

Der Präsident

An den
Vorsitzenden des
Innen- und Rechtsausschuss
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Thomas Rother
Landeshaus
24105 Kiel

Kiel, 25. Oktober 2011

Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und FDP zur Änderung der Gemeindeordnung und des Kommunalabgabengesetzes (Drucksache 17/16 00)

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren,

Sie haben uns Gelegenheit gegeben, zu dem oben genannten Gesetzentwurf Stellung zu nehmen. Für diese Möglichkeit, die wir im Folgenden gern wahrnehmen, danken wir Ihnen.

Der Gesetzentwurf enthält keine Begründung. Offenbar soll er jedoch Probleme aufgreifen und lösen helfen, die bei der praktischen Erhebung von Straßenausbaubeiträgen in vielen Gemeinden des Landes Schleswig-Holstein aufgetreten sind. Diese Ziele kann der Gesetzentwurf jedoch nur teilweise erfüllen, in anderen Teilen wirft er neue Probleme und Fragestellungen auf, die nach unserer Einschätzung zu einer „Verschlimmbesserung“ führen würden.

Die vorgeschlagene Änderung der Gemeindeordnung, mit der den Gemeinden die Möglichkeit eröffnet wird, auf Straßenausbaubeiträge zu verzichten, begrüßen wir ausdrücklich. Auch die für das Kommunalabgabengesetz vorgesehene Ergänzung, eine tiefenmäßige Begrenzung zuzulassen, wird von uns unterstützt. Die Einführung von Wiederkehrenden Beiträgen für Verkehrsanlagen lehnen wir jedoch aus verfassungsrechtlichen, grundsätzlichen und praktischen Erwägungen entschieden ab.

Zur Begründung:

In der Praxis der kommunalen Selbstverwaltung in Schleswig-Holstein kommt es immer wieder zu Problemen, weil viele Gemeinden noch nicht über eine Straßenausbaubeitragssatzung verfügen. Wenn es in diesen Gemeinden zur Erweiterung, zum Umbau oder zur grundlegenden Erneuerung von Erschließungsstraßen kommt, können die Anlieger nicht zu Beiträgen herangezogen werden. Nach einhelliger

Rechtsauffassung schöpfen die Gemeinden damit ihre vorgesehenen Einnahmemöglichkeiten nicht aus. Sie verstoßen damit gegen das Prinzip, das Steuern nur nachrangig nach Gebühren und Beiträgen zur Finanzierung gemeindlicher Aufgaben eingesetzt werden sollen. Für die Gemeinden hat dieses die Folge, dass sie weder staatliche Fördermittel für den Straßenausbau noch im Falle von finanziellen Problemen Fehlbedarfszuweisungen erhalten können. Zudem warnt der Innenminister davor, dass ein Verzicht auf Straßenausbaubeiträge für die Verantwortlichen in der Selbstverwaltung auch strafrechtlich relevant als Untreue gewertet werden könnte.

Dieser Zustand ist nach unserer Auffassung unhaltbar. Denn es gibt in vielen Gemeinden in Schleswig-Holstein gute Gründe, auf Straßenausbaubeiträge zu verzichten. So ist eine Reihe von Gemeinden durchaus in der Lage, geplante Erweiterungen und Erneuerungen von Straßen aus den vorhandenen Haushaltsrücklagen zu finanzieren. Zudem führt in nicht wenigen Fällen die Erhebung von Ausbaubeiträgen zu von der Selbstverwaltung nicht gewünschten Ergebnissen. Dieses ist beispielsweise dann der Fall, wenn eine innerörtliche Straße ausgebaut werden muss, um ihre Erschließungswirkung außerhalb des Ortsgebietes (z.B. für land- oder forstwirtschaftliche Flächen) zu verbessern. In diesem Fall müssten die innerörtlichen Anlieger zu Ausbaubeiträgen herangezogen werden, obwohl die Notwendigkeit des Ausbaus vor allem außerhalb des Ortes liegt und die dort angesiedelten Nutzer nicht zu Ausbaubeiträgen veranlagt werden können. Gerade in kleinen Ortsteilen gibt es zudem Straßen mit nur wenigen Anliegern. Es sind Fälle bekannt, in denen die Heranziehung der wenigen Beitragspflichtigen zu unerwünschten finanziellen Härtefällen führt.

Darum halten wir es für richtig, in die Gemeindordnung einzufügen, dass eine Rechtspflicht zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen nicht besteht. Damit wird es der Selbstverwaltung überlassen, ob eine Straßenausbaubeitragssatzung erlassen werden soll oder nicht. Nach unserer Einschätzung sind die Gemeindevertretungen in Schleswig-Holstein dazu in der Lage, diese Entscheidung unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse verantwortungsvoll zu treffen. Deshalb unterstützen wir die Freistellung.

Wenn eine Gemeinde eine Straßenausbaubeitragssatzung erlassen will, kommt es dennoch in nicht wenigen Fällen zu unerwünschten Folgewirkungen. Denn derzeit darf der Beitrag ausschließlich auf der Grundlage der Größe des Grundstücks, das durch eine Straße erschlossen wird, berechnet werden. Dieses führt beispielsweise bei den landwirtschaftlichen Hofgrundstücken im Ortsgebiet zu einer besonderen Härte für diese Anlieger. Darum ist es richtig, dass durch eine Änderung des Kommunalabgabengesetzes eine tiefenmäßige Begrenzung zulässig werden soll. Damit obliegt es auch in diesem Fall der demokratischen Entscheidungsfindung in der Gemeindevertretung, ob und wenn ja, in welchem Umfang die Beitragsbelastung begrenzt werden soll.

Wir sind davon überzeugt, dass eine solche Option von den Gemeinden verantwortungsvoll ausgeübt wird, um einen insgesamt den örtlichen Verhältnissen angemessenen Interessenausgleich zu erzielen. Deshalb begrüßen wir diese Änderung ausdrücklich.

Von uns nachdrücklich abgelehnt wird jedoch die Einführung eines Wiederkehrenden Beitrages für Verkehrsanlagen, der nach dem Gesetzentwurf in das Kommunalabgabengesetz eingeführt werden soll.

Es ist juristisch hoch umstritten, ob ein solcher Wiederkehrender Beitrag verfassungskonform ist. So hat das Verwaltungsgericht Koblenz mit Beschluss vom 1. August 2011 (Aktenzeichen 4 K 1392/10.KO) gerade erst eine entsprechende Bestimmung des rheinland-pfälzischen Kommunalabgabengesetzes dem Bundesverfassungsgericht vorgelegt, weil die Kammer zu der Überzeugung gekommen ist, der Wiederkehrende Beitrag verstoße gegen das Grundgesetz.

In der Urteilsbegründung wird unter anderem auch die Dissertation von Halter (Der Wiederkehrende Straßenausbaubeitrag, Halle 2006) zitiert. Auch Halter kommt zu dem Ergebnis, dass selbst bei der Berücksichtigung eines räumlich-funktionalen Zusammenhangs ein Wiederkehrender Straßenausbaubeitrag verfassungswidrig ist.

Dieser Rechtsauffassung schließen wir uns ausdrücklich an. Deshalb empfehlen wir dem Schleswig-Holsteinischen Landtag dringend, von der Einführung eines Wiederkehrenden Beitrags für Verkehrsanlagen zumindest solange abzusehen, bis die verfassungsrechtlichen Grundsatzfragen geklärt sind.

Im Kern geht es bei der (verfassungs-)juristischen Diskussion um den Begriff des Vorteilsmaßstabes. Ein Beitrag darf danach nur dann erhoben werden, wenn der Beitragspflichtige durch die Nutzung der öffentlichen Einrichtung einen besonderen Vorteil genießt, der über den allgemeinen Nutzen für Nichtbeitragspflichtige hinausgeht. Bei Straßenausbauten wird davon ausgegangen, dass Anlieger einer Straße dadurch einen besonderen Vorteil erhalten, dass die Straße, an der ihr Grundstück liegt, grundlegend erneuert oder ausgebaut wird. Durch diese Verbesserung wird auch der Wert des anliegenden Grundstücks erhöht oder zumindest erhalten.

Bei Wiederkehrenden Beiträgen, die für ein gesamtes Gemeindegebiet oder einzelne Gebietsteile erhoben werden, ist ein solcher besonderer Nutzen nicht mehr automatisch gegeben. Denn es ist dann vorgesehen, dass Grundstückseigentümer auch zu Beiträgen für den Ausbau von solchen Straßen herangezogen werden, die keinen unmittelbaren Bezug zu ihrem eigenen Grundstück mehr haben.

So ist ein besonderer Vorteil sicherlich abzulehnen, wenn ein Grundstückseigentümer zu Ausbaubeiträgen herangezogen wird, weil eine andere Anliegerstraße des gleichen Wohngebietes zu einer Spielstraße umgestaltet wird. Vielmehr handelt es sich hierbei um eine unzulässige Ungleichbehandlung, weil zwei Eigentümer mit angenommen gleich großen Grundstücken zu Beiträgen in gleicher Höhe herangezogen werden, obwohl der eine eine verbesserte Straßenanbindung bekommt, während der andere diese nicht erhält.

Noch deutlicher wird die Problematik am Beispiel eines Ortskernes: Alle Grundstückseigentümer des Kerngebietes würden zu gleichen Ausbaubeiträgen herangezogen, wenn die Haupteinkaufsstraße aufwendig zur Fußgängerzone mit umfangreichen Parkmöglichkeiten umgestaltet wird. Für Inhaber von Geschäftsgrundstücken in benachbarten Straßen stellt diese jedoch keinen besonderen Vorteil, sondern im Gegenteil sogar eher einen Nachteil dar, weil der Wert ihrer Grundstücke sich relativ verschlechtert. Auch hier ergibt sich somit eine unzulässige Ungleichbehandlung.

Zu berücksichtigen ist bei dieser Fragestellung auch, dass die beitragspflichtigen Anlieger eines im räumlichen und funktionalen Zusammenhang stehenden Straßennet-

zes keinen Anspruch gegenüber der Gemeinde haben, dass Verbesserungsmaßnahmen gleichermaßen an allen Straßen des Gebietes durchgeführt werden. Vielmehr obliegt es ausschließlich der Gemeindevertretung, über den Zeitpunkt und die Art des Straßenausbaus zu entscheiden. Insofern ist denkbar, dass ein Anlieger im konkreten Fall über Jahrzehnte Straßenausbaubeiträge zu entrichten hat, ohne dass die Erschließung seines Grundstückes positiv betroffen ist. Deshalb ist bei Anwendung der vorgeschlagenen Neuregelung sicher davon auszugehen, dass es zu einer Prozessflut der Betroffenen kommen wird. Nach unserer Auffassung sind die rechtlichen Bedenken derart durchschlagend, dass der Rechtsweg für Betroffene durchaus erfolgsversprechend erscheint.

Neben den starken juristischen Bedenken gibt es auch noch weitere Gründe der praktischen Umsetzung, die gegen einen Wiederkehrenden Straßenausbaubeitrag sprechen. Trotz einiger Streitigkeiten in Einzelfragen gelingt es der bisherigen gesetzlichen Regelung doch recht gut, die Kosten und Nutzen den jeweiligen Verursachern zuzurechnen. Denn jeder Grundstückseigentümer, der gegenüber seiner Gemeinde den Ausbau der Straße verlangt, muss damit rechnen, dass er im erheblichen Maße an den Kosten beteiligt wird. Dieses ist ein sinnvolles Korrektiv gegen überzogene Forderungen der Bürger. Auch wenn die letztendliche Entscheidung über das Ausmaß der Erneuerungs- oder Umgestaltungsmaßnahmen alleine bei der Gemeindevertretung liegt, können im Vorfeld bereits durch Gespräche mit den betroffenen Anliegern die Wünsche und Vorstellungen auf ein finanzierbares Maß beschränkt werden.

Bei der Einführung eines Wiederkehrenden Beitrages insbesondere in großen Abrechnungseinheiten ist dagegen zu befürchten, dass das Anspruchsverhalten der Bürger für den Ausbau der eigenen Straße deutlich steigt, weil die eigene finanzielle Beteiligung durch die Umlage auf sehr viele Beitragszahler nur noch geringfügig zu spüren ist. Hierdurch werden absehbar nicht etwa Streitigkeiten im kommunalen Bereich reduziert (wie es vielleicht von den Initiatoren des Gesetzentwurfes gewünscht ist), sondern es werden vielmehr neue Streitfälle produziert. Denn wenn es möglich ist, den eigenen Vorteil auf Kosten anderer Beitragszahler zu mehren, werden entsprechende Anforderungen an die Selbstverwaltung zunehmen.

Beiträge für den Straßenausbau können nur erhoben werden, soweit damit die Umgestaltung, Verbesserung oder grundlegende Erneuerung einer Straße finanziert wird. Die laufende Straßenunterhaltung gehört nicht zu den beitragsfähigen Aufwendungen. Als Faustregel gilt hier, dass das Ausbessern des Straßenbelages bis hin zur Erneuerung der Deckschicht als Unterhaltungsmaßnahme gilt, während eine grundlegende Erneuerung dann beginnt, wenn auch die Tragschicht erneuert werden muss. Das gleiche gilt für die Unterhaltung der Gehwege und der Beleuchtungsanlagen. Nur wenn hier eine grundlegende Verbesserung erreicht wird, handelt es sich um beitragsfähigen Aufwand.

Bei der bisherigen gesetzlichen Regelung liegt es im Eigeninteresse der Anlieger, darauf zu achten, dass die Straßen von der Gemeinde ordnungsgemäß unterhalten werden. Denn eine mangelhafte Unterhaltung führt früher oder später zu dem Bedarf einer grundlegenden Erneuerung, die dann über Beiträge auf die Anlieger umgelegt wird. Jedem Anlieger ist es unmittelbar möglich, durch eigene Beobachtung festzustellen, ob die von der Gemeinde veranlassten Maßnahmen der Unterhaltung oder der Erneuerung der Straßen gelten.

Diese konkrete eigene Betroffenheit und damit auch Kontrollfunktion entfällt bei der vorgeschlagenen Einführung von Wiederkehrenden Beiträgen. Die Beitragszahlung wird abstrakt, für den Bürger ist ein unmittelbarer Bezug zu den Maßnahmen vor seiner Haustür nicht mehr erkennbar. Er kann insofern nur mit großem Aufwand überprüfen, ob die Kalkulation für die Ausbaubeiträge tatsächlich korrekt erfolgt ist. Zudem fehlt ihm sein eigenes Interesse, grundlegende Erneuerungen in seiner eigenen Anliegerstraße zu vermeiden.

Im Ergebnis führt der Verlust der Eigenverantwortlichkeit zu höheren Kosten des Straßenbaus in den Gemeinden, weil langfristig günstigere Unterhaltungsmaßnahmen unterlassen werden. Zum anderen ist zu befürchten, dass viele Gemeinden versuchen werden, reguläre Unterhaltungsmaßnahmen in den Wiederkehrenden Beitrag für Verkehrsanlagen einzukalkulieren. Kritische Bürger müssten sich dagegen im Widerspruchsverfahren mit Akteneinsicht und unter Umständen der Heranziehung von Sachverständigen wehren. Damit droht der Verwaltungs- und Kostenaufwand zu steigen.

Wir raten auch aus diesen Gründen dringend davon ab, einen Wiederkehrenden Beitrag für Verkehrsanlagen im Kommunalabgabengesetz von Schleswig-Holstein zu verankern.

Gern erläutern wir Ihnen unsere Standpunkte auch noch einmal in einem mündlichen Vortrag.

Für Rückfragen und weitere Informationen stehen wir Ihnen jederzeit zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Ihr



(Dr. Hartmut Borchert)