

Bauernverband Schleswig-Holstein e.V. • Postfach 821 • 24758 Rendsburg
Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Hauptgeschäftsstelle

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/281

Rendsburg, 09.11.2017

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

Schriftliche Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags zu

a) Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung der Erhebungspflicht für Straßenausbaubeiträge

Gesetzesentwurf der Fraktionen von CDU, Bündnis 90/Die Grünen und FDP – Drucksache 19/150

b) Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes - Abschaffung der Pflicht zur Erhebung von Beiträgen gem. § 8 Absatz 1 KAG

Gesetzesentwurf der Fraktion der AfD – Drucksache 19/159

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 vertritt rund 18.000 Mitglieder und ihre Familien, vorwiegend im ländlichen Raum. Diese sind in besonderem Maße von einer funktionierenden Infrastruktur abhängig. Während Bundes-, Landes- und Kreisstraßen allein durch Steuermittel finanziert werden, müssen bei Gemeindestraßen bislang ganz überwiegend die Eigentümer der Anliegergrundstücke die Lasten tragen.

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 bereits 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 Jahrzehnten in Schleswig-Holstein.

**I. Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung der Erhebungspflicht für Straßenausbaubeiträge
Gesetzesentwurf der Fraktionen von CDU, Bündnis 90/Die Grünen und FDP – Drucksache 19/150**

1. Gemeindeordnung:

Die Pflicht zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen ergibt sich jedenfalls mittelbar aus § 76 Abs. 2 Gemeindeordnung (GO). Dort sind die sog. Einnahmebeschaffungsgrundsätze 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.).

Der gewählte Ansatz einer Änderung bzw. Ergänzung des §76 Abs. 2 GO ist daher nach unserer Auffassung richtig und zu begrüßen.

2. Kosten und Aufwand der Beitragserhebung:

Beim Straßenausbaubeitragssatzung 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

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.

Die Gleichbehandlung von Wirtschaftswegen mit Anliegerstraßen, z.B. einer Sackgasse in einem Neubaugebiet, spiegelt nicht die tatsächliche Vorteile, d.h. die Verteilung von Verkehren durch die Anlieger einerseits und die Allgemeinheit andererseits, wider.

4. Keine Nachteile für Gemeinden

Von herausragender Bedeutung ist, dass den Kommunen keine Nachteile entstehen, wenn sie von der zukünftigen Wahlfreiheit Gebrauch machen. Die entsprechenden Ausführungen in der Gesetzesbegründung verdienen daher besonderer Beachtung. Insbesondere darf der Verzicht auf die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen nicht zu Nachteilen bei der Genehmigung des Kommunalhaushaltes oder bei Mittelzuweisungen des Landes (insbesondere Fehlbetrags- und Sonderbedarfzuweisungen) führen. Die entsprechenden Regelungen und Erlasse

sind diesbezüglich klarzustellen bzw. anzupassen. Auch muss jedwede Auswirkung auf die Förderpraxis von Straßenbaumaßnahmen ausgeschlossen werden.

II. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes - Abschaffung der Pflicht zur Erhebung von Beiträgen gem. § 8 Absatz 1 KAG

Gesetzesentwurf der Fraktion der AfD – Drucksache 19/159

Wir halten es für rechtssystematisch fragwürdig, den verfolgten Ansatz durch eine Änderung (allein) des KAG zu bewerkstelligen. Im Übrigen verweisen wir auf unsere obigen Ausführungen zur Drucksache 19/150.

III. Zusammenfassung

Im Ergebnis begrüßt der Bauernverband Schleswig-Holstein mithin, es den Gemeinden freizustellen, ob sie Straßenausbaubeiträge erheben oder nicht. Eine Benachteiligung in Hinblick auf Mittelzuweisungen und Fördermaßnahmen ist auszuschließen.

Eine grundsätzliche Umstellung der Systematik weg von der intransparenten kosten- und aufwandsintensiven Beitragserhebung zu einem steuerfinanzierten Modell ist zu bevorzugen und sollte dringend geprüft werden.

Mit freundlichen Grüßen



Michael Müller-Ruchholtz
- Stv. Generalsekretär -
(Rechtsanwalt – Syndikusrechtsanwalt)