

Innen- und Rechtsausschuss
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Frau Vorsitzende
Barbara Ostmeier
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Tel. 0431 - 57 00 50 30
Fax: 0431 - 57 00 50 35
e-mail: info@staedteverband-sh.de
Internet: www.staedteverband-sh.de

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/2969

per Mail

Unser Zeichen: 22.10.01 zi-ma
(bei Antwort bitte angeben)

Datum: 02.06.2014

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes des Landes Schleswig-Holstein (KAG) und der Gemeindeordnung (GO) für Schleswig-Holstein

Gesetzentwurf der Fraktion der FDP – Drucksache 18/1651

Ihr Schreiben vom 15.04.2014 - AZ: L 21

Sehr geehrte Frau Ostmeier,
sehr geehrte Damen und Herren,

die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem o. g. Gesetzentwurf.

Vorab müssen wir feststellen, dass wir aus kommunaler Perspektive über den Gesetzesantrag durchaus überrascht sind, weil sich dieser in einer allein die kommunale Ebene betreffenden Angelegenheit nicht auf ein breites Fundament kommunaler Willensbildung stützt.

Wegen der inhaltlichen Positionierung der Kommunen in Schleswig-Holstein dürfen wir auf die Stellungnahmen im Gesetzgebungsverfahren der 17. Legislaturperiode zum Gesetz Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und FDP (LT-Drs 17/1600, dort Art. 1) verweisen. Schon damals haben die kommunalen Landesverbände sich dagegen ausgesprochen, dass die Pflicht zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen entfallen soll.

Diese ablehnende Haltung bleibt bestehen und wird wie folgt begründet:

Vorbemerkung:

Mit Blick auf die Finanzlage der Kommunen in Schleswig-Holstein darf nicht der Eindruck erweckt werden, die Kommunen in Schleswig-Holstein könnten auf Einnahmen verzichten.

Die Finanzlage der Kommunen ist u.a. dadurch gekennzeichnet:

- Der Anstieg der Defizite in den Kommunalhaushalten steigt in allen Kommunalgruppen mit unterschiedlicher Dynamik stetig weiter an und wird im Jahr 2012 ausweislich des Berichts des Innenministeriums über die Finanzsituation der Kommunen in Schleswig-Holstein die Rekordsumme von 1,15 Mrd. € erreichen
- Im Vergleich zu den anderen Flächenländern ist es Schleswig-Holstein auf kommunaler Ebene nicht gelungen in Zeiten der höchsten Steuereinnahmen positive Finanzierungssalden zu verzeichnen
- Die Kassenkredite, die nur in geringem Umfang und nur zur Finanzierung eines kurzfristigen Liquiditätsengpasses aufgenommen werden steigen von Jahr zu Jahr an und erreichten Ende 2012 einen Stand von 916 Mio. €
- Die Ausgaben (Sozialausgaben, Jugendhilfe, Ausbau Kinderbetreuung U 3, Unterhaltung der Infrastruktur usw.) steigen trotz verschiedener Entlastungsfaktoren weiter an

Anstatt den Weg einer Konsolidierungspartnerschaft für die Sanierung aller notleidenden öffentlichen Haushalte weiter zu beschreiten, sollen den Kommunen ausdrücklich Einnahmeverzichtsmöglichkeiten eingeräumt werden, obwohl bekannt ist, dass auch die Kommunen enorme Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung zu unternehmen haben. Insoweit hat auch der LRH in seinem Kommunalbericht für den kommunalen Bereich festgestellt, dass ebenso wie beim Land führt kein Weg an einer ernsthaften Haushaltskonsolidierung bei den Kommunen vorbeiführt.

Vor diesem Hintergrund halten wir es für das völlig falsche Signal, bei den Eigentümerinnen und Eigentümern in Schleswig-Holstein über die Änderung der Gemeindeordnung den Eindruck und die Erwartungshaltung zu wecken, dass Finanzausstattung der Gemeinden in Schleswig-Holstein es zuließe, auf eine Beitragserhebung für die Herstellung, den Ausbau und Umbau sowie die Erneuerung zu verzichten.

Im Übrigen dürfen wir auf die rechtspolitische Diskussion zur nachhaltigen Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur auf Grundlage der Sonder-Verkehrsministerkonferenz vom 02. Oktober 2013 verweisen, mit der die Botschaft, die Kommunen könnten auf Beiträge zur Verkehrsinfrastrukturfinanzierung verzichten, ebenfalls nicht in Einklang zu bringen ist.

§ 76 Abs. 2 Satz 2 GO soll einen neuen Satz 2 erhalten, wonach eine Rechtspflicht zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen nicht besteht. Diese Regelung begegnet erheblichen rechtlichen und rechtspolitischen Bedenken.

1. Die Verzichtsmöglichkeit ist systemwidrig

Die aus § 76 Abs. 2 GO grundsätzlich abzuleitende Rangfolge der kommunalen Finanzmittelbeschaffung soll partiell durchbrochen werden. Beiträge sind den Entgelten für Leistungen zuzurechnen, die im Rang der Kommunalfinanzierung aus Steuern vorgehen. Dem liegt der Gedanke zugrunde, dass derjenige, der eine kommunale Leistung in Anspruch nimmt, auch die Kosten seines wirtschaftlichen Vorteils tragen soll. Damit wird vermieden, dass begünstigende Leistungen nur für einen kleinen

Kreis der Bevölkerung aus allgemeinen Deckungsmitteln finanziert werden. Die Finanzierungslast soll grundsätzlich den Begünstigten aufgebürdet werden. Dieser Grundsatz ist in der Rechtsprechung seit Jahrzehnten anerkannt. Insoweit hat bereits das Oberverwaltungsgericht Münster in einem

Urteil vom 20.09.1979 – XV A 2589/78 -, DVBL 1980 Seite 72 ff.,

für das in § 76 GO Schleswig-Holstein vergleichbare nordrhein-westfälische Recht festgestellt:

„Diese zwingend festgelegte Rangfolge bei der Inanspruchnahme für die Erfüllung der kommunalen Aufgaben benötigten Deckungsmittel verpflichtet die Gemeinden dazu, die ihnen gesetzlich zugewiesenen Aufgabenquellen voll auszuschöpfen, insbesondere dazu, die ihnen eröffneten Möglichkeiten zur Erhebung spezieller Entgelte (z. B. Gebühren und Beiträge) (...) vorrangig wahrzunehmen. (...) Die Erhebung gemeindlicher Steuern ist nur gestattet, soweit spezielle Leistungsentgelte nicht ausreichen. Ein Verzicht auf die Erhebung spezieller Entgelt ist also unzulässig. Der Gesetzgeber tritt damit einer Tendenz entgegen, möglichst viele Lasten der Allgemeinheit, d. h, dem Steuerzahler, aufzuerlegen und entspricht zugleich der das gemeindliche Haushaltsrecht bindenden Forderung der neuen Kommunalabgabengesetze nach der Erhebung kostendeckender Abgaben.“

Auf gleicher Linie liegt die Literaturmeinung. Insoweit geht *Driehaus*

Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 8. Auflage 2007, § 28 Randnummer 8,

davon aus, dass Gemeindeordnungen grundsätzlich zwingend vorgeben, dass die Gemeinden von denjenigen, die durch eine kommunale Leistung besonders begünstigt werden, dafür ein spezielles Entgelt zu verlangen haben. Das Gemeindehaushaltsrecht begründet über die sich aus dem Wortlaut der beitragsrechtlichen Vorschriften ergebenden Regeln hinaus eine Pflicht zur Beitragserhebung. Auf gleicher Linie liegt die Auffassung von *Arndt*,

in Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunalfinanzen, 2006, § 16 Randnummer 11 ff.

der davon ausgeht, dass soweit die Gemeinden zur Erhebung von Beiträgen berechtigt sind, für sie jedenfalls bei Beiträgen in Zusammenhang mit Straßenausbaumaßnahmen grundsätzlich auch eine Beitragspflicht besteht. Das ergäbe sich bereits aus den jeweiligen in landesrechtlichen Kommunalverfassungen verankerten haushaltswirtschaftlichen Grundsätzen, wonach die Gemeinden ihre Einnahmen vorrangig aus Entgelten für ihre Leistungen erst nachrangig aus Steuern zu beschaffen haben.

Zuletzt hat das Landesverfassungsgericht für das Land Schleswig-Holstein anlässlich seiner Entscheidung zur Schülerbeförderung

festgestellt, dass

„soweit die sonstigen Finanzmittel nicht ausreichen, es den Kommunen - anders als dem Landesgesetzgeber - aufgrund der Vorrangregelung in § 76 Abs. 2 S. 1 GO im Interesse der öffentlichen Haushalte und der Beitragsgerechtigkeit zudem untersagt (ist), gegenüber einem begünstigten Personenkreis auf vorteilsgerechte Entgelte für kommunale Leistungen zu verzichten und diese über Steuermittel zu Lasten der Allgemeinheit zu finanzieren (vgl. OVG Thüringen, Urteil vom 31. Mai 2005 - 4 KO 1499/04 - DVBl 2005, 1598, Juris Rn. 39).“

2. Rechtspolitische Rechtfertigung für die Verzichtsmöglichkeit nicht erkennbar

Wenn Schleswig-Holstein diesen nahezu in allen landesrechtlichen Regelungen anerkannten Grundsatz durchbrechen will, bedarf es nach unserer Auffassung hierzu einer besonderen Rechtfertigung. D. h., es müsste dargelegt werden, warum es zukünftig möglich sein soll, dass Grundstückseigentümer (Erbbauberechtigte), denen durch die Inanspruchnahme die Möglichkeit einer ausgebauten öffentlichen Anlage im Verhältnis zur Allgemeinheit besondere wirtschaftliche Vorteile erwachsen, diese zusätzlichen Vorteile künftig nicht mehr durch eine Geldleistung ausgleichen sollen. Es müsste rechtspolitisch begründet werden, dass es gerechtfertigt ist, dass die Vorteilsempfänger die Leistungen der Gemeinde zukünftig entgeltlos erhalten und stattdessen die Vorteile auf die Allgemeinheit abgewälzt werden. Diese Rechtfertigung ist nach Auffassung der kommunalen Landesverbände nicht herzuleiten.

3. Verzicht auf Straßenausbaubeiträge führt im Regelfall nur zur Verlagerung nicht aber zum Fortfall der Abgabenlast

Festzustellen bleibt, dass ein Verzicht auf Straßenausbaubeiträge im Regelfall eine Verlagerung der Kosten auf die Steuerpflichtigen zur Folge hat. Die Kommunen in Schleswig-Holstein sind – bis auf wenige Ausnahmen abgesehen – nicht in der Lage, Straßenausbau aus bestehenden Rücklagen zu finanzieren, wobei im Falle des Bestehens von Rücklagen, diese wiederum ebenfalls durch den Steuerzahler finanziert worden sind.

4. Bei Verzicht auf Straßenausbaubeiträge droht eine höhere Verschuldung

Der Landesrechnungshof verweist zu Recht auf die Gefahr, dass bei Gebrauchmachen der Verzichtsmöglichkeit das Risiko steigender Verschuldung für die Kommunen in Schleswig-Holstein steigt. Dies ergibt sich zwangsläufig aus der (negativen) Vorbildwirkung des Verzichts auf Straßenausbaubeiträge. Es muss davon ausgegangen

werden, dass gerade im Nachbarschaftsverhältnis das Bestehen einer Straßenausbaubeitragspflicht in der einen Gemeinde und der Verzicht in der anderen Gemeinde kommunalpolitisch auf Dauer unter dem Postulat der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nicht akzeptiert werden wird. Mit anderen Worten: Eine Verzichtsmöglichkeit wird faktisch zu einem Zustand des flächendeckenden Verzichts führen, dem dann wiederum von der Kommunalaufsicht unter dem Gesichtspunkt des Ausschöpfens möglicher Einnahmequellen begegnet werden muss.

5. Keine Erforderlichkeit der Regelung

Die Städte und Gemeinden haben eine Änderung des § 76 GO nicht gefordert. In den Städten und Gemeinden Schleswig-Holsteins ist die Straßenausbaubeitragsenerhebung seit Jahrzehnten die Regel.

6. Keine echte Wahlfreiheit und keine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung

Eine Vielzahl von Kommunen, nicht etwa nur die Städte, sind Fehlbedarfsempfänger im kommunalen Finanzausgleich und haben als Voraussetzung für die Gewährung von Fehlbetragszuweisungen Straßenausbaubeiträge zu erheben und dabei regelmäßig auch die gemeindlichen Eigenanteile im Rahmen von Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen auf ein Mindestmaß zu begrenzen. Eine gesetzliche Freistellung von der Beitragserhebungspflicht ist insoweit geeignet, zu einem erheblichen Ungleichgewicht der kommunalen Belastung der Eigentümerinnen und Eigentümer in den unterschiedlichen Kommunen zu führen. Die kommunale Selbstverwaltung wird damit insgesamt nicht gestärkt. Zu berücksichtigen ist auch, dass jedenfalls diejenigen Kommunen, die gezwungen sind, Anträge auf Fehlbetragszuweisungen zu stellen, weiterhin einer Beitragserhebungspflicht unterliegen werden (Ermessensreduzierung auf Null) auch weil zu erwarten steht, dass die Kommunalaufsicht dieses unter dem Gesichtspunkt der Ausschöpfung der Einnahmequellen einfordern wird.

7. Negativer Rückkopplungseffekt für die Finanzausstattung der Kommunen durch das Land

Im Falle einer Umsetzung der Überlegungen steht zu erwarten, dass landesweit von den Beitragspflichtigen die kommunalpolitische Forderung erhoben wird, von der neu geschaffenen Möglichkeiten des § 76 Abs. 2 Satz 2 GO auch Gebrauch zu machen, mit der Folge, dass die Mittel aus anderen Finanzmitteln aufgebracht werden müssen. Aus Sicht des Landes müsste es ausgeschlossen sein, dass durch den Verzicht auf die Beitragserhebung für Straßenausbaumaßnahmen insgesamt der kommunale Finanzbedarf im Rahmen des verfassungsrechtlich garantierten Anspruchs auf aufgabenangemessene Finanzausstattung erhöht wird, mit der Folge, dass zusätzliche Ansprüche an die Leistungen aus dem kommunalen Finanzausgleich gestellt werden.

Anderenfalls würden die von Land und Kommunen gemeinsam zu betreibenden Anstrengungen der Gesamtkonsolidierung der öffentlichen Haushalte konterkariert.

8. Negativer Rückkopplungseffekt für den kommunalen Finanzausgleich

Darüber ergeben sich völlig neue interkommunale Fragestellungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs. Insoweit stellt sich bspw. die Frage, ob diejenige Gemeinde, die auf eigene Einnahmen verzichtet, in vollem Umfang an Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs partizipieren darf. Auch insoweit sind die Hinweise des Landesverfassungsgerichts für das Land Schleswig-Holstein beachtlich

Urteil vom 03. September 2012 – LVerfG 1/12 –, juris

wenn dort festgestellt wird:

„Dem kann auch nicht durch einen Verweis auf etwaige höhere Einnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich begegnet werden. Zwar gehören diese Einnahmen zu den „sonstigen Finanzmitteln“ im Sinne der Vorrangregelung des § 76 Abs. 2 S. 1 GO (von Scheliha/ Sprenger, a.a.O., Rn. 10 noch zum Begriff „sonstigen Einnahmen“ in § 76 Abs. 2 GO a.F.). Es ist aber für Gemeinden anerkannt, dass diese sich nicht durch Verzicht auf Einnahmen, beispielsweise durch besonders niedrige Hebesätze bei der Gewerbesteuer, bedürftig machen dürfen, um derartige Leistungen zu erhalten oder einer Kreisumlage zu entgehen (LVerfG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 13. Juni 2006 - LVG 7/05 - NVwZ 2007, 78 ff., Juris Rn. 134; OVG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 21. Juni 2011 - 2 MB 30/11 - NordÖR 2011, 448 ff., Juris Rn. 22).“

9. Verfassungsrechtlich steht das Land in der Pflicht für mehr und nicht für weniger Einnahmen zu sorgen

Seit dem Jahr 2007 greift das Land Schleswig-Holstein jährlich mit 120 Mio. € in den kommunalen Finanzausgleich ein. Finanzverfassungsrechtlich ist das Land gehalten, diesen Eingriff zu kompensieren, u.a. neben der Begrenzung von Ausgaben auch durch das Verschaffen von Mehreinnahmen. Die Zielrichtung des Art. 2 des Gesetzentwurfs ist aber gerade, die Einnahmehasis der Kommunen zu schmälern. Insoweit verletzt das Land seine Garantenstellung für die Finanzausstattung der Kommunen.

10. Verzicht auf Beitragserhebungspflicht ist ein Sonderweg, den sich ein Land, das Empfänger von Konsolidierungshilfen ist, nicht leisten kann

Im Vergleich zu anderen landesrechtlichen Regelungen stellt der Gesetzentwurf einen Sonderweg dar.

Den kommunalen Landesverbänden ist bekannt, dass das Bundesland Niedersachsen – soweit ersichtlich als einziges Bundesland – die Rechtspflicht zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen ausschließt. Mit Gesetz vom 15.11.2005 wurde die Beitragserhebungspflicht mit Wirkung zum 01.01.2006 in Niedersachsen jedoch wieder eingeführt und ausweislich der Gesetzesbegründung (LT-Drs. 15/1680, Seite 47) wie folgt begründet:

„Abs. 2 Satz 2 wird gestrichen; für die bisherige Regelung gibt es kein Vorbild in anderen Ländern. Sie hat auch ihren Gehalt für Niedersachsen generell verloren, nachdem die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen in den Gemeinden inzwischen zur Regel geworden ist und sie der Steuererhebung schon faktisch vorgeht. Einer Kreditaufnahme gehen insbesondere Einzahlungen aus Investitionstätigkeit, also Zuweisungen- und Zuschüsse, sowie Veräußerung, Beiträge und ähnliche Abgaben vor.“

Mit Wirkung vom 01.01.2007 wurde durch Gesetz vom 07.12.2006 der Satz 2 in der niedersächsischen Gemeindeordnung wieder eingefügt und damit entfiel die Rechtspflicht zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen erneut. Dies hatte den Grund, dass die Kasation der vorher bestehenden Wahlfreiheit auf kommunalpolitischen Widerstand traf. Dies zeigt zugleich, dass für den Fall, dass die Verzichtsmöglichkeit eingeführt wird, davon auszugehen ist, dass dieser Rechtszustand sich als irreversibel erweisen kann. Deshalb bedarf die gesetzgeberische Entscheidung besonderer Sorgfalt hinsichtlich der möglichen kurz-, mittel- und langfristigen Folgen für die Finanzausstattung der Kommunen. Ein Sonderweg des Landes Schleswig-Holstein ist nicht zielführend.

Insgesamt begegnet die Neuregelung des § 76 Abs. 2 Satz 2 GO erheblichen kommunalrechtlichen und rechtspolitischen Bedenken. Der Landtag Schleswig-Holsteins sollte dringend von einer Änderung absehen.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Marc Ziertmann
Stv. Geschäftsführer