



Unterrichtung 19/309

der Landesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes des Landes Schleswig-Holstein (KAG)

Die Landesregierung unterrichtet den Schleswig-Holsteinischen Landtag gemäß Artikel 28 Abs. 1 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein in Verbindung mit dem Parlamentsinformationsgesetz.

Federführend ist das Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung

Zuständiger Ausschuss: Innen- und Rechtsausschuss

Ministerium für Inneres, ländliche Räume,
Integration und Gleichstellung | Postfach 71 25 | 24171 Kiel

Ministerin

Präsident des
Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Klaus Schlie
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

22. Juni 2021

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes des Landes Schleswig-Holstein (KAG)

Sehr geehrter Herr Präsident,

den beiliegenden Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes des Landes Schleswig-Holstein (KAG) übersende ich unter Hinweis auf Artikel 28 Absatz 1 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein in Verbindung mit dem Parlamentsinformationsgesetz mit der Bitte um Kenntnisnahme. Der Gesetzentwurf ist gleichzeitig den zu beteiligenden Verbänden zur Anhörung zugeleitet worden.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Sabine Sütterlin-Waack

Anlagen: Gesetzentwurf



Gesetzentwurf

der Landesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes des Landes Schleswig-Holstein

Federführend ist das Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung

Gesetzentwurf der Landesregierung

Gesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes des Landes Schleswig-Holstein

A. Problem

Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein (KAG) sind die Gemeinden und Kreise berechtigt, nach Maßgabe des KAG in Verbindung mit einer kommunalen Satzung Abgaben (Steuern, Gebühren und Beiträge) zu erheben, soweit nicht Bundes- oder Landesgesetze etwas anderes bestimmen. Diese Regelungen bringen mit Blick auf Kommunen den Grundsatz der kommunalen Abgabenhöhe im Rahmen des durch Art. 28 Abs. 2 GG garantierten Selbstverwaltungsrechts der Städte und Gemeinden zum Ausdruck.

Im Rahmen der laufenden Verwaltungspraxis und der ständigen Rechtsprechung durch die Verwaltungsgerichte ergeben sich Änderungs- und Anpassungsbedarfe bei der Ausgestaltung abgabenrechtlicher Regelungen, denen durch diese Gesetzesänderung Rechnung getragen wird.

Der vorliegende Gesetzentwurf beinhaltet im Wesentlichen eine (1) Änderung des Zitiergebots (2), eine Erweiterung des Rahmens für die Gewährung von Gebührenermäßigungen, sieht (3) außerordentliche Abschreibungen bei Abgangsverlusten und (4) eine Eigenbeteiligungsmöglichkeit von Gemeinden bei der Erhebung von Straßenbaubeiträgen vor.

Im Bereich (5) der Kurabgabe wird den Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt, die Kurabgabe anstatt wie bisher, nur von so genannten Tagesgästen, zukünftig auch von Übernachtungsgästen erheben zu können. Eine weitere Neuerung ist, dass Kur- oder Erholungsorte bereits entrichtete Kurabgaben in anderen Gemeinden für ihr Gebiet gegenseitig anerkennen können.

Abschließend erfordert die neuere Rechtsprechung (6) eine Anpassung der Regelungen über die Entstehung und Festsetzung der Abgabenschuld.

(1) In der jüngsten Rechtsprechung des Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgericht zeichnete sich seit 2018 eine strenge Auslegung des Zitiergebots gemäß § 66 Abs. 1 Nr. 2 Landesverwaltungsgesetz (LVwG) ab. Dies hatte zur Folge, dass zahlreiche kommunale Abgabensatzungen wegen Verstoßes gegen das Zitiergebot insgesamt für unwirksam erklärt wurden. Bei den abgabenerhebenden Körperschaften herrscht in dieser Frage seither große Unsicherheit.

(2) Das KAG hat die Gewährung von Gebührenermäßigungen bislang nur für Personen im Rahmen des § 4 Abs. 2 KAG gestattet, wonach Ermäßigungen aus sozialen

Gründen zulässig sind. Bei der so genannten Sozialklausel handelt es sich indes um eine Ausnahmebestimmung, die eng auszulegen ist. Die Gemeinden können deshalb nur in einem sehr begrenzten Umfang allgemeine Ermäßigungen vorsehen. Das gilt sowohl im Hinblick auf die in Anspruch genommene Art der Leistung als auch in Bezug auf den begünstigten Personenkreis und das Ausmaß der Ermäßigung.

(3) Nach der aktuellen Rechtslage (§ 6 Abs. 2 KAG) können Wirtschaftsgüter, die vor vollständiger Abschreibung abgängig sind, nicht als ansatzfähige Kosten in die Gebührenkalkulation einbezogen werden. Es entstehen so genannte Abgangsverluste. Derartige Verluste sind zwar grundsätzlich unerwünscht, jedoch beim Betrieb von Abwasseranlagen aufgrund der langen Abschreibungszeiten nicht immer vermeidbar. Diese Abgangsverluste stellen nach derzeit geltender Rechtslage keine ansatzfähigen Kosten bei der Gebührenkalkulation dar und können nicht auf die gebührenpflichtigen Nutzer der Einrichtung umgelegt werden. Entsprechende Verluste trägt daher der Aufgabenträger.

(4) Mit Gesetz zur Änderung des § 76 Abs. 2 Gemeindeordnung (GO) vom 14.12.2017 hat es der Gesetzgeber den Kommunen freigestellt, ob sie in ihrer Gemeinde Straßenbaubeiträge erheben, oder nicht. Es besteht nach aktueller Rechtslage also eine Entweder-oder-Regelung. Entscheidet sich eine Gemeinde dafür, entsprechende Beiträge zu erheben, so ist sie an die engen Bestimmungen des § 8 KAG gebunden. Danach gilt das so genannte Vorteilsprinzip, wonach der beitragsfähige Aufwand zwischen dem Vorteilsanteil der Gemeinde/Allgemeinheit und dem Vorteilsanteil der Anlieger aufgeteilt wird. In welchem Verhältnis diese zueinanderstehen, wurde in jahrelanger Rechtsprechung festgelegt. Eine flexible Satzungsgestaltung ist kaum möglich. So muss bspw. bei einer Anliegerstraße der Anliegeranteil über 50% des beitragsfähigen Aufwandes liegen (vgl. OVG Lüneburg, Urt. v. 6.6.2001, 9 LA 907/01, Erlass MILI vom 24.04.2019- IV 322- 50/2018). Viele Städte und Gemeinden in Schleswig-Holstein stehen seit der Abschaffung der Erhebungspflicht von Straßenbaubeiträgen unter erheblichem Druck der Forderungen der Bürger:innen, die Straßenbaubeitragssatzungen aufzuheben. Im Rahmen der Diskussionen, die in den Gemeindevertretungs-gremien geführt werden, zeigt sich ein großes Bedürfnis, an der Erhebung der Straßenbaubeiträge zwar grundsätzlich festzuhalten und gleichzeitig durch einen „erhöhten Eigenanteil“ der Gemeinde die Bürger:innen zu entlasten.

(5) In § 10 des KAG werden Gemeinden, die als Kur- oder Erholungsort anerkannt sind, ermächtigt, zum Zwecke der Herstellung, Verwaltung und Unterhaltung der zu Kur- und Erholungszwecken bereitgestellten öffentlichen Einrichtungen eine Kurabgabe zu erheben. Rechtsgrundlage hierfür sind § 10 Abs. 2 Satz 1, § 2 Abs. 1 KAG in Verbindung mit einer entsprechenden Ortssatzung.

Den Kreis der Abgabepflichtigen legt das KAG aktuell abschließend fest auf alle Personen, die sich im Erhebungsgebiet aufhalten und ortsfremd sind. Gemeindliche Kurbeitragssatzungen können sich insoweit nur in diesem vorgegebenen landesrechtlichen

Rahmen bewegen und den Kreis der Beitragspflichtigen darüber hinaus nicht beschränken.

Unter Umständen kann es die Gemeinden jedoch vor erhebliche Schwierigkeiten stellen, die Kurabgabe von allen Abgabepflichtigen zu erheben, sodass der Erhebungsaufwand gegebenenfalls außer Verhältnis zum Abgabenaufkommen stehen kann.

Um die Verwaltungspraktikabilität zu gewährleisten, besteht seitens der Gemeinden somit der Bedarf, den Kreis der Kurabgabepflichtigen gesetzlich auf den Personenkreis zu beschränken, bei dem sich die Erhebung aus Kosten-/Nutzen-Gesichtspunkten lohnt.

Zudem kann die aktuelle Regelung des Kreises der Abgabepflichtigen dazu führen, dass Besucher der Tourismusregion Schleswig-Holsteins, die sich im Rahmen ihres Aufenthalts entschließen, mehrere Gemeinden zu besuchen, unter Umständen mehrfach für denselben Zeitraum zur Kurabgabe herangezogen werden.

Um die Attraktivität des Tourismusstandortes Schleswig-Holstein zu steigern und einen innerländlichen Tourismusverkehr zu fördern, besteht deshalb seitens der Gemeinden der Bedarf, die Möglichkeit zu haben, in anderen Gemeinden entrichtete Kurabgaben anzuerkennen.

(6) Die bisherige Verweisung in § 11 Abs. 1 auf die Abgabenordnung (AO) bietet nach neuerer Auffassung der Rechtsprechung (u.a. VG Schleswig, Jagdsteuerurteil vom 06.03.2019, Az.: 4 A 115/16) keine ausreichende Rechtsgrundlage mehr für die Entstehung und Festsetzung von Abgaben als Vorauszahlung am Beginn des Kalenderjahres sowie für die Geltung von Dauerbescheiden.

(7) In einem aktuellen Rechtsstreit wegen der Erhebung von Erschließungsbeiträgen schleswig-holsteinischer Gemeinden steht zu befürchten, dass das KAG aufgrund einer fehlenden Regelung, die ein übermäßiges zeitliches Auseinanderfallen zwischen dem Eintritt der Vorteilslage und der Festsetzung der Abgabe verhindert, insoweit verfassungswidrig sein kann. Das Bundesverfassungsgericht hatte wegen einer vergleichbaren Regelungslücke im Jahre 2013 das bayerische KAG für verfassungswidrig erklärt. Mehrere Bundesländer haben daraufhin ihr KAG ergänzt. Das VG Schleswig hatte bislang zur Begrenzung der Abgabenerhebung die analoge Anwendung der in § 120a Abs. 2 LVwG geregelten Verjährungsfrist für möglich und ausreichend erachtet. Mittlerweile hat jedoch das Bundesverwaltungsgericht die in Rheinland-Pfalz entsprechende Rechtsanwendung des § 53 Abs. 2 VwVfG für ungeeignet erklärt, das Verfahren ausgesetzt und die Frage der Verfassungsgemäßheit des KAG Rheinland-Pfalz dem BVerfG zur Entscheidung vorgelegt. Das OVG Schleswig hat wegen ebenfalls geäußerter Zweifel an der Verfassungsgemäßheit des KAG Berufungszulassungsanträgen von Beitragsschuldnern stattgegeben.

B. Lösung

(1) Um den Gemeinden zukünftig mehr Rechtssicherheit bei der Ausgestaltung der Präambel ihrer Abgabensatzungen zu ermöglichen, wird im KAG, abweichend von § 66 Abs. 1 Nr. 2 LVerwG eine spezielle Rechtsnorm geschaffen, wonach Abgabensatzungen die Rechtsvorschrift angeben sollen, nicht mehr müssen, welche zum Erlass der Satzung berechtigen.

(2) Die neue Regelung in § 4 Abs. 2 KAG trägt dem Bedürfnis der Gemeinden Rechnung, Gebührenermäßigungen über den bisher eng begrenzten Rahmen der Sozialklausel hinaus zuzulassen, um gemeinwohlorientierte Zwecke oder Veranstaltungen im Gemeindegebiet zu fördern. Die Gemeinden können in ihrer Satzung regeln, welche sozialen oder kulturellen Zwecke oder Veranstaltungen sie zum Wohle der Einwohner:innen ermäßigen möchten.

(3) Bezüglich der Benutzungsgebühren haben die Kommunalen Landesverbände eine Änderung des KAG zum Zwecke der Einbeziehung der Abgangsverluste vorgeschlagen. Aus kommunalabgaben-rechtlicher Sicht ist diese Änderung geeignet, die entstehenden Kosten durch den vorzeitigen Abgang einer Sache auf diejenigen zu übertragen, denen die öffentliche Einrichtung zugutekommt. Die Auferlegung des Wertverzehr - trotz größtmöglicher Sorgfalt bei Buchführung und Planung - auf die Gebührenschuldner als Nutzer der Anlage ist abgabenrechtlich gerechtfertigt und korrespondiert mit dem verfassungsrechtlichen gebotenen Äquivalentprinzip.

(4) Durch eine geringfügige Änderung des § 8 KAG könnte die Landesregierung den Kommunen einen größeren Gestaltungsspielraum bei der Entlastung der Grundstückseigentümer:innen im Rahmen der Straßenbaubeitragserhebung gewähren. Damit würde der Schritt von der bisherigen „Entweder-oder-“ zu einer zukünftigen „Sowohl-als-auch-Regelung“ vollzogen werden. Durch eine Flexibilisierung der Möglichkeit für die Gemeinden je nach individueller Situation vor Ort finanzielle Eigenmittel einbringen zu können, um so die Anlieger zu entlasten, könnte ein großer Druck von den Gremienvertretern im Ringen mit den Grundstückseigentümer:innen um die individuell optimale Straßenbaufinanzierung genommen werden.

(5) Durch die Änderung des § 10 Abs. 3 KAG wird eine Rechtsgrundlage geschaffen, die es den Gemeinden ermöglicht, individuell zu entscheiden, eine Kurabgabe zukünftig von Übernachtungs- und/ oder Tagesgästen zu erheben.

Die Änderung des § 10 Abs. 3 KAG beschränkt den Kreis der Abgabepflichtigen auf diejenigen, bei denen eine Erfassung praktisch möglich ist und schließt Gäste, die nicht übernachten und auch keine Möglichkeit haben, abgrenzbare bzw. abgegrenzte Kur- und Erholungseinrichtungen oder entsprechenden Veranstaltungen zu besuchen, von der Abgabe aus. Hierdurch wird ein in der Rechtsprechung bereits vertretener Grundsatz in die Norm mitaufgenommen, nachdem nur diejenigen Gäste abgabepflichtig sind, die mit vertretbarem Verwaltungsaufwand erfasst werden können.

Die Änderung des § 10 Abs. 4 KAG schafft zudem eine Rechtsgrundlage, die es den Gemeinden ermöglicht, aus tourismuspolitischen Gründen gegenseitig bereits entrichtete Kurabgaben anzuerkennen, sodass die Touristen in der Region nicht mehrmals abgabenrechtlich herangezogen werden und somit der Besuch auch anderer Gemeinden attraktiver gestaltet wird.

Ähnliche Regelungen existieren bereits in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Brandenburg und Sachsen, die grundsätzlich nur Übernachtungsgäste als Abgabepflichtige nennen, den Gemeinden aber die Möglichkeit geben, die Kurabgabe auch von Tagesgästen zu erheben, wenn diese entweder mit vertretbarem Verwaltungsaufwand erfasst werden können (§ 10 Abs. 2 S. 3 NKAG) oder in den Einrichtungen zu Heil- und Kurzwecken betreut werden (§ 11 Abs. 2 S. 3 KAG NRW; § 11 Abs. 2 S. 3 BraKAG; § 34 Abs. 2 S. 3 SächsKAG).

(6) Um den Gemeinden sowohl Vorauszahlungen auf Jahresabgaben als auch die Abgabefestsetzung per Dauerbescheid zu ermöglichen und damit zu einer erheblichen Verwaltungsvereinfachung beizutragen, wird in § 12 die entsprechende Rechtsgrundlage und Satzungsermächtigung geschaffen.

Die bisherige Regelung für Steuern in § 3 Abs. 8 (alt) wird in § 12 (neu) überführt und kann daher entfallen.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten und Verwaltungsaufwand

Mit den neuen Regelungen sind keine neuen Aufgaben für die Gemeinden verbunden. Sie entscheiden im Rahmen ihrer Selbstverwaltungshoheit eigenverantwortlich, ob und wie sie die mit den neu geschaffenen Spielräumen bei der Abgabenerhebung umgehen. Aus dem vorliegenden Gesetzentwurf ergeben sich somit keine Konnexitätsfolgen gemäß Artikel 57 Absatz 2 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein in Verbindung mit dem Konnexitätsausführungsgesetz. Die Gesetzesänderung trägt im Wesentlichen zu einer praxisingerechten Abgabenerhebung bei. Der Verwaltungsaufwand und die damit verbundenen Kosten für ggf. erforderliche Satzungsänderungen entstehen den Gemeinden und können in die Abgaben einkalkuliert werden.

E. Länderübergreifende Zusammenarbeit

Entfällt.

F. Information des Landtages nach Artikel 28 der Landesverfassung

Der Präsident des schleswig-holsteinischen Landtages ist mit Schreiben vom ... von dem Gesetzentwurf unterrichtet worden.

G. Federführung

Federführend ist das Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung.

Entwurf

eines Gesetzes zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes des Landes Schleswig-Holstein

Vom...

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Januar 2005 (GVOBl. Schl.-H. S. 27), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. November 2019 (GVOBl. Schl.-H. S. 425), wird wie folgt geändert:

1. § 2 wird wie folgt geändert:

In Absatz 2 wird folgender Satz 3 eingefügt:

„Die Satzung soll die Rechtsvorschriften angeben, welche zum Erlass der Satzung berechtigen.“

2. § 3 Absatz 8 wird gestrichen.

3. § 4 Absatz 2 erhält folgende Fassung:

„(2) Die Gebühren sind nach festen Merkmalen zu bestimmen. Ermäßigungen können aus sozialen Gründen oder zu sozialen oder kulturellen Zwecken oder Veranstaltungen ortsansässiger natürlicher oder juristischer Personen, die für jedermann frei zugänglich sind, gewährt werden.“

4. In § 6 Absatz 2 wird folgender Satz 11 angefügt:

„Verkürzt sich die Nutzungsdauer eines Anlageguts, kann der Restbuchwert auf die verkürzte Restnutzungsdauer verteilt werden; entfällt die Restnutzungsdauer unerwartet und vollständig, kann der Restbuchwert bei der Ermittlung der erforderlichen Kosten als außerordentliche Abschreibung berücksichtigt werden.“

5. § 8 Absatz 3 Satz 1 erhält folgende Fassung:

„Der Aufwand ist nach den tatsächlich entstandenen Kosten oder nach Einheitssätzen unter Berücksichtigung der Leistungen und Zuschüsse Dritter sowie Eigenmitteln der beitragsberechtigten Gemeinde zu ermitteln.“

6. § 10 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) Die Kurabgabe wird von allen Personen, die im Erhebungsgebiet Unterkunft nehmen oder eine Unterkunft innehaben, ohne dort ihren gewöhnlichen Aufenthalt zu haben (ortsfremd), als Gegenleistung dafür erhoben, dass ihnen die Möglichkeit geboten wird, öffentliche Einrichtungen zu benutzen und an Veranstaltungen teilzunehmen. Die Kurabgabe kann auch von ortsfremden Personen erhoben werden, die im Erhebungsgebiet keine Unterkunft nehmen, sofern sie sich zu Kur- oder Erholungszwecken im Gemeindegebiet aufhalten und ihnen die Möglichkeit geboten wird, abgrenzbare oder tatsächlich abgegrenzte Kur- oder Erholungseinrichtungen zu benutzen oder an entsprechenden Veranstaltungen teilzunehmen. Die Abgabepflicht entfällt bei Aufenthalten zu Erwerbs- oder Ausbildungszwecken.“

b) Nach Absatz 3 wird folgender Absatz 4 eingefügt:

„(4) Die Gemeinden können eine gegenseitige Anerkennung der in ihrem jeweiligen Erhebungsgebiet entrichteten Kurabgabe bestimmen.“

c) Die bisherigen Absätze 5 bis 9 werden Absätze 6 bis 10.

7. § 11 Absatz 1 Satz 1 erhält folgende Fassung:

„Auf die Festsetzung und Erhebung von kommunalen Abgaben findet das Landesverwaltungsgesetz Anwendung, soweit in diesem Gesetz nichts anderes bestimmt ist.“

8. § 12 erhält folgende Fassung:

„§12

Festsetzung und Entstehung der Abgabenschuld,
Geltung der Bescheide über wiederkehrende Abgaben

- (1) Die Ansprüche aus dem Abgabenschuldverhältnis entstehen, sobald der Tatbestand verwirklicht ist, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft.
- (2) Die Festsetzungsfrist beginnt mit Ablauf des Kalenderjahrs, in dem die Abgabe entstanden ist. Abweichend davon kann durch Satzung bestimmt werden, dass die Abgabe, die als Jahresabgabe erhoben wird, nach den Verhältnissen zu Beginn des Kalenderjahres, bei der Jagdsteuer zu Beginn des Jagdjahres, als Vorauszahlung festgesetzt wird.
- (3) In Bescheiden über Abgaben, die für einen Zeitabschnitt erhoben werden, kann bestimmt werden, dass diese Bescheide auch für die folgenden Zeitabschnitte gelten. Dabei ist anzugeben, an welchen Tagen und mit welchen Beträgen die Abgaben jeweils fällig werden. Bescheide, die für mehrere Zeitabschnitte gelten, sind von Amts wegen oder auf Antrag durch einen neuen Bescheid zu ersetzen, wenn sich die Berechnungsgrundlagen ändern oder wenn sie sachlich unrichtig sind.“

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Das vorstehende Gesetz wird hiermit ausgefertigt und ist zu verkünden.

Kiel,

Daniel Günther

Dr. Sabine Sütterlin-Waack

Dr. Bernd Buchholz

Ministerpräsident

Ministerin für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung

Minister für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus

Begründung

Allgemeiner Teil

Im Rahmen der laufenden Verwaltungspraxis und der ständigen Rechtsprechung durch die Verwaltungsgerichte ergeben sich Änderungs- und Anpassungsbedarfe bei der Ausgestaltung abgabenrechtlicher Regelungen, denen durch diese Gesetzesänderung Rechnung getragen wird.

Der vorliegende Gesetzentwurf beinhaltet im Wesentlichen eine Erweiterung des Rahmens für die Gewährung von Gebührenermäßigungen, sieht außerordentliche Abschreibungen bei Abgangsverlusten und eine Eigenbeteiligungsmöglichkeit von Gemeinden bei der Erhebung von Straßenbaubeiträgen vor.

Im Bereich der Kurabgabe wird den Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt, die Kurabgabe anstatt wie bisher, nur von Tagesgästen, zukünftig auch von Übernachtungsgästen erheben zu können. Gleichzeitig können anerkannte Kur- oder Erholungsorte die bereits entrichtete Kurabgabe in anderen Gemeinden für ihr Gebiet gegenseitig anerkennen.

Die Rechtsgrundlagen über die Entstehung und Festsetzung von Abgaben werden konkretisiert.

Einzelbegründung

Zu Artikel 1

Zu 1.

In der jüngsten Rechtsprechung des Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgericht zeichnet sich seit 2018 eine strenge Auslegung des Zitiergebots gemäß § 66 Abs. 1 Nr. 2 LVwG ab. Dies hatte in mehreren Verwaltungsgerichtsverfahren zur Folge, dass kommunale Abgabensatzungen wegen Verstoßes gegen das Zitiergebot insgesamt für unwirksam erklärt wurden. Bei den abgabenerhebenden Körperschaften herrscht in dieser Frage seither große Unsicherheit. Gerade die rechtssichere Ausgestaltung von Abgabensatzungen hat wegen der breiten Betroffenheit und der belastenden Eingriffe in die Rechte der Abgabenschuldigen sowie der finanziellen Auswirkungen für die Gemeinden einen hohen Stellenwert.

Die neu geschaffene spezialgesetzliche Regelung im KAG hat das Ziel, das Zitiergebot zukünftig als bloße Ordnungsvorschrift im Sinne des § 66 Abs. 2 des Landesverwaltungsgesetzes (LVG) auszugestalten, wonach Abgabensatzungen die Rechtsvorschrift angeben sollen, nicht mehr müssen, welche zum Erlass der Satzung berechtigen. Soweit bei der Formulierung der Präambel in Abgabensatzungen Unschärfen bei der Zitierung bestehen, soll an diese etwaigen Formfehler nicht mehr der zwingende Maßstab einer „Muss“ – Vorschrift angelegt werden.

Zu 2.

Die Regelung in § 3 Absatz 8 wird in § 12 (neu) überführt und kann daher entfallen.

Zu 3.

Die Regelung trägt dem Bedürfnis der Gemeinden Rechnung, Gebührenermäßigungen über den bisher eng begrenzten Rahmen der Sozialklausel hinaus zuzulassen, um gemeinwohlorientierte Zwecke oder Veranstaltungen im Gemeindegebiet, die von ortsansässigen natürlichen oder juristischen Personen angeboten werden, zu fördern. Die Gemeinden können in ihrer Satzung regeln, welche sozialen oder kulturellen Zwecke oder Veranstaltungen sie zum Wohle der Einwohner:innen ermäßigen möchte. So könnte beispielsweise die Anmietung einer gemeindeeigenen Mehrzweckhalle für eine Veranstaltung eines Seniorinnen- und Seniorenkaffeenachmittags der Gemeinde in Betracht kommen oder Aktivitäten einer Gemeindebücherei für die Einwohner:innen der Gemeinde. Nicht davon erfasst sind soziale oder kulturelle Zwecke oder Veranstaltungen, die gegen Eintritt besucht werden können oder einem sonstigen beschränkten Personenkreis vorbehalten sind, wie beispielsweise bei Vereinsmitgliedschaften. Unterdeckungen im Gebührenhaushalt der jeweiligen öffentlichen Einrichtung sind von der Gemeinde aus dem allgemeinen Haushalt zu tragen. Die Begrenzung der Veranstalter auf „ortsansässige natürliche oder juristische Personen, soll verhindern, dass die Gebührenermäßigungsregelung beispielsweise durch Werbeveranstaltungen Dritter missbraucht wird. Besonderer Zweck der Vorschrift ist die Förderung des kommunalen Gemeinwohls.

Zu 4.

Nach bisherigem § 6 Abs. 2 KAG können Wirtschaftsgüter, die vor vollständiger Abschreibung abgängig sind, nicht als ansatzfähige Kosten in die Gebührenkalkulation einbezogen werden. Es entstehen so genannte Abgangsverluste. Derartige Verluste sind nicht erwünscht, insbesondere jedoch beim Betrieb von Abwasseranlagen aufgrund der langen Abschreibungszeiten nicht immer vermeidbar. Diese Abgangsverluste stellen nach derzeit geltender Rechtslage keine ansatzfähigen Kosten bei der Gebührenkalkulation dar und können nicht auf die Gebührenpflichtigen Nutzer der Einrichtung umgelegt werden. Entsprechende Verluste trägt daher der Aufgabenträger.

Bezüglich der Benutzungsgebühren ist die von der „Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Landesverbände“ vorgeschlagene Änderung des KAG zum Zwecke der Einbeziehung von - trotz größtmöglicher Sorgfalt bei Buchführung und Planung entstehenden - Abgangsverlusten in die Gebührenkalkulation aus kommunal-abgabenrechtlicher Sicht geeignet, entstehende Kosten für den vorzeitigen Abgang einer Sache auf diejenigen zu übertragen, denen die öffentliche Einrichtung zugutekommt. Die Auferlegung des Wertverzehr auf die Gebührenschuldner als Nutzer der Anlagen ist abgabenrechtlich und betriebswirtschaftlich gerechtfertigt und korrespondiert mit dem verfassungsrechtlich gebotenen Äquivalenzprinzip.

Zu 5.

Mit Gesetz zur Änderung des § 76 Abs. 2 Gemeindeordnung (GO) vom 14.12.2017 hat es der Gesetzgeber den Kommunen freigestellt, ob sie in ihrer Gemeinde Straßenbaubeiträge erheben, oder nicht. Es besteht nach aktueller Rechtslage eine Entweder-oder-Regelung.

Die neue Regelung ermöglicht den Gemeinden, wenn sie an der Erhebung der Straßenbaubeiträge grundsätzlich festhalten, gleichzeitig durch einen „erhöhten Gemeindeanteil“ die Grundstückseigentümer:innen zu entlasten.

Damit würde der Schritt von der bisherigen „Entweder-oder-“ zu einer zukünftigen „Sowohl-als-auch-Regelung“ vollzogen werden, ohne die in der Verteilungsphase geltenden Grundsätze des Vorteilsprinzips zu berühren.

Zu 6.

Durch die Änderung des Personenkreises, von dem die Kurabgabe erhoben wird, ist die Erhebung nicht mehr zwingend von allen ortsfremden Personen, die sich im Erhebungsgebiet aufhalten, notwendig.

Satz 1 beschränkt den Tatbestand zunächst auf die Übernachtungsgäste. Hierdurch wird dem Umstand genüge getan, dass diese ohne erheblichen Verwaltungsaufwand erfasst werden können, da die Kurabgabe durch Zahlung an die jeweilige Unterkunft gemäß der aktuellen Version des § 10 Abs. 4 KAG entrichtet werden kann. Als Übernachtungsgäste gelten auch Inhaber von sonstigen Wohn- und Übernachtungsgelegenheiten wie beispielsweise Eigentümer:innen von Wohneinheiten, Campingwageninhaber:innen, Bootsbesitzer:innen mit Übernachtungsmöglichkeiten auf dem Boot. Damit wird der Kurabgabepflicht auch von möglichen Zweitwohnungssteuerpflichtigen Rechnung getragen.

Die mögliche Erfassung auch von Gästen, die nicht übernachten, sich jedoch zu Kur- oder Erholungszwecken im Gemeindegebiet aufhalten und die Möglichkeit haben, Kur- und Erholungseinrichtungen zu besuchen, entspricht dem Beitragsscharakter der Kurabgabe, die als Gegenleistung für die Möglichkeit der Nutzung der Kur- und Erholungseinrichtungen erhoben wird. Derartige Fälle sind regelmäßig Tagesgäste auf den Inseln und Halligen. Dort kann das Tagegästeaufkommen ggf. den wesentlichen Teil der Abgabepflichtigen darstellen. Die Kurabgabbeerhebung für so genannte Tagesgäste bleibt durch die aktuelle Regelung weiterhin uneingeschränkt möglich.

Da eine Heranziehung von kurzzeitigen Gemeindebesuchern, wie beispielsweise Rad- ausflügler, Strandspaziergänger, Einzelpersonen, die im Gemeindegebiet ein Restaurant besuchen, etc. aufgrund der unterschiedlichen örtlichen Verhältnisse in den Gemeinden häufig nicht praktikabel ist und die Gemeinde vor erhebliche Schwierigkeiten stellen kann, die außer Verhältnis zu dem Abgabenaufkommen stehen, ist es geboten, den Gemeinden die Option zu geben, unter Berücksichtigung des Gleichheitssatzes

aus Art. 3 Abs. 1 GG von einer Erhebung der Kurabgabe von Tagesgästen abzusehen und die Kurabgabepflicht lediglich auf Übernachtungsgäste zu beschränken.

Den sachlich einleuchtenden und hinreichend gewichtigen Grund, der das Absehen von der Erhebung bezüglich einer Gruppe von (Tages-)Gästen rechtfertigt, stellt die Praktikabilität dar. Da jedoch entsprechend der Eigenart des konkreten Sachbereichs als einzig sachgerechtes Differenzierungskriterium bei Kurabgaben die vorhandene oder nicht vorhandene Möglichkeit der Inanspruchnahme der Kureinrichtungen anerkannt ist, sind auch die Gäste, bei denen von einer Abgabenerhebung abgesehen wurde, bei der Kalkulation der Höhe der Kurabgabe mit zu berücksichtigen. Der durch die Nichtheranziehung bedingte Ausfall ist aus dem allgemeinen Gemeindehaushalt zu tragen. Ein Abweichen hiervon würde zu einer gegen den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG verstoßende Mehrbelastung der übrigen Gäste führen.

Die allgemeine Beschränkung des Personenkreises auf diejenigen Gäste, die übernachten oder Gäste, die Teile des Gemeindegebiets zu Kur- und Erholungszwecken besuchen und die Möglichkeit haben, Kur- oder Erholungseinrichtungen bzw. -veranstaltungen zu besuchen, ermöglicht es den Gemeinden, Personen, bei denen eine Erhebung nicht mit vertretbarem Verwaltungsaufwand zu bewerkstelligen ist, nicht zur Kurabgabe heranziehen zu müssen. Dieser Grundsatz wurde bereits mehrfach von der Rechtsprechung bestätigt, so zum Beispiel vom OVG Greifswald, (Urteil vom 26.11.2014 – 1 K 14/11), vom VGH München (Urteil vom 01.08.2016 – 4 BV 15.844, Rn. 30 f.) und vom OVG Lüneburg (Beschluss vom 10.06.2011 – 9 LA 122/10).

Der neue Absatz 4 enthält die Befugnis der Gemeinden, Kurabgaben, die anderorts entrichtet wurden, anzuerkennen. Dies ermöglicht es den Gemeinden, die betroffenen Personen in ihrem Erhebungsgebiet von der Kurabgabe zu befreien. Hierdurch kann die Attraktivität des Tourismusgebiets Schleswig-Holsteins gesteigert werden.

Jedoch werden auch durch diese Regelung die von der Befreiung Betroffenen anders als die übrigen Gäste behandelt. Da die Ungleichbehandlung tourismuspolitische Gründe hat und wiederum nicht in der nicht vorhandenen Möglichkeit der Inanspruchnahme der Kur- und Erholungseinrichtungen liegt, müssen auch im Rahmen einer gegenseitigen Anerkennung die von der Abgabe befreiten Gäste zunächst in die Berechnung der Höhe der Kurabgabe als voll zahlungsfähig einberechnet werden und der Fehlbetrag durch den allgemeinen Gemeindehaushalt ausgeglichen werden.

Durch die Einfügung des neuen Absatzes 4 enthalten die bisherigen Absätze 4 bis 9 eine neue Nummerierung.

Zu 7.

Bei der Änderung handelt es sich um eine Folgeänderung wegen des § 12 (neu) über die Festsetzung und Entstehung der Abgabenschuld und Geltung der Bescheide über wiederkehrende Abgaben.

Zu 8.

Hinsichtlich der Entstehung der Abgabenschuld argumentiert das Verwaltungsgericht Schleswig in neuerer Rechtsprechung, da sich im KAG keine Regelung zur Entstehung der Abgaben befindet, dass § 38 Abgabenordnung (AO) i. V. m. § 11 Abs. 1 Satz 2 KAG zur Anwendung kommt. Danach entstehen Ansprüche aus dem Steuerschuldverhältnis, sobald der Tatbestand verwirklicht ist, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft. Am Beispiel der Hundesteuer bedeutet dies, dass in der Regel erst ab dem Folgejahr die Steuer endgültig für das Vorjahr festgesetzt werden darf. Wenn also erreicht werden soll, dass die Abgabe bereits vor dem Ende des Veranlagungszeitraumes erhoben werden kann, ist dieses nur durch Schaffung einer satzungsrechtlichen Ermächtigung für Vorauszahlungen (für Steuern auf Grundlage des bisherigen § 3 Abs. 8 KAG) möglich.

Für die Hundesteuer hat dies beispielsweise folgende Konsequenzen:

Bisher wird die Hundesteuer in mehreren Teilbeträgen, jeweils zum 15. der in der Satzung angegebenen Monate, fällig. Vielfach haben die Gemeinden aber auch schon auf eine einmalige Fälligkeit, etwa zur Hälfte des Steuerjahres, umgestellt. Sofern diese Fälligkeiten beibehalten werden sollen, wird zukünftig in der Satzung eine entsprechende Ermächtigung für Vorauszahlungen zu eben diesen Zeitpunkten erforderlich.

Die Erhebung von Vorauszahlungen erfordert regelmäßig aber auch eine „Endabrechnung“, d.h. nach Ablauf des Steuerjahres wird im Folgejahr, zumeist gleichzeitig mit der Veranlagung zu Vorauszahlungen, die Festsetzung und Abrechnung für das Vorjahr vorgenommen. Dieses Verfahren lässt jedoch nicht mehr die von vielen Gemeinden praktizierte Abgabefestsetzung per Dauerbescheid zu, da nunmehr in jedem Jahr die „Endabrechnung“ des Vorjahres vorgenommen werden muss.

Um den Gemeinden sowohl Vorauszahlen auf Jahresabgaben als auch die Abgabefestsetzung per Dauerbescheid zu ermöglichen und damit zu einer erheblichen Verwaltungsvereinfachung beizutragen, wird in § 12 die entsprechende Rechtsgrundlage und Satzungsermächtigung geschaffen.

Zu Artikel 2

Artikel 2 regelt den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes.