

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens



Niedersächsischer Landkreistag — Postfach 890 146 — 30514 Hannover

An die
Damen und Herren Mitglieder des
Ausschusses für Inneres und Sport
des Niedersächsischen Landtages

per E-Mail an:
Stefanie.Hohmann@lt.niedersachsen.de

Hannover, 05.06.2018
Ansprechpartner: Herbert Freese /cs
Durchwahl: (05 11) 8 79 53 - 36
Aktenzeichen: 951-03/05
951-03/30

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Kommunalabgabengesetzes und anderer Gesetze – LT-Drs. 18/154

Schreiben der Landtagsverwaltung vom 6.3.2018 – II/715-0103-01/02

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

wir bedanken uns für die Gelegenheit, zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Nds. Kommunalabgabengesetzes und anderer Gesetze der FDP-Fraktion (Landtags-Drs. 18/154) Stellung nehmen zu können.

Der Gesetzentwurf hat zum Ziel, den Kommunen die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen und wiederkehrenden Beiträgen zu verbieten. Uns ist bewusst, dass in einer Reihe von Städten und Gemeinden die Straßenausbaubeiträge in der Diskussion sind. Das Thema sollte aber im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung vor Ort entschieden werden. Mit der vorgesehenen gesetzlichen Regelung würde hingegen eine wichtige Finanzierungsquelle für die kommunale Infrastruktur gestrichen, ohne den Kommunen hierfür einen adäquaten finanziellen Ersatz zu bieten. Die vorgesehene Regelung verstößt in mehrfacher Hinsicht gegen die Niedersächsische Verfassung (NV) und geht über das vorgegebene Regelungsziel weit hinaus, weshalb sie irreführend ist. Der Gesetzentwurf schadet den Interessen der Kommunen, die einen Ausbabeitrag erheben wollen, und schränkt das Recht der Kommunen auf Selbstverwaltung ein. Wir lehnen daher diesen Gesetzentwurf daher insgesamt ab.

I.

Zunächst hat uns verwundert, dass die Fraktion der FDP im Jahr 2018 einen Gesetzentwurf zur Abschaffung der Straßenausbaubeiträge vorlegt. Wir dürfen insoweit daran erinnern, dass es dieselbe Fraktion war, die im Jahr 2005 als eine der Mehrheitsfraktionen das bestehende Ermessen der Kommunen, ob sie überhaupt Straßenausbaubeiträge erheben wollen, massiv eingeschränkt und (wieder) eine Rechtspflicht zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen eingeführt hatte, wie sie bis Anfang der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts bestand. Einzelheiten können hierzu dem Gesetz zur Neuordnung des Gemeindehaushalts und zur Änderung gemeindewirtschaftlicher Vorschriften vom 15.11.2005 (Nds. GVBl. S. 342) entnommen werden. Erst nach massivem Protest der kommunalen Spitzenverbände wurde diese Erhebungspflicht für Straßenausbaubeiträge durch das Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Kommunalabgabengesetzes, des Niedersächsischen Verwaltungskostengesetzes und anderer Gesetze wieder abgeschafft. Wir vermögen insoweit bei diesem wichtigen Instrument zur Infrastrukturfinanzierung keine konsistente Linie zu erkennen, die hier politisch verfolgt wird.

II.

Der Gesetzentwurf verstößt in mehrfacher Hinsicht gegen die Niedersächsische Verfassung. Nach Art. 68 Abs. 1 NV muss, wer einen Gesetzentwurf einbringt, die Kosten und Mindereinnahmen darlegen, die für das Land, für die Gemeinden, für die Landkreise und für Betroffene andere Träger öffentlicher Verwaltung in absehbarer Zeit zu erwarten sind. Aussagen zu den Mindereinnahmen der Kommunen sind in dem Gesetzentwurf nicht konkret vorgesehen. Der diffuse Hinweis auf einen Ausgleich über den kommunalen Finanzausgleich würde zu einer Belastung des Landeshaushaltes führen. Auch hierzu müssten Ausführungen zur Finanzierung für den Landeshaushalt aufgenommen werden. Der Entwurf verstößt somit gegen Art. 68 Abs. 1 NV. Nach Meinung in der Literatur wäre der Gesetzentwurf daher schon als formal unzulässig zurückzuweisen (*Hagebölling*, Niedersächsische Verfassung, Kommentar, 2011 S. 237; vgl. auch § 20 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages).

Schwerer wiegt aber noch, dass mit dem Gesetzentwurf ein Eingriff in die kommunale Finanzhoheit vorgenommen wird, ohne diesen auszugleichen. Dies dürfte nach überschlägiger Prüfung gegen die einschlägigen Bestimmungen von Art. 57 Abs. 4 i.V.m. Art. 58 NV verstoßen. So ist beispielsweise daran zu denken, dass bei der Abschaffung der Kindergartenbeiträge vom Land immer auch ein Kostenausgleich für die entsprechende Aufgabe geregelt wurde bzw. wird. Eine entsprechende Regelung enthält der Gesetzentwurf nicht. Der Hinweis auf den kommunalen Finanzausgleich geht in

mehrfacher Hinsicht fehl. Einerseits müssten die den Kommunen entstehenden Einnahmeausfälle ermittelt werden und landesseitig ein entsprechender Betrag zur Verfügung gestellt werden. Andererseits ist die Verteilungswirkung des kommunalen Finanzausgleichs nicht geeignet, Ausfälle durch das Entfallen der Straßenausbaubeiträge zu kompensieren. Der kommunale Finanzausgleich dient u.a. dazu, die unterschiedliche Finanzkraft von Kommunen auszugleichen. Eine zielgerichtete Refinanzierung von entfallenden Straßenausbaubeiträgen ist somit auf diesem Weg nicht möglich. Insoweit könnte bei einer Umsetzung des Gesetzes auch nicht auf eine spätere Änderung des kommunalen Finanzausgleichsgesetzes verwiesen werden, weil dieser Weg zum Ausgleich ungeeignet ist.

III.

Art. 1 des Gesetzentwurfes in LT-Drs. 18/154 sieht die ersatzlose Streichung von § 6 und § 6b NKAG vor. In der Begründung wird sodann lediglich auf die Straßenausbaubeiträge und die wiederkehrenden Beiträge für Verkehrsanlagen verwiesen. Die Gesetzesbegründung ist insoweit in erheblichem Maße irritierend, weil die vorgesehene Regelung weit über das in der Begründung definierte Ziel hinausgeht.

Nach § 6 NKAG können die Kommunen zur Deckung ihres Aufwandes für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung, Verbesserung und Erneuerung ihrer öffentlichen Einrichtungen Beiträge von den Grundstückseigentümern erheben, denen die Möglichkeit der Inanspruchnahme dieser öffentlichen Einrichtungen besondere wirtschaftliche Vorteile bietet. § 6 NKAG beschränkt sich insoweit nicht auf Straßenausbaubeiträge. Vielmehr können auch Beiträge für die nach dem sog. Gesamtanlageprinzip unterworfenen Einrichtungen wie Wasserversorgung und Abwasserentsorgung erhoben werden. Ohne dass mit dem Gesetzentwurf an einer Stelle darauf eingegangen wird, werden auch diese Beiträge mit abgeschafft, wenn das Gesetz so beschlossen werden sollte. Dies sehen wir als einen Affront an, weil sich insoweit aus den Gesetzgebungsmaterialien nicht ein einziger Hinweis ergibt. Die Reichweite der vorgesehenen Regelung ist somit viel weiter als es den Anschein hat. Dies ist aus unserer Sicht nicht hinnehmbar.

IV.

Mit einem Entfall einer Refinanzierung gemeindlicher Straßen durch Ausbaubeiträge gehen im Übrigen erhebliche negative Folgewirkungen für die Volkswirtschaft einher.

Das Netz der Infrastruktur und hier insbesondere dasjenige der Verkehrsinfrastruktur ist das Rückgrat von Wohlstand und Wachstum in Deutschland. Dies trifft insbesondere für Niedersachsen zu, in dem die Automobilindustrie einen hohen Anteil an der Wertschöpfung hat. Die Bürgerinnen und Bürger und die Wirtschaft in den Städten,

Gemeinden und Landkreisen sind auf leistungsfähige Verkehrsinfrastrukturen angewiesen. Es liegt in unserem gemeinsamen Interesse, das sich unsere Straßen in einem guten Zustand befinden.

Wir haben in Deutschland ca. 13.000 Km Autobahnen – aber 540.000 Km kommunale Straßen, davon 450000 Km in der Baulast der Städte und Gemeinden. Fast 80 % des über- und innerörtlichen Straßennetzes gehört den Kommunen. Diese sind die wesentlichen Träger des Verkehrsnetzes und benötigen hierfür eine ausreichende finanzielle Unterstützung, nicht zuletzt durch die Möglichkeit, Ausbaubeiträge zu erheben.

Die Daehre-Kommission bezifferte 2012 den zusätzlichen Finanzierungsbedarf für die Erhaltung und den Nachholbedarf von Gemeinde- und Kreisstraßen in den nächsten 15 Jahren auf 2,65 Mrd. EUR pro Jahr (ohne Brücken). Hier besteht dringender Handlungsbedarf.

Die Erhebung von Ausbaubeiträgen ist eine wichtige Quelle der Kommunen zur Finanzierung von Straßenbauvorhaben. Daneben können zur Finanzierung allgemeine Haushaltsmittel oder Steuern wie z. B. die Grundsteuer beitragen. Die Entscheidung über die Art der Finanzierung sollte wie bisher in der Hand der Kommunen liegen. Alle Finanzierungsarten haben ihre Vor- und Nachteile. So werden z. B. bei der Erhöhung der Grundsteuer Mieterinnen und Mieter stärker belastet, während die Erhebung von Ausbaubeiträgen die Eigentümer in die Pflicht nimmt. Bei der Erhöhung der Grundsteuer werden Eigentümer belastet, die vom Ausbau einer Straße keinen Vorteil haben, während bei Ausbaubeiträgen nur diejenigen zahlen müssen, die einen Vorteil vom Ausbau einer Straße haben.

Nach § 111 Abs. 5 Satz 3 NKomVG steht es den Kommunen grundsätzlich im Ermessen, wie sie ihre Straßen finanzieren. Eine Rechtspflicht zur Erhebung von Ausbaubeiträgen besteht nicht. Es ist eine Entscheidung der Kommunen vor Ort, ob sie Straßenausbaubeiträge oder wiederkehrende Beiträge erheben. Diese Entscheidungsfreiheit hat sich bewährt und sollte beibehalten werden.

Straßenausbaubeiträge und wiederkehrende Beiträge zeichnen sich – dies ist ausdrücklich zu betonen - durch einen hohen Grad an Gerechtigkeit aus. Bei der Ermittlung des beitragsfähigen Aufwands wird der Anteil zu Lasten der Gemeinde abgesetzt, der auf die Inanspruchnahme der Einrichtungen durch die Allgemeinheit oder durch die Gemeinde entfällt. Der Bürger oder die Bürgerin zahlt also nur den Beitrag, der auf seine Inanspruchnahme entfällt. Dieser Anteil beträgt üblicherweise zwischen 30 und 75 %, je nach den örtlichen Verhältnissen. Beim Beitragsmaßstab berücksichtigen die Kommunen in ihren Satzungen die Größe der Grundstücke, die Geschoßfläche und die Art der Nutzung. Die sehr ins Detail gehenden Satzungen der Städte und Gemeinden sorgen für ein hohes Maß an individueller Gerechtigkeit. Nicht zuletzt bekommt

jeder Eigentümer eine Gegenleistung für seinen zu zahlenden Ausbaubeitrag, er zahlt auch nur für seine Straße bzw. bei wiederkehrenden Beiträgen für die Straßen in seiner Abrechnungseinheit. Wenn Ausbaubeiträge abgeschafft würden, müsste die Allgemeinheit für die Straßen aufkommen. Dann müssten auch die Bürgerinnen und Bürger für eine Straße zahlen, die von dieser Straße keinen Vorteil hätten.

Wenn ein Beitrag bezahlt ist, hat der Eigentümer des Grundstücks in der Regel für lange Zeit, über mehrere Jahrzehnte, keinen Ausbaubeitrag mehr zu zahlen. Es handelt sich beim Ausbaubeitrag um eine einmalige finanzielle Belastung, wie sie ein Eigentümer von Grundstücken - ähnlich wie z. B. bei der Erneuerung von Heizungen, bei der Neudeckung von Dächern und bei anderen bei Häusern notwendigen Instandsetzungen - langfristig einkalkulieren sollte.

Es ist je nach Umfang der Ausbauarbeiten nicht auszuschließen, dass einzelne Grundstückseigentümer hohe Beiträge zahlen müssen. Dies gilt insbesondere dann, wenn ein Grundstückseigentümer über ein sehr großes Grundstück verfügt oder er mehrere Grundstücke besitzt – z. B. mit mehreren Mehrfamilienhäusern. Dann hat der Grundstückseigentümer aber auch einen entsprechend hohen Vorteil. Wenn das Einkommen oder das Vermögen im Einzelfall nicht ausreicht, um den Beitrag sofort zu zahlen, hat der Beitragspflichtige die Möglichkeit – wie es in der Abgabenordnung geregelt ist – Stundung und/oder Erlass des Beitrags zu beantragen.

Aus den vorgenannten Gesichtspunkten bitten wir dringend, die Möglichkeit für die Kommunen, Ausbaubeiträge zu erheben, nicht abzuschaffen. Gleichzeitig sind wir dankbar, wenn das Land die Kommunen stärker als bisher finanziell unterstützt, damit diese die Straßen wieder in einen ordnungsgemäßen Zustand versetzen können.

Mit freundlichen Grüßen
Für die Arbeitsgemeinschaft



Prof. Dr. Hubert Meyer