt, ob an Übungsabenden, Fortbildungen oder Einsätzen. Auch die Einrichtung von Berufsfeuerwehren stellt keine Alternative dar. Volker Arp geht davon aus, dass jeweils für drei Freiwillige Feuerwehren eine Berufsfeuerwehr einzurichten wäre. Erforderlich wären jeweils 80 Personen, die allein Personalkosten von ca. 4 Millionen Euro im Jahr verursachen würden. Bei nötigen 500 Berufsfeuerwehren in Schleswig-Holstein wäre dies allein ein Betrag von 2 Milliarden Euro im Jahr.



v.l.n.r.: Volker Arp, Landesgeschäftsführer des Landesfeuerwehrverbandes, Kristina Thomsen, Kompetenztrainerin

Die Ziele zur Beseitigung des Personalmangels sind sehr vielfältig. Veränderungsprozesse sind in vielen Bereichen erforderlich. Auch die Wehren selbst müssen umdenken. Ein zeitgemäßes Führungsverhalten ist zwingend erforderlich. Kameradinnen und Kameraden sind an der Entwicklung der Wehr aktiv zu betei-

ligen. Es muss Entlastung geschaffen werden und eine erhöhte Gesprächsbereitschaft vorhanden sein. Die Kameradschaft ist neu zu denken, so Arp. Aber auch strukturelle Veränderungen müssen vorgenommen werden. Ausbildungsstrukturen sind zu verändern. Das Budget muss die Feuerwehren handlungsfähig halten und auch in den Gemeindevertretungen muss der Wille zu Veränderungen vorhanden sein.

Dass diese Herausforderung auch zu Spannungen zwischen den Feuerwehren und den Gemeindevertretungen führt, macht Kristina Thomsen an verschiedenen Beispielen deutlich. Als Kompetenztrainerin vermittelt sie bei solchen Konflikten zwischen den Parteien, die eigentlich beide für die gleichen Aufgaben stehen. Dass bei vielen Konflikten eine Hilfe von außen nötig wird, hat bereits der Konfliktforscher Friedrich Glasl anhand eines Modells zur Konflikteskalation bzw. -lösung festgestellt. Nur auf den ersten drei Stufen der neunstufigen Skala ist es noch möglich, dass beide Parteien ohne Schaden oder sogar mit Gewinn aus der Sache aussteigen (Win-win). Auf der zweiten Ebene (ab Stufe 4) muss einer von beiden der Verlierer sein (win-lose) und auf der dritten Ebene (ab Stufe 7) gibt es auf beiden Seiten nur noch Verluste bis hin zur gegenseitigen Vernichtung (lose-lose). Wohin solche Eskalationen führen können, hat die Vergangenheit in einigen Gemeinden gezeigt. Sobald ein regelmäßiger Austausch zwischen Vertretern der Gemeindevertretung und Vertretern der Feuerwehr stattfindet, löst sich so manches Problem. Der Austausch kann die gegenseitigen Interessenlagen deutlich machen, so dass Verständnis füreinander besteht. Kristina Thomsen appelliert, den laufenden Informationsfluss untereinander nicht abbrechen zu lassen. Auch sie sieht die Notwendigkeit, dass sich Feuerwehren inhaltlich überdenken und zum Beispiel auch hierarchische Strukturen verändern. Die junge Gesellschaft will mitgenommen werden. Hierzu gehören auch interessante Dienstabende, um dem Wertewandel und dem zunehmenden Egoismus und Individualismus entgegenzutreten. Volker Arp und Kristina Thomsen bieten an, in regionalen Veranstaltungen über diese Thematik bei Bedarf zu referieren. Das Plenum dankt den Referenten mit einem lang anhaltenden Applaus.

Was darf ich als „Hoheitsträger“ sagen?

- Dr. Fiete Kalscheuer, Kiel

Hoheitsträger dürfen, anders als Privatpersonen, nicht ohne weiteres ihre Meinung äußern oder Bewertungen abgeben. Sie können sich insbesondere nicht auf die durch Artikel 5 Abs. 1 Grundgesetz garantierte Meinungsfreiheit berufen. Dr.

Fiete Kalscheuer erläuterte zunächst anhand von Beispielen die im Artikel 5 Absatz 1 Grundgesetz garantierte Meinungsfreiheit. Die in einem Prozess von einem Angeklagten getätigte Äußerung „dahergelaufene Staatsanwältin“ (die Ausdrücke steigerten sich noch), wurde als zulässig erachtet. Auch unwahre Tatsachenbehauptungen können in den Schutzbereich der Meinungsfreiheit fallen. Das Grundrecht der Meinungsfreiheit der Privatperson ist sehr weitgehend. Das wesentliche Merkmal dieser Meinungsfreiheit ist: Sie kann nicht „richtig“ oder „falsch“ sein, man kann sie nicht überprüfen. Dies zeigt, dass die Grenzen der zulässigen Meinungsäußerung sehr weitgehend sind. Unwahre Tatsachenbehauptungen, so Dr. Kalscheuer, können auch in den Schutzbereich der Meinungsfreiheit fallen.

Äußert sich jedoch ein Hoheitsträger, kann sich dieser nicht mehr auf die Grundrechte berufen. Hoheitsträger sind – anders als Privatpersonen – unmittelbar an Grundrechte gebunden (Artikel 1 Absatz 3 GG). Es erfolgt nicht mehr eine fallbezogene Abwägung zwischen den abstrakt gleichrangigen Rechtsgütern, wie es bei Äußerungen von Privatpersonen der Fall ist. Amtsträger – etwa wie ein Bürgermeister oder ein Minister – können sich sowohl als Amtsträger als auch als Privatperson äußern. Amtlich ist eine Äußerung immer dann,

- wenn sie ausdrücklich in amtlicher Eigenschaft als „Amtsperson“ erfolgt,
- wenn sich dies aus den Umständen ergibt oder
- wenn sich dies aus dem Inhalt der Äußerung ergibt.

Am Beispiel des sogenannten „Lichter-Aus-Falls“ des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 13.09.2017/10 C 6/1) wird der Unterschied deutlich. Ein Bürger-



Rechtsanwalt Dr. Fiete Kalscheuer, Kiel

meister einer nordrhein-westfälischen Stadt veröffentlichte auf der Internetseite der Stadt einen Text zu einer öffentlichen Versammlung, die sich „gegen die Islamisierung des Abendlandes“ richtete. Unter anderem wurde bekanntgegeben, dass neben dem Rheinturm an weiteren markanten Gebäuden der Stadt die Beleuchtung während der Veranstaltung ausgeschaltet werde. Gleichzeitig wurde aufgerufen, die Beleuchtung von weiteren Gebäuden auszuschalten und an einer Gegendemonstration teilzunehmen. Der Oberbürgermeister hat sich als Hoheitsträger geäußert. Er ist auch zu politischen Äußerungen befugt. Dabei unterliegt er aber engen Grenzen. Er ist befugt, sich an politischen Themen über spezifisch örtliche Angelegenheiten zu beteiligen. Bei Parteien ist das Neutralitätsgebot zu beachten und grundsätzlich gilt das Sachlichkeitsgebot. Dieses Sachlichkeitsgebot führt zu vier Einschränkungen:

1. Werturteile dürfen nicht auf sachfremden Erwägungen beruhen.

2. Werturteile dürfen den sachlich gebotenen Rahmen nicht überschreiten.
3. Unzulässigkeit einer lenkenden oder steuernden Einflussnahme auf den politischen Meinungsbildungsprozess der Bevölkerung und
4. Ein Austausch rechtlicher und rationaler Argumente ist erforderlich.

Das Bundesverwaltungsgericht hat schlussgefolgert, dass der Lichter-Aufruf gegen das Sachlichkeitsgebot verstoßen hat, da kein Austausch sachlicher und rationaler Argumente erfolgte. Der Aufruf zur Gegendemonstration verstieß ebenfalls gegen das Sachlichkeitsgebot, da dies als unzulässige Lenkung des Wertstreits politischer Meinungen gewertet wurde.

Bundesfamilienministerin Schwesig äußerte sich im Wahlkampf dahingehend, dass sie mithelfen werde, alles dafür zu tun, dass die NPD nicht in den Thüringer Landtag kommt. Hier wurde festgestellt, dass sie diese Äußerung nicht in ihrer

Funktion als Bundesministerin, sondern als Mitglied einer Partei tätigte und damit die Äußerung zulässig war.

In der anschließenden Diskussion wird deutlich, dass gerade im kommunalpolitischen Bereich die Grenzen zwischen Äußerungen als Hoheitsträger und als Privatperson fließend und schwer einzuordnen sind. Zudem stehen diese Äußerungen nicht in dem öffentlichen Fokus, wie es bei den genannten Beispielen der Fall war. Wichtig ist aber auch im kommunalpolitischen Bereich, dass Hoheitsträger ihrer Neutralitätspflicht gerecht werden und dies bei politischen Auseinandersetzungen bedenken.

Zum Abschluss der Tagung dankte Landesvorsitzender Dieter Staschewski allen Beteiligten für die gute Organisation, insbesondere Jörg Hauenstein.

Die nächste Tagung ist in der Zeit vom 13. bis zum 15.02.2019 vorgesehen.

Volker Tüxen, Protokollführer

Dieter Staschewski, Landesvorsitzender

Breitbandzweckverband Mittlere Geest Neumitglied im Gemeindetag

Der Breitbandzweckverband Mittlere Geest ist neues Mitglied im Schleswig-Holsteinischen Gemeindetag. Damit sind dem Schleswig-Holsteinischen Gemeindetag seit Sommer 2017 insgesamt 15 (vorwiegend Breitband-) Zweckverbände beigetreten.

Damit sind mittlerweile rund 56 Zweckverbände Mitglied des Gemeindetages.

Diese Entwicklung entspricht der Bedeutung der interkommunalen Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden, die stetig wächst. Der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag betrachtet diese Zusammenarbeit als besonders wichtige Säule der modernen und innovativen Arbeit unserer Gemeinden, die die Selbstständigkeit und die Wirtschaftlichkeit

unserer Gemeinden stützt. Deswegen setzt der Gemeindetag bei den Zweckverbänden einen besonderen Schwerpunkt seiner Arbeit. So gibt es einen gesonderten Zweckverbandsausschuss, der spezielle Fragen des Zweckverbandsrechts und gemeinsame Belange der Zweckverbände berät.

Weitere Zweckverbände sind herzlich willkommen. Bitte wenden Sie sich in diesem Fall an die Geschäftsstelle des Gemeindetages, Herrn Landesgeschäftsführer Jörg Bülow, Reventlouallee 6, 24105 Kiel.

Infothek

Neues Förderprogramm „KliKom“ der EKSH für Kommunen ermöglicht Finanzierung von kleinen Klimaschutzprojekten mit bis zu 5.000 Euro

Für Klimaschutz-Projekte können Kommunen in Schleswig-Holstein aus dem neuen Förderprogramm „KliKom“ bei der Gesellschaft für Energie und Klimaschutz GmbH (EKSH) eine Förderung von bis zu 5.000 Euro beantragen. Das Programm ist am 1. April gestartet und zunächst bis 31. Dezember 2018 befristet. Gefördert werden Maßnahmen, die der direkten oder indirekten Einsparung von Treibhausgasen dienen. Die Realisierung von innovativen, neuartigen und auf andere Kommunen übertragbaren Projekten steht besonders im Fokus.

Förderfähige Schwerpunkte bilden die Bereiche:

- Energieproduktion und Klimaschutz
- Energieversorgung und Energiewirtschaft
- Energieverbrauch und Energieeffizienz
- Bildung und Ausbildung
- Öffentlichkeitsarbeit

Wesentlich ist, dass das geplante Vorhaben den Klimaschutz in der Kommune unterstützt. Je origineller, kreativer und vielversprechender die Projekte sind, umso größer sollen die Förderchancen sein. Der EKSH-Zuschuss in Höhe von bis zu 5.000 Euro kann für Investitionen und Sach- oder Personalkosten eingesetzt werden und wird grundsätzlich als Voll-

finanzierung gewährt. Bei Antragstellung darf mit der Umsetzung des Projektes noch nicht begonnen worden sein. Über Förderanträge entscheidet die EKSH spätestens nach vier Wochen. KliKom-Projekte müssen innerhalb eines Jahres umgesetzt werden.

Weitere Informationen zum Förderprogramm sowie die unbürokratisch gestalteten Formulare zur Beantragung der Förderung sowie zur Erstellung des Ergebnisberichtes nach Umsetzung des Projektes sind auf der Internetseite der EKSH unter der Adresse <https://www.eksh.org/projekte-foerderung/eksh-fuer-kommunen/> abrufbar.

Im Hause der EKSH steht der Projektleiter Dr. Klaus Wortmann (Tel. 0431 9805-880, wortmann@eksh.org) für interessierte Kommunen als Ansprechpartner zur Verfügung.

Termine:

15.05.2018: Landesvorstand des SHGT

01.06.2018: Breitbandforum Schleswig-Holstein in Kiel

12.06.2018: Zweckverbandsausschuss des SHGT

14.06.2018: Kommunaltag Schleswig-Holstein auf der CeBIT

26.06.2018: 7. Forum Recht der kommunalen Wirtschaft

Gemeinden und ihre Feuerwehr

Kampagne zur Kommunalwahl: Feuerwehr – Erste Wahl

Die Freiwillige Feuerwehr Kappeln hatte die Idee: Wenn ganz viele Menschen, die eigentlich nichts mit der Feuerwehr zu tun haben, am Wahltag ins zum Wahllokal umfunktionierte Feuerwehrgerätehaus kommen, dann soll das nicht ohne Imagewerbung passieren. Daher wurde das Motiv „Feuerwehr – Erste Wahl“ entwickelt und ein Aktionstag an (zurückliegenden) Wahltagen durchgeführt – mit Erfolg. Gleich mehrere neue Mitglieder wurden gewonnen.

Mit Handzetteln, Plakaten, Bannern und Infoschreiben wurden die Bürger über die Aktion im Vorwege informiert, so dass sie am Wahltag auch die nötige Zeit mitbringen konnten. Am Feuerwehrhaus informierten die Kameraden über ihre ehrenamtliche Arbeit, führten viele Gespräche und luden Interessierte auch mal ganz konkret zum „Anfassen“ ein.

Finanziert wurde die Motiventwicklung vom Landesfeuerwehrverband Schleswig-Holstein mit den Geldern aus der Lottoförderung – die allen Feuerwehren im Lande zur Verfügung stehen: <http://www.lfvsh.de/mitgliederwerbung/projektfoerderung.html>

Zur bevorstehenden Kommunalwahl hat der Landesfeuerwehrverband das Motiv in hoher Stückzahl als 4 Meter lange Meshplane aufgelegt und den Kreisen auf Antrag zur Verfügung gestellt. Das Ganze

wurde verbunden mit dem Aufruf, es der Freiwilligen Feuerwehr Kappeln nachzumachen, denn in vielen Gemeinden des Landes sind die Feuerwehrhäuser Wahllokal am 6. Mai und damit Anlaufstelle für die Bürgerinnen und Bürger.

Bürgermeister, die mehr über die Projektförderung des Landesfeuerwehrverbandes wissen wollen, können sich an den LFV SH wenden: Bauer@LFV-SH.de oder 0431 / 6032195



Mitteilungen des DStGB

Pressemitteilung vom 10.04.2018

Kommunale Selbstverwaltung nicht gefährden – Notwendige Reform der Grundsteuer rasch umsetzen

Nach dem heutigen Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zur Grundsteuererhebung

sind Bund und Länder in der Pflicht, die notwendige Reform dieser existenziell

wichtigen kommunalen Steuerquelle rasch umzusetzen. „Die Grundsteuer muss nun endlich auf eine neue gerechte und rechtssichere Grundlage gestellt werden“ erklärte der Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Dr. Gerd Landsberg, heute in Berlin. „Die Einnahmen von jährlich rund 14 Milliarden Euro bilden für Städte und Gemeinden die Grundlage für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben. Ohne diese Gelder wird das Zusammenleben vor Ort

und die Lebensqualität der Bürgerinnen und Bürger gefährdet.“ Das Bundesverfassungsgericht hatte entschieden, dass die bisherige Form der Grundsteuererhebung verfassungswidrig ist und dem Gesetzgeber eine Frist bis Ende des Jahres 2019 für die Erarbeitung einer neuen gesetzlichen Grundlage gesetzt.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in seiner heutigen Entscheidung zum Bewertungsrecht als Grundlage der Grundbesteuerung die Verfassungswidrigkeit der bisherigen Praxis festgestellt und betont, die bisherige Bewertung führe zu gravierenden Ungleichbehandlungen der Immobilienbesitzer. Nun steht fest: Wegen der über Jahrzehnte entstandenen Werteverzerrungen ist die auf der Einheitsbewertung fußende Grundbesteuerung in der bisherigen Form verfassungswidrig.

Innerhalb einer Übergangsfrist bis Ende 2019 ist der Gesetzgeber gefordert, eine neue gesetzliche Grundlage für die Grundbesteuerung zu schaffen. Für die Umsetzung der neuen Bewertungsbestimmungen wurde eine zusätzliche Fort-

geltung der bisherigen Regelungen bis zum Jahr 2024 festgelegt. „Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes kommt für uns nicht gänzlich unerwartet. Nicht umsonst haben wir bereits seit vielen Jahren eine Reform angemahnt und den Gesetzgeber immer wieder aufgefordert, diese wichtige Steuer auf eine neue Grundlage zu stellen. Es ist anzuerkennen, dass das Bundesverfassungsgericht den besonderen administrativen Aufwand einer neuen Wertermittlung gewürdigt und eine Fortgeltung von fünf Jahren nach Neuregelung festgelegt hat“, so Landsberg.

Die Gemeinden können auf die Einnahmen aus der Grundsteuer nicht verzichten, was ebenfalls das Bundesverfassungsgericht anerkannt hat. Diese ist die zweitwichtigste kommunale Steuer mit einem eigenen Hebesatzrecht. Ihr Aufkommen liegt derzeit bei rund 14 Milliarden Euro im Jahr. „Dies ist mehr, als die Städte und Gemeinden überhaupt in Summe für freiwillige Selbstverwaltung zur Verfügung haben“, so Landsberg weiter. „Die Grundsteuer macht gerade in

finanzschwachen Kommunen rund 30 % der Einnahmen aus.“

Ein neues Grundsteuermodell muss nun rasch beschlossen und eingeführt werden, aber auch rechtssicher sein. In der 25jährigen Zeitspanne der Arbeiten in der Bund-Länder-AG zur Reform der Grundsteuer wurden die verschiedensten Grundsteuermodelle geprüft und teilweise in Modellrechnungen verprobt. Die beteiligten Ministerien haben ihre Aufgabe erledigt und Reformmodelle für die Grundsteuer vorgelegt – es liegt an der Politik, diese in Gesetzesform umzusetzen.

„Der im Herbst 2016 vom Bundesrat mehrheitlich beschlossene Gesetzentwurf zusammen mit dem Entwurf einer Verfassungsänderung, mit der dem Bund die konkurrierende Gesetzgebung über die Grundsteuer zugewiesen wird, ist ein guter und richtiger Ansatz. Er enthält eine Kombination aus Bodenwert und pauschalierem Gebäudewert als neue Berechnungsgrundlage. Bund und Länder sollten dies nun zügig umsetzen“, so Landsberg abschließend.

Buchbesprechungen

Hans-Jürgen Thiel
Kommunalwahlrecht Schleswig-Holstein - Kommentar

Kommunal- und Schul-Verlag
1. Auflage 2018
266 Seiten, kartoniert
Format: 16,5 x 23,5 cm
Bezugspreis: 39,00 Euro
ISBN: 978-3-8293-1357-5

Das Gesetz über die Wahlen in den Gemeinden und Kreisen in Schleswig-Holstein (Gemeinde- und Kreiswahlgesetz - GKWG) sowie die Gemeinde- und Kreiswahlordnung (GKWO) sind essentielle Rechtsgrundlagen für die Kommunalwahl.

Der Kommentar Kommunalwahlrecht Schleswig-Holstein soll insbesondere den mit der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen befassten Wahlleitern sowie den Mitarbeitern auf der kommunalen Ebene eine Hilfestellung und ein Ratgeber für die praktische Anwendung der wahlrechtlichen Vorschriften sein. Aber auch die Parteien und Wählergruppen finden hier entsprechende Hinweise zur Aufstellung ihrer Bewerberinnen und Bewerber sowie zum Wahlvorschlags- und -zulassungsverfahren. Den Nutzerinnen und Nutzern zum einen Überblick über die grundlegenden Prinzipien

und Inhalte des Kommunalwahlrechts zu verschaffen, zum anderen die insbesondere aus wahlpraktischer Sicht wesentlichen Regelungen zu erläutern, Zusammenhänge darzustellen und auf besondere „Gefahrenpunkte“ aufmerksam zu machen, ist Sinn und Zweck dieses Werkes.

Der Begriff Kommunalwahl umfasst die Wahlen zu den Gemeinde- und den Kreisvertretungen. Es handelt sich dabei um zwei selbstständige Wahlen, die gleichzeitig durchgeführt werden und so weit wie möglich organisatorisch miteinander verbunden sind. Dementsprechend bezieht sich die Kommentierung grundsätzlich auf beide Wahlen, soweit sich aus dem Inhalt nichts anderes ergibt. Die Vorschriften des Gemeinde- und Kreiswahlgesetzes und der Gemeinde- und Kreiswahlordnung sind aber auch die Rechtsgrundlage für die Vorbereitung und Durchführung der Direktwahl der hauptamtlichen Bürgermeisterinnen und Bürgermeister. Die Direktwahl ist, soweit sie gemeinsam mit den Wahlen zu den kommunalen Vertretungen stattfindet, ebenfalls organisatorisch mit ihnen verbunden. Schließlich finden die Vorschriften des Kommunalwahlrechts auch für die Durchführung von Bürgerentscheiden auf kommunaler Ebene entsprechende Anwendung.

Bätge/ Drysch/ Osing/ Psczolla/ Reutzel/ Schäfer/ Söhngen/ Winkel/ Ziertmann
Handbuch für Bürgermeister
Reihe Bürgermeisterpraxis

Kommunal- und Schul-Verlag
2. Auflage 2017
494 Seiten, kartoniert
Format: 12,8 x 19,4 cm
Bezugspreis: 39,80 Euro
ISBN: 978-3-8293-1277-6

Das „Handbuch für Bürgermeister“ aus der Reihe BÜRGERMEISTERPRAXIS verschafft haupt- und ehrenamtlichen Bürgermeistern einen Überblick über wichtige Fach- und Rechtsgebiete, die den Arbeitsalltag in vielerlei Hinsicht prägen. Grundlegende Beiträge erörtern anschaulich die Darstellung der Rolle des Bürgermeisters in der kommunalen Demokratie, die Gemeinde und ihre Organe sowie die Kommunalverfassung als Grundlage kommunaler Selbstverwaltung.

Praxisnahe Abhandlungen berücksichtigen die für die Entwicklung einer Kommune wichtigen Themen, wie Gebühren, Beiträge, Steuern, wirtschaftliche Betätigung (Gemeindewirtschaftsrecht) und Bauplanungsrecht.

Eigene Kapitel befassen sich in zuverlässiger und verständlicher Form neben

Personalhoheit auch mit Aufsicht und Haftungsfragen.

Weitere Artikel beinhalten außerdem kompetente Antworten auf wichtige Fragen zu Public-Private-Partnership, zulässigem Sponsoring, erfolgreichem Marketing, dem richtigen Umgang mit der Presse und den Hürden im E-Government.

Der Verlagstitel eignet sich mit seiner Breite und Praxisnähe für Bürgermeister, die eine erste Orientierung in der Vielfalt öffentlich-rechtlicher Fragestellungen suchen, und für all diejenigen, die ihre Kenntnisse und Erfahrungen aktualisieren wollen.

Jans/Happe/Saubier/Maas
Kinder- und Jugendhilferecht

Kohlhammer-Verlag
Kommentar
3. Auflage, Juli 2017
56. Lieferung / Fortsetzung
250 Seiten
ISBN: 978-3-555-01976-5

Von der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege über die Führung von Beistand- und Vormundschaften bis hin zur Beratung in Verfahren zur Annahme als Kind erstrecken sich die vielfältigen Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe. Der Kommentar zeigt die dadurch entstehenden zahlreichen Verknüpfungen auf. Daneben legen die bekannten Autoren aus Wissenschaft und Praxis in ihren ausführlichen und aktuellen Kommentierungen auch großen Wert auf sozialpädagogische Aspekte. Das Gesetz wird transparent und die praxisnahe Auslegung und Anwendung für alle mit dem Jugendhilferecht Befassen erleichtert. Zusätzlich zu den Kommentierungen des SGB VIII finden sich in dem Werk auch Erläuterungen der für die Jugendhilfe relevanten Vorschriften des SGB I und SGB X. Neben dem Adoptionsvermittlungsrecht und dem Ausführungsrecht der Länder sind viele der für die praktische Anwendung wichtigen Gesetze und Verordnungen wie das BGB, JuSchG, JArbSchG, JGG, HeimG, BerzGG, AuslG, AsylVfG, BDSG, MRRG z. T. in Auszügen, enthalten.

Auf diese Lieferung wird in Kürze die 56. Lieferung folgen, in der vor allem § 6 und die internationalen Normen des Teils E im Band 6 überarbeitet werden. Außerdem werden die Auszüge der im Teil E enthaltenen Bundesgesetze aktualisiert.

Mit dem Bundesteilhabegesetz vom 23.12.2016 kommt eine Reihe von Änderungen auf das Sozialleistungsrecht zu, die zu unterschiedlichen Zeiten in Kraft treten. Wir haben uns entschieden, diese Normen nicht schon jetzt, sondern erst

zum Zeitpunkt des Wirksamwerdens in den Kommentar aufzunehmen.

Nachzutragen ist noch, dass Herr Heinz Hermann Werner - ehemals Leiter des Jugendamtes der Stadt Mannheim - aus gesundheitlichen Gründen sowohl als Herausgeber als auch als Autor ausgeschieden ist. Wir bedanken uns für die gute langjährige Zusammenarbeit und wünschen ihm für die Zukunft alles Gute.

Angesichts der zunehmenden Bedeutung des internationalen Rechts in der Jugendhilfe wird mit dieser Lieferung § 6 SGB VIII vollständig neu kommentiert. Im Anschluss daran werden die internationalen Normen in Band 6 - Teil E - überarbeitet. Veraltete Normen werden durch aktuelle - wie z. B. die UN-Behindertenrechtskonvention - ersetzt. Zudem wird § 89 d SGB VIII aktualisiert. Darüber hinaus werden in Teil E Auszüge der Bundesgesetze und im Teil F Landesgesetze auf den neuesten Stand gebracht.

Bassenge/Olivet
Nachbarrecht in Schleswig-Holstein

Kohlhammer Deutscher Gemeindeverlag
13., überarbeitete Auflage 2017
XVI, 298 Seiten mit 6 Abb. und 1 Tab. Kart.
Bezugspreis: 28,00 Euro
ISBN: 978-3-555-01876-8

Der Kommentar erläutert die Bestimmungen des schleswig-holsteinischen Nachbarrechtsgesetzes. Vom Schutz vor Immissionen und Straßenlärm über Anbau-, Fenster- und Lichtrechte sowie Probleme um den Wasserfluss bis zu den Konfliktbereichen Einfriedigungen, Rückschnitt von Anpflanzungen, Laubfall, Gartenfeuer, Musik-, Feier- und Kinderlärm sowie Hundegebell ist neben vielem anderen alles erfasst, was Nachbarrechte betrifft. Ein ausführliches Sachregister hilft, schnell zu den Ausführungen zu finden. Der Kommentar ist klar strukturiert und leicht verständlich dargestellt sowie mit vielen Beispielen aus Rechtsprechung und Literatur belegt und veranschaulicht.

Becker/Kalscheuer/Möller
**Landesbauordnung
Schleswig-Holstein
Darstellung 2017**

Kommunal- und Schul-Verlag
1. Auflage
308 Seiten, kartoniert
Format 16,5 x 23,5 cm
Bezugspreis: 39,00 Euro
ISBN: 978-3-8293-1329-2

Die Landesbauordnung für das Land Schleswig-Holstein berücksichtigt den in die Gesetzgebungskompetenz des Bun-

des fallenden Teil des Boden- und Baurechts, der durch das Baugesetzbuch abschließend geregelt ist. In der Landesbauordnung ist das dem Landesgesetzgeber zustehende Bauordnungsrecht zusammengefasst.

Die Darstellung Landesbauordnung für das Land Schleswig-Holstein beschreibt umfassend das Bauordnungsrecht Schleswig-Holstein. Ziel der Erläuterung der Landesbauordnung ist vor allem den Leser in dieses schwierige Rechtsgebiet einzuführen und ihm die Zusammenhänge aufzuzeigen.

Das Werk ist die ideale Arbeits- und Orientierungshilfe für alle Bauordnungs- und Bauaufsichtsbehörden, Architekten und Ingenieure, Planer und Sachverständige, Bauunternehmen, Bildungseinrichtungen, Gerichte und Anwälte sowie interessierte Bürger/innen.

Dominik Fehringer / Christian Solmecke
**Der Social-Media-Leitfaden
für Kommunen
Grundlagen – Strategien – Praxishilfen**

Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG
Reihe »Fortbildung & Praxis«, Band 13
2018, 152 Seiten
Bezugspreis: 31,80 Euro
ISBN: 978-3-415-05207-9

Im Dialog zwischen Bürger und Verwaltung gibt es zahlreiche Anwendungsmöglichkeiten für die sozialen Netzwerke: So können z.B. Ideen, Anregungen und Fragen sowie Informationen zu Projekten und Beteiligungsverfahren auf direktem Weg ausgetauscht werden.

Der Leitfaden zeigt Wege zum erfolgreichen Einsatz der sozialen Medien in den Kommunalverwaltungen auf.

Aus dem Inhalt:

- Auswahl und Aufbau der relevanten Netzwerke (Facebook – Twitter – Google+ – YouTube)
- Social Media richtig integrieren (Projektmanagement – Aufbau von Redaktionen –
- Erstellung interner Leitlinien – Social-Media-Monitoring

Wie gestalte ich den Social-Media-Auftritt rechtssicher (Impressum – Urheberrecht – Haftung)?

Besonders hilfreich sind die konkreten Anleitungen mit Screenshots und Tipps zum Aufbau eines eigenen Social-Media-Auftritts in den verschiedenen Netzwerken.

Im Glossar sind die wichtigsten Fachbegriffe erläutert.

Der Ratgeber ist ein unverzichtbares Arbeitsmittel für Bürgermeister, Landräte, Hauptamtsleiter sowie die Mitarbeiter in der Presse- und Öffentlichkeitsabteilung.