

Bericht und Antrag des Haushalts- und Finanzausschusses (Land)**Gesetz zur Änderung der Gebührenbefreiungstatbestände****I. Bericht**

Die Bürgerschaft (Landtag) hat den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gebührenbefreiungstatbestände (Drs. 19/881) in ihrer 36. Sitzung am 26. Januar 2017 in erster Lesung beschlossen und zur weiteren Beratung und Berichtserstattung an den staatlichen Haushalts- und Finanzausschuss überwiesen.

Mit dem Gesetz zur Änderung der persönlichen Gebührenfreiheiten sollen die persönliche Gebührenfreiheit zwischen der Freien Hansestadt Bremen und seinen Kommunen sowie sonstiger dritter Personen weitgehend aufgehoben werden. In Justizverwaltungsangelegenheiten soll dieses Ziel durch eine Neufassung der §§ 8, 11 Bremisches Justizkostengesetz erreicht werden. Nach dem Gesetzentwurf sind zukünftig der Bund und die Länder sowie bei verbürgter Gegenseitigkeit ausländische Staaten und Gemeinden sowie Gemeindeverbände anderer deutscher Länder von der Zahlung der Gebühren befreit. Damit entfällt in Justizverwaltungsangelegenheiten die bislang bestehende Gebührenbefreiung für die Stadtgemeinden, Kirchen sowie Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften, freien Wohlfahrtsverbänden und mildtätig oder gemeinnützig anerkannten Stiftungen. Die Stadtgemeinden sollen darüber hinaus auch nicht mehr von der Zahlung der Auslagen befreit sein.

Für den Bereich des Gebühren- und Beitragsgesetzes macht der Gesetzentwurf von den vorstehenden Grundsätzen Ausnahmen. Dies gilt insbesondere für die Religionsgemeinschaften, die gemäß Artikel 1 Ziffer 1 b) des Gesetzentwurfs von der Zahlung der Gebühren für Amtshandlungen der Behörden des Landes und Gemeinden befreit werden sollen. Des Weiteren soll das Bremische Gebühren- und Beitragsgesetz um eine Ermächtigung der Stadtgemeinden ergänzt werden, durch Ortsgesetz persönliche Gebührennachlassstatbestände in Höhe von bis zu 50 % einzuführen, soweit dies zur Erfüllung eines im öffentlichen Interesse liegenden Zwecks ausnahmsweise erforderlich ist. Die durch die Gewährung der gesetzlichen persönlichen Gebührenbefreiung im Anwendungsbereich des Gebühren- und Beitragsgesetzes eintretenden Einnahmeausfälle sollen jährlich amtlich bekannt gemacht werden.

Der Ausschuss hat den Gesetzentwurf in seinen Sitzungen am 10. Februar 2017, 31. März 2017, 5. Mai 2017 und 9. Juni 2017 unter Einbeziehung eingeholter schriftlicher Stellungnahmen der Kirchen und Religionsgemeinschaften beraten.

Die schriftlich angehörten Kirchen und Religionsgemeinschaften stimmen im Grundsatz der in Artikel 1 des Gesetzentwurfs enthaltenen Änderung des Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetzes zu, lehnen jedoch dagegen die mit Artikel 2 des Gesetzentwurfs durch Änderung des Justizkostengesetzes beabsichtigte Streichung der Gebührenbefreiung für Kirchen und Religionsgemeinschaften ab. Durch die Streichung dieser Gebührenbefreiung werden die Einnahmen der Freien Hansestadt Bremen nur unwesentlich erhöht, da die Zahl der Gerichtsverfahren, an denen die Kirchen beteiligt sind, sehr gering sei. Auf der anderen Seite werde aber durch diesen Schritt die Zusammenarbeit zwischen Staat und Kirche belastet. Des Weiteren verstoße eine Streichung der

persönlichen Gebührenbefreiung jedenfalls gegen den Geist bestehender Kirchenverträge und lasse unberücksichtigt, dass aus diesen Verträgen auch bündische Verpflichtungen zur freundschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Staat und Kirche folgen.

Die Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen teilen diese geäußerte Kritik nicht. Haushaltswahrheit und -klarheit gebieten es, die Kosten für Amtshandlungen dem Verursacherprinzip entsprechend zuzuordnen. Insoweit sei es geboten, die gegenseitige persönliche Gebührenfreiheit zwischen der Freien Hansestadt Bremen und seinen Kommunen weitgehend aufzuheben. Gleiches gelte im Grundsatz auch für persönliche Gebührenbefreiungen Dritter. Diese knüpften bisher nicht an zu erreichende gemeinnützige Zwecke oder an konkrete öffentliche Interessen, sondern ausschließlich an der Person des Gebührenschuldners an. Für solche Einnahmeverzichtssubventionen müsse aber der Rechtsgedanke des § 23 Landeshaushaltsordnung (LHO) sinngemäß gelten, was sich jedoch mit dem bisherigen System der pauschalen persönlichen Gebührenbefreiungstatbestände nicht vereinbaren lasse. Zudem bestehe bei solchen zweckunabhängigen persönlichen Gebührenbefreiungstatbeständen die Gefahr einer ungleichen Behandlung von Akteuren der Zivilgesellschaft. Unter Beachtung dieser Grundsätze sei es wegen der besonderen Rolle und Verantwortung der Religionsgemeinschaften für die Bevölkerung der Freien Hansestadt Bremen gerechtfertigt, diesen im Anwendungsbereich des Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetzes auch weiterhin eine Gebührenbefreiung einzuräumen. Anders sei dies — mangels einschlägigen gemeinnützigen Zwecks bzw. öffentlichen Interesses — für den Anwendungsbereich des Bremischen Justizkostengesetzes zu beurteilen.

Die Ausschussmitglieder der Fraktionen DIE LINKE und der FDP schließen sich der Bewertung der Koalitionsfraktionen an und unterstützen den Antrag. Die Ausschussmitglieder der Fraktion der CDU vertreten die Auffassung, dass die von den Kirchen geäußerten Bedenken nicht vollständig ausgeräumt seien. Gleichwohl unterstützen sie die Begründung der Koalitionsfraktionen, dass Haushaltswahrheit und -klarheit eine Kostenzuordnung für Amtshandlungen nach dem Verursacherprinzip erfordern.

Aufgrund einer rechtsförmlichen Prüfung durch den Senator für Justiz und Verfassung haben sich redaktionelle Änderungsnotwendigkeiten am Gesetzentwurf ergeben. Auf Anregung der Senatorin für Finanzen soll im Anwendungsbereich des Gebühren- und Beitragsgesetzes auf eine amtliche Bekanntmachung der eintretenden Einnahmeausfälle verzichtet werden. Stattdessen sollen diese Informationen nur allgemein bekannt gemacht werden. Auch waren das Datum des Inkrafttretens und die Begründung des Gesetzentwurfs inhaltlich anzupassen. Die Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen beantragen deshalb, die in der Anlage zu diesem Bericht beigefügte Neufassung des Gesetzentwurfes zu beschließen.

Der Haushalts- und Finanzausschuss (Land) empfiehlt mehrheitlich mit den Stimmen der Ausschussmitglieder der Fraktionen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen, DIE LINKE und der FDP bei Enthaltung der Ausschussmitglieder der Fraktion der CDU der Bürgerschaft (Landtag) zu empfehlen, den Gesetzentwurf in der Gestalt der diesem Bericht als Anlage beigefügten Neufassung in zweiter Lesung zu beschließen.

II. Antrag und Beschlussempfehlung

Der Haushalts- und Finanzausschuss (Land) empfiehlt der Bürgerschaft (Landtag) mehrheitlich, das Gesetz zur Änderung der Gebührenbefreiungstatbestände (Drs. 19/881) in der Gestalt der diesem Bericht als Anlage beigefügten Neufassung in zweiter Lesung zu beschließen.

Jens Eckhoff
(Vorsitzender)

Gesetz zur Änderung der Gebührenbefreiungstatbestände

Die Bürgerschaft (Landtag) möge beschließen:

I.

Gesetz zur Änderung der persönlichen Gebührenfreiheiten

Der Senat verkündet das nachstehende, von der Bürgerschaft (Landtag) beschlossene Gesetz:

Artikel 1

Änderung des Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetzes

§ 7 des Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetzes vom 16. Juli 1979 (Brem.GBl. S. 279 – 203-b-1), das zuletzt durch das Gesetz vom 15. November 2016 (Brem.GBl. S. 810) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Absatz 1 wird wie folgt geändert:
 - a) In Nummer 2 werden die Wörter „die Behörden des Landes Bremen so-wie“ gestrichen.
 - b) Nummer 3 wird wie folgt gefasst:

„3. die folgenden Religionsgemeinschaften:

 - a) die Bremische Evangelische Kirche, die Evangelisch-lutherische Landes-kirche Hannovers, die Evangelisch-reformierte Kirche (Synode ev.-ref. Kirchen in Bayern und Nordwestdeutschland), ihre Gemeinden, sowie ihre öffentlich-rechtlichen Verbände, Anstalten und Stiftungen,
 - b) die Katholische Kirche, ihre Ordensgemeinschaften und Kirchengemeinden sowie ihre öffentlich-rechtlichen Verbände, Anstalten und Stiftungen,
 - c) die Jüdische Gemeinde im Lande Bremen,
 - d) die Schura – Islamische Religionsgemeinschaft Bremen e. V., der DITIB – Landesverband der Islamischen Religionsgemeinschaften Niedersachsen und Bremen e. V., der Verband der Islamischen Kulturzentren e. V. sowie ihre Moscheegemeinden sowie ihre öffentlich-rechtlichen Verbände, Anstalten und Stiftungen,
 - e) der Alevitische Gemeinde Deutschland e. V., der Alevitische Gemeinde in Bremen und Umgebung e. V., der Alevitisches Kulturzentrum in Bremen und Umgebung e. V. und der Alevitische Kulturverein in Bremerhaven und Umgebung e. V. sowie ihre Cem-Häuser sowie ihre öffentlich-rechtlichen Verbände, Anstalten und Stiftungen.“
2. Absatz 4 wird wie folgt gefasst:

„(4) Weitere persönliche Gebührenbefreiungstatbestände sind unzulässig. Die Stadtgemeinden werden ermächtigt, durch Ortsgesetz persönliche Gebührennachlasstatbestände in Höhe von bis zu 50 Prozent einzuführen, soweit dies zur Erfüllung eines im öffentlichen Interesse liegenden Zwecks ausnahmsweise erforderlich ist.“
3. Folgender Absatz 5 wird angefügt:

„(5) Die durch die Gewährung der gesetzlichen persönlichen Gebührenbefreiung eintretenden Einnahmeausfälle sind jährlich bekannt zu machen.“

Artikel 2

Änderung des Bremischen Justizkostengesetzes

Das Bremische Justizkostengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. August 1992 (Brem.GBl. S. 257 – 36-a-1), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 4. November 2014 (Brem.GBl. S. 447) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 1 Absatz 1 Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Hiervon ausgenommen sind Nummer 2001 der Anlage zu § 4 Absatz 1 des Justizverwaltungskostengesetzes sowie § 2 Absatz 1 des Justizverwaltungskostengesetzes, soweit er der Freien Hansestadt Bremen und den von ihr verwalteten öffentlichen Anstalten und Kassen persönliche Gebührenfreiheit gewährt.“

2. § 8 wird wie folgt gefasst:

„ § 8

Wenn die Gegenseitigkeit verbürgt ist, sind von der Zahlung der Gebühren befreit:

1. ausländische Staaten,
2. Gemeinden und Gemeindeverbände anderer deutscher Länder.“

3. § 11 wird wie folgt gefasst:

„ § 11

Die Gebührenfreiheit entbindet nicht von der Verpflichtung zur Zahlung der Auslagen.“

Artikel 3

Inkrafttreten; Außerkrafttreten der Rechtsverordnung

(1) Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2018 in Kraft.

(2) Gleichzeitig tritt die Verordnung über die Gewährung von persönlichen Gebührenfreiheiten vom 4. Juni 1996 (Brem.GBl. S. 132 – 203-b-4), die zuletzt durch die Verordnung vom 10. Februar 2015 (Brem.GBl. S. 33) geändert worden ist, außer Kraft.

II.

Der Senat und der Magistrat werden gebeten, Rechtsverordnungen der neuen Rechtslage zum 1. Januar 2018 anzupassen und gegebenenfalls erforderliche Ortsgesetzänderungen zeitnah zu veranlassen.

Begründung

Persönliche Gebührenbefreiungen stellten, soweit sie staatliche oder kommunale Schuldner betrafen, in vergangener Zeit eine Verwaltungsvereinfachung dar. Im Zeitalter der oftmals automatischen Bescheiderstellung erfüllen solche Sonderregelungen diese Funktion nicht mehr. Haushaltswahrheit und -klarheit gebietet es hingegen, die Kosten für Amtshandlungen dem Verursacherprinzip entsprechend zuzuordnen. Insoweit ist die gegenseitige persönliche Gebührenfreiheit zwischen der Freien Hansestadt Bremen und seinen Kommunen weitgehend aufzuheben.

Eine weitere verwaltungsvereinfachende Aufhebung für alle staatlichen oder kommunalen Kostenschuldner würde jedoch dem Gegenseitigkeits- und dem bündischen Prinzip widersprechen, sodass Bremen in solchen Fällen mit einer finanziellen Inanspruchnahme durch die Behörden anderer Länder, des Bundes oder anderer Kommunen rechnen müsste; deshalb soll die persönliche Gebührenfreiheit für bremische Amtshandlungen erhalten bleiben.

Gebühren sollen die Kosten von Amtshandlungen decken; insoweit muss ein Haushaltsnotlageland kritisch damit umgehen, wann und ob es umlagefähige Amtshandlungen kostenfrei erbringt. Persönliche Gebührenbefreiungen für

Dritte außerhalb des staatlichen oder kommunalen Bereichs knüpften bisher nicht an zu erreichenden gemeinnützigen Zweck oder an konkreten öffentlichen Interesse, sondern ausschließlich an der Person des Gebührenschuldners an. Für „Einnahmeverzichtssubventionen“ muss aber der Rechtsgedanke des § 23 LHO sinngemäß gelten, dies lässt sich mit dem bisherigen System der pauschalen persönlichen Gebührenbefreiungstatbestände nicht vereinbaren. Solche zweckunabhängigen institutionellen Subventionen durch Einnahmeverzicht bergen darüber hinaus die Gefahr der ungleichen Behandlung von Akteuren der Zivilgesellschaft.

Mit dem Gesetzentwurf werden die persönlichen Gebührenbefreiungen im Grundsatz für die allgemeinen Verwaltungs- und die Gerichtsgebühren abgeschafft. Artikel 1 trifft die entsprechende Regelung für das Bremische Gebühren- und Beitragsgesetz, Artikel 2 für das Bremische Justizkostengesetz.

Von dem Vorstehenden werden für den Bereich des Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetzes Ausnahmen gemacht. Innerbremisch regelt die hierin kodifizierte persönliche Gebührenbefreiung zwischen dem Land und den Gemeinden nur eine geringe Zahl von Gebührenfreistellungen, insbesondere im Bereich der Feuerwehrgebühren. Im Verhältnis zu Dritten wären bei einer Streichung jedoch insbesondere Religionsgemeinschaften betroffen, mit denen das Land öffentlich-rechtliche Vereinbarungen geschlossen hat.

Eine Erstreckung der Streichung der persönlichen Gebührenbefreiung auch auf diese Religionsgemeinschaften würde nicht gegen die übernommenen staatskirchenrechtlichen Verpflichtungen verstoßen. Im Bewusstsein der gemeinsamen Verantwortung für die Bevölkerung der Freien Hansestadt Bremen soll gerade auch im Hinblick auf die Bestimmung des § 4 Abs. 2 SGB VIII eine Sonderregelung getroffen werden. Eine solche privilegierende Ausnahme ist für das Justizkostengesetz nicht vorgesehen.

Das Bremische Gebühren und Beitragsgesetz wird im Weiteren ergänzt um die Verpflichtung, die eingetretenen Einnahmeausfälle durch die Dritten eingeräumten persönlichen Gebührenbefreiungen im Zuwendungsbericht öffentlich auszuweisen.