

Kurzstellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung der Erhebungspflicht für Straßenbaubeiträge – Drucksache 19/150 – und zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes – Abschaffung der Pflicht zur Erhebung von Beiträgen gem. § 8 Abs. 1 KAG – Drucksache 19/159

von Prof. Dr. Hans-Joachim Driehaus, Berlin

Mit den beiden Gesetzentwürfen wird angestrebt, die bisher bestehende Verpflichtung zur Erhebung von Straßenbaubeiträgen aufzuheben. Das begegnet Bedenken.

1. Die Beitragserhebungspflicht stellt die zentrale Säule, sozusagen das Rückgrat des kommunalen (Ausbau-)Beitragsrechts dar. Denn einzig sie stellt eine Beitragsgleichheit und eine Beitragsgerechtigkeit sicher. Sie allein gewährleistet, dass alle Grundeigentümer im Land sich an der Finanzierung der Sanierung der gemeindlichen Straßen und Wege anteilig beteiligen, und zwar jeweils in einer Größenordnung, die sich entsprechend den gesetzlichen Regeln nach den vermittelten (Sonder-)Vorteilen richtet und deshalb vorteilsgerecht ist.

In seinem Urteil vom 3.9.2012 – LVerfG 1/12 – hat das Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht u.a. ausgeführt, „im Interesse ... der Beitragsgerechtigkeit“ sei es „untersagt, gegenüber einem begünstigten Personenkreis auf vorteilsgerechte Entgelte für kommunale Leistungen zu verzichten und diese über Steuermittel zu Lasten der Allgemeinheit zu finanzieren“.

Die verfassungsrechtlichen Grundsätze der Beitragsgleichheit und Beitragsgerechtigkeit stützen mithin die Beibehaltung der Beitragserhebungspflicht. Angesichts dessen ist es zweifelhaft, ob es zulässig ist, die somit im Verfassungsrecht verankerte Beitragserhebungspflicht durch ein einfaches Gesetz aufzuheben. Jedenfalls ist eine Aufhebung der Beitragserhebungspflicht schlechthin nicht mit diesen verfassungsrechtlichen Grundsätzen vereinbar.

2. Die Verpflichtung zur Erhebung von Straßenbaubeiträgen umfasst sämtliche für eine Beitragserhebung erforderlichen Verfahrensschritte und erfasst somit auch den Erlass einer für eine Beitragserhebung vorauszusetzenden (vgl. § 2 Abs. 1 Satz 1 KAG S-H) Beitragssatzung, gebietet also den Erlass einer solchen Satzung. Bei einer Aufhebung der Beitragserhebungspflicht würde die Entscheidung über den Erlass oder Nichterlass einer Beitragssatzung auf den Gemeinderat und seine Einzelmitglieder überantwortet. Da diese Ratsmitglieder erfahrungsgemäß in der Regel, in ländlichen Räumen sogar in der Regel ausschließlich Grundeigentümer sind und damit den Kreis der durch eine Satzung mit Beiträgen zu belastenden Personen bilden, entscheiden sie im Falle einer Aufhebung der Beitragserhebungspflicht bei der Frage, ob eine Beitragssatzung erlassen und damit der Weg in eine Beitragserhebung eröffnet werden soll oder nicht, im Ergebnis in eigener Sache, nämlich über ihre eigene finanzielle Belastung durch eine anteilige Beteiligung an dem Aufwand für Straßensanierungen. Das führt auf das kommunalverfassungsrechtliche Problem einer Befangenheit der Ratsmitglieder, die zugleich Grundeigentümer sind. Es kann dahinstehen, ob durch die Mitwirkung solcher Ratsmitglieder an dieser Entscheidung bereits die Grenze erreicht ist, die das Mitwirkungsverbot des § 22 Abs. 1 GO S-H absteckt. Doch kann kein Zweifel daran bestehen, dass diese Entscheidung – je nach ihrem Ausgang – einen finanziellen Vor- oder Nachteil für diese Ratsmitglieder bewirkt und damit ihre Befangenheit begründet ist.

3. Dem Gesetzentwurf in der Drucksache 19/159 liegt die Annahme zugrunde, die Beitragserhebungspflicht werde begründet einzig durch § 8 Abs. 1 Satz 1 KAG S-H. Das ist unzutreffend. In Wahrheit beruht die Beitragserhebungspflicht in erster Linie auf den rechtlich verbindlichen Einnahmehbeschaffungsgrundsätzen des § 76 Abs. 2 und 3 GO S-H. Sie legen zwingend die Reihenfolge fest, nach der sich die Gemeinde die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Einnahmen zu beschaffen hat. Primäre Deckungsmittel sind die „sonstigen Einnahmen“ (§ 76 Abs. 2 letzter Halbsatz GO S-H), zu denen insbesondere die Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer, die allgemeinen Finanzausweisungen sowie staatliche Zuwendungen für bestimmte Maßnahmen und die Erträge aus dem Gemeindevermögen zählen. Soweit diese sonstigen Einnahmen nicht ausreichen, hat die Gemeinde die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Einnahmen aus Entgelten für ihre Leistungen (§ 76 Abs. 2 Nr. 1 GO S-H) und „im Übrigen“ - also nachrangig - aus Steuern zu beschaffen (§ 76 Abs. 2 Nr. 2 GO S-H). Kredite darf die Gemeinde nach § 76 Abs. 3 GO S-H nur aufnehmen, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre. Die in § 76 Abs. 2 und 3 GO S-H gesetzlich zwingend festgelegte Rangfolge der Deckungsmittel geht von dem Grundsatz aus, dass derjenige, der eine kommunale Leistung in Anspruch nimmt oder durch eine kommunale Einrichtung einen Sondervorteil erhält, die entstehenden Kosten tragen soll. Die Vorschrift soll zugleich einer Entwicklung entgegenwirken, auf angemessene Gegenleistung zu verzichten und den Aufwand für die einem Einzelnen besonders zukommenden Leistungen aus allgemeinen Deckungsmitteln zu bestreiten.

Die Straßenbaubeiträge gehören zu den an zweiter Rangstelle der Einnahmequellen stehenden „Entgelten für ihre Leistungen“, d.h. zu den Einnahmen aus Leistungen der Gemeinde. Angesichts dessen kann – mit Blick auf eine einzelne Gemeinde – ein Absehen von einer Beitragserhebung und dadurch eine vollständige Abwälzung des Aufwands für beitragsfähige Straßenbaumaßnahmen auf die Allgemeinheit nur bei einer Gemeinde in Betracht kommen, die die in § 76 Abs. 2 und 3 GO S-H festgelegte Rangfolge der Deckungsmittel einhält und trotz eines Beitragsverzichts die stetige Aufgabenerfüllung gesichert ist (§ 75 Abs. 1 Satz 1 GO S-H). Da außerordentlich zweifelhaft ist, ob es eine derartige Gemeinde in Schleswig-Holstein gibt, folgt aus den Einnahmehbeschaffungsgrundsätzen im Ergebnis in der Regel eine (allgemeine) Beitragserhebungspflicht. Von dieser Beitragserhebungspflicht können nur solche Gemeinden ausgenommen sein, die in ihren Haushalt ausschließlich primäre, den Straßenbaubeiträgen vorrangige Deckungsmittel eingesetzt haben und in absehbarer Zeit einsetzen werden.

4. Der in der Begründung des Gesetzentwurfs in der Drucksache 19/150 angeführte Einwand, die bei einer Beitragserhebung anfallenden Verwaltungskosten könnten die zu erzielenden Beitragseinnahmen erreichen oder gar übersteigen, berührt nicht die Anordnung einer Beitragserhebungspflicht, sondern die Frage, ob in einem Einzelfall, in dem sich tatsächlich ein solches (Miss-)Verhältnis zwischen anfallenden Verwaltungskosten und Beitragseinnahmen ergeben sollte, ungeachtet einer angeordneten Beitragserhebungspflicht ein Absehen von einer Beitragserhebung gerechtfertigt ist. Zwar dürfte dann, wenn eine Straßenbaumaßnahme die Schwelle zur Beitragsfähigkeit überschreitet, d.h. über eine beitragsfreie – typischerweise weniger kostenanfällige – Unterhaltung bzw. Instandsetzung hinausgeht und als grundhafter Ausbau oder Umbau i.S. des § 8 Abs. 1 Satz 1 KAG S-H zu qualifizieren ist, ein solches Verhältnis grundsätzlich auszuschließen sein, doch könnte – wenn das in einem eher extremen Ausnahmefall gleichwohl zutreffen sollte – diese Frage zu bejahen sein.