

BESCHLUSSEMPFEHLUNG UND BERICHT

des Innen- und Europaausschusses (2. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und SPD
- Drucksache 7/3408 -

Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung der Straßenbaubeiträge

A Problem

Die Grundstückseigentümer sollen in Mecklenburg-Vorpommern von den Belastungen der Straßenbaubeiträge befreit werden. Mit Abschaffung der Straßenbaubeiträge haben die Kommunen als Träger der Straßenbaulast die volle Finanzierungslast zu tragen, ohne durch Beitragserhebung die Straßenbaukosten auf die bevorteilten Grundstückseigentümer anteilig abwälzen zu können. Die Kompensation soll aus zusätzlichen Landesmitteln über die Erhöhung der Grunderwerbsteuer finanziert werden. Dies erfordert die Änderung des Kommunalabgabengesetzes Mecklenburg-Vorpommern (KAG M-V) sowie die Änderung des Grunderwerbsteuergesetzes Mecklenburg-Vorpommern.

B Lösung

Das KAG M-V wird geändert. Für gemeindliche Straßenbaumaßnahmen, deren Durchführung ab dem 1. Januar 2018 beginnt, wird eine Beitragserhebung ausgeschlossen. Für die Straßenbaumaßnahmen, deren Durchführung in den Jahren 2018 und 2019 beginnt, erstattet das Land die den Gemeinden konkret entstehenden Beitragsausfälle. Die kommunalen Satzungsgeber werden ermächtigt, eine Stundungsregelung zur Abwendung übermäßiger Beitragsbelastungen durch Satzung zu erlassen, wonach den Beitragspflichtigen auf Antrag eine Zahlung der Beiträge in bis zu zehn Jahresraten eingeräumt wird sowie die Möglichkeit einer Verlängerung der Stundungsregelung auf bis zu zwanzig Jahresraten für Härtefälle.

Ab 2020 erfolgt zur Kompensation für den Wegfall der Straßenbaubeiträge eine pauschale Mittelzuweisung an die Gemeinden, die sich bis einschließlich 2024 auf jährlich insgesamt 25 Millionen Euro beläuft und die ab 2025 mindestens 30 Millionen Euro jährlich für alle Gemeinden zusammen beträgt. Dafür ist im Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (FAG M-V) ab 2020 ein neuer Abzugsbetrag in Höhe von 30 Millionen Euro vorzusehen. Diese Regelungen werden in einer weiteren Änderung des Kommunalabgabengesetzes im Gesetzgebungsverfahren im Rahmen der Novellierung des FAG M-V ab 2020 berücksichtigt. Durch Änderung des Grunderwerbsteuergesetzes wird der Steuersatz bei der Grunderwerbsteuer von fünf auf sechs Prozent erhöht. Betroffen sind Rechtsvorgänge, die ab dem 1. Juli 2019 verwirklicht werden. Rechtsvorgänge, die zwischen dem 30. Juni 2012 und dem 30. Juni 2019 verwirklicht wurden, unterliegen weiterhin dem bisherigen Steuersatz von fünf Prozent.

Die Beschlüsse des Innen- und Europaausschusses eröffnen dem kommunalen Satzungsgeber durch den neu in das KAG M-V aufgenommenen § 7 Absatz 7 die Möglichkeit der Umwandlung des geschuldeten Straßenbaubeitrages in eine Rentenschuld. Die Vorschrift orientiert sich an der vergleichbaren Regelung in § 135 BauGB und soll wesentlich zur Abwendung übermäßiger Beitragsbelastungen beitragen. Sie stellt eine besondere Stundungsregelung dar, indem sie eine besondere Art und Weise der Regelung der Fälligkeit für die Beitragsschuld oder die Vorausleistung eröffnet. Der Begriff der „Umwandlung“ meint deshalb vor diesem Hintergrund nicht etwa eine Ersetzung der alten Beitragsschuld durch eine neue, sondern betrifft vielmehr lediglich die Zahlungsweise. Nach der Regelung in Satz 2, die nicht auf einzelne Härtefälle beschränkt ist und auf einen Nachweis eines berechtigten Interesses verzichtet, sondern lediglich einen Antrag voraussetzt, kann eine Zahlung in bis zu zehn Jahresraten eingeräumt werden. Der Satzungsgeber kann diese Stundungsmöglichkeit ab einer bestimmten Höhe der Beitragsforderung bzw. der Vorausleistung gewähren. Für Straßenbaumaßnahmen, mit deren Durchführung vor dem 1. Januar 2018 begonnen wurde, sind Straßenbaubeiträge zu erheben. Straßenbaumaßnahmen, deren Durchführung im Zeitraum vom 1. Januar 2018 bis zum 31. Dezember 2019 beginnt, wiederum lösen eine finanzielle Ausgleichspflicht des Landes in Höhe des konkreten Beitragsausfalls aus. Straßenbaumaßnahmen, deren Durchführung ab dem 1. Januar 2020 beginnen wird, unterfallen der pauschalen finanziellen Ausgleichspflicht durch das Land, die zusammen mit dem ab 2020 geltenden FAG geregelt wird. Das Kommunalabgabengesetz muss gewährleisten, dass Straßenbaumaßnahmen diesen drei Zeiträumen eindeutig zugeordnet werden können. Hierzu regelt der Beschluss für die Straßenbaumaßnahmen, deren Durchführung im Zeitraum vom 1. Januar 2018 bis zum 31. Dezember 2019 beginnt, die gesetzliche Fiktion der Anordnung einer Kostenspaltung und einer Abschnittsbildung bezogen auf die Abschnitte und Teileinrichtungen einer Straße, mit deren Durchführung in dem betreffenden Zeitraum begonnen wird. Soweit in anderen Teilen derselben Straße im Sinne von „Abschnitt“ bzw. „Teileinrichtung“ vor dem 1. Januar 2018 mit der Durchführung von Maßnahmen begonnen wurde, gilt hier die Beitragserhebungspflicht für diese Teilmaßnahmen. Nach dem 31. Dezember 2019 begonnene Teilmaßnahmen unterfallen wiederum der pauschalen finanziellen Ausgleichspflicht durch das Land. Weiterhin hat sich der Ausschuss dafür ausgesprochen, dass es auf die Wirksamkeit der Satzung für die Erstattung nicht ankommt.

Um die für das Erstattungsverfahren notwendigen Voraussetzungen zu schaffen, kann die Erstattung frühestens ab dem 1. Juli 2020 beantragt werden. Für den Antrag auf Erstattung gilt die bei Beitragsforderungen geregelte zeitliche Obergrenze nach § 12 Absatz 2 Nummer 1 KAG M-V entsprechend. Die Verordnungsermächtigung zielt darauf ab, das Verfahren zur Erstattung der konkreten Beitragsausfälle zu regeln.

Einvernehmen im Ausschuss

C Alternativen

Keine.

D Kosten

Für die Straßenbaumaßnahmen, deren Durchführung in den Jahren 2018 und 2019 beginnt und für die das Land den Gemeinden die konkret entstehenden Beitragsausfälle erstattet, entstehen nach Schätzung des Landes Haushaltsausgaben von voraussichtlich bis zu 40 Millionen Euro. Diese Ausgaben sollen durch temporäre Absenkung der pauschalen Mittelzuweisung um 5 Millionen auf 25 Millionen Euro in den Jahren 2020 bis 2024 sowie durch Mehreinnahmen aufgrund der Grunderwerbsteuererhöhung ab dem 2. Halbjahr 2019 sowie durch Entnahmen aus der Ausgleichsrücklage finanziert werden. Etwaige Mehrbedarfe im Haushaltsjahr 2019 werden im Rahmen der Bewirtschaftung gedeckt. Für Straßenbaumaßnahmen, deren Durchführung ab dem 1. Januar 2020 beginnt, erfolgt zur Kompensation für den Wegfall der Straßenbaubeiträge eine pauschale Mittelzuweisung an die Gemeinden, die sich bis einschließlich 2024 insgesamt auf jährlich 25 Millionen Euro beläuft und ab 2025 mindestens 30 Millionen Euro beträgt. Aus der für die Gegenfinanzierung erfolgten Erhöhung der Grunderwerbsteuer ist mit sicheren jährlichen Mehreinnahmen von 30 Millionen Euro zu rechnen. Mit der Abschaffung der Beitragserhebung für alle gemeindlichen Straßenbaumaßnahmen, deren Durchführung ab dem 1. Januar 2018 beginnt, entfällt für die Gemeinden erheblicher Vollzugsaufwand für die Berechnung, Heranziehung und Durchsetzung von Beitragsansprüchen hinsichtlich beitragsfähiger Straßenbaumaßnahmen. Die Ausreichung der jährlichen Pauschale ab 2020 verursacht einen geringfügigen Vollzugsaufwand. Das Erstattungsverfahren für die gemeindlichen Beitragsausfälle bei Straßenbaumaßnahmen, deren Durchführung in den Jahren 2018 und 2019 beginnt, hingegen führt zu einem erheblichen Vollzugsaufwand beim Land. Dieser administrative Aufwand soll insgesamt durch das Landesförderinstitut Mecklenburg-Vorpommern übernommen werden. Die Änderung der Grunderwerbsteuer löst keinen zusätzlichen Vollzugsaufwand aus.

Beschlussempfehlung

Der Landtag möge beschließen,

den Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und SPD auf Drucksache 7/3408 mit folgenden Maßgaben und im Übrigen unverändert anzunehmen:

Artikel 2 wird wie folgt geändert:

I. § 7 Absatz 7 wird wie folgt geändert:

1. Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„In der Satzung kann bestimmt werden, dass der Beitrag und eine Vorausleistung auf den Beitrag ab einer bestimmten Höhe auf Antrag des Beitragsschuldners durch Bescheid in Form einer Rente gezahlt wird.“

2. Nach Satz 1 wird folgender Satz 2 eingefügt:

„Lässt die Gemeinde eine Verrentung zu, so ist der Beitrag oder die Vorausleistung auf den Beitrag durch Bescheid in eine Schuld umzuwandeln, die in höchstens zehn Jahresleistungen zu entrichten ist.“

3. In dem neuen Satz 3 wird die Angabe „Satz 1“ durch die Angabe „Satz 2“ ersetzt.

II. § 8a wird wie folgt geändert:

1. Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Für Straßenbaumaßnahmen, deren Durchführung ab dem 1. Januar 2018 beginnt, werden keine Beiträge erhoben.“

2. Absatz 2 wird wie folgt geändert:

a) Satz 3 wird durch folgende Sätze ersetzt:

„Auf die Wirksamkeit der Satzung kommt es für die Erstattung nicht an. Straßenbaumaßnahmen nach Absatz 1 Satz 1, die auf Teileinrichtungen nach § 7 Absatz 3 oder auf Abschnitte nach § 8 Absatz 4 beschränkt sind, gelten ungeachtet hierzu ergangener Kostenspaltungs- oder Abschnittsbildungsbeschlüsse als selbständig abrechenbare Maßnahmen für die vom Land zu leistende Erstattung.“

b) Der folgende Satz wird angefügt:

„§ 12 Absatz 2 Nummer 1 gilt entsprechend.“

3. Folgender Absatz 3 wird angefügt:

„(3) Das Ministerium für Inneres und Europa wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung nähere Bestimmungen über das Erstattungsverfahren nach Absatz 2 zu treffen.“

Schwerin, den 6. Juni 2019

Der Innen- und Europaausschuss

Marc Reinhardt

Vorsitzender und Berichterstatter

Bericht des Abgeordneten Marc Reinhardt

I. Allgemeines

Der Landtag hat den Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und SPD „Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung der Straßenbaubeiträge“ auf Drucksache 7/3408 in seiner 61. Sitzung am 10. April 2019 beraten und federführend an den Innen- und Europaausschuss sowie mitberatend an den Rechtsausschuss, den Finanzausschuss, den Wirtschaftsausschuss und den Energieausschuss überwiesen.

Der Innen- und Europaausschuss hat zu dem Gesetzentwurf in seiner 58. Sitzung am 9. Mai 2019 eine öffentliche Anhörung durchgeführt und dem Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern e. V., dem Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern e. V., dem Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern, der Landeshauptstadt Schwerin, dem Bürgermeister der Stadt Bad Doberan, dem Präsidenten des Verwaltungsgerichts Schwerin, Herrn Dr. Joachim Kronisch, dem Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts und des Finanzgerichts Mecklenburg-Vorpommern, Herrn Prof. Dr. Michael Sauthoff, dem Verband Deutscher Grundstücksnutzer e. V. sowie Herrn Gustav Graf von Westarp für die Volksinitiative „FAIRE STRASSE“ die Möglichkeit gegeben, eine Stellungnahme abzugeben. In Bezug auf die Ergebnisse der Anhörung wird auf die entsprechenden Hinweise im Abschnitt Anhörungsergebnisse verwiesen.

Eine unaufgeforderte Stellungnahme hat der Vorsitzende Richter am Bundesverwaltungsgericht a. D. Herr Prof. Dr. Hans-Joachim Driehaus abgegeben.

Der Innen- und Europaausschuss hat in seiner 62. Sitzung am 6. Juni 2019 den Gesetzentwurf abschließend beraten und diesem mit dem vom Ausschuss vorgesehenen Änderungen zugestimmt.

II. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

1. Rechtsausschuss

Der Rechtsausschuss hat den Gesetzentwurf in seiner 52. Sitzung sowie abschließend in seiner 53. Sitzung am 15. Mai 2019 beraten und teilt dem federführenden Innen- und Europaausschuss das folgende mitberatende Votum mit:

„Der Rechtsausschuss empfiehlt mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU und DIE LINKE gegen die Stimmen der Fraktion der AfD und Enthaltung vonseiten der Fraktion Freie Wähler/BMV die unveränderte Annahme des Gesetzentwurfes, soweit die Zuständigkeit des Ausschusses gegeben ist.“

Die Überschrift, den Artikel 1 und den Artikel 3 hat der Ausschuss einvernehmlich angenommen bei Enthaltung vonseiten der Fraktion Freie Wähler/BMV und Zustimmung der übrigen Fraktionen; der Artikel 2 wurde mehrheitlich angenommen mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU und DIE LINKE gegen die Stimmen der Fraktion der AfD und Enthaltung vonseiten der Fraktion Freie Wähler/BMV.“

2. Finanzausschuss

Der Finanzausschuss hat den Gesetzentwurf in seiner 57. Sitzung am 16. Mai 2019 abschließend beraten und in Abwesenheit der Fraktion Freie Wähler/BMV mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU und einer Stimme der Fraktion der AfD, bei Enthaltung der Fraktion DIE LINKE und einer Stimmenthaltung der Fraktion der AfD einvernehmlich beschlossen, dem federführenden Innen- und Europaausschuss aus finanzpolitischer Sicht die unveränderte Annahme des Gesetzentwurfes zu empfehlen.

Gemäß § 55 Absatz 3 wurde aufgrund der möglichen Finanzrelevanz des Änderungsantrages der Fraktionen der CDU und SPD das Verfahren erneut dem Finanzausschuss vorgelegt. Dieser hat am 6. Juni 2019 eine zweite Stellungnahme abgegeben:

Der Finanzausschuss hat den Gesetzentwurf in seiner 58. Sitzung am 6. Juni 2019 unter Einbeziehung des vorliegenden Änderungsantrages der Fraktionen der CDU und SPD erneut beraten und mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU und DIE LINKE, einer Gegenstimme der Fraktion Freie Wähler/BMV und Enthaltung der Fraktion der AfD beschlossen, dem federführend zuständigen Innen- und Europaausschuss gemäß § 55 Absatz 3 GO LT aus finanzpolitischer Sicht zu empfehlen, den Gesetzentwurf mit der Maßgabe des vorliegenden Änderungsantrages und im Übrigen unverändert anzunehmen.

3. Wirtschaftsausschuss

Der Wirtschaftsausschuss hat den Gesetzentwurf in seiner 58. Sitzung am 16. Mai 2019 im Rahmen seiner Zuständigkeit abschließend beraten und empfiehlt einvernehmlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD und CDU bei Enthaltung seitens der Fraktionen der AfD, DIE LINKE und Freie Wähler/BMV, den Gesetzentwurf unverändert anzunehmen.

4. Energieausschuss

Der Ausschuss für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung hat den Gesetzentwurf während seiner 54. Sitzung am 15. Mai 2019 abschließend beraten und empfiehlt dem federführenden Innen- und Europaausschuss auf der Grundlage seiner fachlichen Zuständigkeiten einvernehmlich, bei Zustimmung der Fraktionen der SPD und CDU, bei Enthaltung seitens der Fraktionen der AfD und DIE LINKE sowie bei Abwesenheit der Fraktion Freie Wähler/BMV, den Gesetzentwurf unverändert anzunehmen.

III. Wesentliche Ergebnisse der Beratungen des Innen- und Europaausschusses

1. Wesentliche Ergebnisse der öffentlichen Anhörung

Im Folgenden werden die wesentlichen Aussagen, allgemeinen Einschätzungen und Kritikpunkte aus den schriftlichen Stellungnahmen und mündlichen Beiträgen zu der öffentlichen Anhörung am 9. Mai 2019 dargestellt.

Der Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern e. V. hat erklärt, bei einer Abschaffungspflicht zur Erhebung von Straßenbaubeiträgen müsse sich die kommunale Körperschaft, die den Ausbau vornehme, andere Finanzierungsquellen suchen. Dem werde mit der Einführung eines neuen Abzugsbetrages im Rahmen der Novellierung des Finanzausgleichgesetzes Mecklenburg-Vorpommern ab 2020 entsprochen. Der durch die Ausreichung der jährlichen Pauschale ab 2020 verursachte geringfügige Vollzugsaufwand bei den Gemeinden sei zu begrüßen. Zu klären sei zudem die Verteilung der pauschalierten Mittel und der Umgang mit einer möglichen Unterdeckung bei Gemeinden, welche diese sonst durch die Straßenbaubeiträge ausgeglichen hätten, um zu gewährleisten, dass die nun durch die vereinbarte Infrastrukturpauschale finanzierten, gemeindlichen Straßenbaumaßnahmen zeitnah beginnen könnten.

Der Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern e. V. hat angemerkt, der Gesetzentwurf stelle einen Systembruch dar, schaffe neue Ungerechtigkeiten, sei sachlich nicht gerechtfertigt und werde auch der Realität im Land nicht gerecht. Die kommunale Infrastruktur leide unübersehbar unter einem erheblichen Sanierungsstau, welcher ab dem Jahr 2020 in Ermangelung einer zielgerichteten und bedarfsgerechten Gegenfinanzierung für die Beitragsausfälle durch den Gesetzentwurf weiter verschlimmert werde. Der Gesetzentwurf enthalte lediglich einen Hinweis, dass Regelungen zur Höhe der Kompensationszahlungen ab dem Jahr 2020 einer weiteren Änderung des Kommunalabgabengesetzes im Rahmen der Novellierung des Finanzausgleichgesetzes Mecklenburg-Vorpommern vorbehalten seien. Für die Kämmerer fehle es bei dieser Rechtslage an Planungssicherheit. Dies werde im Ergebnis dazu führen, dass mangels einer gesicherten Finanzierung bereits geplante Maßnahmen gestrichen werden müssten. Eine Regelung der Kompensationszahlungen müsse daher zwingend im Rahmen des Gesetzentwurfes erfolgen. Es liege ein konnexitätsrelevanter Sachverhalt im Sinne des Artikel 72 Absatz 3 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vor, sodass ein Verzicht auf eine Kompensationsregelung im Gesetzgebungsverfahren einen Verstoß gegen die Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern darstelle und zur Rechtswidrigkeit des Gesetzes führe. Man fordere den Landtag daher auf, die Regelungen für die Kompensationszahlungen ab dem Jahr 2020 in dieses Gesetz mit aufzunehmen. Unabhängig hiervon sei man der Ansicht, dass die in Aussicht gestellten Beträge nicht ausreichten. Ab 2025 seien jährlich 30 Millionen Euro für die Kompensation der Beitragsausfälle vorgesehen. Auf der Grundlage eigener Berechnungen komme man auf einen wesentlich höheren Kompensationsbedarf. Der ehemalige Finanzminister habe im Vorfeld zu dem Gesetzentwurf immer wieder darauf abgestellt, die Städte und Gemeinden hätten im Durchschnitt der letzten 20 Jahre jährlich 15 Millionen Euro an Straßenausbaubeiträgen eingenommen. Dies lasse aber unberücksichtigt, dass viele Straßen in Sanierungsgebieten lägen und somit durch Sanierungsausgleichsbeiträge von den Bürgerinnen und Bürgern bezahlt worden seien. In allen Neubaugebieten seien die Straßen durch Erschließungsbeiträge beziehungsweise Kaufverträge finanziert worden. Auch diese Straßen müssten nach Ablauf der Abschreibung durch Straßenbaubeiträge kofinanziert werden. Hinzu komme, dass Städte und Gemeinden nur dann Straßen sanieren können, wenn sie über ausreichende Eigenmittel verfügt hätten, was häufig genug nicht der Fall gewesen sei. Auch müsse man die stetig steigenden Baukosten mitberücksichtigen. Mit der Abschaffung der Straßenbaubeiträge bewirke man eine Benachteiligung von Eigentümern, deren Grundstücke in einem Sanierungsgebiet lägen, da der Ausgleichsbeitrag nach § 154 Baugesetzbuch nicht durch den Landesgesetzgeber abgeschafft werden könne. Ferner seien noch sehr viele Straßensanierungen, die bereits vor dem 1. Januar 2018 begonnen worden, abzurechnen.

Hier bestehe ein enormes Streitpotenzial, da die Bereitschaft der Grundstückseigentümer zur Zahlung der Beiträge aufgrund der Diskussion über deren Abschaffung stark nachlasse. Auch könnten Straßenbaumaßnahmen, die nach dem 1. Januar 2020 begannen, noch Beitragspflichten auslösen. So etwa bei Straßen, die zwar bereits endgültig hergestellt worden seien, bei denen aber neue Teileinrichtungen - wie beispielsweise Straßenbeleuchtung, Gehwege, Radweg - dazu kämen. Teile von Erschließungsanlagen seien unter den Voraussetzungen des § 242 Absatz 9 Baugesetzbuch nach Erschließungsbeitragsrecht abzurechnen. Hier würden auch in Zukunft Erschließungsbeiträge fällig werden, obwohl es sich nicht um Neuerschließungen, sondern um Verbesserungen an vorhandenen Straßen handele. Die Abschaffung der Pflicht zur Erhebung von Straßenbaubeiträgen sei gegenüber den Grundstückseigentümern ungerecht, die bisher zu Straßenbaubeiträgen herangezogen worden seien. Entgegen der Vorbemerkung im Gesetzentwurf entfalle für die Gemeinden mit der Abschaffung der Beitragserhebung nicht ein erheblicher Verwaltungsaufwand. Entfallen werde lediglich die automatisierte Erstellung der Beitragsbescheide sowie die Durchsetzung einzelner Beitragsforderungen. Dagegen erfordere die auf die jeweilige Straßenbaumaßnahme bezogene konkrete Beitragsforderung der Gemeinde, die Gegenstand des Erstattungsverfahrens werde, eine umfassende Beitragskalkulation, für welche die Ermittlung des beitragsfähigen sowie umlagefähigen Aufwandes und - sofern gemeindliche Grundstücke in das Abrechnungsgebiet fielen - die Ermittlung der grundstücksbezogenen Vorteilsflächen notwendig werde. Auch bleibe die Erhebungspflicht für Erschließungsbeiträge sowie für Ausgleichsbeiträge in Sanierungsgebieten gemäß Baugesetzbuch bestehen. Somit werde die Abschaffung der Straßenbaubeiträge nicht dazu führen, dass die Kommunen Sach- und Personalkosten vollständig einsparen könnten. Für die Berechnung und Bescheidung von Erschließungsbeiträgen und Ausgleichsbeiträgen werde weiterhin fachkundiges Personal erforderlich und müsse mithin vorgehalten werden. Bei der Erhöhung der Grunderwerbsteuer handele es sich nicht um eine die Anforderungen des Konnexitätsprinzips nach Artikel 72 Absatz 3 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern erfüllende Gegenfinanzierung. Unerheblich sei, aus welcher Quelle das Land die Kompensationszahlungen finanziere, sofern diese zu 100 Prozent ersetzt würden. Der Gesetzesentwurf enthalte indes lediglich Absichtserklärungen, aber keine Regelungen für die Zeit ab 2020. Zudem werde die Abschaffung der Grunderwerbsteuer derzeit öffentlich diskutiert. Problematisch sehe man auch die Regelung § 7 Absatz 7 des Gesetzentwurfes. Es sei zu erwarten, dass ein in dieser Weise angelegter Aufschub zum Regelfall der Festsetzungen werde, der selbst bei Kleinbeträgen und/oder hinreichender Solvenz für eine sofortige Leistung beantragt werde und zu gewähren sei. Jeder Aufschub führe trotz dessen Verzinsung zu einem verspäteten Finanzmittelzufluss und sei daher nur bei Vorliegen einer erheblichen Härte im jeweiligen Einzelfall gerechtfertigt. Man rege daher an, § 7 Absatz 7 Satz 1 zu streichen. Es genüge sinngemäß die Regelung in Satz 2, wonach bei Vorliegen einer erheblichen Härte durch Bescheid Jahresleistungen festgesetzt werden könnten. Auch unterlägen die wirtschaftlichen und tatsächlichen Verhältnisse der Schuldner stetigen Veränderungen. Nicht auszuschließen sei daher, dass Härtegründe entfielen. Ratsamer als einen Aufschub von zwanzig Jahren nach einmaliger Prüfung des Vorliegens eines Härtefalls sei es daher, in zeitlichen Abständen eine erneute Prüfung und Bestätigung der Härtegründe als Voraussetzung für einen weiteren Aufschub anzulegen. Im Sinne eines einheitlichen Verwaltungshandels in Mecklenburg-Vorpommern rege man dringend an, eine Landesregelung zur Höhe der Verzinsung aufzunehmen. Die vorgesehene Verlagerung auf die Kommune eröffne Raum für Rechtstreitigkeiten zur Rechtfertigung der in den Satzungen festgesetzten Zinshöhe.

Die Regelung in § 7 Absatz 7 Satz 6 bedürfe einer klareren Formulierung, aus welcher hervorgehe, inwieweit festgesetzte Zinsen von dem Begriff der Jahresraten erfasst würden. Auch Zinsen müssten zur Vermeidung wirtschaftlicher Nachteile im Verwertungsfall eindeutig der dinglichen Bevorrechtigung unterfallen. Ferner werde angeregt, eine sofortige Fälligkeit auch bei Veräußerungen von Teilen des Grundstückes, bei Verfügungen von Todes wegen und Schenkungen anzulegen. Auch in diesen Fällen erfolge in der Regel ein Wechsel in der Eigentümerstellung, welcher mit veränderten wirtschaftlichen Verhältnissen einhergehen könne. Notwendig sei die Sofortfälligkeit im Fall der Beschlagnahme des die Belastung auslösenden Grundstückes, damit aus diesem im Zwangsverfahren vollständige Befriedigung erlangt werden könne, ohne einen Ersteher zu belasten. Die sofortige Fälligkeit solle ebenfalls dann entstehen, wenn über das Vermögen des Schuldners das Insolvenzverfahren eröffnet werde. Alternativ könne die Regelung aus § 41 Absatz 2 Insolvenzordnung für nicht anwendbar erklärt werden, um eine Abzinsung von später fälligen Forderungen abzuwenden.

Der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern hat ausgeführt, dass der Wegfall der Straßenbaubeiträge ab 2020 mit pauschalen Mittelzuweisungen an die Gemeinden kompensiert werden solle. Diese Mittelzuweisungen würden nach der Begründung zum Gesetzentwurf - ungeachtet des Erstattungsverfahrens für den Zeitraum vom 1. Januar 2018 bis zum 31. Dezember 2019 - für die Jahre 2020 bis einschließlich 2024 jährlich 25 Millionen Euro und anschließend 30 Millionen Euro betragen. Zur Refinanzierung seiner Kompensation plane das Land, den Steuersatz der Grunderwerbsteuer von fünf Prozent auf sechs Prozent anzuheben. Bei Erhöhung der Grunderwerbsteuer würden im Ergebnis Grundeigentümer, die von den bislang beitragspflichtigen Straßenbaumaßnahmen profitierten, künftig mit Landesmitteln entlastet werden. Im Gegenzug würden die Erwerber von Grundeigentum, deren Grundstück keinen konkreten Bezug zu den Straßenbaumaßnahmen aufweise, belastet werden. Die Grunderwerbsteuer könne grundsätzlich nicht fremdfinanziert werden. Daher müsse der Erwerber zu deren Finanzierung auf Eigenmittel zurückgreifen. Auch aus diesem Grund werde an der Grunderwerbsteuer unter anderem kritisiert, dass sie die Erwerbsbeziehungsweise Baunebenkosten erhöhe, damit ein Transaktions- und Investitionshemmnis darstelle und letztendlich auch die Bildung von Wohneigentum erschwere. Im Übrigen werde der Erwerber eines Grundstückes, welches Vorteile durch eine bislang beitragspflichtige Straßenbaumaßnahme erlange, bei wertbasierter Preissteigerung des Grundstückes und erhöhter Grunderwerbsteuer doppelt belastet. Bezweifelt werde, ob die Erhöhung der Grunderwerbsteuer um einen Prozentpunkt bei langfristiger bedarfs- und zukunftsorientierter Betrachtung tatsächlich ausreichend zur Refinanzierung der für die für die notwendigen Straßenbaumaßnahmen erforderlichen Mittelzuweisungen sei. Beachtung finden müsse dabei auch die hohe Zahl der in den 1990er Jahren hergestellten beziehungsweise erneuerten Gemeindestraßen. In der Regel entstünden circa 30 Jahre nach der erstmaligen Herstellung einer Gemeindestraße oder deren bislang beitragsfähigen Erneuerung beziehungsweise Verbesserung verschleißbedingte Sanierungsbedarfe. Damit dürften ab 2020 Sanierungsbedarfe gehäuft auftreten. Hinsichtlich der prognostizierten Mehreinnahmen werde in der Begründung des Gesetzentwurfes lediglich darauf hingewiesen, dass mit sicheren jährlichen Mehreinnahmen in Höhe von 30 Millionen Euro zu rechnen sei. Die Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer unterlägen allerdings in hohem Maße der Dynamik des Immobilienmarktes. Im Vergleich zum gesamten Steueraufkommen handele es sich bei der Grunderwerbsteuer um eine volatile Einnahme.

Ausweislich der Gesetzesbegründung werde der konnexitätsrelevante Mehrbelastungsausgleich für die Straßenbaumaßnahmen, deren Durchführung ab dem 1. Januar 2020 beginne, im Rahmen einer weiteren Änderung des Kommunalabgabengesetzes Mecklenburg-Vorpommern im Zusammenhang mit der Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern ab 2020 geregelt. Vor diesem Hintergrund sei davon auszugehen, dass das Prognoserisiko vom Land getragen werde. Dies könne den Landeshaushalt zusätzlich belasten und gegebenenfalls eine weitere Erhöhung der Grunderwerbsteuer erfordern. Anlieger hätten Straßenbaumaßnahmen und deren Umfang bislang wegen der damit verbundenen Beitragspflicht tendenziell eher ablehnend beziehungsweise kritisch gegenüberstanden. Dieses Korrektiv werde künftig entfallen. Insoweit sei vom Land sicherzustellen, dass die weitergeleiteten Mittel durch die Gemeinden bedarfsgerecht und sparsam eingesetzt würden. Der Gesetzentwurf, einschließlich Begründung, enthalte keine näheren Regelungen beziehungsweise Erläuterungen zu der Frage, wie die Landesmittel an die Kommunen möglichst zielgenau und bedarfsgerecht weitergeleitet würden. In diesem Zusammenhang werde eine pauschale Zuweisung nach Gemeindestraßenkilometern erörtert. Es sei fraglich, ob dieser Maßstab eine zielgenaue und bedarfsgerechte Mittelausreichung für Straßenbaumaßnahmen gewährleiste. Erfahrungsgemäß könne eine Gemeinde mit einer hohen Kilometerzahl einen geringeren Sanierungsbedarf aufweisen als eine Gemeinde mit einer vergleichsweise niedrigen Kilometerzahl. Unklar bleibe auch, ob und inwieweit andere Anlagen, wie beispielsweise Gehwege, Radwege, Plätze, die bislang der Beitragspflicht unterfielen, im Verteilerschlüssel berücksichtigt würden. Vorgesehen sei, die pauschalen Mittelzuweisungen von 2020 bis einschließlich 2024 von 30 Millionen Euro auf 25 Millionen Euro pro Jahr abzusenken, obwohl das Land einen jährlichen Betrag von 30 Millionen Euro als grundsätzlich notwendigen konnexitätsrelevanten Mehrbelastungsausgleich für erforderlich erachte. Dieser Betrag zum Ausgleich werde in den Jahren 2020 bis 2024 nicht erreicht. Die Gesetzesbegründung enthalte keine Ausführungen dazu, ob und wie dieser Umstand mit dem Konnexitätsprinzip vereinbar sei. Die Stundungsregelung nach § 7 Absatz 7 des Gesetzentwurfes werde in das Ermessen der Gemeinden gestellt. Zu befürchten sei, dass die Haushaltslage der Kommune die Ermessenausübung beeinflussen und zu einer landesweit unterschiedlichen Behandlung der Abgabenschuldner führen werde. Dies widerspreche dem Gedanken einer landesweit anzustrebenden, möglichst gleichartigen Behandlung der Beitragsschuldner und verlagere diesbezügliche Problemlagen auf die Vollzugsebene. Zudem könnten die Stundungsmöglichkeiten zu Verzögerungen bei der Beschaffung von Einnahmen führen sowie eine Zwischenfinanzierung durch die Kommune - einschließlich deren Aufgabenträgern, wie zum Beispiel Zweckverbänden - erhöhen und verlängern. Anders als es der Gesetzesbegründung zum neu angefügten § 12 Absatz 6 Kommunalabgabengesetz Mecklenburg-Vorpommern zu entnehmen sei, lasse der vorgesehene Gesetzeswortlaut keine Beschränkung auf den Zinssatz bei Stundungen zu. Soweit der Gesetzgeber eine gesonderte Regelung zu Stundungszinsen im Kommunalabgabengesetz Mecklenburg-Vorpommern für erforderlich halte, rege man eine solche Regelung und Entscheidung zur Höhe der Stundungszinsen durch den Gesetzgeber im Zusammenhang mit § 7 Absatz 7 des Gesetzentwurfes an.

Die Landeshauptstadt Schwerin hat die Aufhebung der bisherigen Gesetzgebung des Landes Mecklenburg-Vorpommern zu den kommunalen Straßenausbaubeiträgen begrüßt. Dem schutzwürdigen Vertrauen der Gemeinden in den Fortbestand der Regelungen zum Straßenausbaubeitragsrecht für die seit dem 1. Januar 2018 begonnenen Straßenbaumaßnahmen werde durch das Erstattungsverfahren ausreichend Rechnung getragen. Aus finanzieller Sicht bedürfe es jedoch dringend eines verlässlichen Kompensationsverfahrens ab 2020. Viele Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern planten ihre Haushaltswirtschaft in Form von Doppelhaushalten. So sei der Doppelhaushalt der Landeshauptstadt Schwerin für die Jahre 2019 und 2020 am 16. April 2019 vom Ministerium für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern genehmigt worden. Darin enthalten seien auch Einzahlungen aus Straßenausbaubeiträgen für investive Straßenbaumaßnahmen für das Haushaltsjahr 2020 und folgende Haushaltsjahre. Zum Zeitpunkt der Planung dieses Doppelhaushaltes habe das bisherige Recht ohne Einschränkungen gegolten. Die Landeshauptstadt Schwerin als Konsolidierungskommune sei gezwungen, den städtischen Eigenanteil investiver Baumaßnahmen aus Investitionskrediten zu finanzieren. Sofern die veranschlagten Beiträge für Baumaßnahmen ab 2020 nicht in voller Höhe vom Land kompensiert würden, erwachse eine Finanzierungslücke, die man lediglich durch Leistungskürzungen beziehungsweise zusätzliche Schulden schließen könne. Straßenbaumaßnahmen, deren Ausführung sich über mehrere Jahre erstreckten, würden ohne den vollständigen Ausgleich der in der mittelfristigen Finanzplanung veranschlagten Einzahlungsansätze ohne gesicherte Finanzierung sein. Eine gesicherte Finanzierung sei jedoch stets Voraussetzung für die Gewährung von Fördermitteln. Selbst die Verankerung einer pauschalierten Mittelzuweisung als Kompensationszahlung im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zur Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes ab 2020 biete den Kommunen keinerlei Planungssicherheit für ihre dringend erforderlichen Investitionsvorhaben im kommunalen Straßenbau. Erforderlich sei die Zusicherung einer Vollerstattung der geplanten, veranschlagten Straßenausbaubeiträge. Die konkrete Gegenfinanzierung bilde einen entscheidenden Faktor, der über die Qualität der erforderlichen Infrastruktur in diesem Bundesland entscheide und die kommunale Finanzsituation signifikant beeinflussen werde. Hierzu bedürfe es der Ergänzungen in den gesetzlichen Regelungen. Gemäß Gesetzentwurf sollten als Kompensation der wegfallenden Straßenausbaubeiträge Zuweisungen von Landeseinnahmen aus der Grunderwerbsteuer an die Gemeinden erfolgen. Maßstab der Zuweisung sollten die Straßenkilometer in den Gemeinden bilden. Man sei in Mecklenburg-Vorpommern die Stadt mit dem relativ höchsten Pendleraufkommen; in der Region Westmecklenburg sei man der Straßenverkehrsknotenpunkt schlechthin. Dadurch unterscheide sich der Ausbaustandard des Straßenkilometers in Schwerin beträchtlich von den Anforderungen der ländlich geprägten Gemeinden oder Orte. So hätten manche Anliegerstraßen in Schwerin tatsächlich Verkehre abzuwickeln, die mit 3.000 bis 4.000 Kraftfahrzeugen pro Werktag über dem Gesamtverkehrsaufkommen ganzer dörflicher Gemeinden und kleinerer Orte liege. Aufgrund der bestehenden Verkehrslasten entstünden in der Landeshauptstadt deutlich größere bautechnische Aufwände, als sie in eher ländlich geprägten Gemeinden wegen des dort geringeren Verkehrsaufkommens erforderlich seien. Dieser zentrale Aspekt müsse bei der gesetzlichen Neuregelung der Gegenfinanzierung Beachtung finden. Bei der Gegenfinanzierung müsse daher ein gewichteter Kilometer als Verteilungsmaßstab geschaffen und zugrunde gelegt werden, der den besonderen Lasten der größeren städtischen Gemeinden im Land Rechnung trage. Mit der Abschaffung der Straßenausbaubeiträge hätten die Kommunen als Träger der Straßenbaulast die volle Finanzierungslast zu tragen, ohne die Straßenbaukosten durch eine Beitragserhebung auf die bevorteilten Grundstückseigentümer anteilig abwälzen zu können.

In Schwerin gelte dies somit auch für die Bundes- und Landstraßen innerhalb der festgesetzten Ortsdurchfahrten. Nicht nur für Schwerin könne festgestellt und belegt werden, dass die derzeitige Investitionshöhe nicht geeignet sei, den Substanzverzehr aufzuhalten. Hierfür sei ein deutlich höheres Investitionsvolumen nötig. Sofern der vom Land erhaltene Zuschuss nur auf der Höhe der tatsächlich durchgeführten Investitionen basiere, bleibe die Möglichkeit, in Zukunft die Investitionshöhe dem bestehenden Bedarf anzupassen, versperrt, weil die Kompensation der fortgefallenen Beiträge fehle. Es müsse daher eine Finanzierungsregelung geschaffen werden, die deutlich höhere Investitionsraten zur Beendigung des Substanzverzehrs möglich mache. Der konnexitätsrelevante Mehrbelastungsausgleich sei nach § 8a Absatz 2 des Gesetzentwurfes vorgesehen. Hier sei zu beachten, dass Einsparungen hinsichtlich des Personal- und Sachaufwandes auf kommunaler Seite für die Berechnung, Heranziehung und Durchsetzung von Straßenbaubeiträgen erst dann vollständig greifen könnten, wenn die Spitzabrechnung der Beiträge zwischen dem 1. Januar 2018 und dem 31. Dezember 2019 vollständig dem Land übermittelt worden und die Erstattungszahlung erfolgt sei. Auch nach der Abschaffung der Straßenbaubeiträge könne es noch Jahre zu Beitragserhebungsverfahren kommen. Mithin bestehe weiterhin Personalbedarf. Problematisch sei, dass die Stadt zu Zwischenfinanzierungen gezwungen werde, weil die für das Erstattungsverfahren notwendigen Voraussetzungen erst geschaffen werden müssten, sodass eine Erstattung frühestens ab dem 1. Juli 2020 beantragt werden könne. Der Landeshauptstadt Schwerin seien die erforderlichen Kreditgenehmigungen für die Haushaltsjahre 2019 und 2020 bereits erteilt worden. Fraglich sei, ob der Begriff des konnexitätsrelevanten Mehrbelastungsausgleiches so weit ausgedehnt werden dürfe. Problematisch sehe man auch die Regelung in § 7 Absatz 7 des Gesetzentwurfes. Es sei zu erwarten, dass ein in dieser Weise angelegter Aufschub zum Regelfall der Festsetzungen werde, der selbst bei Kleinbeträgen und/oder hinreichender Solvenz für eine sofortige Leistung beantragt werde und zu gewähren sei. Jeder Aufschub führe trotz dessen Verzinsung zu einem verspäteten Finanzmittelzufluss und sei daher nur bei Vorliegen einer erheblichen Härte im jeweiligen Einzelfall gerechtfertigt. Man rege daher an, § 7 Absatz 7 Satz 1 zu streichen. Es genüge sinngemäß die Regelung in Satz 2, wonach bei Vorliegen einer erheblichen Härte durch Bescheid Jahresleistungen festgesetzt werden könnten. Auch unterlägen die wirtschaftlichen und tatsächlichen Verhältnisse der Schuldner stetigen Veränderungen. Nicht auszuschließen sei daher, dass Härtegründe entfielen. Ratsamer als einen Aufschub von zwanzig Jahren nach einmaliger Prüfung des Vorliegens eines Härtefalls sei es daher, in zeitlichen Abständen eine erneute Prüfung und Bestätigung der Härtegründe als Voraussetzung für einen weiteren Aufschub anzulegen. Im Sinne eines einheitlichen Verwaltungshandels in Mecklenburg-Vorpommern rege man dringend an, eine Landesregelung zur Höhe der Verzinsung aufzunehmen. Die vorgesehene Verlagerung auf die Kommune eröffne Raum für Rechtstreitigkeiten zur Rechtfertigung der in den Satzungen festgesetzten Zinshöhe. Die Regelung in § 7 Absatz 7 Satz 6 bedürfe einer klareren Formulierung, aus welcher hervorgehe, inwieweit festgesetzte Zinsen von dem Begriff der Jahresraten erfasst würden. Auch Zinsen müssten zur Vermeidung wirtschaftlicher Nachteile im Verwertungsfall eindeutig der dinglichen Bevorrechtigung unterfallen. Ferner werde angeregt, eine sofortige Fälligkeit auch bei Veräußerungen von Teilen des Grundstückes, bei Verfügungen von Todes wegen und Schenkungen anzulegen. Auch in diesen Fällen erfolge in der Regel ein Wechsel in der Eigentümerstellung, welcher mit veränderten wirtschaftlichen Verhältnissen einhergehen könne. Notwendig sei die Sofortfälligkeit im Fall der Beschlagnahme des die Belastung auslösenden Grundstückes, damit aus diesem im Zwangsverfahren vollständige Befriedigung erlangt werden könne, ohne einen Ersteher zu belasten.

Die sofortige Fälligkeit solle ebenfalls dann entstehen, wenn über das Vermögen des Schuldners das Insolvenzverfahren eröffnet werde. Alternativ könne die Regelung aus § 41 Absatz 2 Insolvenzordnung für nicht anwendbar erklärt werden, um eine Abzinsung von später fälligen Forderungen abzuwenden.

Der Präsident des Verwaltungsgerichtes Schwerin, Dr. Joachim Kronisch, hat erklärt, die Ergänzung der allgemeinen Regelung über Beiträge in § 7 Kommunalabgabengesetz Mecklenburg-Vorpommern um einen Absatz 7 sei aus seiner Sicht von der Zielrichtung her grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings sei der Wortlaut von Absatz 7 Satz 1 missverständlich. Nach der Begründung des Entwurfes solle Absatz 7 Satz 1 die Gemeinde zum satzungsmäßigen Erlass einer Stundungsregelung ermächtigen. Der Wortlaut des Satzes 1 spreche indes davon, dass durch Bescheid die Schuld umgewandelt werden könne. Sofern keine echte Schuldumwandlung, also die Ersetzung des bisherigen Schuldverhältnisses durch ein neues Schuldverhältnis, sondern lediglich eine spezielle Stundungsregelung in Bezug auf das bestehenbleibende Beitragsschuldverhältnis gewollt sei, sollte das nicht nur in der Gesetzesbegründung, sondern auch im Gesetz hinreichend deutlich zum Ausdruck kommen. Werde von der Option des Absatzes 7 Satz 1 durch die Gemeinde in der Beitragssatzung Gebrauch gemacht, trete neben die bisherige Möglichkeit zur ermessensabhängigen Stundung ein neues Instrument. Die Normierung eines solchen voraussetzungslosen und ermessensunabhängigen Stundungsanspruchs in der Satzung sei grundsätzlich geeignet, das naturgemäß angespannte Gläubiger-Schuldnerverhältnis im Einzelfall, insbesondere bei hoher Beitragsschuld, tendenziell zu befrieden. Die Verlängerungsmöglichkeit des Absatzes 7 Satz 2 gelte nach dem Wortlaut des Entwurfes ohne ausdrückliche Satzungsbestimmung stets, wenn die Gemeinde eine Bestimmung nach Absatz 7 Satz 1 getroffen habe. Eine satzungsmäßige Bestimmung nach Absatz 7 Satz 1 ziehe mithin die Verlängerungsmöglichkeit kraft Gesetzes nach. Die Verlängerungsvoraussetzung der erheblichen Härte entspreche der Stundungsregelung in § 222 Satz 1 Abgabenordnung und dürfte daher in der Anwendungspraxis hier wie dort handhabbar sein. Nicht geregelt würden Fragen der Antragstellung. So bleibe offen, wann ein solcher Antrag frühestens gestellt werden könne. Da keine Antragsfrist normiert sei und die Gemeinde insoweit auch nicht ermächtigt werde, dürfte ein solcher Antrag zeitlich unbefristet gestellt werden können. Der Entwurfstext spreche in Absatz 7 Satz 1, 2 und 3 von Jahresleistungen, in Satz 6 demgegenüber von Jahresraten. Hier sollte begriffliche Einheitlichkeit angestrebt werden. § 8a Absatz 1 des Gesetzesentwurfes sehe vor, dass die dort bezeichneten Straßenbaumaßnahmen keine Beitragspflichten auslösten. Das erscheine begrifflich unpräzise, weil Beitragspflichten nicht durch Straßenbaumaßnahmen ausgelöst würden, sondern kraft gesetzlicher Anordnung bei Vorliegen der gesetzlich normierten Voraussetzungen entstünden. Gemeint sein dürfte, dass für Straßenbaumaßnahmen, deren Durchführung ab dem 1. Januar 2018 begonnen wurden oder deren Durchführung nach Inkrafttreten des Abschaffungsgesetzes beginne, keine Straßenbaubeiträge erhoben würden. Die Anknüpfung für den Wegfall der Straßenbaubeiträge an den Beginn der Durchführung sehe er als grundsätzlich nicht problematisch an. Der unbestimmte Rechtsbegriff des Beginns der Durchführung im Sinne eines ersten Spatenstichs sei handhabbar. Der Vorzug der vorgesehenen Anknüpfung gegenüber einer stichtagsmäßigen anderen Anknüpfung, etwa an die Bekanntgabe eines Beitragsbescheides, liege in der Vermeidung ansonsten womöglich relevanter Zufälligkeiten, etwa je nachdem, ob dem Betroffenen noch vor oder nach dem Stichtag ein Bescheid wirksam bekannt gegeben worden sei.

Auch das Abstellen auf den 1. Januar 2018 sehe er derzeit als unproblematisch an. Jede Stichtagsregelung teile in eine Zeit vor und in eine Zeit nach dem Stichtag ein. Damit verbundene subjektiv empfundene Ungerechtigkeiten seien hinzunehmen, jedenfalls sofern sachliche Gründe den gewählten Stichtag tragen und nicht zwingende andere sachliche Gründe dem entgegenstehen würden. Die Kompensationsregelung des Absatzes 2 dürfte dem vom Gesetzentwurf selbst zugrunde gelegten Konnexitätsprinzip jedenfalls insoweit noch entsprechen, als der Gesetzentwurf die Kompensation für die Jahre ab 2020 im Rahmen der Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern durch weitere Änderung des Kommunalabgabengesetzes ankündige, sofern diese zeitnah erfolge. Gerade im Blick darauf, dass Straßenbaumaßnahmen regelmäßig periodisch etwa alle 25 bis 30 Jahre anstünden, müsste wohl eine Kompensation gewählt werden, die einen Ausgleich für die wegfallenden Beitragseinnahmen über Jahrzehnte garantiere. Ob das mit der vorgesehenen Kompensation mittels Fixbeträgen möglich sei, müsse näher betrachtet werden. Generell dürfte im hier in Rede stehenden Anwendungsfeld der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben die Wegnahme der Möglichkeit Straßenbaumaßnahmen durch Beitragserhebung partiell selbst zu finanzieren und deren Ersatz durch Zuweisung von Landesmitteln ein Weniger an kommunaler Selbstverwaltung mit sich bringen und eigene Entscheidungsspielräume der Gemeinde reduzieren. Die Abhängigkeit der kommunalen Ebene vom Land werde damit weiter verstärkt. Prinzipielle verfassungsrechtliche Bedenken gegen die vorgesehene Kompensation für die Jahre 2018 und 2019 sehe er trotz des aus Sicht der Gemeinden rückwirkenden Charakters des Wegfalls der Erhebungsmöglichkeit derzeit nicht. Grundsätzlich sei das vorgesehene Erstattungsverfahren geeignet, die entstehenden Einnahmeausfälle auszugleichen. In der Sache dürfte es sich bei § 8a Absatz 2 Satz 1 des Gesetzentwurfes allerdings nicht um einen Erstattungsanspruch handeln. Es gehe nicht um die öffentlich-rechtliche Erstattung im Sinne der Rückgängigmachung einer rechtsgrundlosen Vermögensverschiebung, sondern vielmehr um eine Entschädigung der Gemeinde für den Wegfall von Einnahmen, die sie nach bisheriger Rechtslage hätte erheben können. Gemäß § 8a Absatz 2 Satz 3 des Gesetzentwurfes sollten für die Bemessung des Erstattungs- beziehungsweise Entschädigungsbetrages Beitragssatzungen, die nach dem 31. Oktober 2018 erlassen worden seien, dann nicht unberücksichtigt bleiben, wenn die zuvor geltende Satzung unwirksam gewesen sei. Mit der Regelung im Satz zuvor solle vermieden werden, dass Gemeinden zu Lasten des Landes die Beitragslast und damit den vom Land zu zahlenden Entschädigungsbetrag erhöhten, etwa indem sie den bisher festgelegten Gemeindeanteil senkten. Eine solche Aktivität werde mit Absatz 2 Satz 3 allerdings dann nicht sicher verhindert, wenn tatsächlich ein Fall der Unwirksamkeit der vorherigen Satzung gegeben sei und die Gemeinde aus Anlass des dann notwendig werdenden Neuerlasses nach dem 31. Oktober 2018 den Gemeindeanteil absenke. Unklar bleibe zudem, wann von einem Fall der Unwirksamkeit im Sinne von Absatz 2 Satz 3 auszugehen sei. Völlig offen bleibe das Verfahren der Erstattung beziehungsweise Entschädigung. Weder der Gesetzentwurf noch dessen Begründung würden dazu Auskunft geben. Auch fehle es an einer Verordnungsermächtigung, die die Regelung der Einzelheiten des Verfahrens dem Ordnungsgeber überlasse. Lediglich werde unter Kosten ausgeführt, dass der administrative Aufwand durch das Landesförderinstitut übernommen werden solle. Zu klären sei neben der zuständigen Behörde, ob Antragsfristen oder -ausschlussfristen vorgesehen werden sollten. Hilfreich würde es auch sein, wenn eine Regelung zu den Rechtsbehelfen getroffen werden würde. Auch könne klärungsbedürftig sein, welche Einwendungen das Land gegen einen Entschädigungsantrag erheben könne.

Fraglich sei, ob bei der Prüfung der Erstattungs- beziehungsweise Entschädigungsvoraussetzungen von der Wirksamkeit der Satzung auszugehen sei oder ob es möglich sein solle, dass das Land sich auf die Unwirksamkeit der Beitragssatzung berufen könne. Sofern Letzteres bejaht werden würde, scheitere der gemeindliche Entschädigungsanspruch, ohne dass die Gemeinde wie sonst eine wirksame Satzung erlassen und so die sachliche Beitragspflicht entstehen lassen könne. Weiterhin sei generell die Frage zu stellen, ob sich das Land - wie ein von einem Beitragsbescheid betroffener Eigentümer - auf andere Einwendungen berufen könne, insbesondere ob Verjährung eingewendet werden dürfe. Von Bedeutung sei, ob das Land zum Beispiel die Nichtanwendung einer in der Beitragssatzung enthaltenen Eckgrundstücksregelung im Antrag der Gemeinde beanstanden könne. Relevante Entlastungseffekte für das Verwaltungsgericht Schwerin erwarte er nicht. Bereits in der jüngeren Vergangenheit hätten die Eingänge an Verfahren betreffend Straßenbaubeiträge bei dem Verwaltungsgericht Schwerin einen richterlichen Personalbedarf von maximal einer halben Richterstelle ergeben. Für die Kompensationsphase 2018 bis 2019 sei mit Streitigkeiten zwischen Gemeinden und dem Land betreffend die Höhe der Entschädigung beziehungsweise Erstattung zu rechnen.

Der Präsident des Oberverwaltungsgerichtes und des Finanzgerichtes Mecklenburg-Vorpommern, Prof. Dr. Michael Sauthoff, hat erläutert, bei der Frage der Verfassungsmäßigkeit der Abschaffung sei zu beachten, dass der Grundsatz der speziellen Entgeltlichkeit im Grundgesetz oder in der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern nicht verankert sei. Gemeindliche Aufgaben dürften danach nur nachrangig durch Steuern finanziert werden, wenn die Finanzierung durch spezielle Entgelte - Gebühren und Beiträge - nicht in Betracht komme. Für das Abgaberecht gelte insoweit, dass diejenigen, die durch eine öffentliche Einrichtung oder Anlage begünstigt würden, an den Kosten zu beteiligen seien. Das Bundesverwaltungsgericht betone in ständiger Rechtsprechung, dass das Prinzip der speziellen Entgeltlichkeit eine landesrechtliche Konkretisierung des allgemeinen Gleichheitssatzes beinhalte. Das Kostendeckungsprinzip und ähnliche gebührenrechtliche Prinzipien seien keine Grundsätze mit verfassungsrechtlichem Rang, gleiches gelte für die Beitragserhebung. Der Landesgesetzgeber könne daher unter Beachtung des Gleichheitssatzes den in § 44 Absatz 2 Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern verankerten einfachrechtlichen Grundsatz der speziellen Entgeltlichkeit bereichsspezifisch ändern oder außer Kraft setzen. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes seien Stichtagsregelungen grundsätzlich zulässig. Voraussetzung hierfür sei aber, dass sich die Einführung des Stichtages und die Wahl des Zeitpunktes am gegebenen Sachverhalt orientierten und damit sachlich vertretbar seien. Die mit der Einführung von Stichtagen verbundenen Friktionen und Härten seien dann hinzunehmen. Wenn das Refinanzierungssystem umgestellt werden solle, sei eine Stichtagsregelung unvermeidlich. Zu sehen sei, dass alle Modelle der anderweitigen Finanzierung von Ausbaumaßnahmen in keinerlei innerem Zusammenhang mit dem Ausbau einer bestimmten Verkehrsanlage und dem Ausmaß ihrer wahrscheinlichen Inanspruchnahme stünden. Es würden alle Grundstücke gleichbehandelt ohne Rücksicht auf eine bestimmte Verkehrsanlage und deren Ausbau und ohne Rücksicht auf das Ausmaß der vermittelten Benutzungsvorteile. Außerdem flößen solche Steuernehreinnahmen in den allgemeinen kommunalen Haushalt; sie seien - anders als Straßenausbaubeiträge - nicht zweckgebunden und kämen damit nicht unmittelbar dem Straßenausbau zugute. Die Grunderwerbsteuer greife nur bei den § 1 Grundsteuergesetz genannten Verkehrsakten, wobei eine Vielzahl von Ausnahmen in den §§ 3 bis 7 Grundsteuergesetz bestünden.

Andererseits enthielten die Absätze 2a, 3 und 3a des § 1 Grundsteuergesetz Ergänzungstatbestände, die fiktive Erwerbsvorgänge umschrieben, aber Gegenstand vielfacher Auslegungsfragen und Vermeidungsstrategien und damit auch weiterer Ergänzungen durch den Gesetzgeber seien. Die Steuer habe zwar einen Grundstücksbezug; sie sei in der Sache gestuft je nach vermutlicher Zahlungskraft, nicht jedoch abhängig von der Leistungsfähigkeit. Eine mittelbare Beteiligung an Straßenbaukosten trete aber nur ein, wenn ein steuerbares Geschäft abgeschlossen worden sei. Die Erweiterung der finanziellen Möglichkeiten des Landes zur Kompensation des Ausfalls der Straßenbaubeiträge der Gemeinden werde also nur von einem geringen Teil der Bevorteilten getragen. Das könne die Gerechtigkeitsfrage aufwerfen. Das Problem erhöhe sich, je näher die vom Land benötigte Summe der durch die Erhöhung der Grunderwerbsteuer entspreche. Die Erhöhung der Grunderwerbsteuer widerspreche auch den Zielen der Reform des Grunderwerbsteuergesetzes von 1983, die eine Absenkung des Steuersatzes von 7 Prozent auf 2 Prozent unter gleichzeitiger Streichung zweckbestimmter Vergünstigungen bringen solle. Die Übergangsvorschrift des Artikel 1 Ziffer 2 entspreche gesetzestechisch § 23 Absatz 1 und 2 Grundsteuergesetz und sei daher sachgerecht. Die Begründung zu § 8a Absatz 1 des Gesetzentwurfes stelle auf die Rechtsprechung zu den vergleichbaren Regelungen des § 7 Absatz 4 Satz 1 Kommunalabgabengesetz Mecklenburg-Vorpommern und § 133 Absatz 3 Satz 1 Baugesetzbuch ab. Hier gehe es um die Festlegung der frühestmöglichen Heranziehung zu Vorausleistungen. Die in der Begründung genannte Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes passe allerdings nicht. Sie betreffe das Erlöschen einer Baugenehmigung. Der Hinweis solle gestrichen werden. Es bliebe dann bei den Erläuterungen, die als Wille des Gesetzgebers im Rahmen der sogenannten historischen Auslegung berücksichtigt werden dürften. Die Rechtsprechung zu Vorausleistungen lege das Tatbestandsmerkmal in dem Sinne aus, dass es um den Beginn der tatsächlichen, unmittelbaren Arbeiten zum Bau der Erschließungsanlage gehen müsse, nicht lediglich um Vorbereitungsarbeiten. Unsicherheiten würden sich allerdings nicht vermeiden lassen. Ein alternativer Anknüpfungspunkt könne die Absendung eines Beitragsbescheides sein. Die Absendung könne die Gemeinde nachweisen. Damit werde im Ergebnis an die abgeschlossene Maßnahme angeknüpft, da der Beitragsbescheid erst ergehen könne, wenn die sachliche Beitragspflicht entstanden sei. Das könne frühestens der Fall sein, wenn die Maßnahme nach dem Ausbauprogramm beendet sei. Die Vorschrift in § 8a Absatz 2 des Gesetzentwurfes solle dem Vertrauen der Gemeinde in den Fortbestand der Beitragserhebung bei Beginn einer Maßnahme Rechnung tragen, soweit die Vorschrift Rückwirkung entfalte. Es solle hier aber nicht von zu kalkulierenden Beitragsforderungen gesprochen werden. Eine Kalkulation im beitragsrechtlichen Sinne finde im Straßenausbaubeitragsrecht nicht statt. Maßgebend sei der tatsächlich entstandene umlagefähige Aufwand. Grundsätzlich ergebe sich aus dem in der Satzung festgelegten Gemeindeanteil die Summe, die die Gemeinde durch Beitragserhebung refinanzieren könne. Maßgebend seien die entstandenen sachlichen Beitragspflichten. Eine mögliche Formulierung könne daher lauten, dass das Land Mecklenburg-Vorpommern den Gemeinden auf Antrag für die einzelne Straßenbaumaßnahme die nach Entstehen der sachlichen Beitragspflicht auf der Grundlage der gemeindlichen Satzung fiktiv entstandenen Beitragsforderungen erstatte. In der Sache sei die Vorschrift des § 7 Absatz 7 des Gesetzentwurfes zu begrüßen. Unklar sei, was in der Satzung geregelt werden dürfe beziehungsweise solle. Der Wortlaut könne so verstanden werden, dass dort lediglich eine Bestimmung nach Satz 1 aufgenommen werden könne, aus der sich dann die gesetzlichen Folgen nach Sätzen 2 bis 8 ergäben.

Fraglich sei aber, ob es gerechtfertigt sei, die Vergünstigung nach Satz 2 nur für den Fall vorzusehen, dass die Gemeinde eine Bestimmung nach Satz 1 treffe. Satz 2 solle vielmehr als Absatz 8 eigenständig geregelt werden. Nach § 12 Absatz 1 Kommunalabgabengesetz in Verbindung mit § 222 Abgabenordnung könne nämlich die Gemeinde ohnehin Ansprüche aus dem Steuerschuldverhältnis ganz oder teilweise stunden, wenn die Einziehung bei Fälligkeit eine erhebliche Härte für den Schuldner bedeuten würde und der Anspruch durch die Stundung nicht gefährdet erscheine. Mit einer solchen Bestimmung sei das sonst zweifelhafte Verhältnis zur allgemeinen Stundungsregelung offen. Zu der Satzungsregelung des Zinssatzes nach § 12 Absatz 6 des Gesetzentwurfes in Verbindung mit § 238 Absatz 1 Satz 1 Abgabenordnung empfehle er, wegen der verfassungsrechtlichen Bedenken gegen § 238 Absatz 1 Satz 1 Abgabenordnung durch den Gesetzgeber selbst eine Regelung wie etwa Artikel 13 Absatz 1 Nummer 5 Buchstabe b) dd) Kommunalabgabengesetz Bayern zu treffen, was dann auch für die Verzinsung nach § 7 Absatz 7 des Gesetzentwurfes gelte. Zusammenfassend seien damit folgende Aspekte zu beachten, die Abschaffung der Kostenbeteiligung der Grundstückseigentümer am kommunalen Straßenbau entlaste diese auf Kosten der Allgemeinheit, weil Haushaltsmittel der Kommunen oder Landesmittel aufgewendet werden. Die Kompensationserwägungen änderten daran nichts, zumal der Kreis der Steuerpflichtigen und der durch Ausbaumaßnahmen Bevorteilten nicht identisch sei. Sie würden auch anderweitig rechtliche Probleme aufwerfen. Eine fehlende Akzeptanz der Heranziehung zu Straßenausbaubeiträgen könne eine Gegenwehr der nun zu höheren Zahlungen Verpflichteten auslösen, die von Ausbaumaßnahmen nicht bevorteilt seien. Es dürfe auch die von der Beitragserhebung bei Bürgerinnen und Bürgern ausgehende dämpfende Wirkung auf die für erforderlich gehaltene Ausbaumaßnahmen entfallen. Es solle eine verbesserte Beteiligung von Anliegern bei Straßenbaumaßnahmen vorgesehen werden, die über das in § 8 Absatz 1 Satz 3 Kommunalabgabengesetz Mecklenburg-Vorpommern Vorgesehene hinausgehe. Empfehlenswert könne es sein, eine Beteiligung bereits in der Planungsphase vorzusehen. Es könne über eine Veränderung der Gemeindeanteile nachgedacht werden, vor allem bei Ausbauprojekten, die den Anliegern auch nennenswerte Nachteile brächten. Zugleich könne erwogen werden, die Zweckbestimmung von Zuschüssen so festzulegen, dass sie der Minderung des umlagefähigen Aufwandes zukommen würden. Es solle der Spielraum für Billigkeitsregelungen im Einzelfall und die Gewährung von Ratenzahlungen auch abseits sozialer Härten erweitert werden. Billigkeitsregelungen oder ergänzende gesetzliche oder Satzungsbestimmungen würden dem Umstand Rechnung tragen können, dass eine Ausbaumaßnahme für den Anlieger neben dem Erhalt des Vorteils der Zugänglichkeit auch erhebliche Nachteile bringe, etwa eine Mehrfacherschließung oder erhöhte Lärm- und Abgasimmissionen, Gesichtspunkte, die im Einzelfall erheblich zur mangelnden Akzeptanz der Beitragsheranziehung beitragen würden. Zu erwägen sei in diesem Zusammenhang auch Fälle besonders zu berücksichtigen, in denen die Allgemeinheit durch die Ausbaumaßnahme einen alleinigen oder überwiegenden Vorteil erlange. Das Straßengesetz sehe Erstattungsansprüche für übermäßige Nutzung der Straße im Rahmen des Gemeingebrauchs und der Sondernutzung vor. Als mögliche Alternativen zu der im Gesetzentwurf vorgesehenen Finanzierungslösung über die Erhöhung der Grunderwerbsteuer könne auch über die Erhöhung der Grundsteuer, die Erhöhung der Gewerbesteuer, die Erhebung wiederkehrender Beiträge sowie die Abschaffung der Beitragserhebungspflicht in eine Kann-Regelung oder die Erstattung des umlagefähigen Ausbaaufwands durch das Land nachgedacht werden.

Der Verband Deutscher Grundstücksnutzer e. V. hat es begrüßt, dass mit dem Gesetzentwurf die komplette Abschaffung der Straßenbaubeiträge in Aussicht gestellt werde. Die Erstattung der Beitragsausfälle für 2018 und 2019 begonnene Straßenbaumaßnahmen an die konkreten Beitragsausfälle zu koppeln, sei folgerichtig und praxisnah. Der Gesetzesvorlage sei nicht zu entnehmen, auf welcher Grundlage die pauschale Mittelzuweisung an die Gemeinden für Maßnahmen beginnend ab 2020 erfolgen werde. Um für die Gemeinden einen Planungsvorlauf zu sichern, sei hier umgehend eine klare, eindeutige Regelung zu schaffen. Man fordern eine echte Stichtagsregelung. Eine Stichtagsregelung werde immer von einigen Betroffenen als ungerecht empfunden. Aus diesem Grund bedürfe es einer klaren Definition. Es bestünden berechtigte Zweifel, ob die Anknüpfung an den Beginn der Durchführung rechtssicher und praktikabel sei. Bereits der Entwurf benötige mehrere Absätze, um die Absicht des Gesetzgebers zu erläutern und klarzustellen. Zu definieren sei ein Zeitpunkt, ab dem die Rechtsgrundlage zur Erhebung von Straßenbaubeiträgen rückwirkend abgeschafft werde und Bescheide, mit denen ab diesem Zeitpunkt Straßenbaubeiträge festgesetzt worden, aufzuheben seien. Es würde sich dann um eine klare, eindeutige Regelung handeln, die langwierige Gerichtsverfahren vermeide und den Verwaltungsaufwand beherrschbar mache. Diese Stichtagsregelung sichere auch eine Gleichbehandlung von Grundstückseigentümern, bei denen Baumaßnahmen noch nicht abgeschlossen seien. Nach dem Entwurfstext sei es durchaus möglich, dass 2017 begonnene Baumaßnahmen auch in den Folgejahren noch beitragspflichtig würden. Die Festsetzungsverjährung betrage nach der Abgabenordnung vier Jahre nach Eingang der letzten Unternehmerrechnung. Werde der Ausbau beispielhaft in diesem Jahr abgeschlossen, könnten die Grundstückseigentümer noch bis zu den Jahren 2023 oder 2024 mit ihren Bescheiden rechnen, je nachdem, wann die letzte Schlussrechnung eingegangen sei. Das sei keinem Bürger zu vermitteln. Auch nicht mit verbesserten Stundungsregelungen und herabgesetzten Zinssätzen, die durchaus zu begrüßen seien. Jüngste Entwicklungen würden sehr deutlich zeigen, dass nach einer Abschaffung der Beitragspflicht einzelne Gemeinden sehr kreativ neue Einnahmequellen für den Straßenbau generierten. Bayern und nun auch Brandenburg würden gesetzliche Lösungen erarbeiten, um sogenannte beitragspflichtige Scheinerschließungen auszuschließen. Dabei handele es sich um Ausbaumaßnahmen an Straßen, bei denen in der Regel einzelne Bestandteile fehlten beziehungsweise nicht nach heute gültigen Standards hergestellt worden seien, die dennoch als ortsüblich erschlossene Verkehrsanlagen seit Jahrzehnten für den öffentlichen Verkehr genutzt würden. Das Land Mecklenburg-Vorpommern solle von seiner Kompetenz Gebrauch machen, das Erschließungsbeitragsrecht landesgesetzlich zu regeln. Dabei solle in enger Anlehnung an die bisherigen Regelungen des Baugesetzbuches gewährleistet werden, werterhöhende Maßnahmen der tatsächlichen Erschließung, mit der die Bebaubarkeit eines Grundstückes hergestellt werde, über Erschließungsbeiträge abzugelten. Für Verkehrsanlagen, die über einen längeren Zeitraum bereits für den Verkehr genutzt würden, müsse eine Veranlagung nach Erschließungsbeitragsrecht ausgeschlossen werden.

Gustav Graf von Westarp hat für die Volksinitiative „FAIRE STRASSE“ konstatiert, der Gesetzentwurf der Regierungsfractionen sei nicht geeignet, die jahrzehntelange Ungerechtigkeit abzuschaffen. Mit der Spatenstichregelung würden nur solche Maßnahmen beitragsfrei gestellt werden, die nach dem 1. Januar 2018 begonnen worden seien. Die Beiträge für vorher begonnene Ausbauten würden dadurch aber nicht gerecht. Sie seien ebenso ungerecht, wie für solche mit späterem Baubeginn. Mit einer Spatenstichregelung trete ein, dass Grundstückseigentümer noch Jahre nach einer Gesetzesänderung ungerechte Straßenausbaubeiträge zahlen müssten, die durch eben dieses Gesetz eigentlich abgeschafft werden sollten.

Eine befriedigende und befriedende Lösung könne deshalb nur eine Stichtagsregelung sein, ab der keine Beiträge mehr eingezogen würden - unabhängig von ihrem Entstehungsdatum. Im Gesetzentwurf fehle zudem eine Härtefallregelung, die in solchen Fällen helfe, in denen Grundstückseigentümer durch Straßenausbaubeiträge in wirtschaftliche Not geraten seien.

2. Ergebnisse der Ausschussberatungen

Auf Nachfrage der Fraktion der SPD hat das Ministerium für Inneres und Europa ausgeführt, soweit dies von den Fraktionen gewünscht werde, könne eine landeseinheitliche Regelung für einen von § 238 Absatz 1 Satz 1 der Abgabenordnung abweichenden, niedrigeren Zinssatz für die Beitragsschuld erfolgen. Die Befürchtungen des Städte- und Gemeindetages Mecklenburg-Vorpommern e. V., es könne als Umgehung des § 7 Absatz 7 Satz 6 des Gesetzentwurfes vermehrt zur Veräußerung von Grundstücksteilen kommen, teile man nicht. Sinn und Zweck der Vorschrift sei es, eine vom Gesetzgeber im Vorfeld gesehene Härte auszugleichen. Bei der Veräußerung des Grundstücks werde in der Regel, anders als bei anderen Verfügungsakten, wie beispielsweise der Schenkung, die Liquidität des Beitragsschuldners hergestellt, sodass kein Erfordernis zu einer Stundung mehr bestehe.

Auf Nachfrage der Fraktion DIE LINKE hat das Ministerium für Inneres und Europa erklärt, der Gesetzentwurf sehe mit den Stundungsmöglichkeiten ausreichende Regelungen zum Auffangen von Härtefällen vor. Anders als die Grundsteuer sei die Grunderwerbsteuer nicht im Rahmen der Betriebskosten auf die Mieterinnen und Mieter umlegbar. Die Grunderwerbsteuer werde mit dem Kauf fällig und wirke sich somit lediglich auf die Erstellung des künftigen Mietobjektes aus. Anders als der Städte- und Gemeindegtag Mecklenburg-Vorpommern e. V. erachte man die veranschlagte Summe in Höhe von 30 Millionen Euro jährlich als auskömmlich. Die Zielrichtung des Gesetzentwurfes sei es, den Kommunen einen Ausgleich für den Wegfall der bisher durch die Bürger erbrachten Anteile am Straßenbau zu gewähren, nicht aber die Finanzierung der Sanierung sämtlicher Gemeindestraßen sicherzustellen. In diesem Zusammenhang müsse auch beachtet werden, dass man den Kommunen eine Einnahmequelle nehme, sodass Konnexität gegeben sei. Mithin müsse das Land - sollte wider Erwarten die veranschlagte Pauschale nicht ausreichen - den Kommunen die verbleibenden Beträge erstatten.

3. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu Artikel 1

Der Ausschuss hat einvernehmlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU, DIE LINKE und Freie Wähler/BMV bei Enthaltung seitens der Fraktion der AfD dem Artikel 1 in der Fassung des Gesetzentwurfes zugestimmt.

Zu Artikel 2

Die Fraktionen der CDU und SPD hatten beantragt, Artikel 2 des Gesetzentwurfes wie folgt zu ändern:

I. § 7 Absatz 7 wird wie folgt geändert:**1. Satz 1 wird wie folgt gefasst:**

„In der Satzung kann bestimmt werden, dass der Beitrag und eine Vorausleistung auf den Beitrag ab einer bestimmten Höhe auf Antrag des Beitragsschuldners durch Bescheid in Form einer Rente gezahlt wird.“

2. Nach Satz 1 wird folgender Satz 2 eingefügt:

„Lässt die Gemeinde eine Verrentung zu, so ist der Beitrag oder die Vorausleistung auf den Beitrag durch Bescheid in eine Schuld umzuwandeln, die in höchstens zehn Jahresleistungen zu entrichten ist.“

3. In dem neuen Satz 3 wird die Angabe „Satz 1“ durch die Angabe „Satz 2“ ersetzt.**II. § 8a wird wie folgt geändert:****1. Absatz 1 wird wie folgt gefasst:**

„(1) Für Straßenbaumaßnahmen, deren Durchführung ab dem 1. Januar 2018 beginnt, werden keine Beiträge erhoben.“

2. Absatz 2 wird wie folgt geändert:**a) Satz 3 wird durch folgende Sätze ersetzt:**

„Auf die Wirksamkeit der Satzung kommt es für die Erstattung nicht an. Straßenbaumaßnahmen nach Absatz 1 Satz 1, die auf Teileinrichtungen nach § 7 Absatz 3 oder auf Abschnitte nach § 8 Absatz 4 beschränkt sind, gelten ungeachtet hierzu ergangener Kostenspaltungs- oder Abschnittsbildungsbeschlüsse als selbständig abrechenbare Maßnahmen für die vom Land zu leistende Erstattung.“

b) Der folgende Satz wird angefügt:

„§ 12 Absatz 2 Nummer 1 gilt entsprechend.“

3. Folgender Absatz 3 wird angefügt:

„(3) Das Ministerium für Inneres und Europa wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung nähere Bestimmungen über das Erstattungsverfahren nach Absatz 2 zu treffen.“

Die Fraktionen der CDU und SPD haben dazu ausgeführt, dass der neu in das KAG M-V aufgenommene § 7 Absatz 7 dem kommunalen Satzungsgeber die Möglichkeit der Umwandlung des geschuldeten Straßenbaubeitrages beziehungsweise einer auf dieser geleisteten Vorausleistung in eine Rentenschuld eröffne. Die Vorschrift orientiere sich an der vergleichbaren Regelung in § 135 BauGB und soll wesentlich zur Abwendung übermäßiger Beitragsbelastungen beitragen. Sie stelle eine besondere Stundungsregelung dar, indem sie eine besondere Art und Weise der Regelung der Fälligkeit für die Beitragsschuld oder die Vorausleistung eröffne. Der Begriff der „Umwandlung“ meine deshalb vor diesem Hintergrund nicht etwa eine Ersetzung der alten Beitragsschuld durch eine neue, sondern betreffe vielmehr lediglich die Zahlungsweise. Nach der Regelung in Satz 2, die nicht auf einzelne Härtefälle beschränkt sei und auf einen Nachweis eines berechtigten Interesses verzichte, sondern lediglich einen Antrag voraussetze, könne eine Zahlung in bis zu zehn Jahresraten eingeräumt werden. Der Satzungsgeber könne diese Stundungsmöglichkeit ab einer bestimmten Höhe der Beitragsforderung beziehungsweise der Vorausleistung gewähren. Für Straßenbaumaßnahmen, mit deren Durchführung vor dem 1. Januar 2018 begonnen worden sei, seien Straßenbaubeiträge zu erheben. Straßenbaumaßnahmen, deren Durchführung im Zeitraum vom 1. Januar 2018 bis zum 31. Dezember 2019 beginnen würden, wiederum lösten eine finanzielle Ausgleichspflicht des Landes in Höhe des konkreten Beitragsausfalls aus. Straßenbaumaßnahmen, deren Durchführung ab dem 1. Januar 2020 beginnen werde, unterfielen der pauschalen finanziellen Ausgleichspflicht durch das Land, die zusammen mit dem ab 2020 geltenden FAG geregelt werde. Das Kommunalabgabengesetz müsse gewährleisten, dass Straßenbaumaßnahmen diesen drei Zeiträumen eindeutig zugeordnet werden könnten. Hierzu regele der Gesetzentwurf für die Straßenbaumaßnahmen, deren Durchführung im Zeitraum vom 1. Januar 2018 bis zum 31. Dezember 2019 beginne, die gesetzliche Fiktion der Anordnung einer Kostenspaltung und einer Abschnittsbildung bezogen auf die Abschnitte und Teileinrichtungen einer Straße, mit deren Durchführung in dem betreffenden Zeitraum begonnen werde. Soweit in anderen Teilen derselben Straße vor dem 1. Januar 2018 mit der Durchführung von Maßnahmen begonnen worden sei, gelte hier die Beitragserhebungspflicht für diese Teilmaßnahmen. Nach dem 31. Dezember 2019 begonnene Teilmaßnahmen unterfielen wiederum der pauschalen finanziellen Ausgleichspflicht durch das Land. Auf die Wirksamkeit der Satzung komme es für die Erstattung nicht an. Um die für das Erstattungsverfahren notwendigen Voraussetzungen zu schaffen, könne die Erstattung frühestens ab dem 1. Juli 2020 beantragt werden. Für den Antrag auf Erstattung gelte die bei Beitragsforderungen geregelte zeitliche Obergrenze nach § 12 Absatz 2 Nummer 1 KAG M-V entsprechend. Die Verordnungsermächtigung ziele darauf ab, das Verfahren zur Erstattung der konkreten Beitragsausfälle zu regeln.

Der Ausschuss hat dem Änderungsantrag einvernehmlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU, DIE LINKE und Freie Wähler/BMV bei Enthaltung seitens der Fraktion der AfD zugestimmt.

Der Ausschuss hat einvernehmlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, CDU, DIE LINKE und Freie Wähler/BMV bei Enthaltung seitens der Fraktion der AfD zugestimmt.

Die Fraktion der AfD hatte beantragt, in Artikel 2 Nummer 2 wie folgt zu ändern:

Dem § 8a wird folgender Absatz 3 angefügt:

„(3) Um unbillige Härten zu vermeiden, entscheidet auf Antrag des Beitragspflichtigen oder der beitragsberechtigten kommunalen Körperschaft eine Härtefallkommission, die vom Ministerium für Inneres und Europa durch Rechtsverordnung eingerichtet ist, über Höhe und Bestand von Beitragsbescheiden, die für eine Straßenbaumaßnahme erlassen werden, deren Durchführung vor dem 1. Januar 2018 begonnen hat. Das Ministerium für Inneres und Europa wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung eine Härtefallkommission nach Satz 1 einzurichten, deren Zusammensetzung und Verfahren zu bestimmen und ihr die Entscheidungsbefugnis nach Satz 1 zu übertragen.“

Der Ausschuss hat diesen Änderungsantrag mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU, DIE LINKE und Freie Wähler/BMV gegen die Stimmen der Fraktion der AfD abgelehnt.

Der Abgeordnete Dirk Lerche, Fraktion der AfD, hatte beantragt, Artikel 2 Nummer 2 wie folgt zu ändern:

§ 8a wird wie folgt gefasst:

**„§ 8a
Abschaffung der Straßenbaubeiträge, Kompensation**

(1) Kostenbescheide für Straßenbaumaßnahmen, deren schriftlicher Erlass nach dem 31. Dezember 2017 erfolgte, lösen keine Beitragspflichten aus.

(2) Zur Kompensation für den Wegfall der Straßenbaubeiträge für die Straßenbaumaßnahmen, deren Durchführung bis zum 31. Dezember 2019 beginnt, erstattet das Land Mecklenburg-Vorpommern den Gemeinden auf Antrag für die einzelne Straßenbaumaßnahme die nach Entstehen der sachlichen Beitragspflicht auf der Grundlage der gemeindlichen Satzung zu kalkulierenden Beitragsforderungen. Nach dem 31. Oktober 2018 erlassene Satzungen bleiben dabei grundsätzlich unberücksichtigt. Dies gilt nicht, soweit die zuvor geltende Satzung unwirksam war. Die Erstattung kann frühestens ab dem 1. Juli 2020 beantragt werden.“

Der Ausschuss hat diesen Änderungsantrag einvernehmlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU, DIE LINKE und Freie Wähler/BMV bei Enthaltung seitens der Fraktion der AfD abgelehnt.

Die Fraktion Freie Wähler/BMV hatte beantragt, Artikel 2 Nummer 2 wie folgt zu ändern:

§ 8a wird wie folgt gefasst:

**„§ 8a
Abschaffung der Straßenbaubeiträge, Kompensation**

(1) Straßenbaumaßnahmen, für die bis zum 31. Dezember 2017 keine Beiträge durch Festsetzung eines Bescheides erhoben wurden, lösen keine Beitragspflichten aus. Bescheide, mit denen ab dem 1. Januar 2018 Beiträge festgesetzt wurden, sind aufzuheben. Die aufgrund solcher Bescheide vereinnahmten Beiträge sind zu erstatten.

(2) Zur Kompensation für den Wegfall der Straßenbaubeiträge für die Straßenbaumaßnahmen, deren Durchführung bis zum 31. Dezember 2019 beginnt, erstattet das Land Mecklenburg-Vorpommern den Gemeinden auf Antrag für die einzelne Straßenbaumaßnahme die nach Entstehen der sachlichen Beitragspflicht auf der Grundlage der gemeindlichen Satzung zu kalkulierenden Beitragsforderungen. Nach dem 31. Oktober 2018 erlassene Satzungen bleiben dabei grundsätzlich unberücksichtigt. Dies gilt nicht, soweit die zuvor geltende Satzung unwirksam war. Die Erstattung kann frühestens ab dem 1. Juli 2020 beantragt werden.“

Der Ausschuss hat diesen Änderungsantrag mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU und DIE LINKE gegen die Stimme der Fraktion Freie Wähler/BMV und bei Enthaltung seitens der Fraktion der AfD abgelehnt.

Der Ausschuss hat einvernehmlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU und DIE LINKE bei Enthaltung seitens der Fraktionen der AfD und Freie Wähler/BMV dem Artikel 2 Nummer 2 des geänderten Gesetzentwurfes und im Übrigen unverändert zugestimmt.

Des Weiteren hat der Ausschuss einvernehmlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU, DIE LINKE und Freie Wähler/BMV bei Enthaltung seitens der Fraktion der AfD dem Artikel 2 Nummer 3 in der Fassung des Gesetzentwurfes zugestimmt.

Zu Artikel 3

Der Ausschuss hat einvernehmlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU, DIE LINKE und Freie Wähler/BMV bei Enthaltung seitens der Fraktion der AfD dem Artikel 3 in der Fassung des Gesetzentwurfes zugestimmt.

Zum Gesetzentwurf insgesamt

Der Ausschuss hat einvernehmlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU und DIE LINKE bei Enthaltung seitens der Fraktionen der AfD und Freie Wähler/BMV zugestimmt, dem Landtag zu empfehlen, den Gesetzesentwurf in der vom ihm geänderten Fassung und im Übrigen unverändert anzunehmen.

Zu den Entschließungsanträgen

Die Fraktion der AfD hatte beantragt, folgender Entschließung zuzustimmen:

„Der Innen- und Europaausschuss möge beschließen:

Dem Gesetzentwurf fehlt es an einer wirklichen Härtefallregelung. Die in Artikel 2 des Gesetzentwurfes vorgesehene Regelung, die in einem künftigen § 7 Absatz 7 des Kommunalabgabengesetzes normiert werden soll, wird diesem Anliegen nicht ausreichend gerecht. Dort heißt es generell für Beiträge, also nicht speziell für die Straßenbaubeiträge, dass in der jeweiligen Abgabensatzung bestimmt werden kann, dass sie in eine Schuld umgewandelt werden können, die in höchstes zehn Jahresleistungen, in Einzelfall in 20 Jahresleistungen, zu entrichten ist.

Es handelt sich also um eine Kann-Regelung, deren Einführung den Kommunen freigestellt ist. Weiter ist den Kommunen aufgrund dieser Regelung nur eine Stundung der Beiträge möglich und nicht eine Absenkung oder ein völliger Verzicht.

Eine Stichtagsregelung, wie sie im Gesetzentwurf vorgesehen ist, bringt immer gewisse unvermeidbare Ungerechtigkeiten mit sich. Gerade deswegen ist es erforderlich, in Ausnahmefällen von der grundsätzlichen Regelung abweichen zu können, wenn ansonsten die Beitragspflichtigen, die zufälligerweise noch nicht der Befreiung unterliegen, in besonderer Härte belastet werden. Eine solche Regelung, die ausdrücklich als Ausnahme von der Regel anzusehen ist, muss landesweit einheitlich geregelt sein und kann nicht in das Ermessen der jeweiligen Kommune gestellt werden.

Es sollte daher eine Härtefallkommission eingerichtet werden, die auf Antrag über Höhe und Bestand von Beitragsbescheiden entscheidet, die für eine Straßenbaumaßnahme erlassen werden, deren Durchführung vor dem ersten Januar 2018 begonnen hat. Die Besetzung dieser Kommission sollte sicherstellen, dass eine objektive und fachkundige Entscheidung ergehen kann, die nicht justiziabel ist.

Hinsichtlich der vorgesehenen Stichtagsregelung, die auf den Beginn der jeweiligen Straßenbaumaßnahme abstellt, ist festzuhalten, dass wohl jede Stichtagsregelung gewisse Ungerechtigkeiten mit sich bringt, indem Personen diesen gerade eben oder gerade eben nicht unterfallen. Die Expertenanhörung im Innen- und Europaausschuss am 9. Mai 2019 hat jedoch gezeigt, dass auch andere vorstellbare Stichtagsregelungen, die beispielsweise auf den Zeitpunkt des Gebührenbescheids abstellen, Ungerechtigkeiten enthalten und zudem verwaltungsmäßig wesentlich schwieriger durchführbar sind. Daher ist die im Gesetzentwurf vorgesehene Regelung nicht zu beanstanden.“

Der Ausschuss hat diese Entschließung mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU, DIE LINKE und Freie Wähler/BMV gegen die Stimmen der Fraktion der AfD abgelehnt.

Die Fraktion Freie Wähler/BMV hatte beantragt, folgender Entschließung zuzustimmen:

„Die Landesregierung wird aufgefordert, einen Härteausgleich für Straßenbaubeiträge zu schaffen. Dieser soll zum anteiligen Ausgleich besonderer Härten durch Straßenbaubeiträge, die zwischen dem 1. Januar 2014 und dem 31. Dezember 2017 erhoben wurden, dienen. Über Anträge zum Härteausgleich soll eine zum Ministerium für Inneres und Europa gehörende Kommission entscheiden. Das nähere Verfahren ist vom zuständigen Ministerium festzulegen. Eine ausgleichsfähige Härte soll angenommen werden, soweit die Belastung dem Betroffenen unter Berücksichtigung seiner Einkommensverhältnisse, dem Wert des Grundstücks und der Höhe des Beitrags nicht zugemutet werden kann.“

Die Fraktion Freie Wähler/BMV führte hierzu aus, beabsichtigt sei ein Härtefallausgleich für besonders extreme Fälle, die vor dem 1. Januar 2018 gelegen seien. Insbesondere sollten Fälle abgedeckt werden, in denen die Höhe der Beitragspflicht in einer völligen Unverhältnismäßigkeit zum Wert des Grundstücks stehe.

Auf kritische Nachfrage seitens der anderen Fraktionen teilte die Fraktion Freie Wähler/BMV mit, dass eine Evaluierung der Zahl derartiger Härtefälle nicht vorliege.

Der Ausschuss hat diese Entschließung mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU und DIE LINKE gegen die Stimme der Fraktion Freie Wähler/BMV und bei Enthaltung seitens der Fraktion der AfD abgelehnt.

Schwerin, den 6. Juni 2019

Marc Reinhardt
Berichtersteller