

Peter Hammen – Schlossküchenweg 27 – 98574 Schmalkalden – Fon: 03683/402048

Susan Rechenbach – Kasseler Straße 4 – 99310 Arnstadt – Fon: 03628/56480

An den  
Thüringer Verfassungsgerichtshof  
Kaufstr. 2-4  
99423 Weimar

13.03.2012

**Az: VerfGH 22/11**

***Erwiderung***

**zum Antrag der Landesregierung vom 21. Dezember 2011 auf Entscheidung über die Zulässigkeit des Volksbegehrens „Für gerechte und bezahlbare Kommunalabgaben“**

Die Vertrauenspersonen des Volksbegehrens (Antragsgegner) **beantragen**,

1. den Antrag der Landesregierung (Antragstellerin) abzulehnen und
2. somit die Zulässigkeit des Volksbegehrens festzustellen.

Die Vertrauenspersonen benennen Herrn Frank Kuschel zum Rechtsbeistand.

**Auf die Begründung des Antrags der Landesregierung wird wie folgt erwidert:**

**Gliederung:**

1. Widerlegung der Behauptung, wonach der Gesetzentwurf des Volksbegehrens gegen den Abgabenvorbehalt des Artikel 82 Abs. 2 ThürVerf verstoßen würde.
2. Widerlegung der Behauptung, wonach die „Infrastrukturabgabe“ eine steuerrechtsähnliche Abgabe sei und insofern die Zuständigkeit des Landes nicht gegeben wäre.
3. Widerlegung der Behauptung, dass durch den Gesetzentwurf des Volksbegehrens die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen erheblich geschwächt wird.
4. Widerlegung der Behauptung, wonach die Verordnungsermächtigung zur Bestimmung der Angemessenheitsgrenzen für die Höhe der Wasser- und Abwassergebühren zu unbestimmt wäre.
5. Widerlegung der Behauptung, wonach ein Bagatellisieren und Verschweigen der finanziellen Auswirkungen des Gesetzentwurfes des Volksbegehrens erfolgt.
6. Widerlegung der Behauptung, wonach der Gesetzentwurf des Volksbegehrens nicht tauglich begründet sei.
7. Widerlegung der Behauptung, wonach ein Verstoß gegen den Haushaltsvorbehalt des Artikels 82 Abs. 2 ThürVerf vorliegt.

8. Widerlegung der Behauptung, wonach ein Verstoß gegen kommunale Selbstverwaltungsgarantie (Art. 91 Abs. 1 ThürVerf) durch die Abschaffung der Abwasser- und/oder Straßenausbaubeiträge vorliegt.
9. Widerlegung der Behauptung, wonach ein Verstoß gegen den Grundsatz der Widerspruchsfreiheit einer Rechtsnorm vorliegt.
10. Zusammenfassung/Fazit

Die Voraussetzungen für die Zulassung des beantragten Volksbegehrens nach Artikel 82 Abs. 2 Thüringer Verfassung (ThürVerf) liegen vor. Das beantragte Volksbegehren verstößt auch nicht gegen sonstiges höherrangiges Recht.

1.

**Entgegen der Behauptung der Antragstellerin verstößt das beantragte Volksbegehren nicht gegen den Abgabenvorbehalt des Artikels 82 Abs. 2 ThürVerf.**

1.1.

Die verfassungsrechtliche Vorgabe, dass sich ein Volksbegehren im Freistaat Thüringen nicht auf Abgaben beziehen darf, wird von der Antragsstellerin falsch interpretiert bzw. ausgelegt. Ziel dieser verfassungsrechtlichen Vorgabe ist es zu verhindern, dass durch ein Volksbegehren die öffentlichen Haushalte (Landeshaushalt, kommunale Haushalte) durch Einnahmeausfälle und/oder Zusatzausgaben unzumutbar belastet werden.

Das beantragte Volksbegehren beachtet diese verfassungsrechtliche Vorgabe. Eine zusätzliche unzumutbare Belastung der öffentlichen Haushalte durch das beantragte Volksbegehren ist nicht gegeben.

1.2.

Die von der Antragstellerin zitierte Entscheidung des Thüringer Verfassungsgerichtes vom 5. Dezember 2007 (VerfGH 47/06 in ThürVBl. 2008, S. 56ff) ist auf das hier vorliegende beantragte Volksbegehren nicht anwendbar. Bei dieser Entscheidung ging es um die konkrete Festschreibung der Kindertagesstättengebühren auf das Jahr 2005. In der Folge wäre eine zusätzliche Belastung der öffentlichen Haushalte eingetreten.

Die von der Antragstellerin vorgetragene Begründung, wonach der Sinn und Zweck des durch die Verfassung vorgesehenen Ausschlusses der Volksgesetzgebung zu Abgaben darin besteht, die Leistungsfähigkeit des Staates zu gewährleisten und angesichts der Gefahr, dass das Volk seine finanziellen Lasten (Abgaben) ohne Rücksicht auf den Haushalt herabsetzt, einen Missbrauch der Volksgesetzgebung zu verhindern, wird ausdrücklich geteilt. Das vorliegende beantragte Volksbegehren berücksichtigt diesen Grundsatz.

Durch den Gesetzentwurf des beantragten Volksbegehrens werden ausdrücklich die möglichen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte beachtet.

Im Regelkreis „Abwasser“ werden zwar die Abwasserbeiträge abgeschafft, jedoch bleibt es bei der Wirkung des Kostendeckungsgrundsatzes. D. h. alle betriebswirtschaftlich notwendigen Kosten der Abwasserbehandlung werden Bestandteil der Gebührenkalkulation. Dies betrifft auch die Mindereinnahmen aus der künftig wegfallenden Auflösungserlöse „Abwasserbeiträge“. Eine zusätzliche Belastung der öffentlichen Haushalte ist dadurch ausdrücklich ausgeschlossen. Daran ändert auch nicht der Fakt, dass die Abwassergebühren für die Grundstücke abgesenkt werden, für die bereits ein Abwasserbeitrag gezahlt wurde. Die Berechnung und der Vollzug dieser differenzierten Abwassergebühr ist ein reines Kalkulationsproblem, jedoch ohne jegliche Auswirkung auf die öffentlichen Haushalte.

Im Regelkreis „Straßenausbau“ erhalten die Gemeinden durch das Instrument „Infrastrukturabgabe“ ein hin- und ausreichendes Finanzierungsinstrument zur Kompensierung der Ein-

nahmeausfälle infolge der gesetzlichen Abschaffung der Straßenausbaubeiträge. Die Infrastrukturabgabe ist so ausgestaltet, dass die Gemeinden ausreichend Entscheidungskompetenzen haben, um die bisherigen Einnahmen aus den Straßenausbaubeiträgen mehr als zu kompensieren. Hier ist auf das Zahlenwerk zu verweisen, das die Antragstellerin in ihrem Antragsschriftsatz Seite 31 selbst dokumentiert hat. Demnach haben die Thüringer Gemeinden in der Vergangenheit nur rund zehn Prozent der Aufwendungen für den Ausbau gemeindlicher Verkehrsanlagen über Beiträge refinanziert.

1.3.

Die von der Antragstellerin angeführten Einnahmegrundsätze nach § 53 und § 54 Thüringer Kommunalordnung (ThürKO) stehen dem beantragten Volksbegehren nicht entgegen.

Die kommunalen Einnahmegrundsätze unterliegen gesetzlichen Ermächtigungsregelungen (hier u. a. dem ThürKAG).

Die Erhebung von besonderen Entgelten für erbrachte Leistungen ist für die Kommune nur insofern bindend, wenn hierzu der Gesetzgeber eine gesetzliche Ermächtigung geschaffen hat. Das beantragte Volksbegehren zielt jedoch auf die Änderung der diesbezüglichen gesetzlichen Ermächtigung ab. Die Kommunen in Thüringen können Abwasser- und Straßenausbaubeiträge nur auf Grundlage des ThürKAG durch Regelung in einer diesbezüglichen Satzung erheben.

Insofern ist der Gesetzgeber auch frei, per Gesetz diese Ermächtigung zur Erhebung von Abwasser- und Straßenausbaubeiträgen zu widerrufen.

Die Volksgesetzgebung tritt hier de facto an die Stelle des Gesetzgebers.

In der Folge bleiben die Einnahmegrundsätze der Kommunen unberührt bzw. bleiben in ihrer kommunalrechtlichen Wirkung gewahrt.

## 2.

**Der von der Antragstellerin vorgetragene Behauptung, die „Infrastrukturabgabe“ würde „bei genauer Betrachtung“ eine Steuer darstellen (S. 14 Antragsbegründung), wird widersprochen.**

### 2.1.

Entgegen der Behauptung der Antragstellerin (S. 14 Antragsbegründung), wonach die „Infrastrukturabgabe“ unabhängig und losgelöst von individuellen Vorteilen wäre, bildet die Grundsteuer als Bemessungsgrundlage für die „Infrastrukturabgabe“ die unterschiedliche Vorteilslage sehr wohl ab.

Die Grundsteuer bemisst sich an Einheitswerten, die wiederum verkehrswertorientiert ist. Die Grundsteuer ist somit sehr differenziert.

Die Antragstellerin verkennt offenbar, dass die Grundsteuer nur die Bemessungsgrundlage für die Berechnung der Infrastrukturabgabe darstellt. Insofern ist die Grundsteuer als Bemessungsgrundlage für die Infrastrukturabgabe vergleichbar mit dem Vollgeschossmaßstab oder dem „Geschossflächenmaßstab“. Dabei ist die Grundsteuer als Bemessungsgrundlage für die unterschiedliche wirtschaftliche Vorteilslage der Grundstücke viel wirklichkeitsnäher als die Bemessungsmaßstäbe „Vollgeschoss“ oder „Geschossfläche“.

Nach Überzeugung der Antragstellerin sei die Infrastrukturabgabe zur Grundsteuer gleichartig bzw. identisch (Seite 28 der Antragschrift).

Hier irrt die Antragstellerin ganz offensichtlich. Die Grundsteuer dient nur der Ermittlung der Höhe der Infrastrukturabgabe als Alternative zum bisherigen Vollgeschoss- oder Geschossflächenmaßstab nach § 7 Abs. 2 ThürKAG. Mit dem Rückgriff auf die Grundsteuer wird das unterschiedliche Maß und die unterschiedliche Art der Nutzung der Grundstücke bei der Berechnung der Infrastrukturabgabe wirklichkeitsnah abgebildet.

### 2.2.

Die Behauptung der Antragstellerin, wonach die „Infrastrukturabgabe“ angeblich gegen höherrangiges Recht verstößt, ist unbegründet. Die „Infrastrukturabgabe“ ist entgegen der Behauptung der Antragstellerin eben keine Steuer, sondern eine aufwandbezogene Abgabe.

Zu Recht führt die Antragstellerin aus, dass der Abwasser- bzw. Straßenausbaubeitrag eine Aufwändungsersatzleistung für Möglichkeit der Inanspruchnahme der Einrichtung darstellt.

Die „Infrastrukturabgabe“ hat jedoch abgabenrechtlich die gleiche „Qualität“ wie die Beiträge nach § 7 bzw. § 7a ThürKAG.

Die Antragstellerin stellt die abgabenrechtliche Wirkung einer steuerrechtsähnlichen Abgabe auf Seite 19 der Antragschrift richtig dar. Diese Darstellung wird ausdrücklich geteilt.

#### 2.2.1.

Demnach ist eine Abgabe dann eine Steuer, wenn sie Begünstigte und Nichtbegünstigte zur Finanzierung einer staatlichen (kommunalen) Leistung heranzieht.

Durch die „Infrastrukturabgabe“ werden aber nur die Begünstigten zur finanziellen Beteiligung an den gemeindlichen Investitionsaufwendungen eines abgelaufenen Haushaltsjahres zum Ausbau gemeindlicher Verkehrsanlagen herangezogen.

### 2.2.2.

Die Steuer ist eine Geldleistung, die keine besondere Gegenleistung erfordert. Bei der Steuer geht es weder um die Beanspruchung noch Nutzung oder Nutzungsmöglichkeit.

Die Erhebung der „Infrastrukturabgabe“ setzt eine konkrete Gegenleistung der Gemeinde voraus, nämlich Investitionsaufwendungen zum Ausbau gemeindlicher Verkehrsanlagen.

### 2.2.3.

Der Steuer fehlt es zudem am Entgeltcharakter.

Die „Infrastrukturabgabe“ hat Entgeltcharakter, weil hier Leistung und Gegenleistung in einem unmittelbaren (kausalen) Zusammenhang stehen. Der Äquivalenzgrundsatz wird gesichert.

### 2.3.

Eine Gegenleistung liegt vor, wenn das öffentliche Gemeinwesen dem Abgabepflichtigen eine individuell zurechenbare Gegenleistung für die Geldleistung erbringt. Dabei muss sich die Abgabepflicht entweder an einen bestimmten Kreis von Abgabepflichtigen richten, der typischerweise Vorteile aus der Leistung bezieht, oder die Höhe der Abgabeschuld an der Beanspruchnahme, an der Nutzung oder aber an einer Nutzungsmöglichkeit ausgerichtet ist.

Diese Erhebungsvoraussetzungen erfüllt die „Infrastrukturabgabe“.

Abgabepflichtig sind die Grundsteuerpflichtigen.

Alle Grundsteuerpflichtigen einer Gemeinde erhalten durch gemeindliche Investitionen in den Ausbau von Verkehrsanlagen einen zurechenbaren besonderen wirtschaftlichen Vorteil (analog der bisherigen Vorteilsregelung in § 7 Abs. 1 ThürKAG).

Der Vorteil ist dauerhaft, grundstücksbezogen (in Anwendung des organisatorisch-rechtlichen Einrichtungsbegriffs wie bei den wiederkehrenden Straßenausbaubeiträgen nach § 7a ThürKAG) und gebrauchswerterhaltend bzw. -steigend (mit Blick auf die bauliche oder wirtschaftliche Nutzung der Grundstücke).

Die zurechenbare Gegenleistung (wirtschaftlicher Vorteil) ist dabei sehr differenziert, so wie auch die Grundsteuer für jedes Grundstück differenziert.

Die Infrastrukturabgabepflichtigen haben auch uneingeschränkt die Nutzungsmöglichkeit aller gemeindlichen Verkehrsanlagen, da diese öffentlich gewidmet sind und es insofern keine gesonderten Zugangsvoraussetzungen für die Nutzung gibt.

Insofern wird der Bewertung der Antragstellerin widersprochen, dass die Abgabenerhebung im Gesetzentwurf des Volksbegehrens vorteilslos erfolgt (Seite 21 der Antragsschrift).

Ebenso ist es unzutreffend, dass es angeblich keine Verbindung zwischen Abgabelast und Sondervorteil gebe. Die Infrastrukturabgabe hat letztlich eine vergleichbare Rechtsqualität wie die wiederkehrenden Straßenausbaubeiträge nach § 7a ThürKAG.

### 2.4.

Entgegen der Auffassung der Antragstellerin, wonach die „Infrastrukturabgabe“ offen an eine Steuer (Grundsteuer) anknüpft (Seite 20 der Antragsschrift), ist nach Überzeugung der Antragsgegner die Grundsteuer nur die Bemessungs- bzw. die Berechnungsgrundlage für die „Infrastrukturabgabe“.

Dies ergibt sich bereits daraus, dass nur die Messbeträge als Berechnungsgrundlage dienen, nicht aber die gemeindlichen Hebesätze Berücksichtigung finden.

Richtig ist, dass alle Grundsteuerpflichtigen auch abgabepflichtig für die Infrastrukturabgabe sein sollen. Nach jetziger Rechtslage unterliegen alle Grundsteuerpflichtigen auch der Beitragspflicht nach §§ 7 bzw. 7a ThürKAG.

#### 2.5.

Die Antragstellerin bewertet den Gesetzentwurf des Volksbegehrens richtig, wonach grundsteuerpflichtige Grundstücke zur Zahlung der „Infrastrukturabgabe“ herangezogen werden sollen, die keinen (tatsächlichen) Bezug zum öffentlichen Straßennetz haben (wie z. B. Hinterliegergrundstücke).

Die Antragstellerin verkennt jedoch, dass im jetzigen Straßenausbaubeitragsrecht nicht nur Grundstücke beitragspflichtig sind, die einen tatsächlichen Zugang zu den gemeindlichen Verkehrsanlagen haben. Vielmehr sind auch die Grundstücke beitragspflichtig, die nur einen rechtlichen Zugang zu den gemeindlichen Verkehrsanlagen haben. Demnach sind auch alle „Hinterliegergrundstücke“ beitragspflichtig. Deshalb ist es sachgerecht, dass diese Grundstücke auch infrastrukturabgabepflichtig sind.

Die Antragstellerin führt auf Seite 22 der Antragsschrift aus, dass die Abgabepflicht an das Vorhandensein eines Grundstückes anknüpft und deshalb die „Infrastrukturabgabe“ eine Steuer sei.

Dabei verkennt die Antragstellerin offenbar, dass auch die jetzige Beitragspflicht nach §§ 7 und 7a ThürKAG ebenso an das Vorhandensein eines Grundstückes anknüpft. Die jetzigen Straßenausbaubeiträge erlangen deshalb aber nicht den Status einer Steuer.

#### 2.6.

Korrekt Weise verweist die Antragstellerin auf Seite 22 der Antragsschrift darauf, dass die Steuerbefreiungstatbestände für Religionsgemeinschaften und Wissenschaft, Unterricht, Erziehung, Krankenhäuser nach §§ 3 und 4 Grundsteuergesetz zur Anwendung auch bei der Erhebung der „Infrastrukturabgabe“ kommen. Daraus schlussfolgert die Antragstellerin, dass die „Infrastrukturabgabe“ eine Steuer sei.

Diese Schlussfolgerung teilen die Antragsgegner nicht.

Die Grundsteuerbefreiung knüpft an den Tatbestand des wirtschaftlichen Ertrages eines Grundstückes an. Wenn der Bundesgesetzgeber bestimmt, dass für bestimmte Grundstücke kein wirtschaftlicher Ertrag darstellbar (oder gewollt) ist, muss es auch dem Landesgesetzgeber (oder an dessen Stelle dem Volksgesetzgeber) gestattet sein, die gleichen Grundstücke von einer „Infrastrukturabgabe“ freizustellen.

Vergleichbare Abgabenfreistellungen gibt es im Übrigen selbst bei Gebührentatbeständen, wie z. B. Verwaltungsgebühren, die auf Grundlage des Thüringer Verwaltungskostengesetzes erhoben werden. Hieraus zu schlussfolgern, diese Verwaltungsgebühren hätten Steuerqualität, wäre kaum begründbar.

#### 2.7.

Die Antragstellerin bemängelt, dass bei der „Infrastrukturabgabe“ keine vorteilsgerechte Abstufung in Abhängigkeit von der Verkehrsbedeutung erfolgt (Seite 23 der Antragsschrift). Daraus schlussfolgert die Antragstellerin, dass es sich bei der „Infrastrukturabgabe“ um eine steuerähnliche Abgabe handelt.

Dieser Schlussfolgerung ist zu widersprechen. Bei der Erhebung von wiederkehrenden Straßenausbaubeiträgen nach § 7a ThürKAG erfolgt ebenfalls keine vorteilsgerechte Abstufung in

Abhängigkeit von der Verkehrsbedeutung. Und trotzdem ist anerkannt, dass die wiederkehrenden Straßenausbaubeiträge keine steuerähnliche Abgabe darstellen. Dies muss nun auch für die „Infrastrukturabgabe“ gelten.

Darüber hinaus berücksichtigt der Messbetrag der Grundsteuer sehr wohl auch die verkehrstechnische Erschließung eines Grundstücks, gerade auch unter Berücksichtigung der Verkehrsbedeutung.

2.8.

Die Antragstellerin rügt, dass bei der „Infrastrukturabgabe“ keine hinreichende Homogenität und Abgrenzbarkeit der Abgabepflichtigen erfolgt (Seite 25 der Antragschrift).

Hier sei nochmals darauf verwiesen, dass alle „Infrastrukturabgabepflichtigen“ bisher schon beitragspflichtig nach § 7 bzw. § 7a ThürKAG waren und somit eine Gleichheit und Abgrenzbarkeit der Pflichtigen vorliegt.

2.9.

Die Vorhaltung der Antragstellerin, dass nach Artikel 105 Abs. 2a GG die Länder Befugnis zur Gesetzgebung über örtliche Verbrauchs- und Aufwandssteuern haben, soweit keine gleichartige Bundessteuer existiert, ist zutreffend. Die Einschätzung der Antragstellerin, dass die Infrastrukturabgabe aber weder eine Verbrauchs- oder Aufwandssteuer (Seite 26 der Antragschrift) sei, ist in den vorgenannten Ausführungen widerlegt.

Dass die „Infrastrukturabgabe“ nach Überzeugung der Antragstellerin nicht an den Konsum angeknüpft, mag sein. Dieser Einwand trifft aber auch auf die jetzigen Straßenausbaubeiträge zu.

Dass die Grundsteuer ohne Beachtung der Lebensverhältnisse des Eigentümers erhoben wird, stellt die Antragstellerin zu Recht fest (Seite 27). Diese Feststellung gilt jedoch gerade auch für die jetzigen Straßenausbaubeiträge.

2.10.

Die Antragstellerin behauptet auf Seite 28 der Antragschrift, dass die „Infrastrukturabgabe“ faktisch eine Erhöhung der Grundsteuer wäre.

Dieser Behauptung wird widersprochen. Während die Grundsteuer ohne Anspruch auf Gegenleistung festgesetzt und erhoben wird (auch über die Anwendung der Hebesätze), hat die „Infrastrukturabgabe“ eine Gegenleistung, nämlich Investitionsaufwand der Gemeinde in den Ausbau gemeindlicher Verkehrsanlagen für das abgelaufene Haushaltsjahr, als Erhebungsvoraussetzung.

### 3.

**Die Behauptung der Antragstellerin, wonach die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen durch den Gesetzentwurf des Volksbegehrens erheblich geschwächt werden würde, ist falsch.**

Im Bereich „Abwasser“ bleibt das Kostendeckungsgebot bestehen. Alle betriebswirtschaftlich notwendigen Kosten können Bestandteil der Gebührenkalkulation sein. Durch den Gesetzentwurf des Volksbegehrens entstehen keine neuen Kostenarten, die nicht betriebswirtschaftlich notwendig, also insofern nicht gebührenfähig wären.

Bereits jetzt gibt es in Thüringen zahlreiche Aufgabenträger der Abwasserentsorgung, die auf die Erhebung von Abwasserbeiträgen verzichten. Bei diesen Aufgabenträgern kann nachvollzogen werden, dass bei Nichterhebung von Abwasserbeiträgen keinesfalls eine finanzielle Zusatzbelastung der Gemeinden entsteht.

Die „Infrastrukturabgabe“, die letztlich auch als modifizierte wiederkehrende Straßenausbaubeiträge angesehen werden könnte, ist so ausgestaltet, dass die Gemeinden im Vergleich zur jetzigen Rechtslage keinerlei Refinanzierungseinschränkungen hinsichtlich der Dotierung der Einnahmen haben.

#### 3.1.

Die Antragstellerin prognostiziert erhebliche finanzielle Belastungen der Gemeinden infolge des Gesetzentwurfes des Volksbegehrens. Zudem würde es durch den Gesetzentwurf des Volksbegehrens zu einer Einschränkung der gemeindlichen Finanzhoheit kommen (Seite 29/30 Antragsschrift).

Die Antragstellerin begründet ihre Prognose mit folgenden Regelungen im Gesetzentwurf des Volksbegehrens:

##### 3.1.1.

Abschaffung Beiträge

Zu diesem Punkt haben sich die Antragsgegner in den Nummern 3.3 und 8 der Antragserwiderung geäußert.

##### 3.1.2.

Begrenzung der Infrastrukturabgabe auf 50 Prozent des umlagefähigen Aufwandes

Hier wird auf die Erwiderung in Nummer 3.10. der Erwiderungsschrift verwiesen.

##### 3.1.3.

Verrechnung der Infrastrukturabgabe mit bereits gezahlten Straßenausbaubeiträgen

Hier wird auf die Erwiderung in Nummer 3.5. der Erwiderungsschrift verwiesen.

##### 3.1.4.

Möglichkeit der Rückerstattung bereits gezahlter Straßenausbaubeiträge

Hier wird auf die Erwiderung in Nummer 3.8. der Erwiderungsschrift verwiesen.

##### 3.1.5.

Differenzierte Abwassergebühr, in Abhängigkeit bereits gezahlter Abwasserbeiträge

Hier wird auf die Erwiderung in Nummer 3.9. der Erwiderungsschrift verwiesen.

### 3.1.6.

Bestimmung Angemessenheitsgrenzen für die Höhe der Wasser- und Abwassergebühren

Hier wird auf die Erwiderung in Nummer 3.4. der Erwiderungsschrift verwiesen.

Zudem wird hier durch den Gesetzentwurf des Volksbegehrens im Vergleich zur jetzigen Rechtslage keine Neuregelung getroffen.

### 3.2.

Ebenso falsch ist die Unterstellung der Antragstellerin auf Seite 15 der Antragsschrift, dass das Ziel des Volksbegehrens eine Reduzierung von Abgaben sei. Die Antragstellerin unternimmt nicht einmal den Versuch, die Behauptung zu begründen.

Diese Unterstellung wurde bereits durch die bisherigen Ausführungen widerlegt.

### 3.3.

Entgegen der Behauptung der Antragstellerin (Seite 17 der Antragsschrift) hat der Gesetzentwurf des Volksbegehrens keinen Eingriff in die kommunale Haushaltsführung und Finanzhoheit zur Folge. Hierauf wird nachfolgend noch eingegangen.

Nur zur Vollständigkeit wird angemerkt, dass sich die kommunale Selbstverwaltung (und somit auch die Haushaltsführung und Finanzhoheit) nur in den vom Gesetzgeber normierten Grenzen entfaltet.

So macht der Thüringer Gesetzgeber sehr detaillierte Vorgaben zur Ausgestaltung des kommunalen Haushaltsrechts. Dies schließt selbst den Zwang zur Ausschöpfung bestimmter Einnahmen ein. Im Gegenzug kann der Gesetzgeber auch bestimmte Einnahmen gesetzlich ausschließen. Der vorliegende Gesetzentwurf des Volksbegehrens beinhaltet aber Ausgleichsregelungen, so dass aus dem Erhebungsverbot für die Abwasser- und Straßenausbaubeiträge keine Mindereinnahmen oder Mehrausgaben für die Gemeinde resultieren. Die Verfassungsvorgaben für die Selbstverwaltungsgarantie sind somit gewahrt.

### 3.4.

Die Antragstellerin meint, dass durch den Gesetzentwurf des Volksbegehrens den Gemeinden die Refinanzierungsmöglichkeiten für abgeschlossene Investitionen genommen werden (Seite 30 der Antragsschrift).

Dieser Bewertung widersprechen die Antragsgegner.

Im „Abwasserbereich“ gilt weiterhin das Kostendeckungsgebot, das auch alle Aufwendungen für die Refinanzierung betriebswirtschaftlich notwendiger Investitionen einschließt.

Die Refinanzierung nicht betriebswirtschaftlicher Investitionen sind bereits nach jetziger Rechtslage nicht gebührenfähig (vgl. § 12 Abs. 2 ThürKAG).

Bei den Straßenausbauinvestitionen schafft das Model der „Infrastrukturabgabe“ den Gemeinden einen Refinanzierungsrahmen, der im Vergleich zur jetzigen Rechtslage keinerlei Begrenzungen aufzeigt (siehe auch Erwiderung unter Nummer 3.6.).

### 3.5.

Die Antragstellerin behauptet, dass die Rückerstattung bereits vereinnahmter Straßenausbaubeiträge und deren Verrechnung mit der künftigen Infrastrukturabgabe vollumfänglich zu Lasten der Gemeinden gehen würde, ohne dass es hierfür Erstattungsansprüche gegenüber dem Land gibt (Seite 30 der Antragsschrift).

Hier sei zunächst darauf hingewiesen, dass die Rückerstattung bereits gezahlter Beiträge freiwillig erfolgt. Die Gemeinden entscheiden gemäß dem vorgelegten Gesetzesentwurf eigenständig, ob sie bereits bestandskräftige Straßenausbaubeiträge auf Grundlage der Regelungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes widerrufen und die geleisteten Zahlungen erstattet. Durch die Freiwilligkeit entfällt ein Erstattungsanspruch gegenüber dem Land.

Die Verrechnung gezahlter Beiträge mit der Infrastrukturabgabe entspricht der gegenwärtigen Regelung der Verrechnung gezahlter Beiträge bei Umstellung von einmaligen auf wiederkehrende Straßenausbaubeiträge. Diese „Verrechnungsregelungen“ sind verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

### 3.6.

Zu Recht stellt die Antragstellerin klar, dass von 1991 bis 2007 in gemeindliche Straßen Investitionen in Höhe von ca. 3,36 Milliarden EUR getätigt wurden. Aus Beiträgen und ähnlichen Entgelten wurden im gleichen Zeitraum rund 350 Millionen EUR vereinnahmt (Quelle: Landesamt für Statistik, Seite 31 der Antragschrift).

Insofern wurden somit nur rund 11 Prozent der Straßenausbauinvestitionen über Straßenausbaubeiträge refinanziert.

Diese Zahlen belegen, dass der Erhebungsrahmen der „Infrastrukturabgabe“, welche bis 50 Prozent der umlagefähigen Kosten enthalten kann, vollkommen ausreicht, um wie bisher die Straßenausbauinvestitionen anteilig zu refinanzieren.

Die Beispielbetrachtungen der Antragstellerin (Seite 31 der Antragschrift) belegen, dass die 50 Prozent-Grenze der „Infrastrukturabgabe“ als Mittelwert in der Spannweite zwischen 80 und 20 Prozent nach jetziger Rechtslage anzusehen ist.

Im Übrigen entspricht die 50 Prozent-Regelung der „Infrastrukturabgabe“ den Bestimmungen bei der Erhebung wiederkehrender Straßenausbaubeiträge hinsichtlich der Ausschöpfung der Einnahmemöglichkeiten im Zusammenhang mit der Beantragung/Gewährung von Bedarfszuweisungen.

Zu verweisen ist auch auf Regelungen in Sachsen. Im dortigen Kommunalabgabengesetz sind Höchstgrenzen für die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen geregelt.

Verfassungsrechtliche Bedenken hinsichtlich der Begrenzung der Höhe der „Infrastrukturabgabe“ bestehen also insofern nicht.

### 3.7.

Bereits mehrfach haben die Antragsgegner widerlegt, dass die Behauptung der Antragstellerin, dass der Gesetzesentwurf des Volksbegehrens im Ergebnis auf eine Schlechterstellung der Gemeindeeinwohner in Sachen kommunaler Daseinsvorsorge hinausläuft (Seite 31 der Antragschrift). Im Abwasserbereich bleibt das Kostendeckungsgebot bestehen. Im Straßenausbaubereich ist der Erhebungsrahmen der „Infrastrukturabgabe“ im Vergleich zur jetzigen Rechtslage vollkommen ausreichend, um die notwendige Refinanzierungsquote zu sichern.

### 3.8.

Die Antragstellerin hat Recht, dass ein möglicher Erstattungsanspruch der Gemeinden per Gesetzesentwurf in einem Volksbegehren gegen das Land verfassungswidrig wäre (Seite 31 Antragschrift).

Im Gesetzesentwurf des Volksbegehrens ist jedoch ein solcher Erstattungsanspruch nicht enthalten. Insofern ist eine Erwiderung hier nicht erforderlich.

### 3.9.

Die Antragstellerin vermutet, dass im Bereich „Abwasser“ bei sehr hohen Investitionen die Gefahr besteht, dass bei einer reinen Gebührenfinanzierung die Gebührenhöhe nicht mehr zumutbar ist (Seite 35 Antragsschrift).

Die bisherige Rechtslage (vgl. § 12 ThürKAG) beinhaltet keine Zumutbarkeitsgrenzen für Wasser- und Abwassergebühren. Alle betriebswirtschaftlich notwendigen Aufwendungen sind gebührenfähig und es gilt das Kostendeckungsgebot.

Bereits jetzt verzichten Aufgabenträger der Abwasserentsorgung auf die Erhebung von Abwasserbeiträgen.

Gerade diese Aufgabenträger erbringen den Nachweis, dass auch bei einer reinen Gebührenfinanzierung von Abwasserinvestitionen die Abwassergebühren angemessen gestaltet werden können.

Die Zumutbarkeitsgrenzen für Wasser- und Abwassergebühren sind bereits jetzt in der Finanzhilferichtlinie bestimmt. Und für diese Richtlinie gibt es im Thüringer Kommunalabgabengesetz nicht mal eine gesetzliche Vorgabe.

### 3.10.

Die Antragstellerin unterstellt, dass durch die „Deckelung“ der Infrastrukturabgabe bei 50 Prozent die finanziellen Spielräume der Gemeinden beschnitten werden (Seite 40 der Antragsschrift).

Unter der Nummer 3.6. wurde auf diese Unterstellung bereits erwidert.

Im Vergleich zur jetzigen Rechtslage der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen ist der Erhebungsrahmen des Modells „Infrastrukturabgabe“ so gefasst, dass die Gemeinden gesetzlich verpflichtet keine zusätzlichen Finanzmittel für den kommunalen Straßenbau bereitstellen müssen.

### 3.11.

Der Vorwurf der Antragstellerin, wonach der Gesetzentwurf des Volksbegehrens gegen das Gebot der hinreichenden Absicherung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden verstößt (Seite 42 der Antragschrift), vermag nicht zu überzeugen.

Das Kostendeckungsgebot im Abwasserbereich schließt eine zusätzliche finanzielle Belastung der Gemeinden aus.

Das Modell „Infrastrukturabgaben“ sichert den Gemeinden im Vergleich zur jetzigen Rechtslage einen ausreichenden Refinanzierungsrahmen, der keine Zusatzbelastung für die Kommunen verursacht.

Die Antragstellerin stellt zu Recht fest, dass der Gesetzentwurf des Volksbegehrens keine Ausgleichsregelung des Landes beinhaltet (Seite 42 Antragsschrift). Diese Ausgleichsregelungen sind nicht erforderlich, weil die Gemeinden infolge des Gesetzentwurfes keine Ausgleichsansprüche gegenüber dem Land haben.

### 3.12.

Entgegen der Behauptung der Antragstellerin, wonach der Gesetzentwurf des Volksbegehrens nicht aufkommensneutral ist (Seite 46 der Antragsschrift), gehen die Antragsgegner von die-

ser Aufkommensneutralität aus. Mehrfach wurde in der Erwiderungsschrift der Nachweis der Aufkommensneutralität erbracht.

Das Beispiel der Antragstellerin für die fehlende Aufkommensneutralität (Belastung der Kommunen durch Verrechnung gezahlter Beiträge mit Infrastrukturabgaben (Seite 47 Antragsschrift) wurde unter Nummer 3.5. der Erwiderungsschrift widerlegt.

Die Behauptung der Antragstellerin, wonach der Gesetzentwurf des Volksbegehrens auf den Landeshaushalt „durchschlägt“ (Seite 47 der Antragsschrift), wurde ebenfalls mehrfach in der Erwiderungsschrift widerlegt.

Weder durch die reine Gebührenrefinanzierung aller Abwasserinvestitionen noch durch die Umstellung der anteiligen Refinanzierung des kommunalen Straßenausbaus von Straßenausbaubeiträgen auf das Modell „Infrastrukturabgabe“ wird der Landeshaushalt keinesfalls zusätzlich finanziell belastet.

#### 4.

#### **Unbestimmtheit der Verordnungsermächtigung**

**Die Antragstellerin behauptet, dass die Verordnungsermächtigung zur Bestimmung der Angemessenheitsgrenzen für die Höhe der Wasser- und Abwassergebühren (Seite 16 der Antragsschrift) zu unbestimmt sei.**

Dieser Behauptung wird widersprochen. Bereits jetzt sind in der Finanzhilferichtlinie so genannte Angemessenheitsgrenzen für Wasser- und Abwassergebühren enthalten. Für diese jetzige Verordnung gibt es keine gesetzliche Ermächtigung.

Insofern hat der Gesetzgeber für diese Richtlinie keinerlei Vorgaben gemacht.

Im Gesetzentwurf des Volksbegehrens wird der Ordnungsgeber ermächtigt, Angemessenheitsgrenzen in einer Verordnung zu bestimmen.

Diese gesetzliche Ermächtigung geht über die jetzigen Rechtsrahmen hinaus.

Dass der Ordnungsgeber ohne weitere gesetzliche Vergaben sehr wohl eine wirksame Verordnung erlassen kann, belegt die jetzige Ordnungspraxis mit Blick auf die Finanzhilferichtlinie.

##### 4.1.

Wenn die Antragstellerin darlegt, dass im Bereich „Wasser“ die Verordnungsermächtigung für Angemessenheitsgrenzen bei den Gebühren zu unbestimmt ist (Seite 36 Antragsschrift), verkennt sie, dass es bisher überhaupt keine gesetzliche Verordnungsermächtigung gibt und trotzdem wendet das Land derartige Angemessenheitsgrenzen in der Finanzhilferichtlinie an.

##### 4.2.

Insofern widersprechen die Antragsgegner der Behauptung der Antragstellerin, nach der die Verordnungsermächtigung des Gesetzentwurfs des Volksbegehrens gegen Artikel 84 Abs. 1 ThürVerf – Unbestimmtheitsgrundsatz – verstößt.

Die gegenwärtige Ordnungspraxis mit Blick auf die Finanzhilferichtlinie belegt, dass es keinesfalls notwendig ist, Inhalt, Zweck und Ausnahmen der Verordnungsermächtigung im Gesetz zwingend zu regeln, so wie dies die Antragstellerin auf Seite 57 der Antragsschrift behauptet.

Durch die Zustimmungspflicht vom Landtag hat der Gesetzgeber ausreichend Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten auf den Ordnungsinhalt.

Die Antragstellerin macht geltend, dass der Gesetzentwurf des Volksbegehrens nicht erkennen lässt, wer die Verordnung zu erlassen hat (Landesregierung, ein oder mehrere Minister /Seite 59 der Antragsschrift).

Eine solche Klarstellung im Gesetz ist nicht erforderlich. Diese Entscheidung trifft die Landesregierung in eigener Verantwortung.

Zumindest ist dieser Sachverhalt nicht von verfassungsrechtlicher Relevanz.

Die Vorhaltung der Antragstellerin, dass im Gesetzentwurf des Volksbegehrens (§ 12 Abs. 5b S. 1) jeglicher Ansatzpunkt fehlt, nach denen sich die Angemessenheitsgrenzen für die Höhe der Wasser- und Abwassergebühren bestimmen soll (Seite 60 der Antragsschrift), vermag nicht zu überzeugen.

In der jetzigen Finanzhilferichtlinie hat die Landesregierung ohne jegliche Vorgaben des Gesetzgebers Angemessenheitsgrenzen für die Höhe der Wasser- und Abwassergebühren bestimmt.

Durch die Zustimmungspflicht des Landtages hat der Gesetzgeber ausreichende Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten, auf die Ausgestaltung der Angemessenheitsgrenzen für Wasser- und Abwassergebühren zu nehmen.

§ 12 Abs. 5 ThürKO formuliert den sparsamen und schonenden Umgang mit Wasser/Abwasser. Daran haben sich Gebührensysteme auszurichten.

## 5.

### **Bagatellisierung und Verschweigen der finanziellen Auswirkungen des Gesetzentwurfes des Volksbegehrens. (S. 36)**

Es ist bezeichnend, dass die Antragstellerin Behauptungen formuliert, ohne auch nur ansatzweise diese zu begründen.

Die Darstellung der finanziellen Auswirkungen des Gesetzentwurfs des Volksbegehrens entspricht den gesetzlichen Mindestanforderungen. Diese Darstellung entspricht auch der im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren im Thüringer Landtag geübten Form.

Es ist überzogen, wenn die Antragstellerin die These aufstellt, dass die Anforderungen an der Darstellung der finanziellen Auswirkungen in einem Gesetzentwurf eines Volksbegehrens weit über das übliche Maß der Darstellung im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren hinausgehen müssen.

Es ist völlig ausreichend, wenn in der Darstellung der finanziellen Auswirkungen des Gesetzentwurfs des Volksbegehrens klargestellt wird, dass es keine zusätzlichen finanziellen Belastungen für den Landeshaushalt und den Haushalten der Kommunen geben wird. Dies entspricht den Tatsachen und muss nicht weiter erläutert werden. Hierzu ist auf die Ausführungen in Nummer 3 dieser Erwidierungsschrift zu verweisen.

Im Übrigen ist zu empfehlen, den Gesetzentwurf für ein Thüringer Gesetz zum Schutz der Bevölkerung vor gefährlichen Tieren (DS 5/1707) hinsichtlich der Darstellung der finanziellen Auswirkungen des Gesetzes in die rechtliche Würdigung des Antrags der Antragstellerin einzubeziehen.

#### 5.1.

Die Antragstellerin behauptet, dass die Aussage in der Begründung des Gesetzentwurfes des Volksbegehrens, wonach der Gesetzentwurf keine zusätzlichen Belastungen für den Landeshaushalt zur Folge hat, sachlich unzutreffend (Seite 37 der Antragschrift) ist. Eine Begründung erfolgt nicht. Insofern kann in der Erwidierung diese Behauptung nur zurückgewiesen werden.

Anzumerken ist jedoch, dass die Betonung auf dem Wort „zusätzlich“ liegt.

Darüber hinaus wird auf die Ausführungen in Nummer 3 der Erwidierungsschrift verwiesen.

#### 5.2.

Völlig unverständlich ist, dass die Antragstellerin die Behauptung aufstellt, dass der Gesetzentwurf des Volksbegehrens den Anschein erweckt, dass Leistungen im Bereich „Abwasser“ und „Straßenausbau“ zu einem deutlich geringeren „Preis“ als bislang zu haben sei.

Weder aus dem Gesetzestext noch der Darstellung der finanziellen Auswirkungen oder der Begründung des Gesetzentwurfs des Volksbegehrens ist eine solche Behauptung bzw. These ableitbar.

#### 5.3.

Zurecht stellt die Antragstellerin dar, dass die Finanzierung von Einrichtungen allein aus Steuern nicht finanzierbar ist (Seite 37 der Antragschrift).

Der Gesetzentwurf des Volksbegehrens berücksichtigt diese Feststellung. Im „Abwasserbereich“ bleibt es beim Kostendeckungsgebot und beim Gebührenfähigkeitsgrundsatz des § 12 Abs. 2 ThürKAG. .

Durch das Modell „Infrastrukturabgaben“ behalten die Gemeinden im Vergleich zur jetzigen Rechtslage den notwendigen Refinanzierungsrahmen für den gemeindlichen Straßenausbau.

## **6.**

### **Taugliche Begründetheit des Gesetzentwurfes des Volksbegehrens**

Die Antragstellerin stellt auf Seite 38 der Antragsschrift klar, dass Gesetzentwürfe eines Volksbegehrens in tauglicher Weise begründet sein müssen. Die Begründung muss aussagefähig sein.

Diesem Anspruch genügt der Gesetzentwurf des Volksbegehrens. Bei den Worten „taugliche Weise“ und „aussagefähig“ handelt es sich um unbestimmte Rechtsbegriffe.

Die Antragsschrift der Antragstellerin belegt eindrucksvoll, dass die Landesregierung den Inhalt des Gesetzentwurfes durchaus erfasst hat und hierfür die Begründung des Gesetzentwurfes wohl auch ausreichend ist.

Wenn die Antragstellerin in der Antragsschrift von „dürre Worte der Begründung“ (Seite 38 der Antragsschrift) schreibt, mag dies eine subjektive Wahrnehmung sein, die jedoch nicht geeignet ist, den Sachverhalt objektiv aus verfassungsrechtlicher Sicht zu bewerten. Bei der Begründung eines Gesetzentwurfes in einem Volksbegehren kommt es nicht auf die Quantität der Begründung an, sondern vielmehr auf deren Qualität.

Diesem Anspruch genügt die Begründung des Gesetzentwurfes des Volksbegehrens.

## 7.

### **Verstoß gegen den Haushaltsvorbehalt des Artikels 82 Abs. 2 ThürVerf**

#### 7.1.

Entgegen des Vortrags der Antragstellerin verstößt der Gesetzentwurf des Volksbegehrens nicht gegen den Haushaltsvorbehalt des Artikel 82 Abs. 2 ThürVerf.

Folgt man der kausalen Argumentationslinie der Antragstellerin, einschließlich der Anmerkung, wonach der Landeshaushalt zu komplex ist, um einzelne Haushaltseinstellungen zu ändern, ohne regelmäßig auch das Gesamtgefüge des Haushaltes zu beeinträchtigen, wäre jedes Volksbegehren, das den Landeshaushalt auch nur in Höhe von 1 EUR belastet, verfassungswidrig und somit unzulässig.

Auch hier stellt sich die Frage, ob an ein Volksbegehren höhere Anforderungen zu stellen sind als an ein parlamentarisches Gesetzgebungsverfahren. Infolge parlamentarischer Gesetzgebung wird keinesfalls ein neuer Nachtragshaushalt des Landes beschlossen, um so die Auswirkungen auf das Gesamtgefüge des Haushaltes darzustellen.

Wenn die Antragstellerin formuliert, dass Volksbegehren sich nicht auf den Landeshaushalt beziehen dürfen (Seite 43 der Antragsschrift), verkennt sie, dass das vorliegende Volksbegehren keine zusätzlichen finanziellen Belastungen für den Landeshaushalt zur Folge hat. Hierzu wird auf die Ausführungen in Nummer 3 der Erwiderungsschrift verwiesen.

Zuzustimmen ist der Auffassung der Antragstellerin, dass auch Gesetzentwürfe von Volksbegehren verfassungswidrig sind, die nur mittelbare Auswirkungen auf den Landeshaushalt haben, insoweit gewichtige staatliche Einnahmen oder Ausgaben, die den Landeshaushalt wesentlich beeinflussen, berührt werden (Seite 43 der Antragsschrift). Jedoch bezieht sich diese Verfassungsschranke auf „wesentliche“ Ein- oder Ausgaben.

Der vorliegende Gesetzentwurf des Volksbegehrens hat aber (siehe Ausführungen unter Nummer 3 der Erwiderungsschrift) eben keine Auswirkungen auf den Landeshaushalt, zumindest keine „wesentlichen“ Auswirkungen.

Offen kann insofern bleiben, was unter „wesentliche“ Ein- und/oder Ausgaben zu verstehen ist.

Ein geeigneter Maßstab wären hier die haushaltsrechtlichen Bestimmungen im Zusammenhang mit dem zwingenden Erlass eines Landesnachtragshaushaltes.

#### 7.2.

Völlig überzogen ist der Hinweis der Antragstellerin, dass sich aus der verfassungsrechtlichen Vorgabe, wonach die Budgetinitiative ausschließlich bei der Landesregierung liegt (Seite 44 der Antragsschrift), die Verfassungswidrigkeit des beantragten Volksbegehrens ergeben würde.

Folgt man diesem Hinweis, würde dies de facto das Aus jeder Volksgesetzgebung in Thüringen bedeuten.

Beim vorliegenden beantragten Volksbegehren muss diese Frage rechtlich nicht gewürdigt werden. Die Antragsgegner bleiben bei ihrer Auffassung, dass dieses Volksbegehren keine zusätzlichen Auswirkungen auf den Landeshaushalt entfaltet.

#### 7.3.

Richtiger Weise verweist die Antragstellerin darauf, dass Volksbegehren nicht zu Ausgaben führen dürfen, die die Handlungsspielräume des Parlaments unangemessen einschränken oder die den Landtag zu nachträglichen Korrekturen des geltenden Rechts veranlassen (Seite 46 der Antragschrift). Unangemessen sind aber demnach nur zusätzliche Ausgaben, in deren Folge ein Nachtragshaushalt zu verabschieden wäre. Nur durch den Nachtragshaushalt wird das bestehende Haushaltsrecht korrigiert.

Das vorliegende beantragte Volksbegehren hat aber keine zusätzlichen Auswirkungen auf den Landeshaushalt, schon gar keine wesentlichen.

Ein Nachtragshaushalt für das Land wäre keinesfalls notwendig.

Auf die Ausführungen in Nummer 3 der Erwidernngsschrift wird verwiesen.

## 8.

### **Verstoß gegen kommunale Selbstverwaltungsgarantie (Art. 91 Abs. 1 ThürVerf) durch die Abschaffung der Abwasser- und/oder Straßenausbaubeiträge**

Das Verfassungsgericht hat sich bereits mit dieser Frage auseinandergesetzt. Es kam zur Entscheidung, dass ein gesetzlicher Ausschluss der Erhebungsmöglichkeit von Ausbaubeiträgen den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung (Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 91 Abs. 1 ThürVerf) nicht betrifft.

#### 8.1.

Der Einwand der Antragstellerin, dass durch das beantragte Volksbegehren die kommunale Selbstverwaltung ausgehöhlt wird (Seite 50 der Antragschrift), vermag mit Blick auf die Entscheidung des Verfassungsgerichtes im Zusammenhang mit der gesetzlichen Abschaffung der Wasserbeiträge nicht überzeugen.

#### 8.2.

Die Antragsgegner widersprechen der Auffassung der Antragstellerin, dass differenzierte Abwassergebühren zu Aufwendungen führen, die nicht durch Gebühren gedeckt sind und damit die Gemeinden belastet (Seite 51 der Antragschrift).

Die im Gesetzentwurf des Volksbegehrens enthaltene Gebührendifferenzierung betrifft nur die **Erlöse der Abwassergebührenhaushalte** aus den jährlichen Auflösungen der bilanzierten Rückstellungen aus zuvor realisierten Abwasserbeitragseinnahmen. Der Bereich der Aufwendungen ist also überhaupt nicht betroffen.

Diese im Gesetzentwurf des Volksbegehrens geforderte Gebührendifferenzierung ist auch sachgerecht. In den „Genuss“ der gebührenminderten Auflösungserlöse aus zuvor gezahlten Abwasserbeiträgen sollen nur die Grundstücke kommen, für die bereits Abwasserbeiträge gezahlt wurden.

#### 8.3.

Unklar ist für die Antragsgegner, mit welcher Zielrichtung die Antragstellerin betont, dass der Gesetzentwurf des Volksbegehrens ein Eingriff in den Randbereich der kommunalen Selbstverwaltung ist (Seite 51 der Antragschrift).

Eingriffe in den Randbereich der kommunalen Selbstverwaltung sind verfassungsrechtlich zulässig und berühren die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 91 Abs. 1 ThürVerf nicht.

#### 8.4.

Verfassungsrechtliche Relevanz kommt der Aussage der Antragstellerin, nachdem der Gesetzentwurf des Volksbegehrens kein Gemeinwohlanatz verfolgt (Seite 52 Antragschrift), nicht zu, ebenso wenig der Einwand, dass die finanzielle Entlastung der Bürger kein hinreichender Gemeinwohlanatz darstellt.

Durch den Gesetzentwurf des beantragten Volksbegehrens werden im Abwasserbereich die Bürger in der Gesamtheit nicht finanziell entlastet. Es erfolgt nur eine andere Art der Refinanzierung von Abwasserinvestitionen. Das Kostendeckungsgebot bleibt unberührt.

Im Bereich „Straßenausbau“ haben die Gemeinden durch die Regelungen der Erhebungsmöglichkeit einer „Infrastrukturabgabe“ Refinanzierungsmöglichkeiten, die sie im Vergleich zum jetzigen Finanzierungsmodell „Straßenausbaubeiträgen“ hinsichtlich der Dotierung von Einnahmen nicht schlechter stellt.

8.5.

Die Anmerkung der Antragstellerin, dass die Gemeinden „Verlierer“ des Gesetzentwurfes des Volksbegehrens sind (Seite 55 der Antragsschrift), hat aus Sicht der Antragsgegner keine verfassungsrechtliche Relevanz. Die Anmerkung hält auch keiner Sachprüfung stand. Auf die Ausführungen in Nummer 3 der Erwiderungsschrift wird verwiesen.

8.6.

Entgegen der Behauptung der Antragstellerin, dass die Infrastrukturabgabe nicht hinreichend die Refinanzierungserfordernisse der Gemeinden sichert (Seite 56 der Antragsschrift), gehen die Antragsgegner davon aus, dass diese Refinanzierungserfordernisse sehr wohl im Vergleich zur jetzigen Gesetzeslage gesichert sind. Um eine Wiederholung an dieser Stelle zu vermeiden, wird auf die Ausführungen unter Nummer 3 der Erwiderungsschrift verwiesen.

## 9.

### Widerspruchsfreiheit des Gesetzentwurfes

Die Antragstellerin behauptet, der Gesetzentwurf des Volksbegehrens verstößt gegen den Grundsatz der „Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung“ (S. 61), u. a. weil der § 7b ThürKAG (Stundungsregelung für Beiträge) nicht aufgehoben wird.

Zudem würden Gebührenbemessung in § 12 Abs. 4 und 5 und nicht Abs. 1 ThürKAG (S. 61) geregelt.

Unklar bleibe aus Sicht der Antragstellerin der Fortbestand der Überleitungsregelungen in § 21a ThürKAG. Dadurch bleibe es beim Nebeneinander alter und neuer Regelungen, z.B. hinsichtlich Erstattungsleistungen des Landes im Abwasserbereich (S. 62).

Daraus schlussfolgert die Antragstellerin, dass der Gesetzentwurf des Volksbegehrens insgesamt nichtig sei, weil sich aus dem objektiven Sinn des Gesetzes ergeben würde, dass die verbleibenden Bestimmungen keine selbständige Bedeutung mehr haben (S. 62).

Dieser Bewertung und Rechtsfolgebetrachtung wird widersprochen.

#### 9.1.

Einer Aufhebung von § 7b ThürKAG bedarf es zwingend nicht. Stundungsregelung für Beiträge nach § 7 bzw. § 7a kommen nicht mehr zur Anwendung, wenn §§ 7 und 7a aufgehoben sind. Selbst wenn zwingend § 7b aufzuheben wäre, resultiert daraus nicht die Nichtigkeit des gesamten Gesetzentwurfes. Der Gesetzentwurf des Volksbegehrens entfaltet volle Rechtswirkung, selbst wenn § 7b ThürKAG bestehen bleibt. Die Anwendung des § 7b ThürKAG würde dann in der kommunalen Rechtspraxis nicht mehr erfolgen.

#### 9.2.

Auch mit Blick auf den Fortbestand des § 21a ThürKAG gilt, dass der Regelungsinhalt des Gesetzentwurfes des Volksbegehrens volle Wirkung entfalten kann. § 21a findet künftig in der Verwaltungspraxis keine Anwendung mehr, weil eben keine Beiträge mehr festgesetzt und vereinnahmt oder gestundet oder erstattet werden. Eine Rückkoppelung auf die Regelungen des Gesetzentwurfes des Volksbegehrens ist objektiv nicht zu erwarten.

## 10.

### **Zusammenfassung/Fazit**

Die von der Antragstellerin vorgetragenen Einwendungen und Behauptungen in Bezug auf die Zulässigkeit des Gesetzentwurfes des Volksbegehrens sind nicht überzeugend.

Der Finanz- und Abgabenvorbehalt der ThürVerf ist durch den Gesetzentwurf des Volksbegehrens ausreichend berücksichtigt.

Der Gesetzentwurf hat keine unzulässigen zusätzlichen finanziellen Belastungen des Landes- bzw. der kommunalen Haushalte zur Folge.

Die „Infrastrukturabgabe“ ist eine aufwandbezogene Abgabe, deren Regelungskompetenz in der Zuständigkeit des Landes liegt und somit Bestandteil eines Volksbegehrens sein kann.

Die Abschaffung der Abwasser- und Straßenausbaubeiträge ist ein zulässiger Eingriff in den Randbereich der kommunalen Selbstverwaltung.

Der Gesetzentwurf des Volksbegehrens ist hinreichend begründet.

Der Gesetzentwurf des Volksbegehrens genügt dem Grundsatz der „Widerspruchsfreiheit einer Rechtsnorm“. Zumindest führen mögliche „Widersprüche“ hinsichtlich der Normwirkung von § 7b und § 21a ThürKAG nicht zur Verfassungswidrigkeit des Gesetzentwurfes als Ganzes.

Insgesamt ist der Antrag der Antragstellerin wegen unzureichender Begründetheit abzulehnen und das beantragte Volksbegehren zuzulassen.

Eine abschließende Anmerkung macht sich erforderlich. Während die Landesregierung als Antragstellerin auf Kosten der Steuerzahler einen Antragsbevollmächtigten für dieses Verfahren beauftragen konnte, müssen die Antragsgegner als Vertrauenspersonen des Volksbegehrens die Kosten für dieses Verfassungsverfahren selbst tragen. Chancengleichheit ist somit in dieser Frage nicht gegeben.

Es ist dem Gericht überlassen, diesen Sachverhalt in die verfassungsrechtliche Würdigung des Antrags einzubeziehen.

Frank Kuschel  
beauftragter Rechtsbeistand