

Bauernverband Schleswig-Holstein e.V. • Postfach 821 • 24758 Rendsburg

Schleswig-Holsteinischer Landtag
- Innen- und Rechtsausschuss –
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Per E-Mail: Innenausschuss@landtag.ltsh.de

Rendsburg, 01.03.2022

Schriftliche Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes des Landes Schleswig-Holstein – Gesetzesentwurf der Landesregierung – Drucksache 19/3527

Sehr geehrte Frau Ostmeier,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Gelegenheit, zu dem vorbezeichneten Gesetzesentwurf Stellung zu nehmen, von der wir wie folgt Gebrauch machen:

Der Bauernverband Schleswig-Holstein vertritt rund 17.000 Mitglieder und ihre Familien vorwiegend im ländlichen Raum. Diese sind in besonderem Maße von einer funktionierenden Infrastruktur abhängig. Wir nehmen im Folgenden daher ausschließlich zu Ziffer 3 des Artikels 1 des vorgelegten Gesetzesentwurfs und der Frage der Straßenausbaubeiträge Stellung.

Während Bundes-, Landes- und Kreisstraßen allein durch Steuermittel finanziert werden, mussten bei Gemeindestraßen in der Vergangenheit ganz überwiegend die Eigentümer der Anliegergrundstücke die Lasten tragen. Anliegerbeiträge im mittleren und oberen fünfstelligen Bereich sind dabei in der Landwirtschaft keine Seltenheit gewesen. Die Thematik der Straßenausbaubeiträge hat deshalb eine ganz besondere Bedeutung für uns.

Gerade ob dieser Bedeutung erlauben wir uns den Hinweis, dass eine Stellungnahmefrist von nur zweieinhalb Wochen zu dem vorgelegten Gesetzesentwurf als nicht angemessen erscheint. Gerne wiederholen wir unsere bereits zu den im Jahre 2017 am Ende der 18. und zu Beginn der 19. Wahlperiode eingenommene Positionierung (vgl. Stellungnahmen zu den Drucksachen 18/4815, 18/4884, 19/150, 19/159) und begrüßen es im Ergebnis, dass den Gemeinden weitergehende Möglichkeiten eingeräumt werden,

Hauptgeschäftsstelle
Bauernverband
Schleswig-Holstein e.V.
Grüner Kamp 19–21
24768 Rendsburg

T: 04331-1277-0
F: 04331-26105
bvsh@bauernverbandsh.de
www.bauernverbandsh.de

USt.-Nr.: 20/295/73470

DZ Bank AG
BIC: GENODEFF200
IBAN: DE24 2006 0000 0000 0063 21

Straßenausbeiträge nicht zu erheben bzw. den Anliegeranteil zu reduzieren. Wir sind aber auch weiterhin der Auffassung, dass eine grundsätzliche Umstellung der Systematik weg von der intransparenten kosten- und aufwandsintensiven Beitragserhebung zu einem steuerfinanzierten Modell zu bevorzugen ist.

Dazu möchten wir im Einzelnen auf folgende Aspekte hinweisen:

1. Historie

Seit über 12 Jahren, genauer seit Herbst 2009, beschäftigt das Thema der Straßenausbaubeiträge Bürger und Landtag in Schleswig-Holstein intensiver. Bis dahin wurde den Kommunen nämlich eine gewisse Wahlfreiheit bei der Erhebung zugestanden. Dann gelangte man jedoch im Innenministerium – unserer Auffassung nach ohne juristische Not – zu der Auffassung, dass dies so nicht zulässig sei und tat dies per Erlass den Gemeinden auch kund. Der folgende Streit darüber, ob man die Gemeinden zwingen sollte, Ausbaubeiträge zu erheben, schien im März 2012 beendet. Durch eine klarstellende Gesetzesänderung wurde es den Gemeinden ausdrücklich freigestellt, ob sie Ausbaubeiträge erheben, d. h. ob sie entsprechende Satzungen erlassen. Diese Entscheidungs- und Wahlfreiheit der Gemeinden wurde dann ein halbes Jahr später von der inzwischen neugewählten Landesregierung wieder gekippt. Danach bestand eine uneingeschränkte Verpflichtung der Gemeinden, Ausbaubeiträge zu erheben. Anfang 2017 scheiterte eine Gesetzesinitiative zur Wiederherstellung der Wahlfreiheit im Landtag. Lediglich die Ratenzahlungsmöglichkeiten wurden ausgedehnt. Auch eine Petition zur gänzlichen Abschaffung der Straßenausbaubeiträge mit fast 21.000 Unterstützern blieb letztendlich erfolglos. Ein gutes halbes Jahr später und eine Legislaturperiode weiter wurde im Herbst 2017 dann die Wahlfreiheit der Gemeinden bzgl. der Straßenausbaubeiträge (wieder-)eingeführt. Durch eine Änderung in der Gemeindeordnung sollte dabei zudem verhindert werden, dass der Verzicht auf die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen zu Nachteilen bei der Genehmigung des Kommunalhaushaltes oder bei Mittelzuweisung des Landes, insbesondere bei Fehlbezugs- und Sonderbedarfszuweisungen, führt.

Nun ist ein weiterer kleiner Korrekturschritt beabsichtigt, der es den Gemeinden ausdrücklich ermöglichen soll, den Gemeindeanteil an den Straßenausbaubeiträgen flexibler zu handhaben. Bislang besteht die Verpflichtung der Gemeinden, jedenfalls 15 % der Kosten selbst zu tragen. Darüber hinaus sind die Gemeinden gehalten, je nach Straßenklassifizierung den Gemeindeanteil festzulegen, wobei im Rahmen der Vorteilsgerechtigkeit festzustellen ist, wie groß der Anliegervorteil und der Vorteil für die Allgemeinheit

ist. Im Korsett einer durchaus anspruchsvollen Rechtsmaterie und einer vielfältigen Rechtsprechung haben die wenigsten Gemeinden in der Vergangenheit von dieser Möglichkeit einer straßenindividuellen Feststellung der Vorteilsverteilung Gebrauch gemacht und sich in eine Art Standardkorsett zwingen lassen. In der Folge sind bestimmte prozentuale Verteilungssätze zum Standard geworden.

2. Kosten und Aufwand der Beitragserhebung

Beim Straßenausbaubeitragsrecht handelt es sich um eine außerordentlich komplizierte Rechtsmaterie. Die über viele Jahrzehnte auch und gerade von der Rechtsprechung ausgeprägte Systematik ist kaum mehr nachvollziehbar. Neben rechtlichen Spitzfindigkeiten bedarf es zur Aufstellung einer wirksamen Straßenausbaubeitragsatzung umfangreicher Berechnungen. Beides ist für viele Kommunalvertretungen mittlerweile nicht mehr nachzuvollziehen, geschweige denn zu leisten. Viele Kommunen sind gezwungen, sich der kostenintensiven Hilfe von darauf spezialisierten Beratungsbüros zu bedienen. Im Ergebnis stehen ganz erhebliche Kosten für die Erstellung der Beitragsatzung sowie den nachfolgenden Einzug der Mittel bei den Beitragspflichtigen an. Dies gilt umso mehr bei den sog. wiederkehrenden Beiträgen nach § 8a KAG. Schon die Ermittlung der beitragsfähigen Flächen sowie der Nutzungsart, die u. a. zur Ermittlung der Umlageschlüssel notwendig sind, ist äußerst aufwendig.

Letztendlich handelt es sich bei den Beratungskosten sowie den zusätzlich entstehenden, ebenfalls nicht unerheblichen Kosten der Bescheiderstellung und Beitragseinziehung durch die Verwaltung, um erhebliche Aufwendungen zu Lasten der Kommunen, die diese wiederum aus dem allgemeinen Haushalt finanzieren müssen.

Vor diesem Hintergrund sollte nach unserer Auffassung intensiv über einen umfassenden Systemwechsel nachgedacht werden. Das jetzige Rechtsregime ist in seiner Grundstruktur jahrzehntealt und angesichts der geänderten Verkehrsverhältnisse und Lastentragung in Frage zu stellen. So ist festzustellen, dass Straßenausbaubeiträge nur für Gemeindestraßen erhoben werden. Bei Kreis-, Landes- und Bundesstraßen findet seit ehedem eine Finanzierung aus Steuermitteln statt. Die Rechtfertigung für eine andere Systematik bei Gemeindestraßen wurde in der Vergangenheit u.a. darin gesehen, dass die Grundstückseigentümer aus den Straßen vor ihrer Tür einen Vorteil durch eine Wertsteigerung ihrer Grundstücke hätten. Diese Auffassung halten wir für überholt. Sie stammt vielmehr aus Zeiten, in denen ein hinreichender Zugang/Zufahrt zu den Grundstücken nicht unbedingt üblich war. Heutzutage ist in Schleswig-

Holstein grundsätzlich davon auszugehen, dass eine hinreichende Zugänglichkeit gegeben ist. Bei dem heutigen Immobilienmarkt bildet die Güte der Straße bzw. das Alter des Straßenbelages nur einen geringfügigen Baustein bei der Wertermittlung; mittlerweile sind hier ganz andere Faktoren ausschlaggebend.

Zudem hat Jedermann das Recht, Straßen und deren Nebenanlagen zu benutzen. Es ist eine immer intensivere Nutzung durch alle Teile der Bevölkerung festzustellen. So hat sowohl die Motorisierung in den letzten Jahrzehnten ganz erheblich zugenommen als auch der Freizeitgebrauch von Wegen und Straßen. Nicht nur Radwege und Beleuchtungen im Innenbereich, sondern auch die zahlreichen Gemeindestraßen im Außenbereich werden zur Freizeitgestaltung von Jedermann genutzt. Insofern kann hinterfragt werden, ob eine Beitragspflicht und damit ein Vorteilsausgleich ausschließlich für die Eigentümer überhaupt noch zeitgemäß ist. Mieter und Pächter nutzen die Verkehrsanlagen gleichermaßen wie Eigentümer. Eine Verteilung der Lasten des Straßenausbaus und -erhalts auf alle Nutzer scheint daher eher zeitgemäß.

3. Betroffenheit der Landwirtschaft

Eine vorteilsgerechte Aufwandsverteilung bei landwirtschaftlichen Grundstücken findet i.d.R. nicht statt. Insbesondere bei übergroßen Buchgrundstücken in der Innerortslage werden die Betriebe häufig übermäßig belastet. Ein ähnliches Bild ergibt sich auch im Außenbereich. Dort liegen häufig sehr große Grundstücke mit einem minimalen Anteil an auszubauenden Straßen. Auch wenn tatsächlich gar keine Erschließung über diese Straßen erfolgt, sind von den Landwirten sehr hohe Ausbaubeiträge zu zahlen. Ausbaubeiträge deutlich jenseits der 50.000 EUR pro Betrieb stellen heute keine Seltenheit mehr dar. Hinzu kommen Lasten aus mehrfachen Erschließungen, weil die großen Grundstücke an mehreren Straßen anliegen. Auch wenn die Zufahrt meist nur über eine der Straßen erfolgt, sind für alle Straßen Beiträge zu zahlen. So entstehende Lasten stehen vielfach schon gar nicht mehr in einem Verhältnis zu der tatsächlichen Nutzung der Flächen bzw. deren Wert. Ganz besonders deutlich wird dies z.B. bei Grünlandflächen, die mitunter nur dreimal pro Jahr angefahren werden. Auch für solche Flächen müssen Straßenausbaubeiträge gezahlt werden, wenn z.B. Radwege oder eine Straßenbeleuchtung vorgesehen wird. Die Gleichbehandlung von Wirtschaftswegen mit Anliegerstraßen, z.B. einer Sackgasse in einem Neubaugebiet, spiegelt nicht die tatsächlichen Vorteile, d. h. die Verteilung von Verkehren durch die Anlieger einerseits und die Allgemeinheit andererseits und deren jeweils individuellen Vorteil, wider.

4. Zusammenfassung

Im Ergebnis begrüßt der Bauernverband Schleswig-Holstein den vorgelegten Gesetzesentwurf als einen weiteren kleinen Schritt in die richtige Richtung, wiederholt jedoch seine Forderung nach einer grundsätzlichen Umstellung der Systematik weg von der intransparenten Kosten- und aufwandsintensiven Beitragserhebung hin zu einem reinen steuerfinanzierten Modell.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Michael Müller-Ruchholtz
- Stellvertretender Generalsekretär -
Rechtsanwalt (Syndikusrechtsanwalt)