

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/330



**Bund der Steuerzahler
Schleswig-Holstein e.V.**

Lomsenstraße 48, 24105 Kiel
Tel. 0431/563065 - Fax 0431/567637
E-Mail: schleswig-holstein@steuerzahler.de

Der Präsident

An die
Vorsitzende des
Innen- und Rechtsausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Frau Barbara Ostmeier
Landeshaus
24105 Kiel

Kiel, 25. September 2012

Gesetzentwurf von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und SSW zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes und der Gemeindeordnung (Drucksache 18/91)

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,
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 soll einige Gesetzesänderungen rückgängig machen, die mit dem Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung und des Kommunalabgabengesetzes vom 13. März 2012 gerade erst beschlossen worden sind. Zu dem damaligen Gesetzesvorhaben haben wir mit Schreiben vom 25. Oktober 2011 (Umdruck 17/2950) ausführlich Stellung genommen. An den dort vertretenen Positionen halten wir fest.

Die einzelnen Elemente des Gesetzesvorschlages beurteilen wir wie folgt:

- Die Wiedereinführung einer verpflichtenden Beitragserhebung lehnen wir ab (Art. 1 Ziff. 1).
- Die Möglichkeit einer Ratenzahlung für den Ausbaubeitrag begrüßen wir ausdrücklich (Art. 1 Ziff. 2).
- Wiederkehrende Beiträge für Verkehrsanlagen gem. § 8 a des Kommunalabgabengesetzes lehnen wir grundsätzlich ab. Ohne Wiederkehrende Beiträge ist die Regelung für Vorauszahlungen überflüssig (Art. 1 Ziff. 3).
- Die mit Gesetz vom 13. März 2012 eingeführten Überleitungsvorschriften sind nach unserer Auffassung verzichtbar, insofern können sie entfallen (Art. 1 Ziff. 4).

- Da wir uns dafür aussprechen, die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen den Gemeinden freizustellen, muss in § 76 Abs. 2 Gemeindeordnung der Satz 2 erhalten bleiben (Art. 2).

Zur Begründung:

1. Den Gemeinden die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen freistellen

Der Bund der Steuerzahler spricht sich grundsätzlich für die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen aus. Das Instrument hat sich bewährt, um die Kosten für den Ausbau und die grundlegende Erneuerung von Straßen auf diejenigen umzulegen, die den überwiegenden Nutzen dieser Ausbaumaßnahme haben. Insofern empfehlen wir den Gemeinden, nach Möglichkeit entsprechende Beiträge zu erheben. Allerdings gibt es auch immer wieder besondere örtliche Verhältnisse, die einer sachgerechten und gleichmäßigen Erhebung von Straßenausbaubeiträgen entgegenstehen. In diesen Einzelfällen ist es verständlich, dass Gemeindevertretungen auf eine Straßenausbaubeitragssatzung verzichten.

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

Dieser Zustand war 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 haben wir es begrüßt, 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 halten wir nach wie vor die Freistellung für notwendig.

2. Ratenzahlung hilft Härtefälle abzumildern

Auch bei einer grundsätzlich zu begrüßenden Erhebung von Straßenausbaubeiträgen kann es zu unerwünschten Härtefällen kommen. So sind uns Beispiele aus dem Land Schleswig-Holstein bekannt, bei denen ein notwendiger und angemessener Straßenausbau, der von der Gemeinde korrekt berechnet wird, zu Beiträgen führt, die 15 Prozent und mehr des Verkehrswertes der betroffenen Hausgrundstücke beträgt. Wenn eventuell junge Familien sich solche Immobilien angeschafft haben, bei denen oft noch ein zusätzlicher Sanierungsbedarf besteht, dann kann der Straßenausbaubeitrag zur Existenzbedrohung werden. Zu berücksichtigen ist dabei auch, dass nach unserem Kenntnisstand in aller Regel Banken eine Finanzierung von Straßenausbaubeiträgen ohne zusätzliche Sicherheiten ablehnen.

Um solche Härtefälle abzumildern, kann die vorgeschlagene Regelung für § 8 Abs. 9 Kommunalabgabengesetz sehr hilfreich sein. Wir gehen davon aus, dass die Gemeindevertretungen, die in aller Regel die örtlichen Verhältnisse am besten beurteilen können, von dieser Möglichkeit verantwortungsbewusst Gebrauch machen werden.

3. Wiederkehrende Beiträge nach § 8 a Kommunalabgabengesetz sind abzulehnen

Aus grundsätzlichen Erwägungen lehnen wir Wiederkehrende Beiträge für Verkehrsanlagen nach § 8 a Kommunalabgabengesetz ab. Wir schlagen deshalb vor, im Rahmen der Gesetzesänderungen den kompletten § 8 a Kommunalabgabengesetz zu streichen. Damit könnten erhebliche juristische und ökonomische Bedenken ausgeräumt werden. In der Folge wäre die Einführung von Sonderregelungen für Vorauszahlungen überflüssig.

Es ist juristisch hoch umstritten, ob ein Wiederkehrender Beitrag verfassungskonform ist. So hat das Verwaltungsgericht Koblenz mit Beschluss vom 1. August 2011 (Aktenzeichen 4 K 1392/10.KO) 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 Wiederkehrenden Beiträgen 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 Bei-

tragspflichtige 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 Straßennetzes 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 des § 8 a KAG 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, 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 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 dazu, den Wiederkehrenden Beitrag für Verkehrsanlagen aus dem Kommunalabgabengesetz von Schleswig-Holstein zu streichen.

4. Übergangsvorschrift ist überflüssig

Die Übergangsvorschrift aus Art. 3 des Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und des Kommunalabgabengesetzes vom 13. März 2012 ist überflüssig. Es spricht nichts dagegen, dass für alle laufenden Ausbaumaßnahmen die neuen gesetzlichen Regelungen gelten, insbesondere dann, wenn der Wiederkehrende Beitrag – wie von uns empfohlen – aus dem Gesetz gestrichen wird.

5. Rechtssicherheit für Kommunen erhalten

Mit dem Gesetz vom 13. März 2012 wurde in § 76 Abs. 2 Gemeindeordnung eingefügt: „Eine Rechtspflicht zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen besteht nicht.“ Diese Regelung diene insbesondere dazu, mögliche strafrechtliche Vorwürfe gegen Gemeindevertreter abzuwehren, die bislang noch keine Straßenausbaubeitragssatzung beschlossen hatten und somit bei Aus- und Umbau sowie grundlegender Erneuerung von Gemeindestraßen keine Beiträge erhoben haben. Wie unter Ziff. 1 ausgeführt, hatte der Innenminister davor gewarnt, dass ein Verzicht auf Straßenausbaubeiträge möglicherweise strafrechtlich relevant als Untreue gewertet werden könnte. Dieses Damoklesschwert für viele Gemeindevertretungen und Bürgermeister in Schleswig-Holstein wurde durch die Regelung in der Gemeindeordnung entschärft. Deshalb sprechen wir uns vehement für eine Beibehaltung der derzeitigen Rechtslage aus.

Gern sind wir bereit, unsere Auffassungen auch noch einmal in einem mündlichen Vortrag zu erläutern.

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

Mit freundlichen Grüßen

Ihr



(Dr. Hartmut Borchert)