Anlage 1

Volle Kraft für unser Land.

SPD KAPPELN

An die
Bürgervorsteherin der Stadt Kappeln
Frau Dagmar Ungethüm-Ancker
Reeperbahn 2
24376 Kappeln

24376 Kappeln, den 06. Februar 2018

Betr.: Antrag der SPD-Fraktion zum Thema „Straßenausbaubeiträge“

Hiermit beantragt die SPD-Fraktion die Aufnahme folgenden Tagesordnungspunktes auf die Stadtvertretersitzung am 14. März 2018:
„Aufhebung der Straßenausbaubeitragssatzung mit sofortiger Wirkung“

Begründung:

Die Landesregierung hat im Dezember 2017 beschlossen, den Kommunen die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen freizustellen.
Daraufhin hat die Stadtvertretung Kappeln am 13.12.17 auf Antrag der SPD-Fraktion eine Resolution an die Landesregierung und die sie tragenden Parteien beschlossen.
Der Inhalt: Wenn die Kommunen die Satzungen aufheben und von den Bürgern keine Ausbaubeiträge verlangen, dann sollte die Landesregierung die fehlenden Einnahmen durch Zuschüsse ihrerseits ersetzen.
Dies ist am 30.01.18 dann auch von der Landesregierung durch eine Änderung des Finanzausgleichsgesetzes § 22 „Infrastrukturprogramm“ so beschlossen worden.
Die Kommunen bekommen gestaffelt nach bestimmten Quotienten Sonderzuweisungen ab 2018.
Für die Stadt Kappeln beträgt dies zusätzliche Zuweisung knapp € 100.000,-.
Besonders weist die Landesregierung darauf hin, dass diese Zuweisungen auch als Ersatz für die ausfallenden Straßenausbaubeiträge der Bürger eingesetzt werden dürfen.

Damit hat die Stadt Kappeln die Möglichkeit, ihre Bürger finanziell zu entlasten ohne ihre eigene Finanzkraft einzuschränken.

Mit freundlichen Grüßen

Lars Braack
SPD-Fraktionsvorsitzender

Ortsvereinsvorsitzender
Thorsten Schacht, Todtsche Koppel 28, 24376 Kappeln/Schlei
Tel.: 04642-4972
Mobil: 01522-7920269
E-Mail: eike.thorsten@freenet.de

Fraktionsvorsitzender
Lars Braack, Arnisser Str. 57A, 24376 Kappeln/Schlei
Tel.: 04642-9659900
Mobil: 01522-9695130
E-Mail: larsbraack@t-online.de

Bankverbindung: Nord-Ostsee Sparkasse
IBAN DE77 2175 0000 0080 1360 64
BIC NOLADE21NOS

BÜNDNIS 90
DIE GRÜNEN

Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN • Düsternbrooker Weg 70 • 24105 Kiel

Bürgermeister Heiko Traulsen

PF 1226
24372 Kappeln

Anlage 2

100 V

600

Fraktion
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Landtag Schleswig-Holstein

Ines Strehlau
Schul- und
kommunalpolitische Sprecherin

Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel
Zentrale: 0431/988-1500
Durchwahl: 0431/988-1529
Telefax: 0431/988-1501
ines.strehlau@gruene.ltsh.de

Kiel, 12.02.2018

Resolution zur Aufhebung der Erhebungspflicht für Straßenausbaubeiträge

Sehr geehrter Herr Traulsen,

vielen Dank für Ihren Brief vom 27. Dezember 2017. Frau von Kalben bat mich Ihnen für die Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen zu antworten. Wie Sie wissen, waren wir nicht die größten Verfechter*innen der Aufhebung der Pflicht zur Erhebung der Straßenausbaubeiträge. Aus unserer Sicht ist der richtige Weg daher nach wie vor eine Finanzierung des Straßenausbaus über entsprechende Beiträge, wenn eine Gemeinde nicht in der Lage ist, die Finanzierung aus dem laufenden Haushalt zu ermöglichen.

Als Alternative zu einmaligen Beiträgen halten wir wiederkehrende Beiträge für eine gute Möglichkeit die Kosten für Straßenausbaumaßnahmen auf mehr Schultern zu verteilen und durch die Verteilung auf mehrere Jahre die Beitragslast zu reduzieren.
Auch ist es möglich den Prozentanteil, den die Anwohner*innen leisten müssen, zu senken. Eine Verteilung der Kosten auf 20 Jahre ist eine weitere Möglichkeit Härten für Hauseigentümer*innen zu vermeiden. Auch die Finanzierung der Straßensanierungen über die Grundsteuer, halte ich grundsätzlich für einen diskussionswürdigen Vorschlag.

Mit der Änderung der Gemeindeordnung hat der Landtag die Kommunen nicht verpflichtet die Straßenausbaubeiträge abzuschaffen. Es liegt in der Verantwortung der Kommunalvertretungen zu entscheiden, ob sie die Beiträge beibehalten oder nicht. Die Forderung, das Land müsse nun die Kosten für die Straßenausbaubeiträge tragen, ist für uns deshalb nicht nachvollziehbar und ist so auch nicht im Koalitionsvertrag vereinbart.

Die Landesregierung hat allerdings im letzten Kommunalpaket beschlossen die Kommunen mit insgesamt 120 Millionen Euro allein für 2018 zu entlasten. Darin enthalten sind auch Mittel für Infrastrukturausgaben. Außerdem haben wir im Koalitionsvertrag vereinbart, im Rahmen der Neufassung des Finanzausgleichs erneut über die Finanzierung zu sprechen. Bis

dahin werden wir im Land einige Praxiserfahrung gesammelt haben, wie es ohne die Pflicht zur Erhebung so läuft.

Mit freundlichen Grüßen

Ines Stelzer

~~Anlagen~~

Anlage 3

Tobias Koch
Vorsitzender der CDU-Fraktion
im Schleswig-Holsteinischen Landtag

24105 Kiel · Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70
Telefon: (0431) 988 - 1410
Telefax: (0431) 988 - 1403
tobias.koch@cdu.ltsh.de

Herrn
Bürgermeister
Heiko Traulsen
Stadt Kappeln
Reeperbahn 2
24376 Kappeln

Stadt Kappeln
16. JAN. 2018
Anl. 600

Kiel, 10. Januar 2018

Straßenausbaubeiträge

Sehr geehrter Herr Bürgermeister,

ich bedanke mich für Ihr Schreiben vom 27. Dezember 2017, mit dem Sie mir die Resolution Ihrer Stadtvertreterversammlung übermittelten.

Als CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag setzen wir uns seit langem dafür ein, es den Kommunen freizustellen, ob Sie Anliegerbeiträge bei Straßenausbaumaßnahmen einfordern. Diese Position haben wir in den vergangenen beiden Wahlperioden konsequent vertreten und auch in unserem Wahlprogramm zur Landtagswahl 2017 deutlich gemacht. Dementsprechend haben wir im Koalitionsvertrag mit Bündnis90/Die Grünen und FDP vereinbart, dass die Kommunen die Möglichkeit erhalten, zukünftig in eigener Verantwortung auf Straßenausbaubeiträge zu verzichten.

Mit der am 14. Dezember 2017 erfolgten Beschlussfassung des Landtages wird die geltende Rechtslage des Jahres 2012 wiederhergestellt. Eine Pflicht zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen besteht somit nicht mehr. Die Gesetzesänderung beinhaltet allerdings kein Verbot von Straßenausbaubeiträgen. Die Möglichkeit zur Einnahmeerzielung durch die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen ist auch weiterhin gegeben.

Die Kommunen werden durch die Gesetzesänderung in ihrer Entscheidungsfreiheit gestärkt. Da sie in alleiniger Kompetenz über Art, Umfang und Zeitpunkt von Straßenausbaumaßnahmen entscheiden, ist es aus unserer Sicht folgerichtig, auch die Finanzierungsentscheidung in der jeweiligen Stadt oder Gemeinde in Abhängigkeit von den örtlichen Gegebenheiten zu treffen.

In der Gesetzesbegründung ist ferner verankert, dass der Verzicht auf die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen nicht zu Nachteilen bei der Genehmigung des Kommunalhaushaltes oder der Mittelzuweisung des Landes führen darf. Die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen wird deshalb zukünftig kein zu prüfender Tatbestand bei der Genehmigung der Haushaltssatzung mehr sein. Ebenso wird bei der Gewährung von Fehlbetrags- und Sonderbedarfszuweisungen der Verzicht

auf die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen keine negativen Auswirkungen für die Kommune in Form von reduzierten Zuweisungen haben.
Sofern die Stadt Kappeln zukünftig auf die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen verzichtet, ist dieses im Rahmen der Gesamtdeckung des Haushaltes von der Kommune selbst zu kompensieren. Dafür könnte unter Umständen eine moderate Anhebung der Grundsteuer ein probates Mittel sein. Hierzu wird in der Resolution zum Ausdruck gebracht, dass dies u.a. sozialpolitisch nicht zu vertreten sei. Weshalb die Belastung einiger weniger Anliegen mit zum Teil sehr hohen Straßenausbaubeiträgen unter sozialen Gesichtspunkten eher zu vertreten sei, als eine geringe steuerliche Mehrbelastung für alle Bürgerinnen und Bürger erschließt sich bei dieser Argumentation allerdings nicht.

Für den Fall der Beibehaltung der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen eröffnet die Gesetzesänderung die Möglichkeit, die Beitragspflichtigen mit deutlich niedrigeren Anteilen als bisher heranzuziehen. Schließlich bleibt unverändert die Möglichkeit bestehen, anstelle von einmaligen Straßenausbaubeiträgen wiederkehrende Beiträge gemäß §8a Kommunalabgabengesetz zu erheben. Es ist Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung zu entscheiden, welcher Weg im Einzelfall der richtige ist. Ein Rechtsanspruch auf finanziellen Ausgleich durch das Land (Konnexität) besteht durch die Gesetzesänderung nicht.

Im Rahmen der Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs ist es schließlich unser Ziel, die Kommunen finanziell in die Lage zu versetzen, ihrer Verpflichtung zum Ausbau kommunaler Straßen nachzukommen. Dazu wird in einer finanzwissenschaftlichen Analyse durch neutrale Sachverständige zunächst der rechnerische Finanzbedarf von Land und Kommunen ermittelt werden, wobei auf kommunaler Seite der Bedarf für den Ausbau von Kreis- und Gemeindestraßen in dieser Berechnung berücksichtigt wird. In Abhängigkeit von der Höhe des so ermittelten Finanzbedarfs der Kommunen auf der einen Seite und des Landes auf der anderen Seite wird dann die Neuaufteilung der Verbundgrundlage für den Kommunalen Finanzausgleich vorgenommen werden. Wie Sie diesen Ausführungen entnehmen können, werden die Aufwendungen für Straßenausbau in die Bedarfsermittlung auf kommunaler Seite einfließen und sich somit positiv auf die Verteilung der Verbundgrundlage zwischen Land und Kommunen auswirken.

Bitte haben Sie vor diesem Hintergrund Verständnis dafür, dass wir trotz der Resolution der Stadt Kappeln dem von den Koalitionsfraktionen eingebrachten Gesetzentwurf zugestimmt haben – zumal uns die Resolution erst nach dem Landtagsbeschluss erreicht hat. Das einstimmige Votum des Landtages bestätigt uns in unserer Auffassung.

Mit freundlichen Grüßen

Anlage 4

WEISSLEDER . EWER

Rechtsanwälte ■ Partnerschaft mbB

WEISSLEDER ▪ EWER ▪ Rechtsanwälte Part mbB ▪ Walkerdamm 4-6 ▪ 24103 Kiel

SHGT Kreisverband Ostholstein
über:
Gemeinde Ratekau
Bäderstraße 19
23626 Ratekau

Vorab per E-Mail: thomas.keller@ratekau.de

Dr. sc. pol. Wolfgang M. Weißleder
Notar a.D. ▪ Rechtsanwalt ▪ bis 2013

Prof. Dr. Wolfgang Ewer
Rechtsanwalt ▪ Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Prof. Dr. Angelika Leppin
Rechtsanwältin ▪ Fachanwältin für Verwaltungsrecht

Prof. Dr. Marcus Arndt
Rechtsanwalt ▪ Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Prof. Dr. Marius Raabe
Rechtsanwalt ▪ Fachanwalt für Vergaberecht
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Dr. Gyde Otto
Rechtsanwältin ▪ Fachanwältin für Arbeitsrecht

Dr. Gunnar Postel
Rechtsanwalt ▪ Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht

Dr. Bernd Hoefer
Rechtsanwalt

Dr. Tobias Thienel LL.M. (Edinburgh)
Rechtsanwalt

Dr. Christoph Berlin
Rechtsanwalt

Dr. Jonas Dörschner
Rechtsanwalt

Ihr Zeichen:	Unser Zeichen:	Kiel, den	Bearbeiter/-in:
	595/17 AR/jd/Hoe	23.01.2018	RA Prof. Dr. Arndt

Folgen aus der Aufhebung der Beitragserhebungspflicht für den Straßenausbau

Sehr geehrter Herr Keller,

hiermit komme ich zurück auf Ihre Fragen zu den Folgen, die sich aus der vom Land beabsichtigten Aufhebung der Pflicht für Gemeinden ergeben, Straßenausbaubeiträge zu erheben. Hierzu sprachen Sie verschiedene Fragenkreise an:

- Rechtsfragen des Übergangs: zum Zeitpunkt der Aufhebung der Straßenausbaubeitragssatzung und zum Recht oder zur Pflicht, Beiträge für Maßnahmen zu erheben oder auch nicht mehr zu erheben, die zum Zeitpunkt des Wegfalls der Beitragserhebungspflicht bzw. zum Zeitpunkt der Aufhebung der Satzung durchgeführt werden oder schon durchgeführt worden sind, für die aber noch keine Beiträge erhoben worden sind;

- Möglichkeiten zur Finanzierung von bisher beitragspflichtigen Straßenbaumaßnahmen nach geltendem Recht, einschließlich Zulässigkeit der Bildung von Sonderrücklagen,

- Möglichkeiten zur Schaffung „unbürokratischer" Finanzierungsformen durch künftige landesgesetzliche Regelungen.

Es ergibt sich die folgende Gliederung:

A. Sachverhalt 3
B. Rechtslage 3
I. Auswirkungen und Handlungsmöglichkeiten, die sich für die Gemeinden aus der Aufhebung der Beitragserhebungspflicht ergeben 4
1. Grundsätzliches 4
a) Unzulässigkeit der bloßen Nichtanwendung einer geltenden Satzung 4
b) Keine ersatzlose Aufhebung der Satzung, sondern nur Anpassung der Satzung 5
aa) Unzulässigkeit des Erlasses von weiteren Beitragsbescheiden 6
bb) Prozessrisiken 6
2. Denkbare Konstellationen und Handlungsoptionen im Hinblick auf den Wegfall der Beitragserhebungspflicht 7
a) Verzicht auf Beiträge für zukünftige Straßenbaumaßnahmen 7
b) Verzicht auf Beiträge für Maßnahmen, die im Moment des Wegfalls der Beitragserhebungspflicht stattfinden 8
aa) Verzicht auf Beiträge für Maßnahmen, die erst nach dem Wegfall der Beitragserhebungspflicht abgeschlossen werden 8
bb) Verzicht auf Beiträge für Maßnahmen, die bereits vor dem Wegfall der Beitragserhebungspflicht abgeschlossen wurden 9
c) Verzicht auf Beiträge für vergangene Maßnahmen, die bereits vor dem Wegfall der Beitragserhebungspflicht abgeschlossen wurden und für die auch schon vor dem Wegfall Beiträge erhoben wurden 11
II. Alternative Finanzierung von Straßenausbaumaßnahmen nach geltendem Recht 12
1. Für den Aus- und Umbau von Straßen zweckgebundene Einnahmen 12
2. Nicht zweckgebundene Einnahmen 14
a) Realsteuern 15
b) Örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern 16
3. Umschichtungen 18
4. Bildung einer Sonderrücklage 19
a) Kamerale Buchführung 19
b) Doppische Buchführung 21
III. Alternative Finanzierung von Straßenausbaumaßnahmen nach künftigem Recht 22
1. Steuern 22
2. Nichtsteuerliche Abgaben 22
a) Finanzverfassungsrechtliche Vorgaben des Grundgesetzes 23
b) Vereinbarkeit einer „Straßenausbauabgabe" mit diesen Vorgaben 24
aa) Gebühr: Belastungsgleichheit und individuelle Zurechenbarkeit 24
bb) Beitrag: Vorteilsgerechtigkeit 26
cc) Sonderabgabe: Homogenität und Finanzierungsverantwortung 28
c) Ergebnis zu 2. 30
3. Modifizierte Beitragserhebung 30
a) Gestaltungsmöglichkeiten für die Gemeinden 31
b) Gestaltungsmöglichkeiten für den Landesgesetzgeber 32
IV. Ergebnisse 34

A. Sachverhalt

Am 14.12.2017 hat der Schleswig-Holsteinische Landtag das „Gesetz zur Aufhebung der Erhebungspflicht für Straßenausbaubeiträge" beschlossen. Danach wird in § 76 Abs. 2 der Gemeindeordnung (GO) ein Satz angefügt, wonach eine Rechtspflicht zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen im Sinne der §§ 8 und 8 a des Kommunalabgabengesetzes (KAG) nicht besteht. Weitere Änderungen an bestehenden Gesetzen nimmt das Gesetz nicht vor. Insbesondere lässt es die §§ 8 und 8 a KAG unberührt. Die Regelungen über die Erhebung von einmaligen (§ 8 KAG) und wiederkehrenden Beiträgen (§ 8 a KAG) bleiben also ungeschmälert erhalten; die Gemeinden können aber fortan frei entscheiden, ob sie für Baumaßnahmen an ihren Straßen Beiträge von den beitragspflichtigen Grundstückseigentümern – in der Regel den Anliegern – erheben oder ob sie diese Investitionen auf andere Weise finanzieren.

Das in der letzten Sitzung vor der Weihnachtspause beschlossene Gesetz ist bislang noch nicht im Gesetz- und Verordnungsblatt verkündet worden und daher noch nicht in Kraft. Es ist aber damit zu rechnen, dass es in nächster Zeit verkündet wird; es wird dann am Tag nach seiner Verkündung in Kraft treten.

B. Rechtslage

Vorweg zu den folgenden Überlegungen bleibt festzuhalten, dass der künftige § 76 Abs. 2 Satz 2 GO lediglich die Rechtspflicht zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen aufhebt. Gemeinden müssen also keine Beiträge mehr erheben, sie dürfen es aber nach wie vor, und die Erhebung von Beiträgen ist auch nicht an besondere Voraussetzungen wie etwa eine prekäre Haushaltslage der jeweiligen Kommune geknüpft. Eine Gemeinde ist daher mit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Aufhebung der Erhebungspflicht für Straßenausbaubeiträge

- weder überhaupt verpflichtet, ihre Straßenausbaubeitragssatzung aufzuheben,
- noch verpflichtet, die Straßenausbaubeitragssatzung innerhalb einer bestimmten Frist oder – ggf. rückwirkend – zu einem bestimmten Zeitpunkt aufzuheben.

Ob eine Gemeinde von der nun eröffneten Möglichkeit Gebrauch macht, Straßenausbaumaßnahmen anders als durch Beiträge nach § 8 KAG oder nach § 8 a KAG zu

finanzieren, ist also eine rein kommunalpolitische Frage, bei deren Beantwortung nicht nur, aber auch eine Rolle spielt, wie die Gemeinde finanziell aufgestellt ist und ob sie die Straßenausbaumaßnahme auf andere Weise als durch Beiträge zu finanzieren vermag.

I. Auswirkungen und Handlungsmöglichkeiten, die sich für die Gemeinden aus der Aufhebung der Beitragserhebungspflicht ergeben

Um die Auswirkungen und Handlungsmöglichkeiten, die sich aus der Aufhebung der Beitragserhebungspflicht ergeben, möglichst nachvollziehbar darzustellen, ist es sinnvoll zwischen den verschiedenen denkbaren Ausgangslagen zu unterscheiden, in denen sich eine Gemeinde befinden kann.

1. Grundsätzliches

Zunächst sind jedoch noch zwei Grundsätze zum Verzicht auf die Beitragserhebung vorauszuschicken:

a) Unzulässigkeit der bloßen Nichtanwendung einer geltenden Satzung

Zuerst sei aus Gründen der Klarstellung und Vollständigkeit der Darstellung noch einmal darauf hingewiesen, dass eine Gemeinde vom Wegfall der Beitragserhebungspflicht nicht in der Weise Gebrauch machen darf, dass sie ihre Verwaltung anweist, ihre bestehende Straßenausbaubeitragssatzung nicht mehr anzuwenden oder auf andere Weise keine Beitragsbescheide mehr zu erlassen, obwohl eine wirksame Straßenausbaubeitragssatzung in Kraft steht. Hat eine Gemeinde eine Beitragssatzung erlassen, steht es nicht mehr in ihrem Ermessen, darüber zu entscheiden, ob und wie die Satzung angewendet wird. Solange die Satzung wirksam ist, ist die Gemeinde aus Gründen der Gesetzmäßigkeit der Abgabenerhebung verpflichtet, ihre Satzung anzuwenden und darf hiervon auch im Einzelfall nicht abweichen,

> Oberverwaltungsgericht für das Land Schleswig-Holstein, Beschluss vom 07.08.2000 – 2 L 64/00 –, zit. n. juris, Rn. 4.

Will eine Gemeinde von ihrer Satzung abweichen, verbleibt ihr nur die Möglichkeit, die Satzung aufzuheben oder zu ändern.

b) Keine ersatzlose Aufhebung der Satzung, sondern nur Anpassung der Satzung

Von den beiden vorstehend genannten Abweichungsmöglichkeiten, d. h. Satzungsaufhebung oder Satzungsanpassung, sollten Gemeinden, die von dem Wegfall der Beitragserhebungspflicht Gebrauch machen wollen, in jedem Fall die Satzungsanpassung wählen. Die Anpassung kann dabei z. B. in der Weise erfolgen, dass eine zusätzliche Bestimmung in die Satzung eingefügt wird, in der klargestellt wird, dass

- aufgrund der Satzung ab einem bestimmten Stichtag keine Beitragspflichten mehr entstehen,

- die Satzung aber im Übrigen, insbesondere für Beitragsansprüche, die vor dem Stichtag entstanden sind, weiter gilt.

Das Ganze hat folgenden Hintergrund: Eine Straßenausbaubeitragssatzung hat eine doppelte Funktion:

1. Sie ist zum einen eine Voraussetzung dafür, dass die Gemeinde überhaupt Beitragsansprüche erwirbt. Verfügt eine Gemeinde zum Zeitpunkt des Abschlusses einer Straßenbaumaßnahme im Sinne von § 8 Abs. 4 Satz 3 KAG über keine Straßenausbaubeitragssatzung, entstehen für diese Maßnahme keine sachlichen Beitragspflichten,

   > Oberverwaltungsgericht für das Land Schleswig-Holstein, Urteil vom 13.10.1999 – 2 L 116/97 –, zit. n. juris.

   Die Gemeinde erwirbt also keine Beitragsansprüche gegen die Grundstückseigentümer.

2. Zum anderen ist die Straßenausbaubeitragssatzung in Verbindung mit § 8 KAG auch die Rechtsgrundlage für die Beitragsbescheide, die die Gemeinde erlässt,

   > u.a. Oberverwaltungsgericht für das Land Schleswig-Holstein, Urteil vom 10.02.2011 – 2 LB 19/10 –, zit. n. juris, Rn. 39.

Diese zweite Funktion der Satzung ist der Grund dafür, dass eine Gemeinde, die vom Wegfall der Beitragserhebungspflicht Gebrauch machen will, ihre Satzung nicht vollständig aufheben, sondern nur in der genannten Weise anpassen sollte.

aa) Unzulässigkeit des Erlasses von weiteren Beitragsbescheiden

Hebt die Gemeinde ihre Satzung nämlich vollständig auf, darf sie ab diesem Zeitpunkt keine Beitragsbescheide mehr erlassen. Dies gilt dann aber auch für solche Beitragsansprüche, die die Gemeinde vor der Satzungsaufhebung erworben hat, aber noch nicht durch Bescheid festgesetzt hat. Die Festsetzung dieser Beitragsansprüche ist dann ausgeschlossen, da zum Zeitpunkt des beabsichtigten Bescheiderlasses mangels Satzung keine ausreichende Rechtsgrundlage mehr vorhanden ist.

Diese Folge der vollständigen Satzungsaufhebung ist nicht unproblematisch, wenn auf diese Weise beispielsweise die Verwirklichung von Beitragsansprüchen unterbleibt, die bereits vor dem Wegfall der Beitragserhebungspflicht entstanden sind. Diese Ansprüche dürften nämlich auch nach der Aufhebung der Erhebungspflicht zwingend zu realisieren sein (hierzu ausführlicher unten unter 2., b)). Darüber hinaus gehen der Gemeinde durch den Wegfall der Möglichkeit, ihre „alten" Beitragsansprüche per Bescheid festzusetzen, in jedem Fall auch Einnahmen verloren. Auch dies kann sich als kritisch erweisen, wenn die Einnahmen im Haushalt der Gemeinde schon fest eingeplant waren.

bb) Prozessrisiken

Neben dem Wegfall der Möglichkeit, neue Beitragsbescheide zu erlassen, lässt sich auch nicht ausschließen, dass die vollständige Aufhebung der Satzung, auch negative Folgen für solche Beitragsbescheide hat, die zwar zuvor erlassen wurden, allerdings zum Zeitpunkt der Satzungsaufhebung noch nicht bestandskräftig sind, da gegen sie nach der Durchführung eines erfolglosen Widerspruchsverfahrens eine Anfechtungsklage vor dem Verwaltungsgericht erhoben wurde. Zu beachten ist nämlich, dass die Rechtsprechung in ihren Entscheidungen bisweilen immer noch von dem unrichtigen Grundsatz ausgeht, dass sich die Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsaktes im Rahmen einer Anfechtungsklage nach der Sach- und Rechtslage beurteilt, wie sie sich zum Zeitpunkt der letzten behördlichen Entscheidung darstellte,

unrichtig z. B. Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht, Urteil vom 01. 11.2016 – 8 A 28/14 –, zit. n. juris, Rn. 42; richtig dagegen Oberverwaltungsgericht für das Land Schleswig-Holstein, Urteil vom 16.09.1997 – 2 L 198/96 –, zit. n. juris, Rn. 41.

Legt man diesen unrichtigen Maßstab zugrunde, müssten Anfechtungsklagen in solchen Verfahren Erfolg haben, in denen der Beitragsbescheid vor der Satzungsaufhebung, der Widerspruchsbescheid aber erst danach ergangen ist. Danach wäre der maßgebliche Zeitpunkt für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit des Beitragsbescheids nämlich der Erlass des Widerspruchsbescheids, da es sich dabei um die letzte behördliche Entscheidung handelt. Ist die Satzung zu diesem Zeitpunkt aber schon aufgehoben, wäre der Bescheid mangels ausreichender Rechtsgrundlage als rechtswidrig zu bewerten und müsste aufgehoben werden.

Zwar ist noch einmal zu betonen, dass der vorstehend erläuterte Maßstab zur Bestimmung der maßgeblichen Sach- und Rechtslage unrichtig ist, nichtsdestotrotz lässt sich erfahrungsgemäß nicht ausschließen, dass in Entscheidungen auf diesen Grundsatz zurückgegriffen wird.

2. Denkbare Konstellationen und Handlungsoptionen im Hinblick auf den Wegfall der Beitragserhebungspflicht

Nach diesen allgemeinen Grundsätzen wird nun auf die denkbaren Konstellationen und Handlungsoptionen im Hinblick auf den Wegfall der Beitragserhebungspflicht eingegangen.

a) Verzicht auf Beiträge für zukünftige Straßenbaumaßnahmen

Der gewissermaßen einfachste denkbare Fall ist der, dass sich eine Gemeinde nach dem Wegfall der gesetzlichen Beitragserhebungspflicht entschließt, für zukünftige Straßenbaumaßnahmen auf die Beitragserhebung zu verzichten.

In diesem Fall dürfte der Verzicht auf die Beitragserhebungspflicht unproblematisch zulässig sein. Will eine Gemeinde in dieser Weise von der Aufhebung der Erhebungspflicht Gebrauch machen, sollte sie in der vorstehend (oben unter 1., b)) erläuterten Weise vorgehen. D. h. sie sollte vor dem Beginn der Maßnahme eine zusätzliche

Bestimmung in ihre Satzung einfügen, in der klargestellt wird, dass ab einem bestimmten Stichtag keine Beitragspflichten mehr aufgrund der Satzung entstehen, die Satzung aber im Übrigen in Kraft bleibt.

b) Verzicht auf Beiträge für Maßnahmen, die im Moment des Wegfalls der Beitragserhebungspflicht stattfinden

Komplexer ist dagegen die Frage, ob eine Gemeinde auch für solche Maßnahmen auf die Beitragserhebung verzichten darf, die bei Inkrafttreten der Gesetzesänderung, d. h. im Moment des Wegfalls der Beitragserhebungspflicht, gerade stattfinden.

Hier dürfte Folgendes gelten:

aa) Verzicht auf Beiträge für Maßnahmen, die erst nach dem Wegfall der Beitragserhebungspflicht abgeschlossen werden

Zulässig dürfte ein Verzicht auf die Beitragserhebung für solche Straßenbaumaßnahmen sein, die erst nach dem Wegfall der Beitragserhebungspflicht abgeschlossen werden im Sinne von § 8 Abs. 4 Satz 3 KAG.

Der Abschluss der Maßnahme im Sinne von § 8 Abs. 4 Satz 3 KAG markiert (wie bereits oben unter 1., b) erläutert) den Zeitpunkt, zu dem der Beitragsanspruch der Gemeinde überhaupt erst entsteht. Liegt dieser Zeitpunkt nach dem Inkrafttreten der Gesetzesänderung, mit der die Beitragserhebungspflicht aufgehoben wird, entsteht der Beitragsanspruch der Gemeinde zu einer Zeit, in der sie nicht mehr verpflichtet ist, Straßenausbaubeiträge zu erheben. Dies muss konsequenter Weise zur Folge haben, dass die Gemeinde nicht verpflichtet sein kann, ihren Beitragsanspruch durch den Erlass von Beitragsbescheiden zu realisieren.

Will eine Gemeinde in dieser Weise auf die Erhebung von Beiträgen verzichten, sollte sie ihre Straßenausbaubeitragssatzung nach Möglichkeit vor dem Abschluss der Straßenbaumaßnahme im Sinne von § 8 Abs. 4 Satz 3 KAG in der oben (unter 1., b)) erläuterten Weise ändern. D. h. sie sollte eine ergänzende Satzungsvorschrift einfügen, in der bestimmt wird, dass durch die Satzung ab einem Stichtag, der zwingend vor dem Abschluss der Maßnahme im Sinne von § 8 Abs. 4 Satz 3 KAG liegen muss, keine Beitragspflichten mehr begründet werden, die Satzung aber im Übrigen weiter bestehen

bleibt. Der früheste denkbare Stichtag ist dabei der erste Tag, an dem die gesetzliche Beitragserhebungspflicht wegefallen ist.

Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass es auch vertretbar erscheint, wenn eine Gemeinde ihre Straßenausbaubeitragssatzung erst nach dem Abschluss der Straßenbaumaßnahme im Sinne von § 8 Abs. 4 Satz 3 KAG in der vorstehend genannten Weise ändert. Dabei handelt es sich dann zwar um eine rückwirkende Satzungsänderung, diese dürfte jedoch zulässig sein, da die Beitragspflichtigen hierdurch nicht belastet werden.

bb) Verzicht auf Beiträge für Maßnahmen, die bereits vor dem Wegfall der Beitragserhebungspflicht abgeschlossen wurden

Ungewiss ist dagegen, ob die Gemeinden nach der Gesetzesänderung auch für solche Maßnahmen, die bereits vor dem Wegfall der Beitragserhebungspflicht Sinne von § 8 Abs. 4 Satz 3 KAG abgeschlossen wurden, auf die Beitragserhebung verzichten dürfen. Diese Ungewissheit ist Folge des unklaren Wortlautes des zukünftigen § 76 Abs. 2 Satz 2 GO. Dort wird es zukünftig schlicht heißen:

> „Eine Rechtspflicht zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen im Sinne der §§ 8 und 8a des Kommunalabgabengesetzes besteht nicht."

Diese Formulierung lässt sich auf zwei Arten verstehen:

1. Der Satz lässt sich zunächst so verstehen, dass mit dem Wort „Erheben" zumindest auch das eigentliche „Erheben" der Beiträge gemeint ist, d. h. das Festsetzen von entstandenen Beitragsansprüchen durch Bescheid. Eine solche Auslegung hätte zur Folge, dass es den Gemeinden nach Inkrafttreten des Gesetzes auch freistehen müsste, auf die Festsetzung von solchen Beitragsansprüchen zu verzichten, die sie durch Straßenbaumaßnahmen erworben haben, die vor dem Wegfall der Beitragserhebungspflicht abgeschlossen wurden.

2. Mit Blick auf die bisherige Rechtslage lässt sich der Satz aber auch so auslegen, dass der Gesetzgeber lediglich die bisher aus § 76 Abs. 2 Satz 1 GO abgeleitete Rechtspflicht, Straßenbaumaßnahmen durch Beiträge zu finanzieren, mit Wirkung für die Zukunft aufheben wollte. Dieses Verständnis der Vorschrift hätte

zur Folge, dass ein Verzicht auf die Beitragserhebung nur für solche Straßenbaumaßnahmen zulässig wäre, die nach dem Inkrafttreten des Gesetzes abgeschlossen wurden.

Welche der beiden vorstehend genannten Auslegungsvarianten letztlich maßgeblich sein wird, lässt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht abschließend beurteilen. Dies wird erst möglich sein, sobald sich die Rechtsprechung zu dieser Frage positioniert hat. Derzeit halten wir allerdings die zweite der beiden Auslegungsmöglichkeit für vorzugswürdig.

- Hierfür spricht zunächst, dass im Grunde keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich sind, dass das Gesetzes zur Aufhebung der Erhebungspflicht für Straßenausbaubeiträge eine irgendwie geartete Rückwirkung haben soll. Es bestimmt schlicht, dass keine Beitragserhebungspflicht besteht. Der Gesetzgeber hat auch darauf verzichtet, dass Gesetz rückwirkend in Kraft zu setzen. Das Gesetz wird am Tag nach seiner Verkündung in Kraft treten. Beides spricht dafür, dass die Beitragserhebungspflicht allein mit Wirkung für die Zukunft aufgehoben werden soll. Mit anderen Worten: Die Rechtslage wird sich auch nach dem Inkrafttreten des Gesetzes so darstellen, dass die Beitragserhebungspflicht für die Zeit bis zur Gesetzesänderung bestehen bleiben wird und lediglich für den Zeitraum ab dem Inkrafttreten des Gesetzes entfallen wird.

- Gegen die erstgenannte Auslegungsvariante des Gesetzes spricht zudem, dass Gemeinden gemäß § 11 Abs. 1 Satz 2 KAG i.V.m. § 170 Abs. 1 Satz 1 AO und § 15 KAG nach dem Ablauf des Kalenderjahres, in dem die Maßnahme abgeschlossen wurde, vier Jahre Zeit haben, die Beiträge für die Maßnahme festzusetzen. Unterstellt, die erstgenannte Auslegungsvariante wäre zutreffend, würde dies bedeuten, dass Gemeinden auch noch auf die Festsetzung von Beiträgen für Maßnahmen verzichten dürften, deren Abschluss im Sinne von § 8 Abs. 4 Satz 3 KAG schon mehr als vier Jahre zurückliegt. Es erscheint jedoch fraglich, ob der Gesetzgeber diese Rechtsfolge mit der Aufhebung der Beitragserhebungspflicht erreichen wollte.

- Die erstgenannte Auslegungsvariante führt darüber hinaus zu willkürlichen Ergebnissen. Sie hat zur Folge, dass die Zulässigkeit des Beitragsverzichts für

vergangene Maßnahmen allein davon abhängt, ob eine Gemeinde ihre Beiträge bereits vor der Gesetzesänderung festgesetzt hat oder dies erst für die Zeit danach geplant hatte. Die Gemeinde, die ihre Beitragsbescheide bereits vor der Änderung erlassen hat, dürfte danach nicht mehr rückwirkend auf die Beitragserhebung verzichten und die Bescheide wieder aufheben. Die Gemeinde, die noch keine Beitragsbescheide erlassen hätte, dürfte dagegen noch auf die Festsetzung der Beiträge verzichten. Dieses Ergebnis erscheint willkürlich, insbesondere wenn die Straßenbaumaßnahmen in beiden Gemeinden zum selben Zeitpunkt abgeschlossen waren.

Aus den vorstehenden Gesichtspunkten folgt, dass die besseren Argumente dafür sprechen dürften, den zukünftigen § 76 Abs. 2 Satz 2 GO so auszulegen, dass es danach nicht zulässig sein soll, auf die Beitragserhebung für solche Maßnahmen zu verzichten, die vor der Gesetzesänderung abgeschlossen wurden im Sinne von § 8 Abs. 4 Satz 3 KAG. Beitragsansprüche, die eine Gemeinde durch Straßenbaumaßnahmen erworben hat, die vor dem Wegfall der Beitragserhebungspflicht abgeschlossen wurden, dürften daher auch nach der Gesetzesänderung noch zu realisieren sein.

Dies muss konsequenter Weise auch bedeuten, dass auch Maßnahmen zur Umgehung dieser Rechtsfolge unzulässig sind, z. B. die rückwirkende Aufhebung der Straßenausbaubeitragssatzung für die Zeit vor der Gesetzesänderung.

c) Verzicht auf Beiträge für vergangene Maßnahmen, die bereits vor dem Wegfall der Beitragserhebungspflicht abgeschlossen wurden und für die auch schon vor dem Wegfall Beiträge erhoben wurden

Aus den vorstehend (unter b), bb)) erläuterten Gründen ergibt sich schließlich, dass es auch unzulässig sein dürfte, rückwirkend für solche Maßnahmen auf die Beitragserhebung zu verzichten,

- die bereits vor dem Wegfall der Beitragserhebungspflicht abgeschlossen wurden (im Sinne von § 8 Abs. 4 Satz 3 KAG)

und

- für die auch schon vor dem Wegfall Beiträge erhoben wurden,

Mit anderen Worten: Es dürfte nach der Gesetzesänderung nicht zulässig sein,

- die Straßenausbaubeitragssatzung mit Rückwirkung für die Zeit vor dem Wegfall der Beitragserhebungspflicht aufzuheben

und in der Folge auch

- Beitragsbescheide aufzuheben, die vor dem Wegfall der Beitragserhebungspflicht erlassen wurden.

II. Alternative Finanzierung von Straßenausbaumaßnahmen nach geltendem Recht

Nachdem nunmehr (unter I.) erläutert wurde, in welchen Fällen, ein Beitragsverzicht zulässig sein dürfte, stellt sich ihr die Frage, wie die Gemeinde etwaige Straßenbaumaßnahmen finanziert, für die sie bisher Beiträge erhoben hätte. Bei Straßenbaumaßnahmen liegt der Gemeindeanteil nunmehr für alle Straßenkategorien bei 100 %; diese 100 % sind praktisch in gleicher Weise zu finanzieren, wie bisher zum Beispiel bei der Erneuerung einer Anliegerstraße ein Gemeindeanteil von 15 % zu finanzieren war. Zur Deckung der Baukosten können alle Einnahmen der Gemeinde herangezogen werden, die entweder der Gemeinde speziell für den Aus- und Umbau von Straßen zugewendet oder zugewiesen werden oder sonst für diesen Zweck gebunden sind oder die nicht zweckgebunden sind und daher auch für den Aus- oder Umbau von Straßen verwendet werden dürfen.

1. Für den Aus- und Umbau von Straßen zweckgebundene Einnahmen

Zweckgebundene Einnahmen für den Aus- und Umbau von Straßen jenseits der §§ 8 und 8 a KAG sind zunächst einmal die **Zuweisungen für den Straßenbau nach § 4 Abs. 2 Nr. 5 Buchstabe a FAG** in Verbindung mit § 15 Abs. 1 bis 3 FAG. Aus der Finanzausgleichsmasse stellt das Land jährlich derzeit 24,0 Millionen € für den Straßenbau zur Verfügung, wovon 3,6 Millionen € über die Kreise an die Gemeinden für die Unterhaltung und Instandsetzung sowie den Um- und Ausbau von Gemeindestraßen fließen (§ 15 Abs. 1 Satz 1 FAG), überdies jede Gemeinde einen Pauschalbetrag je Kilometer Ortsdurchfahrt erhält, deren Straßenbaulastträger sie ist (§ 15 Abs. 2 FAG), und der Rest auf Antrag verteilt wird (§ 15 Abs. 3 FAG). Am 11.01.2018 kündigte die Landesregierung an, das Land werde „das kommunale Investitionspaket in Höhe von

34 Millionen Euro in den Jahren 2018 bis 2020 um jeweils 15 Millionen Euro aufstocken",

> „Mehr Geld für die Kommunen", abrufbar unter http://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/I/_startseite/Artikel2018/I/180111_gespraech_kommunale_landesverbaende.html.

Diese Aufstockung soll auch dazu dienen, dass die Kommunen „in die Lage versetzt werden, auf Straßenausbaubeiträge zu verzichten", wie der Ministerpräsident in der Pressekonferenz erklärte. Allerdings stehen diese Mittel, sowohl im bisherigen Umfang als auch im aufgestockten Umfang, nicht nur für beitragsfähige Maßnahmen zur Verfügung, sondern auch für nicht beitragsfähige Maßnahmen wie etwa die Straßeninstandsetzung. Zudem dürfte das Begehren nach Zuwendungen nach § 15 Abs. 3 FAG künftig eher steigen, wenn Gemeinden auf die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen verzichten und daher ihre „tatsächlichen Aufwendungen" (§ 15 Abs. 3 Satz 2 Halbsatz 1 FAG) größer ausfallen als bisher. Fraglich ist außerdem, ob die jetzt angekündigte Aufstockung auch über 2020 hinaus oder in Zeiten niedrigerer Gesamtsteuereinnahmen anhält.

Weiter kann der Ausbau verkehrswichtiger innerörtlicher Straßen nach dem **Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz** (GVFG) gefördert werden. Diese Förderung erstreckt sich jedoch gerade nicht auf Anlieger- und Erschließungsstraßen (§ 2 Nr. 1 Buchstabe a GVFG), also auf diejenigen Straßen, für deren Aus- und Umbau bislang in hohem Maße Straßenausbaubeiträge erhoben werden konnten. Nach wie vor können auch Mittel aus sonstigen **Förderprogrammen** (z.B. Landesprogramm ländlicher Raum) in Anspruch genommen werden, soweit sie für den Aus- und Umbau von Straßen vorgesehen sind. Auch diese Mittel werden voraussichtlich nicht in größerem Umfang als bisher bereitstehen, und ihnen ist wie den Zuweisungen für den Straßenbau nach dem Finanzausgleichsgesetz gemein, dass sie auch bislang schon für die Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen zur Verfügung stehen und genutzt werden. Potenzial für einen Ausgleich bisherigen Beitragsaufkommens ergibt sich daraus vermutlich kaum.

Die Gemeinde selbst kann über das Volumen dieser zweckgebundenen Finanzierungsinstrumente nicht selbst bestimmen. Sofern sie in einem größeren Umfang als bisher

zur Finanzierung des Straßenausbaus beitragen sollen, müsste das Land als Gesetzgeber oder als Fördermittelgeber tätig werden.

Fraglich ist, ob es einer Gemeinde möglich ist, im Rahmen des geltenden Kommunalabgabengesetzes eine **neue zweckgebundene Abgabe** für den Straßenbau zu schaffen. Das Kommunalabgabengesetz sieht als zulässige Kommunalabgaben neben den nicht zweckgebundenen Steuern (§ 3 KAG; dazu gleich unter 2.) und den in der hier vor Augen stehenden Konstellation ungewünschten Beiträgen (§§ 8 und 8 a KAG) noch Gebühren und „sonstige Abgaben" vor. Jedenfalls prinzipiell vorstellbar ist die Erhebung einer **Gebühr** (§ 4 KAG) im Sinne einer Gebühr für die Benutzung der öffentlichen Einrichtung „Straße" – also quasi eine kommunale Maut. Die Erhebung einer solchen Gebühr dürfte aber mit vertretbarem Verwaltungsaufwand nicht zu leisten sein. Denn sie dürfte nicht nur von den Einwohnern der jeweiligen Gemeinde erhoben werden, sondern sie müsste auch von Dritten erhoben werden, die die kommunalen Straßen benutzen. Eine **sonstige Abgabe** zur Finanzierung von Straßen etwa im Sinne eines „Straßenzehner", der von jedem Gemeindebürger jedes Jahr erhoben wird, ist nicht zulässig; näher wird darauf unten bei den möglichen künftigen Rechtsgestaltungen eingegangen (unter III.).

Im Ergebnis dürften die vorhandenen zweckgebundenen Finanzierungsinstrumente daher nicht ausreichen, um den Einnahmeverlust im Falle wegfallenden Beitragsaufkommens auszugleichen.

2. Nicht zweckgebundene Einnahmen

Schon bisher dürften die Gemeinden den Gemeindeanteil von Straßenausbaumaßnahmen auch durch Verwendung nicht zweckgebundener Mittel bestritten haben. Nicht zweckgebundene Einnahmen einer Gemeinde sind zum einen die Schlüsselzuweisungen nach den §§ 9 und 10 des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) und zum anderen die eigenen Steuereinnahmen der Gemeinde.

Über die Höhe der **Schlüsselzuweisungen,** die eine Gemeinde erhält, bestimmt nicht sie, sondern das Land im Rahmen des Finanzausgleichsgesetzes. Dort ist festgelegt, wie hoch die Finanzausgleichsmasse ist (§ 3 Abs. 1 FAG) und welcher Teil davon auf

die Gemeinden entfällt (§ 4 Abs. 1 Nr. 1 FAG und für zentrale Orte zusätzlich § 4 Abs. 1 Nr. 3 FAG in Verbindung mit § 10 FAG).

Unmittelbar beeinflussen kann die Gemeinde hingegen die Höhe ihrer Einnahmen aus **Steuern.**

a) **Realsteuern**

Zum einen erhebt die Gemeinde die Realsteuern, also die **Grundsteuer** und die **Gewerbesteuer.** Für diese Steuern legt sie die so genannten Hebesätze fest, mit denen der vom Finanzamt ermittelte Steuermessbetrag vervielfacht wird. Die Höhe des Hebesatzes bestimmt jede Gemeinde nach § 25 Abs. 1 des Grundsteuergesetzes (GrStG) bzw. § 16 Abs. 1 des Gewerbesteuergesetzes (GewStG) in Verbindung mit Art. 106 Abs. 6 Satz 2 GG im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts. Ihr steht dabei ein weiter Ermessensspielraum zu,

> VGH Mannheim, Beschluss vom 12.02.1998 – 2 S 1648/97 –, NVwZ 1998, 1325; FG Berlin, Urteil vom 06.10.2004 – 2 K 3386/02 –, EFG 2005, 390; VGH München, Beschluss vom 21.02.2006 – 4 ZB 05.1169 –, juris Rn. 12.

Weder das Grundsteuergesetz noch das Gewerbesteuergesetz schreiben eine Höchstgrenze für Hebesätze fest. Von der Möglichkeit, Höchstsätze durch Landesgesetz vorzugeben (§ 26 GrStG, § 16 Abs. 5 GewStG), hat der schleswig-holsteinische Gesetzgeber keinen Gebrauch gemacht. Das weite Ermessen, das den Gemeinden bei der Bestimmung des Hebesatzes zusteht, wird lediglich dadurch begrenzt, dass Steuern nicht willkürlich erhöht werden und keine „erdrosselnde" Wirkung haben dürfen,

> BVerwG, Beschluss vom 26.10.2016 – 9 B 28.16 –, ZKF 2017, 69.

Diese Grenzen sind jedoch sehr weit gezogen. Finanz- und Verwaltungsgerichte in anderen Bundesländern – aus Schleswig-Holstein sind ähnliche Entscheidungen noch nicht bekannt – haben Grundsteuerhebesätze von 560 %, 660 %, 720 % oder sogar 800 % als nicht erdrosselnd eingestuft,

> in der Reihenfolge: VGH Kassel, Beschluss vom 05.08.2014 – 5 B 1100/14 –, KStZ 2014, 218; FG Berlin, Urteil vom 06.10.2004 – 2 K 3386/02 –, EFG

2005, 390 (Anhebung um 110 Prozentpunkte); VG Arnsberg, Urteil vom 24.09.2013 – 5 K 2417/12 –, DVBl. 2014, 59; VG Arnsberg, Urteil vom 17.02.2014 – 5 K 1205/13 –, StGR Nr. 5/2014, 33.

Bei der Gewerbesteuer sind Hebesätze in Höhe von 470 % und 450 % ebenfalls nicht als erdrosselnd angesehen worden,

VG Gelsenkirchen, Urteil vom 22.03.2012 – 5 K 1600/10 –, juris Rn. 38 ff.; Urteil vom 28.06.2012 – 5 K 1786/11 –, juris Rn. 34 ff.

Auch drastische Erhöhungen des Hebesatzes sind zulässig, soweit die Hebesatzerhöhung nicht evident unsachlich ist,

VGH Kassel, Beschluss vom 10.08.2016 – 5 A 1817/16.Z –, StGR 2017, Nr. 3, S. 33 (Verdreifachung des Grundsteuerhebesatzes).

Eine Veränderung des Hebesatzes ist nicht willkürlich, wenn die Gemeinde einen entsprechenden Finanzbedarf darlegt, unabhängig davon, woher dieser Finanzbedarf rührt; auch Fehlentscheidungen in der Vergangenheit begründen einen Finanzbedarf, der durch eine Steuererhöhung gedeckt werden darf,

OVG Münster, Beschluss vom 16.07.2013 – 14 A 2761/12 –, DVBl. 2014, 58.

Ein Finanzbedarf, der besteht, weil die Gemeinde auf die Erhebung von Straßenausbaubeiträge verzichtet, rechtfertigt daher durchaus die Anhebung der Hebesätze für die Grundsteuer oder der Gewerbesteuer.

b) Örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern

Darüber hinaus hat jede Gemeinde das Recht zur Erhebung **örtlicher Verbrauch- und Aufwandsteuern** nach Art. 105 Abs. 2a GG in Verbindung mit § 3 Abs. 1 KAG. Gängige Verbrauch- und Aufwandsteuern sind die Hundesteuer, die Vergnügungssteuer, die Spielgerätesteuer oder die Zweitwohnungsteuer, in jüngerer Zeit auch die Übernachtungsteuer. Zur Deckung ihres Finanzbedarfs darf eine Gemeinde in den Grenzen des Willkür- und Erdrosselungsverbots

- die Steuersätze der schon bisher von ihr erhobenen örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern erhöhen,

- im Rahmen schon bisher erhobener Verbrauch- und Aufwandsteuern neue Steuertatbestände schaffen (z.B. bei der Vergnügungssteuer) oder Ausnahmen und Befreiungen zurückschneiden und

- Verbrauch- und Aufwandsteuern einführen, die sie bislang nicht erhoben hat; beispielsweise dürfte eine Gemeinde, die bislang keine Zweitwohnungsteuer erhebt, eine solche Steuer einführen, um künftig zusätzliche Steuereinnahmen zu erzielen.

Die Gemeinden sind grundsätzlich nicht auf einen bestimmten Katalog von Verbrauch- und Aufwandsteuern beschränkt. Ihnen steht als Teil ihrer aus dem Selbstverwaltungsrecht (Art. 54 Abs. 1 der Landesverfassung) das Recht zu, neue Verbrauch- und Aufwandsteuern im Sinne des Art. 105 Abs. 2a GG zu erfinden,

> BVerwG, Beschluss vom 28.04.2010 – 9 B 95/09 –, Buchholz 415.1 AllgKommunalR Nr. 177; VGH Kassel, Beschluss vom 21.03.1989 – 5 N 3026/88 –, juris Rn. 17; OVG Lüneburg, Urteil vom 14.11.1997 – 13 K 3132/96 –, juris Rn. 9; OVG Münster, Beschluss vom 12.04.2012 – 14 B 1520/11 –, NVwZ-RR 2012, 855.

Der Landesgesetzgeber kann das Steuererfindungsrecht allerdings durch Gesetz einschränken,

> BVerwG, Beschluss vom 28.04.2010 – 9 B 95/09 –, Buchholz 415.1 AllgKommunalR Nr. 177.

Von dieser Einschränkungsmöglichkeit hat der schleswig-holsteinische Gesetzgeber bereits mehrfach Gebrauch gemacht und den Gemeinden untersagt, eine Filmvorführungssteuer (§ 3 Abs. 2 Satz 2 KAG), eine Jagdsteuer (§ 3 Abs. 3 KAG), eine Gaststättenerlaubnissteuer und eine Getränkesteuer (§ 3 Abs. 4 KAG) zu erheben. Die Erhebung einer Übernachtungsteuer ist nur eingeschränkt zulässig (§ 3 Abs. 5 KAG), und die Erhebung einer Pferdesteuer, die die Gemeinde Tangstedt bereits beschlossen hat

und die andere Gemeinden ins Auge gefasst haben, und die das Bundesverwaltungsgericht grundsätzlich für zulässig hält,

> BVerwG, Beschluss vom 18.08.2015 – 9 BN 2.15 –, NVwZ 2016, 620,

soll ebenfalls in den Katalog unzulässiger örtlicher Steuern aufgenommen werden,

> Gesetzentwurf der Landesregierung vom 22.09.2017, LT-Drucksache 19/215; der Entwurf befindet sich derzeit in der Beratung im Innen- und Rechtsausschuss.

Vor diesem Hintergrund darf die Möglichkeit der Gemeinden, neue Verbrauch- und Aufwandsteuern zu erfinden, nicht zu optimistisch betrachtet werden. Insbesondere kann nicht ausgeschlossen werden, dass der Landesgesetzgeber eine im Land neuartige Form einer örtlichen Verbrauch- oder Aufwandsteuer – auch wenn sie andernorts für zulässig erklärt wurde – aus „übergeordneten Gründen" durch Gesetz verbietet und damit diesen Weg zur Verbesserung der Gemeindefinanzen versperrt. Dessen ungeachtet ist aber die Erhebung „gängiger" Verbrauch- und Aufwandsteuern bzw. die Erhöhung von Steuersätzen oder die Ausweitung von Steuertatbeständen eine Möglichkeit, Straßenbaumaßnahmen zu finanzieren und die ausfallenden Beiträge auszugleichen.

3. Umschichtungen

Schließlich besteht noch die Möglichkeit, den Ausfall der Beiträge indirekt zu kompensieren, nämlich durch Umschichtungen. Die einfachste Form der Umschichtung liegt darin, dass eine Gemeinde finanzielle Mittel an anderer Stelle einspart, um sie für Straßenausbaumaßnahmen verfügbar zu haben („Schließung des Schwimmbads, dafür Wegfall der Straßenausbaubeiträge").

Es besteht aber jedenfalls grundsätzlich auch die Möglichkeit, im Rahmen des jeweils Zulässigen

- bisher unentgeltliche Verwaltungsleistungen künftig nur gegen Entgelt (z.B. gegen eine Gebühr im Sinne des § 4 KAG oder gegen ein privatrechtliches Entgelt) zu erbringen,

- die Entgelte für schon bisher entgeltpflichtige Verwaltungsleistungen anzuheben,
- den Rahmen für die Erhebung von Entgelten weiter als bisher auszuschöpfen.

Dadurch darf es zwar nicht zu einer „Überhebung" von Gebühren kommen, aber die Gemeinde könnte bisherige Subventionen zurückfahren, um so finanzielle Mittel für Straßenausbaumaßnehmen loszumachen („die Benutzung des Schwimmbads wird teurer, dafür Wegfall der Straßenausbaubeiträge"). Selbstverständlich stehen nicht jeder Gemeinde diese Möglichkeiten in gleichem Maße offen. Größere Gemeinden mit eigener Verwaltung und einer Reihe von eigenen Einrichtungen haben insoweit mehr Spielraum als eine amtsangehörige Gemeinde ohne nennenswerte eigene Einrichtungen.

4. Bildung einer Sonderrücklage

Der gemeindliche Aufwand für Straßenausbaumaßnahmen schwankt naturgemäß von Jahr zu Jahr. Um bei einer Finanzierung über Steuern oder über Umschichtungen gleichwohl eine über die Jahre hinweg möglichst gleichmäßige Belastung der Einwohnerinnen und Einwohner zu erreichen und Abgabensätze nicht jährlich erheblich verändern zu müssen, ist die Überlegung aufgekommen, „überschüssiges" Steueraufkommen eines Jahres oder mehrerer Jahre in einer Sonderrücklage anzusammeln und daraus die Maßnahmen zu finanzieren, wenn sie anstehen. Für die Zulässigkeit ist sowohl aus begrifflichen als auch aus Gründen des anzulegenden Maßstabs zu unterscheiden zwischen Gemeinden mit kameraler und mit doppischer Buchführung.

a) Kamerale Buchführung

In der Kameralistik sind Rücklagen das Finanzvermögen der Gemeinde. Es handelt sich hierbei um Geldbestände, die zunächst aus dem Haushaltsgeschehen ausgegliedert sind. Die Rücklagen sind Teil des Vermögenshaushalts (§ 1 Abs. 1 Nr. 3 und 8 GemHVO-Kameral). Zu unterscheiden sind die allgemeine Rücklage (§ 19 Abs. 2 und 3 GemHVO-Kameral) und die Sonderrücklagen (§ 19 Abs. 4 GemHVO-Kameral). Im Ergebnis dürfte die Bildung einer Sonderrücklage aus Einnahmenüberschüssen für künftige Straßenbaumaßnahmen nach geltendem Recht nicht statthaft sein; in Betracht kommt aber, die Mittel jedenfalls teilweise in die allgemeine Rücklage einzustellen.

Dies hat den folgenden Grund: Nach § 19 Abs. 4 Satz 1 GemHVO-Kameral dürfen Sonderrücklagen nicht gebildet werden

- für die Zwecke, für die nach § 19 Abs. 2 und 3 GemHVO-Kameral Mittel in die allgemeine Rücklage eingestellt werden dürfen,

- zum Ausgleich vorübergehender Schwankungen der Einnahmen und Ausgaben und

- für die Unterhaltung und Erneuerung von Vermögensgegenständen,

es sei denn, nach § 19 Abs. 4 Satz 2 GemHVO-Kameral ist die Bildung einer Sonderrücklage ausnahmsweise erlaubt. Die hier beabsichtigte Sonderrücklage dürfte unter die Verbotsvarianten des § 19 Abs. 4 Satz 1 GemHVO-Kameral fallen: Es dürfte sich um eine Rücklage für künftige Investitionen (§ 44 Nr. 14 GemHVO-Kameral) und damit um einen Zweck nach § 19 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 GemHVO-Kameral handeln, für den Mittel in der allgemeinen Rücklage anzusammeln sind. Zudem dürfte es sich um eine Rücklage zum Ausgleich von Schwankungen der Einnahmen und Ausgaben handeln, denn die „Sonderrücklage" soll ja gerade dafür gebildet werden, Schwankungen auf der Ausgabenseite bei gleichbleibendem Einnahmenzufluss zu begegnen. Diskutieren könnte man jedoch, ob es sich um den Ausgleich für eine „vorübergehende" Schwankung handelt, denn der Zustand wird voraussichtlich andauern, bis die Rücklage irgendwann für Investitionen aufgezehrt ist; anschließend würde dann eine neue Sonderrücklage aufgebaut. Letztlich dürfte aber auch die dritte Verbotsvariante eingreifen, denn die Sonderrücklage würde für die Unterhaltung und – vor allem – die Erneuerung von Vermögensgegenständen gebildet, hier für die Erneuerung der Straßen als Teil des Anlagevermögens (§ 44 Nr. 1 GemHVO-Kameral). Daher dürfte die Bildung einer Sonderrücklage unzulässig sein. Eine Ausnahmeregelung nach § 19 Abs. 4 Satz 2 GemHVO-Kameral erscheint ebenfalls nicht einschlägig. Investitionssonderrücklagen sind im dortigen Katalog nicht aufgeführt. Man wird auch keine „sonstige Sonderrücklage" nach § 19 Abs. 4 Satz 2 Nr. 12 GemHVO-Kameral bilden können, die gebildet werden darf für „weitere Zwecke, die sich aus einer rechtlichen Verpflichtung ergeben". Denn für nur geplante Straßenbaumaßnahmen besteht gerade noch keine rechtliche Verpflichtung (etwa Begleichung von Rechnungen usw.).

In Betracht kommt aber, wie bereits erwähnt, Mittel in der allgemeinen Rücklage anzusammeln. Rechtsgrundlage hierfür könnte § 19 Abs. 3 Nr. 3 GemHVO-Kameral sein. Danach dürfen der allgemeinen Rücklage Mittel „für die im Investitionsprogramm der künftigen Jahre vorgesehenen Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen" zugeführt werden. Voraussetzung hierfür ist also, dass die Gemeinde ein Investitionsprogramm auflegt, in dem die Investitionen aufgeführt sind. Ein „Ansparen auf Verdacht", weil irgendwann einmal das Geld benötigt würde, ist nicht zulässig. Zudem müsste die Rücklage dazu dienen, einen unvertretbar hohen Kreditbedarf zu vermeiden; diese Voraussetzung dürfte aber im Regelfall gegeben sein.

Im Ergebnis besteht also bei kameraler Buchführung die Möglichkeit, Geldbestände mit Blick auf künftige Investitionen in die allgemeine Rücklage zu überführen, sofern sie Investitionen dienen, die in einem Investitionsprogramm enthalten sind.

b) Doppische Buchführung

Begrifflich sind Rücklagen in der Doppik etwas anderes als in der Kameralistik. Rücklagen sind hier Teil des Eigenkapitals (§ 48 Abs. 2 Ziffer 1 GemHVO-Doppik). Das Eigenkapital wiederum ist Teil der Bilanz und eine Rechengröße, gebildet aus dem Aktivvermögen (§ 48 Abs. 1 GemHVO-Doppik) abzüglich der Schulden (Verbindlichkeiten, Sonderposten, Rückstellungen und passive Rechnungsabgrenzungsposten, § 48 Abs. 2 Ziffern 2 bis 5 GemHVO-Doppik),

> zum Eigenkapital als Rechnungsgröße ausdrücklich Landesrechnungshof, Handreichung Eröffnungsbilanzen, 2009, S. 21.

Die Allgemeine Rücklage und die Sonderrücklage haben, obwohl die Begriffe mit denen aus § 19 GemHVO-Kameral – bis auf das große A der Allgemeinen Rücklage – identisch sind, in der Doppik eine andere Bedeutung. Die Allgemeine Rücklage steht hier gleichsam für das Stammkapital der Gemeinde,

> so Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten, Doppik Basiswissen, S. 28,

und die Sonderrücklage erfasst nach § 25 Abs. 2 Nr. 1 GemHVO-Doppik die Zuweisungen Dritter zur Finanzierung von Investitionen, die nicht aufgelöst werden sollen (z.B.

Sonderbedarfszuweisungen), außerdem nach § 25 Abs. 2 Nr. 2 GemHVO-Doppik die Stellplatzablösebeträge. Eine Sonderrücklage nach doppischer Buchführung besteht also nicht in „zurückgelegten" Mitteln. Das Pendant zur kameralen Rücklage sind die doppischen Rückstellungen; eine „Investitionsrückstellung" sieht § 24 GemHVO-Doppik – abgesehen von der Instandhaltungsrückstellung für innerhalb von drei Monaten durchzuführende Instandhaltungsmaßnahmen – nicht vor.

Ein etwaiger Überschuss würde sich bei doppischer Buchführung letztlich als Ergebnisrücklage niederschlagen, die in das kommende Haushaltsjahr vorzutragen und auf 33 % der Allgemeinen Rücklage begrenzt ist.

III. Alternative Finanzierung von Straßenausbaumaßnahmen nach künftigem Recht

Ihre letzte Frage geht dahin, ob oder inwieweit der Landesgesetzgeber künftig beispielsweise im Kommunalabgabengesetz eine Regelung für ein neues Finanzierungsinstrument schaffen könnte, mit dem die Gemeindeeinwohner zu den Kosten für Straßenausbaumaßnahmen herangezogen werden könnten, das aber weniger Aufwand bedeutet als die Erhebung von Beiträgen nach §§ 8 oder 8 a KAG.

Als Ergebnis lässt sich vorwegschicken, dass die Spielräume für derartige Regelungen äußerst begrenzt sind.

1. Steuern

Die Möglichkeit, Steuern zu erheben, haben die Gemeinden bereits jetzt im Rahmen der Erhebung örtlicher Verbrauch- und Aufwandsteuern (siehe dazu bereits oben, S. 16 ff.). Darüber hinaus steht den Gemeinden nach dem Grundgesetz, wie sich aus Art. 105 GG ergibt, das Recht zur Erhebung von Steuern nicht zu. Folglich kann auch das Land die Gemeinden nicht ermächtigen, andere Steuern als örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern zu erheben.

2. Nichtsteuerliche Abgaben

Fraglich ist, ob das Land die Gemeinden zur Erhebung anderer als steuerlicher Abgaben ermächtigen darf. Nichtsteuerliche Abgaben sind nicht unzulässig, wie die §§ 4 bis 6 KAG über Gebühren und die §§ 8 bis 9 a KAG über Beiträge sowie § 10 KAG

(Kurabgaben und Tourismusabgaben) zeigen. Daher erscheint es auf den ersten Blick vorstellbar, dass das Land eine Regelung wie die folgende etwa als § 8 b KAG erließe:

> „Für die Herstellung, den Ausbau oder Umbau oder die Erneuerung von Straßen dürfen die Gemeinden von allen Grundstückseigentümerinnen und Grundstückseigentümern oder von den zur Nutzung eines Grundstücks dinglich Berechtigten eine jährliche Abgabe erheben."

Diese Regelung könnte ergänzt werden um eine Regelung, die das Gesamtaufkommen deckelt (z.B. auf den Durchschnitt der der Ist-Ausgaben vorangegangenen drei Jahre zuzüglich eines Inflationsaufschlags), und um eine Regelung, die die Verteilung auf die Grundstückseigentümer regelt (z.B. Pauschalsatz, Bindung an die Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer, Bindung an die Grundstücksgröße). Allerdings dürfte eine solche Abgabe und daher auch eine Ermächtigung zu einer solchen Abgaben im Ergebnis unzulässig sein.

a) Finanzverfassungsrechtliche Vorgaben des Grundgesetzes

Ursache dafür sind die finanzverfassungsrechtlichen Vorschriften des Grundgesetzes (Art. 104a ff. GG). Ihnen liegt die Vorstellung des „Steuerstaates" zugrunde: Die Finanzierung der staatlichen Aufgaben in Bund und Ländern einschließlich der Gemeinden soll danach in erster Linie aus dem Ertrag der in Art. 105 ff. GG geregelten Einnahmequellen erfolgen,

> BVerfG, Beschluss vom 08.06.1988 – 2 BvL 95/85 und 3/86 –, BVerfGE 78, 249, 266 f.; Beschluss vom 31.05.1990 – 2 BvL 12/88 u.a. –, BVerfGE 82, 159, 178.

Die finanzverfassungsrechtliche Verteilung der Gesetzgebungs-, Ertrags- und Verwaltungskompetenzen für Steuern verlöre nämlich, so das Bundesverfassungsgericht, ihren Sinn und ihre auch den Bürger schützende Funktion, wenn Bund, Länder oder Gemeinden daneben beliebig nichtsteuerliche Abgaben unter Berufung auf „Sachgesetzgebungskompetenzen" begründen könnten,

> BVerfG, Beschluss vom 08.06.1988 – 2 BvL 95/85 und 3/86 –, BVerfGE 78, 249, 266; Beschuss vom 07.11.1995 – 2 BvR 413/88 und 1300/93 –,

BVerfGE 93, 319, 342; Urteil vom 17.01.2017 – 2 BvL 2/14 u.a. –, BVerfGE 144, 369, 397.

Nichtsteuerliche Abgaben bedürfen daher einer besonderen sachlichen Rechtfertigung. Dies gilt sowohl für ihre Erhebung dem Grunde als auch der Höhe nach,

BVerfG, Urteil vom 19.03.2003 – 2 BvL 9/98 u.a. –, BVerfGE 108, 1, 17; Beschluss vom 18.05.2004 – 2 BvR 2374/99 –, BVerfGE 110, 370, 390.

Zudem müssen sie sich ihrer Art nach von Steuern, die voraussetzungslos auferlegt und geschuldet werden, deutlich unterscheiden,

BVerfG, Beschluss vom 07.11.1995 – 2 BvR 413/88 und 1300/93 –, BVerfGE 93, 319, 342 f.

Dabei handelt es sich nicht nur um eine objektiv-rechtliche Vorgabe der Finanzverfassung, sondern um Bestimmungen zum Schutz des Einzelnen vor einer rechtswidrigen Belastung,

insbesondere BVerfG, Urteil vom 10.12.1980 – 2 BvF 3/77 –, BVerfGE 55, 274, 302 („Erfordernisse des Individualschutzes zugunsten der Abgabepflichtigen"); bestätigend BVerfG, Urteil vom 19.03.2003 – 2 BvL 9-12/98 –, BVerfGE 108, 1, 16.

b) Vereinbarkeit einer „Straßenausbauabgabe" mit diesen Vorgaben

Diesen Vorgaben würde eine „Straßenausbauabgabe", wie sie oben vorgestellt wurde, nicht oder nur unter bestimmten Voraussetzungen genügen.

aa) Gebühr: Belastungsgleichheit und individuelle Zurechenbarkeit

Die Straßenausbauabgabe genügt nicht den Anforderungen, die finanzverfassungsrechtlich an die Erhebung einer Gebühr gestellt werden. Eine Gebühr ist eine Gegenleistung für die Inanspruchnahme der öffentlichen Verwaltung oder für die Benutzung einer öffentlichen Einrichtung,

BVerfG, Beschluss vom 04.02.1958 – 2 BvL 31/56 und 33/56 –, BVerfGE 7, 244, 254,

bzw. für die tatsächliche Inanspruchnahme einer staatlichen Leistung,

BVerfG, Beschluss vom 24.01.1995 – 1 BvL 18/93 u.a. –, BVerfGE 92, 91, 115; vgl. zu alledem auch § 4 KAG.

Die staatliche Leistung – auch beim Benutzen der öffentlichen Einrichtung – muss dem Gebührenpflichtigen dabei individuell zurechenbar sein,

BVerwG, Urteil vom 07.11.1980 – 1 C 46.77 –, Buchholz 401.8 Verwaltungsgebühren Nr. 10; Urteil vom 25.08.1999 – 8 C 12.98 –, BVerwGE 109, 272, 276.

Dazu muss zwischen dem Gebührenpflichtigen und der öffentlichen Hand eine Sonderbeziehung bestehen, die den von der behördlichen Leistung Betroffenen aus der Allgemeinheit heraushebt; der Gebührenpflichtige muss der gebührenpflichtigen Leistung näherstehen als die Allgemeinheit,

BVerfG, Beschluss vom 12.10.1994 – 1 BvL 19/90 –, BVerfGE 91, 207, 223; OVG Münster, Urteil vom 16.06.1999 – 9 A 3817/98 –, KStZ 2000, 131, 132; OVG Bautzen, Urteil vom 02.03.2015 – 5 A 60/12 –, juris Rn. 30.

Die Leistung „Straßenausbau" kommt jedoch nicht allen Grundstückseigentümern – alternativ auch: allen Einwohnern oder auch nur allen Fahrzeugbesitzern – in individuell zurechenbarer Weise zugute. Denn bezieht man sich auf den Ausbau der einzelnen Straße, kommt diese allenfalls denjenigen zugute, die diese Straße tatsächlich benutzen, was umso fraglicher erscheint, je größer die Gemeinde ist. Bezieht man sich hingegen auf die Verbesserung der öffentlichen Einrichtung „Straßennetz", ist der Kreis der Gebührenpflichtigen nicht mehr aus der Allgemeinheit herausgehoben, weil der Vorteil gerade der Allgemeinheit zugutekommt.

Überdies würde die Straßenausbauabgabe nicht von allen Nutzern erhoben, weil beispielsweise Auswärtige nicht zu Gebühren herangezogen würden. Die Benutzung der gemeindlichen Straßen durch Auswärtige wäre auch keine zu vernachlässigende

Bagatelle (wie etwa die – unberechtigte – Entsorgung von Abfällen Auswärtiger in die auf einem Grundstück befindliche Mülltonne). Eine größere Gruppe von Personen nicht zur Gebühr heranzuziehen, denen die Leistung individuell in gleicher Weise zurechenbar ist wie den Gebührenpflichtigen, widerspricht nicht zuletzt dem Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG.

Damit erfüllt eine solche schlichte „Straßenausbauabgabe" nicht die Anforderungen einer Gebührenerhebung.

bb) Beitrag: Vorteilsgerechtigkeit

Die Straßenausbauabgabe dürfte auch nicht die Anforderungen erfüllen, die die Erhebung eines Beitrags rechtfertigen. Beiträge sind wie Gebühren Vorteilsentgelte. Dies bedeutet zweierlei:

1. Zum einen dürfen Beiträge nur von demjenigen erhoben werden, der von einer staatlichen Leistung einen Vorteil hat, d. h. von der betreffenden Leistung greifbar in höherem Maße profitiert, als alle anderen,

   vgl. Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 20.05.1959 – 1 BvL 1/58, 1 BvL 7/58 –, BVerfGE 9, 291-302, 297.

2. Zum anderen müssen Beiträge auch nach Vorteilen bemessen sein. Das bedeutet, dass sich die Höhe des jeweiligen Beitrags nach dem Ausmaß des Vorteils richten muss, der dem Beitragspflichtigen zukommt.

Diesen Anforderungen dürfte eine allgemeine Straßenausbauabgabe nicht gerecht werden. Zweifelhaft erscheint bereits, ob sich tatsächlich überzeugend begründen ließe, dass von jeder Straßenbaumaßnahme im Gemeindegebiet stets sämtliche Grundstückseigentümer in der Weise bevorteilt sind, dass es gerechtfertigt wäre, sie zu einem Beitrag heranzuziehen. Dies mag in kleinen Gemeinden zutreffen, in großen Gemeinden oder Städten mit einem weit verzweigten Wegenetz dürfte dies dagegen ausgeschlossen sein,

vgl. Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 25.06.2014 – 1 BvR 668/10, 1 BvR 2104/10 –, BVerfGE 137, 1-29, Rn. 61 und 64.

Problematisch ist aber auch die Voraussetzung der vorteilsgerechten Bemessung des Beitrags:

- Ein Pauschalsatz oder eine sonst wie geartete Pauschale, die von allen Grundstückseigentümern in gleicher Höhe erhoben wird, erfüllt diese Voraussetzung nicht.

- Auch eine Bindung an die Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer dürfte der Anforderung einer vorteilsgerechten Bemessung des Beitrags nicht gerecht werden. Beiträge müssen sich nach den bislang von der Rechtsprechung entwickelten Maßstäben nach der (höchst)zulässigen Nutzung des Grundstücks bemessen. Eine Bemessung nach der tatsächlichen Nutzung des Grundstücks soll dagegen nur in Ausnahmefällen zulässig sein,

  > Oberverwaltungsgericht für das Land Schleswig-Holstein, Beschluss vom 06.11.2008 – 2 LA 27/08 –, zit. n. juris, Rn. 18.

  Diesem Grundsatz, dass Beiträge in erster Linie nach der zulässigen und nur im Ausnahmefall nach der tatsächlichen Grundstücksnutzung zu bemessen sind, würde eine Beitragsermittlung in Anlehnung an die Grundsteuer nicht gerecht. Bei der Berechnung der Grundsteuer spielt – zumindest derzeit – nur die tatsächliche Nutzung eines Grundstücks eine Rolle. Die zulässige Nutzung des Grundstücks ist dagegen irrelevant. Die Grundsteuer bemisst sich nach § 13 Abs. 1 Satz 2 Grundsteuergesetz nach dem Einheitswert im Sinne von § 19 Abs. 1 Bewertungsgesetz. Dieser soll den tatsächlichen Wert eines Grundstücks wiederzugeben. Bei seiner Berechnung kommt es allein auf die tatsächliche Nutzung des Grundstücks zum maßgeblichen Zeitpunkt an. Die zulässige Nutzung des Grundstücks ist dagegen unerheblich.

- Schließlich dürfte auch die Bemessung nach der bloßen Grundstücksgröße unzulässig sein. Eine solche Verteilungsregelung hätte nämlich zur Folge, dass die Eigentümer von sehr großen aber unbebaute Grundstücken, z. B. landwirtschaftliche Ackerflächen, deutlich mehr Beiträge zu leisten hätten, als die Eigentümer von kleinen aber intensiv bebauten Grundstücken, z. B. Hochhausbauten. Allerdings dürfte ein Hochhausgrundstück in deutlich höherem Maße von seiner

straßenmäßigen Anbindung und deren Nutzbarkeit profitieren, als ein landwirtschaftliches Grundstück.

Damit erfüllt die angedachte „Straßenausbauabgabe" auch nicht die Anforderungen einer Beitragserhebung.

cc) Sonderabgabe: Homogenität und Finanzierungsverantwortung

Neben Gebühren und Beiträgen als den hergebrachten nichtsteuerlichen Abgaben sind auch so genannte Sonderabgaben als Abgaben neben den in Art. 105 GG genannten Steuern anerkannt. Für die Erhebung einer Sonderabgabe müssen ebenfalls bestimmte Anforderungen erfüllt sein, die sich mit denen für die Erhebung von Gebühren und Beiträgen teilweise überschneiden: Mit einer Sonderabgabe darf nur (1.) eine homogene Gruppe belegt werden. Die Gruppe muss (2.) zu dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck in einer Beziehung spezifischer Sachnähe stehen, aufgrund deren ihr (3.) eine besondere Finanzierungsverantwortung zugerechnet werden kann. Das Abgabenaufkommen muss außerdem (4.) gruppennützig verwendet werden,

> zusammenfassend BVerfG, Urteil vom 28.01.2014 – 2 BvR 1561/12 u.a. –, BVerfGE 135, 155, 206 (Rn. 121) mit weiteren Nachweisen.

Im Ergebnis liegen auch die Voraussetzungen für die Erhebung einer Sonderabgabe nicht vor.

Es fehlt bereits an der Homogenität der mit der Straßenausbauabgabe belasteten Gruppe. Gruppenhomogenität setzt voraus, dass die Abgabepflichtigen hinsichtlich gemeinsamer oder annähernd gemeinsamer, durch Rechtsordnung und gesellschaftliche Wirklichkeit geprägter Interessen und Gegebenheiten von der Allgemeinheit und anderen Gruppen abgrenzbar sind,

> BVerfG, Beschluss vom 17.07.2003 – 2 BvL 1/99 u.a. –, BVerfGE 108, 186, 223.

Dabei genügt nicht eine beliebige spezifische Gemeinsamkeit. Die Gruppenhomogenität muss von einer Art sein, die geeignet ist, einen rechtfertigenden Zusammenhang mit einer spezifischen Finanzierungsverantwortung der Abgabepflichtigen für die

Wahrnehmung der Aufgabe herzustellen. Die homogenitätsstiftende Gemeinsamkeit muss zudem außerhalb des Abgabenrechts begründet sein; die Abgabenpflicht als solche begründet die Homogenität nicht,

> BVerfG, Urteil vom 28.01.2014 – 2 BvR 1561/12 u.a. –, BVerfGE 135, 155, 207 (Rn. 123); OVG Bremen, Beschluss vom 18.04.2011 – 1 B 177/10 –, NordÖR 2011, 395, 397.

Bereits daran fehlt es hier. Die Grundstückseigentümer in einer Gemeinde bilden keine homogene Gruppe, die durch besondere Interessen miteinander verbunden wären.

Daran anknüpfend fehlt es ihnen an der nötigen Sachnähe zum Zweck der Abgabe. Die erforderliche spezifische Sachnähe ist gegeben, wenn die mit der Abgabe belastete Gruppe dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck nähersteht als jede andere Gruppe oder die Allgemeinheit der Steuerzahler,

> BVerfG, Urteil vom 28.01.2014 – 2 BvR 1561/12 u.a. –, BVerfGE 135, 155, 207 (Rn. 124).

Die Grundstückseigentümer stehen der Gesamtheit der Straßen im Gemeindegebiet nicht näher als andere Steuerzahler in der Gemeinde. Insbesondere besteht aber keine gemeinsame Finanzierungsverantwortung. Die Grundstückseigentümer sind nicht in anderer Weise als Nichteigentümer dafür verantwortlich, dass Straßen im Gemeindegebiet aus- oder umgebaut werden. Ebenso kommt das Aufkommen der Abgabe nicht der Gruppe der Eigentümer zugute,

> dazu BVerwG, Urteil vom 15.05.1984 – 3 C 86.82 –, BVerwGE 69, 227, 230; Beschluss vom 06.05.1986 – 3 B 14.85 –, AgrarR 1987, 172, 173,

oder wird nicht überwiegend in ihrem Interesse verwendet,

> dazu BVerfG, Urteil vom 17.07.2003 – 2 BvL 1/99 u.a. –, BVerfGE 108, 186, 229; BVerwG, Urteil vom 27.04.1995 – 3 C 9.95 –, NVwZ 1996, 401,

denn die Verwendung der Mittel für den Straßenbau käme unmittelbar jedermann zugute, der die Straße benutzen möchte.

c) **Ergebnis zu 2.**

Die Schaffung einer Rechtsgrundlage für eine unbürokratisch von allen Grundstückseigentümern (oder Einwohnern) zu erhebende „Straßenausbauabgabe" ist zwar textlich vorstellbar, widerspricht aber den Vorgaben der Finanzverfassung, die nichtsteuerliche Abgaben nur erlaubt, wenn dafür eine besondere Rechtfertigung vorliegt, die sich an den Merkmalen der Abgrenzbarkeit der Gruppe der Gebührenpflichtigen gegenüber der Gruppe der nicht Gebührenpflichtigen und der besonderen Sachnähe oder Bevorteilung der Gebührenpflichtigen gegen über den nicht Gebührenpflichtigen orientiert. Dem steht die Erhebung einer allgemeinen zusätzlichen Abgabe, deren Aufkommen den Gebührenpflichtigen in gleicher Weise wie nicht Gebührenpflichtigen zugutekommt, entgegen.

3. Modifizierte Beitragserhebung

Mit Blick auf die künftige Finanzierung wird man daher noch einmal auf die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG zurückkommen müssen. Ohne Frage stoßen Straßenausbaubeiträge immer wieder auf erhebliche Kritik der Beitragspflichtigen. Diese Kritik entzündet sich zwar auch an grundsätzlichen Fragen, etwa daran, ob eine Straßenausbaumaßnahme dem beitragspflichtigen Grundstückseigentümer überhaupt einen messbaren Vorteil bringt. Richtig ist sicher auch, dass nicht jede Ausbaumaßnahme die ungeteilte Zustimmung der Anlieger findet, völlig ungeachtet der damit einhergehenden Zahlungspflicht.

Im Wesentlichen richtet sich die Kritik jedoch gegen die Höhe der Beiträge, die die Anlieger bisweilen unerwartet trifft. Immer wieder findet sich das Beispiel der Rentnerin, die von ihren knapp über dem Grundsicherungsniveau liegenden Altersbezügen innerhalb eines Monats einen fast fünfstelligen Straßenausbaubeitrag zahlen soll. Ihren Antrag auf einen Beitragserlass lehnt die Gemeinde unter Verweis auf § 227 der Abgabenordnung (AO) ab: Ein Erlass aus sachlichen Billigkeitsgründen komme nicht in Betracht, weil das Beitragsrecht die einmalige und durchaus erhebliche Belastung bekanntermaßen in Kauf nehme, und auch persönliche Billigkeitsgründe seien nicht gegeben, weil die Beitragspflichtige ja über Vermögen verfüge, das sie einsetzen könne – das Grundstück nämlich. Eine Ratenzahlung wird entweder abgelehnt, weil der Beitragsanspruch angesichts des geringen Einkommens gefährdet erscheine (§ 222 AO), oder

aber er geht mit der Pflicht zur Entrichtung von Stundungszinsen in Höhe von 0,5 % pro Monat bzw. 6 % pro Jahr (§§ 234 Abs. 1, 238 AO) einher.

In diesem Bereich bestehen schon nach geltendem Recht Möglichkeiten für die Gemeinden, das Beitragsrecht zu vereinfachen und flexibler zu gestalten, aber auch künftige Gestaltungsmöglichkeiten für den Landesgesetzgeber.

a) Gestaltungsmöglichkeiten für die Gemeinden

Bereits jetzt können Gemeinden ihren Beitragsschuldnern gemäß § 8 Abs. 9 KAG einen Anspruch auf Ratenzahlung einräumen. Hierfür muss die Gemeinde lediglich eine entsprechende Bestimmung in ihre Satzung aufnehmen. Ist dies erfolgt, haben die Beitragsschuldner nach einem Antrag einen Anspruch darauf, dass ihr Bescheid in eine Schuld umgewandelt wird, die sie in maximal 20 Jahresleistungen abzahlen können.

Der jeweilige Restbetrag muss mit einem „angemessenen" Zinssatz verzinst werden. Das Kommunalabgabengesetz löst sich damit von der starren Regelung der Stundungszinsen nach §§ 234, 238 AO; der Restbetrag ist also nicht zwingend mit 0,5 % pro vollendetem Monat (6 % pro Jahr) zu verzinsen; die Gemeinde hat einen angemessenen Zinssatz in ihrer Satzung festzuschreiben. Nach

Habermann, in: Habermann/Arndt (Hrsg.), KAG, Loseblatt, § 8 Rn. 110d,

wäre etwa ein Zinssatz von zwei Prozentpunkten „über dem Diskontsatz" als angemessen anzusehen; der Diskontsatz wurde nach § 1 Abs. 1 Satz 1 des Diskontsatz-Überleitungsgesetzes durch einen ebenfalls Basiszinssatz genannten Zinssatz abgelöst, der zwar in der Höhe vergleichbar, jedoch mit dem Basiszinssatz des § 247 BGB nicht identisch war,

vgl. OVG Saarlouis, Urteil vom 17.08.2010 – 3 A 438/09 –, juris Rn. 81.

Mit dem Außerkrafttreten des Diskontsatz-Überleitungsgesetzes ist nunmehr der Basiszinssatz nach § 247 BGB der Funktionsnachfolger des Diskontsatzes.

b) Gestaltungsmöglichkeiten für den Landesgesetzgeber

Daneben könnte vor allem der Landesgesetzgeber tätig werden, um Beitragslasten zu verstetigen oder zu ermäßigen. Zuletzt hatte der Landesgesetzgeber schon die Möglichkeiten der Ratenzahlung in § 8 Abs. 9 KAG von 10 Jahresraten auf 20 Jahresraten ausgedehnt und die damit verbundenen Möglichkeiten auch auf Vorausleistungsbescheide erstreckt.

Zudem könnte der Gesetzgeber die Regelungen über die Erhebung wiederkehrender Beiträge ausweiten, so dass über dieses Instrument auch jede einzelne Straße als Abrechnungsgebiet im Sinne von § 8a Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 KAG behandelt werden kann. Die Folge wäre, dass die verfassungsrechtlichen Schwierigkeiten bei der Bildung von (zu großen) Abrechnungsgebieten vermieden würden. Gleichzeitig wäre es denkbar, frühzeitig, das heißt zum Beispiel einige Jahre vor dem absehbaren Beginn der Erneuerung einer Straße, von Anliegern lediglich der einen Straße wiederkehrende Beiträge für die in ihrer Straße künftig durchzuführende Ausbaumaßnahme durchzuführen. Allerdings wären der „Vorwirkung" solcher Beiträge vermutlich wiederum aus verfassungsrechtlichen Gründen zeitliche Grenzen gesetzt, die vor einer solchen gesetzgeberischen Maßnahme näher geprüft werden müssten.

Denkbar wäre aber eine Änderung von § 8 KAG dahingehend, dass die Gemeinden nach Abschluss einer Maßnahme berechtigt sind, auch ohne Anträge von Grundstückseigentümern die Beiträge von vornherein für sämtliche Grundstücke mit gestaffelten Fälligkeiten festzusetzen. Hierdurch würde die Belastung für sämtliche Beitragszahler über längere Zeiträume verteilt und verstetigt werden.

Darüber hinaus könnte der Gesetzgeber in § 8 KAG Regelungen einpflegen, wonach insgesamt niedrigere Anliegeranteile als bisher vorzusehen sind. Derzeit bestimmt § 8 Abs. 1 Satz 3 KAG, dass „die Beitragsberechtigten" (im Regelfall also die Gemeinden) mindestens 15 % des beitragsfähigen Aufwands einer Maßnahme tragen müssen. Dies hat nach jedenfalls verbreiteter Auffassung zur Folge, dass z.B. in reinen Anliegerstraßen 85 % des beitragsfähigen Aufwands von den Grundstückseigentümern zu tragen sind. Demgegenüber sehen andere Länder niedrigere Anliegeranteile vor. So schreibt etwa § 28 Abs. 2 Satz 1 des sächsischen Kommunalabgabengesetzes vor:

„Bei Verkehrsanlagen, die überwiegend dem Anliegerverkehr dienen, beträgt der Anteil des öffentlichen Interesses mindestens 25 Prozent, bei Verkehrsanlagen, die überwiegend dem innerörtlichen Durchgangsverkehr dienen, mindestens 50 Prozent und bei Verkehrsanlagen, die überwiegend dem überörtlichen Durchgangsverkehr dienen, mindestens 75 Prozent des beitragsfähigen Aufwands."

Ähnlich gestaltet sich die Regelung in § 11 Abs. 4 des Hessischen Kommunalabgabengesetzes für Aus- und Umbaumaßnahmen.

Unabhängig davon wären zahlreiche im Gesetz regelbare Billigkeitsvorschriften denkbar, mit denen typische Sonderfälle, in denen es zu besonders hohen Beitragslasten kommen kann, entschärft werden könnten:

- Der Gesetzgeber könnte vorschreiben, dass der Satzungsgeber aus Billigkeitsgründen stets eine angemessene Vergünstigung von mehrfach erschlossenen, zu Wohnzwecken genutzten Grundstücken (sogenannte Eckgrundstücke) vorsehen muss. Hierdurch würden die an zwei verschiedenen Gemeindestraßen liegenden und deshalb typischerweise stärker belasteten Wohngrundstücke entlastet werden.

- Die Belastung landwirtschaftlich genutzter Grundstücke an Gemeindestraßen im Außenbereich kann bei der derzeitigen Ausgestaltung des Straßenausbaubeitragsrechts erhebliche Ausmaße einnehmen. Der Gesetzgeber könnte für diese Fälle aus Billigkeitsgründen Kappungsgrenzen vorsehen, die sich an einem Anteil des Grundstückswertes orientieren könnten.

- Eine Pflicht zur zinslosen und unbesicherten Stundung auf Antrag sehen in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Rheinland-Pfalz die Regelungen in § 3 Abs. 3 SächsKAG, § 13 a Abs. 3 KAG LSA und § 14 Abs. 2 und 3 KAG RP insbesondere für landwirtschaftlich genutzte Grundstücke vor, sofern und solange sie zur Erhaltung der Wirtschaftlichkeit des Betriebs landwirtschaftlich genutzt werden müssen. In Sachsen-Anhalt besteht diese Privilegierung auch für als Wald genutzte Grundstücke. Entsprechende Regelungen wären auch in Schleswig-Holstein denkbar.

- In Sachsen-Anhalt sieht § 6 c Abs. 1 des dortigen KAG die Möglichkeit vor, dass Grundstücke bis zu ihrer Bebauung oder gewerblichen Nutzung nur mit dem auf

die Grundstücksgröße entfallenden Betrag herangezogen werden. Hierdurch werden bebaubare bzw. gewerblich nutzbare, im Zeitpunkt der Entstehung der sachlichen Beitragspflicht jedoch tatsächlich unbebaute bzw. gewerblich nicht genutzte Grundstücke privilegiert.

- Möglich wäre auch die Beseitigung von Härten in Fällen übergroßer Wohngrundstücke. Eine solche Regelung sieht etwa § 6 c Abs. 2 Satz 1 KAG in Sachsen-Anhalt vor.

Die Aufzählung ließe sich fortsetzen.

IV. Ergebnisse

Die Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Ein Verzicht auf die Beitragserhebung dürfte nach der Aufhebung der Beitragserhebungspflicht nur für solche Maßnahmen zulässig sein, die nach der Gesetzesänderung abgeschlossen werden im Sinne von § 8 Abs. 4 Satz 3 KAG.

- Für Maßnahmen, die vor dem Wegfall der Beitragserhebung abgeschlossen wurden im Sinne von § 8 Abs. 4 Satz 3 KAG, dürfte ein Beitragsverzicht dagegen ausgeschlossen sein.

- Nach geltendem Recht lassen sich der Aus- und Umbau und die Erneuerung von Straßen außer durch Beiträge durch die für den Straßenbau vorhandenen zweckgebundenen Mittel finanzieren (die nach jüngsten Verlautbarungen der Landesregierung bis 2020 deutlich aufgestockt werden sollen, aber möglicherweise nicht die gesamte Lücke schließen, die ein Wegfall von Beiträgen reißt).

- Daneben kommt die Erhöhung bestehender kommunaler Steuern (insbesondere der Grundsteuer) oder die Einführung neuer, bisher von der jeweiligen Gemeinde nicht erhobener kommunaler Steuern in Betracht, um die nötigen Einnahmen zu beschaffen.

- Ebenso kann die Gemeinde bisher ganz oder teilweise aus Steuermitteln finanzierte andere Leistungen, soweit zulässig, einer Entgeltpflicht unterwerfen, um die freiwerdenden Mittel in den Straßenausbau umzuschichten.

- Die Schaffung einer Rücklage für den Straßenbau ist nur im Rahmen der allgemeinen Rücklage nach § 19 Abs. 3 GemHVO-Kameral bzw. der Ergebnisrücklage nach § 25 Abs. 3 GemHVO-Doppik statthaft.

- Der Landesgesetzgeber ist nicht berechtigt, den Gemeinden die Erhebung einer allgemeinen „Straßenausbauabgabe" zu erlauben. Sie verstieße gegen die finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben aus Art. 104a ff. GG.

- Die Gemeinden selbst können ihre schon bestehenden Befugnisse nach § 8 Abs. 9 KAG für Ratenzahlungen und Regelungen über eine niedrigere Verzinsung ausschöpfen, um die Folgen einer Beitragserhebung abzumildern.

- Zudem kommen unterschiedliche Gesetzesänderungen in Betracht, mit denen Lasten über längere Zeiträume verteilt und verstätigt werden können. Außerdem könnte der Gesetzgeber die Anliegeranteile ermäßigen. Schließlich kommen zahlreiche im Gesetz regelbare Billigkeitsvorschriften in Betracht.

Für weitere Erläuterungen und für Rückfragen kommen Sie gern auf mich zu.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Marcus Arndt
Fachanwalt für Verwaltungsrecht