



Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/7309

Stellungnahme

Zum

Gesetzentwurf

der Fraktion der CDU

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes

LT-Drucksache 18/4815

vom 02.11.2016

Änderungsantrag

der Fraktion der PIRATEN

LT-Drucksache 18/4884

vom 16.11.2016

Bearbeiter: Univ.-Prof. Dr. Christoph Brüning

Mit Schreiben vom 14. Dezember 2016 wurde dem Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften Gelegenheit gegeben, zu o. g. Gesetzentwurf sowie zum Änderungsantrag schriftlich Stellung zu nehmen.

Das Institut kommt dieser Bitte gerne nach und äußert sich wie folgt:

Vorstand:

Prof. Dr. Christoph Brüning (gf.), Direktor des Landtages Prof. Dr. Utz Schliesky, Prof. Dr. Dr. Ulrich Schmidt

Den kommunalhaushaltsrechtlichen Hintergrund der vorgeschlagenen Änderung zum Erschließungsbeitragsrecht bildet § 76 Abs. 2 GO. Anders als beim letzten Gesetzentwurf, der auf eine Abschaffung der kommunalen Erhebungspflicht bei Erschließungsbeiträgen zielte (vgl. LT-Drucks. 18/1651), soll die haushaltsrechtliche Grundentscheidung diesmal unangetastet bleiben. Die Folge wäre eine inkohärente Regelung der Finanzmittelbeschaffung, weil die Grundsätze unverändert anordneten, was die Ausgestaltung im KAG nicht mehr nachvollzöge. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang im Übrigen, dass die nun initiierte Gesetzesänderung einen Rechtszustand wiederherstellen will, der zwischenzeitlich bereits geschaffen worden war und infolge wechselnder politischer Mehrheiten im Landtag wieder abgeschafft worden ist.

Der Sache nach werden die haushaltsrechtlichen Vorschriften über die Einnahmebeschaffungsgrundsätze im Fachrecht um eine Ausnahme dergestalt verändert, dass eine bestimmte Art spezieller Entgelte (Beiträge) nicht mehr vorrangig vor einer Finanzierung einer Investitionsmaßnahme aus allgemeinen (Steuer-)Mitteln gewählt werden muss. Ungeachtet aller politischen und tatsächlichen Vorbehalte gegen Erschließungsbeiträge spricht nichts für das Absehen von einer Beitragserhebungspflicht und die Eröffnung kommunalen Ermessens hinsichtlich des Ob der Veranlagung. Richtigerweise bestehen Wahlmöglichkeiten der kommunalen Körperschaften nur zwischen verschiedenen speziellen Entgelten, also ggf. zwischen Anschlussbeiträgen und Benutzungsgebühren, nicht aber im Hinblick auf eine Alternativität von Steuer- und Entgeltabgaben.

Mit der Änderung von § 8 Abs. 1 Satz 1 KAG durchbricht der Gesetzgeber den Charakter des Beitrags als dem Vorteilsausgleich dienender Entgeltart. Vor allem Grundstückseigentümer, denen (aus)gebaute öffentliche Einrichtungen oder Anlagen im Verhältnis zur Allgemeinheit besonders zugutekommen, sollen diese zusätzlichen Vorteile durch eine Geldleistung ausgleichen. Denn bei einer Finanzierung der von der Gemeinde erbrachten Leistung durch Steuern erhielten die Grundstückseigentümer die von dieser Leistung ausgelösten zusätzlichen Vorteile auf Kosten der Allgemeinheit, das heißt entgeltlos (Driehaus, in: ders. [Hrsg.], Kommunalabgabenrecht, Loseblatt-Kommentar Stand Juli 2016, § 8 Rn. 14).

Ohne die Gesetzesänderung besteht deshalb jedenfalls dort eine Beitragserhebungspflicht und in der Folge die Pflicht zum Erlass einer den gesetzlichen Bestimmungen genügenden Satzung, wo ein Vorteilsausgleich nicht über die Erhebung von Gebühren er-

reicht werden kann. Das ist bei Straßenausbaubeiträgen gerade der Fall. Die Weigerung, Satzungen überhaupt bzw. Satzungen mit vorteilsangemessenem Gemeinde-/Anliegeranteil zu erlassen, verletzt dann den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und erfüllt den Straftatbestand der Untreue gemäß § 266 Abs. 1 StGB (vgl. OLG Naumburg, U. v. 18.7.2007 – 2 Ss 188/07 –). Hierauf hat das Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein beitragsberechtigte Kreise und Städte sowie nachgeordnete Kommunalaufsichtsbehörden mit Erlass aus Oktober 2009 (IV 322. -162.723/715) noch ausdrücklich hingewiesen.

Doch selbst infolge der vorgeschlagenen Gesetzesänderung dürfte die Beitragserhebungspflicht mit Blick auf den (unveränderten) § 76 Abs. 2 GO fortbestehen: So hat das Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht im Urteil vom 3.9.2012 – LVerfG 1/12 – zur Finanzierung der Kosten der Schülerbeförderung ausgeführt (zit. n. juris Rn. 41):

„Die Kommunen sind aufgrund dieser Vorschriften grundsätzlich gehalten, Abgaben – dies sind gemäß § 1 des Kommunalabgabengesetzes des Landes Schleswig-Holstein (KAG) Steuern, Gebühren, Beiträge und sonstige Abgaben – sogar dann zu erheben, wenn dies nach den abgabenrechtlichen Vorschriften in ihrem Ermessen steht (von Scheliha/ Sprenger, Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein, in: Borchert/ Bracker/ Buschmann/ Galette/ Lütje/ von Scheliha/ Schliesky/ Schwind/ Sprenger, Kommunalverfassungsrecht Schleswig-Holstein - Kommentare - Band II, Stand April 2003, § 76 Rn. 3 f.). Soweit die sonstigen Finanzmittel nicht ausreichen, ist 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, 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). Das Ermessen der Kommune hinsichtlich der Entscheidung über das „Ob“ der Erhebung von Beiträgen kann daher auf Null reduziert sein, wenn Finanzierungslücken anderenfalls durch Steuern oder durch Kredite geschlossen werden müssten (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 24. Mai 2007 - 15 B 778/07 - DÖV 2007, 934 f., Juris Rn. 20 für Elternbeiträge zu Kindertageseinrichtungen; VGH Hessen, Beschluss vom 20. Dezember 2011 - 5 B 2017/11 - Juris Rn. 6 und OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 3. September 1998 - B 2 S 337/98 - Juris Rn. 24 für Straßenausbaubeiträge).“

Kiel, den 27. Januar 2017

gez.

Univ.-Prof. Dr. Christoph Brüning

- Geschäftsführender Vorstand des Lorenz-von-Stein-Instituts -