

**Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 17/3212**

Finanzministerium
des Landes
Schleswig-Holstein



Finanzministerium | Postfach 7127 | 24171 Kiel

Staatssekretär

An den
Vorsitzenden
des Finanzausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Peter Sönnichsen, MdL
Landeshaus
24105 Kiel

nachrichtlich:

Herrn
Präsidenten
des Landesrechnungshofes
Schleswig-Holstein
Dr. Aloys Altmann
Hopfenstr. 30
24103 Kiel

Kiel, 06. Dezember 2011

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und des
Kommunalabgabengesetzes (Drucksache 17/1600)**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

wie am 24. November 2011 im Finanzausschuss vereinbart, übersenden wir Ihnen zum TOP 1 - Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und des Kommunalabgabengesetzes - die anliegende Finanzausschussvorlage des Innenministeriums des Landes Schleswig-Holstein für die weitere Beratung.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

Dr. Olaf Bastian



Staatssekretär

Vorsitzenden
des Finanzausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Landeshaus
24171 Kiel

über das
Finanzministerium
des Landes Schleswig-Holstein
Düsternbrooker Weg 64
24105 Kiel

5. Dezember 2011

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

dem Finanzausschuss liegt ein Gesetzentwurf zur Änderung der Gemeindeordnung und des Kommunalen Abgabengesetzes (LT-Drs. 17/1600) vor, der die Aufhebung der Beitragserhebungspflicht für Straßenausbaubeiträge sowie die Möglichkeit, anstelle einmaliger Beiträge wiederkehrende Beiträge für Verkehrsanlagen zu erheben, vorsieht. Das Innenministerium nimmt zu dem Gesetzentwurf wie folgt Stellung:

Der Gesetzentwurf entspricht weitgehend den Regelungen zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen in Rheinland-Pfalz. Bekanntermaßen hält das VG Koblenz diese vergleichbare Regelung zu wiederkehrenden Beiträgen im rheinland-pfälzischen Kommunalabgabengesetz für verfassungswidrig. Es hat diese dem Bundesverfassungsgericht zur Prüfung vorgelegt (VG Koblenz, 4 K 1392/10.KO vom 01.08.2011). Der Vorlagebeschluss wurde umfangreich begründet. Es wird für ratsam gehalten, die Entscheidung des BVerfG im Normenkontrollverfahren abzuwarten.

Zu den Regelungen des Gesetzentwurfs im Einzelnen nehme ich wie folgt Stellung:

1. Änderung des § 76 Abs. 2 Gemeindeordnung

Es wird folgender Satz 2 angefügt:

„Eine Rechtspflicht zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen besteht nicht.“

Diese Änderung soll die Kommunen von der zzt. bestehenden Verpflichtung zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen entbinden. Eine entsprechende Regelung findet sich bislang ausschließlich in den Gemeindeordnungen von Niedersachsen und – mit der Einschränkung auf Fahrbahnen – des Saarlandes. Eine Umfrage des Innenministeriums im Jahre 2010 hat ergeben, dass in anderen Bundesländern keine Absichten bestehen, eine Rechtsänderung durchzuführen.

Ein Verzicht auf Straßenausbaubeiträge hat eine Verlagerung der Kosten auf die Steuerpflichtigen zur Folge. Damit erhalten die durch die Maßnahmen bevorteilten Grundstückseigentümer die mit den beitragspflichtigen Maßnahmen verbundenen Vorteile vollständig auf Kosten der Allgemeinheit. Die Aufhebung der Beitragserhebungspflicht durch Änderung des § 76 Abs. 2 GO wird voraussichtlich dazu führen, dass Kommunen auf eine Beitragserhebung verzichten. Die damit entstehenden Einnahmeausfälle können zu einer Verschlechterung der Haushaltssituation bei Kommunen führen.

Durch die Änderung wird die Vorschrift des § 76 Abs. 3 GO nicht berührt und die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen wäre weiter zwingend, soweit die Gemeinde Kredite für die Finanzierung aufnehmen muss.

2. Änderung des § 8 Abs. 1 Kommunalabgabengesetz (KAG)

In Satz 3 soll der Anteil der Beitragsberechtigten (Gemeinden) künftig mindestens 15 v. H. (zzt. 10 v. H.) betragen.

Die Umsetzung dieses Vorschlages begegnet keinen rechtlichen Bedenken führt jedoch unmittelbar zu einer Erhöhung des von den Gemeinden zu tragenden Anteils.

In Satz 4 soll die bisherige Beschränkung der Möglichkeit der tiefenmäßigen Begrenzung auf den unbeplanten Innenbereich aufgehoben werden.

Durch eine Tiefenbegrenzung werden praktisch der Innen- und der Außenbereich voneinander abgegrenzt. Im Ausbaubeitragsrecht werden die Außenbereichsflächen mit einem geringeren Nutzungsfaktor in der Aufwandverteilung berücksichtigt, um sie entsprechend der wirtschaftlichen Nutzbarkeit heranzuziehen. Die Ausweitung der Tiefenbegrenzung-

regelung auf den Außenbereich kann dazu führen, dass dort belegene landwirtschaftlich genutzte Grundstücke nicht mehr anhand von Gewichtungsfaktoren, die die wirtschaftliche Bedeutung im Verhältnis zu den übrigen beitragspflichtigen Grundstücken abbilden, herangezogen werden können. Dies kann im Einzelfall negative Auswirkungen im Verhältnis zur Heranziehung nach bisheriger Rechtslage haben. Insoweit wird auf die diesbezüglichen Bedenken des SHGT (LT-Umdruck 17/3140) und der GeKom GmbH (LT-Umdruck 17/2916) verwiesen, die vom Innenministerium geteilt werden.

Eine mit der Änderung ebenfalls erfolgende Ausweitung auf den überplanten Innenbereich ist i.ü. systemwidrig, weil sich die wirtschaftliche Nutzbarkeit eines Grundstücks als Grundlage für die Beitragsbemessung bereits aus dem Bebauungsplan selbst ergibt.

Dem Innenministerium ist keine entsprechende Vorschrift eines anderen Bundeslandes bekannt. Von einer Umsetzung rate ich aus den genannten Gründen ab.

3. Einfügung eines neuen § 8 a KAG

Mit dem Gesetzentwurf soll durch die Einfügung einer neuen Vorschrift in das KAG alternativ die Möglichkeit zur Erhebung von sog. „wiederkehrenden Beiträgen“ geschaffen werden.

Entsprechende Regelungen gibt es bereits in den Kommunalabgabengesetzen einiger Länder. Der Gesetzgeber führt hiermit eine neue Abgabenart in das Kommunalabgabengesetz ein. Obgleich die Abgabe als Beitrag bezeichnet wird, handelt es sich im Rechtsinne um eine Abgabe eigener Art. Denn dem Beitrag im kommunalabgabenrechtlichen Sinne ist das Merkmal der Einmaligkeit, worauf Prof. Driehaus in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf (LT-Umdruck 17/2678) zutreffend hinweist, wesensimmanent.

Die Vor- und Nachteile eines sog. „wiederkehrenden Beitrags“ sind in den schriftlichen Stellungnahmen, die dem Ausschuss vorliegen, umfassend und hinreichend dargelegt worden. Herausgreifen will ich als wesentlichen Vorteil die temporäre Entlastung für einzelne Grundeigentümer. Deren Beitragsbelastung durch einen einmaligen möglicherweise hohen Beitrag verteilt sich dann auf mehrere Jahre. Beitragspflichtige Ausbaumaßnahmen führen bei den Betroffenen häufig gerade aufgrund der hohen einmaligen Belastung zu Akzeptanzproblemen, was dem Innenministerium aus zahlreichen immer wiederkehrenden

Beschwerden zu Einzelfällen bekannt ist. Den Kommunen wird mit dem sog. wiederkehrenden Beitrag ein alternatives Finanzierungsinstrument zur Verfügung gestellt und damit eine Handlungsvariante eröffnet. Insoweit dient der Gesetzentwurf auch der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung.

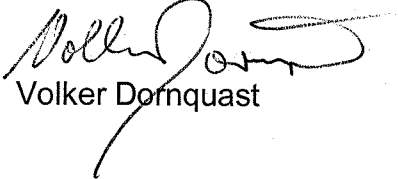
Auf die rechtliche Problematik, die sich aus dem Umstand ergibt, dass sich der Gesetzentwurf hinsichtlich des sog. wiederkehrenden Beitrags an das geltende Kommunalabgabengesetz des Landes Rheinland-Pfalz anlehnt, das insoweit wegen verfassungsrechtlicher Bedenken dem Bundesverfassungsgericht zur Überprüfung vorliegt, hatte ich eingangs bereits hingewiesen. Davon abgesehen kann die Bildung von Abrechnungseinheiten nach dem § 8 a des Gesetzentwurfs im Einzelfall grundsätzlich ebenfalls zu Akzeptanzproblemen und, daraus resultierend, zu Rechtsunsicherheiten führen, solange sich keine einheitliche Rechtsprechung entwickelt hat. Unbestreitbar ist, dass der sog. „wiederkehrende Beitrag“ sowohl im Hinblick auf das Satzungsrecht wie auch im Hinblick auf die Abgabenerhebung zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand und damit zu erhöhten Kosten führt, die letztlich von den Abgabepflichtigen zu tragen sind. Diese resultieren insbesondere daraus, dass der sog. „wiederkehrende Beitrag“ eine jährliche Beitragsberechnung und –erhebung erfordert. Im Gegensatz zum Ausbaubeitrag nach der geltenden Fassung des KAG ergibt sich hier das Risiko, dass ein zusätzlicher wiederkehrender Aufwand durch Rechtsmittel entsteht. Im Hinblick auf eine temporäre Entlastung der Abgabepflichtigen und die Vermeidung der dargestellten negativen Begleiterscheinungen verweist Driehaus in seiner Stellungnahme auf die Möglichkeit der Stundung eines einmaligen Beitrags bisheriger Art(s. dort III. 3.).

Der Gesetzentwurf sieht in Abs. 7 überdies vor, dass zur Vermeidung von Doppelbelastungen Überleitungsvorschriften getroffen werden können. Die Bildung von Abrechnungseinheiten im Rahmen der Erhebung von sog. „wiederkehrenden Beiträgen“ kann dazu führen, dass auch solche Beitragspflichtigen einbezogen werden, die in der Vergangenheit bereits zu einmaligen Ausbaubeiträgen herangezogen worden sind. Um unzulässige Eingriffe in die Eigentumsrechte der Betroffenen durch Doppelbelastung von vornherein zu vermeiden, darf der Gesetzgeber Übergangsregelungen nicht in das Ermessen der erhe-

bungsberechtigten Gemeinde stellen. Der Absatz 1 Satz 1, 1. Halbsatz sollte daher wie folgt gefasst werden:

„(1) Die Gemeinden bestimmen durch Satzung, ...“

Mit freundlichen Grüßen



Volker Dornquast