



Der Präsident

Thüringer Rechnungshof · Postfach 10 01 37 · 07391 Rudolstadt

Thüringer Landtag  
Innen- und Kommunalausschuss  
Jürgen-Fuchs-Straße 1  
99096 Erfurt

Durchwahl:  
Telefon 03672  
Telefax 03672

trh.thueringen.de

Ihr Zeichen:  
A6.1/ - Drs. 6/7139

Ihre Nachricht vom:  
10. Mai 2019

**Entwurf des „Zehnten Gesetzes zur Änderung des Thüringer  
Kommunalabgabengesetzes – Aufhebung der Straßenausbaubeiträge“**  
Anhörung nach § 111 Abs. 4 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags

Unser Zeichen:  
(bitte bei Antwort angeben)  
1011-3.1-0787/74-1-3266/2019

Rudolstadt,  
18. Juni 2019

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordneten,

der Rechnungshof bedankt sich für die Übersendung des Entwurfs des „Zehnten Gesetzes zur Änderung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes – Aufhebung der Straßenausbaubeiträge“ und die Möglichkeit zur Äußerung.

Er nimmt zu o. g. Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Fraktionen) wie folgt Stellung:

Gegen den Gesetzentwurf bestehen erhebliche Bedenken.

- I. Die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge führt dazu, dass statt eines sachgerechten Ausgleichs für Nutzungsvorteile von Grundstückseigentümern die künftigen Lasten von der Allgemeinheit zu tragen sind.
- II. Durch die Kompensation für die wegfallenden Beiträge für den Straßenausbau entstehen dem Land Ausgaben in unbekannter und erheblicher Höhe. Die Fortschreibung der bisherigen Beitragseinnahmen ist unzureichend.
- III. Eine Gesetzesfolgenabschätzung nach § 51 Abs. 3 Geschäftsordnung des Thüringer Landtags hat nur unzureichend stattgefunden. Die Wirtschaftlichkeit des Gesetzesentwurfs ist nicht nachgewiesen.

**Der Gesetzentwurf ist nicht entscheidungsreif, da das Regelungsbedürfnis nicht belastbar begründet, Alternativen nicht untersucht und wesentliche Kosten nicht oder nicht hinreichend genau ermittelt worden sind.**

Thüringer  
Rechnungshof  
Burgstraße 1  
07407 Rudolstadt

www.rechnungshof.thueringen.de

Im Einzelnen:

#### Zu A. Problem und Regelungsbedürfnis

Nach § 51 Abs. 3 Geschäftsordnung des Thüringer Landtags sind Gesetzentwürfe zu begründen. Die Begründung soll auch eine Kurzfassung des wesentlichen Inhalts des Gesetzes, eine Übersicht über die finanziellen Auswirkungen sowie eine Erläuterung der verwaltungsmäßigen Abwicklung und des entstehenden Verwaltungsaufwands enthalten.

Aus Sicht des Rechnungshofs sprechen überwiegende Gründe dafür, Straßenausbaubeiträge zu erheben. Mit dieser Auffassung tritt er dem Gutachten von Brüning zu „Möglichkeiten der Fortentwicklung des Straßenausbaubeitragsrechts im Freistaat Thüringen im Jahr 2019“ bei, das im Auftrag des Landes erstellt wurde. Die Einnahmen aus Straßenausbaubeiträgen werden zur Aufgabenerfüllung des eigenen Wirkungskreises benötigt, insbesondere von den rund 80 % der verschuldeten Kommunen. Das Erheben von Straßenausbaubeiträgen stellt in der Regel einen sachgerechten Ausgleich für Nutzungsvorteile der Grundstückseigentümer dar. Die landesgesetzliche Abschaffung und die damit zwingend notwendige Kompensation durch Landesmittel mindern die für andere Landesaufgaben benötigten Mittel und erhöhen die Abhängigkeit der Kommunen von Ausgleichszahlungen des Landes und dessen Leistungsfähigkeit.

Der Rechnungshof stellt in Frage, dass die geplante Neuregelung zu einem angemessenen Interessensausgleich führt. Er ist der Auffassung, dass die Prämisse im Gesetzentwurf - das Beibehalten der derzeitigen Rechtslage erscheine in Thüringen nicht mehr tragbar - eine unbegründete Behauptung ist und auch im Widerspruch zur Aussage des herangezogenen Gutachtens steht.

Der Gesetzentwurf bleibt den Nachweis des Handlungsbedarfs schuldig, obwohl vor einer Entscheidung über den Gesetzentwurf der entscheidungserhebliche Sachverhalt zutreffend und vollständig zu ermitteln ist (ThürVerfG, Urteil vom 18.12.1996 – 2/95 – juris, Rn 125). Auch geht der Gesetzentwurf auf die Auswirkungen eines möglichen Verzichts auf Straßenausbaubeiträge nicht ein. Der Gesetzentwurf genügt den Anforderungen des § 51 Abs. 3 Geschäftsordnung des Thüringer Landtags nicht.

### Zu C. Alternativen

Das Vorblatt des Gesetzentwurfs enthält unter „C. Alternativen“ die Angabe: „keine“.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass es durchaus alternative Lösungsansätze gibt. Auch das Gutachten von Brüning und die Stellungnahme von Driehaus (Zuschrift 6/2931) sehen die Alternativlosigkeit nicht; zumal unter Buchstabe A zu Problem bzw. Regelungsbedürfnis nicht aufgezeigt wird, ob im Allgemeinen Grundstückseigentümer über Gebühr belastet werden. Die Fraktionen haben vielmehr mit der Nichtnennung von Alternativen einzig ihren politischen Willen zur Abschaffung zum Ausdruck gebracht.

2017 ist dem vorliegenden Gesetzentwurf ein Gesetzänderungsverfahren vorausgegangen, das ein Absehen von der Beitragserhebungspflicht und eine Erhöhung des Gemeindeanteils in definiertem Umfang ermöglichte. Die Begründung zeigt nicht auf, welche Erfahrungen mit dieser Änderung einhergingen bzw. weshalb eine weitergehende Änderung erforderlich ist. Zudem ist der Rechnungshof der Auffassung, dass eine sachgerechte Beurteilung des Erfolgs der letzten Änderung aufgrund der zeitlichen Nähe noch nicht messbar ist.

Grundlage jedes Abwägungsprozesses und offenkundigste Alternative stellt die „Nullvariante“ als Beibehalten des Status Quo dar. Weitere Alternativen ergeben sich beispielsweise beim Gestalten der Bemessungsgrundlage der Beiträge selbst bzw. bei der Ausgestaltung der Kompensationszahlungen.

Für finanzwirksame Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen, die einen Vergleich von Alternativen unter den gegebenen Zielstellungen ermöglichen. Bei allen Maßnahmen des Landes, welche die Einnahmen und Ausgaben des Landeshaushalts unmittelbar oder mittelbar beeinflussen, ist der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Unter diese Maßnahmen fallen auch Gesetzgebungsvorhaben. Eine Abwägung und Berücksichtigung dieser haushaltsrechtlichen Grundsätze ist für den Rechnungshof aus der dargestellten Alternativlosigkeit nicht erkennbar. Die Wirtschaftlichkeit des Gesetzesvorhabens ist damit nicht nachgewiesen.

### Zu D. Kosten

Die Fraktionen haben unter „D. Kosten“ lediglich die materiell-rechtlichen Voraussetzungen eines möglichen finanziellen Ausgleichs an die Kommunen dargestellt. Sie haben in der Begründung zur Gesetzesänderung die Höhe der Gesetzesfolgen (Ausgleichszahlungen und zusätzlicher Verwaltungsaufwand) nicht vollständig ermittelt und nicht belastbar begründet.

Der Rechnungshof hat erhebliche Zweifel, ob die bisherigen Einnahmen als Maßstab für künftige Ausgaben hinreichend und geeignet sind. Der Rechnungshof schließt sich der Einschätzung des TMIK in seiner Antwort auf eine kleine Anfrage (vgl. DS 6/5971) an.

Aus der Begründung des Gesetzentwurfs ist die Herleitung des künftigen Bedarfs, z. B. anhand des Straßenzustands, beabsichtigter Erhaltungsstrategien oder konkreter Maßnahmenlisten, nicht erkennbar. Aus der Vergangenheit auf künftige Bedarfe zu schließen, ist nicht hinreichend, da rückblickend aus den unterschiedlichsten Gründen (fehlender Eigenanteil, Umsetzen der Maßnahmen zu einem geringeren Umfang oder späteren Zeitpunkt als Entgegenkommen an die Bürger) die kommunalen Straßen gerade nicht bedarfsgerecht ausgebaut wurden.

Der Rechnungshof hat in einer Vergleichsberechnung den Haushaltsansatz für neue Maßnahmen von 15 Mio. EUR<sup>1</sup> der vorhandenen Ausbaufäche gegenübergestellt. Demzufolge müssen die Kommunalstraßen zwischen 400 und 450 Jahre einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden Zustand (vgl. § 9 Abs. 1 Satz 2 ThürStrG) erfüllen, bevor sie erneut ausgebaut werden können. Gewöhnlich sind je nach Erhaltungsstrategie und Belastung Straßen nach 30 bis 50 Jahren auszubauen. Die Vergleichsberechnung unterstreicht, dass der Bedarf auf kommunaler Seite nicht adäquat erfasst und abgebildet wird (vgl. auch Brüning S. 51 f, Driehaus S. 10). Zudem berücksichtigt weder die Gesetzesbegründung noch der Ansatz im Haushalt den in den letzten Jahren extrem angestiegenen Baupreisindex. Künftige Haushaltsansätze sind fortzuschreiben, um einen vergleichbaren Leistungsumfang an Baumaßnahmen umsetzen zu können.

Für das Abwickeln der Ausgleichszahlungen nach § 21 b Abs. 5 ThürKAG ist ein neues Verfahren aufzusetzen und zu etablieren. Hierfür ist Landespersonal erforderlich. In der Begründung wird dargestellt, dass die hierfür notwendigen Personalausgaben nicht ermittelbar seien. Dieser Auffassung widerspricht der Rechnungshof. Er hat vielmehr in einer Vergleichsberechnung ermittelt, dass für das Verfahren Personal- und Sachausgaben von jährlich mindestens 1,28 Mio. EUR notwendig sind. Der Personalaufwuchs, der durch die Gesetzesänderung notwendig wird, führt mit Blick auf das Personalentwicklungskonzept der Landesregierung zu einem Abweichen der Zielvorgaben, das in der Begründung nicht gewürdigt wurde. Aus Sicht des Rechnungshofs sind diese Auswirkungen zu ermitteln, Abweichungen abzuwägen und zu begründen.

---

<sup>1</sup> Der Haushaltsansatz des Änderungsantrags beträgt 20 Mio. EUR. Er enthält die Erläuterung: „Die Zuweisungen in Höhe von 15.000.000 EUR sind für das laufende Jahr vorgesehen, im Übrigen für Altfälle und einen Härtefonds. Die Erläuterungen sind verbindlich.“

In der Begründung wird dargestellt, dass alle Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft durch das Gesetz entlastet werden. Dies gilt jedoch nur für Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft, die gleichzeitig auch Grundstückseigentümer an öffentlichen Straßen (Beitragspflichtige) sind. Diese Beitragspflichtigen werden als Abgabenschuldner von Kommunalabgaben insoweit entlastet, als Straßenausbaubeiträge nach dem Inkrafttreten des Gesetzes – abgesehen von Altfällen – nicht mehr festgesetzt und erhoben werden dürfen. Als steuerpflichtige Bürgerinnen/Bürger und Unternehmen werden sie hingegen künftig belastet, da die entstehenden Einnahmeherausfälle bei den Kommunen über Ausgleichszahlung letztendlich mit allgemeinen Haushaltsmitteln des Landes finanziert werden müssen. Die Gegenfinanzierung auf Seiten des Landeshaushalts und die damit einhergehende Belastung aller Steuerpflichtigen haben die Fraktionen nicht berücksichtigt.

Zu Artikel 1 - „Zehntes Gesetz zur Änderung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes – Aufhebung der Straßenausbaubeiträge“

**1. zu § 7 Abs. 1 ThürKAG-E**

Der Gesetzentwurf sieht die Aufhebung der Sollregelung vor. In der Begründung haben die Fraktionen erläutert, dass es sodann den Kommunen an einer Ermächtigungsgrundlage für das Erheben von Straßenausbaubeiträgen fehle.

Aus Sicht des Rechnungshofs sind die Kommunen in der Regel auf die Einnahmen aus dem Anliegeranteil angewiesen. Mit der Abschaffung der Ermächtigungsgrundlage und dem Wegfall der damit verbundenen Einnahmemöglichkeiten wird sich die finanzielle Abhängigkeit der Kommunen vom Land erhöhen.

**2. zu § 7 Abs. 2 ThürKAG-E**

Mit Wegfall des § 7 Abs. 2 Satz 1 ThürKAG werden die Kommunen nicht mehr explizit angehalten, Kosteneinsparungen durch einen an die Bedürfnisse entsprechend angepassten, ortstypischen und kostensparenden Ausbau zu realisieren. Das Realisieren des Straßenausbaus mittels noch nutzbarer Straßenbestandteile wird nun nicht mehr explizit im Gesetz gefordert.

Aus Sicht des Rechnungshofs führt der Wegfall des § 7 Abs. 2 Satzes 1 ThürKAG dazu, den Standard von Ausbaumaßnahmen so zu verändern, dass das Land künftig Mehrbelastungen durch die veränderte Aufgabenwahrnehmung tragen muss. Zudem besteht die Gefahr, dass Straßen ausgebaut werden, bei denen sich bislang die betroffenen Bürger erfolgreich gegen einen Ausbau gewehrt haben.

Mit Einführung des § 7 Abs. 2 ThürKAG-E wird den Kommunen kein Ermessensspielraum für das Erheben von Straßenausbaubeiträgen mehr eingeräumt. Danach werden keine Beiträge mehr erhoben. Der Rechnungshof hat sich bereits in seinen letzten Stellungnahmen zur Änderung des Straßenausbaubeitragsrechts für eine möglichst ungeschmälernte Beibehaltung der Straßenausbaubeiträge ausgesprochen. Hieran hält der Rechnungshof weiterhin fest:

- Den Grundstückseigentümern wächst ein besonderer Nutzen zu, der sich nicht im Verkehrswert der Immobilie widerspiegeln muss (BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014 – 1 BvR 668/10 – juris Rn. 53, BVerwG, Beschluss vom 30. Juli 2018 – 9 B 23/17 – juris Rn. 8). Grundsätzlich sollte derjenige die Kosten tragen, der besondere Vorteile aus einer staatlichen Leistung zieht, die auch und gerade für ihn erbracht wird.
- Dem Land entstehen Mehrausgaben, die erheblich über der Ausgabenschätzung des Gesetzentwurfs liegen können. Zu befürchten steht, dass nach der Entlastung der Grundstückseigentümer die Forderungen nach Straßenausbau konkret zunehmen. Insofern entfällt auch ein gesellschaftliches Korrektiv.

### **3. zu § 21 b Abs. 6 und Abs. 8**

Im Hinblick auf die weitreichenden finanziellen Auswirkungen auf den Landeshaushalt ist die weitere inhaltliche Ausgestaltung entscheidungsrelevant. Ein Entwurf der Rechtsverordnung oder eine weitergehende Begründung zu den beabsichtigten Regelungen ist für eine sachgerechte Abwägung der Gesetzesänderung unerlässlich.

### **4. zu § 21 b Abs. 7 ThürKAG-E**

Die Kompensation der kommunalen Einnahmeausfälle soll laut Gesetzentwurf in einem Antragsverfahren über einen pauschalierten prozentualen Anteil an den tatsächlichen Investitionskosten erstattet werden. Die Pauschale soll sich an dem bisherigen Anliegeranteil nach § 7 Abs. 4 ThürKAG orientieren.

Aus dem Gesetzentwurf geht nicht eindeutig hervor, ob sich die Pauschalierung auf einen Durchschnittswert des Landes oder an der Pauschale der jeweiligen Kommune orientiert. Nach den bisherigen Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs haben die Kommunen die Anliegeranteile unter anderem anhand der unterschiedlichen Finanzlage festgesetzt. Diese Anliegeranteile der Teileinrichtungen streuen zum Teil so stark, dass beispielsweise ein angemessener Mittelwert kaum gebildet werden kann.

Wird nun ein landesweit einheitlicher Anteil an den Investitionskosten festgesetzt, können unerwünschte Verteilungseffekte entstehen. Kommunen, die bislang auf die Erhebung von Ausbaubeiträgen verzichtet haben, könnten nun bei Investitionen Gelder aus dem Landeshaushalt beantragen. Den Kommunen, die bislang auf die Erhebung (relativ hoher) Ausbaubeiträge angewiesen waren, würde nur eine unzureichende Kompensation zu Teil werden.

#### **5. zu § 7 Abs. 8 ThürKAG-E**

Mit Wegfall des § 7 Abs. 8 ThürKAG haben die Kommunen nicht mehr die Möglichkeit, Vorauszahlungen von den Beitragspflichtigen zu verlangen. § 21 b Abs. 7 ThürKAG-E sieht vor, dass Ausgleichszahlungen frühestens im Jahr nach der Beendigung der Straßenbaumaßnahme erfolgt.

Die Neuregelung unterstreicht die wachsende Abhängigkeit der Kommunen von den Ausgleichszahlungen aus dem Landeshaushalt, da sie nunmehr gezwungen sind, in Gänze in finanzielle Vorleistung zu gehen. Aus Sicht des Rechnungshofs stellt dies eine zusätzliche Hürde für finanziell angeschlagene Kommunen dar.

#### Fazit

Im Gesetzentwurf sind die nach § 51 Abs. 3 Geschäftsordnung des Thüringer Landtags geforderte Notwendigkeit der vorgesehenen Regelungen nicht hinreichend begründet und die Auswirkungen eines möglichen Verzichts auf Straßenausbaubeiträge nicht dargestellt. Der Gesetzentwurf und die dazu vorgelegte Begründung stellen nicht belastbar dar, in welcher Höhe der Landeshaushalt künftig durch die Ausgleichszahlungen und die zusätzlichen Verwaltungsausgaben belastet wird.

In der Begründung wurden mögliche Alternativen zum vorgelegten Entwurf nicht dargelegt und nicht gegeneinander abgewogen. Weiterhin ist nicht belastbar dargelegt, mit welchen Maßnahmen die Mehrbelastungen im Haushalt ausgeglichen werden. Die Wirtschaftlichkeit des Gesetzentwurfs ist damit nicht nachgewiesen. Der Gesetzentwurf entspricht nicht den Anforderungen des § 51 Abs. 3 Geschäftsordnung des Thüringer Landtags und besitzt nicht die notwendige Entscheidungsreife. Aufgrund der weitreichenden finanziellen Auswirkungen insbesondere durch die Ausgleichszahlungen und dem dafür zu regelnden Verfahren ist ohne den Entwurf der Rechtsverordnung eine sachgerechte Abwägung der Gesetzesänderung nicht möglich.

Der Rechnungshof empfiehlt, den Gesetzentwurf aufgrund der vorgenannten Gründe abzulehnen.

Um die notwendige Entscheidungsreife zu erlangen, sind umfassend die Gesetzesfolgen und Alternativen zum Gesetzesvorhaben zu ermitteln und in eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 Abs. 3 ThürLHO zu überführen. In dieser sind unter Einbezug aller entstehenden Kosten und Nutzen einschließlich Chancen und Risiken die Varianten gegenüber zu stellen.

Mit freundlichen Grüßen

Das Dokument wurde zum Zweck der Veröffentlichung in der BTd bearbeitet.