



Landesrechnungshof Postfach 3180 24030 Kiel

Vorsitzende
des Innen- und Rechtsausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtags
Frau Barbara Ostmeier, MdL
Landeshaus
24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/7289

Ihr Schreiben vom
14.12.2016

Unser Zeichen
AL 4

Telefon 0431 988-0
Durchwahl 988-8660

Datum
26. Januar 2017

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes
(LT-Drs. 18/4815 und 18/4884);**

hier: Schriftliche Anhörung

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

mit dem o. a. Schreiben wird der Landesrechnungshof gebeten, eine Stellungnahme zu dem genannten Gesetzentwurf der CDU-Landtagsfraktion sowie zu dem entsprechenden Änderungsantrag der Fraktion der PIRATEN abzugeben. Dieser Bitte kommen wir gerne nach. Auch aus Sicht der Finanzkontrolle wäre es sehr wünschenswert, wenn in dieser seit Jahren kontrovers diskutierten Problematik endlich eine nachhaltige Lösung gefunden werden könnte.

Es geht um die Kommunale Selbstverwaltung an sich, die hieraus abgeleitete kommunale Finanzhoheit und auch um Rechtsfrieden. Dabei dürfen die derzeit bestehenden gesetzlichen Regelungen zur Einnahmebeschaffung der Gemeinden nicht außer Acht gelassen werden. Die Entscheidungsfindung wird eine umfassende Abwägung aller Interessenslagen erfordern.

Der Landesrechnungshof hält die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen weiterhin für erforderlich. Er spricht sich dafür aus, das bisher kaum genutzte, aber in § 8a KAG geregelte Instrumentarium der wiederkehrenden Beiträge in der Praxis zu erproben.

Ausgangslage

Das Straßenbaubeitragsrecht auf Basis des Kommunalabgabengesetzes für das Land Schleswig-Holstein (KAG) hat den Landesgesetzgeber in den vergangenen Jahren bereits häufiger beschäftigt. Aus der „Doppeländerung“ des KAG in den Jahren 2011 (Abschaffung der Beitragserhebungspflicht) und 2012 (Wiedereinführung der Beitragserhebungspflicht) ist deutlich geworden, dass die in der Praxis immer wieder auftretende Problematik eine politische Dimension aufweist. Angesichts der Komplexität der Materie und der Tatsache, dass sich das Beitragsrecht immer mehr zu Richterrecht entwickelt hat, soll die folgende Stellungnahme des Landesrechnungshofs dazu beitragen, dem Landesgesetzgeber einige Aspekte zur Finanzierung des Straßenausbaus mit ihren Vor- und Nachteilen zu skizzieren.

Steuerfinanzierung

In der Diskussion um Alternativen für die Beitragserhebung ist häufiger das Stichwort „Steuerfinanzierung“ zu hören. Angesichts der derzeitigen Rechtslage (Einnahmebeschaffungsgrundsätze § 76 GO) führt dies dazu, dass diese Alternative Änderungen über das Beitragsrecht hinaus erfordert.

Das Stichwort „Steuerfinanzierung“ beschreibt den Umstand, dass bei einem partiellen oder vollständigen Wegfall der Beitragserhebungspflicht die dadurch ausfallenden Mittel substituiert werden müssen, um den haushaltsrechtlich erforderlichen Haushaltsausgleich zu erreichen. Bei sonst gleichen Bedingungen steht den Kommunen dabei unmittelbar lediglich die Erhöhung ihrer Realsteuerhebesätze zur Verfügung. Bei grundstücksbezogenen Zahlungen spricht dann durchaus einiges dafür, über eine Anhebung des Hebesatzes bei der Grundsteuer B zu diskutieren.

Die Rechtsprechung zu „maximalen Hebesätzen“ in Nordrhein-Westfalen, wo Hebesätze der Grundsteuer B von über 800 Punkten für rechtlich zulässig erachtet wurden, macht mit Blick auf den schleswig-holsteinischen gewogenen Durchschnitts- hebesatz aller Gemeinden bei der Grundsteuer B (2015: 376 Punkte), aber auch den entsprechenden Hebesatz der kreisfreien Städte (494 Punkte) deutlich, dass hier noch „Spielraum“ vorhanden wäre.

Dieser Ansatz entspricht dem Gedanken aus der Finanzwissenschaft (Niemeier/ Gramlich, KommJur 2015, 41), das kommunale Straßensystem zähle zu den öffentlichen Gütern, deren besondere Eigenschaft darin bestehe, dass die Vorteile, die sie den Bürgern bieten, diesen nicht zwingend zugerechnet werden können. Wenn die Vorteile öffentlicher Maßnahmen den potenziellen Beitragszahlern aber nicht zugerechnet werden können, könne das Äquivalenzprinzip nicht angewandt werden und könnten Abgaben in Form von Beiträgen nicht erhoben werden. Öffentliche Güter seien aus Steuern zu finanzieren. Auch der kommunale Finanzierungsanteil stelle eine teilweise Steuerfinanzierung dar, zu der auch die Grundstückseigentümer über die kommunalen Steuern beitragen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofs würde dieser Ansatz zu einem Systemwechsel führen und weitere rechtliche Fragestellungen aufwerfen, bis hin zu etwaigen Auswirkungen auf den kommunalen Finanzausgleich. Dies führt zu der Frage, ob sich nicht eine angemessene Lösung unter Beibehaltung des Systems der Beitragsfinanzierung finden lässt.

Einmaliger Beitrag

Das Beitragsrecht ist sowohl im Bundesrecht (Baurecht) als auch in den Kommunalabgabengesetzen der Länder seit langem verankert. Wie andere Abgaben auch, dient es fiskalischen Interessen der Kommunen (hier: Investitionsfinanzierung). Dabei muss es einen Bezug der beitragspflichtigen Maßnahme zu einem „Vorteil“ für die Grundstückseigentümer geben (Prinzip des Vorteilsausgleichs).

Beiträge dienen also dazu, einen bestimmten Sonderaufwand der Verwaltung auf diejenigen Personen, Unternehmen oder Gruppen abzuwälzen, denen der Aufwand

zuzurechnen ist. Die Kommune stellt eine öffentliche Einrichtung zur Verfügung und derjenige, der davon einen besonderen Nutzen hat, nämlich die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Einrichtung, soll zu den Kosten beitragen. Dabei ist es nicht erforderlich, dass diese Vorteile von dem Pflichtigen wirklich wahrgenommen werden, vielmehr genügt die Möglichkeit dazu (sog. abstrakter Vorteil). Entscheidendes Gewicht kommt also der Diskussion um den individualisierbaren Vorteil zu.

Das Bundesverfassungsgericht hat deutlich gemacht, dass es keinen eigenständigen vollständigen verfassungsrechtlichen Beitragsbegriff gibt (BVerfGE 137, 1-29, Rdn. 43). Nach seiner Rechtsprechung liege bei Straßenausbaubeiträgen der individuell zurechenbare Sondervorteil der Beitragspflichtigen in der Möglichkeit des Zugangs bzw. der Zufahrt zu ihren Grundstücken.

Die umfangreiche Rechtsprechung zum Beitragsrecht zeigt allerdings, dass die von der Beitragserhebung betroffenen Bürgerinnen und Bürger sich der Argumentation über einen ihnen unmittelbar zufließenden „Vorteil“ häufig nicht anschließen können.

Ein Indiz hierfür ist auch die Petition von Ende 2016, bei der laut Presseberichterstattung über 20.000 Unterschriften zusammengekommen sein sollen.

Wie der Landesrechnungshof anlässlich der beiden letzten Änderungen des KAG in den Jahren 2011 und 2012 bereits dargelegt hat (LT-Umdruck 17/2878 und LT-Umdruck 18/143), hält er die bestehenden Regelungen jedoch für insgesamt sachgerecht und bewährt. Und zwar in Kenntnis der bereits damals existierenden „Praxisprobleme“ mit dem Beitragsrecht.

Diese Grundeinschätzung zum Beitragsrecht hält er auch heute noch aufrecht. Denn der Landesrechnungshof kommt nach wie vor zu der Beurteilung, dass „Praxisprobleme“ weniger mit dem Beitragsrecht an sich zu tun haben, sondern vielmehr mit dessen Anwendung durch die Kommunen. Wenn Kommunen mit den Grundstückseigentümern rechtzeitig kommunizieren, sie den „Gemeinwohlanteil“ sach- und vorteilsgerecht festsetzen und sie bei Härtefällen bürgerfreundlich agieren, dürfte ein Großteil der in Einzelfällen auftretenden „Praxisprobleme“ lösbar sein.

Andererseits sollten die mit der Umsetzung des Beitragsrechts ohne Zweifel auftretenden dauernden Irritationen auch ernst genommen und nach einer möglicherweise existierenden besseren Lösung als der derzeitigen gesucht werden.

Beitragserhebung als Kann-Vorschrift

Die Erforderlichkeit der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen ergibt sich aus dem Finanzbedarf der Gemeinden. Wie der Landesrechnungshof in seinem 8. Kommunalbericht dargestellt hat, gibt es in Schleswig-Holstein immer noch Kommunen, die erhebliche Finanzprobleme und unausgeglichene Haushalte haben. Bei einer „Kann-Beitragserhebungsregelung“ müsste geklärt werden, welche Auswirkungen die Einnahmebeschaffungsgrundsätze auf die Ermessensausübung der Kommune haben. Weiter wäre zu klären, welcher finanzielle Spielraum vorhanden sein muss, um von der Beitragserhebung abzusehen. Kann es dadurch nicht zu einem Standortwettbewerb der Gemeinden kommen und ist dieser zu akzeptieren oder sogar gewollt?

Nach alledem präferiert der Landesrechnungshof grundsätzlich die Beibehaltung der Regelungen des KAG verbunden mit einer Optimierung der Kommunikation seitens der Kommunen gegenüber den örtlichen Grundstückseigentümern.

Eine Meldung des shz-Verlages vom 16.01.2017 ist mit folgender Überschrift versehen: „Bauern fordern Abgabe für ländliche Wege von allen Dorfbewohnern“. Darin appelliert der Vizepräsident des Bauernverbandes, Klaus-Peter Lucht, an die Kommunen, das Instrument der wiederkehrenden Ausbaubeiträge anzuwenden.

Ein interessanter Ansatz, der die Frage aufwirft, ob dieser Ansatz nicht insgesamt stärker verfolgt werden sollte.

Wiederkehrende Beiträge

Mit der Änderung des Kommunalabgabengesetzes im Jahr 2012 hat der Landesgesetzgeber - anderen Landesgesetzgebern folgend - die Erhebung sogenannter „wiederkehrender Beiträge für Verkehrsanlagen“ zugelassen (§ 8 a KAG). Nach dieser Vorschrift wird zugelassen, dass anstelle der Erhebung einmaliger jährlicher

Beiträge die jährlichen Investitionsaufwendungen für die öffentlichen Straßen, Wege und Plätze (Verkehrsanlagen) ihres gesamten Gebiets oder einzelner Abrechnungseinheiten (Gebietsteile) als wiederkehrender Beitrag auf alle in dem Gebiet oder in der Abrechnungseinheit gelegenen Grundstücke verteilt werden, denen durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme der im Abrechnungsgebiet gelegenen Verkehrsanlagen ein besonderer Vorteil geboten wird. Der wiederkehrende Beitrag wird nicht als Gegenleistung für eine konkrete beitragsfähige Straßenausbaumaßnahme der Gemeinde erhoben, sondern vielmehr für den Erhalt der wegemäßigen Erschließung des jeweiligen Grundstücks durch die Gemeinde als Anbindung an das inner- und überörtliche Verkehrsnetz. Zu den Einzelheiten dieses erstmals zugelassenen Finanzierungsinstruments verweist der Landesrechnungshof der Einfachheit halber auf den im Dezemberheft 2016 der Zeitschrift „Die Gemeinde“ erschienenen umfangreichen Aufsatz von Herrn Dr. Dörschner (S. 302 ff.). In diesem Aufsatz sind der Anlass, die mit der Einführung dieser Abgabe verbundenen Hoffnungen, der rechtliche Rahmen und auch ein Fazit enthalten. Deutlich wird aus dem Aufsatz, dass diese neue Abgabe gegenüber den einmaligen Beiträgen durchaus Vorteile, aber leider auch Nachteile haben kann.

Das Bundesverfassungsgericht hat die Verfassungsmäßigkeit der wiederkehrenden Beiträge bestätigt. Es sieht wiederkehrende Beiträge als nicht steuerliche Abgaben an, weil sie nicht zur Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben, sondern speziell zur Finanzierung des Straßenausbaus, also für einen besonderen Finanzbedarf, erhoben werden. Das Gericht erkennt die Möglichkeit der besseren Erreichbarkeit der beitragspflichtigen Grundstücke und besseren Nutzbarkeit des Gesamtverkehrssystems sowie dessen Aufrechterhaltung und Verbesserung als solchem eine den Gebrauchswert der Grundstücke positiv beeinflussende Eignung zu und akzeptiert wiederkehrende Beiträge als nicht willkürlich. Eine Steigerung des Verkehrswerts sei nicht erforderlich. Aus Gründen der Belastungsgleichheit dürfe sich der Sondervorteil, dessen Inanspruchnahme durch die Erhebung eines Beitrags ausgeglichen werden soll, nicht in der Weise auflösen, dass Beitragspflichtige keinen größeren Vorteil aus der potenziellen Inanspruchnahme der Gegenleistung ziehen können als die nicht-beitragspflichtige Allgemeinheit.

Dem Landesrechnungshof sind bisher in Schleswig-Holstein keine gerichtlichen Entscheidungen zu § 8a KAG bekannt. Nach seiner Einschätzung dürfte daher die Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen nach § 8a KAG gegenwärtig noch mit rechtlichen Risiken verbunden sein.

Derzeit kann nicht abschließend beurteilt werden, ob sich über wiederkehrende Beiträge ein einfacherer, verständlicherer und akzeptablerer Vollzug von Straßenausbaubeiträgen realisieren lässt. Wiederkehrende Beiträge nach § 8 a KAG können nach Auffassung des Landesrechnungshofs aber ein Mittel sein, bestimmte Probleme und Konflikte zu vermeiden, die bei der Erhebung einmaliger Straßenausbaubeiträge aufgetreten sind. Viele Grundstückseigentümer würden an den Straßenausbaukosten beteiligt und Belastungsspitzen für einzelne Grundstückseigentümer könnten vermieden werden. Der Gedanke der Solidargemeinschaft würde in den Vordergrund treten. Den Gemeinden stünde ein regelmäßiger Beitrag für den Straßenausbau zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Erhard Wollny