

Gesellschaft für
Kommunalberatung und
Kommunalentwicklung mbH

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

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Düsternbrooker Weg 70

24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/7297

Ihre Zeichen

-

Nachricht vom

-

Unsere Zeichen

000-00

Bearbeiter

R. Steenbock

Telefon-Durchwahl

040 - 79090-961

Fax: 040 - 79090-963

E-Mail

infonord@gekomgmbh.de

Datum: 27.01.2017

Gesetzentwurf zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes (Drucksache 18/4815)

Sehr geehrte Damen und Herren,
sehr geehrte Frau Vorsitzende Ostmeier,

wir bedanken uns für die Möglichkeit zu einer Stellungnahme zu dem o. g. Gesetzentwurf.

Die GeKom ist eine Beratungsfirma, die aus dem Bereich der Kommunalen Spitzenverbände stammt, nur Gemeinden, Städte, Ämter und Verbände sowie ihre Betriebe und Unternehmen berät und an der der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag beteiligt ist. Es ist deshalb nicht unsere Aufgabe, uns grundsätzlich zur Pflicht oder zur Freistellung der Erhebung von Straßenbaubeiträgen zu äußern.

Die GeKom ist aber wahrscheinlich die Organisation in Schleswig-Holstein, die die meisten Beitragsberechnungen für Gemeinden und Städte durchführt und die Veranlagung vorbereitet. Pro Jahr werden von der GeKom rund 20 Straßenbaubeitragsabrechnungen (2015 und 2016 jeweils rund 70) vorbereitet. Dazu gehört, dass wir auch an den Anliegerversammlungen teilnehmen und deshalb ein realistisches Stimmungsbild aus diesen Anliegerversammlungen wiedergeben können, das vielleicht für die Diskussion hilfreich sein kann.

Das vorausgeschickt möchten wir wie folgt Stellung nehmen:

I. Zum Gesetzentwurf und seinen Zielen

Den Erläuterungen und Stellungnahmen bei der ersten Lesung des Gesetzentwurfs am 17.11.2016 war zu entnehmen, dass es um die Aufhebung der Rechtspflicht zur Erhebung von Straßenbaubeiträgen gehen soll. Die Beitragserhebungspflicht, genauer der Vorrang der Beitragsfinanzierung vor der Steuerfinanzierung, ergibt sich aus den Einnahmebeschaf-

GeKom - Gesellschaft für Kommunalberatung und Kommunalentwicklung mbH
Bahnhofstraße 11c • 21465 Reinbek • Tel: 040/790 90 961
Geschäftsführerin: Marlies Dewenter-Steenbock • HRB 10617 AG Lübeck
Bankverbindung: Hamburger Sparkasse, BIC HASPDEHHXXX, IBAN DE12 2005 0550 1397 1220 50
Steuer-Nr.: 30/294/02808

fungsprinzipien der Gemeindeordnung (§ 76 GO) und nicht aus § 8 Kommunalabgabengesetz. Insoweit hätte eine Änderung von § 8 Abs. 1 KAG (Verwendung des Wortes „können“) keine Auswirkungen.

§ 76 GO ist eine Regelung, die bei der vorletzten Änderung des Gemeindehaushaltsrechts 1974 geschaffen wurde. Ob und inwieweit es heute, nachdem diese Regelung 43 Jahre mit Erfolg angewandt worden ist, opportun ist, sie aufzuweichen, sollte unter den finanziellen Rahmenbedingungen der kommunalen Haushalte und insbesondere unter Berücksichtigung der finanziellen Struktur des kommunalen Finanzsystems diskutiert und entschieden werden. Dabei erscheinen uns drei Gesichtspunkte besonders hervorzuheben zu sein:

- (1) Bei der Bewilligung von Bedarfszuweisungen wird heute nicht nur im Gesetz, sondern auch vom Zuweisungsgeber vorgeschrieben, dass bedürftige und finanzschwächere Gemeinden nicht auf Straßenbaubeiträge verzichten dürfen. Wenn es einen Wettbewerb unter Gemeinden um Einwohner und Betriebe geben soll und der Verzicht auf die Erhebung von Beiträgen nicht unter das Subventionsverbot der Europäischen Union fällt, sind damit die Gemeinden und Städte, die auf Beitragseinnahmen angewiesen sind, benachteiligt.
- (2) Beiträge für Straßen sind eines der wenigen Beispiele, dass den Ansprüchen der Bürger auf Infrastrukturleistungen (z.B. Kindertagesstätten, Schulen, Brandschutz) auch eine Verpflichtung zur Beteiligung an den kommunalen Lasten gegenübersteht. Die bevorteilten Bürger und Betriebe müssen sich beim Bau von Straßen an den Baukosten beteiligen, weil es um die Förderung, die besseren und gefahrloseren Nutzungsmöglichkeiten für ihr Vermögen, ihre Grundstücke, geht. Mit Straßenbaubeiträgen werden Vorteile für die Grundstücke und deren Nutzungsmöglichkeiten ausgeglichen.
- (3) Weniger Beiträge führen zu weniger Baumaßnahmen. Eine Freistellung der Beitragserhebung würde nicht zur Belebung des Straßenbaus, sondern zu weiterer Hinausschiebung von heute schon bestehendem erheblichem Investitionsbedarf führen.

II. „Unzumutbare“ Beitragsbelastungen?

Wenn heute Forderungen nach Abschaffung einmaliger Beiträge oder die mildere Form – die Beseitigung der Erhebungspflicht – gestellt werden, gibt es dafür zwei Begründungen:

- (1) Entweder werden Beitragsbelastungen als ruinös, viel zu hoch, nicht mehr finanzierbar bezeichnet
- (2) oder die Vorteilhaftigkeit von Straßenbaumaßnahmen für die Beitragsschuldner (Grundstückseigentümer) werden bestritten.

Wenn heute Straßen von Grund auf erneuert werden, also mit ordnungsmäßigem Unterbau, Fahrbahn, Gehwegen, eventuell Radwegen, Beleuchtung und Entwässerung, sind Beitragsbelastungen für Ein- und Zweifamilienhausgrundstücke mit 800 bis 1.200 m² Größe von 10.000 € nicht selten. Eine Erneuerung in diesem Umfang ist aber erst nach einer Nutzungsdauer der Straße von 25, 35 oder 45 Jahren erforderlich. Solche Maßnahmen werden

durch den großen Nachholbedarf an Straßenbaumaßnahmen in größerem Umfang erforderlich, sind aber nicht der Normalfall. Der Normalfall sind Baumaßnahmen an Gehwegen oder nur an der Fahrbahn oder für eine ordnungsmäßige Straßenentwässerung. Sie bedeuten für Ein- oder Zweifamilienhausgrundstücke in der Regel deutlich niedrigere vierstellige Belastungen. Der Umbau von LED-Leuchten führt für Ein- und Zweifamilienhausgrundstücke zu Belastungen einmalig von unter rund 100 €.

Hohe Beitragsbelastungen für Ein- und Zweifamilienhausgrundstücke erfordern Maßnahmen, um die Zahlung erträglicher zu gestalten.

- Dafür gibt es auch in Schleswig-Holstein inzwischen die Verrentung einmaliger Beiträge auf eine Zeit bis zu zehn Jahren, allerdings zuzüglich Zinsen.
- In jeder Beitragsdiskussion kommt aber das Beispiel der Rentnerin oder des Rentners mit geringer Rentenzahlung und Einfamilienhaus vor. Dafür ist es auch möglich, die Beiträge zu stunden und diesen Betrag zusammen mit den Zinsen im Grundbuch einzutragen. Wenn das Grundstück einmal verkauft wird, ist der Beitrag einschließlich Zinsen zu zahlen. Es muss ja nicht die öffentliche Hand den Erben ein beitragsfreies Grundstück, für das sich der damalige Eigentümer oder die Eigentümerin nicht an den öffentlichen Lasten beteiligen musste/konnte, zur freien Verfügung überlassen.

Schließlich hat aber doch auch der Gesetzgeber in Schleswig-Holstein inzwischen die Möglichkeit geschaffen, anstelle der einmaligen wiederkehrende Beiträge zu erheben. In den Wirkungen: Die Gemeinde erneuert eine Straße mit Kosten von 500.000 € und einem Beitragsanteil von 400.000 €. 40 Ein- und Zweifamilienhausgrundstücke in der Straße bedeuten eine durchschnittliche Beitragsbelastung von 10.000 € pro Grundstück. Diese Straße liegt in einem Abrechnungsbiet mit 2.000 Grundstücken. Bei wiederkehrenden Beiträgen heißt das, im Durchschnitt einmal 200 € oder verteilt auf 2 Jahre zweimal 100 € für alle Grundstücke. Damit ist die Straße gebaut und finanziert.

Fazit: Die heute gegebenen Möglichkeiten von Stundung, Verrentung und wiederkehrenden Beiträgen reichen für eine tragbarere Lastenverteilung aus.

Und nur am Rande erwähnt: Bei Aufhebung der Beitragserhebungspflicht ändert sich an den geschilderten Problemen nichts. Denn in dem geschilderten Fall beträgt das Grundsteueraufkommen der Gemeinde pro Jahr 240.000 €. Die Gemeinde würde zwei Jahre lang ihr gesamtes Grundsteueraufkommen einsetzen müssen, um die eine Straße zu bauen.

III. Vorteilsabgaben im kommunalen Finanzsystem

Es geht aber nicht nur um die Höhe der Beiträge, sondern auch die Vorteilhaftigkeit von Straßenbaumaßnahmen, die von Bürgern, wenn Beitragsbelastungen auf sie zukommen, nicht (mehr) als vorteilhaft empfunden werden. Dazu folgende Schilderung aus der Praxis:

Im Jahre 2009 hatte sich in einer größeren Gemeinde in Schleswig-Holstein eine Diskussion über die Berechtigung von Beitragsveranlagungen dem Grunde nach entwickelt. Es bildete sich eine Bürgergruppe, eine Art Bürgerinitiative, deren Ziel die Abschaffung der Straßenbaubeiträge und die Finanzierung aller Straßenbaukosten durch Steuern war. Die Behauptungen der Anhänger der Initiative gipfelten in der „Feststellung“, Straßenbaubeiträge

Seite - 4 – zum Schreiben an den Schleswig-Holsteinischen Landtag vom 27.01.2017
LT-Drucks. 18/4815

seien grundsätzlich verfassungswidrig. Dabei ging es nicht um die Frage, ob wiederkehrende Beiträge verfassungswidrig seien, sondern um einmalige Beiträge nach § 8 KAG.

Die Diskussion drehte sich zunächst um die Aufhebung oder Beibehaltung der Straßenbaubeitragssatzung, denn die Gemeinde hatte eine solche. Die Mitglieder der Initiative, Gegner jeglicher Straßenbaubeiträge, erklärten, die Verwaltungsgerichte, die Verwaltungsjuristen und der Gesetzgeber hätten gegen das Grundgesetz oder die Landesverfassung – jedenfalls Verfassungsgrundsätze – verstoßen. Der konkrete Vorwurf gegenüber Verwaltungsgerichten und Verwaltungsrichtern lautete, sie hätten das geltende Recht pervertiert und seit Jahrzehnten völlig am Verfassungsrecht vorbei entschieden.

Nach Hinweisen auf die strafrechtliche und die haftungsrechtliche Verantwortung von Kommunalpolitikern behielt die oben beschriebene Gemeinde ihre Straßenbaubeitragssatzung.

Aber damit endeten die Bemühungen der Initiative zur Beseitigung des Straßenbaubeitragsrechts nicht. Der Vorsitzende der Initiative, selbst Grundstückseigentümer, aber nicht unmittelbar von einer Straßenbaumaßnahme betroffen, stellte Normenkontrollantrag gegen die von der Gemeinde erneut erlassene Satzung. Das Oberverwaltungsgericht stellte mit Beschluss vom OVG Schleswig vom 19.05.2010 – 2 KN 2/09 - die Rechtmäßigkeit der Straßenbaubeitragssatzung fest. Verfassungsrechtliche Bedenken seien unbegründet.

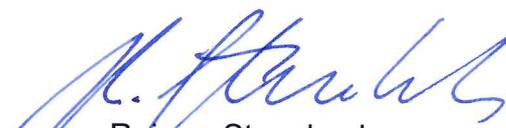
Das danach vom Vorsitzenden der Initiative angerufene Bundesverwaltungsgericht erklärte sich in kühlem Ton für nicht zuständig (da Landesrecht), hatte aber ebenfalls keine bundesrechtlichen und verfassungsrechtlichen Bedenken (BVerwG, Beschl. vom 16.06.2011 – 9 BN 4.10).

Das danach vom Vorsitzenden der Initiative angerufene Bundesverfassungsgericht nahm die Verfassungsbeschwerde gar nicht erst an.

Das alles ist deshalb interessant, weil die Begründung in allen Verfahrensstufen darauf hinauslief, Straßenbaumaßnahmen seien nicht vorteilhaft, die Straßenbeiträge seien verfassungswidrig und deshalb sei der Aufwand für Straßenbaumaßnahmen zwingend aus Steuern zu finanzieren. Das hat sich in keiner Phase der Diskussion ergeben. Ganz im Gegenteil sind Beiträge, ein normaler, sachlich begründeter Teil des kommunalen Finanzsystems, das eben nicht allein auf Steuereinnahmen und Zuweisungen des Staates beruht.

Mit freundlichen Grüßen


M. Dewenter-Steenbock


Reimer Steenbock