



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

Hauptgeschäftsstelle

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Innen- und Rechtsausschuss  
Frau Vorsitzende Barbara Ostmeier  
Düsternbrooker Weg 70  
24105 Kiel

Rendsburg, 26.01.2017

Per E-Mail: [Innenausschuss@landtag.ltsh.de](mailto:Innenausschuss@landtag.ltsh.de)

***Schriftliche Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses zum Entwurf eines  
Gesetzes zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes  
Drucksachen 18/4815 und 18/4884***

Sehr geehrte Frau Ostmeier,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Gelegenheit, zu den vorbezeichneten Gesetzesentwürfen  
Stellung zu nehmen, von der wir wie folgt gerne Gebrauch machen:

Der Bauernverband Schleswig-Holstein begrüßt ausdrücklich den Gedanken der  
(Wieder-)Einführung einer Wahlfreiheit der Gemeinden, ob sie Straßenausbaubeiträge  
erheben oder nicht. Zahlreiche ländliche Gemeinden sind Willens und in der Lage,  
ihre Selbstverwaltungsrechte wahrzunehmen und selber zu entscheiden, ob sie ihre  
Bürger zu Ausbaubeiträgen heranziehen oder nicht. Die ausdrückliche gesetzliche  
Klarstellung dieser Wahlmöglichkeit entspricht einer langjährigen Forderung des  
Bauernverbandes, die nur für einen Zeitraum von etwa einem halben Jahr im Jahre  
2012 bestand. Eine entsprechende Wahlfreiheit der Gemeinden entspricht auch der  
tatsächlichen Handhabung vieler Gemeinden in den vergangenen Jahren und Jahr-  
zehnten in Schleswig-Holstein.

## **1. Gemeindeordnung:**

Nach unserer Rechtsauffassung ergibt sich die Pflicht zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen jedenfalls mittelbar aus § 76 Abs. 2 Gemeindeordnung (GO). Dort sind die sog. Einnahmehbeschaffungsgrundsätze geregelt. In der festgelegten Reihenfolge bei der Beschaffung von Einnahmen ist dabei vorgeschrieben, zunächst einmal sonstige Einnahmen zu generieren, danach kommen Gebühren und Beiträge (Entgelte) und dann erst die Steuern. Entgelte sind mithin zwingend vor Steuern zu erheben.

Jedenfalls soweit die sonstigen Finanzmittel nicht ausreichen, sind die Gemeinden daher nach dieser Vorschrift – unabhängig von den Regelungen des Kommunalabgabengesetzes – verpflichtet, Beiträge zu erheben. Hierfür ist sodann der Erlass einer Straßenausbaubeitragssatzung notwendig. Nach Auffassung des Landesverfassungsgerichtes Schleswig-Holstein handelt es sich bei der Vorschrift des § 76 GO nicht nur um eine bloße Aufzählung von alternativen Finanzierungsmitteln, sondern sei vielmehr dahingehend auszulegen, dass die Gemeinden und Kreise ihre Aufgaben nach der Ausschöpfung ihrer sonstigen Finanzmittel in erster Linie aus Entgelten für ihre Leistungen finanzieren müssen und nur dann, wenn diese Mittel nicht ausreichen, auf Steuern und Kredite zurückgreifen dürfen (vgl. Dörschner in „Die Gemeinde SH“ 2016, S. 302, 304 m.w.N.).

Vor diesem Hintergrund empfehlen wir, auch §76 Abs. 2 GO anzupassen. Als Vorlage könnte die Landtagsdrucksache 17/1600 dienen.

## **2. Kosten und Aufwand der Beitragserhebung:**

Schon die Plenardebatte vom 17. November 2016 zeigt, um was für eine außerordentlich komplizierte Rechtsmaterie es sich beim Straßenausbaubeitragsrecht handelt. 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 Straßenausbaubeitragssatzung 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 Beitragssatzung sowie den nachfolgenden Einzug der Mittel bei den Beitragspflichtigen.

Dies gilt insbesondere auch bei den sog. wiederkehrenden Beiträgen nach § 8 a Kommunalabgabengesetz (KAG). Schon die Ermittlung der beitragsfähigen Flächen sowie der Nutzungsart, die u.a. zur Ermittlung der Umlageschlüssel notwendig sind, ist äußerst aufwändig.

Letztendlich handelt es sich bei den Beratungskosten sowie den 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 Jahrzehnte alt und angesichts der geänderten Verkehrsverhältnisse und Lastentragungen in Frage zu stellen.

Es 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 auch 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 Beleuchtung 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 da eher zeitgemäß.

Bei Straßen und Wegen auch von Gemeinden geht es um einen Nutzen für die Allgemeinheit. Konsequenter wäre da eine Kostendeckung aus Steuermitteln. So schreibt beispielsweise auch der ADAC in seiner Broschüre „Beiträge der Anwohner zum Straßenausbau in Städten und Gemeinden“: „Der ADAC fordert von den Verantwortlichen in den Bundesländern und Gemeinden, auf die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen nach Möglichkeit zu verzichten: Schließlich sind die Kosten für das Straßennetz in Deutschland durch Steuern und Abgaben der Nutzer (z.B. Mineralöl- und Kfz-Steuer) bereits vollständig gedeckt.“

### **3. Betroffenheit der Landwirtschaft:**

Eine vorteilsgerechte Aufwandsverteilung bei landwirtschaftlichen Grundstücken findet in der Regel nicht statt. Insbesondere bei übergroßen Buchgrundstücken in Innerortslage werden die Betriebe häufig übermäßig belastet. Tiefenbegrenzungsregelungen sind meist nicht in hinreichendem Maße vorhanden.

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 in Größenordnungen von 30.000 – 60.000 EUR/Betrieb stellen heute keine Seltenheit mehr dar. Hinzu kommen Lasten aus mehrfachen Erschließungen, weil die großen Grundstücke an mehreren Straßen anliegen. Auch wenn die tatsächliche Zufahrt meist nur über eine der Straßen erfolgt, sind für alle Straßen Beiträge zu zahlen.

Die so entstehenden Lasten stehen vielfach in keinem 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.

Unverständlich sind vor diesem Hintergrund Äußerungen in der Plenardebatte dahingehend, dass im Außenbereich keine Ausbaubeiträge erhoben werden würden bzw. dass Landwirte nicht zu Ausbaubeiträgen herangezogen werden würden (Plenarprotokoll 18/133 S. 11152).

#### **4. Möglichkeit zur Ratenzahlung:**

Insbesondere in einem System zwingender Straßenausbaubeiträge sind wir der Auffassung, dass die Möglichkeit für eine Ratenzahlung von immanenter hoher Bedeutung ist. Die Regelung des § 8 Abs. 9 KAG stellt insoweit eigentlich eine gute Grundlage dar. Insofern sollte jedoch vorgesehen werden, dass entsprechende Regelungen in den Satzungen zwingend vorgesehen werden müssen. Die derzeit gültige Kann-Regelung reicht insoweit nicht aus, da zu viele Gemeinden keinen von dieser Möglichkeit machen.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass je nach Satzung die Fälligkeit der Ausbaubeitragsgebiete frühestens mit Bekanntgabe des Bescheides eintritt (OVG Schleswig, Urteil vom 22.01.2003). Dies ist in aller Regel aber gleichzeitig auch der Zeitpunkt, in dem die Anlieger erst gewärtigen, dass und welcher Höhe sie zu Beiträgen herangezogen werden. Nach § 8 Abs. 9 Satz 2 ist der Antrag auf Ratenzahlung jedoch vor Fälligkeit des Beitrages zu stellen. Damit ist ein entsprechender Antrag in dem Moment, in dem der Beitragsbescheid vorliegt, gar nicht mehr möglich.

Wir möchten insoweit anregen, das Gesetz an dieser Stelle nachzuschärfen, etwa in der Art, dass der entsprechende Antrag bis zur Rechtskraft des Beitragsbescheides möglich ist.

Hinsichtlich des Änderungsantrages Drucksache 18/4884 erlauben wir uns ergänzend einen Hinweis auf das besondere Verhältnis der Regelungen des KAG zur Abgabenordnung (AO). Schon vor Einfügung des Abs. 9 in § 8 KAG konnten die Gemeinden gemäß § 11 Abs. 1 Satz 2 i.V. mit § 222 AO Ansprüche aus dem Beitragsschuldverhältnis auf Antrag, wenn die Einziehung bei Fälligkeit eine erhebliche Härte für die Beitragsschuldner bedeuten würde, ganz oder teilweise Stundungen und Teilzah-

lungen gewähren. Diese Möglichkeit ist durch die Einführung des § 8 Abs. 9 im Jahre 2012 nicht obsolet geworden. Die Gewährung der Ratenzahlung nach Abs. 9 ist keine Härtefallregelung im Einzelfall. Weiterhin kann die Gemeinde gem. Abs. 9 Satz 1 in ihrer Satzung eine Stundungs- und Ratenzahlungsregelung aufnehmen, muss es aber nicht (vgl. Dewenter/Habermann in Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, § 8 Rn. 110 b). § 8 Abs. 9 lässt der Gemeinde die Wahl, ob sie eine Ratenzahlungsregelung in ihre Satzung aufnimmt.

Davon zu unterscheiden ist die Regelung in § 135 Abs. 2 BauGB, der für das Erschließungsbeitragsrecht (!) zulässt, dass die Gemeinde im Einzelfall zur Vermeidung unbilliger Härten die Zahlung des Erschließungsbeitrages in Raten gewährt. Die Bewilligung der Stundung und Ratenzahlung nach Abs. 9 ist hingegen keine Regelung, die auf die Umstände des Einzelfalles (Härte) abstellt. Hier geht es um einen generellen Stundungsanspruch, der abgesehen von der Antragsstellung, an keine weiteren Voraussetzungen gebunden ist. Hat die Gemeinde eine entsprechende Satzungsregelung erlassen, ist hier anders als nach § 11 Abs. 1 Satz 2 KAG i.V. mit § 222 AO ein weitergehendes Ermessen nicht eingeräumt.

Es ist insoweit sauber zwischen den Regelungen der Abgabenordnung, des Erschließungsbeitragsrechtes sowie des Kommunalabgabenrechtes zu unterscheiden. Insbesondere sollte in der Diskussion keine Verwechslung mit dem Erschließungsbeitragsrecht auf Grundlage des bundesrechtlichen BauGB erfolgen (so aber in der Plenardebatte, s. Plenarprotokoll S. 11154). Vereinfachend ausgedrückt werden Erschließungsbeiträge für die erstmalige Herstellung von Erschließungsanlagen erhoben, Straßenausbaubeiträge für die nochmalige Herstellung, also die Erneuerung.

## **5. Bürgerentscheid:**

Die Beitragserhebung, deren Systematik sowie Höhe im Wege von Bürgerentscheiden klären zu lassen, wird diesseits als wenig sinnvoll angesehen. Schon heute haben es die kommunalen Vertreter in den Ehrenämtern schwer, die zugrundeliegende komplizierte rechtliche Systematik zu erfassen und weiterzuvermitteln. Jedem einzelnen Bürger die Probleme und Wechselwirkungen nahezulegen, dürfte nahezu unmöglich sein, entsprechende Bürgerentscheide mithin wenig von Fakten bestimmt.

Im Ergebnis begrüßt der Bauernverband Schleswig-Holstein mithin, es den Gemeinden freizustellen, ob sie Straßenausbaubeiträge erheben oder nicht. Eine grundsätzliche Umstellung der Systematik weg von der kosten- und aufwandsintensiven Beitragserhebung zu einem steuerfinanzierten Modell sollte dringend geprüft werden.

Mit freundlichen Grüßen

Michael Müller-Ruchholtz