

Stellungnahme zum Änderungsantrag

„Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes“

der Fraktion PIRATEN

Drucksache 18/4884

02. Februar 2017
von Susanne Socher

Mehr Demokratie e.V.
Susanne Socher
(Geschäftsführung, Beratung von Bürgerbegehren)
Schwanthalerstr. 120
80339 München
Tel.: 089-46 22 42 05
susanne.socher@mehr-demokratie.de

I. Vorbemerkung

Für die Möglichkeit der Stellungnahme zum vorliegenden Gesetzentwurf möchte ich mich herzlich bedanken. Mehr Demokratie e.V. ist ein gemeinnütziger und überparteilicher Verein zur Förderung der Entwicklung direktdemokratischer Verfahren in Deutschland. Wir erstellen regelmäßig Berichte über Bürger- und Volksbegehren in Zusammenarbeit mit der „Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie“ der Universität Wuppertal. Darüber hinaus steht Mehr Demokratie Bürgerinnen und Bürgern, die ein Bürgerbegehren anstreben, bei der Konzeption der Unterschriftenliste und in weiteren Fragen beratend zur Seite. Ebenfalls beraten wir Mitarbeiter der Verwaltung und Mandatsträger bei Fragen rund um Bürgerbegehren und Bürgerentscheid.

In meinen Ausführungen werde ich mich auf den Änderungsantrag der Fraktion der Piraten beschränken, genauer auf Punkt 2, da dieser in den Themenbereich von Mehr Demokratie e.V. fällt. Der vorliegende Änderungsantrag zum Gesetzentwurf zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes strebt durch die Einfügung des Artikel 2 an, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide zu kommunalen Abgaben und privatrechtlichen Entgelten zuzulassen. Dazu möchte ich im Folgenden Stellung nehmen.

II. Stellungnahme zum vorliegenden Änderungsantrag

Zur Finanzierung können die Gemeinden eigene Steuern, Beiträge und Gebühren erheben. Genauer regelt das Kommunalabgabengesetz (KAG).

Kommunale Abgaben und privatrechtliche Entgelte werden üblicherweise über Satzungen geregelt. Verbleiben Regelungsmöglichkeiten bei der Gemeinde, so sollten diese selbstverständlich auch für Bürgerbegehren zugänglich sein. Diese Praxis gilt seit über 20 Jahren in Bayern und soll im Folgenden näher erörtert werden.

a) Regelungen in Bayern

Erlass und Ausgestaltung kommunaler Abgabesatzungen können grundsätzlich zulässiger Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein. Zu beachten dabei ist jedoch, dass nicht Landes- bzw. Bundesgesetze dem Thema entgegen stehen oder Weitergehendes regeln. Für Bayern fallen Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung in den möglichen Gegenstandsbereich für Bürgerbegehren. „Soweit die gemeindliche Wasserversorgung oder Abwasserbeseitigung

satzungsrechtlich geregelt werden soll, kann auch der Erlass oder die Ausgestaltung einer hierauf bezogenen Benutzungs- oder Abgabesatzung grundsätzlich zulässiger Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein.“¹

Aber auch Gebühren bzw. die Zusammensetzung von Gebühren und Abgaben und Weisungen an Kommunalunternehmen diesbezüglich sind zulässig für Bürgerentscheide. „Sollen mit Bürgerbegehren die Mitglieder des Verwaltungsrates eines Kommunalunternehmens angewiesen werden, die für die Verbesserung der Entwässerungs- und Wasserversorgungseinrichtungen erlassenen Beitragssatzungen auf eine Kombination aus Beitrags- und Gebührenfinanzierung umzustellen, sind die Grundsätze des kommunalen Abgaben- und Haushaltsrechts zu beachten.“²

Des weiteren grundsätzlich möglich sind Bürgerbegehren zu Gebühren der Straßenreinigung, Müllbeseitigung, Bädern, Kurbeiträgen und Friedhöfen.

b) Häufigkeit von Bürgerbegehren zu Gebühren und Abgaben

In Hinblick auf die Gesamtzahl tatsächlich stattgefundener Bürgerentscheide zum Themenbereich „Gebühren und Abgaben“ zeigt sich in der 20 Jahres-Auswertung „Bürgerbegehren in Bayern 1995-2005“, dass 1,4 Prozent aller Verfahren in diesem Zeitraum zu Gebühren und Abgaben stattfanden. Das entspricht einer Anzahl von 37 von insgesamt 2676 Bürgerbegehren.³

c) Praxisbeispiele

Im Folgenden werden Beispiele von Bürgerentscheiden in Bayern aufgeführt, die in die Sparte „Gebühren und Abgaben“ fallen:

Burgau 2000: Sind Sie dafür, dass die Kläranlage zu 50% über den Beitrag und zu 50% über die Gebühren finanziert wird? *Angenommen*

Warmensteinach 2001: Die Bürgerinitiative möchte die Finanzierung der der Investitionen in eine Kläranlage komplett über Gebühren finanzieren, anstatt über Beiträge durch Haus- und Grundeigentümer. *Der Vorschlag der Initiative gewann im Stichentscheid.*

1 vgl. Cornelius Thum, Kommentar: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, 13.01 Art. 18a Abs. 1GO

2 vgl. ebd.

3 Mehr Demokratie e.V., Bericht Bürgerbegehren in Bayern 1995-2005, München 2015, S. 20

Buch/Ilterissen 2011: Für Investitionen in die lokale Wasserversorgung in Höhe von 1,2 Millionen Euro hat der Stadtrat beschlossen, eine Einmalabgabe von den Bürgern zu erheben. Eine Bürgerinitiative führte erfolgreich ein Bürgerbegehren durch, um das Geld durch eine Erhöhung der Verbrauchsgebühren zu erbringen. Zum Bürgerentscheid stellte der Rat einen eigenen Vorschlag entgegen, der die Summe zu 75% über die Einmalabgabe und zu 25% über die Gebühren erbringen sollte. *Der Vorschlag der Initiative gewann im Stichentscheid.*

Langenzenn 2000: Soll die neue Kläranlage über die Abwassergebühren finanziert werden und die Beitragssatzung der Stadt L. vom 19.12.2000 (...) aufgehoben werden und die von den Bürgern geleisteten Vorauszahlungen zurückerstattet werden? *Abgelehnt*

Hohenwarth 2006: Sind Sie dafür, dass die Beitragssätze wie folgt verändert werden (...): Dies entspricht einer Gebührenerhöhung von 1,30 Euro um 0,35 Euro auf 1,65 Euro." *Angenommen*

Diese Beispiele zeigen einen Querschnitt aus der Praxis von Bürgerbegehren, die zum Themenbereich „Gebühren und Abgaben“ stattfinden. Trotz intensiver Recherche konnte in der Datenbank für Bürgerbegehren und auch aus der eigenen Beratungspraxis heraus kein Bürgerbegehren gefunden werden, mit welchem Gebühren grundsätzlich abgeschafft werden sollen. Nicht einmal im Ansatz, da auch keine derartigen Fälle gefunden wurden, die als unzulässig zurückgewiesen wurden.

Im Hinblick auf privatrechtliche Entgelte (Eintrittsgelder o.ä.) kann als Praxisbeispiel ein Bürgerbegehren aus Regensburg angeführt werden, mit dem im Jahr 2014 ein „Stadtpass“ für einkommensschwächere Bürgerinnen und Bürger eingeführt werden sollte. Ziel war eine Ermäßigung von 50% in allen städtischen Bildungs- und Freizeiteinrichtungen, sowie der Erwerb von Monatstickets des RVV zum halben Preis. Das Bürgerbegehren wurde vom Stadtrat übernommen, so dass es nicht zum Bürgerentscheid kam.

d) Sonderfall Straßenausbaubeitragssatzung

Ein Bürgerbegehren das die Aufhebung einer Straßenausbaubeitragssatzung in Bayern fordert ist grundsätzlich nicht zulässig, da es gegen Art. 5 Absatz 1 Satz 3 KAG verstößt. An dieser Stelle wird nämlich die Finanzierung des Straßenausbaus geregelt und ist somit der Gemeinde nicht mehr frei zur Entscheidung gegeben. Demnach sind Bürgerbegehren in diesem Fall nicht möglich. Sehr wohl möglich mit einem Bürgerbegehren zu fragen wäre allerdings, ob es sich im

Rahmen der Straßenausbaubeitragssatzung um Einmalzahlung oder um wiederkehrende Beiträge (Fondslösung) handeln soll. Da diese Möglichkeit erst im April 2016 durch den Landesgesetzgeber eingeführt wurde gibt es dazu noch keine abgeschlossenen Bürgerentscheide, zwei Bürgerbegehren befinden sich aber in Vorbereitung.

Da im Rahmen der Gesetzentwürfe zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes in Schleswig-Holstein auch die Frage diskutiert wird (wie es die Gesetzentwürfe der Fraktion der CDU und der Fraktion der PIRATEN vorsehen), ob den Gemeinden freigestellt wird, ob sie Straßenausbaubeitragssatzung erlassen oder nicht, ist diese Entscheidung erheblich für die mögliche Anwendung von Bürgerbegehren. Wenn die Möglichkeit, lediglich freiwillig eine Straßenausbaubeitragssatzungen zu erlassen eingeführt würde und somit eine Verpflichtung aufgrund des KAG dazu nicht mehr gegeben wäre, würden mit der gleichzeitigen Streichung der Worte „sowie die kommunalen Abgaben und die privatrechtlichen Entgelte“ durch Einfügung des neuen Art. 2, Bürgerbegehren ermöglicht werden. Dies ist zu begrüßen.

e) Schlussbemerkung

Nur in Bayern und Thüringen sind Bürgerbegehren auch über Wirtschaftspläne, Gemeindeabgaben, Tarife und Entgelte möglich. Dass es auch anders geht, zeigt neben einigen US-amerikanischen Bundesstaaten die Schweiz, wo in vielen Gemeinden und Kantonen Haushaltspläne, Steuern und Investitionen das zentrale Thema für fakultative (Vetobegehren) und zum Teil sogar obligatorische (verpflichtende) sind. Die Erfahrungen sind positiv und erlauben den Schluss, dass direktdemokratische Instrumente tendenziell zugunsten niedrigerer Verschuldung, vorrangiger Gebührenfinanzierung, sinkender Abgaben, Drosselung öffentlicher Haushalte, höherer Wirtschaftlichkeit, Mehrausgaben für Bildung und größerer Bürgerzufriedenheit wirken. Es ist nicht einzusehen, warum den Bürgern nicht auch ermöglicht wird, über die Höhe von Hundesteuern, über die Verteilung der Lasten auf Gebühren und Beiträge bei Erschließungs- und Entwässerungskosten oder über den Deckungsgrad von Kindergärten, Schwimmbädern und Friedhöfen zu entscheiden. Von den Rechtsaufsichtsbehörden auferlegte Haushaltssicherungskonzepte sind auch für Bürgerentscheide verbindliche Vorgaben. Der Gesetzentwurf der Fraktion der PIRATEN sieht hier eine praxistaugliche Veränderung vor, wie die aufgeführten Beispiele aus Bayern zeigen. Ein mögliches Gegenargument, nämlich dass der Themenbereich Gebühren und Angaben zu

kompliziert für die Bürgerinnen und Bürger sei greift - wie in anderen Fragen zu Bürgerbegehren – nicht, da durch eine umfassende öffentliche Diskussion zu dem Thema wichtige Argumente ausgetauscht werden. Es wäre nicht nachzuvollziehen warum gerade in diesem Punkt den Menschen weniger zugetraut würde als den Gemeinderatsmitgliedern. Unabdingbar – wie bei allen Entscheidungen – ist eine umfassende Information und Diskussion.

Für eventuelle Rückfragen stehe ich Ihnen unter den angegebenen Kontaktdaten gerne zur Verfügung.

