



Reimer Steenbock - GeKom GmbH • Bahnhofstraße 11 c • 21465 Reinbek

**Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel****Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 17/2916**

Ihre Zeichen

-
Nachricht vom-
Unsere Zeichen
000-00Bearbeiter
R. SteenbockTelefon-Durchwahl
040 - 79090-961
Fax: 040 - 79090-963E-Mail
inforord@gekomgmbh.de

Datum: 21.10.2011

Gesetzentwurf zur Änderung der Gemeindeordnung des Kommunalabgabengesetzes (Drucksache 17/1600)

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich bedanke mich für die Möglichkeit zu einer Stellungnahme zu dem o. g. Gesetzentwurf.

Zu den einzelnen Änderungsvorschlägen möchte ich wie folgt Stellung nehmen:

1. Einführung wiederkehrender Beiträge (neuer § 8 a KAG)

Die Möglichkeit, anstelle der Erhebung einmaliger Beiträge wiederkehrende Beiträge für Baumaßnahmen an Verkehrsanlagen erheben zu können, ist sehr zu begrüßen. Damit wird auch für die Gemeinden und Städte in Schleswig-Holstein eine gute Möglichkeit eröffnet, die (Teil-)Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen in einer Art und Weise zu organisieren und zu realisieren, dass

- die Belastungen der Beitragspflichtigen erträglicher gestaltet werden,
- sich auch die Notwendigkeit von Billigkeitsmaßnahmen (= Zahlungsschwierigkeiten von Grundstückseigentümern) deutlich verringert und
- Voraussetzungen für bessere und schnellere Investitionsmaßnahmen im Straßenbereich geschaffen werden; damit erfolgt in gewissem Umfang eine Konjunkturförderung.

Ich möchte darauf verzichten, zu den Rechtsproblemen der Einführung von wiederkehrenden Beiträgen nochmals Stellung zu nehmen. Alles, was es an Literatur, Gutachten, Stellungnahmen, Meinungsäußerungen, Gerichtsentscheidungen usw. zu dieser Frage gibt, dürfte für die Landtagsberatung vorliegen und bekannt sein. Ich teile die Auffassung derjenigen, die den wiederkehrenden Beitrag für Verkehrsanlagen **nicht** für verfassungswidrig

halten und die die Einführung dieser alternativen Finanzierungsmöglichkeit für Straßenbaumaßnahmen uneingeschränkt begrüßen.

Die in der Landtagsdrucksache 17/1600 für den § 8 a vorgeschlagene Formulierung entspricht derjenigen, die in anderen Bundesländern gewählt wurde und insoweit also ausprobiert ist. Weitere Ergänzungen oder Änderungen sind nach meinem Dafürhalten nicht erforderlich.

Nur eine klarstellende Anregung möchte ich in diesem Zusammenhang erwähnen: In § 8a Abs. 3 letzter Satz sollten die Worte „Beitragsaufkommen der“ ersetzt werden durch „in den“. Zur Begründung ist darauf hinzuweisen, dass nicht das Beitragsaufkommen auszugleichen ist, sondern die Mehr- oder Minderbeträge, die sich bei der Abrechnung der tatsächlichen Investitionsaufwendungen ergeben haben.

2. Übergangsvorschriften

Die Übergangsvorschriften, wie sie in Art. 3 Abs. 1 vorgesehen sind, halte ich für problematisch, weil so nicht anwendbar, und rege an, sie wie folgt zu verändern:

„(1) Ansprüche auf Straßenbaubeiträge nach § 8, die vor dem Inkrafttreten einer Satzung nach § 8 a entstanden sind, werden nach den bis dahin geltenden Rechtsvorschriften abgerechnet, weitergeführt und beendet. Soweit für Straßenbaumaßnahmen nach § 8 KAG bereits Vorauszahlungen nach § 8 Abs. 4 Satz 4 KAG erhoben worden sind, bestimmt die Gemeinde durch das Inkrafttreten ihrer Satzung in § 8 a KAG, ob diese Straßenbaumaßnahme noch nach den bisher geltenden Regelungen abgerechnet und abgeschlossen werden soll oder ob die für diese Straßenbaumaßnahme anfallenden Investitionsaufwendungen bereits in den wiederkehrenden Beitrag nach § 8 a KAG einbezogen werden sollen.“

Begründung:

Die Formulierung in Art. 3 Abs. 1, so wie sie im Entwurf enthalten ist, ist unklar. So stellt sich die Frage, was als „förmliche“ Einleitung eines Verfahrens zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen anzusehen ist oder angesehen werden soll. Denkbar wäre die Beschlussfassung über das Bauprogramm (wenn überhaupt eins beschlossen worden ist). Denkbar wäre auch die Beschlussfassung zur Vergabe des Planungsauftrages, zur Vergabe der Straßenbauarbeiten und einiges andere mehr.

Das soll deutlich machen, dass die vorgeschlagene Formulierung die Gefahr enthält, dass Gemeinden, die den § 8 a KAG anwenden wollen, am Inkrafttreten der Satzung gehindert werden, weil im Art. 3 Abs. 2 Satz die verbindliche gesetzliche Regelung enthalten ist, dass Verfahren, die förmlich eingeleitet worden sind, nach den bisher geltenden Rechtsvorschriften abgeschlossen „werden“ (also: abgeschlossen werden müssen!).

Letztlich kommt es also auf eine Entscheidung an – die dann irgendwann von Verwaltungsgerichten zu treffen ist – was man unter „förmlicher Einleitung“ zu verstehen hat.

Dem sollte vorgebeugt werden, indem der Gesetzgeber deutlich sagt, auf welchen Zeitpunkt abzustellen ist. Bei einmaligen Beitragsveranlagungen ist der Zeitpunkt der Entstehung des Beitragsanspruchs (in der Regel der Zeitpunkt der Schlussabnahme bei Straßen-

baumaßnahmen) ein eindeutig abgrenzbarer und festzustellender Zeitpunkt. Darauf kann man für die Frage, ob das Verfahren nach bisherigem Recht oder nach neuem Recht fortzuführen ist, abstellen. Bisher enthält der Entwurf eine vage Formulierung, die nicht deutlich macht, ob und insbesondere ab wann man denn jetzt das neue Recht anwenden darf oder nicht.

Vergleichbar ist es mit der Formulierung von Art. 3 Abs. 1 Satz 2. So stellt sich die Frage, was denn als „Beginn“ der Straßenbaumaßnahme zu betrachten ist. Ist damit der „erste Spatenstich“ gemeint? Ist es die Auftragsvergabe? Ist es die Veröffentlichung der Ausschreibungsunterlagen? Ist es das Bauprogramm? Auch insoweit empfehle ich also, auf den Zeitpunkt der Entstehung des Beitragsanspruchs abzustellen und es in das Satzungs-ermessen der Gemeinde zu stellen, ob sie Aufwendungen, die für einen noch nicht endgültig entstandenen Beitragsanspruch angefallen sind, in den (ersten) wiederkehrenden Beitrag nach § 8 KAG einbezieht.

3. Änderungen des § 8 Abs. 1 KAG

Art. 2 Ziff. 1 und 2 enthält Regelungen zur Änderung des § 8 Abs. 1 KAG, von denen ich abraten möchte.

Im Einzelnen ist dazu auf folgendes hinzuweisen:

- a) In der Formulierung für § 8 Abs. 1 Satz 3 soll der Mindestgemeindeanteil von 15 v. H. für Straßenbaumaßnahmen festgelegt werden (bisher 10 v.H.). Das ist offensichtlich Folge davon, dass in § 8 a Abs. 4 (wiederkehrender Beitrag) auch ein Gemeindeanteil von „nicht weniger als 15 v. H. des Aufwandes“ vorgesehen ist.

Allerdings ist der Gemeindeanteil in § 8 a Abs. 4 ein einheitlicher (durchschnittlicher) Gemeindeanteil. Er ergibt sich dadurch, dass man einen Durchschnitt aus den unterschiedlichen Gemeindeanteilen für die in einem Abrechnungsgebiet zusammengefassten Straßen ermitteln müsste.

Bei einmaligen Beiträgen beträgt der Mindestgemeindeanteil bisher 10 v. H. (§ 8 Abs. 1 Satz 3 KAG in der bisherigen Fassung). Das gilt aber nur für die reinen Anliegerstraßen. Für alle anderen Straßen sind die Gemeindeanteile ohnehin schon, auch wenn eine Gemeinde in ihrer Satzung auf 10 v. H. geht, deutlich höher, z.B. für Fahrbahnen bei Hupterschließungsstraßen 50 v.H., bei Hauptverkehrsstraßen 20 v.H. Das führt dann ja auch folgerichtig bei einer Durchschnittsbetrachtung beim wiederkehrenden Beitrag zu einem höheren Prozentsatz, nämlich 15 v. H.

Mit anderen Worten: Würde man in § 8 Abs. 1 Satz 3 den Gemeindeanteil auf mindestens 15 v. H. erhöhen, hieße das, dass der Durchschnitt, der sich ergibt, dann nicht mehr bei 15 v.H. läge, sondern dass dieser höher liegen müsste. Ansonsten würde sich ein Unterschied ergeben bei einmaligen Beiträgen und bei wiederkehrenden Beiträgen.

Lange Rede kurzer Sinn: Es wäre zu empfehlen, die Änderung in § 8 Abs. 1 Satz 3 zu unterlassen und es bei der bisherigen Formulierung zu belassen. Das würde da-

Seite - 4 – zum Schreiben an den Schleswig-Holsteinischen Landtag vom 21.10.2011

mit § 8 a Abs. 4 KAG zu einer berechtigten Regelung (nämlich Durchschnitt 15 v. H.) machen.

- b) Ebenso rate ich davon ab, § 8 Abs. 1 Satz 4 so zu formulieren, dass kein Hinweis mehr auf den unbeplanten Bereich für die tiefenmäßige Begrenzung erfolgt. Schon in der Diskussionsphase des Gesetzentwurfs haben mich erste Fragen erreicht, dass damit dann doch wohl gemeint ist, dass es in Zukunft auch im Außenbereich eine tiefenmäßige Begrenzung geben würde. Ich nehme an, dass dies auch vielleicht sogar der Hintergrund der vorgeschlagenen Formulierung ist.

Abgesehen davon, dass eine sogenannte tiefenmäßige Begrenzung seit unvordenklichen Zeiten Teil einer Beitragsmaßstabsregelung nur für den unbeplanten Innenbereich sein darf (praktisch werden Innen- und Außenbereich voneinander abgegrenzt), wäre eine tiefenmäßige Begrenzung, die man auch für den Außenbereich ermöglicht, aber ein erheblicher Nachteil für Grundstücke im Außenbereich und dort insbesondere auch für die unbebauten, also die land- und forstwirtschaftlich genutzten Grundstücke.

Die unbeplanten, landwirtschaftlich genutzten Grundstücke im Außenbereich werden im herkömmlichen Beitragsrecht bei einmaligen Beiträgen – und so müsste es auch bei wiederkehrenden Beiträgen sein – mit Hilfe von Gewichtungsfaktoren in eine Größenordnung gebracht, dass sie mit Wohngrundstücken vergleichbar ist. So findet sich in vielen Straßenbeitragssatzungen in Schleswig-Holstein beispielsweise ein Faktor von 0,05 für die unbebauten landwirtschaftlich genutzten Grundstücke im Außenbereich, d. h. mit anderen Worten, die Grundstücksfläche wird dort mit 5 % der Beitragsveranlagung zugrunde gelegt. Aus dem landwirtschaftlichen Grundstück von 1 ha Größe wird damit ein beitragspflichtiges Grundstück von 500 m² Größe. Es hat damit eine vergleichbare Größe zu Wohngrundstücken. Würde man auf das 10.000 m², also 1 ha, große landwirtschaftlich genutzte Grundstück im Außenbereich eine tiefenmäßige Begrenzung anwenden, wäre der Teil, der innerhalb der tiefenmäßigen Begrenzung zu berücksichtigen ist, mit dem Faktor 1,0, also mit 100 % zu berücksichtigen. Das würde – nur mit einem Beispiel -, wenn die tiefenmäßige Begrenzung das Grundstück halbiert, für das 10.000 m² Grundstück zu einem Beitragsanteil von 5.000 m² führen, also zur zehnfachen Fläche dessen, was man bei heutiger Gestaltung eines Beitragsmaßstabes ansetzen würde. Das ist sicherlich nicht beabsichtigt und deswegen sollte § 8 Abs. 1 Satz 4 unverändert bleiben und nur auf den unbeplanten Innenbereich verweisen.

4. Änderung des § 76 GO (Rechtspflicht zur Erhebung von Straßenbaubeiträgen)

§ 76 GO ist eine Regelung, die bei der vorletzten Änderung des Gemeindehaushaltsrechts 1974 geschaffen wurde und die als Folge auch der ersten Konjunkturkrisen in der Bundesrepublik geschaffen wurde. Heute, zu Zeiten der Finanzkrise der öffentlichen Haushalte und auch von Schuldenbegrenzungskonzepten, kommt einer solchen Regelung besondere Bedeutung zu. Ob und inwieweit es unter diesem Blickwinkel im Moment opportun ist, die Regelung des § 76 Abs.2 GO aufzuweichen, sollte unter langfristigen finanziellen Rahmenbe-

dingungen der öffentlichen Hand diskutiert und entschieden werden.

Ergänzend dazu möchte ich folgendes zu bedenken geben:

Die Formulierung, wie sie im Entwurf enthält ist, ist nicht unbedingt eine Ausnahme von § 76 Abs. 2 Satz 1. Satz 1 enthält insoweit eine bestimmte Reihenfolge für die Beschaffung von Einnahmen. Der neue Satz 2 befreit die Gemeinde von der „Rechtspflicht“ zur Erhebung von Straßenbaubeiträgen. Es wird nicht deutlich, ob damit die Reihenfolge des Satzes 1 außer Kraft gesetzt sein soll.

Mit der Aufnahme eines entsprechenden Satzes in den § 76 Abs. 2 wird aber § 76 Abs. 3 nicht berührt. Danach darf die Gemeinde Kredite nur aufnehmen, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre. Straßenbaubeiträge können erhoben werden (ihre Erhebung ist möglich) und die Aufnahme eines Kredites gegen Zinsen ist gegenüber der Erhebung von Straßenbaubeiträgen ohne Verpflichtung zur Zahlung von Zinsen immer wirtschaftlich unzweckmäßig. Das bedeutet, dass jede Gemeinde, die Kredite aufnimmt, um Investitionen (für Straßenbaumaßnahmen) durchzuführen, vorher verpflichtet ist, Straßenbaubeiträge zu erheben.

Eine Änderung des § 76 Abs. 2 durch einen neuen Satz 2 hat auch Auswirkungen in Bezug auf die Gewährung von Zuweisungen und Zuschüssen, insbesondere aus dem kommunalen Finanzausgleich. Es stellt sich die Frage, ob Gemeinden, die auf die Erhebung von Straßenbaubeiträgen verzichten, trotzdem Investitionszuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich erhalten. Bedürftigeren und finanzschwächeren Gemeinden, die nicht auf Straßenbaubeiträge verzichten können, werden die verfügbaren Investitionsfördermittel verringert. Insoweit ist in anderen Ländern eine relativ moderate Auffassung zur Auslegung des § 76 Abs. 2 vertreten worden, allerdings mit der Maßgabe, dass derjenige, der keine Straßenbaubeiträge nach der einschlägigen Regelung des Kommunalabgabengesetzes erhebt, auch keinen Anspruch auf Investitionszuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich und zwar nicht nur für Verkehrsbaumaßnahmen, sondern auch für alle anderen Investitionsmaßnahmen, hat.

Schließlich möchte ich noch darauf hinweisen, dass der Verzicht auf die Erhebung von Straßenbaubeiträgen durch einzelne Gemeinden dazu führt, dass sich nicht unerhebliche Verzerrungen in Bezug auf die wirtschaftliche Entwicklung und die Ansiedlung von Gewerbe- und Industriebetrieben ergeben können. Heute werden beispielsweise Zusagen von Gemeinden, auf die Erhebung von Beiträgen bei Ansiedlung von Gewerbebetrieben zu verzichten, unter dem Blickwinkel des Europäischen Beihilferechts häufig als in bestimmtem Umfang unzulässig betrachtet. Uns sind Fälle aus der kommunalen Praxis bekannt, in der Gemeinden Gewerbebetriebe in Nachbargemeinden „abgeworben“ haben mit dem Argument, in der neuen Gemeinde gäbe es keine Straßenbaubeiträge und insoweit würden die Betriebe dort also nicht mit solchen anteiligen Straßenbaukosten belastet. Verständlicherweise gibt es solche Argumentationen immer dann, wenn in der bisherigen Sitzgemeinde des Gewerbebetriebes gerade Straßenbaumaßnahmen durchgeführt werden, die manche Gewerbebetriebe natürlich in erheblichem Umfang treffen. Insoweit – so muss man erwähnen – ist der wiederkehrende Beitrag für Verkehrsanlagen eine gute Lösung, solche Probleme auch für Gewerbebetriebe erträglich zu machen, ohne dass damit dann gleichzeitig die Konkurrenz unter Gemeinden und Städten bei der Ansiedlung von Gewerbe- und Industriebetrieben verschärft wird.

Letztlich möchten wir auch noch darauf hinweisen, dass sich eine rechtliche Problematik insoweit ergibt, als bei der Einführung von wiederkehrenden Beiträgen die bisherige Zahlung von einmaligen Beiträgen angerechnet werden muss. Würde eine Gemeinde auf die Erhebung von Beiträgen ganz verzichten, würde denjenigen, die in der letzten Nutzungsdauer von Straßen (ca. 25 Jahre) Beiträge gezahlt haben, nichts angerechnet und zurückgezahlt. Diejenigen, die noch nicht von Straßenbaumaßnahmen betroffen waren, werden zukünftig aber völlig freigestellt.

Dahinter steht eine ernste Frage: Kann eine Gemeinde ja nach Haushaltslage auf die Beitragserhebung verzichten und Beiträge wieder einführen? Oder: Kann eine Gemeinde für jede Kommunalwahlperiode eine andere Entscheidung treffen?

Auch unter dem Blickwinkel dieser Argumente empfehle ich, auf eine Ergänzung des § 76 Abs. 2 GemO zu verzichten.

5. Formelle Fragen und Fortentwicklung des Kommunalabgabenrechts in Schleswig-Holstein

Für diese Gesetzesänderung empfehle ich, das Wort „Straßenausbaubeiträge“ durch „Straßenbaubeiträge“ zu ersetzen. § 8 Abs. 1 Satz 1 definiert die Beitragstatbestände mit der Aufzählung „die Herstellung, den Ausbau und Umbau sowie die Erneuerung“. Der Ausbau ist nur ein Teil der erfassten Tatbestände und demgemäß können Straßenbaumaßnahmen, Maßnahmen der Herstellung, des Ausbaus, des Umbaus und der Erneuerung sein. Die Formulierung „Straßenausbaubeiträge“ würde suggerieren, dass nur für den Teilbereich des „Ausbaus“ entsprechende Regelungen gelten sollen.

Die Formulierung des § 8 a ist, wie erwähnt, den Formulierungen in anderen Kommunalabgabengesetzen entlehnt und geht nicht nur in Einzelpunkten von einer anderen Nomenklatur aus. Das betrifft beispielsweise den Begriff „Verkehrsanlagen“, wie er in § 8 a verwandt wird und der sich im gesamten § 8 KAG bisher nicht findet. Dort ist teilweise von Straßenbaumaßnahmen die Rede, teilweise auch von leitungsgebundenen Einrichtungen. Der Begriff „Verkehrsanlagen“ findet sich aber im gesamten bisherigen Gesetz nicht. Er ist in anderen Ländern als Abgrenzung zu den leitungsgebundenen Einrichtungen verwandt worden.

Darüber hinaus wird durch den § 8 a KAG auch in Bezug auf die Systematik dessen, was man im Gesetz regelt, ein etwas anderer Weg eingeschlagen, als er in der bisherigen Formulierung zum Ausdruck kommt. So finden sich deutlich konkretere Vorschriften für einzelne Sachverhalte, als sie in § 8 angesprochen sind.

Zu empfehlen ist deshalb, dass der Landtag bei Gelegenheit der Änderung des Kommunalabgabengesetzes einen Beschluss fasst und die Landesregierung auffordert, die bisherigen Regelungen des Kommunalabgabengesetzes neu zu ordnen, umzuformulieren und zu gestalten, ohne dass es dabei zu inhaltlichen Änderungen kommen sollte und muss. Damit soll die Verständlichkeit des Gesetzes gefördert werden. Die einzelnen Abgabentatbestände, die Angesprochenen, die Maßstäbe und dergleichen sollen deutlicher zum Ausdruck kommen.

Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang, dass die Einführung wiederkehrender Beiträge

Seite - 7 – zum Schreiben an den Schleswig-Holsteinischen Landtag vom 21.10.2011

in anderen Ländern zumindest häufig im Rahmen von grundlegenden Veränderungen oder Neufassungen des Kommunalabgabengesetzes erfolgte und nicht allein im Rahmen einer Novelle, mit der ein Paragraph neu eingefügt wird. Mit anderen Worten sollte damit also die Vergleichbarkeit der Regelungen – soweit sie vergleichbar sind – in § 8 und in § 8 a (und ebenso in § 9) erhalten bleiben (= wiederhergestellt werden).

Mit freundlichen Grüßen

R. Steenbock

Für die Richtigkeit:



i.A. J. Borchert