

Gesetzentwurf

Der Niedersächsische Ministerpräsident

Hannover, den 22.03.2016

Herrn
Präsidenten des Niedersächsischen Landtages
Hannover

Sehr geehrter Herr Präsident,

anliegend übersende ich den von der Landesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Kommunalabgabengesetzes und anderer Gesetze

nebst Begründung mit der Bitte, die Beschlussfassung des Landtages herbeizuführen. Eine Gesetzesfolgenabschätzung hat stattgefunden.

Federführend ist das Ministerium für Inneres und Sport.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung des Ministerpräsidenten
Cornelia Rundt

Entwurf**Gesetz
zur Änderung des Niedersächsischen Kommunalabgabengesetzes
und anderer Gesetze**

Artikel 1

Änderung des Niedersächsischen Kommunalabgabengesetzes

Das Niedersächsische Kommunalabgabengesetz in der Fassung vom 23. Januar 2007 (Nds. GVBl. S. 41), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 17. September 2015 (Nds. GVBl. S. 186), wird wie folgt geändert:

1. § 1 wird wie folgt geändert:
 - a) In Absatz 1 werden die Worte „Gemeinden und Landkreise“ durch das Wort „Kommunen“ ersetzt.
 - b) In Absatz 2 werden die Worte „Gemeinden und Landkreisen“ durch das Wort „Kommunen“ ersetzt.
2. § 3 wird wie folgt geändert:
 - a) Es wird der folgende neue Absatz 4 eingefügt:

„(4) ¹Gemeinden dürfen eine Steuer auf entgeltliche Übernachtungen in Beherbergungsbetrieben nicht erheben, wenn sie einen Tourismusbeitrag nach § 9 oder einen Gästebeitrag nach § 10 erheben. ²Die Kommunalaufsichtsbehörde kann in begründeten Ausnahmefällen eine Ausnahme von dem Verbot nach Satz 1 zulassen.“
 - b) Die bisherigen Absätze 4 und 5 werden Absätze 5 und 6.
3. In § 4 Abs. 1 werden die Worte „Gemeinden und Landkreise“ durch das Wort „Kommunen“ ersetzt.
4. § 5 wird wie folgt geändert:
 - a) In Absatz 1 Sätze 1 und 3 werden jeweils die Worte „Gemeinden und Landkreise“ durch das Wort „Kommunen“ ersetzt.
 - b) Absatz 2 erhält folgende Fassung:

„(2) ¹Die Kosten der Einrichtungen sind nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln. ²Der Gebührenberechnung kann ein Kalkulationszeitraum zugrunde gelegt werden, der drei Jahre nicht übersteigen soll. ³Eine sich am Ende des Kalkulationszeitraums aus einer Abweichung der tatsächlichen von den kalkulierten Kosten ergebende Kostenüber- oder -unterdeckung ist innerhalb der auf die Feststellung der Über- oder Unterdeckung folgenden drei Jahre auszugleichen. ⁴Zu den Kosten gehören auch die Gemeinkosten einschließlich der anteiligen Kosten für die Hauptverwaltungsbeamtin oder den Hauptverwaltungsbeamten und die Vertretung der Kommune, Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen, Abschreibungen, die nach der mutmaßlichen Nutzungsdauer oder Leistungsmenge gleichmäßig zu bemessen sind, sowie eine angemessene Verzinsung des aufgewandten Kapitals. ⁵Bei der Verzinsung des aufgewandten Kapitals nach Satz 4 bleibt der aus Beiträgen und Zuschüssen Dritter aufgebrachte Kapitalanteil außer Betracht, es sei denn, dass die Beiträge und Zuschüsse Dritter entsprechend der Nutzungsdauer des Anlagegutes aufgelöst und zur Minderung der Kosten der Einrichtung eingesetzt werden. ⁶Wird die Höhe von Abschreibungen wegen einer Verkürzung der Nutzungsdauer eines Anlageguts angepasst, so kann der Restbuchwert auf die verkürzte Restnutzungsdauer verteilt werden; bei einem Wegfall der Restnutzungsdauer eines Anlageguts kann der Restbuchwert bei der Ermittlung von Kostenüberdeckungen und Kostenunterdeckungen nach Satz 3 als außerordentliche Abschreibung berücksichtigt werden. ⁷Der Berechnung der Abschreibungen kann der

- Anschaffungs- oder Herstellungswert oder der Wiederbeschaffungszeitwert zugrunde gelegt werden.“
- c) In Absatz 6 Satz 2 werden nach dem Wort „Eigentümer“ ein Komma und die Worte „die Gemeinschaft der Wohnungseigentümer nach § 10 Abs. 6 des Wohnungseigentumsgesetzes in der jeweils geltenden Fassung“ eingefügt.
 - d) In Absatz 7 werden die Worte „Gemeinden und Landkreise“ durch das Wort „Kommunen“ ersetzt.
5. § 6 wird wie folgt geändert:
- a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 1 werden die Worte „Gemeinden und Landkreise“ durch das Wort „Kommunen“ ersetzt.
 - bb) In Satz 2 werden die Worte „Gemeinde oder der Landkreis“ und die Worte „Gemeinde oder dem Landkreis“ jeweils durch das Wort „Kommune“ ersetzt.
 - b) Absatz 3 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 2 werden die Worte „Gemeinde oder dem Landkreis“ durch das Wort „Kommune“ ersetzt.
 - bb) In Satz 3 werden die Worte „Gemeinde oder des Landkreises“ durch das Wort „Kommune“ ersetzt.
 - cc) In Satz 4 werden die Worte „Gemeinde oder dem Landkreis“ durch das Wort „Kommune“ ersetzt.
 - c) In Absatz 5 Satz 4 werden die Worte „Gemeinde oder dem Landkreis“ und das Wort „Gebietskörperschaft“ jeweils durch das Wort „Kommune“ ersetzt.
6. § 6 a wird wie folgt geändert:
- a) In Absatz 3 Satz 3 werden nach dem Wort „Gemeinde“ die Worte „oder die Samtgemeinde“ eingefügt.
 - b) In Absatz 6 wird das Wort „Gemeinden“ durch die Worte „Gemeinde oder der Samtgemeinde“ ersetzt.
7. Nach § 6 a wird der folgende § 6 b eingefügt:

„§ 6 b

Wiederkehrende Beiträge für Verkehrsanlagen

(1) ¹Die Gemeinden können zur Deckung des jährlichen Investitionsaufwandes für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung, Verbesserung und Erneuerung von Verkehrsanlagen wiederkehrende Beiträge von den Grundstückseigentümern erheben, von deren Grundstücken aus die Möglichkeit besteht, Zufahrt oder Zugang zu einer dieser Verkehrsanlagen zu nehmen, und wenn ihnen diese Möglichkeit besondere wirtschaftliche Vorteile bietet, soweit nicht privatrechtliche Entgelte erhoben werden. ²Für Investitionsaufwand, für den wiederkehrende Beiträge nach Satz 1 erhoben werden, kann ein Beitrag nach § 6 nicht erhoben werden.

(2) ¹Macht eine Gemeinde von der Möglichkeit nach Absatz 1 Satz 1 Gebrauch, so bestimmt sie durch Satzung unter Beachtung ihrer tatsächlichen örtlichen Gegebenheiten die Verkehrsanlagen im Gemeindegebiet, die eine einheitliche öffentliche Einrichtung bilden, für deren Investitionsaufwand wiederkehrende Beiträge erhoben werden. ²Ist das gesamte Gemeindegebiet ein zusammenhängendes Gebiet, so kann die Gemeinde durch Satzung bestimmen, dass sämtliche Verkehrsanlagen im Gemeindegebiet eine einzige einheitliche öffentliche Einrichtung bilden.

(3) Der Ermittlung des Beitragssatzes kann anstelle des zu erwartenden jährlichen Investitionsaufwandes der Durchschnitt des im Zeitraum von bis zu fünf Jahren zu erwartenden jährlichen Investitionsaufwandes zugrunde gelegt werden.

(4) Weicht nach Ablauf dieses Kalkulationszeitraums der tatsächliche Investitionsaufwand von dem erwarteten Investitionsaufwand ab, so ist der Beitragssatz für den folgenden Kalkulationszeitraum so festzusetzen, dass Beitragsüberdeckungen abgebaut und Beitragsunterdeckungen ausgeglichen werden.

(5) ¹Bei der Ermittlung des Beitragssatzes bleiben ein dem Vorteil der Allgemeinheit und ein dem Vorteil der Gemeinde entsprechender Anteil des Investitionsaufwandes außer Ansatz. ²Die Anteile nach Satz 1 betragen insgesamt mindestens 20 Prozent des jährlichen Investitionsaufwandes. ³§ 6 Abs. 5 Satz 5 gilt entsprechend.

(6) ¹Die Beitragsschuld entsteht jeweils mit Ablauf des 31. Dezember für das abgelaufene Jahr. ²Durch Satzung kann bestimmt werden, dass der Beitragspflichtige Vorauszahlungen auf den Beitrag zu entrichten hat, den er für den laufenden Veranlagungszeitraum voraussichtlich schulden wird. ³Durch Satzung ist zu bestimmen, wann die Vorauszahlungen fällig werden.

(7) ¹Die Gemeinden können in der Satzung bestimmen, dass Grundstücke, für die in einem bestimmten Zeitraum

1. Erschließungsbeiträge oder Ausbaubeiträge nach dem Baugesetzbuch erhoben werden,
2. Beiträge nach § 6 Abs. 1 erhoben werden,
3. Kosten der erstmaligen Herstellung der Verkehrsanlage aufgrund eines Vertrages anfallen oder
4. eine Ablösung nach § 6 Abs. 7 Satz 5 geregelt ist,

bei der Ermittlung des wiederkehrenden Beitrages nicht berücksichtigt und deren Grundstückseigentümer nicht beitragspflichtig werden. ²Der nach Satz 1 zu bestimmende Zeitraum soll höchstens 20 Jahre seit der Entstehung des Beitragsanspruchs betragen; bei der Bestimmung des Zeitraums sollen die übliche Nutzungsdauer der Verkehrsanlagen und der Umfang der damaligen Belastung berücksichtigt werden.

(8) ¹Werden für eine Verkehrsanlage Beiträge nach § 6 erhoben, nachdem für dieselbe Verkehrsanlage bereits wiederkehrende Beiträge erhoben worden sind, so sind die geleisteten wiederkehrenden Beiträge auf den nächsten nach § 6 zu leistenden Beitrag anzurechnen. ²Durch Satzung ist der Umfang der Anrechnung nach Satz 1 zu bestimmen; dabei ist die voraussichtliche Nutzungsdauer der Verkehrsanlage nach Durchführung der beitragsfähigen Maßnahme nach § 6 Abs. 1 Satz 1 zu berücksichtigen. ³Entsteht nach dem Zeitpunkt der Umstellung voraussichtlich bis zum Ablauf des 20. Jahres nach der ersten Entstehung des wiederkehrenden Beitrages kein neuer Beitrag, so kann die Gemeinde durch Satzung bestimmen, dass die wiederkehrenden Beiträge bis zum Ablauf dieses Zeitraums in der zuletzt festgesetzten Höhe weiter zu entrichten sind. ⁴Der Gesamtbetrag der wiederkehrenden Beiträge ist durch die Höhe des Betrages begrenzt, der dem besonderen wirtschaftlichen Vorteil entspricht, der durch die Leistung eines einmaligen Beitrages für den letzten Ausbau der Verkehrsanlage abzugelten gewesen wäre.

(9) Im Übrigen gilt § 6 Abs. 1 Satz 2, Abs. 3 und 5 Sätze 1 und 2, Abs. 7 Satz 2 sowie Abs. 8 bis 10 entsprechend.“

8. In § 7 Satz 1 werden die Worte „Gemeinde oder der Landkreis“ durch das Wort „Kommune“ ersetzt.
9. In § 8 Satz 1 werden die Worte „Gemeinden und Landkreise“ durch das Wort „Kommunen“ ersetzt.

10. § 9 wird wie folgt geändert:

- a) Die Überschrift erhält folgende Fassung:

„Tourismusbeiträge“.

- b) Absatz 1 erhält folgende Fassung:

„(1) ¹Gemeinden, die ganz oder teilweise als Kurort, Erholungsort oder Küstenbaudeort staatlich anerkannt sind, können zur Deckung ihres Aufwandes für die Förderung des Tourismus sowie für Herstellung, Anschaffung, Erweiterung, Verbesserung, Erneuerung, Betrieb, Unterhaltung und Verwaltung ihrer Einrichtungen, die dem Tourismus dienen, einen Tourismusbeitrag erheben. ²Zum Aufwand im Sinne des Satzes 1 rechnen auch die Kosten, die einem Dritten entstehen, dessen sich die Gemeinde bedient, soweit die Kosten des Dritten von der Gemeinde zu tragen sind. ³Für die Aufwandsermittlung nach Satz 1 gilt § 5 Abs. 2 Sätze 2 und 3 entsprechend. ⁴Die Sätze 1 bis 3 gelten entsprechend für Gemeinden, die nicht im Sinne des Satzes 1 staatlich anerkannt sind, jedoch für den Tourismus eine besondere Bedeutung haben, weil sich in der Gemeinde

1. herausgehobene Sehenswürdigkeiten oder
2. besondere Sport- oder Freizeitangebote

befinden und die Gemeinde den Tourismus fördernde Einrichtungen selbst vorhält, selbst betreibt, mitbetreibt oder mitträgt (sonstige Tourismusgemeinden).“

- c) In Absatz 2 Satz 1 wird das Wort „Fremdenverkehr“ durch das Wort „Tourismus“ ersetzt.
- d) In Absatz 3 Satz 1 wird das Wort „Fremdenverkehrsbeitragssatzung“ durch das Wort „Tourismusbeitragssatzung“ ersetzt.
- e) Absatz 4 erhält folgende Fassung:

„(4) ¹Die nach Absatz 1 Satz 1 oder 4 berechtigten Gemeinden bestimmen durch Satzung die Gebiete, in denen sie einen Tourismusbeitrag erheben, nach ihren örtlichen Verhältnissen und entsprechend den besonderen wirtschaftlichen Vorteilen durch den Tourismus für die in der Gemeinde selbständig tätigen Personen und Unternehmen. ²Die nach Absatz 1 Satz 1 berechtigten Gemeinden können die Erhebung des Tourismusbeitrages auf die Teile des Gemeindegebiets beschränken, auf die sich die staatliche Anerkennung bezieht.“

- f) In Absatz 5 wird das Wort „Fremdenverkehrsbeitrages“ durch das Wort „Tourismusbeitrages“ ersetzt.
- g) Absatz 8 erhält folgende Fassung:

„(8) Kann eine Mitgliedsgemeinde einer Samtgemeinde nach Absatz 1 Satz 1 einen Tourismusbeitrag erheben und hat sie der Samtgemeinde nach § 98 Abs. 1 Satz 2 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes (NKomVG) die Aufgabe übertragen, in ihrem Gebiet den Tourismus zu fördern und Einrichtungen, die dem Tourismus dienen, herzustellen, anzuschaffen, zu erweitern, zu verbessern, zu erneuern, zu betreiben, zu unterhalten und zu verwalten, so sind die Absätze 1 bis 7 für die Samtgemeinde entsprechend anzuwenden.“

11. § 10 wird wie folgt geändert:

- a) Die Überschrift erhält folgende Fassung:

„Gästebeiträge“.

- b) Absatz 1 erhält folgende Fassung:

„(1) ¹Gemeinden, die ganz oder teilweise als Kurort, Erholungsort oder Küstenbaudeort staatlich anerkannt sind, können zur Deckung ihres Aufwandes

1. für Herstellung, Anschaffung, Erweiterung, Verbesserung, Erneuerung, Betrieb, Unterhaltung und Verwaltung ihrer Einrichtungen, die dem Tourismus dienen,
2. für die zu Zwecken des Tourismus durchgeführten Veranstaltungen sowie
3. für die den beitragspflichtigen Personen (Absatz 2) eingeräumte Möglichkeit, Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr kostenlos in Anspruch zu nehmen, auch wenn die Verkehrsleistungen im Rahmen eines übergemeindlichen Verkehrsverbunds angeboten werden,

einen Gästebeitrag erheben. ²§ 9 Abs. 1 Sätze 2 und 3 gilt entsprechend. ³Mehrere Gemeinden, die die Voraussetzungen des Satzes 1 erfüllen, können einen gemeinsamen Gästebeitrag erheben, dessen Ertrag den Gesamtaufwand für die in Satz 1 genannten Maßnahmen nicht übersteigen darf. ⁴Die Sätze 1 bis 3 gelten entsprechend für sonstige Tourismusgemeinden (§ 9 Abs. 1 Satz 4).“

c) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

aa) Die Sätze 1 und 2 erhalten folgende Fassung:

„¹Beitragspflichtig sind die Personen, die in einem von der staatlichen Anerkennung erfassten Gebiet Unterkunft nehmen und dort weder eine alleinige Wohnung noch eine Hauptwohnung im Sinne des Bundesmeldegesetzes haben und denen die Möglichkeit

1. zur Benutzung der Einrichtungen, die dem Tourismus dienen,
2. zur Teilnahme an den zu Zwecken des Tourismus durchgeführten Veranstaltungen oder
3. zur kostenlosen Inanspruchnahme von Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr

geboten wird. ²Der Gästebeitrag kann auch von Personen erhoben werden, die in der Gemeinde außerhalb der von der staatlichen Anerkennung erfassten Gebiete zu Heil-, Kur- oder Erholungszwecken Unterkunft nehmen.“

bb) In Satz 3 werden die Worte „im anerkannten Gebiet (Absatz 1 Satz 1)“ durch die Worte „in einem von der staatlichen Anerkennung erfassten Gebiet“ ersetzt.

d) Es wird der folgende neue Absatz 3 eingefügt:

„(3) ¹Sonstige Tourismusgemeinden bestimmen durch Satzung die Gebiete, in denen sie einen Gästebeitrag erheben, nach ihren örtlichen Verhältnissen (Erhebungsgbiet). ²Absatz 2 Sätze 1, 2, 4 und 5 gilt entsprechend.“

e) Die bisherigen Absätze 3 bis 5 werden Absätze 4 bis 6.

f) Der neue Absatz 4 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 2 werden das Wort „Kurbeitrag“ durch das Wort „Gästebeitrag“ und das Wort „Kurbeitrages“ durch das Wort „Gästebeitrages“ ersetzt.

bb) Satz 3 erhält folgende Fassung:

„³Die in den Sätzen 1 und 2 genannten Pflichten und die Haftung gelten auch für Betreiber von Sanatorien, Kuranstalten und ähnlichen Einrichtungen in Bezug auf den Gästebeitrag von Personen, die diese Einrichtungen benutzen und weder in einem von der staatlichen Anerkennung erfassten Gebiet noch im Erhebungsgbiet einer sonstigen Tourismusgemeinde eine alleinige Wohnung oder eine Hauptwohnung haben.“

cc) Es wird der folgende neue Satz 4 eingefügt:

„⁴Die in den Sätzen 1 und 2 genannten Pflichten und die Haftung können durch Satzung auferlegt werden

1. Reiseunternehmen, die von den Reiseteilnehmern ein Entgelt erhalten, das den Gästebeitrag enthält, und
 2. Reedereien und Betreibern von Fluglinien, die geschäftsmäßig Passagiere in die nach Absatz 1 Satz 1 anerkannten Gemeinden oder in das Erhebungsgebiet einer sonstigen Tourismusgemeinde befördern.“
- dd) Der bisherige Satz 4 wird Satz 5.
12. § 11 wird wie folgt geändert:
- a) In Absatz 1 Nr. 4 Buchst. b werden die Worte „§ 169 mit der Maßgabe, dass die Festsetzungsfrist nach Absatz 2 Satz 1 einheitlich vier Jahre beträgt“ gestrichen und die Angabe „Abs. 4 und 6 bis 14“ durch die Angabe „Abs. 4 und 6 bis 15“ ersetzt.
 - b) In Absatz 2 Nr. 1 Satz 1 wird das Wort „Fremdenverkehrsbeiträge“ durch das Wort „Tourismusbeiträge“ ersetzt.
 - c) Es wird der folgende neue Absatz 3 eingefügt:
„(3) § 169 (Festsetzungsfrist) gilt mit folgenden Maßgaben:
 1. über Absatz 1 Satz 1 hinaus ist die Festsetzung eines Beitrages ohne Rücksicht auf die Entstehung der Beitragsschuld spätestens 20 Jahre nach Ablauf des Jahres, in dem die Vorteilslage eintrat, nicht mehr zulässig und
 2. die Festsetzungsfrist nach Absatz 2 Satz 1 beträgt einheitlich vier Jahre.“
 - d) Die bisherigen Absätze 3 bis 5 werden Absätze 4 bis 6.
 - e) Im neuen Absatz 4 werden die Angabe „§§ 1, 2 Abs. 1 bis 8, §§ 8, 10 Abs. 1 Satz 1, Abs. 7 bis 9“ durch die Angabe „§§ 1, 2, 8, 10 Abs. 1 Satz 1, Abs. 7 bis 9 und 11, § 10 a Abs. 3“ ersetzt und nach der Angabe „16 Abs. 1, 3 bis 6“ ein Komma und die Angabe „§ 25“ eingefügt.
13. § 12 wird wie folgt geändert:
- a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 1 werden die Worte „Gemeinden und Landkreise“ durch das Wort „Kommunen“ ersetzt.
 - bb) In Satz 2 wird das Wort „Fremdenverkehrsbeiträge“ durch das Wort „Tourismusbeiträge“ ersetzt.
 - cc) In den Sätzen 3 und 4 werden jeweils die Worte „Gemeinden und Landkreise“ durch das Wort „Kommunen“ ersetzt.
 - b) In Absatz 2 werden die Worte „Gemeinden und Landkreise“ durch das Wort „Kommunen“ ersetzt.
14. In § 18 Abs. 2 Nr. 3 wird das Wort „Fremdenverkehrsbeitrag“ durch das Wort „Tourismusbeitrag“ ersetzt.
15. § 20 erhält folgende Fassung:

„§ 20

Übergangsvorschrift

Satzungsregelungen, die den §§ 5, 9 und 10 dieses Gesetzes am Tag nach seiner Verkündung nicht mehr entsprechen, bleiben bis zum 31. Dezember 2016 wirksam, sofern sie nicht geändert oder aufgehoben werden.“

Artikel 2

Änderung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes

In § 111 Abs. 5 Satz 3 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes vom 17. Dezember 2010 (Nds. GVBl. S. 576), zuletzt geändert durch § 4 des Gesetzes vom 12. November 2015 (Nds. GVBl. S. 311), werden nach dem Wort „Straßenausbaubeiträgen“ ein Komma und die Worte „wiederkehrenden Beiträgen für Verkehrsanlagen“ eingefügt.

Artikel 3

Änderung des Niedersächsischen Abfallgesetzes

§ 12 des Niedersächsischen Abfallgesetzes in der Fassung vom 14. Juli 2003 (Nds. GVBl. S. 273), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 31. Oktober 2013 (Nds. GVBl. S. 254), wird wie folgt geändert:

1. Absatz 4 Satz 5 erhält folgende Fassung:
„⁵Wird eine Entsorgungsanlage vorzeitig stillgelegt, so können über § 5 Abs. 2 Sätze 4 und 6 NKAG hinaus die weiteren Abschreibungen für Aufwendungen für die Errichtung der Anlage (Satz 1 Nr. 1) und der Restbuchwert auch auf den Zeitraum bis zur Entlassung der Anlage aus der Nachsorge verteilt werden.“
2. Absatz 5 wird wie folgt geändert:
 - a) Der bisherige Wortlaut wird Satz 1.
 - b) Es werden die folgenden Sätze 2 und 3 angefügt:
„²Bei der Ermittlung der Aufwendungen für die Entsorgung ungetrennt überlassener Abfälle dürfen außerdem die Aufwendungen nach Absatz 3 Nr. 5 und nach Absatz 4 Sätze 5 und 6 vollständig einbezogen werden; dies gilt auch dann, wenn die stillgelegte Entsorgungsanlage oder der stillgelegte Teil der Entsorgungsanlage teilweise oder vollständig für die Ablagerung von Abfallarten, die nicht gemischte Siedlungsabfälle sind, genutzt wurde. ³Satz 2 gilt entsprechend für sonstige Abfälle zur Beseitigung.“

Artikel 4

Änderung des Niedersächsischen Justizgesetzes

§ 80 des Niedersächsischen Justizgesetzes vom 16. Dezember 2014 (Nds. GVBl. S. 436), zuletzt geändert durch § 5 des Gesetzes vom 17. Februar 2016 (Nds. GVBl. S. 37), wird wie folgt geändert:

1. Die Überschrift erhält folgende Fassung:
„Vorverfahren“.
2. Nach Absatz 1 wird der folgende neue Absatz 2 eingefügt:
„(2) Verwaltungsakte, die kommunale Abgaben betreffen, und die
 1. gleichartig in größerer Zahl oder mit Hilfe automatischer Einrichtungen erlassen werden,
 2. rechtliche oder tatsächliche Fragen grundsätzlicher Bedeutung betreffen,
 3. im Rahmen eines eingeräumten Ermessens erlassen werden oder
 4. für eine Streitbeilegung im Rahmen des Vorverfahrens in Betracht kommen,können mit der Anordnung versehen werden, dass abweichend von Absatz 1 vor der Erhebung der Anfechtungsklage die Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit des Verwaltungsakts in einem Vorverfahren nachzuprüfen sind.“
3. Die bisherigen Absätze 2 bis 5 werden Absätze 3 bis 6.

4. Im neuen Absatz 3 werden die Worte „gilt Absatz 1“ durch die Worte „gelten die Absätze 1 und 2“ ersetzt.
5. Im neuen Absatz 4 Satz 1 wird im einleitenden Satzteil die Angabe „und 2“ durch die Angabe „und 3“ ersetzt.
6. Der neue Absatz 5 wird wie folgt geändert:
 - a) Im einleitenden Satzteil werden die Worte „Absatz 3 Satz 1 gilt“ durch die Worte „Die Absätze 2 und 4 Satz 1 gelten“ ersetzt.
 - b) In Nummer 2 wird die Verweisung „Absatz 3 Satz 1 Nr. 4 Buchst. b bis d, f bis h und k“ durch die Verweisung „Absatz 4 Satz 1 Nr. 4 Buchst. b bis d, f bis h und k“ ersetzt.
7. Der neue Absatz 6 erhält folgende Fassung:

„(6) Die Absätze 1 und 3 gelten abweichend von Absatz 4 auch, soweit die Verwaltungsakte nach Absatz 4 Satz 1 Nrn. 2 und 4 Buchst. a bis k Abgabenangelegenheiten betreffen.“

Artikel 5

Neubekanntmachung des Niedersächsischen Kommunalabgabengesetzes

Das Ministerium für Inneres und Sport wird ermächtigt, das Niedersächsische Kommunalabgabengesetz in der nunmehr geltenden Fassung mit neuem Datum bekannt zu machen und dabei Unstimmigkeiten des Wortlauts zu beseitigen.

Artikel 6

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

1. Anlass, Ziel und Schwerpunkte des Gesetzes

Das Niedersächsische Kommunalabgabengesetz (NKAG) wurde zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 17. September 2015 (Nds. GVBl. S. 186). Das Gesetz bedarf nunmehr an einigen Stellen der Änderung und Anpassung. Mit dem Gesetzentwurf wird das Ziel verfolgt, die kommunalabgabenrechtlichen Vorschriften den tatsächlichen und rechtlichen Entwicklungen sowie den Bedürfnissen der Praxis anzupassen.

Mit den Änderungen des Niedersächsischen Kommunalabgabengesetzes sollen im Wesentlichen

- die Begriffsbestimmungen des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes (NKomVG) vom 17. Dezember 2010, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 16. Dezember 2014 (Nds. GVBl. S. 431), übernommen werden,
- das Erhebungsrecht einer Steuer auf entgeltliche Übernachtungen in Beherbergungsbetrieben bei Erhebung eines Tourismusbeitrages oder eines Gästebeitrages ausgeschlossen werden, es sei denn, die Kommunalaufsichtsbehörde lässt eine Ausnahme zu,
- ein Erhebungsrecht für wiederkehrende Beiträge für Verkehrsanlagen eingeführt,

- für das Fremdenverkehrsbeitragsrecht (§ 9)
 - neue touristische Begriffsbestimmungen eingeführt und
 - das Erhebungsrecht auf weitere touristisch geprägte Städte und Gemeinden ausgedehnt,
- für das Kurbeitragsrecht (§ 10)
 - neue touristische Begriffsbestimmungen eingeführt,
 - das Erhebungsrecht auf weitere touristisch geprägte Städte und Gemeinden ausgedehnt sowie
 - die Kosten für Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr in den umlagefähigen Aufwand einbezogen und
- der das besondere Verfahrensrecht für die Kommunalabgaben regelnde § 11, mit dem die darin genannten Vorschriften der Abgabenordnung (AO) für entsprechend anwendbar erklärt werden, an inzwischen erfolgte, auch für die Kommunalabgabenverfahren relevante Änderungen der Abgabenordnung angepasst

werden. Durch die Anpassung und Erweiterung des erforderlichen Rechtsrahmens für die Erhebung von kommunalen Abgaben wird die kommunale Finanzhoheit gestärkt.

Gleichzeitig werden mit den Artikeln 2, 3 und 4 spezialgesetzliche Regelungen zum Abgaberecht, die sich in § 111 NKomVG (Beitragsrecht), § 12 des Niedersächsischen Abfallgesetzes (Gebührenrecht) und § 80 des Niedersächsischen Justizgesetzes (NJG) befinden, den Änderungen des Niedersächsischen Kommunalabgabengesetzes angepasst beziehungsweise der Rechtsweg für kommunale Abgabenbescheide modifiziert, indem für sie ein Behördenoptionsmodell als neue Form des fakultativen Widerspruchsverfahrens eingeführt werden soll.

2. Auswirkungen auf die Umwelt, den ländlichen Raum und die Landesentwicklung, auf die Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern und auf Familien

Auswirkungen auf die Umwelt, den ländlichen Raum und die Landesentwicklung, auf die Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern und auf Familien ergeben sich durch den Gesetzentwurf nicht.

3. Haushaltmäßige Auswirkungen

Die Änderung des Niedersächsischen Kommunalabgabengesetzes hat keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Haushalts- und Finanzwirtschaft des Landes, der Kommunen und des Bundes. Mittelbare finanzielle Auswirkungen in Gestalt von Einnahmeverbesserungen können bei den Kommunen eintreten, wenn und soweit sie von den abgabenrechtlichen Ermächtigungen Gebrauch machen.

Mit der Einführung wiederkehrender Beiträge für Verkehrsanlagen kann sich die Einnahmesituation der Gemeinden (Samtgemeinden) insoweit verbessern, als ihnen regelmäßig Finanzmittel für die Deckung ihres Aufwandes für die Herstellung, Erweiterung, Verbesserung und Erneuerung von Verkehrsanlagen zur Verfügung stehen könnten. Da die Höhe der Einnahmen aus den Beiträgen von der Höhe der kommunalen Investitionsaufwendungen abhängt, ist die Höhe der kommunalen Einnahmen beziehungsweise die Höhe der Kosten für die Beitragspflichtigen nicht quantifizierbar.

Gegenüber der derzeitigen Rechtslage sind insbesondere Einnahmeverbesserungen im Bereich der Fremdenverkehrs- und Kurbeitragserhebung möglich, die allerdings von Kommune zu Kommune verschieden sein können und daher im Einzelnen nicht quantifizierbar sind. Nicht quantifizierbar ist auch die Höhe der Kosten, die auf die Beitragspflichtigen zukommen, sollte das Recht zur Fremdenverkehrs- und Kurbeitragserhebung auf weitere Kommunen übertragen werden.

Die Einführung eines Behördenoptionsmodells in das Niedersächsische Justizgesetz bietet sich insbesondere in kommunalabgabenrechtlichen Streitigkeiten an, weil in diesen Angelegenheiten

die Verwaltungsgerichtsbarkeit bislang häufig von einer Serie gleichgelagerter Verfahren belastet war, die vom Ausgang eines oder weniger Pilotverfahren abhängig waren. Somit kann die niedersächsische Verwaltungsgerichtsbarkeit entlastet werden, aber auch die Kommunen, da mit einem solchen Verfahren Widersprüche ausgesetzt und sie sich auf einen oder wenige Musterklagen beschränken können.

4. Gesetzesfolgenabschätzung

Das mit dem vorliegenden Gesetzentwurf verfolgte Ziel, die kommunalabgabenrechtlichen Vorschriften an die Vorschriften des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes, an die Verwaltungsrechtsprechung, an die rechtlichen Entwicklungen der Abgabenordnung anzupassen, sowie die Möglichkeiten der Kommunen zur Refinanzierung ihrer Aufwendungen im Bereich der Verkehrsanlagen und der touristischen Infrastruktur zu verbessern und zu erweitern, wird in der vorgesehenen Weise verwaltungspraktikabel und in einer Weise realisiert, die in anderen Bundesländern bereits erprobt wurde. Die Landesregierung geht davon aus, dass das Ziel, die Refinanzierungsmöglichkeiten der Kommunen zu stärken, mit dem Gesetzentwurf erreicht wird.

Eine Finanzfolgenabschätzung kann entfallen, da es sich bei dem Niedersächsischen Kommunalabgabengesetz um ein ausschließlich der Einnahmebeschaffung der Kommunen dienendes Finanzgesetz handelt. Im Übrigen liegen die Voraussetzungen für eine Ausnahme von der generellen Pflicht zu einer Finanzfolgenabschätzung vor. Auf Nummer 2 Buchst. b, c, g und h des Anhangs der Bekanntmachung vom 15. April 1998 - Verwaltungsreform; Vorläufige Grundsätze für die Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzungen - (Nds. MBl. S. 759, 766) wird Bezug genommen.

5. Beteiligungen

An dem Gesetzentwurf sind beteiligt worden:

- die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens,
- der Verband Wohnungseigentum Niedersachsen e. V.,
- der Landesverband Haus & Grund Niedersachsen,
- der Deutsche Mieterbund Niedersachsen-Bremen e. V.,
- die Unternehmensverbände Handwerk Niedersachsen E. V.,
- die Landesvertretung der Handwerkskammern Niedersachsen,
- die Niedersächsische IHK-Arbeitsgemeinschaft Hannover-Braunschweig,
- der Niedersächsische Industrie- und Handelskammertag,
- der Deutsche Hotel- und Gaststättenverband e. V. Niedersachsen,
- der Tourismusverband Niedersachsen e. V.,
- die TourismusMarketing Niedersachsen und
- der Heilbäderverband Niedersachsen e. V.

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens begrüßt die mit dem Gesetzentwurf angestrebten Änderungen. Zu einzelnen Vorschriften regt sie zusätzliche Gesetzesänderungen an. Die Einführung von wiederkehrenden Beiträgen (Nummer 7 des Gesetzentwurfs) sowie die Erweiterung des Kreises der Kommunen, die zukünftig einen Tourismusbeitrag erheben können, wird von den jeweiligen Interessenverbänden abgelehnt beziehungsweise unter Hervorhebung von Bedenken verhalten begrüßt.

Das Ergebnis der Verbandsbeteiligung zu den einzelnen Bestimmungen ist im besonderen Teil der Begründung dargestellt. Dies gilt auch, soweit die Landesregierung nach Auswertung der Beteiligung keinen Änderungs- oder Ergänzungsbedarf sieht. Soweit Änderungsanregungen über die Regelungen des in der Verbandsbeteiligung gegebenen Entwurfs hinausgehen und nicht unmittelbar von den Verbänden vorgeschlagen werden, wird hierauf nicht besonders eingegangen.

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens hatte Gelegenheit, zu Artikel 4 (Änderung des § 80 NJG) Stellung zu nehmen. Die dort geregelte Einführung eines Behördenoptionsmodells wird vom Niedersächsischen Landkreistag zum jetzigen Zeitpunkt abgelehnt, weil angesichts der Komplexität der vorgesehenen Regelung in § 80 Abs. 2 NJG die Gefahr bestünde, dass bei der Anwendung in der kommunalen Praxis Fehler begangen werden könnten. Der Niedersächsische Städte- und Gemeindebund sowie der Niedersächsische Städtetag dagegen begrüßen grundsätzlich die Einführung eines fakultativen Widerspruchsverfahrens, das den Entscheidungsspielraum der Kommunen erweitern wird. Nach Auswertung der unterschiedlichen Stellungnahmen wurde die vorgesehene Regelung (§ 80 Abs. 2 NJG) im Wesentlichen unverändert gelassen.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Niedersächsischen Kommunalabgabengesetzes):

Zu Nummer 1 (§ 1 - Kommunale Abgaben):

Mit § 1 Abs. 1 NKomVG wurde für die Landkreise, die Region Hannover, die Gemeinden und Samtgemeinden die Legaldefinition „Kommunen“ in die Gesetzessprache eingeführt. Zur Vereinheitlichung der Gesetzestexte wird der Begriff „Kommunen“ in die kommunalabgabenrechtlichen Vorschriften übernommen.

Zu Nummer 2 (§ 3 - Steuern):

Zu Buchstabe a (Absatz 4 - neu -):

Ergebnis der Verbandsbeteiligung:

Der Gesetzentwurf enthält eine Ausdehnung des Erhebungsrechts für den Fremdenverkehrs- und den Kurbeitrag auf weitere touristisch geprägte Gemeinden, die nicht ganz oder teilweise als Kur-, Erholungs- oder Küstenbadeort staatlich anerkannt sind (Nummern 10 und 11). Der Gesetzentwurf, der in die Verbandsbeteiligung gegeben wurde, enthielt gleichzeitig ein Erhebungsverbot für eine Steuer auf entgeltliche Übernachtungen in Beherbergungsbetrieben (sogenannte Bettensteuer oder Kulturförderabgabe) für die Gemeinden, die zurzeit Fremdenverkehrs- oder Kurbeiträge und zukünftig Tourismus- oder Gästebeiträge erheben. Während der Niedersächsische Industrie- und Handelskammertag, die Niedersächsische IHK-Arbeitsgemeinschaft Hannover-Braunschweig und der Deutsche Hotel- und Gaststättenverband eine derartige Regelung in ihren Stellungnahmen ausdrücklich begrüßt haben, wurden von der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände verfassungsrechtliche Bedenken hiergegen erhoben. Vor diesem Hintergrund wurde die Regelung im Gesetzentwurf um einen Ausnahmetatbestand erweitert. Danach kann die Kommunalaufsichtsbehörde in begründetem Fall eine Ausnahme vom Verbot zulassen. Hintergrund dieser Änderung ist die Einschätzung, dass die ursprüngliche Regelung einen Verstoß gegen die Vorschrift des Artikels 58 der Niedersächsischen Verfassung (im Folgenden: NV) darstellen könnte, weil einzelne Gemeinden ohne die zusätzliche Erhebung einer Beherbergungssteuer in ihrem Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung verletzt sein könnten.

Das Land ist nach Artikel 58 NV verpflichtet, den Gemeinden die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel durch Erschließung eigener Steuerquellen und im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit durch Finanzausgleich zur Verfügung zu stellen. Nach Auslegung des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs (vgl. Urteil vom 25. November 1997 - StGH 14/95 - Nds. VBl. S. 43) normiert Artikel 58 NV für den Landesgesetzgeber das Gebot, den Kommunen die zu ihrer Aufgabenerfüllung erforderlichen Finanzmittel im Rahmen seiner Leistungsmöglichkeit zur Verfügung zu stellen. Die Finanzinstrumente des Artikels 58 NV stehen dem Landesgesetzgeber kumulativ oder alternativ zur Verfügung, das heißt, der Landesgesetzgeber kann entscheiden, ob er den Kommunen für ihre Aufgabenerfüllung die Finanzmittel über die Erschließung eigener Steuerquellen oder über einen Finanzausgleich bzw. durch eine Kombination beider Finanzinstrumente zur Verfügung stellen will. Damit steht es dem Landesgesetzgeber also frei, die Kommunen von der Erschließung weiterer eigener Steuerquellen auszuschließen, wenn er ihre Finanzausstattung über das Instrument des Finanzausgleichs und die jetzigen Steuerquellen sicherstellt. Er muss dabei

aber darauf achten, dass die Finanzausstattung der Kommunen nicht in einer Weise beeinträchtigt wird, die deren Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung verletzt und dadurch das Recht auf Selbstverwaltung ausgehöhlt wird. Die danach gebotene Mindestausstattung ist jedenfalls dann unterschritten, wenn die Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsangelegenheiten infolge einer unzureichenden Finanzausstattung unmöglich wird (vgl. StGH, Urteil vom 25. November 1997 - a. a. O.).

Eine verfassungswidrige Lage ist aber nicht erst dann gegeben, wenn in der Gesamtheit der Gemeinden Defizite zu verzeichnen sind, sondern liegt schon dann vor, wenn einzelnen Kommunen die im Sinne des Artikels 58 NV erforderlichen Mittel vorenthalten werden (StGH, Urteil vom 16. Mai 2001, 6/99, 7/99, 8/99, 9/99, 1/00, StGH 6/99, StGH 7/99, StGH 8/99, StGH 1/00, zitiert nach rechtsprechung.niedersachsen.de).

Die Arbeitsgemeinschaft sieht die Finanzausstattung zumindest in elf niedersächsischen Gemeinden gefährdet und verweist in diesem Zusammenhang auf die Verhandlungen zu den Stabilisierungsvereinbarungen mit der Landesregierung. Da nicht ausgeschlossen werden kann, dass bei einzelnen Gemeinden ein Verbot auf den Zugriff neuer Steuerquellen zu einem Verstoß gegen Artikel 58 NV führen könnte, wird das Erhebungsverbot zwar aufrecht erhalten, in begründeten Ausnahmefällen soll aber Raum für die Erhebung der entsprechenden Steuer auch neben Gäste- oder Tourismusbeitrag bleiben, wenn die Kommunalaufsichtsbehörde eine Ausnahme zulässt. Die Kommunalaufsichtsbehörde hätte in jedem Einzelfall zu prüfen, ob atypische Gründe die gleichzeitige Erhebung der Steuer rechtfertigen. Dies könnten z. B. eine weit unterdurchschnittliche Steuerkraft und eine über dem Landesdurchschnitt liegende Verschuldung der Gemeinde sein. Gleichzeitig könnte man die Ausnahmegenehmigung für die Steuer an eine überdurchschnittliche Ausschöpfung der übrigen Steuerquellen knüpfen, in dem zunächst vorgegeben wird, die Hebesätze für Grundsteuer und Gewerbesteuer deutlich über das Landesdurchschnittsniveau zu heben. Die Kommunalaufsichtsbehörde hätte zudem die Möglichkeit, die Einführung der Steuer zeitlich zu befristen oder die Genehmigung mit Auflagen zu versehen.

Zu Buchstabe b (bisherige Absätze 4 und 5, jetzt Absätze 5 und 6):

Mit der Änderung erfolgt eine Anpassung an die Gesetzessprache des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes.

Zu Nummer 3 (§ 4 Abs. 1 - Verwaltungsgebühren):

Mit der Änderung erfolgt eine Anpassung an die Gesetzessprache des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes.

Zu Nummer 4 (§ 5 - Benutzungsgebühren):

Zu Buchstabe a (Absatz 1 Sätze 1 und 3):

Mit der Änderung erfolgt eine Anpassung an die Gesetzessprache des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes.

Zu Buchstabe b (Absatz 2):

Mit der Änderung erfolgt eine Anpassung an die Gesetzessprache des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes.

Satz 3

Nach dem zurzeit geltenden Satz 3 sind Überdeckungen oder Unterdeckungen in den nächsten drei Jahren nach Beendigung des Kalkulationszeitraums auszugleichen beziehungsweise sollen ausgeglichen werden. Faktisch verbleiben den Kommunen aber nur zwei Jahre für einen Ausgleich. Denn die Feststellungen einer Kostenüberdeckung oder einer Kostenunterdeckung können erst aufgrund einer durchgeführten Nachkalkulation getroffen werden, die oft erst in der Mitte des nächsten Jahres nach Ende der Kalkulationsperiode erfolgen kann. Aufgrund der jetzt im Gesetzentwurf enthaltenen Formulierung, wird es den Kommunen ermöglicht, tatsächlich einen Zeitraum von drei Jahren für den Ausgleich auszuschöpfen.

Ergebnis der Verbandsbeteiligung:

Die Änderung des Satzes 3 erfolgt auf Vorschlag der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände.

Satz 5 - neu -

Nach Satz 4 Halbsatz 2 der geltenden Vorschrift bleibt bei der Kapitalverzinsung der aus Beiträgen und Zuschüssen Dritter aufgebrauchte Kapitalanteil außer Betracht. Ausschlaggebend für diese Regelung ist, dass es sich bei dem aus Beiträgen und Zuschüssen Dritter aufgebrauchten Kapitalanteil einer öffentlichen Einrichtung nicht um von der Kommune bereitgestelltes Eigenkapital handelt (siehe hierzu die Gesetzesbegründung zu § 5 in Drs. 7/25).

In den letzten Jahren hat diese Regelung in Kommunen dazu geführt, dass Verbindlichkeiten zur Vermögensfinanzierung nicht mehr über die Benutzungsgebühren der öffentlichen Einrichtungen finanziert werden konnten und die Kommunen aus ihren eigenen Finanzmitteln die Verbindlichkeiten begleichen mussten. Aufgetreten sind solche Umstände, wenn beitragsfinanzierte Kapitalanteile aufgrund der Regelung des § 42 Abs. 5 der Gemeindehaushalts- und -kassenverordnung (GemHKVO) vom 22. Dezember 2005 (Nds. GVBl. S. 458; 2006 S. 441), zuletzt geändert durch Verordnung vom 1. Februar 2011 (Nds. GVBl. S. 31), aufgelöst wurden und damit die Kosten der Einrichtung und die Höhe der Gebühren vermindert haben. Der aufgelöste Anteil der Beiträge wird aber nicht parallel von dem Restbuchwert abgezogen, von dem die kalkulatorischen Zinsen berechnet werden. Somit wird die gebührenrechtliche Verzinsung nur auf die Differenz zwischen dem Restbuchwert des betriebsnotwendigen Anlagevermögens und dem fortlaufend wachsenden Abzugskapital aus Beiträgen und Zuschüssen berechnet. Dies wiederum kann zur Folge haben, dass sogar eine negative Zinslast in die Kalkulation einzustellen ist, da inzwischen das aufsummierte Abzugskapital den jeweiligen Restbuchwert des Anlagevermögens übersteigt. Die betroffenen Kommunen können in solchen Fällen die Verbindlichkeiten aus Krediten nicht mehr über die Gebühren abrechnen, da diese nicht Kosten im Sinne der betriebswirtschaftlichen Grundsätze sind.

Die Regelung des neuen Satzes 5 soll dazu führen, dass die Kommunen zukünftig keine negativen Zinslasten mehr in die Kalkulation einstellen müssen und der Grundsatz des Absatzes 1 Satz 2, dass das Gebührenaufkommen die Kosten einer öffentlichen Einrichtung decken soll, eingehalten werden kann. Damit wird sichergestellt, dass diejenigen Personen die Kosten der Einrichtung tragen, die diese in erster Linie benutzen.

Satz 6 - neu -

Der Wert der Anlagegüter (Anschaffungs-, Herstellungs- oder Wiederbeschaffungszeitwert) ist nach § 5 Abs. 2 Satz 4 über die mutmaßliche Nutzungsdauer gleichmäßig zu verteilen, d. h. er ist durch die Jahre der mutmaßlichen Nutzungsdauer zu dividieren, was den jährlichen Abschreibungsbetrag ergibt. Die mutmaßliche Nutzungsdauer beruht immer auf einer Schätzung, dabei kann sich auch eine sachgerechte Schätzung schließlich als fehlerhaft erweisen. Dann ist die Prognose für die Zukunft zu korrigieren.

Problematisch wird die Korrektur, wenn sich die Nutzungsdauer verkürzt beziehungsweise das Anlagegut zerstört wird. Aufgrund des im Gebührenrecht geltenden Grundsatzes der Periodengerechtigkeit dürfen die Benutzerinnen und Benutzer einer öffentlichen Einrichtung durch den Ansatz von Abschreibungen als Kosten in der Gebührenkalkulation nicht mit dem Wertverzehr von Anlagegütern belastet werden, die einem früheren Kalkulationszeitraum zuzurechnen gewesen wären (vgl. Driehaus, Kommunalabgabenrecht, Bearb. Schulte/Wiesemann, 27. Erg.-Lfg., § 6 Rd. 146 und 146 a). Insoweit finden in diesen Fällen nicht die betriebswirtschaftlichen Grundsätze des § 5 Abs. 2 Satz 1 Anwendung. Denn nach diesen wäre bei verkürzter Nutzungsdauer eines Anlagegutes ein neuer Abschreibungsplan zu erstellen. Dabei wäre der nach altem Abschreibungsplan erreichte Restbuchwert auf die verkürzte Restnutzungsdauer zu verteilen (Wöhe, Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 22. Aufl. S. 886). Der gesamte Restbuchwert würde über die neu berechneten Abschreibungen als Kosten in die Gebührenkalkulationen der nächsten Kalkulationszeiträume eingehen und so würden die Benutzerinnen und Benutzer der öffentlichen Einrichtung das betreffende Anlagegut über die Benutzungsgebühren voll finanzieren. Da öffentliche Einrichtungen, vor allem die Abfallbeseitigungseinrichtungen sowie die leitungsgebundenen Einrich-

tungen, allein den Benutzerinnen und Benutzern zugutekommen, wäre die Auferlegung des gesamten Werteverzehrs auf sie gerechtfertigt. Mit dem neuen Satz 6 Halbsatz 1 soll sichergestellt werden, dass Anlagegüter nach den betriebswirtschaftlichen Grundsätzen voll von den Benutzerinnen und Benutzern einer Einrichtung getragen werden.

Bei totalem Wegfall der Restnutzungsdauer soll der Restbuchwert zur Vermeidung hoher Gebührensprünge bei der Ermittlung der Kostenunterdeckungen und Kostenüberdeckungen als außerplanmäßige Abschreibung in den nächsten Kalkulationszeitraum einfließen (Satz 6 Halbsatz 2).

Die beabsichtigte Änderung beruht auf einem Vorschlag des Niedersächsischen Landkreistages mit Hinweis auf eine vergleichbare Regelung des Landes Baden-Württemberg in § 14 des dortigen Kommunalabgabengesetzes.

Ergebnis der Verbandsbeteiligung:

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände hat hier lediglich eine Änderung angeregt, für die Restnutzungsdauer nicht den Begriff „Einrichtung“ zu verwenden, da sich eine Einrichtung aus vielen Anlagegütern mit unterschiedlicher Nutzungsdauer zusammensetzen kann. Dem Vorschlag wird entsprochen.

Zu Buchstabe c (Absatz 6 Satz 2):

Nach dieser Regelung kann durch Satzung bei grundstücksbezogenen Einrichtungen auch der Eigentümer oder der sonst dinglich Nutzungsberechtigte eines Grundstücks zum Gebührenpflichtigen bestimmt werden. Die Gemeinschaft der Wohnungseigentümer (§ 10 Abs. 6 des Wohnungseigentumsgesetzes in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 403-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 5. Dezember 2014 - BGBl. I S. 1962) kann dagegen nicht in der Satzung als Gebührenpflichtige benannt werden. Nach § 10 Abs. 2 des Wohnungseigentumsgesetzes kann sie als Gemeinschaft nur Inhaberin von Rechten und Pflichten sein, wenn diese entweder gesetzlich oder rechtsgeschäftlich erworben wurden. Um den Kommunen die Erhebung von Benutzungsgebühren zu erleichtern, sollen zukünftig neben Eigentümern und dinglich Nutzungsberechtigten von Grundstücken auch die Gemeinschaften von Wohnungseigentümern zu Gebührenpflichtigen bestimmt werden können.

Ergebnis der Verbandsbeteiligung:

Die Änderung erfolgt auf Vorschlag der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände.

Zu den Nummer 5 und 6 (§§ 6 und 6 a):

Mit den Änderungen erfolgt eine Anpassung an die Gesetzessprache des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes.

Zu Nummer 7 (§ 6 b):

Das Bundesverfassungsgericht hat am 25. Juni 2014 entschieden (Az.: 1 BvR 668/10 und 1 BvR 2104/10, DÖV 2014, 892), dass die Erhebung wiederkehrender Beiträge für Verkehrsanlagen verfassungsgemäß ist. Die Gremien des Niedersächsischen Städtetages und des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes haben daraufhin beschlossen, das Land zu ersuchen, das Niedersächsische Kommunalabgabengesetz um eine Vorschrift über die Erhebung wiederkehrender Beiträge für Verkehrsanlagen zu ergänzen. Die Niedersächsische Landesregierung hat die Anregung der kommunalen Spitzenverbände aufgegriffen und mit den Regelungen des neu eingefügten § 6 b im Gesetzentwurf umgesetzt.

Wiederkehrende Beiträge für Verkehrsanlagen werden bereits in den Bundesländern Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen erhoben. Die Vorschrift des § 6 b ist den Regelungen des Kommunalabgabengesetzes des Landes Rheinland-Pfalz angeglichen, da diese vom Bundesverfassungsgericht geprüft und als verfassungskonform beurteilt wurden.

Mit dem Institut der wiederkehrenden Beiträge wird den Gemeinden die Möglichkeit eröffnet, zur Finanzierung des Investitionsaufwands für den Ausbau von Straßen größere Gebiete festzulegen, innerhalb derer sämtliche Verkehrsanlagen als eine Abrechnungseinheit anzusehen sind. Dadurch

kann der Investitionsaufwand auf alle Eigentümer der in dem Gebiet der Abrechnungseinheit gelegenen Grundstücke als wiederkehrender Beitrag verteilt werden. Liegen bestimmte Voraussetzungen vor, kann die Gemeinde ihr gesamtes Gebiet als Abrechnungseinheit festlegen. Wiederkehrende Beiträge erleichtern gegenüber den einmaligen Beiträgen die gleiche Verteilung der Lasten, da grundsätzlich mehr Bürgerinnen und Bürger abgabepflichtig sind. Außerdem ist die jährliche Umlage weniger belastend für den Einzelnen, weil die Beiträge für eine Ausbaumaßnahme nicht auf einmal aufgebracht werden müssen. Die finanzielle Belastung des Einzelnen wird erträglicher. Da der einmalige Straßenausbaubeitrag nach § 6 für eine einzige Verkehrseinrichtung erhoben wird, fällt er aufgrund der begrenzten Abgabenschuldner höher aus und wird daher oftmals als ungerecht empfunden, obwohl er nicht regelmäßig, sondern in großen zeitlichen Abständen erhoben wird.

Zu Absatz 1:

Die Gemeinden sollen zukünftig nach pflichtgemäßen Ermessen entscheiden können, ob sie einmalige Beiträge für die Herstellung und den Ausbau ihrer Verkehrsanlagen nach § 6 nach dem tatsächlich für die einzelne Verkehrsanlage entstandenen Investitionsaufwand berechnen oder aus dem Investitionsaufwand mehrerer zu einer Abrechnungseinheit zusammengefasster Verkehrsanlagen als Durchschnittssatz ermitteln wollen.

Mit dem Erhebungsrecht für wiederkehrende Beiträge wird den gemeindlichen Satzungsgebern ein weiteres Instrument zur Finanzierung von Ausbaumaßnahmen an die Hand gegeben. Damit können sie die Finanzierung öffentlicher Verkehrsanlagen an die örtlichen Befindlichkeiten anpassen. Mit der gleichzeitigen Änderung des § 111 Abs. 5 Satz 3 NKomVG soll es dann im Ermessen der Gemeinden liegen, ob sie die Finanzierung der Investitionen für Verkehrsanlagen über einmalige Beiträge nach § 6, wiederkehrende Beiträge für Verkehrsanlagen oder allgemeine Finanzmittel regeln wollen. Es soll auch im Ermessen der Gemeinden liegen, ob sie für einen Gebietsteil wiederkehrende Beiträge und für einen anderen Teil einmalige Beiträge erheben wollen. Sie müssen bei einer Aufteilung nur darauf achten, dass beide Gebietsteile voneinander abgrenzbar sind und die tatsächlichen örtlichen Gegebenheiten beachtet werden (vergleiche OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 21. August 2012 - 6 C 10085/12. OVG, zitiert nach juris).

Die wiederkehrenden Beiträge für Verkehrsanlagen sollen grundsätzlich zum vollen Ersatz des Investitionsaufwandes führen können, soweit die den Aufwand verursachenden Maßnahmen dem Vorteil der Grundstückseigentümer zuzurechnen sind. Verkehrsanlagen sind alle Straßen, Wege und Plätze, die dem öffentlichen Verkehr gewidmet sind. Da in Niedersachsen bereits einmalige Beiträge nach § 6 für einzelne Verkehrsanlagen von den Gemeinden erhoben werden können, ist der im Straßenausbaubeitragsrecht verwendete Begriff der Verkehrsanlage durch ständige Rechtsprechung des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts geklärt und den beitragsergebenden Gemeinden bekannt.

Der Vorteil der Grundstückseigentümer - dieser ist Voraussetzung für eine Beitragserhebung - liegt in der rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeit, von seinem Grundstück eine Zufahrt oder einen Zugang zu den Verkehrsanlagen zu haben. Damit wird eine bessere Erreichbarkeit des Grundstücks sichergestellt und sein Gebrauchswert wird positiv beeinflusst. Das Bundesverfassungsgericht hat mit Beschluss vom 25. Juni 2014 (a. a. O.) diesen Vorteil der Grundstückseigentümer als verfassungsgemäß für die Erhebung wiederkehrender Beiträge beurteilt.

Da die kommunalen Gebietskörperschaften grundsätzlich befugt sind, die Inanspruchnahme ihrer öffentlichen Einrichtungen öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich zu gestalten, schließt § 5 für Benutzungsgebühren und § 6 für Beiträge die Erhebung privatrechtlicher Entgelte anstelle von Benutzungsgebühren und Beiträgen nicht aus. Daher soll den Gemeinden auch bei der Finanzierung der Investitionsaufwendungen für Verkehrsanlagen anstelle der Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen die Erhebung von privatrechtlichen Entgelten gestattet sein. Werden privatrechtliche Entgelte erhoben, hat die Gemeinde die Regeln des sogenannten Verwaltungsprivatrechts zu beachten, das heißt, neben den Grundrechten hat sie jedenfalls die grundlegenden Prinzipien des öffentlichen Finanzgebarens zu beachten. Sie ist an die Grundsätze der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, der Kostendeckung, der Gleichbehandlung und der Äquivalenz gebunden (BGH, Urteil vom 6. Februar 1985 - VIII ZR 61/84 - NJW 1985 S. 3013: Rosenzweig/Freese/von Waldthausen, Kommentar zum NKAG, § 5 Rdnr. 14).

Zu Absatz 2:

Die Gemeinden bestimmen durch Satzung die Verkehrsanlagen im Gemeindegebiet, die eine öffentliche Einrichtung bilden sollen. Sie können die Verkehrsanlagen des gesamten Gemeindegebiets zu einer öffentlichen Einrichtung bestimmen; sie haben dabei die tatsächlichen örtlichen Gegebenheiten zu beachten. Die Bildung einer einzigen öffentlichen Einrichtung im Gemeindegebiet ist dann gerechtfertigt, wenn mit allen dort vorhandenen Verkehrsanlagen ein Vorteil für das beitragsbelastete Grundstück verbunden ist. Besteht ein solcher Vorteil nicht, wie zum Beispiel in Großstädten oder in Gemeinden ohne zusammenhängendes Siedlungsgebiet, muss die Gemeinde die Verkehrsanlagen bestimmen, die für das beitragsbelastete Grundstück einen Vorteil bieten. Beachtet die Gemeinde bei der Bestimmung der öffentlichen Einrichtung diese Vorgaben nicht, läge in der Heranziehung vorteilsfreier Grundstücke zum Beitrag eine Gleichbehandlung wesentlich ungleicher Sachverhalte vor, die zur Verfassungswidrigkeit der Regelung führen würde (vergleiche hierzu BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014, a. a. O.).

Zu den Absätzen 3 und 4:

Der Beitragsermittlung ist grundsätzlich der jährlich entstehende tatsächliche Investitionsaufwand zugrunde zu legen. Den Gemeinden ist jedoch eine Durchschnittsberechnung des Investitionsaufwands von bis zu fünf Jahren gestattet, um jährliche Schwankungen in der Beitragshöhe zu vermeiden. Abweichungen in der tatsächlichen Höhe des Investitionsaufwands von der Durchschnittsberechnung sind innerhalb angemessener Zeit auszugleichen.

Der Beitragssatz, der nach dem Durchschnitt der im Zeitraum von bis zu fünf Jahren zu erwartenden Aufwendungen bestimmt wird, muss anhand eines aufgestellten Investitionsprogramms für den maßgeblichen Zeitraum bestimmt werden, denn er darf nicht als Vorfinanzierungsmöglichkeit missverstanden werden (OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 21. August 2012 - a. a. O.).

Zu Absatz 5:

Öffentliche Straßen, Wege und Plätze werden nicht nur von den Grundstückseigentümern, sondern auch von der Allgemeinheit und der Gemeinde selbst in Anspruch genommen. Daher muss bei der Ermittlung des wiederkehrenden Beitrages ein Gemeindeanteil außer Ansatz bleiben. Die eine öffentliche Einrichtung bildenden Verkehrsanlagen stellen eine Einheit dar, demzufolge kann es nur einen einheitlichen Gemeindeanteil geben. Die Höhe des Gemeindeanteils ist in der Satzung zu bestimmen. Der zu bestimmende Gemeindeanteil muss dem Verkehrsaufkommen entsprechen, das nicht den Beitragsschuldnern zuzurechnen ist. Zuzurechnen ist den Beitragsschuldnern der Anliegerverkehr innerhalb der öffentlichen Einrichtung, nicht zuzurechnen ist ihnen der Durchgangsverkehr. Gesetzlich wird ein Mindestgemeindeanteil von 20 Prozent des Investitionsaufwands vorgeschrieben, der aus den für einmalige Straßenausbaubeiträge geltenden Bestimmungen abgeleitet ist. Er ist nur dann ausreichend, wenn das Verkehrsaufkommen fast ausschließlich den Grundstücken im Abrechnungsgebiet zuzurechnen ist.

Zu Absatz 6:

Die Beitragsschuld entsteht nach Satz 1 mit Ablauf des Beitragsjahres, und zwar unabhängig von ihrer Festsetzung. Die Entstehung der Beitragsschuld ist Voraussetzung für ihre Festsetzung. Das bedeutet, dass eine Beitragsschuld nicht vor ihrer Entstehung erfüllt und auch nicht fällig werden kann, mit der Folge, dass wiederkehrende Beiträge erst nach Ablauf des Veranlagungsjahres fällig und gezahlt werden. Damit sichergestellt werden kann, dass die Gemeinden regelmäßige Finanzmittel für ihre Investitionen zur Verfügung haben, soll gesetzlich festgelegt werden, dass sie Vorauszahlungen für den laufenden Veranlagungszeitraum erheben können. Den Zeitpunkt, zu dem Vorauszahlungen fällig werden, sollen die Gemeinden in ihren Satzungen bestimmen können. Die Bestimmung über die Fälligkeitstermine ist erforderlich, weil hierdurch der Zeitpunkt festgelegt wird, von dem ab der Beitragsgläubiger vom Beitragsschuldner die Leistung verlangen kann (vergleiche Tipke/Kruse, Abgabenordnung, Kommentar, § 220 Tz. 1).

Zu Absatz 7:

Durch das eine Einheit bildende Verkehrsnetz kann die Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen zu Überschneidungen mit der Erhebung von Erschließungsbeiträgen und Ausgleichsbeiträgen

nach dem Baugesetzbuch oder Straßenausbaubeiträgen nach § 6 NKAG führen. Entsprechendes gilt auch für den Fall, dass die Kosten der erstmaligen Herstellung aufgrund von Verträgen zu leisten sind oder ein Ausgleich für Straßenausbaukosten über eine Ablösung nach § 6 Abs. 7 Satz 5 stattgefunden hatte. Daher sollen die Gemeinden dazu ermächtigt werden, Überleitungsregelungen zu erlassen, um Doppelbelastungen für Grundstückseigentümer zu vermeiden, die z. B. durch Erschließungsbeiträge, öffentlich-rechtliche Erschließungsverträge oder einmalige Straßenausbaubeiträge bereits am Aufwand für den Ausbau des Straßennetzes beteiligt worden sind. Der Zeitraum für die Befreiung von den wiederkehrenden Ausbaubeiträgen soll höchstens 20 Jahre betragen, weil nach oberverwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung ein Ausbaubedarf bei „normalen“ Straßen schon nach Ablauf von 20 bis 25 Jahren anzunehmen ist (Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 9. Auflage, § 32 Rz. 28). Also auch ohne eine Umstellung von einmaligen auf wiederkehrenden Beiträgen müssten Beitragspflichtige damit rechnen, dass sie nach 20 bis 25 Jahren erneut zu Straßenausbaubeiträgen herangezogen werden könnten.

Zu Absatz 8:

Für den Fall der Rückumstellung von wiederkehrenden Beiträgen auf einmalige Straßenausbaubeiträge nach § 6 NKAG wird eine Übergangsbestimmung normiert. Leistungen aus wiederkehrenden Beiträgen werden auf den einmaligen Beitrag angerechnet. Der Umfang der Anrechnung ist unter Berücksichtigung der üblichen Nutzungsdauer der Verkehrseinrichtung in der Satzung zu bestimmen. Im Fall der Umstellung von wiederkehrenden Beiträgen auf einmalige Beiträge könnten Beitragspflichtige mit geringer Leistung wiederkehrender Beiträge nach wenigen Jahren wirtschaftliche Vorteile erlangen, falls vor der Umstellung des Beitragssystems der Ausbau der Verkehrseinrichtung erfolgte und ein neuer einmaliger Beitrag für einen längeren Zeitraum nicht entstehen wird. Durch die in Satz 3 vorgesehene Möglichkeit zur Weitererhebung von wiederkehrenden Beiträgen sollen derartige ungerechtfertigte Vorteile bei einzelnen Beitragspflichtigen ausgeschlossen werden. Da jedoch auf der anderen Seite verhindert werden muss, dass die Gemeinde zusätzliche Einnahmen ohne Aufwand erzielt, wird die Weitererhebung wiederkehrender Beiträge durch Satz 4 dergestalt begrenzt, dass die dadurch erzielte Gesamtsumme nicht höher ist, als der Betrag eines fiktiv erhobenen einmaligen Beitrags für die Ausbaumaßnahme gewesen wäre.

Zu Absatz 9:

Da § 6 b nur die Regelungen enthält, die im Hinblick auf die Besonderheiten der Erhebung wiederkehrender Beiträge für Verkehrsanlagen erforderlich sind, stellt die Verweisung auf § 6 Abs. 1 Satz 2, Abs. 3 und 5 Sätze 1 und 2, Abs. 7 Satz 2, Abs. 8 bis 10 klar, dass im Übrigen die für einmalige Beiträge allgemein geltenden Bestimmungen anzuwenden sind.

Ergebnis der Verbandsbeteiligung:

Die Einführung von wiederkehrenden Beiträgen für Verkehrsanlagen wird vom Niedersächsischen Städtetag und vom Niedersächsischen Städte- und Gemeindebund ausdrücklich begrüßt. Die von der Arbeitsgemeinschaft kommunaler Spitzenverbände geäußerten Befürchtungen, dass die wiederkehrenden Beiträge für Verkehrsanlagen nicht nach den Vorteilen zu bemessen sind oder die Ermittlung des Vorteilssatzes der Allgemeinheit und der Kommune eine andere als in § 6 Abs. 5 Satz 4 ist, werden nicht geteilt. Soweit eine Klarstellung erforderlich ist, wurde in Absatz 1 Satz 1 ausdrücklich aufgenommen, dass nur von Grundstückseigentümern wiederkehrende Beiträge zu erheben sind, von deren Grundstücken aus die Möglichkeit besteht, Zufahrt oder Zugang zu einer der als Abrechnungseinheit zusammengefassten Verkehrsanlagen zu nehmen und diese Möglichkeit mit Vorteilen für den Grundstückseigentümer verbunden sind.

Der Verband Wohnungseigentum Niedersachsen e. V. und die Niedersächsische IHK-Arbeitsgemeinschaft Hannover-Braunschweig lehnen die Einführung der wiederkehrenden Beiträge für Verkehrsanlagen ab. Sie befürchten für ihre Klientel wirtschaftliche Nachteile durch die Erhebung dieser Beiträge und machen geltend, dass die Sanierung von Verkehrsanlagen aus allgemeinen Haushaltsmitteln finanziert werden müsste. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 25. Juni 2014 (a. a. O.) ausdrücklich klargestellt, dass ein Grundstückseigentümer einen Vorteil aus den Verkehrsanlagen zieht. Aufgrund der rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeit, von seinem Grundstück eine Zufahrt oder einen Zugang zu den Verkehrsanlagen zu haben, wird eine bessere Erreichbarkeit des Grundstücks sichergestellt und sein Gebrauchswert wird positiv

beeinflusst. Insoweit bestehen keine Bedenken, wenn der Landesgesetzgeber den Kommunen eine weitere Möglichkeit einräumt, Finanzmittel für die Sanierung zu generieren. Im Übrigen bleibt es im Ermessen der einzelnen Kommune, ob sie von dem Finanzierungsinstrument Gebrauch machen will. Sie kann auch weiterhin - wie bisher - die Straßensanierung über einmalige Beiträge nach § 6 oder über allgemeine Finanzmittel finanzieren.

Der Deutsche Mieterbund Niedersachsen-Bremen e. V. erhebt keine Einwände gegen die Einführung von wiederkehrenden Beiträgen für Verkehrsanlagen. Er weist lediglich darauf hin, dass sichergestellt werden soll, dass die Beiträge nicht auf die Mieter umgelegt werden können. Mit der Einführung der wiederkehrenden Beiträge ist eine Änderung des Mietrechts nicht verbunden.

Der Landesverband Niedersächsischer Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer-Vereine e. V. begrüßt grundsätzlich die Einführung wiederkehrender Beiträge für Verkehrsanlagen. Gleichzeitig werden Forderungen gestellt, wie z. B. den Investitionsaufwand für Straßensanierungen auf das Nötigste zu beschränken oder Investitionsaufwendungen deutlich von Instandhaltungsaufwendungen abzugrenzen. Nach § 9 Abs. 1 des Niedersächsischen Straßengesetzes umfasst die Straßensanierung alle mit dem Bau und der Unterhaltung der Straßen zusammenhängenden Aufgaben. Die Träger der Straßensanierung haben nach ihrer Leistungsfähigkeit die Straßen so zu bauen, zu unterhalten, zu erweitern oder sonst zu verbessern, dass sie dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügen. Insoweit ist es nicht Aufgabe des Niedersächsischen Kommunalabgabengesetzes, den Umfang der Straßensanierung festzulegen. Für die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen gilt auch heute bereits nach § 6, dass Instandsetzungsmaßnahmen nicht über Straßenausbaubeiträge finanziert werden können. Das Gleiche wird für die Erhebung wiederkehrender Beiträge für Verkehrsanlagen gelten. Insoweit sind die Befürchtungen des Landesverbandes unbegründet.

Zu den Nummern 8 und 9 (§§ 7 und 8):

Mit den Änderungen erfolgt eine Anpassung an die Gesetzessprache des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes.

Zu Nummer 10 (§ 9):

Zu den Buchstaben a bis g (Überschrift, Absätze 1 bis 5 und 8):

Die unzeitgemäßen Gesetzesbegriffe „Fremdenverkehr“, „Fremdenverkehrsbeitrag“, „Fremdenverkehrswerbung“ sowie „Fremdenverkehrssatzung“ sollen durch die modernen Begriffe „Tourismusbeitrag“, „Tourismus“, „Tourismuswerbung“ und „Tourismusbeitragssatzung“ ersetzt werden. Eine Änderung des materiellen Rechts ist damit nicht verbunden.

Zu Buchstabe b (Absatz 1):

Mit dem neuen Satz 4 soll zukünftig weiteren Gemeinden die Möglichkeit eröffnet werden, zur Finanzierung ihrer Aufwendungen für den Tourismus Beiträge von den in ihrem Gebiet tätigen selbständigen Personen und Unternehmen zu erheben, denen durch den Tourismus unmittelbar oder mittelbar besondere wirtschaftliche Vorteile geboten werden. Bisher erlaubt § 9 Abs. 1 in Verbindung mit den entsprechenden Beitragssatzungen nur den Gemeinden die Beitragserhebung, die als Kurort, Erholungsort oder Küstenbadeort staatlich anerkannt sind.

Durch die Verknüpfung des Beitragserhebungsrechts mit der staatlichen Anerkennung als Kurort, Erholungsort oder Küstenbadeort wird der Kreis der Erhebungsberechtigten bisher deutlich eingeschränkt.

Der Tourismus hat in Niedersachsen in den letzten Jahrzehnten stetig an Bedeutung gewonnen und ist zu einem maßgeblichen Wirtschaftsfaktor geworden. Trotz dieser Entwicklung ist der Tatsache, dass neben den Kur-, Erholungs- und Küstenbadeorten auch zahlreiche weitere niedersächsische Kommunen außerhalb der staatlichen Anerkennung maßgeblich dazu beigetragen haben, bisher nicht Rechnung getragen worden. Auch diese Kommunen bringen für die Herstellung, Anschaffung und Unterhaltung von Tourismuseinrichtungen beträchtliche finanzielle Mittel auf, die sie bisher zum größten Teil aus ihren Steuermitteln finanzieren müssen. Die Gesetzesänderung soll auch ihnen ermöglichen, zukünftig Teile ihrer finanziellen Aufwendungen auf die Nutznießer umlegen und refinanzieren zu können.

Das Erhebungsrecht soll neben den als Kurort, Erholungsort oder Küstenbadeort staatlich anerkannten Kommunen auch „sonstigen Tourismusgemeinden“ zuerkannt werden. Als „sonstige Tourismusgemeinden“ sollen diejenigen Kommunen gelten, die im Regionalen Raumordnungsprogramm mit dem Schwerpunkt „Tourismus“ oder „Erholung“ oder in einem sonstigen touristischen Entwicklungskonzept ausgewiesen sind. Sie müssen über herausgehobene Sehenswürdigkeiten verfügen, die über die Kommune hinaus bekannt und von Bedeutung sind. Hierzu zählen z. B. bekannte historische oder architektonisch bedeutende Gebäude sowie Denkmäler, Museen oder Besucherzentren. Auch besondere, überregional bekannte Sport- und Freizeitangebote wie Indoor- und Outdoorzentren, infrastrukturell erschlossene Naturschutzgebiete, Nationalparks, Biosphärenreservate, Naturparks, Erholungsgebiete, Tierparks, Erlebniswelten oder Science Center können dazu führen, dass Gemeinden als „sonstige Tourismusgemeinde“ im Sinne der künftigen Regelung gelten.

Zu Buchstabe e (Absatz 4):

Nach Satz 1 wird das Beitragserhebungsgebiet grundsätzlich nach den örtlichen Verhältnissen und der in der jeweiligen Gemeinde anzutreffenden Vorteilssituation in eigener Zuständigkeit und rechtlicher Verantwortung durch die Tourismusbeitragssatzung abgegrenzt und festgelegt. Damit haben die Gemeinden zu berücksichtigen, dass selbständig tätige Personen und Unternehmen in Gemeindeteilen, die nicht in unmittelbarer räumlicher Nähe zu dem anerkannten Teil gelegen sind, unter Umständen geringere Vorteile aus dem Tourismus zufließen können (vgl. Landtagsdrucksache 15/3000 S. 20). Zukünftig sollen auch die „sonstigen Tourismusgemeinden“ ihr Beitragserhebungsgebiet nach Satz 1 in eigener Zuständigkeit und Verantwortung abgrenzen und festlegen können. Denn nur die jeweilige Gemeinde selbst hat die Erkenntnisse, in welchen Gemeindeteilen selbständig tätigen Personen und Unternehmen besondere wirtschaftliche Vorteile durch den Tourismus geboten werden und in welcher Höhe sie sich bewegen.

Da das Beitragserhebungsgebiet nach den örtlichen Verhältnissen und entsprechend den besonderen wirtschaftlichen Vorteilen, die sich aus dem Tourismus ergeben können, zu bestimmen ist, können Gemeindeteile, in denen sich keine besonderen wirtschaftlichen Vorteile ergeben, aus dem Beitragserhebungsgebiet ausgeschlossen bleiben.

Satz 2 gilt dagegen nur für Gemeinden, die als Kurort, Erholungsort oder Küstenbadeort staatlich anerkannt sind, denn in „sonstigen Tourismusgemeinden“ gibt es aufgrund eines fehlenden staatlichen Verfahrens keine anerkannten Gebietsteile.

Zu Buchstabe g (Absatz 8):

Samtgemeinden können Tourismusbeiträge erheben, wenn ihre Mitgliedsgemeinden ganz oder teilweise als Kurort, Erholungsort oder Küstenbadeort staatlich anerkannt sind und diese das Beitragserhebungsrecht auf sie gemäß § 98 Abs. 1 Satz 2 NKomVG übertragen haben. Das gleiche Recht soll den Samtgemeinden eingeräumt werden, deren Mitgliedsgemeinden die Voraussetzungen als „sonstige Tourismusgemeinden“ erfüllen und ihnen das Beitragserhebungsrecht übertragen haben.

Ergebnis der Verbandsbeteiligung:

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände begrüßt die Ausdehnung des Erhebungsrechts für Tourismusbeiträge. Die Einbeziehung von Tourismusgemeinden, in denen sich herausgehobene Sehenswürdigkeiten oder besondere Sport- und Freizeitangebote befinden, in den Kreis der erhebungsberechtigten Gemeinden, wird als ein „Schritt in die richtige Richtung“ angesehen. Die Arbeitsgemeinschaft möchte letztendlich, dass alle niedersächsischen Gemeinden Tourismusbeiträge erheben können, und begründet dies mit dem Gleichheitssatz des Artikels 3 des Grundgesetzes. Eine derartige Öffnung des Beitragsrechts ist nicht vorgesehen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts sind grundsätzlich keine Grundrechtsinhaber, jedenfalls soweit sie öffentliche Aufgaben wahrnehmen (BVerfG, Beschluss vom 29. November 2004 - BVERFG - 2 BvR 414/02 - zitiert nach juris, Rn. 3). Allerdings stellt das Recht auf kommunale Selbstverwaltung eine besondere Art des Rechts der Gemeinden auf freiheitliche Betätigung des eigenen Willens bei der Bewältigung von Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft gegenüber dem Staat dar. Die Garantie kommunaler Selbstverwaltung sichert den Gemeinden das Recht, alle Angele-

genheiten der örtlichen Gemeinschaft als eigene Aufgabe zu erledigen, sowie die Befugnis, über das Ob und Wie dieser Aufgabenerledigung eigenverantwortlich zu entscheiden (ThürVerfGH, Urteil vom 21. Juni 2005 - VerfGH 28/03 - ThürVBl. 2005, 228 [229]; vgl. auch ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum inhaltlich entsprechenden Artikel 28 Abs. 2 des Grundgesetzes: Beschluss vom 23. November 1988 - 2 BvR 1619/83, 2 BvR 1628/83 -, NJW 1989, 1790; Beschluss vom 19. November 2002 - 2 BvR 329/97 -, LKV 2003, 327). Das Recht zur eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte im Rahmen dieser Befugnisse bedeutet allgemein die Freiheit vor staatlicher Reglementierung der Art und Weise der Aufgabenerledigung. Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie ist regelmäßig verletzt, wenn ihr Kernbereich angetastet oder in ihren Randbereich eingegriffen wird und dieser Eingriff nicht gerechtfertigt ist.

Mit der Beschränkung des Erhebungsrechts für die Tourismus- und Gästebeiträge auf sonstige Tourismusgemeinden wird der Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung nicht verletzt, allenfalls kann in ihren Randbereich eingegriffen worden sein. Der Eingriff in den Randbereich ist gerechtfertigt, wenn er auf Gründen des Gemeinwohls beruht und nur so weit in das Recht der Gemeinden eingreift, wie es notwendig ist, um dem überörtlichen Gemeinwohlbelang gerecht zu werden und zur Durchsetzung zu verhelfen (BVerfG, Beschluss vom 23. November 1988 - 2 BvR 1619/83, 2 BvR 1628/83 -, a. a. O.). Die Ausdehnung des Erhebungsrechts ist Folge des stetig an Bedeutung gewonnenen Tourismus in Niedersachsen, der für das gesamte Land einen maßgeblichen Wirtschaftsfaktor darstellt. Gleichzeitig ist der Tourismus in den betreffenden Kommunen ein bedeutsamer Wirtschafts- und Standortfaktor. Vor diesem Hintergrund sollen die für den niedersächsischen Tourismus wesentlichen Gemeinden die Möglichkeit erhalten, die von ihnen für den Tourismus aufgewendeten Finanzmittel ausgleichen zu können. Insoweit beruht die unterschiedliche Behandlung niedersächsischer Gemeinden auf einem überörtlichen Gemeinwohlbelang und stellt somit keinen unzulässigen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung dar.

Die TourismusMarketing Niedersachsen GmbH begrüßt die Erweiterung des Erhebungsrechts für den Tourismusbeitrag auf weitere Kommunen.

Der Tourismusverband Niedersachsen e. V. spricht sich ausdrücklich für die Änderung aus, schlägt aber gleichzeitig vor, die Bewertungskriterien der sonstigen Tourismusgemeinden zu ändern und das Erhebungsrecht z. B. an die Tourismusintensität zu koppeln. Die Tourismusintensität einer Gemeinde ist der Quotient aus Übernachtungen und Einwohnerzahl. Eine sehr große Bedeutung für den Tourismus hat allerdings auch der Tagesbesucherverkehr. Gemeinden mit einem hohen Aufkommen an Tagesgästen, aber nur mit einem geringen Aufkommen an Übernachtungsgästen, könnten bei einer Zugrundelegung der Tourismusintensität als Qualifizierungsmerkmal den Tourismusbeitrag nicht erheben, obwohl sie für den niedersächsischen Tourismus ebenfalls einen hohen Stellenwert und eine hohe wirtschaftliche Bedeutung aufweisen. Daher soll die Tourismusintensität nicht als Bewertungskriterium eingeführt werden.

Weiterhin wird befürchtet, dass durch die Neuregelung möglicherweise die Anzahl von prädikatisierten Kur- und Erholungsorten zukünftig sinken wird, da sonstige Tourismusgemeinden kein Anerkennungsverfahren durchlaufen müssen. Die durch die Verordnung über die staatliche Anerkennung von Kur- und Erholungsorten (KurortVO) vom 22. April 2005 (Nds. GVBl. S. 124), zuletzt geändert durch Verordnung vom 19. November 2012 (Nds. GVBl. S. 465), als Kurorte, Erholungsorte und Küstenbadeorte anerkannten Kommunen decken überwiegend den Gesundheitstourismus ab. Aufgrund eines wachsenden Gesundheitsbewusstseins in einer älter werdenden Gesellschaft erhält die körperliche und geistige Gesundheit einen zunehmend hohen Stellenwert in der Bevölkerung, sodass der Gesundheitstourismus auch zukünftig ein wichtiger wirtschaftlicher Bestandteil der Tourismuswirtschaft in Niedersachsen bleiben wird. Um mit den in anderen Bundesländern bestehenden Kurorten und Erholungsorten konkurrieren zu können, wird die Prädikatisierung für diese Kommunen auch weiterhin von Bedeutung sein. Insoweit bestehen keine Bedenken, dass die Kommunen, die sich auf den Gesundheitstourismus spezialisiert haben, auch weiterhin eine staatliche Anerkennung anstreben werden. Der Gesundheitstourismus stellt aber nur eine Säule des Tourismus dar, daneben gibt es in Niedersachsen noch den Aktivtourismus und den Kulturtourismus. Die Kommunen, die diese Felder bedienen, wenden ebenso finanzielle Mittel für Tourismuseinrichtungen und die Förderung des Tourismus in ihrem Gebiet auf. Für diese Kommunen muss ebenfalls sichergestellt werden, dass sie ihre Aufwendungen gegenfinanzieren können. Daher soll zukünftig auch den sonstigen Tourismusgemeinden die Beitragserhebung erlaubt sein.

Der Heilbäderverband Niedersachsen e. V. sieht die Änderung sehr kritisch. Generell möchte er, dass durch die Beschränkung des Erhebungsrechts auf als Kurort, Erholungsort oder Küstenbadeort staatlich anerkannten Gemeinden die besondere Bedeutung dieser Kommunen für den Kur- und Bäderbetrieb herausgestellt wird. Ebenso sieht der Unternehmensverband des Gastgewerbes (DEHOGA) die Erweiterung des Erhebungsrechts kritisch und stimmt ihr nur verhalten zu, wenn gleichzeitig die Erhebung einer Steuer auf entgeltliche Übernachtungen in Beherbergungsbetrieben für beitragerhebende Kommunen gesetzlich untersagt wird. Hierzu wird auf die Ausführungen zu Nummer 2 und auf die Ausführungen zur Stellungnahme des Tourismusverbands Niedersachsen e. V. verwiesen.

Die UNTERNEHMENSVERBÄNDE Handwerk NDS. E. V., die Landesvertretung der Handwerkskammern Niedersachsen, der Niedersächsische Industrie- und Handelskammertag und die Niedersächsische IHK-Arbeitsgemeinschaft Hannover-Braunschweig lehnen die Erweiterung des Erhebungsrechts ab. Sie vertreten die Auffassung, dass es allein eine Angelegenheit der Kommunen sei, die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises, auch wenn es sich um freiwillige Aufgaben handelt, aus allgemeinen Finanzmitteln zu finanzieren. Die Mitglieder dieser Verbände würden bereits durch die Zahlung der Gewerbesteuer und anderer Abgaben die kommunalen Aufgaben ausreichend mitfinanzieren. Zudem sei die gesetzliche Regelung zu unbestimmt, da aufgrund der verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe im Gesetzestext verwaltungsgerichtliche Verfahren nicht auszuschließen seien.

Viele kleine und mittelständische Unternehmen im Einzelhandel, im Handwerk und im Baugewerbe bis hin zu Dienstleistern im Gesundheitswesen, der Bewirtschaftung oder IT-Unternehmen profitieren vom Tourismus vor Ort und damit auch von den von den Kommunen geschaffenen Tourismuseinrichtungen und der von den Kommunen betriebenen Tourismusförderung. Dies gilt nicht nur in den Kommunen, die als Kurort, Erholungsort oder Küstenbadeort staatlich anerkannt sind, sondern auch in anderen touristisch geprägten Kommunen, denen aber eine finanzielle Hilfe durch das Recht zur Erhebung von Beiträgen von den von den kommunalen touristischen Leistungen profitierenden Personen und Betrieben versagt ist. Diesen betroffenen Kommunen soll durch die Öffnung des Erhebungsrechts für den Tourismusbeitrag geholfen werden. Der Tourismusbeitrag (nach geltendem Recht: Fremdenverkehrsbeitrag) wird seit über 40 Jahren in Niedersachsen in den als Kurort, Erholungsort oder Küstenbadeort staatlich anerkannten Kommunen erhoben. Im gesamten Zeitraum wurden Gewerbebetriebe und selbständig Tätige in diesen Kommunen zu Fremdenverkehrsbeiträgen herangezogen, ohne dass sie in ihrer Existenz bedroht waren. Auch muss berücksichtigt werden, dass die touristischen Leistungen der Kommunen im erheblichen Maße zur Steigerung der Attraktivität der Standorte, zur Sicherung von Arbeitsplätzen und somit auch zum Erfolg der Gewerbebetriebe und Dienstleister beigetragen haben und zukünftig beitragen können. Insoweit verbleibt die Änderung im Gesetzentwurf.

Die Verwendung „unbestimmter Rechtsbegriffe“ in der Gesetzessprache ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Zu Nummer 11 (§ 10):

Zu den Buchstaben a bis d (Überschrift, Absätze 1 bis 4):

Die unzeitgemäßen Gesetzesbegriffe „Fremdenverkehr“, „Kurbeitrag“, „Fremdenverkehrswerbung“ sowie „Kurbeitragssatzung“ sollen durch die modernen Begriffe „Gästebeitrag“, „Tourismus“, „Tourismuswerbung“ und „Gästebeitragssatzung“ ersetzt werden. Eine Änderung des materiellen Rechts ist damit nicht verbunden.

Zu Buchstabe b (Absatz 1):

Zukünftig sollen nach Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 Aufwendungen, die den Gemeinden dadurch entstehen, dass sie den Touristen die Benutzung des öffentlichen Personennahverkehrs unter Vorlage einer Gästekarte ohne ein zusätzliches Entgelt ermöglichen, über den Gästebeitrag abgedeckt werden können. Niedersachsen steht mit den Tourismusgebieten in anderen Bundesländern im Wettbewerb. Um in diesem Wettbewerb bestehen zu können, müssen touristisch geprägte Gemeinden in Niedersachsen zumindest die Angebote bieten können, die Touristen auch in anderen Bereichen (wie z. B. in Bayern, Baden-Württemberg oder Sachsen-Anhalt) gemacht werden. Ein

gästefreundlicher Service umfasst auch die gute Erreichbarkeit der zu touristischen Zwecken bereitgestellten Einrichtungen und Veranstaltungen ohne zusätzliche Kosten für den Gast über den öffentlichen Personennahverkehr. Viele niedersächsische Gemeinden können die Kosten für ein derartiges Angebot aufgrund ihrer angespannten Haushaltssituationen nicht allein tragen, daher soll ihnen zukünftig gestattet werden, die entstehenden Aufwendungen in die Kalkulation für die Gästebeiträge einfließen zu lassen.

Nach § 10 Abs. 1 Satz 1 NKAG - geltendes Recht - dürfen Kurbeiträge nur für die Kosten der typischen Fremdenverkehrseinrichtungen erhoben werden (vergleiche hierzu Nds. OVG, Urteil vom 13. November 1990 - 9 K 11/89 - z. B. OVG 42, 334; Urteil vom 13. Dezember 2006 - 9 KN 180/04 - (NST-N 2007, 43). Der öffentliche Personennahverkehr gehört nicht zu diesen Einrichtungen, sondern zu den Einrichtungen, die der allgemeinen Daseinsvorsorge zuzurechnen sind, daher ist eine Rechtsänderung erforderlich.

Zu Buchstabe c (Absatz 2 Sätze 1 und 2):

Die Sondervorteile, die die Beitragspflicht der Touristen begründen, sollen zukünftig durch eine nummerierte Aufzählung besser zu erkennen sein und damit die Lesbarkeit der Vorschrift erhöhen.

Im Übrigen wird der moderne Rechtsbegriff „Gästebeitrag“ in die Gesetzessprache eingeführt.

Zu Buchstabe d (Absatz 3 - neu -):

Absatz 2 regelt die Gästebeitragspflicht von Personen, die sich in Gemeinden aufhalten, die als Kur-, Erholungs- oder Küstenbadeort ganz oder teilweise staatlich anerkannt sind (vergleiche § 1 KurortVO). Durch die staatliche Anerkennung ist das Erhebungsgebiet für den Gästebeitrag im Grundsatz bereits festgelegt. Für sonstige Tourismusgemeinden wird kein staatliches Anerkennungsverfahren festgelegt, sodass ein abgrenzbares Erhebungsgebiet für Gästebeiträge nicht von vornherein bestimmbar ist. Daher müssen sonstige Tourismusgemeinden das Erhebungsgebiet durch Satzung bestimmen. Dabei ist zu beachten, dass Gästebeiträge nur von Personen erhoben werden können, denen durch die Möglichkeit, gemeindliche Tourismuseinrichtungen zu nutzen, touristische Veranstaltungen zu besuchen und an der kostenlosen Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs teilzunehmen, Vorteile geboten werden. Dementsprechend ist das Beitragserhebungsgebiet nach den örtlichen Verhältnissen und der jeweils in der sonstigen Tourismusgemeinde anzutreffenden Vorteilssituation in eigener Zuständigkeit und rechtlicher Verantwortung abzugrenzen und festzulegen (Satz 1). Ansonsten gelten die Regelungen, die auch für die als Kurort, Erholungsort oder Küstenbadeort staatlich anerkannten Gemeinden gelten (Satz 2).

Zu Buchstabe e:

Durch die Einfügung des neuen Absatzes 3 erhalten die bisherigen Absätze 3 bis 5 eine neue Nummerierung.

Zu Buchstabe f (Absatz 4 - neu -):

Die Änderung im bisherigen Absatz 3, jetzt Absatz 4, ist eine Folgeänderung aus den Absätzen 2 und 3. Anmelde-, Einziehungs-, Abführungs- und Haftungspflichten werden auch auf die betreffenden Personen in den „sonstigen Tourismusgemeinden“ übertragen. Durch die Aufteilung des Satzes 3 in Sätze 3 und 4 wird die Regelung übersichtlicher und Unstimmigkeiten in den sprachlichen Bezügen konnten ausgeglichen werden.

Im Übrigen wird auch hier der moderne Rechtsbegriff „Gästebeitrag“ in die Gesetzessprache eingeführt.

Ergebnis der Verbandsbeteiligung:

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände schlägt eine Konkretisierung des Absatzes 3 Satz 3 (zukünftig Absatz 4 Satz 3) vor. Hiernach gelten Pflichten und die Haftung auch für Betreiber von Sanatorien, Kuranstalten und ähnlichen Einrichtungen. Unter den Begriff „ähnliche Einrichtungen“ sind auch Rehabilitationseinrichtungen und entsprechende Bereiche von Kliniken zu subsumieren. Insoweit bedarf Satz 3 keiner Konkretisierung. Im Übrigen wird auf die Ausführungen zu Nummer 10 verwiesen.

Die TourismusMarketing Niedersachsen GmbH begrüßt die Erweiterung des Erhebungsrechts für den Gästebeitrag auf weitere Kommunen.

Der Tourismusverband Niedersachsen begrüßt die kostenlose Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs für Gäste, weist aber darauf hin, dass das Gesetz sicherstellen muss, dass die vereinnahmten Mittel nicht zweckentfremdet verwendet werden dürfen. Aufgrund des § 10 Abs. 1 Satz 1 wird bereits die zweckentsprechende Einsetzung der Mittel sichergestellt, da der Gästebeitrag nur zur Deckung des kommunalen Aufwandes für Herstellung, Anschaffung, Erweiterung, Verbesserung, Erneuerung, Betrieb, Unterhaltung und Verwaltung ihrer Tourismuseinrichtungen sowie für die zu Zwecken des Tourismus durchgeführten Veranstaltungen erhoben werden darf. Ferner ist der Beitragsermittlung ein Kalkulationszeitraum zugrunde zu legen; weichen die tatsächlichen Kosten am Ende des Kalkulationszeitraumes von den kalkulierten Kosten ab, sind die Überdeckungen auszugleichen, die Unterdeckungen sollen ausgeglichen werden (vergleiche Absatz 1 Satz 2).

Der Heilbäderverband Niedersachsen e. V. sieht die Änderung sehr kritisch. Generell möchte er, dass durch die Beschränkung des Erhebungsrechts auf als Kurort, Erholungsort oder Küstenbadeort staatlich anerkannte Gemeinden die besondere Bedeutung dieser Kommunen für den Kur- und Bäderbetrieb herausgestellt wird. Im Übrigen möchte er, dass der Begriff „Kurbeitrag“ erhalten bleibt. Zu den Gründen, die zu den geplanten Änderungen im Kurbeitragsrecht führen, wird auf die Ausführungen im Ergebnis der Verbandsbeteiligung zu Nummer 10 verwiesen.

Die Niedersächsische IHK-Arbeitsgemeinschaft Hannover-Braunschweig und der Niedersächsische Industrie- und Handelskammertag halten die kostenlose Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs für Gäste für sachgerecht. Die IHK-Arbeitsgemeinschaft weist darauf hin, dass es paradox sei, dass die sonstigen Tourismusgemeinden das Erhebungsgebiet durch Satzung selbst bestimmen sollen, aber dann auch den Gästebeitrag von Personen erheben können, die außerhalb des Erhebungsgebietes zu Heil-, Kur- oder Erholungszwecken Unterkunft nehmen. Die Arbeitsgemeinschaft verkennt hier den Unterschied der Regelungen. Grundsätzlich ist im Erhebungsgebiet jeder beitragspflichtig, der die Voraussetzungen des Absatzes 2 Satz 1 erfüllt. Wer außerhalb des Erhebungsgebietes Unterkunft nimmt, ist nur dann beitragspflichtig, wenn der Zweck des Unterkunftsnehmens auf Heilung, Kur oder Erholung bezogen ist. Damit soll aus Gerechtigkeitsgründen verhindert werden, dass Personen ausdrücklich außerhalb des Erhebungsgebietes Unterkunft nehmen, um so den Beitrag zu sparen, obwohl sie die Tourismuseinrichtungen nutzen sowie die entsprechenden Veranstaltungen im Erhebungsgebiet besuchen.

Zu Nummer 12 (§ 11):

Für das Verwaltungsverfahren bei der Erhebung kommunaler Abgaben sind grundsätzlich die in der Abgabenordnung zusammengefassten abgabenrechtlichen Vorschriften des Bundes als spezielles (Abgaben-)Verfahrensrecht des Landes entsprechend anzuwenden. Soweit von der dynamischen Verweisung (zur Zulässigkeit vgl. u. a. BayVerfGH, Entscheidung vom 31. Januar 1989, NVwZ 1989, 1053 = NJW 1990, 107; OVG Magdeburg, Beschluss vom 12. Juli 2002, DÖV 2003, 206) in § 11 Abs. 1 erfasste Vorschriften der Abgabenordnung geändert werden, gelten derartige Änderungen kraft der „Verweisungsautomatik“ regelmäßig unmittelbar als Landesrecht. Werden Vorschriften der Abgabenordnung geändert oder eingefügt, die für die Kommunalabgaben keine Bedeutung haben (weil sie z. B. ausschließlich die bundesgesetzlich geregelten und ausschließlich von der Finanzverwaltung anzuwendenden Steuern betreffen), laufen derartige Änderungen für die Kommunalabgaben regelmäßig leer, sodass insoweit eine Anpassung entbehrlich ist. Eine Anpassung der in Bezug genommenen Vorschriften der Abgabenordnung ist aber dann erforderlich, wenn Änderungen oder Ergänzungen der Vorschriften der Abgabenordnung für ihre entsprechende Anwendung auf die Kommunalabgaben relevant sind, wie z. B. neu in die Abgabenordnung eingefügte Vorschriften, diese aber ohne Anpassung der Verweisung nicht entsprechend anwendbar wären. Anpassungen der Verweisung können aber auch zur Rechtsbereinigung und Klarstellung ihres Anwendungsbereichs für die Kommunalabgaben erforderlich werden, insbesondere, wenn Änderungen des Bundesrechts für die Kommunalabgaben erforderlich werden, dies insbesondere dann, wenn Änderungen des Bundesrechts zu unlösbaren Widersprüchen oder nicht gewollten Ergebnissen der Verweisung führen. Aus den vorgenannten Gründen müssen die Verwei-

sungen für einzelne geänderte Vorschriften der Abgabenordnung angepasst werden. Änderungen ergeben sich bei folgenden Bestimmungen:

Zu Buchstabe a (Absatz 1 Nr. 4 Buchst. b):

Absatz 1 Nr. 4 Buchst. b hat bisher die Anwendbarkeit des § 171 (Ablaufhemmung) ausdrücklich bis zum Absatz 14 geregelt. Mit dem Amtshilferichtlinie-Umsetzungsgesetz vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1809) wurde dem § 171 AO der Absatz 15 hinzugefügt. Der Bundesfinanzhof hat mit Urteil vom 13. Dezember 2011 (II R 26/10) entschieden, dass in Fällen, in denen ein Steuerentrichtungspflichtiger Versicherungssteuer für Rechnung eines Dritten anzumelden und zu entrichten hat, die Festsetzungspflicht gegenüber dem Steuerschuldner nicht durch eine Außenprüfung beim Steuerentrichtungspflichtigen nach § 171 Abs. 4 AO gehemmt wird. Die Entscheidung hatte zur Folge, dass die Haftung des Entrichtungspflichtigen beschränkt wurde.

Der Bundesgesetzgeber hat durch die Einfügung des Absatzes 15 in den § 171 AO nunmehr einen Gleichlauf der Festsetzungsfristen beim Steuerschuldner und dem Steuerentrichtungspflichtigen hergestellt. Da die Festsetzungsfrist für den Steuerschuldner gleichzeitig mit der Festsetzungsfrist des Steuerentrichtungspflichtigen endet, ist z. B. ein Erlass eines Haftungsbescheides bis zum Ablauf der für den Steuerpflichtigen geltenden Festsetzungsfrist zulässig. Mit der Verweisung in § 11 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b auf § 171 Abs. 15 AO werden die Festsetzungsfristen auch denen für vergleichbare Fälle im kommunalen Abgabenrecht gleichgesetzt.

Zu Buchstabe b (Absatz 2 Nr. 1):

Hier erfolgt eine Anpassung an die Gesetzessprache des § 9. Zukünftig soll der moderne Begriff „Tourismusbeiträge“ statt „Fremdenverkehrsbeiträge“ verwendet werden.

Zu Buchstabe c (Absatz 3):

Mit der vorgeschlagenen Ergänzung soll die Anpassung der Verweisung an die inzwischen erfolgten Änderungen der §§ 10 und 25 des Artikels 97 des Einführungsgesetzes zur Abgabenordnung erfolgen.

Ergebnis der Verbandsbeteiligung:

Aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur zeitlichen Begrenzung der Erhebung von Beiträgen vom 5. März 2013 - 1 BvR 2457/08 - (NVwZ 2013, 1004) schlägt die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände vor, eine Anpassung der Festsetzungsvorschriften an die Rechtsprechung vorzunehmen.

Für die Beiträge nach dem Niedersächsischen Kommunalabgabengesetz hat die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts keine Relevanz. Allerdings gelten die Regelungen dieses Gesetzes (§ 1 Abs. 2) auch für Beiträge, die von den Kommunen aufgrund anderer Gesetze erhoben werden, soweit diese keine Bestimmungen treffen. Insoweit können Fälle auftreten, in denen für die Beitragserhebung der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts Geltung erlangt. Daher soll dem Vorschlag der Arbeitsgemeinschaft entsprochen werden und die bayerische Regelung des Artikels 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b Doppelbuchst. bb des dortigen Kommunalabgabengesetzes übernommen werden.

Zu Nummer 13 (§ 12):

Mit der Änderung erfolgt die Anpassung an die Gesetzessprache des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes und gleichzeitig soll der unzeitgemäße Begriff „Fremdenverkehrsbeiträge“ durch den modernen Begriff „Tourismusbeiträge“ ersetzt werden.

Zu Nummer 14 (§ 18 Abs. 2 Nr. 3):

Hier erfolgt eine Anpassung an die Gesetzessprache des § 9. Der unzeitgemäße Begriff „Fremdenverkehrsbeiträge“ soll durch den modernen Begriff „Tourismusbeiträge“ ersetzt werden.

Zu Nummer 15 (§ 20):

Ergebnis der Verbandsbeteiligung:

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände schließt nicht aus, dass einzelne neue Regelungen, insbesondere in den §§ 9 und 10 geltendes kommunales Satzungsrecht infrage stellen könnten und schlägt daher eine Übergangsvorschrift vor. Da die Inhalte der kommunalen Satzungen dem Landesgesetzgeber nicht bekannt sein können und somit - wie von der Arbeitsgemeinschaft vorgetragen - geltendes Satzungsrecht in seiner Rechtmäßigkeit getroffen sein könnte, wird auf Vorschlag der Arbeitsgemeinschaft eine entsprechende Übergangsregelung aufgenommen.

Zu Artikel 2 (Änderung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes):

Nach § 111 Abs. 5 Satz 3 NKomVG besteht eine Rechtspflicht zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen und Beiträgen für öffentliche Spielplätze nicht. Damit ist es in das Ermessen der Kommunen gestellt, ob sie derartige Beiträge erheben wollen. Mit der Ergänzung des § 111 Abs. 5 Satz 3 NKomVG um die wiederkehrenden Beiträge für Verkehrsanlagen sollen die Kommunen in eigener Verantwortung entscheiden können, ob sie von ihrem Recht zur Beitragserhebung Gebrauch machen wollen.

Zu Artikel 3 (Änderung des Niedersächsischen Abfallgesetzes):

Die Gebühren der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger richten sich, mit den spezialgesetzlichen Maßgaben des § 12 Abs. 2 bis 8 des Niedersächsischen Abfallgesetzes (NAbfG), nach den Vorschriften des Niedersächsischen Kommunalabgabengesetzes. Für die Benutzung der öffentlich-rechtlichen Einrichtung der Abfallentsorgung finden im Wesentlichen die Bestimmungen des § 5 NKAG Anwendung.

Ergebnis der Verbandsbeteiligung:

Der Niedersächsische Industrie- und Handelskammertag begrüßt die Änderung. Gleichzeitig wird bedauert, dass einige öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger in der Vergangenheit versäumt haben, für diese kommunale Aufgabe der Daseinsvorsorge ausreichende Rücklagen zu bilden.

Zu Nummer 1 (§ 12 Abs. 4 Satz 5):

Gemäß § 12 Abs. 4 Satz 5 ist spezialgesetzlich geregelt, dass bei einer vorzeitigen Stilllegung der Entsorgungsanlage über § 5 Abs. 2 Satz 4 NKAG hinaus die weiteren Abschreibungen für Aufwendungen für die Errichtung der Anlage auch auf den Zeitraum bis zur Entlassung der Anlage aus der Nachsorge verteilt werden können. Diese Regelung soll beibehalten werden. Es ist sachgerecht, dass auch der Restbuchwert auf diesen Zeitraum verteilt werden kann. Insoweit ist es erforderlich, den Gesetzesbezug in § 12 Abs. 4 Satz 5 auf § 5 Abs. 2 Sätze 4 und 6 NKAG - neu - anzupassen und auch auf den Restbuchwert zu beziehen.

Zu Nummer 2 (Absatz 5 Sätze 2 und 3 - neu -):

Ferner sind die Einbeziehung von Aufwendungen für die Stilllegung und Nachsorge von Deponien, für die keine oder keine ausreichenden Rücklagen gebildet wurden oder die vorzeitig stillgelegt worden sind, und deren verursachergerechte Verteilung neu zu regeln. Soweit neue Entsorgungseinrichtungen geschaffen werden, die an die Stelle der alten Anlagen treten und auch in Art und Umfang vergleichbar genutzt werden, können die vorgenannten Aufwendungen in die Kosten für die Entsorgung der betreffenden Abfallarten eingerechnet und die Gebühren nach einem Wirklichkeitsmaßstab bemessen werden.

Auf den stillgelegten Deponien und Altablagerungen sind zum einen teilweise Abfälle abgelagert worden, die heute den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern nicht mehr zur Entsorgung überlassen werden, sodass keine Gebühr vorhanden ist, der ein Teil der Aufwendungen zugeordnet werden könnte. Zum anderen wurden zum Zeitpunkt der Ablagerung die betreffenden Abfallarten, die heute regelmäßig verwertet werden, den entsorgungspflichtigen Körperschaften überwiegend zur Beseitigung überlassen. Soweit die vorgenannten Aufwendungen für stillgelegte Entsorgungseinrichtungen nicht auf die hier bisher abgelagerten Abfallarten verteilt werden können, sollen die-

se Aufwendungen gleichwohl aus dem Gebührenaufkommen und nicht aus dem Steueraufkommen finanziert werden.

Hierfür ist es erforderlich, die Aufwendungen auf die im Kalkulationszeitraum anzunehmenden Abfälle zur Beseitigung zu verteilen. Eine entsprechende Änderung des § 12 Abs. 5 NABfG hatte der Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU) angeregt. Er hat unter Hinweis auf das Äquivalenzprinzip und den gebührenrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz angeregt, alle Aufwendungen für stillgelegte Deponien in die Ermittlung der Aufwendungen für die ungetrennt überlassenen Abfälle einzubeziehen. Dabei sollte es nicht darauf ankommen, zu welchem Anteil im Einzelnen andere Abfälle als Abfälle aus Haushaltungen abgelagert wurden.

Die Anregung wurde im Wesentlichen aufgegriffen. Anstelle des Begriffs „Deponien“ wird in dem Änderungsgesetz dem bisherigen Gesetz entsprechend der Begriff „Entsorgungsanlagen“ genutzt. Ferner wurde klargestellt, dass mit der Änderung die Ermittlung der Aufwendungen für die Abfälle zur Beseitigung insgesamt geregelt wird. Abweichend von Absatz 5 Satz 1 liegt hier keine Quersubventionierung zulasten ungetrennt überlassener Abfälle vor. Die nach Satz 1 zugelassene Quersubventionierung wird durch die gewollte Förderung der Abfalltrennung begründet.

Eine Quersubventionierung, z. B. zugunsten der Entsorgung von Erdaushub und Bauschutt, wäre als Verstoß gegen das Kostenüberschreitungsverbot, als Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip in Verbindung mit dem Gleichheitsgrundsatz des Artikels 3 des Grundgesetzes, als Verstoß gegen den in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anerkannten Grundsatzes der sachlich gerechtfertigten Verknüpfung zwischen den Kosten des jeweiligen Teilleistungsbereichs und der Gebührenbelastung sowie als Verstoß gegen den Grundsatz der Leistungsproportionalität zu werten und nicht zulässig.

Mit der nunmehr vorgeschlagenen Regelung des Absatzes 5 Sätze 2 und 3 wird erreicht, dass Aufwendungen für Abfälle zur Beseitigung auf die im Kalkulationszeitraum zu beseitigenden Abfälle verteilt und nach Benutzergruppen bemessen werden können. Dadurch werden sowohl Abfälle aus privaten Haushaltungen als auch aus anderen Herkunftsbereichen erfasst.

Zu Artikel 4 (Änderung des Niedersächsischen Justizgesetzes):

Die Ausdehnung des bürgerfreundlichen Widerspruchsverfahrens auf weitere Bereiche ist ein erklärtes Ziel der Landesregierung. Zur Verwirklichung dieses Ziels soll ein Behördenoptionsmodell als neue Form des fakultativen Widerspruchsverfahrens in § 80 des Niedersächsischen Justizgesetzes eingefügt werden.

Bisher wird bei fakultativen Widerspruchsverfahren nur der betroffenen Bürgerin oder dem betroffenen Bürger ein Wahlrecht eingeräumt, gegen einen sie oder ihn belastenden Verwaltungsakt entweder zunächst Widerspruch bei der Behörde einzulegen oder unmittelbar Klage zu den Verwaltungsgerichten zu erheben. Entsprechende Modelle sind in Bayern und Mecklenburg-Vorpommern eingeführt worden.

Das vorgeschlagene Behördenoptionsmodell eröffnet im Hinblick auf einen zu erhebenden Rechtsbehelf der Kommune eine Wahlmöglichkeit. Sie entscheidet, ob sie die Recht- und Zweckmäßigkeit des von ihr erlassenen Verwaltungsakts zunächst in einem Vorverfahren nach den Vorschriften der §§ 68 ff. der Verwaltungsgerichtsordnung überprüfen möchte oder ob sie dem Bürger sogleich eine Klagemöglichkeit gibt.

Dem liegt das Leitbild einer die Interessen der Bürgerin oder des Bürgers einbeziehenden Behörde mit dem Ziel einer Verfahrensoptimierung zugrunde. Der Vorteil des Behördenoptionsmodells liegt darin, dass die Behörde einerseits für die Beschleunigung der Sache sorgen kann, indem sie die Bürgerin oder den Bürger unmittelbar auf den Rechtsweg verweist, andererseits aber auch die Möglichkeit hat, das Widerspruchsverfahren durchzuführen, beispielsweise wenn dies zur weiteren Sachverhaltsaufklärung oder zur Vermeidung des im Klageverfahren bestehenden Risikos höherer Kosten sinnvoll erscheint. Diese Herangehensweise bietet sich insbesondere in kommunalabgabenrechtlichen Streitigkeiten an, weil in diesen Angelegenheiten die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Vergangenheit wiederholt mit einer Serie gleichgelagerter Verfahren belastet war, die vom Ausgang eines oder weniger Pilotverfahren abhängig waren.

Die Behörde wird im Gegensatz zur Bürgerin oder zum Bürger häufig über ein breites Erfahrungswissen verfügen, welcher Weg sich in der konkreten Situation als der geeignetere erweist, das heißt wann die Durchführung eines Widerspruchsverfahrens auch im Interesse der betroffenen Bürger geboten erscheint, um eine Vielzahl kostenintensiver und zeitaufwendiger Klage- und Rechtsmittelverfahren vor den Gerichten der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu vermeiden.

Zu Nummer 1:

Durch die Verkürzung der amtlichen Überschrift soll die neue Konzeption der Vorschrift deutlich werden. Sie geht in der neuen Fassung über die Regelung des Grundsatzes der Nichtstatthafkeit eines verwaltungsbehördlichen Vorverfahrens (Absätze 1, 3 und 6) und der hierzu bestehenden Ausnahmen (Absätze 4 und 5) hinaus, indem mit Absatz 2 eine fakultative Form des Widerspruchsverfahrens (sogenanntes Behördenoptionsmodell) eingeführt wird.

Zu Nummer 2:

Die Entscheidung darüber, ob der statthafte Rechtsbehelf gegen einen Verwaltungsakt abweichend von Absatz 1 der Widerspruch sein soll, trifft die Behörde als Herrin des Vorverfahrens mit dem Erlass des Verwaltungsakts. Der Bescheid selbst ist mit einer entsprechenden Anordnung zu versehen; eine nachträgliche Anordnung ist nicht statthaft.

Die Wahlmöglichkeit der Behörde besteht nur für Verwaltungsakte, die kommunale Abgaben betreffen. Erfasst werden neben Bescheiden, mit denen kommunale Abgaben im Sinne des § 1 Abs. 1 NKAG erhoben und festgesetzt werden, auch alle sonstigen auf kommunale Abgaben bezogenen Bescheide wie beispielsweise Bescheide über die Stundung oder die Erhebung von Säumniszuschlägen. Auf welcher Rechtsgrundlage der Bescheid beruht, ist nicht maßgeblich. Die Wahlmöglichkeit besteht sowohl in Bezug auf kommunale Abgaben, die aufgrund des Niedersächsischen Kommunalabgabengesetzes als auch aufgrund anderer Gesetze erhoben und festgesetzt werden (vgl. § 1 Abs. 2 NKAG), soweit nicht nach § 80 Abs. 4 NJG ohnehin ein Vorverfahren vorgeschrieben ist.

Voraussetzung für die Durchführung eines Vorverfahrens ist, dass eine der vier abschließend aufgezählten Voraussetzungen gegeben ist. Die Regelung unter Nummer 1 betrifft Fallgestaltungen, in denen - wie beispielsweise bei der Neufestsetzung der Abfallgebühren innerhalb einer Kommune oder der Abrechnung eines Straßenausbaus - eine Vielzahl gleichartiger Bescheide an verschiedene Adressaten ergeht. Ferner werden die Fälle einbezogen, in denen Bescheide in einem ganz oder teilweise automatisierten Verfahren ergehen. Nummer 2 erfasst die Fälle, in denen Fragen grundsätzlicher Bedeutung zur Klärung anstehen. Hier soll der Behörde die Möglichkeit eingeräumt werden, nur bestimmte Musterverfahren einer gerichtlichen Klärung zuzuführen und die weiteren Widerspruchsverfahren bis dahin auszusetzen. Nummer 3 bezieht sich auf Fälle, in denen ein behördliches Ermessen besteht. In diesen Fällen kommt der Behörde aufgrund der Möglichkeit einer erneuten Überprüfung der Zweckmäßigkeit ein gegenüber den Gerichten deutlich erweiterter Entscheidungsspielraum zu. Nummer 4 bezieht sich auf Fälle, in denen aus Sicht der Behörde die Erwartung besteht, eine einvernehmliche Lösung des Konflikts herbeizuführen. Die bei zahlreichen Behörden für diese Fälle bereits eingerichteten Beschwerdemanagementsysteme werden so auf eine rechtliche Grundlage gestellt.

Über die Anordnung des Vorverfahrens entscheidet die Behörde nach Ermessen. Dabei ist sie gemäß § 40 des Verwaltungsverfahrensgesetzes an die Zwecke des eingeräumten Ermessens gebunden. Diese Zwecke liegen in den Zwecken des Vorverfahrens selbst, namentlich einem verbesserten Rechtsschutz für den Bürger, einer Selbstkontrollmöglichkeit für die Verwaltung und einer Entlastung der Gerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Die Anordnung der Behörde stellt eine behördliche Verfahrenshandlung im Sinne von § 44 a der Verwaltungsgerichtsordnung dar. Sie kann daher nicht selbständig angefochten oder eingefordert werden. Eine Klage allein gegen die Anordnung des Vorverfahrens scheidet daher ebenso aus wie eine Klage auf dessen Durchführung.

Zu den Nummern 3 bis 7:

Redaktionelle Folgeänderungen, die durch die Einfügung des Absatzes 2 erforderlich werden.

Zu Artikel 5 (Neubekanntmachung des Niedersächsischen Kommunalabgabengesetzes):

Das Niedersächsische Kommunalabgabengesetz ist zuletzt im Jahr 2007 neu bekannt gemacht worden. Fünf zwischenzeitlich ergangene Änderungen und die vorliegende Gesetzesnovelle erfordern eine erneute Neubekanntmachung.

Zu Artikel 6 (Inkrafttreten):

Dieser Artikel regelt das Inkrafttreten.