

Kiel, 21.02.2012

AW

PRESSEMITTEILUNG

Städteverband und Landkreistag lehnen Änderung der Gemeindeordnung und des Kommunalabgabengesetzes ab – fatale Signalwirkung für Haushaltskonsolidierung

In der morgigen Plenarsitzung des Schleswig-Holsteinischen Landtags soll die Gemeindeordnung (§ 76 GO) so geändert werden, dass die Gemeinden zukünftig auf Straßenausbaubeiträge verzichten dürfen. Zudem soll durch eine Änderung des Kommunalabgabengesetzes der sog. wiederkehrende Beitrag eingeführt werden (LT-Drs. 17/1600). **Beide Gesetzesvorhaben werden durch den Städteverband Schleswig-Holstein und den Schleswig-Holsteinischen Landkreistag entschieden abgelehnt.**

Mit dem Erheben von Straßenausbaubeiträgen wird der Einnahmebeschaffungsgrundsatz verwirklicht, dass derjenige, der eine kommunale Leistung in Anspruch nimmt, auch die Kosten des wirtschaftlichen Vorteils tragen soll. Damit soll vermieden werden, dass begünstigende Leistungen für nur einen kleinen Kreis der Bevölkerung aus allgemeinen Deckungsmitteln (Steuern) finanziert werden. *„Dieser Grundsatz wird damit durchbrochen. Es ist nicht einsichtig, warum im Falle des Beitragsverzichts der Straßenausbau in einem Gewerbegebiet von dem Eigentümer eines Einfamilienhauses im reinen Wohngebiet mitfinanziert werden soll. Bereits aus rechtssystematischen Gründen ist diese Gesetzesänderung abzulehnen“*, begründete **Jan-Christian Erps, Geschäftsführer des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages**, die Ablehnung des Gesetzgebungsvorhabens.

Das Gesetzgebungsvorhaben wird mit der Entscheidungsfreiheit der Kommunen vor Ort begründet. *„Diese Entscheidungsfreiheit gibt es in der Realität nicht“*, erläuterte der **Geschäftsführer des Städteverbandes Schleswig-Holstein, Jochen von Allwörden**, die Ausgangslage in Schleswig-Holstein. Nach dem Bericht des Innenministers zur finanziellen Situation der Kommunen ist Ende 2010 die Finanzlage der Kommunen gekennzeichnet durch eine Zunahme der Zahl der Städte und Gemeinden mit aufgelaufenen Defiziten auf über 190. Diese Kommunen werden von der Kommunalaufsicht in die Pflicht genommen, Straßenausbaubeiträge zu erheben. Allein in

den Kommunen, die im Jahr 2011 Fehlbetragszuweisungen vom Innenminister bekommen haben, leben über 1 Million Einwohner Schleswig-Holsteins. Hinzu kommen Fehlbedarfskommunen in den Kreisen und diejenigen Kommunen, die für den Straßenausbau Kredite aufnehmen müssen.

„Der Gesetzentwurf suggeriert Entscheidungsfreiheit, wo gar keine Entscheidungsfreiheit besteht. Wir haben die Verzichtsmöglichkeit in unseren Stellungnahmen ausdrücklich abgelehnt, die Wissenschaft und der Landesrechnungshof haben ebenso Bedenken geäußert. Wir fragen uns, warum der Landtag ein Gesetz verabschieden will, das von der kommunalen Familie abgelehnt wird und eine fatale Signalwirkung für die notwendigen Haushaltskonsolidierungsanstrengungen in den Kommunen erzeugt, indem es vorgibt, die Kommunen könnten auf Einnahmen verzichten. Wir brauchen eine Konsolidierungspartnerschaft mit dem Land und keine Regelungen, die geeignet sind die ohnehin schon prekäre Haushaltssituation der Städte und Gemeinden zu verschärfen“, so die beiden Geschäftsführer von Städteverband und Landkreistag. Außer in Niedersachsen gibt es aus guten Gründen keine Verzichtsmöglichkeit auf Straßenausbaubeiträge in anderen Bundesländern.

Auch das System des wiederkehrenden Beitrags lehnen der Städteverband und der Landkreistag entschieden ab. *„Es ist nicht zielführend, ein Beitragssystem, das es nur in wenigen Bundesländern gibt und auch dort nur von einigen Kommunen praktiziert wird und das mit einer Vielzahl von Rechtsunsicherheiten behaftet ist, nun auch noch in Schleswig-Holstein etablieren zu wollen; der Mehrwert ist nicht erkennbar, es ist zu befürchten dass ein erheblicher Beratungsaufwand geschaffen wird“,* erläuterte von Allwörden die Ablehnung. *„Auf ein Gesetz, das hohen Verwaltungsaufwand erzeugt, verfassungsrechtlich höchst bedenklich ist und zudem im Hinblick auf die Abwälzbarkeit des Beitrags auf die Mieter zu neuen Konflikten führt und hinsichtlich derjenigen, die nach altem Recht bereits Beiträge entrichtet haben, Akzeptanzprobleme schafft, sollte verzichtet werden“,* erklärte Erps.

„In Zeiten allgemeiner Haushaltskrise der öffentlichen Hand sollte eine es keine Begünstigungen für Wenige geben, die zu Belastungen für Viele führen können. Es ist die Zeit der Konsolidierung und nicht der Moment der Verteilung von öffentlichen Finanzmitteln, die ohnehin nicht vorhanden sind“, so die Geschäftsführer abschließend.

Verantwortlich: Jochen von Allwörden
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied
des Städteverbandes Schleswig-Holstein

Jan-Christian Erps
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied
des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages

Anlage:Stellungnahme des Städteverbandes Schleswig-Holstein
(LT-Umdruck 17/2899).

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Herrn Vorsitzenden
Thomas Rother
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Tel. 0431 - 57 00 50 30
Fax: 0431 - 57 00 50 35
e-mail: info@staedteverband-sh.de
Internet: www.staedteverband-sh.de

per Mail: innenausschuss@landtag.ltsh.de

Unser Zeichen: 22.10.01 zi-sk
(bei Antwort bitte angeben)

Datum: 21.10.2011

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und des Kommunalabgabengesetzes

Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und FDP – Drucksache 17/1600

Sehr geehrter Herr Rother,
sehr geehrte Damen und Herren,

der Städteverband Schleswig-Holstein bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und FDP (LT-Drs 17/1600) mit dem den schleswig-holsteinischen Kommunen mehr Freiheit bei der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen gegeben werden soll, indem

- die Pflicht zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen entfallen soll,
- alternativ zur bisherigen Beitragserhebung das System der wiederkehrenden Beiträge im Kommunalabgabengesetz verankert werden soll

und

- der Eigenanteil der Gemeinden in jedem Fall mindestens 15 v.H. betragen muss.

Der Städteverband Schleswig-Holstein hat in einer gemeinsamen Vorstandssitzung des Städtebundes Schleswig-Holstein und des Städtetages Schleswig-Holstein den Gesetzentwurf beraten. Beide Vorstände haben einstimmig den Beschluss gefasst, den Gesetzentwurf abzulehnen.

Die ablehnende Haltung begründet sich wie folgt:

Vorbemerkung:

Der Ministerpräsident des Landes Schleswig-Holstein hat sich zu Recht gegen politische Überlegungen zur Steuerentlastung gestellt. Für Steuersenkungen, die auch die Länder betreffen, gibt es keinen Spielraum. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die Finanzlage des Landes Schleswig-Holstein, für die der Stabilitätsrat in seiner Sitzung am 23. Mai 2011 festgestellt hat, dass im Land Schleswig-Holstein eine Haushaltsnotlage droht.

In gleicher Weise gibt es aber auch im kommunalen Bereich keinen Spielraum für Entlastungen. Die Finanzlage der Kommunen ist u.a. von dadurch gekennzeichnet:

- Vom Jahr 2008 auf das Jahr 2009 sind die Defizite in den Kommunalhaushalten von 550 Mio. € auf ca. 700 Mio. € gestiegen. Mit einem weiteren Anstieg des Defizite auf über 800 Mio. € wird gerechnet.
- Die Zahl der Kommunen mit aufgelaufenem Defizit ist auf 120 gegenüber 71 im Jahr 2008 gestiegen.
- Die Kassenkredite, die nur in geringem Umfang und nur zur Finanzierung eines kurzfristigen Liquiditätsengpasses aufgenommen werden dürfen ist auf 520 Mio. € gestiegen (2008 rd. 450 Mio. €).
- Die Ausgaben (Sozialausgaben, Jugendhilfe, Ausbau Kinderbetreuung U 3, Unterhaltung der Infrastruktur usw.) steigen bei verminderten Einnahmen weiter an.

Anstatt den Weg einer Konsolidierungspartnerschaft für die Sanierung aller notleidenden öffentlichen Haushalte zu beschreiten, sollen den Kommunen ausdrücklich Einnahmeverzichtsmöglichkeiten eingeräumt werden, obwohl bekannt ist, dass auch die Kommunen enorme Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung zu unternehmen haben. Insoweit hat auch der LRH in seinem Kommunalbericht für den kommunalen Bereich festgestellt, dass ebenso wie beim Land führt kein Weg an einer ernsthaften Haushaltskonsolidierung bei den Kommunen vorbeiführt.

Vor diesem Hintergrund halten wir es für das falsche Signal, bei den Eigentümerinnen und Eigentümern in Schleswig-Holstein über die Änderung der Gemeindeordnung den Eindruck und die Erwartungshaltung zu wecken, dass Finanzausstattung der Gemeinden in Schleswig-Holstein es zuließe, auf eine Beitragserhebung für die Herstellung, den Ausbau und Umbau sowie die Erneuerung zu verzichten.

Insbesondere löst der Gesetzentwurf erhebliche Irritationen im kommunalen Bereich aus, weil dieser – insbesondere mit Blick auf Artikel 1 - nicht etwa auf eine nachhaltig erhobene Forderung der kommunale Familie, vertreten durch die kommunalen Landesverbände, zurückzuführen ist.

Im Einzelnen:

I. **Zu Art. 1 – Änderung der Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein**

§ 76 Abs. 2 Satz 2 GO soll einen neuen Satz 2 erhalten, wonach eine Rechtspflicht zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen nicht besteht. Diese Regelung begegnet erheblichen rechtlichen und rechtspolitischen Bedenken.

1. **Die Verzichtsmöglichkeit ist systemwidrig**

Die aus § 76 Abs. 2 GO grundsätzlich abzuleitende Rangfolge der kommunalen Finanzmittelbeschaffung soll partiell durchbrochen werden. Beiträge sind den Entgelten für Leistungen zuzurechnen, die im Rang der Kommunalfinanzierung aus Steuern vorgehen. Dem liegt der Gedanke zugrunde, dass derjenige, der eine kommunale Leistung in Anspruch nimmt, auch die Kosten seines wirtschaftlichen Vorteils tragen soll. Damit wird vermieden, dass begünstigende Leistungen nur für einen kleinen Kreis der Bevölkerung aus allgemeinen Deckungsmitteln finanziert werden. Die Finanzierungslast soll grundsätzlich den Begünstigten aufgebürdet werden. Dieser Grundsatz ist in der Rechtsprechung seit Jahrzehnten anerkannt. Insoweit hat bereits das Oberverwaltungsgericht Münster in einem

Urteil vom 20.09.1979 – XV A 2589/78 -, DVBL 1980 Seite 72 ff.,

für das in § 76 GO Schleswig-Holstein vergleichbare nordrhein-westfälische Recht festgestellt:

„Diese zwingend festgelegte Rangfolge bei der Inanspruchnahme für die Erfüllung der kommunalen Aufgaben benötigten Deckungsmittel verpflichtet die Gemeinden dazu, die ihnen gesetzlich zugewiesenen Aufgabenquellen voll auszuschöpfen, insbesondere dazu, die ihnen eröffneten Möglichkeiten zur Erhebung spezieller Entgelte (z. B. Gebühren und Beiträge) (...) vorrangig wahrzunehmen. (...) Die Erhebung gemeindlicher Steuern ist nur gestattet, soweit spezielle Leistungsentgelte nicht ausreichen. Ein Verzicht auf die Erhebung spezieller Entgelt ist also unzulässig. Der Gesetzgeber tritt damit einer Tendenz entgegen, möglichst viele Lasten der Allgemeinheit, d. h. dem Steuerzahler, aufzuerlegen und entspricht zugleich der das gemeindliche Haushaltsrecht bindenden Forderung der neuen Kommunalabgabengesetze nach der Erhebung kostendeckender Abgaben.“

Auf gleicher Linie liegt die Literaturmeinung. Insoweit geht *Driehaus*

Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 8. Auflage 2007, § 28 Randnummer 8,

davon aus, dass Gemeindeordnungen grundsätzlich zwingend vorgeben, dass die Gemeinden von denjenigen, die durch eine kommunale Leistung besonders begünstigt werden, dafür ein spezielles Entgelt zu verlangen haben. Das Gemeindehaushaltsrecht begründet über die sich aus dem Wortlaut der beitragsrechtlichen Vorschriften ergebenden Regeln hinaus eine Pflicht zur Beitragserhebung. Auf gleicher Linie liegt die Auffassung von *Arndt*,

in Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunalfinanzen, 2006, § 16 Randnummer 11 ff.

der davon ausgeht, dass soweit die Gemeinden zur Erhebung von Beiträgen berechtigt sind, für sie jedenfalls bei Beiträgen in Zusammenhang mit Straßenausbaumaßnahmen grundsätzlich auch eine Beitragspflicht besteht. Das ergäbe sich bereits aus den jeweiligen in landesrechtlichen Kommunalverfassungen verankerten haushaltswirtschaftlichen Grundsätzen, wonach die Gemeinden ihre Einnahmen vorrangig aus Entgelten für ihre Leistungen erst nachrangig aus Steuern zu beschaffen haben.

2. Rechtspolitische Rechtfertigung für die Verzichtsmöglichkeit nicht erkennbar

Wenn Schleswig-Holstein diesen nahezu in allen landesrechtlichen Regelungen anerkannten Grundsatz durchbrechen will, bedarf es nach unserer Auffassung hierzu einer besonderen Rechtfertigung. D. h., es müsste dargelegt werden, warum es zukünftig möglich sein soll, dass Grundstückseigentümer (Erbbauberechtigte), denen durch die Inanspruchnahme die Möglichkeit einer ausgebauten öffentlichen Anlage im Verhältnis zur Allgemeinheit besondere wirtschaftliche Vorteile erwachsen, diese zusätzlichen Vorteile künftig nicht mehr durch eine Geldleistung ausgleichen sollen. Es müsste rechtspolitisch begründet werden, dass es gerechtfertigt ist, dass die Vorteilsempfänger die Leistungen der Gemeinde zukünftig entgeltlos erhalten und stattdessen die Vorteile auf die Allgemeinheit abgewälzt werden. Diese Rechtfertigung ist nach Auffassung der Geschäftsstelle des Städteverbandes Schleswig-Holstein nicht gegeben.

3. Verzicht auf Straßenausbaubeiträge führt im Regelfall nur zur Verlagerung nicht aber zum Fortfall der Abgabenlast

Festzustellen bleibt, dass ein Verzicht auf Straßenausbaubeiträge im Regelfall eine Verlagerung der Kosten auf die Steuerpflichtigen zur Folge hat. Die Kommunen in Schleswig-Holstein sind – bis auf wenige Ausnahmen abgesehen – nicht in der Lage, Straßenausbau aus bestehenden Rücklagen zu finanzieren, wobei im Falle des Bestehens von Rücklagen, diese wiederum ebenfalls durch den Steuerzahler finanziert worden sind.

4. Bei Verzicht auf Straßenausbaubeiträge droht eine höhere Verschuldung

Der Landesrechnungshof verweist zu Recht auf die Gefahr, dass bei Gebrauchmachen der Verzichtsmöglichkeit das Risiko steigender Verschuldung für die Kommunen in Schleswig-Holstein steigt. Dies ergibt sich zwangsläufig aus der (negativen) Vorbildwirkung des Verzichts auf Straßenausbaubeiträge. Es muss davon ausgegangen werden, dass gerade im Nachbarschaftsverhältnis das Bestehen einer Straßenausbaubeitragspflicht in der einen Gemeinde und der Verzicht in der anderen Gemeinde kommunalpolitisch auf Dauer unter dem Postulat der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nicht akzeptiert werden wird.

5. Keine Erforderlichkeit der Regelung

Die Städte und Gemeinden haben eine Änderung des § 76 GO nicht gefordert. In den Städten Schleswig-Holsteins ist die Straßenausbaubeitragserhebung seit Jahrzehnten die Regel.

6. Keine echte Wahlfreiheit und keine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung

Eine Vielzahl von Kommunen (derzeit ca. 120), nicht etwa nur die Städte, sind Fehlbetragsempfänger im kommunalen Finanzausgleich und haben als Voraussetzung für die Gewährung von Fehlbetragszuweisungen Straßenausbaubeiträge zu erheben und dabei regelmäßig auch die gemeindlichen Eigenanteile im Rahmen von Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen auf ein Mindestmaß zu begrenzen. Eine gesetzliche Freistellung von der Beitragserhebungspflicht ist insoweit geeignet, zu einem erheblichen Ungleichgewicht der kommunalen Belastung der Eigentümerinnen und Eigentümer in den unterschiedlichen Kommunen zu führen. Die kommunale Selbstverwaltung wird damit insgesamt nicht gestärkt. Zu berücksichtigen ist auch, dass jedenfalls diejenigen Kommunen, die gezwungen sind, Anträge auf Fehlbetragszuweisungen zu stellen, weiterhin einer Beitragserhebungspflicht unterliegen werden (Ermessensreduzierung auf Null) auch weil zu erwarten steht, dass die Kommunalaufsicht dieses unter dem Gesichtspunkt der Ausschöpfung der Einnahmequellen einfordern wird.

7. Negativer Rückkopplungseffekt für die Finanzausstattung der Kommunen durch das Land

Im Falle einer Umsetzung der Überlegungen steht zu erwarten, dass landesweit von den Beitragspflichtigen die kommunalpolitische Forderung erhoben wird, von der neu geschaffenen Möglichkeiten des § 76 Abs. 2 Satz 2 GO auch Gebrauch zu machen, mit der Folge, dass die Mittel aus anderen Finanzmitteln aufgebracht werden müssen. Aus Sicht des Landes müsste es ausgeschlossen sein, dass durch den Verzicht auf die Beitragserhebung für Straßenausbaumaßnahmen insgesamt der kommunale

Finanzbedarf im Rahmen des verfassungsrechtlich garantierten Anspruchs auf aufgabenangemessene Finanzausstattung erhöht wird, mit der Folge, dass zusätzliche Ansprüche an die Leistungen aus dem kommunalen Finanzausgleich gestellt werden. Anderenfalls würden die von Land und Kommunen gemeinsam zu betreibenden Anstrengungen der Gesamtkonsolidierung der öffentlichen Haushalte konterkariert.

8. Negativer Rückkopplungseffekt für den kommunalen Finanzausgleich

Darüber ergeben sich völlig neue interkommunale Fragestellungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs. Insoweit stellt sich bspw. die Frage, ob diejenige Gemeinde, die auf eigene Einnahmen verzichtet, in vollem Umfang an Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs partizipieren darf.

9. Verfassungsrechtlich steht das Land in der Pflicht für mehr und nicht für weniger Einnahmen zu sorgen

Seit dem Jahr 2007 greift das Land Schleswig-Holstein jährlich mit 120 Mio. € in den kommunalen Finanzausgleich ein. Finanzverfassungsrechtlich ist das Land gehalten, diesen Eingriff zu kompensieren, u.a. neben der Begrenzung von Ausgaben auch durch das Verschaffen von Mehreinnahmen. Die Zielrichtung des Art. 1 des Gesetzesentwurfs ist aber gerade, die Einnahmehasis der Kommunen zu schmälern. Insoweit verletzt das Land seine Garantienstellung für die Finanzausstattung der Kommunen.

10. Verzicht auf Beitragserhebungspflicht ist ein Sonderweg, den sich ein Land, das Empfänger von Konsolidierungshilfen ist, nicht leisten kann

Im Vergleich zu anderen landesrechtlichen Regelungen stellt der Gesetzesentwurf einen Sonderweg dar.

Dem Städteverband Schleswig-Holstein ist bekannt, dass das Bundesland Niedersachsen – soweit ersichtlich als einziges Bundesland – die Rechtspflicht zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen ausschließt. Mit Gesetz vom 15.11.2005 wurde die Beitragserhebungspflicht mit Wirkung zum 01.01.2006 in Niedersachsen jedoch wieder eingeführt und ausweislich der Gesetzesbegründung (LT-Drs. 15/1680, Seite 47) wie folgt begründet:

„Abs. 2 Satz 2 wird gestrichen; für die bisherige Regelung gibt es kein Vorbild in anderen Ländern. Sie hat auch ihren Gehalt für Niedersachsen generell verloren, nachdem die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen in den Gemeinden inzwischen zur Regel geworden ist und sie der Steuererhebung schon faktisch vorgeht. Einer Kreditaufnahme gehen insbesondere Einzahlungen aus Investitionstätigkeit, also Zuweisungen- und Zuschüsse, sowie Veräußerung, Beiträge und ähnliche Abgaben vor.“

Mit Wirkung vom 01.01.2007 wurde durch Gesetz vom 07.12.2006 der Satz 2 in der niedersächsischen Gemeindeordnung wieder eingefügt und damit entfiel die Rechtspflicht zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen erneut. Dies hatte den Grund, dass die Kasation der vorher bestehenden Wahlfreiheit auf kommunalpolitischen Widerstand traf. Dies zeigt zugleich, dass für den Fall, dass die Verzichtsmöglichkeit eingeführt wird, davon auszugehen ist, dass dieser Rechtszustand sich als irreversibel erweisen kann. Deshalb bedarf die gesetzgeberische Entscheidung besonderer Sorgfalt hinsichtlich der möglichen kurz-, mittel- und langfristigen Folgen für die Finanzausstattung der Kommunen. Ein Sonderweg des Landes Schleswig-Holstein ist nicht zielführend.

Insgesamt begegnet die Neuregelung des § 76 Abs. 2 Satz 2 GO erheblichen kommunalrechtlichen und rechtspolitischen Bedenken. Der Landtag Schleswig-Holsteins sollte dringend von einer Änderung absehen.

II. Zu Art. 2 – Änderung des Kommunalabgabengesetzes

Durch die Änderung des Kommunalabgabengesetzes soll neben der Verzichtsmöglichkeit auf Einnahmen, die Einnahmemöglichkeit der Kommunen in Zukunft begrenzt werden, indem mindestens ein Eigenanteil von 15 vom Hundert gefordert wird. Nach dem geltenden Recht tragen bei Straßenbaumaßnahmen die Beitragsberechtigten mindestens zehn vom Hundert des Aufwandes (§ 8 Abs. 1 Satz 2 KAG). Aufgrund der obergerichtlichen Rechtsprechung in Schleswig-Holstein ist die geltende Regelung nicht in Frage gestellt worden. In Bezug auf Kommunen, die bspw. im Bereich der Anliegerstraßen den Gemeindeanteil auf 10 % festgelegt haben, sind diese Regelungen regelmäßig nicht durch das OVG Schleswig beanstandet worden (vgl. etwa Urteil des 2. Senats vom 26.04.2006 - 2 KN 7/05 -, zit. nach juris). In den Hinweisen zur Ausschöpfung der Einnahme-/Ertrags- und Einzahlungsquellen und Beschränkung der Ausgaben/Aufwendungen und Auszahlungen (Stand: 2. Juli 2010) des Innenministeriums heißt es infolgedessen als Forderung für Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen der Kommunen:

„18. Erhebung von Straßenausbaubeiträgen; Überprüfung der Satzung auf eventuelle Regelungen zu Eckgrundstücken; Ausschöpfung des gesetzlich zulässigen Höchstsatzes von 90 % als Anliegeranteil am beitragsfähigen Aufwand für den Ausbau von Anliegerstraßen.“

Mithin besteht kein Handlungsbedarf dahingehend, dass die Einnahmemöglichkeiten der Kommunen begrenzt werden.

Zentraler Bestandteil der Änderung des Kommunalabgabengesetzes ist die Einführung des so genannten wiederkehrenden Beitrags für Verkehrsanlagen (neuer § 8 a Kommunalabgabengesetz). Nach dem Vorbild einiger weniger Bundesländer könnten die Ge-

meinden dann durch Satzung bestimmen, dass anstelle der Erhebungen einmaliger Beiträge, die jährlich mit Investitionsaufwendungen für Verkehrsanlagen nach Abzug des Gemeindeanteils als wiederkehrender Beitrag auf die beitragspflichtigen Grundstücke verteilt werden. Die Abwägung, ob man sich für das System der wiederkehrenden Beiträge einsetzen möchte, muss sorgfältig erfolgen. Es ist festzustellen, dass das System des wiederkehrenden Beitrags außer in Rheinland-Pfalz und in Thüringen noch keine Nachahmer in anderen Bundesländern gefunden hat. Lediglich die Länder Sachsen-Anhalt und das Saarland sehen die Möglichkeit eines wiederkehrenden Beitrags für Verbesserung und Erneuerung von Straßen vor.

In der Abwägung sind eine Reihe von Gesichtspunkten zu berücksichtigen:

- Die Vorteile der Einführung von wiederkehrenden Beiträgen könnten in Bezug auf die Planungssicherheit und des Verwaltungsaufwandes gesehen werden.

Indessen müssen auch eine Reihe von möglichen Nachteilen gegenübergestellt werden.

- Der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung durch die Einräumung einer weiteren Gestaltungsoption steht der Nachteil gegenüber, dass damit zu rechnen ist, dass der Verwaltungsaufwand für die Verwaltungen in der Darstellung der unterschiedlichen Optionen in erheblichem Maße steigen wird. Die Erfahrung anderer Bundesländer zeigen, dass mit der Einführung des wiederkehrenden Beitrages in der Regel erhebliche und umfangreiche Aufklärungsarbeiten einhergehen, die im Systemwechsel immanent sind.
- Die Akzeptanz in dem Systemwechsel ist je nach individueller Betroffenheit sehr unterschiedlich ausgeprägt. Die Erfahrungen zeigen, dass in der Regel derjenige, der in jüngerer Vergangenheit einen Straßenausbaubeitrag geleistet hat, nur schwer davon überzeugt werden kann, sich an der Finanzierung anderer Ausbauprojekte zu beteiligen. Insoweit bedarf es besonderer Übergangsregelungen, die einen weiteren erheblichen Verwaltungsaufwand verwaltungsseits nach sich ziehen werden, in dem bestimmte Eigentümerinnen und Eigentümer sowie Erbbauberechtigte über einen gewissen Zeitraum von der Zahlung eines wiederkehrenden Beitrags freigestellt werden.
- Darüber hinaus sind Akzeptanzprobleme zu befürchten hinsichtlich der unterschiedlichen Ausbau- und Investitionsprogramme. Werden alle Eigentümerinnen und Eigentümer sowie Erbbauberechtigten gleichmäßig zu einem wiederkehrenden Beitrag herangezogen, so dürfte die Erwartungshaltung bestehen, dass der Ausbaustandard jeweils vergleichbar ist. Die örtlichen Gegebenheiten können es jedoch bedingen, dass es zu unterschiedlichen Ausbaustandards bei den leitungsgebundenen Verkehrsanlagen kommt.
- Schließlich ergeben sich erhebliche Probleme im Mieter-Vermieter-Verhältnis. Hintergrund ist die Tatsache, dass von einigen Amtsgerichten in Rheinland-Pfalz die Auffassung vertreten wird, dass wiederkehrende Beiträge als „laufende öffentliche

Lasten des Grundstücks“ (Anlage 3 Nr. 1 zu § 27 2. BV) und damit als Betriebskosten auf die Mieter abgewälzt werden können. Dies führt in der Bevölkerung aufgrund der Verschiebung von Lasten von Eigentümern zu Mietern zu neuen Diskussionen auch mit den Eigentümerschutzgemeinschaften und Mieterbünden vor Ort.

- Kommunalabgabenrecht ist Landesrecht. Gesicherte bundesverfassungsrechtliche und bundesverwaltungsrechtliche Rechtsprechung zur Zulässigkeit und zu Einzelfragen des wiederkehrenden Beitrages gibt es nicht. Die Verwaltungsgerichte der Länder sind in keiner Weise an die Rechtsprechung anderer Bundesländer gebunden. Das kommunale Beitragsrecht ist eines der gerichtsintensivsten Rechtsgebiete. Die Einräumung einer weiteren Gestaltungsoption führt auch bei den Verwaltungsgerichten zu weiterem Verwaltungsaufwand, weil parallel zu dem bisherigen Beitragsrecht zusätzliche komplizierte Rechtsfragen aufgeworfen werden. Dies betrifft insbesondere die Nähe des wiederkehrenden Beitrages zu anderen Abgabearten (Steuern, Sonderabgaben usw.) sowie zur Vorteilsgerechtigkeit des wiederkehrenden Beitrags. Zur Vermeidung von Wiederholung wird insoweit Bezug genommen auf die dem Ausschuss vorliegenden Ausführungen des ehemaligen Vorsitzenden Richters am Bundesverwaltungsgericht **Driehaus**,

So genannte wiederkehrende Beiträge in Schleswig-Holstein?

Aus dem vorgenannten Beitrag werden die einzelnen verfassungsrechtlichen und einfach rechtlichen Bedenken deutlich, von denen zu befürchten ist, dass sie auch in Schleswig-Holstein im Falle der gesetzlichen Umsetzung allesamt Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen werden.

Insbesondere wird in diesem Zusammenhang auf den Vorlagebeschluss des VG Koblenz, 4. Kammer vom 01.08.2011 - 4 K 1392/10.KO -, zu verweisen, der erhebliche Rechtsfragen zur Zulässigkeit des Systems der wiederkehrenden Beiträge aufwirft.

Im Rahmen einer umfassenden Gesetzesfolgenabschätzung sollte vor der Entscheidung durch den Gesetzgeber klar sein, dass diejenigen Kommunen, die den wiederkehrenden Beitrag einführen wollen, auch ein Höchstmaß an Rechtssicherheit haben. Dieses sollte aus dem Gesetz allein heraus möglich sein und ohne, dass die Kommunen umfangreiche Beratungsleistungen durch Dritte für die Implementierung eines solchen Systems in Anspruch nehmen müssen.

- Im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung müsste nicht nur der zu erwartende Verwaltungsaufwand sowie die rechtliche Zulässigkeit geprüft, sondern auch die Auswirkungen der „Verkomplizierung des Rechts“ auf die Bürokratie insgesamt einbezogen werden.
- Schließlich sollte im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung auch dargelegt werden, dass der Systemwechsel bzw. die Wahlmöglichkeit überhaupt für alle Gebietskörperschaften Anwendung finden kann. Die Forderung eines räumlich-funktionalen

Zusammenhangs lässt die Frage berechtigt erscheinen, dass die Wahlmöglichkeit ggf. nur für kleinere Gemeinden in Betracht kommt. Sollte dies der Fall sein, muss der Gesetzgeber aber auch eine Lösung für alle Kommunalgruppen zur Verfügung stellen.

In der Zusammenschau aller Punkte steht der Städteverbandes Schleswig-Holstein der Einführung des Systems des wiederkehrenden Beitrags sehr zurückhaltend gegenüber. Im Ergebnis überwiegen die Nachteile deutlich, weshalb die Einführung des Systems der wiederkehrenden Beiträge abgelehnt wird. Dies ist auch der Tatsache geschuldet, dass sich das System der wiederkehrenden Beiträge bei weitem noch nicht flächendeckend in den anderen Bundesländern durchgesetzt hat, obwohl das System seit langem einen gewissen Bekanntheitsgrad erreicht hat. Darüber hinaus ist auch in Betracht zu ziehen, dass selbst in den Bundesländern, in denen das System eingeführt worden ist, dieses System nicht von der überwiegenden Mehrheit der Kommunen in Anspruch genommen wird, sondern nach unseren Informationen nur teilweise Befürworter gefunden hat.

Mit freundlichen Grüßen



Jochen von Allwörden
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied