

Prof. Dr. Marcus Arndt

Rechtsanwalt • Fachanwalt für Verwaltungsrecht

WEISSLEDER EWER

Rechtsanwälte - Partnerschaft mbB

Sitz Kiel. PR AG Kiel 533 KI

Walkerdamm 4-6 • 24103 Kiel

Telefon (0431) 9 74 36-0

Telefax (0431) 9 74 36-36

www.weissleder-ewer.de

kanzlei@weissleder-ewer.de

Kiel, 13.11.2017

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
z. Hd. Frau Barbara Ostmeier
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag Umdruck 19/290
--

Schriftliche Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses zum Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung der Erhebungspflicht für Straßenausbaubeiträge (Gesetzesentwurf der Fraktionen von CDU, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und FDP - Drucksache 19/150)

und

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes (Gesetzesentwurf der Fraktion der AfD - Drucksache 19/159)

Sehr geehrte Frau Schönfelder,
sehr geehrte Damen und Herren,

in der vorgenannten Angelegenheit danke ich Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Fraktionen von CDU, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und FDP - Drucksache 19/150 (Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung der Erhebungspflicht für Straßenausbaubeiträge) sowie zum Gesetzesentwurf der Fraktion der AfD - Drucksache 19/159 (Abschaffung der Pflicht zur Erhebung von Beiträgen gemäß § 8 Abs. 1 KAG)

A. Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und FDP - Drucksache 19/150 (Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung der Erhebungspflicht für Straßenausbaubeiträge)

Der Gesetzentwurf verfolgt den Zweck, die Pflicht der Gemeinden zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen zu beseitigen. Es soll den Gemeinden freigestellt sein, Straßenausbaubeiträge zu erheben oder hiervon abzusehen und stattdessen die Herstellung von Gemeindestraßen (ebenso wie die Erneuerung, den Ausbau oder den Umbau) ausschließlich mit allgemeinen Haushaltsmitteln zu finanzieren, das heißt, mit von der Allgemeinheit aufgebrachtene Steuermitteln.

I. Unionsrechtliche Grenzen für einen Verzicht auf Straßenausbaubeiträge

Es erscheint im Rahmen der hier nur möglichen kursorischen Prüfung nicht ausgeschlossen, dass der Ausbau von Anliegerstraßen mit geringem Allgemeinverkehr und dessen Finanzierung mit allgemeinen Steuermitteln im Einzelfall beihilfenrechtswidrig sein und gegen Art. 107 ff. AEUV verstoßen kann. Gemäß Art. 107 Abs. 1 AEUV sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Diese Voraussetzungen können erfüllt sein, wenn eine einzelne Gemeinde sich dazu entschließt, gänzlich auf die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen zu verzichten und allein mit Steuern (gleich welcher Herkunft) eine abgängige Straße zu erneuern, deren Anlieger ein gewerbliches oder industrielles Unternehmen ist, dessen Wettbewerbsfähigkeit unter anderem vom Vorhandensein der Straße und ihrer Funktionstüchtigkeit abhängt.

Der Begriff der Begünstigung im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV wird vom EuGH seit jeher weit ausgelegt und umfasst jeden wirtschaftlichen Vorteil, den ein Unternehmen ohne angemessene d.h. marktübliche Gegenleistung erlangt (C-280/00, Slg. 2003, I-7747 Rn. 84 „Altmark“). Die (erneute) Herstellung einer Anliegerstraße sowie sonstige Straßenausbaumaßnahmen im Sinne von § 8 Abs. 1 KAG vermitteln anerkanntermaßen wirtschaftliche Vorteile (vgl. näher Arndt, Straßenausbaubeiträge, Herne 2017, § 4 Rn. 3). Sähe die Gemeinde von einer Beitragserhebung ab, würde dieser wirtschaftliche Vorteil ohne Gegenleistung erlangt werden. Straßenausbaumaßnahmen ohne Beiträge könnten also eine Begünstigung im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV sein.

Die Beihilfe würde auch im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV „aus staatlichen Mitteln“ gewährt sein, wenn die Straßenausbaumaßnahme mit Steuermitteln getragen würde.

Schließlich würde die Beihilfe auch auf die Begünstigung eines „bestimmten Unternehmens“ gerichtet sein, also eine für die Auslösung der Beihilfenkontrolle erforderliche, so genannte „Selektivität“ aufweisen. Unschädlich sind staatliche Fördermaßnahmen, die der gesamten Wirtschaft zu Gute kommen. Das kann besonders im Bereich von allgemeingültigen Steuervergünstigungen der Fall sein (vergleiche Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf Maßnahmen im Bereich der direkten Unternehmensbesteuerung, ABl. 1998 Nr. C 384, S. 3 Rn. 13.). Würde jedoch eine einzelne Gemeinde in ihrem Gebiet Straßenausbaubeiträge abschaffen, so wäre allein das in ihrem Gebiet gelegene Unternehmen

begünstigt, das Konkurrenzunternehmen im Gebiet der Nachbargemeinde oder in einem anderen Bundesland hingegen nicht. Es könnte sich damit um die selektive Begünstigung eines bestimmten Unternehmens im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV handeln.

Schließlich wäre es jedenfalls nicht ausgeschlossen, dass hierdurch auch eine Wettbewerbsverfälschung sowie – je nach Art des im Einzelfall betroffenen Unternehmens – eine Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten vorliegen kann.

Im Rahmen der vorliegenden Stellungnahme lässt sich nicht abschließend klären, inwieweit der Anwendungsbereich des Beihilfenrechts aufgrund von Art. 93 AEUV im Falle eines beitragsfreien Anliegerstraßenbaus zugunsten von Unternehmen ausnahmsweise ausgeschlossen sein könnte. Art. 93 AEUV regelt als Ausnahme zu Art. 107 Abs. 1 AEUV, dass Beihilfen, die den Erfordernissen der Koordinierung des Verkehrs entsprechen, mit den Verträgen vereinbar seien. Die Regelung erfasst allerdings ausschließlich den Personenverkehr und die Personenbeförderung. Sie erfasst gerade nicht den im Falle von Gewerbebetrieben auch betroffenen Güterverkehr (ausführlich zur Anwendung des EU-Beihilfenrechts auf den Güterverkehr: Mitteilung der Kommission vom 22.07.2008 über gemeinschaftliche Leitlinien für staatliche Beihilfen an Eisenbahnunternehmen, Amtsblatt 2008 Nummer C 184/13). Entsprechend bestimmt Art. 96 Abs. 1 AEUV, dass im Verkehr innerhalb der Union die von einem Mitgliedstaat auferlegten Frachten und Beförderungsbedingungen verboten sind, die in irgendeiner Weise der Unterstützung oder dem Schutz eines oder mehrerer bestimmter Unternehmen oder Industrien dienen, es sei denn, dass die Kommission die Genehmigung hierzu erteilt.

Für eine abschließende Beurteilung wären weitere Einzelheiten näher zu prüfen, was im Rahmen dieser Stellungnahme nicht möglich ist.

Sollte es zutreffen, dass der beitragsfreie Straßenausbau im Einzelfall zu einer Verletzung des unionsrechtlichen Beihilfenrechts führen kann, so würde noch nicht die mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf beabsichtigte Abschaffung einer Pflicht zur Beitragserhebung die Unionsrechtsverletzung bedeuten. Die Beihilfe würde erst in der durch die Gemeinde veranlassten, steuerfinanzierten Straßenausbaumaßnahme zu sehen sein. Es wird nach alledem aber angeregt

- * die im Rahmen der vorliegenden Stellungnahme nicht mögliche abschließende Beurteilung eines Verzichts auf Straßenausbaubeiträge vor dem Hintergrund des unionsrechtlichen Beihilfenrechts belastbar zu klären

und

- * den Gemeinden nötigenfalls deutlich zu machen, dass die vom Landesgesetzgeber gegebenenfalls suggerierte Entscheidungsfreiheit unter dem Vorbehalt der Einhaltung des Unionsrechts steht.

II. Verfassungsrechtliche Grenzen für einen Verzicht auf Straßenausbaubeiträge

Zudem kann im Rahmen der hierzu nur möglichen überschlägigen Betrachtung nicht ausgeschlossen werden, dass eine Gemeinde im Falle der Aufhebung ihrer Straßenausbaubeitragsatzung gegen den allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG verstoßen würde. Art. 3 Abs. 1 GG verbietet es, wesentlich Gleiches ungleich zu behandeln. Verzichtet eine Gemeinde auf die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen, würde dies nicht dazu führen, dass alle Grundstücksei-

gentümer gleichermaßen von einer finanziellen Beteiligung an Straßenbaumaßnahmen freigestellt würden. Denn der Ausbau einer Straße innerhalb eines Gemeindegebietes kann nicht nur durch Straßenausbaubeiträge zu refinanzieren sein. Findet der Straßenausbau im Rahmen einer Sanierungsmaßnahme in einem förmlich festgelegten Sanierungsgebiet statt (§ 142 Abs. 1 Satz 1 BauGB), so ist die Gemeinde aufgrund von Bundesrecht gehindert, Straßenausbaubeiträge zu erheben (§ 154 Abs. 1 Satz 3 BauGB). Stattdessen ist sie gehalten, die Straßenausbaumaßnahme über Sanierungsausgleichsbeträge gegenüber den Grundstückseigentümern abzugelten. Es besteht also ein Alternativverhältnis zwischen bundesrechtlich geregelten Sanierungsausgleichsbeträgen und den landesrechtlich geregelten Straßenausbaubeiträgen. Kommt es zur Aufhebung der Straßenausbaubeitragsatzung, würden einige Grundstückseigentümer im Gemeindegebiet an den Straßenausbaukosten über Sanierungsausgleichsbeträge zu beteiligen sein, während andere Grundstückseigentümer gar keine Straßenausbaukosten zahlen müssten. Dies würde nur von dem Zufall abhängen, ob eine (potentiell beitragspflichtige) Straßenbaumaßnahme im Geltungsbereich einer Sanierungssatzung stattfindet oder nicht. Es wird ange-regt, genauer zu prüfen, inwieweit diese Gesichtspunkte nicht zur ungerechtfertigten Ungleichbehandlung im Wesentlichen gleicher Sachverhalte und damit zu einem Verstoß gegen den all-gemeinen Gleichheitsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG führen.

Zudem gilt es zu bedenken, dass viele Gemeinden in Einzelfällen von der Möglichkeit Gebrauch machen, Anliegerstraßen in Erschließungsgebieten nicht dem öffentlichen Verkehr zu widmen, sondern den Erschließungsträger zu veranlassen, den privaten Erwerb von Grundstücken die Straße als Privatstraße zu überlassen. Mit dieser durchaus vorkommenden Verfahrensweise kann sich die Gemeinde im Einzelfall ihrer Straßenbaulast entziehen. Im Falle der Abschaffung von Straßenausbaubeiträgen wäre die Folge, dass die Anlieger von Privatstraßen die Lasten der Erneuerung ihrer Straße zu tragen hätten, während die Anlieger an öffentlichen Anliegerstraßen ihre Straßen zulasten der Allgemeinheit (auch zulasten des Privatstraßenanliegers) erneuert er-hielten.

III. Alternativen zu einem Verzicht auf Beiträge (bzw. zur Freistellung der Beitragserhebung)

Die Kritik an Straßenausbaubeiträgen entzündet sich vor allem an wenigen Härtefällen, die je-doch zunehmend medial begleitet werden. Es erscheint willfährig, landespolitisch hierauf mit einer Abschaffung oder Freistellung des ganzen Straßenausbaubeitragsrechts zu reagieren, denn das Straßenausbaubeitragsrecht führt in der ganz überwiegenden Zahl der Fälle zu überaus ver-hältnismäßigen, angemessenen und vorteilsgerechten Ergebnissen. Um die vereinzelt auftre-tende Härtefälle angemessen abzumildern empfiehlt sich die Einarbeitung von Billigkeitsrege-lungen in das Kommunalabgabengesetz, wie sie in zahlreichen anderen Bundesländern bereits zu finden sind. Im Schleswig-Holsteinischen Kommunalabgabengesetz findet sich bislang ledig-lich in § 8 Abs. 9 die Möglichkeit, die Beitragsschuld auf Antrag in eine Ratenzahlungsschuld umzuwandeln. Diese erst seit 2012 im KAG SH enthaltene Regelung hat sich in der Praxis längst bewährt. Sie betrifft aber nicht die Höhe der Beitragslast, sondern nur die Fälligkeit der festge-setzten Beitragssumme. Demgegenüber haben zahlreiche andere Länder längst verschiedenste Billigkeitsregelungen in ihre Kommunalabgabengesetze aufgenommen, um in Einzelfällen einer ungebührlichen Beitragshöhe angemessen entgegenwirken zu können. Hierzu nur einige exemplarische Beispiele:

- Der Gemeindeanteil am beitragsfähigen Aufwand kann von bisher 15 % (§ 8 Abs. 1 Satz 2 KAG) auf einen höheren Prozentsatz ausgeweitet werden. Auf diese Weise könnten im Falle von An-liegerstraßen nicht mehr bis zu 85 % der Kosten auf die Anlieger umgelegt werden, sondern ein angemessen ermäßigter Anteil. So hat etwa der Thüringische Gesetzgeber erst Mitte letzten

Jahres einen Absatz 4a in § 7 ThürKAG (Beiträge) aufgenommen, mit dem es wirtschaftlich besser gestellten Gemeinden jedenfalls frei gestellt ist, die Gemeindeanteile in der Straßenausbaubeitragssatzung über das Interesse der Allgemeinheit hinaus anzuheben. Die Regelung lautet:

„(4a) Die Straßenausbaubeitragssatzung kann für das gesamte Gemeindegebiet eine über den Vorteil der Allgemeinheit hinausgehende Eigenbeteiligung der Gemeinde vorsehen, wenn

- 1. es die dauernde Leistungsfähigkeit der Gemeinde zulässt, die durch die Vorlage einer Übersicht über die Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde nach § 4 Nr. 4 Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung beziehungsweise § 1 Abs. 2 Nr. 15 Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik nachzuweisen ist,*
- 2. die Gemeinde in den vergangenen drei Haushaltsjahren keine Bedarfszuweisungen in Anspruch genommen hat und im Finanzplanungszeitraum beziehungsweise nach der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung auch bei der Erhöhung des Gemeindeanteils keine Bedarfszuweisungen benötigt und*
- 3. aufgrund der Bewertung sonstiger Risiken (zum Beispiel Bürgschaften, Gewährverträge, kreditähnliche Rechtsgeschäfte) keine Verschlechterung der Haushaltssituation der Gemeinde zu befürchten ist.*

Die Eigenbeteiligung der Gemeinde darf für Straßen, die

- 1. überwiegend dem Anliegerverkehr dienen, 80 vom Hundert,*
- 2. überwiegend dem innerörtlichen Durchgangsverkehr dienen, 85 vom Hundert und*
- 3. überwiegend dem überörtlichen Durchgangsverkehr dienen, 90 vom Hundert*

nicht überschreiten. Entsprechend der Verkehrsbedeutung der Straße sowie der einzelnen Teileinrichtungen ist dabei eine angemessene Abstufung vorzusehen. Bei Wegfall der Voraussetzungen nach Satz 1 ist das Satzungsrecht umgehend anzupassen.“

- Der Gesetzgeber könnte vorschreiben, dass der Satzungsgeber aus Billigkeitsgründen stets eine angemessene Vergünstigung von mehrfach erschlossenen, zu Wohnzwecken genutzten Grundstücken (sogenannte Eckgrundstücke) vorsehen muss. Hierdurch würden die an zwei verschiedenen Gemeindestraßen liegenden und deshalb typischerweise stärker belasteten Wohngrundstücke entlastet werden.

- Die Belastung landwirtschaftlich genutzter Grundstücke an Gemeindestraßen im Außenbereich kann bei der derzeitigen Ausgestaltung des Straßenausbaubeitragrechts erhebliche Ausmaße einnehmen. Der Gesetzgeber könnte für diese Fälle aus Billigkeitsgründen Kappungsgrenzen vorsehen, die sich an einem Anteil des Grundstückswertes orientieren könnten.

- Eine Pflicht zur zinslosen und unbesicherten Stundung auf Antrag sehen in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Rheinland-Pfalz die Regelungen in § 3 Abs. 3 SächsKAG, § 13 a Abs. 3 KAG LSA und § 14 Abs. 2 und 3 KAG RP insbesondere für landwirtschaftlich genutzte Grundstücke vor, sofern

und solange sie zur Erhaltung der Wirtschaftlichkeit des Betriebs landwirtschaftlich genutzt werden müssen. In Sachsen-Anhalt besteht diese Privilegierung auch für als Wald genutzte Grundstücke. Entsprechende Regelungen wären auch in Schleswig-Holstein denkbar.

- In Sachsen-Anhalt sieht § 6 c Abs. 1 des dortigen KAG die Möglichkeit vor, dass Grundstücke bis zu ihrer Bebauung oder gewerblichen Nutzung nur mit dem auf die Grundstücksgröße entfallenden Betrag herangezogen werden. Hierdurch werden bebaubare bzw. gewerblich nutzbare, im Zeitpunkt der Entstehung der sachlichen Beitragspflicht jedoch tatsächlich unbebaute bzw. gewerblich nicht genutzte Grundstücke privilegiert.

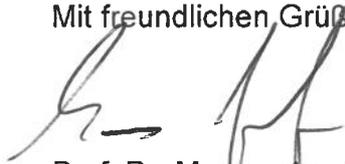
- Möglich wäre auch die Beseitigung von Härten in Fällen übergroßer Wohngrundstücke. Eine solche Regelung sieht etwa § 6 c Abs. 2 Satz 1 KAG in Sachsen-Anhalt vor.

Diese nur beispielhafte Aufzählung macht deutlich, dass es zahlreiche Möglichkeiten gibt, um etwaigen Härten im System des Straßenausbaubeitragsrechts entgegenzuwirken, ohne dass es eines Verzichts auf Straßenausbaubeiträge bedarf.

B. Gesetzentwurf der Fraktion der AfD – Drucksache 19/159

Der Gesetzentwurf der AfD bezweckt eine vollständige Abschaffung der Straßenausbaubeiträge. Hierfür gelten die Ausführungen unter A. entsprechend.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Marcus Arndt

Rechtsanwalt

Fachanwalt für Verwaltungsrecht