

STÄDTE- UND GEMEINDEBUND SACHSEN-ANHALT



SGSA, Postfach 4009, 39015 Magdeburg

Per E-Mail

Landtag von Sachsen-Anhalt
Ausschuss für Inneres und Sport
39094 Magdeburg

vorab per E-Mail
landtag@lt.sachsen-anhalt.de

Städte- und Gemeindebund
Sachsen-Anhalt (SGSA)
- Landesgeschäftsstelle -
Sternstraße 3, 39104 Magdeburg

Telefon: 0391 5924-300
Telefax: 0391 5924-444

E-Mail: post@sgsa.info
Internet: www.kommunales-sachsen-anhalt.de

Stadtparkasse Magdeburg
IBAN: DE56 8105 3272 0036 0029 00
BIC/SWIFT: NOLADE21MDG

Auskunft erteilt: Frau Pankrath
Durchwahl: 0391 5924-372

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom
7/3491, Schreiben v. 06.12.2018

Unser Zeichen
20-20-00, pa-ck

Datum
20.12.2018

Entwurf eines zweiten Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften Gesetzentwurf Fraktionen CDU, SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN - Drs. 7/3491

Sehr geehrter Herr Ausschussvorsitzender Kohl,
sehr geehrte Damen und Herren,

am 10.01.2019 um 10:00 Uhr findet in Ihrem Ausschuss eine Anhörung zum oben genannten Gesetzentwurf statt. Sie haben uns gebeten, eine Zusammenfassung unserer wesentlichen Gedanken zu diesem Gesetzentwurf bereits vorab in schriftlicher Form zur Verfügung zu stellen. Diesem Wunsch kommen wir gerne nach.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf ist die Änderung kommunalabgabenrechtlicher Bestimmungen beabsichtigt, insbesondere eine Lockerung der Beitragserhebungspflicht für leitungsgebundene Einrichtungen sowie die Entwicklung der Kurtaxe in einen grundsätzlich durch alle Gemeinden erhebbaren Gästebeitrag und der betrieblichen Tourismusabgabe in einen Tourismusbeitrag.

Grundsätzlich sind wir mit den Änderungsvorschlägen einverstanden.

Wir bitten aber darum, unsere nachfolgenden Überlegungen, Änderungs- und Ergänzungswünsche in den Gesetzentwurf einzubeziehen.

Insbesondere bitten wir darum, die Gelegenheit zu nutzen und eine Neuausrichtung der Refinanzierung der Straßenoberflächenentwässerung in diesen Gesetzentwurf aufzunehmen.

Zu den Regelungen im Einzelnen:

Artikel 1, Ziffer 1 a) aa)

Die **Lockerung der Beitragserhebungspflicht** im Bereich der leitungsgebundenen öffentlichen Einrichtungen könnte sich insbesondere vor dem Hintergrund der jüngsten OVG-

Rechtsprechung des Landes Sachsen-Anhalt (z. B. Urteil vom 21.08.2018; Aktenzeichen: 4 K 221/15) als vorteilhaft erweisen.

Das OVG LSA greift in dieser Entscheidung sowohl in seinen Leitsätzen als auch in der umfassenden Urteilsbegründung eine Vielzahl von Problemfragen im Zusammenhang mit der Beitragserhebung für öffentliche leitungsgebundene Einrichtungen auf. Beachtlich ist insbesondere die Auffassung, dass infolge der Beitragserhebungspflicht des § 6 Abs. 1 S. 1 KAG LSA bei Herstellungsbeiträgen grundsätzlich ein aufwandsdeckender Beitragssatz festgesetzt werden muss. Auch wenn das OVG in dieser Entscheidung der beitragsergebenden Körperschaft einen „Sicherheitsabstand“ zwischen festgesetztem und höchstzulässigem Beitragssatz in Höhe von maximal 20 v. H. zugesteht, wird das Gericht damit der ursprünglichen Intention des Gesetzgebers und dem Spielraum, welchen der Gesetzgeber den Kommunen bzw. Aufgabenträgern überlassen wollte, nicht gerecht. Wir verweisen dazu auf unsere Einschätzung, welche wir als Anmerkung zum Urteil des OVG LSA vom 21.08.2018 (a. a. O.) in unseren Kommunalnachrichten Nr. 421/2018 veröffentlicht hatten (Anlage 1).

In der Praxis wird diese vom OVG LSA vorgegebene Deckungsquote bei einigen Aufgabenträgern nicht erreicht. Eine Übertragung der Rechtsprechung auf diese hätte weitreichende Konsequenzen, wie z. B. die Nacherhebung von Beiträgen, Umlagebelastungen der Städte und Gemeinden wegen der gesetzlichen 10-jährigen Ausschlussfrist oder auch die mögliche Rechtswidrigkeit von Gebührenkalkulationen.

Mit der Lockerung der Beitragserhebungspflicht kann der Gesetzgeber seine ursprüngliche Intention unterstreichen und auch den Aufgabenträgern, die die vom Gericht vorgesehene Deckungsquote gegenwärtig nicht erreichen, ein geordnetes Weiterarbeiten ermöglichen.

Soweit die Gesetzesbegründung zur Aufhebung des Halbsatzes „*soweit der Aufwand nicht durch Gebühren gedeckt ist*“ erklärt, dass dieser in der Praxis mitunter zu einem falschen Verständnis bei kommunalen Aufgabenträgern geführt hat, ist diese Annahme und die nachfolgende Begründung zur Rechtshistorie fehlerhaft. Denn 1996 wurden zeitgleich zur Änderung des § 6 KAG LSA auch im § 5 KAG LSA Änderungen vorgenommen. Laut Gesetzesbegründung zu § 5 ist der Gesetzgeber bei den Neuregelungen davon ausgegangen, dass die Systematik der Finanzierung einer leitungsgebundenen Einrichtung davon ausgeht, dass eine Anlage zur Verfügung gestellt wird die von den Anschlussnehmern und eventuell vom Staat sofort (**in Form von Beiträgen und Zuwendungen**) oder Zug um Zug (**in Form von Gebühren**) refinanziert wird. Außerdem ist zu diesem Zeitpunkt in § 6 Abs. 5 KAG LSA durch einen neuen S. 6 auch geregelt worden, dass für Einrichtungen der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung durch die Landkreise und Gemeinden Grenzwerte für eine vertretbare Beitragsbelastung festgesetzt werden können. Auch einzelnen Redebeiträgen in der Landtagsdebatte vom 25.04.1996 war zu entnehmen, dass mit den Änderungen der Gestaltungsspielraum der Aufgabenträger nicht prioritär auf eine aufwandsdeckende Beitragserhebung begrenzt werden sollte, sondern im Gegenteil, ein weitreichender Gestaltungsspielraum beabsichtigt war (dazu detailliert: Anlage 1).

Da die Gesetzesbegründung insoweit fehlerhaft ist, erwarten wir eine Streichung dieser Passage bzw. entsprechende Überarbeitung.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass eine Systemumstellung bei den Aufgabenträgern i. d. R. erst dann möglich sein wird, wenn die erstmalige Herstellung der öffentlichen Einrichtung realisiert ist. Denn Grundlage der Globalkalkulation sind alle in der Abwasserbeseitigungskonzeption schon realisierten und noch zu realisierenden Maßnahmen. Ein Umstellen des

Refinanzierungssystems vor der endgültigen erstmaligen Herstellung der öffentlichen Einrichtung würde zwingend eine gesplittete Gebührenerhebung nach sich ziehen.

Der Gesetzgeber sollte in der Gesetzesbegründung zudem klarstellen, dass das Wahlrecht nur eine Wahl hinsichtlich einer Gebühren- oder Beitragsfinanzierung ermöglicht. Es muss Klarheit darüber bestehen, dass ein Wahlrecht kein Ausweichen in eine Umlagefinanzierung zu Lasten der Städte und Gemeinden eröffnet.

Hinzuweisen ist des Weiteren darauf, dass die Gesetzesbegründung in Bezug auf eine reine Gebührenfinanzierung (Seite 9 Abs. 2) die Voraussetzungen, welche das Bundesverwaltungsgericht in dem zitierten Urteil vom 16.09.1981, Az.: 8 C 48.81 formuliert hat, nur unvollständig wiedergibt. Das Gericht benennt in seiner Entscheidungsbegründung zwei Ausnahmen von dem in die Gesetzesbegründung übernommenen Grundsatz. Es führt aus, dass die Grenze in Höhe von 20 v. H. eine als Richtwert zu verstehende Grenze ist. Diese Grenze gilt nach Auffassung des Gerichtes nicht, wenn sie sich auf den Gebührensatz nur in einem unerheblichen Maß auswirkt. Insoweit hält das Gericht eine Gebührenmehrbelastung von maximal 10 v. H. im Ergebnis für tragbar. Außerdem hält das Gericht eine Überschreitung dieser Richtwertgrenze auch dann für vertretbar, wenn der Anteil der unbebauten, aber bebaubaren Grundstücke nur vorübergehend und damit atypisch besonders hoch ist.

Insoweit bitten wir um entsprechende Ergänzung der Gesetzesbegründung.

Artikel 1, Ziffer 1 a) bb)

Ausdrücklich begrüßen wir die **Beibehaltung der Straßenausbaubeitragserhebungspflicht**. Wir verweisen insoweit auf unser Schreiben an die Landtagsfraktionen vom 13.12.2018. Es handelt sich bei den Straßenausbaubeiträgen um eine originäre kommunale Refinanzierungsquelle, die sicherstellt, dass Aufgaben- und Finanzverantwortung unmittelbar zusammenfallen und die allein deshalb unbedingt erhaltenswert ist.

Artikel 1, Ziffer 2

Der Gesetzentwurf entwickelt die bisher in § 9 KAG LSA geregelte Kurtaxe zu einem **Gästebeitrag** weiter. Wie der Kurbeitrag ist der Gästebeitrag zweckgebunden, erweitert aber den bisher für die Kurtaxe maßgeblichen Tatbestand, um zu Zwecken des Tourismus durchgeführten Veranstaltungen sowie die den beitragspflichtigen Personen eingeräumte Möglichkeit, Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr kostenlos in Anspruch zu nehmen.

Der Änderungsvorschlag ist insbesondere aus der Sicht von Städten und Gemeinden zu begrüßen, die vielfältige touristische Angebote realisieren, ohne als Kurort, Luftkurort oder Erholungsort staatlich anerkannt zu sein. Damit könnte eine nachhaltige Finanzierung kommunaler touristischer Aufgaben in diesen Orten zukünftig sichergestellt werden.

Teilweise stößt die Weiterentwicklung der Kurtaxe zu einem Gästebeitrag bei den gegenwärtig als Kurort, Luftkurort oder Erholungsort staatlich anerkannten Städten und Gemeinden auf Widerspruch. Ohne grundsätzlich gegen die Möglichkeit der Erhebung eines Gästebeitrages zu sein, sprechen sich diese Gemeinden für eine Beibehaltung der Kurtaxe neben einem möglichen Gästebeitrag aus. Zur Begründung wird ausgeführt, dass die Prädikatisierung als Kurort, Luftkurort oder staatlich anerkannter Erholungsort die Erfüllung wichtiger staatlicher Aufgaben, geregelt durch die Kurortverordnung des Landes Sachsen-Anhalt, voraussetzt. Insofern unterscheiden sich diese Städte und Gemeinden aufgrund der erhöhten rechtlichen Anforderungen von den sonstigen Tourismusregionen. Die Beibehaltung der bisherigen Kurtaxe würde die besondere Stellung dieser Städte und Gemeinden unterstreichen.

Wir bitten deshalb, die Möglichkeit der Beibehaltung der Kurtaxe neben einem Gästebeitrag als Hervorhebungsmerkmal für die betroffenen Städte und Gemeinden zu überprüfen.

In diesem Zusammenhang erbitten wir zugleich eine Änderung des neuen § 9 Abs. 3. Für staatlich anerkannte Kur- und Erholungsorte soll für die Erhebung des Gästebeitrages nur der Gemeindeteil maßgeblich sein, der durch die staatliche Anerkennung bestimmt wird. Es ist nicht nachvollziehbar, warum die staatlich anerkannten Kur-, Luftkur- oder Erholungsorte im Hinblick auf ihr übriges Gemeindegebiet schlechter gestellt werden sollen, als die Städte und Gemeinden im Übrigen. Es sollte grundsätzlich allen Gemeinden möglich sein, die Gemeindegebietsteile, für die ein Gästebeitrag erhoben werden soll, durch Satzung zu bestimmen. In der gegenwärtig vorgesehenen Regelung sehen wir einen Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz. Wir sehen keine sachliche Rechtfertigung für die Ungleichbehandlung der staatlich anerkannten Kur- und Luftkur- sowie Erholungsorte.

Der Gesetzesbegründung ist zu entnehmen, dass die Frage des „Ob“ eines Gästebeitrages im Ermessen der Gemeinde liegt. Ausdrücklich wird ausgeführt, dass es auch bei einer gesetzlichen Verpflichtung zur Haushaltskonsolidierung grundsätzlich in der Entscheidung der betroffenen Gemeinde liegen soll, welche der ihr zur Verfügung stehenden Maßnahmen sie zur Haushaltskonsolidierung ergreifen will und nicht der zuständigen Kommunalaufsichtsbehörde. Wir haben Zweifel, dass sich allein mit dieser Begründung die von den Parlamentariern beabsichtigte Zielstellung verwirklichen lässt, die Entscheidung für oder gegen Gästebeiträge tatsächlich einer kommunalaufsichtlichen Verfügung zu entziehen. Der Gästebeitrag dürfte ein spezielles Entgelt im Sinne des § 99 Abs. 2 Nr. 1 KVG LSA sein. Wenn der Gesetzgeber tatsächlich sicherstellen will, dass Konsolidierungskommunen nicht vorrangig zur Erhebung eines Gästebeitrages verpflichtet werden können, müsste er diese Einnahmen explizit aus der Rangfolgenregelung dieser Vorschrift ausklammern.

Fraglich erscheint, wie sich die Erhebung des Gästebeitrages insbesondere bei Tagesgästen verwaltungspraktikabel realisieren lässt. Der Gesetzgeber sollte jedenfalls Vorsorge dafür treffen, dass eine gemeindliche Regelung nicht deshalb nichtig ist, weil sie Tagesgäste unberücksichtigt lässt.

Artikel 1, Ziffer 3

Mit der Weiterentwicklung der betrieblichen Tourismusabgabe zu einem **Tourismusbeitrag** ist keine materiell-rechtliche Änderung verbunden. Das zukünftig nur noch staatlich anerkannte Kur- oder Erholungsorte diesen Beitrag erheben können sollen, erscheint nicht sachgerecht. Wir empfehlen, hier alle in der Kurortverordnung des Landes Sachsen-Anhalt bezeichneten Orte aufzunehmen oder aber auf die Kurortverordnung zu verweisen. Wir erkennen keinen sachlichen Grund dafür, dass beispielsweise (zukünftig) anerkannte Heilbäder oder Luftkurorte nicht von dieser Regelung partizipieren.

Des Weiteren werden Städte und Gemeinden, deren Zahl der Gästeübernachtungen im Jahr in der Regel das Siebenfache ihrer Einwohnerzahl übersteigt, künftig aus dem Anwendungsbereich herausgenommen. Vor dem Hintergrund, dass diesen Gemeinden nunmehr die Möglichkeit der Erhebung eines Gästebeitrages eingeräumt werden soll, erscheinen die Überlegungen, welche sich insbesondere aus der Gesetzesbegründung ergeben, akzeptabel.

Gleichwohl sei darauf hingewiesen, dass der beitragspflichtige Adressatenkreis des Gästebeitrages und des Tourismusbeitrages unterschiedlich sind. Während der Gästebeitrag von den Gästen erhoben werden soll, die im Ort touristische Angebote nutzen, wird der Tourismusbeitrag von den selbstständig tätigen, natürlichen und juristischen Personen sowie sonstigen Un-

ternehmen im Gemeindegebiet erhoben. Den Städten und Gemeinden mit einer hohen Übernachtungszahl würde damit die Möglichkeit genommen, auch die im Ort ansässigen Unternehmen, welche ebenfalls vom Tourismus profitieren, an den hierfür erforderlichen Aufwendungen zu beteiligen.

Artikel 1, Ziffer 4

Der Gesetzentwurf sieht diverse Änderungen in den Verweisungen auf die Abgabenordnung vor, die sich im Wesentlichen aus Änderungen in der Abgabenordnung selbst bzw. aus der Notwendigkeit einer gesetzgeberischen Klarstellung ergeben.

Zu begrüßen ist ausdrücklich, dass der Anwendungsbereich des § 238 Abgabenordnung (AO) wieder in die Liste der Verweisungen aufgenommen wird. Einige der durch die Gesetzesänderung vom 17.06.2016 bedingten Vollzugsprobleme bei der Ermittlung der Zinsansprüche werden damit ausgeräumt.

Unsere damals in der Anhörung geäußerte Kritik an einer flexiblen Verzinsung erhalten wir aufrecht. Der Verwaltungsaufwand bei der Ermittlung der Verzinsung erhöht sich dadurch in den Städten und Gemeinden oder bei den kommunalen Aufgabenträgern erheblich. Teilweise wird eine manuelle Berechnung erforderlich. Wir erneuern deshalb unsere Bitte, die Wiedereinführung eines festen Zinssatzes zum Zwecke der Verwaltungsvereinfachung in Erwägung zu ziehen.

Ergänzung Artikel 3 neu

Neuregelung zur Refinanzierung der Straßenoberflächenentwässerung

Wir bitten darum als neuen Art. 3 die durch uns mit gemeinsamen Schreiben des Wasserverbandtages angeregte Neuregelung der Refinanzierung der Straßenoberflächenentwässerung vom 18.12.2018 (Anlage 2) in den Gesetzentwurf aufzunehmen:

§ 23 Abs. 3 StrG LSA wird wie folgt geändert:

„Erfolgt eine Straßenentwässerung über eine nicht straßeneigene, von der Gemeinde oder dem Abwasserverband eingerichtete Abwasseranlage, so beteiligt sich der Träger der Straßenbaulast an den Kosten der Herstellung oder Erneuerung **sowie für den Betrieb und die Unterhaltung** dieser Anlage **nach den Vorschriften des Kommunalabgabengesetzes des Landes Sachsen-Anhalt**. Soweit der Straßenbaulastträger in der Vergangenheit eine Kostenerstattung nach § 23 Abs. 5 StrG LSA in der bis zum ... geltenden Fassung geleistet hatte, ist dieser Betrag entsprechend zu berücksichtigen.“

Zur Begründung verweisen wir auf das oben genannte Schreiben vom 18.12.2018 an die Regierungsfractionen im Landtag von Sachsen-Anhalt.

Für Nachfragen zu dieser Stellungnahme stehen wir am 10.01.2019 in ihrem Ausschuss gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Jürgen Leindecker
Landesgeschäftsführer

Anlagen

Nr. 421**Anmerkung zum Urteil des OVG LSA vom 21.08.2018 – Az.: 4 K 221/15
(zu KNSA 453/2018 in dieser Ausgabe)**

In unserem KNSA-Beitrag 453/2018 in dieser Ausgabe haben wir in das Urteil des Oberverwaltungsgerichtes des Landes Sachsen-Anhalt (OVG LSA) vom 21.08.2018 – Az.: 4 K 221/15 – veröffentlicht. Das OVG LSA greift in dieser Entscheidung sowohl in seinen Leitsätzen als auch in der umfassenden Urteilsbegründung eine Vielzahl von Problemfragen im Zusammenhang mit der Beitragserhebung für öffentliche leitungsgebundene Einrichtungen auf. An dieser Stelle setzen wir uns mit der im ersten Leitsatz formulierten Auffassung des OVG LSA auseinander, dass in Folge der Beitragserhebungspflicht des § 6 Abs. 1 Satz 1 KAG LSA bei Herstellungsbeiträgen grundsätzlich ein aufwandsdeckender Beitragssatz festgesetzt werden muss.

Eine bewusste Finanzierungsentscheidung, mit der auf eine eigentlich mögliche Aufwandsdeckung durch Beiträge aus (sozial-) politischen oder damit vergleichbaren Gründen oder aufgrund einer Fehleinschätzung zur Aufwandsdeckung durch Gebühren verzichtet wird, hält das Gericht für nicht zulässig. Allerdings dürfe die beitrags erhebende Körperschaft einen „Sicherheitsabstand“ zwischen festgesetztem und höchst zulässigem Beitragssatz vornehmen und eine unter 100 % liegende Deckungsquote festsetzen, ohne insoweit eine spezifische Begründung zu den konkreten Risiken geben zu müssen. Dieser „Sicherheitsabstand“ liege bei bis zu 20 %, sodass eine aus Vorsorgegesichtspunkten festgesetzte Deckungsquote zwischen 80 % und 100 % erlaubt sei.

Eine noch niedrigere Deckungsquote sei allerdings selbst unter Berufung auf spezifische Risiken nicht zulässig. Eine Überschreitung des „Sicherheitsabstandes“ von bis zu 20 % habe eine Verletzung der Beitragserhebungspflicht zur Folge und führe zur Nichtigkeit des Beitragssatzes und damit zur Nichtigkeit der gesamten Beitragssatzung. Ausdrücklich wendet sich das Gericht in diesem Urteil von der zuvor vom ersten Senat vertretenen Rechtsauffassung ab, dass es allein darauf ankäme, dass der festgesetzte Beitragssatz im Ergebnis nicht dem Aufwandsüberschreitungsverbot widerspricht.

Aus verschiedenen Gründen betrachten wir diese Rechtsprechung kritisch. Richtig ist, dass § 6 Abs. 1 KAG LSA eine Beitragserhebungspflicht normiert. Bei der Interpretation der gesetzlichen Regelungen, ist unseres Erachtens insbesondere vor dem Hintergrund der Gesetzeshistorie auch ein anderes Ergebnis vertretbar. So schränkt zunächst § 6 Abs. 1 zweiter Halbsatz die Beitragserhebungspflicht ein, dass die Beitragserhebungspflicht nur insoweit besteht, als der Aufwand nicht durch Gebühren gedeckt ist oder ein privatrechtliches Entgelt gefordert wird.

Das OVG LSA nimmt an, dass gleichwohl aus der Gesetzessystematik sowie dem Sinn und Zweck des Gesetzes folge, dass grundsätzlich ein aufwandsdeckender Beitrag festgesetzt werden müsse. Das Gericht geht dabei davon aus, dass mit der Verpflichtung zur Aufwandsdeckung der kommunalhausrechtsrechtlichen Forderung Rechnung getragen werde, dass die Kommunen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Finanzmittel aus Entgelten für ihre Leistungen, soweit dies vertretbar und geboten ist, und im Übrigen aus Steuern zu beschaffen haben, soweit die sonstigen Finanzmittel nicht ausreichen.

§ 99 Abs. 2 Nr. 1 KVG LSA schreibt den Kommunen prioritär vor, dass sie die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Finanzmittel aus Entgelten für ihre Leistungen zu erheben haben. Sowohl Gebühren als auch Beiträge stellen derartige Leistungsentgelte dar. Eine Vor- oder Nachrangigkeit der einen oder anderen dieser Finanzierungsquellen schreibt die Kommunalverfassung nicht vor. Mithin kann davon ausgegangen werden, dass Beitrags- und Gebührenerhebung grundsätzlich gleichrangige Refinanzierungsquellen für die Kommunen oder auch für Zweckverbände darstellen. Auch vor dem Hintergrund der Gesetzeshistorie erscheint diese Sichtweise plausibler. So sah der Gesetzesentwurf der Landesregierung vom 01.11.1995 (Drs. 2/1556) unter § 6 Abs. 1 nicht nur die ausdrück-

liche Regelung einer Beitragserhebungspflicht vor. Im letzten Halbsatz des § 6 Abs. 1 sollte ursprünglich geregelt werden, dass von den Investitionskosten für leitungsgebundene Einrichtungen höchstens 50 v. H. durch einmalige Beiträge refinanziert werden dürfen. In § 6 Abs. 1 S. 2 sollte ausdrücklich darauf hingewiesen werden, dass darüberhinausgehende Investitionskosten aus laufenden Benutzungsgebühren in Form von Abschreibungen und kalkulatorischen Zinsen zu refinanzieren sind. Der Gesetzesbegründung war hierzu zu entnehmen, dass hierdurch die oft sehr hohen einmaligen Belastungen gemindert werden sollten. Durch das Umlegen auf Gebühren ergebe sich eine größere Verteilungswirkung.

Die Landesregierung verglich die Situation bei den leitungsgebundenen Einrichtungen mit der Abfallbeseitigung, in der sich Gesetzgeber und Rechtsprechung von dem Gedanken leiten ließen, dass der Mensch den Abfall produziert; das Abfallaufkommen somit von der Zahl der Personen eines Haushaltes und nicht von der Frage abhängig sei, ob diese Personen zufälligerweise auf einem kleinen oder großen Grundstück wohnen. Die Interessenlage sei bei öffentlichen Einrichtungen nicht grundsätzlich anders. Außerdem wurde darauf verwiesen, dass sich mit dem Rückgriff auf einen (teilweise) Beitragsverzicht und höhere Gebührenerhebungen auch im Lande auftretende Problemfälle lösen ließen. Bei einer ganz oder teilweisen Umlegung der Kosten auf Gebühren bei gleichzeitigem Verzicht auf Beiträge entfalle das Problem der stark unterschiedlichen Kostenbelastung zwischen Alt- und Neuanschließern. Durch das Beitragserhebungsverbot in Höhe der Hälfte der Kosten, habe man diesen Weg teilweise vorgeben wollen.

Daraus, dass dieser Änderungsvorschlag der Landesregierung nicht in das Gesetz eingeflossen ist, lässt sich unseres Erachtens jedoch nicht ableiten, dass der Gesetzgeber hiermit grundsätzlich die vollständige Deckung der erforderlichen Investitionsaufwendungen über einen Beitrag beabsichtigte. Denn mit diesem Gesetz wurde in § 6 Abs. 5 durch einen neuen Satz 6 auch geregelt, dass für Einrichtungen der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung durch die Landkreise und Gemeinden Grenzwerte für eine vertretbare Beitragsbelastung festgesetzt werden können. Insoweit unterscheidet sich die Rechtslage in Sachsen-Anhalt von der in Bezug genommenen Rechtslage in Mecklenburg-Vorpommern (DrieHaus, Kommentar zum Kommunalabgabenrecht, § 8 Rn. 1617).

Dem Plenarprotokoll vom 25.04.1996 ist hierzu zu entnehmen, dass es in den betreffenden Paragraphen um Grenzen der Beitragsbelastungen geht. Genau genommen, so führte der damalige Minister des Inneren, Herr Dr. Püschel aus, habe der Satz die Funktion eines Appells an die Satzungsgeber, vertretbare Obergrenzen zu berücksichtigen. Es gehe um insgesamt vertretbare Beitragsgrenzen. Weiter ist dem Protokoll zu nehmen, dass die CDU, so der Abgeordnete Herr Becker, habe verhindern können, dass der kommunale Gestaltungsspielraum weiter eingeengt wird. Als Beispiel hierfür benannte der Abgeordnete die in § 6 Abs. 1 ursprünglich vorgesehene Grenze, dass die Investitionen zu einem Anteil von 50 % über Beiträge und zu einem Anteil von 50 % über Gebühren abzuwickeln sind. Danach ging es bei der Nichtaufnahme dieses Änderungsvorschlages also gerade nicht darum den Gestaltungsspielraum der Aufgabenträger prioritär auf eine aufwandsdeckende Beitragserhebung zu begrenzen, sondern im Gegenteil darum, den Gestaltungsspielraum nicht in dieser Art und Weise einzuengen.

Aber auch im Kontext zu den in § 5 zeitgleich vorgenommenen Änderungen erscheint die enge Sichtweise des Gerichtes als nicht sachgerecht. In § 5 wurde geregelt, dass Abschreibungen ausschließlich auf Basis der Anschaffungs- und Herstellungskosten ermittelt werden und in die Gebührenkalkulation einfließen können; zumindest bis zu einem damals auf den 31.12.2000 festgelegten Zeitpunkt. Außerdem wurden zeitgleich unter anderem Beiträge als Abzugskapital von diesen Anschaffungs- und Herstellungskosten definiert. Die Annahme, dass die Beitragserhebungspflicht fordere, Investitionsaufwendungen grundsätzlich vollständig über Beiträge zu refinanzieren, würde im Ergebnis demnach dazu führen, dass Abschreibungen für leitungsgebundene Einrichtungen grundsätzlich nicht anfallen können. Laut Gesetzesbegründung ist der Gesetzgeber bei den Neuregelungen

in § 5 aber davon ausgegangen, dass die Systematik der Finanzierung einer leitungsgebundenen Einrichtung davon ausgeht, dass eine Anlage zur Verfügung gestellt wird, die von den Anschlussnehmern und eventuell vom Staat sofort (**in Form von Beiträgen und Zuwendungen**) oder Zug um Zug (**in Form von Gebühren**) refinanziert wird.

Der Gesetzgeber selbst ging demnach bei der Neuregelung von einem Nebeneinander der Refinanzierungsmöglichkeiten von Investitionskosten in Form von Beiträgen oder über Gebühren aus.

Richtig ist die Annahme, dass die gesetzliche Formulierung einer Beitragserhebungspflicht dazu führen muss, dass die Investitionskosten zumindest überwiegend in Form von Beiträgen refinanziert werden. Darüber hinaus sehen wir aber im Kontext zur Historie dieses Gesetzes einen Spielraum für die Aufgabenträger zur Festsetzung einer politisch gewünschten Aufwandsunterdeckung bei der Beitragserhebung mit dem Ergebnis, dass die Investitionsaufwendungen im Übrigen über in der Gebührenkalkulation zu berücksichtigende Abschreibungen nachträglich refinanziert werden können. Dies erscheint auch unproblematisch, da insbesondere die Nutzer der öffentlichen Einrichtungen und nicht nur zwingend der Eigentümer eines Grundstückes einen Vorteil aus dieser Einrichtung ziehen. Im Übrigen konnte vor dem Hintergrund der ausgesetzten Abschreibung von Wiederbeschaffungszeitwerten nur so sichergestellt werden, dass die Nutzer der Einrichtung überhaupt an deren Investitionskosten beteiligt werden. Bei einer vollständigen Deckung der Investitionsaufwendungen über Beiträge würden unter diesen Prämissen keine Abschreibungen erwirtschaftet, sodass auch im Falle der Erneuerung Abschreibungserlöse zur Refinanzierung der aus den Erneuerungsbeiträgen erwachsenen Beitragslast nicht zur Verfügung stünde. Dieses Ergebnis liefe den aus der Gesetzesbegründung ersichtlichen Motiven des Gesetzgebers vollständig zuwider.

Zwar erkennt das OVG durch seinen auf 20 % beschränkten Sicherheitsabstand eine Unterschreitung der vollständigen Aufwandsdeckung ohne spezifische Begründung an, lehnt aber eine noch niedrigere Deckungsquote selbst unter Berufung auf spezifische Risiken als unzulässig ab. Diese Einschränkung wird unseres Erachtens dem Spielraum, welchen der Gesetzgeber den Kommunen bzw. Aufgabenträger überlassen wollte, nicht gerecht.

KNSA 421/2018 vom 24.10.2018 pa-kr



**Städte- und Gemeindebund
Sachsen-Anhalt
und Wasserverbandstag e.V.**



Wasserverbandstag e.V.
Bremen | Niedersachsen | Sachsen-Anhalt

SGSA und Wasserverbandstag e.V.

An die

Regierungsfractionen im
Landtag von Sachsen-Anhalt
Domplatz 6-9
39104 Magdeburg

Städte- und Gemeindebund
Sternstraße 3
✉ Postfach 4009
39015 Magdeburg
☎ 0391/ 5924-300
Fax: 0391/ 5924-444
post@sgsa.info

Wasserverbandstag e.V.
Geschäftsstelle Sachsen-Anhalt
Halberstädter Str. 40a
39112 Magdeburg
☎ 0391/ 25197931
Fax: 0391/ 25197940
post-lsa@wasserverbandstag.de

Magdeburg, 18.12.2018

**Entwurf eines zweiten Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften
(Drs. 7/3491)**

**hier: Aufnahme einer Neuregelung zur kostendeckenden Refinanzierung der Straßen-
oberflächenentwässerung in Ortsdurchfahrten in den benannten Gesetzentwurf**

Sehr geehrte/r Frau/Herr Fraktionsvorsitzender/-de,

mit dem oben genannten Gesetzentwurf haben Sie eine Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vorgeschlagen. Der Landtag von Sachsen-Anhalt hat Ihren Gesetzentwurf in seiner 57. Sitzung am 24.10.2018 federführend in den Ausschuss für Inneres und Sport sowie mitberatend in die Ausschüsse für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung und für Finanzen überwiesen. Im Ausschuss für Inneres und Sport findet vor Erarbeitung einer vorläufigen Beschlussempfehlung am Donnerstag, den 10.01.2019, eine Anhörung statt, an der wir uns beteiligen werden. Wir beabsichtigen in dieser Anhörung u. a. die Aufnahme eines Änderungsvorschlages zur Refinanzierung der Straßenoberflächenentwässerung anzuregen, über die wir Sie mit diesem Schreiben im Vorfeld unterrichten wollen.

Wir fordern, dass die Refinanzierung der Straßenoberflächenentwässerung verursachergerecht neu geregelt wird.

Wir schlagen vor, die jeweiligen Straßenbaulastträger zukünftig

1. an den tatsächlichen Investitionskosten entsprechend der im leitungsgebundenen Beitragsrecht geltenden Regelungen und
2. für den laufenden Betrieb und die Unterhaltung der Straßenoberflächenentwässerung durch dauerhafte Gebührenzahlungen entsprechend den kommunalabgabenrechtlichen Regelungen an der Straßenoberflächenentwässerung zu beteiligen.

Hierfür könnte § 23 Abs. 3 StrG LSA wie folgt geändert werden:

„Erfolgt eine Straßenentwässerung über eine nicht straßeneigene, von der Gemeinde oder dem Abwasserverband eingerichtete Abwasseranlage, so beteiligt sich der Träger der Straßenbaulast an den Kosten der Herstellung oder Erneuerung **sowie für den Betrieb und die Unterhaltung** dieser Anlage **nach den Vorschriften des Kommunalabgabengesetzes des Landes Sachsen-Anhalt**. Soweit der Straßenbaulastträger in der Vergangenheit eine Kostenerstattung nach § 23 Abs. 5 StrG LSA in der bis zum ... geltenden Fassung geleistet hatte, ist dieser Betrag entsprechend zu berücksichtigen.“

Begründung

Die gegenwärtige Regelung des § 23 Abs. 5 StrG LSA führt in vielerlei Hinsicht immer wieder zu Streitigkeiten, wegen der nicht auskömmlichen Finanzierung der Straßenoberflächenentwässerung durch die jeweiligen Straßenbaulastträger.

Gegenwärtig umfasst der Kostenerstattungsanspruch des § 23 Abs. 5 StrG LSA alle Kosten, die der jeweilige Straßenbaulastträger investieren müsste, wenn er eine eigene Straßenentwässerung, und zwar vom Straßeneinlauf bis zum Vorfluter errichten müsste. Da in der Regel gemeinschaftlich genutzte Entwässerungseinrichtungen gebaut werden, geht dieser Kostenerstattungsanspruch deutlich über die Kosten hinaus, an denen sich der Straßenbaulastträger auf Basis der tatsächlichen Investitionskosten an einer Gemeinschaftseinrichtung zu beteiligen hätte. Hieraus resultieren folgende Probleme:

- Mit der (Einmal-)Zahlung auf den hohen Kostenerstattungsanspruch fühlen sich die Straßenbaulastträger, die sich an dieser gesetzlichen Vorschrift orientieren, in der Regel überfordert. Außerdem gehen sie damit hinsichtlich der laufenden Betriebs- und Unterhaltungsaufwendungen gewissermaßen in eine (eigentlich nicht notwendige) Vorfinanzierung.
- Die über die tatsächlichen Investitionskosten hinausgehende Kostenbeteiligung deckt die Aufwendungen für den laufenden Betrieb und die Aufwendungen nicht für den Zeitraum der gesamten Nutzungsdauer. Wenn diese Mittel, die in einem Sonderposten zurückzustellen sind, aufgebraucht sind, ist der Aufgabenträger wegen des Ausschlusses der Erhebung sonstiger Entgelte in § 23 Abs. 5 S. 3 StrG LSA gezwungen, die Aufwendungen selbst zu tragen (Aufgabenträger: Gemeinde) bzw. mittels Umlage von den Mitgliedsgemeinden zu erheben (Aufgabenträger: Zweckverband).
- Die Auflösung der über die tatsächlichen Investitionskosten hinausgehenden Kostenbeteiligung als Äquivalent zu einer Benutzungsgebühr und den Nachweis hierüber verursacht bei den Aufgabenträgern einen enormen Verwaltungsaufwand.

Verschärfung des Problems durch Ortsdurchfahrtsvereinbarungen!

Das Problem der ungedeckten Kosten und Aufwendungen wird in der Praxis dadurch verschärft, dass die Straßenbaulastträger, insbesondere die Landkreise und das Land Sachsen-Anhalt, eine Kostenerstattung nach § 23 Abs. 5 StrG LSA trotz der eindeutigen Normierung in der Regel ablehnen. Stattdessen werden die Gemeinden bzw. Verbände in den Abschluss sog. Ortsdurchfahrtsvereinbarungen gedrängt. Häufig wird zur Durchsetzung derartiger Vereinbarungen dahingehend Druck aufgebaut, dass mit Nichtdurchführung der Straßenbaumaßnahme oder Ausschluss des Aufgabenträgers von der Nutzung der Straße z. B. für einen Abwasserkanal oder Niederschlagswasserkanal für die Entwässerung der Nebenanlagen und ggfs. privaten Grundstücke gedroht wird.

In diesen Vereinbarungen richtet sich die Kostenerstattung nach den durch die Ortsdurchfahrtrichtlinie vorgegeben Pauschalen. Diese Pauschalen decken in der Regel nicht einmal den Anteil des jeweiligen Straßenbaulastträgers an den tatsächlichen Investitionskosten für die gemeinschaftliche Straßenentwässerungseinrichtung. Die Vereinbarungen beinhalten gleichwohl einen Ausschluss der Gebührenerhebung für die laufenden Betriebs- und Unterhaltungskosten der Einrichtung. Im Ergebnis tragen die Städte und Gemeinden unmittelbar oder mittelbar, also die nicht gedeckten Investitionskosten sowie die Aufwendungen für den laufenden Betrieb und die Unterhaltung der Entwässerungseinrichtungen an den Straßenbaulastträger.

Zu berücksichtigen ist, dass die von den Städten und Gemeinden zu tragenden Kosten auch im kommunalen Finanzausgleich unberücksichtigt bleiben. Da es sich bei der Niederschlagsentwässerung - hierzu zählt letztlich auch die Straßenoberflächenentwässerung - um eine kostenrechnende Einrichtung handelt, bleiben diese Kosten bei der Ermittlung des Finanzbedarfs unberücksichtigt (vgl. Landesverfassungsgericht v. 09.10.2012, Az. LVG 57/10 lfd. Nr. 2.2.3.1.1.3).

Eine verursachergerechte Zuordnung der Kosten ließe sich durch den oben genannten Vorschlag realisieren. Der Landesgesetzgeber ist auch verpflichtet dafür Sorge zu tragen, dass den Städten und Gemeinden für diese Aufgabe eine angemessene Finanzausstattung zur Verfügung steht. Vor dem Hintergrund der erheblichen Konsolidierungsbemühungen, welche unsere Städte und Gemeinden in den vergangenen Jahren leisten, ist es nicht weiter hinnehmbar, dass sie einen großen Teil der Kosten für die Aufgabenerfüllung für andere Hoheitsträger übernehmen müssen.

Für einen weiteren Meinungsaustausch der im Ergebnis zu einer zeitnahen Anpassung der Rechtsvorschriften führen sollte, stehen wir jederzeit gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Jürgen Leindecker
Landesgeschäftsführer
Städte- und Gemeindebund
Sachsen-Anhalt



Godehard Hennies
Geschäftsführer
Wasserverbandstag e. V.
Bremen, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt