



Die Präsidentin des Landesrechnungshofs Postfach 3180 24030 Kiel

Vorsitzende des
Innen- und Rechtsausschusses des
Schleswig-Holsteinischen Landtages
Frau Barbara Ostmeier, MdL
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/318

Ihr Schreiben vom

Unser Zeichen
AL 4

Telefon 0431 988-0
Durchwahl 988-8660

Datum
14. November 2017

**Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung der Erhebungspflicht für Straßenbau-
beiträge (LT-Drs. 19/150 und 19/159);**

Hier: Schriftliche Anhörung (LT-Umdruck 19/185)

Ihr Schreiben vom 13.10.2017, Az.: L 215

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

für die Gelegenheit, zu dem o. g. Gesetzentwurf Stellung zu nehmen, danke ich
Ihnen. Der Landesrechnungshof weist auf Folgendes hin:

1. Die Erhebung von Straßenbaubeiträgen in das Ermessen der Kommunen zu stel-
len, löst das Problem nicht.

Nach derzeitigem Stand ist bei einer Ermessensregelung zu erwarten, dass viele
Kommunen aufgrund ihrer angespannten Haushaltslage an der Erhebung von Stra-
ßenbaubeiträgen festhalten werden. Den Beitragspflichtigen wäre damit durch die
„Kann-Regelung“ nicht geholfen.

Sollten die Kommunen von der Erhebung von Straßenbaubeiträgen absehen wollen
und versuchen, fehlende Straßenbaubeiträge durch das Anheben eigener anderer
Einnahmequellen zu kompensieren, stellt sich die Frage, ob dieser Weg zu mehr Ge-

rechtigkeit führt. Die Auseinandersetzung mit Finanzierungsalternativen muss gründlich und tiefgreifend erfolgen.

Wenn der Landesgesetzgeber mit dieser „Kann-Regelung“ die Bürgerinnen und Bürger entlasten will, ohne gleichzeitig die Kommunen zu belasten, muss er sich auch mit der Frage befassen, ob zukünftig das Land selbst in die Finanzierung eintritt. Ob dies dauerhaft finanzierbar ist, müsste dann geprüft werden.

2. Trotz „Kann-Regelung“ bleibt vielfach Erhebungspflicht

Der Gesetzentwurf sieht durch einen in § 76 Abs. 2 GO neu angefügten Satz 2 vor, dass eine Rechtspflicht zur Erhebung von Straßenbaubeiträgen im Sinne der §§ 8, 8a KAG nicht mehr besteht. Der Wegfall der bisherigen „Muss-Regelung“ bedeutet, dass zukünftig das Erheben von Straßenbaubeiträgen im Ermessen der Kommune steht. Das FAG und/oder andere Vorschriften der GO werden nicht gleichzeitig (mit-) geändert.

Solange das angekündigte (Mit-)Finanzieren des kommunalen Straßenbaus durch das Land über den Kommunalen Finanzausgleich im FAG nicht umgesetzt ist, gilt Folgendes:

Bei einer "Kann-Vorschrift" in § 76 Abs. 2 GO müsste geklärt werden, wie sich die Einnahmebeschaffungsgrundsätze auf die Ermessensausübung der Kommune auswirken. Die Kommunen sind haushaltsrechtlich weiter verpflichtet, ihr Vermögen und ihre Erträge so zu verwalten, dass der Haushalt ausgeglichen und erforderlichenfalls konsolidiert wird.

Der Verzicht auf Straßenbaubeiträge steht somit unter dem Finanzierungsvorbehalt. Lässt sich der kommunale Straßenbau auf Dauer nicht anderweitig finanzieren, darf eine Kommune auf das Erheben von Straßenbaubeiträgen nicht vollständig verzichten. Die Kommunen bleiben auch nach der Gesetzesänderung verpflichtet, ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass ein stetiges Erfüllen der Aufgaben gesichert ist.

Bei einer Ermessensentscheidung hat jede Kommune nach sachlichen Gesichtspunkten abzuwägen.

Sachlicher Ausgangspunkt bleibt stets die finanzielle Lage sowie der konkrete Finanzbedarf der jeweiligen Kommune. Dauerhaft defizitäre Kommunen (insbesondere Konsolidierungskommunen) können de facto den Beitragsverzicht nicht frei wählen. Ihr Ermessen reduziert sich faktisch auf null.

Ein ermessensgerechter Verzicht auf Straßenbaubeiträge wird nur bei Kommunen in Betracht kommen, deren finanzielle Situation dauerhaft günstig ist. Die Kommune müsste hierzu die Einnahmebeschaffungsgrundsätze in § 76 GO eingehalten haben, um auf ein Erheben von zusätzlichen Abgaben verzichten zu können. Und dies, ohne dass Einbußen an ihrer stetigen Aufgabenerfüllung und Leistungsfähigkeit zu befürchten wären.

Werden keine Straßenbaubeiträge erhoben, müssten die Kommunen künftig ihren hier entstehenden finanziellen Aufwand über eine andere ebenso ergiebige Einnahmequelle kompensieren, wollen sie nicht auf andere kommunale Aufgaben verzichten. Faktisch würde dies bedeuten, Steuersätze zu erhöhen und die bei den Straßenbaubeiträgen entlasteten Beitragspflichtigen an anderer Stelle zu belasten. Zudem wären eine Vielzahl weiterer Bürgerinnen und Bürger im gesamten Gemeindegebiet betroffen. Es bleibt fraglich, ob ein solcher Weg eine echte praktisch durchsetzbare Finanzierungsalternative darstellt und die Bürgerinnen und Bürger über die Jahre am Ende nicht mehr zahlen als bei den Straßenbaubeiträgen.

Sofern der Finanzbedarf nicht durch eine Erhöhung der Realsteuerhebesätze abgedeckt wird, ist nicht auszuschließen, dass der Straßenbau kreditfinanziert wird und sich die Verschuldung der Kommunen erhöht. Am Ende werden wieder die Bürgerinnen und Bürger belastet.

3. „Kann-Regelung“ erfordert weitere rechtliche Anpassungen

In der Begründung zum Gesetzentwurf wird ausgeführt, dass der Kommune bei einem Beitragsverzicht keine Nachteile bei der kommunalaufsichtlichen Haushalts-

genehmigung (Kredite, etc.) oder sonstigen nachteiligen Auswirkungen auf Fehlbetrags- und Sonderbedarfszuweisungen nach dem FAG entstehen dürfen. Diese Absicht lässt sich dem Wortlaut des neuen Satzes 2 in § 76 Abs. 2 GO und seiner systematischen Verortung im Gesetz so nicht entnehmen. Der in der Gesetzesbegründung dokumentierte gesetzgeberische Wille geht über den Wortlaut der formulierten Gesetzesänderung hinaus. Formulierungen der Gesetzesbegründung können das eigentliche Gesetz in seinem Wortlaut nicht ersetzen. Aus dem reinen Gesetzeswortlaut und dem gesetzessystematischen Zusammenhang ergibt sich beispielsweise nicht, dass von der Änderung des § 76 Abs. 2 Satz 2 neu GO auch die §§ 76 Abs. 3, 85 Abs. 1 und 2 und 95g Abs. 1 und 2 GO über Kreditaufnahmen betroffen sein sollen.

Nach der Gesetzesbegründung ist aber offenbar beabsichtigt, den Kommunen die ansonsten subsidiäre Kreditaufnahme auch dann für Investitionen in ihre Straßeninfrastruktur zu ermöglichen, wenn sie Straßenbaubeiträge zwar erheben *könnten*, aber nach Ausübung ihres Ermessen gleichwohl nicht *wollten*.

Für die staatlichen Aufsichts- und Prüfungsbehörden könnte diese Gesetzesänderung zu einem erhöhten Beratungsaufwand und bei Rechtsverstößen durch die Kommunen zu einem gesteigerten kommunalaufsichtlichen Handlungsbedarf führen.

Eine steigende Verschuldung der Kommunen durch ermöglichte, erhöhte Kreditaufnahmen, die mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommunen nicht zu vereinbaren sind, kann nicht im Interesse des Landes liegen. Das Land muss ein Interesse daran haben, dass die Kommunen weiterhin Maßnahmen zum Konsolidieren ihrer Haushalte konsequent ergreifen und damit dauerhaft handlungsfähig und finanziell leistungsfähig bleiben.

4. Vorhandene Gestaltungsmöglichkeiten

Wie der Landesrechnungshof bereits in seiner Stellungnahme vom 26. Januar 2017 (Umdruck 19/7289) ausgeführt hat, lassen sich viele Praxisprobleme lösen, wenn die Kommunen rechtzeitig mit den Grundstückseigentümerinnen und -eigentümern kommunizieren und die Anliegen der Bürgerinnen und Bürger ernst nehmen.

Die Anlieger können mit ihren Ausbauwünschen dazu beitragen, dass sich die Gesamtkosten in einem angemessenen Rahmen halten.

Soweit in der öffentlichen Diskussion die zum Teil durchaus erheblichen Belastungen der Beitragspflichtigen angeführt werden, ist auf die bestehenden Billigkeitsmaßnahmen, wie z. B. voraussetzungslose Ratenzahlung/Verrentung bis zu 20 Jahren, Stundung, etc. zu verweisen (§ 8 Abs. 9 KAG, § 11 KAG i. V. m. §§ 163, 222, 227 AO), die es ermöglichen, die Last sozialverträglich zu mildern und etwaige Härtefälle angemessen aufzufangen.

Wie der Landesrechnungshof in seiner Stellungnahme vom 26. Januar 2017 (Umdruck 19/7289) zudem ausgeführt hat, hat der Landesgesetzgeber mit der Änderung des Kommunalabgabengesetzes im Jahr 2012 die Erhebung sogenannter „wiederkehrender Beiträge für Verkehrsanlagen“ in § 8a KAG zugelassen. Bei diesen steht der Gedanke der Solidargemeinschaft im Vordergrund. Belastungsspitzen für einzelne Bürger könnten vermieden werden, da die Straßenbaukosten auf eine größere Zahl von Grundstückseigentümerinnen und -eigentümern aufgeteilt würden. Den Gemeinden stünde ein regelmäßiger Beitrag für den Straßenbau zur Verfügung. Nach wie vor kann aber nicht abschließend beurteilt werden, ob sich auf diesem Weg ein einfacherer, verständlicherer und akzeptablerer Vollzug von Straßenbaubeiträgen realisieren lässt.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Erhard Wollny