

## **Ausschussvorlage**

Ausschuss: INA

Stellungnahmen zu: Gesetzentwurf Drucks. [18/4389](#)  
– KAG –

Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte Hessen (agah)	S. 79
Bund der Steuerzahler Hessen, Landesverband Hessen e. V.	S. 80
DGB Bezirk Hessen-Thüringen	S. 88
Hessischer Handwerkstag	S. 90
Hessischer Datenschutzbeauftragter	S. 91
Arbeitsgemeinschaft hessischer Industrie- und Handelskammern	S. 92
Ministerium für Inneres, Kultur und Europa im Saarland	S. 94
Prof. Dr. Hanno Kube, LL.M., Johannes-Gutenberg-Universität Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Steuerrecht	S. 97
Prof. Dr. Theo Schiller	S. 104
Stadt Marburg	S. 106
Hessischer Städte- und Gemeindebund	S. 109
Hessischer Städtetag	S. 111
VdW Südwest – Verband der Südwestdeutschen Wohnungswirtschaft e. V.	S. 113

agah • Kaiser-Friedrich-Ring 31 • 65185 Wiesbaden

Hessischer Landtag  
Postfach 3240  
65022 Wiesbaden

EINGEGANGEN

23. Dez. 2011

HESSISCHER LANDTAG

6.12.11. JS

Wiesbaden, den 22. Dezember 2011

Arbeitsgemeinschaft der  
Ausländerbeiräte Hessen -  
Landesausländerbeirat

Geschäftsstelle:  
Kaiser-Friedrich-Ring 31  
65185 Wiesbaden  
Telefon: 0611/98 99 5-0  
Telefax: 0611/98 99 5-18  
agah@agah-hessen.de  
www.agah-hessen.de

**Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Gesetz zur Änderung des Gesetzes über kommunale Abgaben (KAG) und zur Einführung wiederkehrender Straßenbeiträge in Hessen - Drucks. 18/4389 -**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Klee,

wir freuen uns, dass Sie uns Gelegenheit für eine Stellungnahme zu dem oben genannten Gesetzentwurf geben.

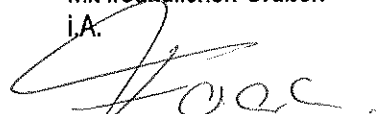
Die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung als auch die vorgesehene gleichmäßigere finanzielle Belastung der Abgabepflichtigen ist grundsätzlich zu begrüßen. Der Anteil der Wohneigentümer unter den Haushalten mit Migrationshintergrund ist seit 1997 deutlich gestiegen. Menschen mit Migrationshintergrund finden sich allerdings noch oft in unteren und mittleren Einkommensgruppen, so dass es auch für sie von besonders großer Bedeutung ist, nicht zu einmaligen erheblichen Zahlungen herangezogen zu werden, sondern dass solche kommunalen Beiträge über einen längeren Zeitraum verteilt anfallen und zu zahlen sind.

Bezüglich der inhaltlichen Ausgestaltung des Gesetzentwurfs ist eine besondere Benachteiligung oder Bevorzugung der Gruppe der Menschen mit Migrationshintergrund insgesamt nicht festzustellen, da der Gesetzentwurf eine gleichmäßige Heranziehung aller Grundstückseigentümer vorsieht.

Im Hinblick auf die vorgesehene Regelung in § 11a Abs.5 S.3 KAG erlauben wir uns allerdings den Hinweis, dass sogar bei Hauptverkehrsstraßen von einer üblichen Nutzungsdauer von 25 Jahren im Durchschnitt ausgegangen wird, so dass ein Zeitraum von höchstens 20 Jahren im Rahmen der Überleitungsregelungen übermäßig kurz erscheint. Die agah erhebt gegen den Gesetzentwurf ansonsten keine Einwände.

Mit freundlichen Grüßen

i.A.



Ulrike Foraci  
Geschäftsführerin

Bankverbindung:  
SEB Wiesbaden  
Konto 103 197 3100  
BLZ 510 101 11

**Stellungnahme des Bundes der Steuerzahler Hessen e.V.  
zum Gesetzesentwurf der SPD-Fraktion  
für ein Gesetz  
zur Änderung des Gesetzes über kommunale Abgaben (KAG)  
und zur Einführung wiederkehrender Straßenbeiträge  
in Hessen § 11a**

Der Gesetzesentwurf der SPD Fraktion soll offenbar Probleme lösen helfen, die in der Vergangenheit bei der Erhebung von Straßenbeiträgen in vielen Städten und Gemeinden aufgetreten sind. Durch den neu einzufügenden § 11a soll erreicht werden, dass zukünftig Beitragszahler durch Straßenerneuerungsmaßnahmen keine erdrückend hohen Zahlungsverpflichtungen mehr zu erwarten haben, jedoch trotzdem der Aufwand für die Straßenerneuerung von den Einwohnern gegenfinanziert wird. Dieser Gesetzesentwurf zur Einführung von wiederkehrenden Straßenbeiträgen wirft nach unserer Auffassung jedoch eine Vielzahl neuer Probleme auf, so dass wir ihn aus verfassungsrechtlichen, grundsätzlichen und praktischen Erwägungen entschieden ablehnen.

**Zur Begründung:**

Das gültige Hessische Gesetz über kommunale Abgaben (KAG) regelt in § 11 die Erhebung von Beiträgen.

Nach §11 Abs.3 KAG dürfen die Gemeinden Straßenbeiträge für den Um- und Ausbau von Straßen, Wegen und Plätzen erheben. Das setzt voraus, dass es sich um zum Ausbau bestimmter Straßen handelt und dass der Um- und Ausbau über die Straßenunterhaltung und Instandsetzung hinausgeht. Im Gegensatz zum Erschließungsbeitrag besteht für die Gemeinden grundsätzlich keine Erhebungspflicht; die Gemeinde entscheidet darüber nach ihrem Ermessen. Will sie aber solche Beiträge erheben, dann muss sie dazu eine Satzung erlassen. Dieses Ermessen, eine Stra-

ßenbeitragssatzung zu erlassen, hat in der Vergangenheit oftmals zu Problemen geführt, denn in Zeiten knapper Kassen wurde den Gemeinden von der Kommunaufsicht und damit in letzter Instanz vom Land vorgeworfen, die eigenen Einnahmefähigkeiten nicht auszunutzen.

Diese Argumentation ist nach unserer Auffassung jedoch unhaltbar, denn es gibt in vielen Gemeinden gute Gründe, ohne Straßenbeitragssatzung auf Straßenbeiträge zu verzichten. So ist eine Reihe von Gemeinden durchaus in der Lage, geplante Erweiterungen und Erneuerungen von Straßen mit den vorhandenen Mitteln zu finanzieren. Zudem führt in nicht wenigen Fällen die Erhebung von Straßenbeiträgen zu von der Selbstverwaltung nicht gewünschten Ergebnissen. Dieses ist beispielsweise dann der Fall, wenn eine innerörtliche Straße ausgebaut werden muss, um ihre Erschließungswirkung außerhalb des Ortsgebietes (z.B. für land- oder forstwirtschaftliche Flächen) zu verbessern. In diesem Fall müssten die innerörtlichen Anlieger zu Straßenbeiträgen herangezogen werden, obwohl die Notwendigkeit des Ausbaus vor allem außerhalb des Ortes liegt und die dort angesiedelten Nutzer nicht zu Straßenbeiträgen veranlagt werden können. Gerade in kleinen Ortsteilen gibt es zudem Straßen mit nur wenigen Anliegern. Es sind Fälle bekannt, in denen die Heranziehung der wenigen Beitragspflichtigen zu unerwünschten finanziellen Härtefällen führte.

Darum halten wir es für richtig, dass eine Rechtspflicht zur Erhebung von Straßenbeiträgen weiterhin nicht festgesetzt wird. So bleibt es der Selbstverwaltung überlassen, ob eine Straßenbeitragssatzung erlassen werden soll oder nicht. Nach unserer Einschätzung sind die Gemeindevertreter in Hessen dazu in der Lage, diese Entscheidung unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse verantwortungsvoll zu treffen.

Der Vorschlag über wiederkehrende Beiträge zumindest die unerwünschten finanziellen Härtefälle auszuschließen, hört sich verlockend an. Ihm liegt folgende Argumentation zu Grunde: Da alle Anlieger eines angrenzten Gebiets vom Ausbau profitieren, sollen auch alle zahlen und nicht nur die Anlieger der betreffenden Straße. So würden die Ausbaurkosten auf mehrere Schultern verteilt, die Beitragshöhe für den Einzelnen wäre geringer.

Es ist allerdings juristisch hoch umstritten, ob ein solcher wiederkehrender Beitrag verfassungskonform ist. So hat das VG Koblenz mit Beschluss vom 1. August 2011 (AZ 4 K 1392/10 KO) gerade erst eine entsprechende Bestimmung des rheinland-pfälzischen Kommunalabgabengesetzes dem Bundesverfassungsgericht vorgelegt. Die Kammer kam zu der Überzeugung, dass der wiederkehrende Beitrag gegen mehrere grundlegende Rechtsnormen verstößt und auch dem Grundgesetz widerspricht.

Zum einen wird ausgeführt, dass dem Land die Gesetzgebungskompetenz zur Einführung des neuen Anlagebegriffs fehle, soweit dadurch Ortsdurchfahrten von Bundesstraßen zu kommunalen Einrichtungen gemacht würden.

Ferner werde Bundesrecht missachtet. Denn bei der Erweiterung des Anbaustraßennetzes kollidiere das Ausbaubeitragsrecht mit dem im Baugesetzbuch festgeschriebenen Erschließungsbeitragsrecht und dem Grundsatz der Einmaligkeit der Beitragserhebung.

Außerdem verstoße der Begriff der „einheitlichen öffentlichen Einrichtung“ laut KAG gegen die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes, da durch das Gesetz die Kommunen dazu ermächtigt würden, alle von dem Anbaustraßennetz erschlossenen Grundstücke beitragspflichtig zu machen, obwohl die Unterhaltung eines Verkehrsnetzes in die allgemeine Straßenbaulast der Gemeinde falle.

Es sei zudem auch nicht möglich, dass alle Anbaustraßen eine „einheitliche Einrichtung“ darstellten.

Und schließlich sei der im Abgabenrecht festgeschriebene Gleichheitsgrundsatz verletzt. Denn ein Beitrag dürfe nur dann erhoben werden, wenn der Beitragsschuldner durch die Maßnahme einen dauerhaften Sondervorteil erlange. Eine allgemeine Teilnahme am innerörtlichen Verkehr könne keinen Sondervorteil der Anlieger begründen, welche die Erhebung eines Beitrags rechtfertige.

In der Urteilsbegründung wird unter anderem auch die Dissertation von Halter (Der Wiederkehrende Straßenausbaubeitrag, Halle 2006) zitiert. Auch Halter kommt zu dem Ergebnis, dass selbst bei der Berücksichtigung eines räumlich-funktionalen Zusammenhangs ein wiederkehrender Straßenbeitrag verfassungswidrig ist.

Dieser Rechtsauffassung schließen wir uns ausdrücklich an. Deshalb empfehlen wir dem Hessischen Landtag dringend, von der Einführung eines wiederkehrenden Straßenbeitrags zumindest solange abzusehen, bis die verfassungsrechtlichen Grundsatzfragen geklärt sind.

Im Kern geht es bei der (verfassungs-)juristischen Diskussion um den Begriff des Vorteilsmaßstabes. Ein Beitrag darf danach nur dann erhoben werden, wenn der Beitragspflichtige durch die Nutzung der öffentlichen Einrichtung einen besonderen Vorteil genießt, der über den allgemeinen Nutzen für Nichtbeitragspflichtige hinausgeht. Bei Straßenausbauten wird davon ausgegangen, dass Anlieger einer Straße dadurch einen besonderen Vorteil erhalten, dass die Straße, an der ihr Grundstück liegt, grundlegend erneuert oder ausgebaut wird. Durch diese Verbesserung wird auch der Wert des anliegenden Grundstücks erhöht oder zumindest erhalten.

Bei wiederkehrenden Beiträgen, die für ein gesamtes Gemeindegebiet oder einzelne Gebietsteile erhoben werden, ist ein solcher besonderer Nutzen nicht mehr automatisch gegeben. Denn es ist dann vorgesehen, dass Grundstückseigentümer auch zu Beiträgen für den Ausbau von solchen Straßen herangezogen werden, die keinen unmittelbaren Bezug zu ihrem eigenen Grundstück mehr haben.

So ist ein besonderer Vorteil sicherlich abzulehnen, wenn ein Grundstückseigentümer zu Ausbaubeiträgen herangezogen wird, weil eine andere Anliegerstraße des gleichen Wohngebietes zu einer Spielstraße umgestaltet wird. Vielmehr handelt es sich hierbei um eine unzulässige Ungleichbehandlung, weil zwei Eigentümer mit angenommen gleich großen Grundstücken zu Beiträgen in gleicher Höhe herangezogen werden, obwohl der eine eine verbesserte Straßenqualität bekommt, während der andere diese nicht erhält.

Noch deutlicher wird die Problematik am Beispiel eines Ortskernes: Alle Grundstückseigentümer des Kerngebietes würden zu gleichen Ausbaubeiträgen herangezogen, wenn die Haupteinkaufsstraße aufwendig zur Fußgängerzone mit umfangreichen Parkmöglichkeiten umgestaltet wird. Für Inhaber von Geschäftsgrundstücken in benachbarten Straßen stellt diese jedoch keinen besonderen Vorteil, sondern im Gegenteil sogar eher einen Nachteil dar, weil der Wert ihrer Grundstücke sich relativ verschlechtert. Auch hier ergibt sich somit eine unzulässige Ungleichbehandlung.

Zu berücksichtigen ist bei wiederkehrenden Beiträgen auch, dass die beitragspflichtigen Anlieger eines im räumlichen und funktionalen Zusammenhang stehenden Straßennetzes keinen Anspruch gegenüber der Gemeinde haben, dass Verbesserungsmaßnahmen gleichermaßen an allen Straßen des Gebietes durchgeführt werden. Vielmehr obliegt es ausschließlich der Gemeindevertretung, über den Zeitpunkt und die Art des Straßenausbaus zu entscheiden. Insofern ist denkbar, dass ein Anlieger im konkreten Fall über Jahrzehnte Straßenbeiträge zu entrichten hat, ohne dass die Erschließung seines Grundstückes positiv betroffen ist. Deshalb ist bei der Einführung von wiederkehrenden Straßenbeiträgen sicher davon auszugehen, dass es zu einer Prozessflut der Betroffenen kommen wird. Nach unserer Auffassung sind die rechtlichen Bedenken derart durchschlagend, dass der Rechtsweg für Betroffene durchaus erfolgsversprechend erscheint.

Neben den starken juristischen Bedenken gibt es weitere Gründe der praktischen Umsetzung, die gegen einen wiederkehrenden Straßenbeitrag sprechen. Trotz einiger Streitigkeiten in Einzelfragen gelingt es der bisherigen gesetzlichen Regelung recht gut, die Kosten und Nutzen den jeweiligen Verursachern zuzurechnen. Denn jeder Grundstückseigentümer, der gegenüber seiner Gemeinde den Ausbau der Straße verlangt, muss damit rechnen, dass er im erheblichen Maße an den Kosten beteiligt wird. Dieses ist ein sinnvolles Korrektiv gegen überzogene Forderungen der Bürger. Auch wenn die letztendliche Entscheidung über das Ausmaß der Erneuerungs- oder Umgestaltungsmaßnahmen allein bei der Gemeindevertretung liegt, können im Vorfeld bereits durch Gespräche mit den betroffenen Anliegern die Wünsche und Vorstellungen auf ein finanzierbares Maß beschränkt werden.

Bei der Einführung eines wiederkehrenden Beitrages insbesondere in großen Abrechnungseinheiten ist dagegen zu befürchten, dass das Anspruchsverhalten der Bürger für den Ausbau der eigenen Straße deutlich steigt, weil die eigene finanzielle Beteiligung durch die Umlage auf sehr viele Beitragszahler nur noch geringfügig zu spüren ist. Hierdurch werden absehbar nicht etwa Streitigkeiten im kommunalen Bereich reduziert, sondern es werden vielmehr neue Streitfälle produziert. Denn wenn es möglich ist, den eigenen Vorteil auf Kosten anderer Beitragszahler zu mehren, werden entsprechende Anforderungen an die Selbstverwaltung zunehmen.

Bei der bisherigen gesetzlichen Regelung liegt es im Eigeninteresse der Anlieger, darauf zu achten, dass die Straßen von der Gemeinde ordnungsgemäß unterhalten werden. Denn eine mangelhafte Unterhaltung führt früher oder später zu dem Bedarf einer grundlegenden Erneuerung, die dann über Beiträge auf die Anlieger umgelegt wird. Jedem Anlieger ist es unmittelbar möglich, durch eigene Beobachtung festzustellen, ob die von der Gemeinde veranlassten Maßnahmen der Unterhaltung oder der Erneuerung der Straßen gelten.

Diese konkrete eigene Betroffenheit und damit auch Kontrollfunktion entfällt bei der vorgeschlagenen Einführung von wiederkehrenden Beiträgen. Die Beitragszahlung wird abstrakt, für den Bürger ist ein unmittelbarer Bezug zu den Maßnahmen vor seiner Haustür nicht mehr erkennbar. Er kann insofern nur mit großem Aufwand überprüfen, ob die Kalkulation für die Straßenbeiträge tatsächlich korrekt erfolgt ist. Zudem fehlt ihm sein eigenes Interesse, grundlegende Erneuerungen in seiner eigenen Anliegerstraße zu vermeiden.

Im Ergebnis führt der Verlust der Eigenverantwortlichkeit zu höheren Kosten des Straßenbaus in den Gemeinden, weil langfristig günstigere Unterhaltungsmaßnahmen unterlassen werden. Zum anderen ist zu befürchten, dass viele Gemeinden versuchen werden, reguläre Unterhaltungsmaßnahmen in den wiederkehrenden Beitrag für Verkehrsanlagen einzukalkulieren. Die Bürger müssten sich dagegen im Widerspruchsverfahren mit Akteneinsicht und unter Umständen der Heranziehung von Sachverständigen wehren. Damit droht der Verwaltungs- und Kostenaufwand zu steigen.

Wir raten auch aus diesen Gründen dringend davon ab, einen wiederkehrenden Straßenbeitrag im Hessischen Kommunalabgabengesetz zu verankern.

Genau wie im derzeitigen rheinland-pfälzischen Kommunalabgabengesetz ist auch der in der Gesetzesvorlage der SPD definierte wiederkehrende Beitrag im kommunalabgabenrechtlichen Sinn kein „echter“ Beitrag, da er dem Beitrags-Grundsatz - der Einmaligkeit - widerspricht (OVG Münster, Urteil vom 27.3.1998 – 15 A 3421/94). „Der Grundsatz der Einmaligkeit des Beitrags ergibt sich aus dem Wesen des Beitrags, dessen Wesen...gerade darin besteht, eine einmalige Abgabe zum Ersatz des Aufwands für die Herstellung der betreffenden beitragsfähigen Anlage zu sein.“ Der



kommunale Beitrag kann mithin nur dem abverlangt werden, der durch eine Maßnahme individuell bevorteilt ist.

Wie schon ausgeführt, ist allein aus diesem Grund die Verfassungsmäßigkeit des wiederkehrenden Beitrags umstritten. In der Begründung der Gesetzesvorlage wird dann explizit ausgeführt, „dass das aus den Straßen, Wegen und Plätzen bestehende öffentliche Verkehrsnetz des gesamten Stadt- und Gemeindegebietes in aller Regel eine „einheitliche Einrichtung“ darstellt.“ Demnach erhalte der Betroffene, entgegen den Regeln des Beitragsrechts, keine unmittelbare Gegenleistung. Ein Sondervorteil, für den eine Beitragszahlung zu rechtfertigen wäre, ist durch die „einheitliche Einrichtung“ nicht mehr messbar.

Das bedeutet dann aber, dass es sich bei dem wiederkehrenden Beitrag um eine gleichartige Abgabe, ähnlich der Grundsteuer handelt. Für die Einführung einer solchen Abgabe fehlt dem Land gemäß Art. 105 Abs. 2a 1 GG die Gesetzeskompetenz.

Weiterhin legt § 11 a Absatz 2 fest, dass anstelle der jährlichen Investitionsaufwendungen vom Durchschnitt der im Zeitraum von bis zu fünf Jahren zu erwartenden Aufwendungen ausgegangen werden kann. Erst danach soll dann das Beitragsaufkommen angepasst werden.

Diese eingeräumte Möglichkeit widerspricht eklatant den Grundsätzen des Beitragsrechts, nach denen nur der tatsächlich anfallende Aufwand abgerechnet werden darf. Zudem besteht im Beitragsrecht ein Überschussverbot. Dies würde jedoch umgangen, wenn Beiträge hochgerechnet werden dürften. Problematisch ist auch, dass bei wechselnden Eigentümern die Alteigentümer keine Anrechnung mehr erhalten.

Der wiederkehrende Beitrag wäre zudem eine „laufende öffentliche Last des Grundstücks“, was bedeutet, dass diese Abgabe nach der Betriebskostenverordnung auf Mieter abgewälzt werden kann. Auf diesen Aspekt weist insbesondere das Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel in seiner Stellungnahme zu einem entsprechenden Gesetzesvorschlag im schleswig-holsteinischen Landtag (Umdruck 17/2906 zur Drucksache 17/1600) hin. Zwar wird dadurch der Kreis der Beitragszahler erweitert, allerdings werden vermietende Eigentümer durch diese Kostenabwälzung freigestellt. Auch dies wider-

spricht dem Beitragsrecht, denn der Beitrag soll ja gerade den durch die Baumaßnahme gewährten Vorteil des Grundstücks über die Zahlung des Grundstückseigners ausgleichen. Durch die Einführung von wiederkehrenden Beiträgen würde demnach der Grundeigentümer, der vermietet, den grundstücksbezogenen Vorteil der sanierten Straße entgeltlos erhalten.

Wir möchten auch noch darauf hinweisen, dass durch die jährliche Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen erhebliche Personal- und Sachkosten entstünden, die bei einmaligen Beiträgen nur einmal entstehen.

**Fazit:** Der Bund der Steuerzahler Hessen e.V. ist der Ansicht, dass wiederkehrende Straßenbeiträge rechtlich nicht haltbar sind. Als Lösung des Grundproblems, dass den Grundstückseignern durch Einmalbeiträge unter Umständen unzumutbare hohe Kosten entstehen, schlagen wir vor, die wie bisher ermittelten Beiträge auf Antrag auf beispielsweise zehn Jahre aufzuteilen. Dies hilft den Betroffenen.

Wiesbaden, 02.01.2012

**Stellungnahme  
des  
Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB)  
und  
der Gewerkschaft Ver.di**

**Schriftliche Anhörung im Innenausschuss des Hessischen Landtags zum  
Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Gesetz zur Änderung des  
Gesetzes über kommunale Abgaben (KAG) und zur Einführung wieder-  
kehrender Straßenbeiträge in Hessen – Drucks. 18/4389 –**

**Frankfurt, im Januar 2012**

The logo of the German Trade Union Confederation (DGB) is a red parallelogram with the letters 'DGB' in white, bold, sans-serif font.

DGB Bezirk  
Hessen-Thüringen

Verantwortlich:  
Stefan Körzell

W.-Leuschner-Str. 69-77  
60329 Frankfurt/M.

Fragen an:  
Kai Eicker-Wolf  
Tel.: 069 273005-53  
E-Mail: [kai.eicker-wolf@dgb.de](mailto:kai.eicker-wolf@dgb.de)

Der Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Gesetz zur Änderung des Gesetzes über kommunale Abgaben (KAG) und zur Einführung wiederkehrender Straßenbeiträge in Hessen (Drucks. 18/4389) wird im Grundsatz begrüßt: Jährlich wiederkehrende Beiträge, die alle Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer zu zahlen haben, vermeiden schwere finanzielle Belastungen, die gegenwärtig aufgrund von Straßenerneuerungsmaßnahmen auftreten können.

Durchaus problematisch ist aus unserer Sicht allerdings, wenn die Erhebung wiederkehrender Straßenbeiträge dazu dienen soll, die finanzielle Gesamtsituation der Kommunen zu verbessern – diese Intention findet sich auf Seite 2 des Gesetzentwurfs im Abschnitt E. („Finanzielle Auswirkungen“).

Unzweifelhaft sind die hessischen Kommunen – und dies gilt für die Gemeindeebene in Deutschland insgesamt – strukturell unterfinanziert. Ursache hierfür sind insbesondere steuerreformbedingte Einnahmeausfälle der vergangenen Jahre. Die Gewerkschaft ver.di hat dies für Hessen im vorletzten Jahr durch eine Studie ausführlich dokumentiert. Nicht zu vergessen sind in diesem Zusammenhang auch die jüngst erfolgten und von den Kommunen vollkommen zu Recht kritisierten Kürzungen der hessischen Landeszuweisungen. Um die kommunale Finanzkraft zu verbessern, müssen die Steuereinnahmen sozial ausgewogen und deutlich erhöht werden: Dabei ist mit Blick auf die hessischen Kommunen insbesondere an die Weiterentwicklung der Gewerbe- zur Gemeindegewerbesteuer und die Wiedererhebung der Vermögensteuer zu denken.



Hessischer Handwerkstag · Postfach 29 60 · 65019 Wiesbaden

Hessischer Landtag  
Herrn Vorsitzenden  
des Innenausschusses  
Horst Klee  
Postfach 3240  
65022 Wiesbaden

Ihr Zeichen: I A 2.6  
Ihre Nachricht vom: 11. Oktober 2011  
Unser Zeichen: II.1 10/11

Ansprechpartner: Markus Bruns  
Telefon: 0611 136-104  
Telefax: 0611 136-8104  
E-Mail: markus.bruns@  
hwk-wiesbaden.de

Datum: 9. Januar 2012

### per E-Mail

#### **Schriftliche Anhörung im Innenausschuss des Hessischen Landtages**

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Gesetz zur Änderung des Gesetzes über kommunale Abgaben (KAG) und zur Einführung wiederkehrender Straßenbeiträge in Hessen - Drucksache 18/4389 -

Sehr geehrte Damen und Herren,  
sehr geehrter Herr Klee,

für die uns eingeräumte Möglichkeit der Stellungnahme zu dem oben genannten Gesetzentwurf möchten wir uns bedanken und mitteilen, dass aus Sicht des hessischen Handwerks keinerlei Bedenken gegen die Aufnahme des § 11a in das Gesetz über kommunale Abgaben (KAG) bestehen.

Die hierdurch vorgesehene Möglichkeit der Einführung wiederkehrender Beiträge für den Ausbau von Straßen, Wegen und Plätzen anstelle der Erhebung einmaliger Beiträge, stärkt nach unserem Dafürhalten die Liquidität der betreffenden Grundstückseigentümer, worunter sich auch Betriebe aus dem Bereich des Handwerks befinden können. Denn bei der Begleichung in Form wiederkehrender Beiträge ist die jährliche Belastung wesentlich geringer, als bei der Heranziehung zur Zahlung eines einmaligen Straßenbaubeitrages.

Durch die weitere Möglichkeit größere Gebietseinheiten, deren Grundstücke an der Infrastruktur partizipieren, auszuweisen, erhöht sich auch die Abgabengerechtigkeit, weil auf diese Weise die Zahl der Grundstückseigentümer, die die vorhandene Infrastruktur nutzen, erhöht wird. Zugleich verringert sich dadurch der auf den Einzelnen entfallende Beitragsanteil.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Bernd Ehinger  
Präsident

gez. Harald Brandes  
Geschäftsführer



## DER HESSISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE

DER HESSISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE  
Postfach 31 63 · 65021 Wiesbaden

Der Vorsitzende des Innenausschusses  
Herrn Horst Klee  
Schlossplatz 1 - 3  
65183 Wiesbaden

Aktenzeichen 67.02.03-mü  
*Bitte bei Antwort  
angeben*

zuständig Frau Müller  
Durchwahl 14 08 - 142

Ihr Zeichen  
Ihre Nachricht vom 11.10.2011

Datum 04.01.2012

### Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Gesetz zur Änderung des Gesetzes über kommunale Abgaben (KAG) und zur Einführung w

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

aus datenschutzrechtlicher Sicht besteht zu dem vorgelegten Gesetzentwurf kein Äußerungsbedarf.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Michael Ronellenfitsch

Gleitende Arbeitszeit: Bitte Besuche und Anrufe möglichst montags bis donnerstags  
von 9:00 bis 12:00 Uhr sowie von 13:30 bis 16:00 Uhr, freitags von 9:00 bis 12:00 Uhr oder nach Vereinbarung.



Arbeitsgemeinschaft  
Hessen

Arbeitsgemeinschaft hessischer Industrie- und Handelskammern | 60284 Frankfurt

An den  
Vorsitzenden des Innenausschusses  
des Hessischen Landtags  
Horst Klee  
Postfach 3240  
65022 Wiesbaden

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen, unsere Nachricht vom  
ARGE-KG 9

Telefon  
069 2197-1384

Frankfurt am Main  
03.01.2012

**Gesetzentwurf der SPD zur Änderung des Gesetzes über kommunale Abgaben und zur Einführung wiederkehrender Straßenbeiträge in Hessen – Drucks. 18/4389**

Sehr geehrter Herr Klee,

wir danken Ihnen für die Zusendung des Gesetzentwurfs der Fraktion der SPD. Zu dem Entwurf haben wir querschnittartig ausgewählte Mitgliedsunternehmen befragt. Gerne nehmen wir dazu wie folgt Stellung:

Die Arbeitsgemeinschaft der hessischen Industrie- und Handelskammern spricht sich gegen die von der SPD beabsichtigte Einführung wiederkehrender Straßenbeiträge aus. Bei wiederkehrenden, im Voraus zu entrichtenden Beiträgen, besteht die Gefahr, dass sich die Beiträge zu einem permanent eingesetzten Finanzierungsinstrument der Gemeinden entwickeln. Durch den Vorschlag der SPD, dass eine Gemeinde größere Gebiete festlegen kann, entsteht faktisch eine neue Steuer für Grundstückseigentümer. Die Gemeinden können jedoch die Grundsteuer einsetzen, wenn sie eine Heranziehung aller Grundbesitzer zur Finanzierung der kommunalen Infrastruktur beabsichtigen.

Bei Rückfragen können Sie sich gerne an uns wenden.

Mit freundlichen Grüßen

Arbeitsgemeinschaft hessischer  
Industrie- und Handelskammern

  
Matthias Gräßle  
Geschäftsführer

Industrie- und Handelskammer  
Gießen-Friedberg



Dr. Matthias Leder  
Federführer Steuern

**Anlage**





## **Anlage zur Stellungnahme vom 19. Dezember 2011**

### **Zu § 11a des Gesetzentwurfs zur Änderung des Gesetzes über kommunale Abgaben:**

Unsere Arbeitsgemeinschaft spricht sich gegen den Vorschlag des Gesetzentwurfs der SPD aus, wiederkehrende Straßenbeiträge für Grundstückseigentümer einzuführen. Wiederkehrende Beiträge, die einen Finanzierungsbedarf auf mehrere Jahre verteilen, reduzieren im Vergleich zum Einmalbeitrag bei Grundstückseigentümern das Gefühl, belastet zu werden. Wiederkehrende Beiträge könnten insoweit von Politikern als willkommenes Instrument herangezogen werden, die Abgabenlast unmerklich zu erhöhen. Ein wiederkehrender jährlicher Beitrag über einen Zeitraum von zehn Jahren in Höhe von zum Beispiel 250 Euro wird als niedrigere Belastung empfunden als ein Einmalbeitrag in Höhe von 2500 Euro. Es ist zu erwarten, dass sich wiederkehrende Beiträge zu einem permanent eingesetzten Finanzierungsinstrument der Gemeinden entwickeln. Für Gemeinden entstünde ein Anreiz, ihren Anteil an der Finanzierung auf das zulässige Minimum abzusenken.

Bei wiederkehrenden Straßenbeiträgen besteht zudem die Gefahr, dass die Beiträge regelmäßig erhöht werden, aber die Erneuerung von Straßen, Wegen und Plätzen hinausgezögert oder überhaupt nicht vorgenommen wird. Eine zweckgebundene Verwendung von wiederkehrenden Straßenbeiträgen ist nicht zu erwarten.

Der Vorschlag, dass eine Gemeinde größere Gebiete festlegen kann, verteilt die Lasten zwar auf viele Grundstückseigentümer und mindert den individuellen Beitrag. Hierdurch geht aber für den einzelnen Grundbesitzer die (ohnehin schwache) Verbindung zum Gegenwert der Bauleistung verloren. Faktisch entsteht durch die Möglichkeit, sämtliche Straßen einer Gemeinde als Gebiet festzulegen, eine neue Steuer für Grundstückseigentümer. Solange jedoch die Grundsteuer existiert, ist eine weitere Abgabe kaum zu rechtfertigen.

Die Gemeinden können die Grundsteuer einsetzen, wenn sie eine Heranziehung aller Grundstückseigentümer zur Finanzierung der kommunalen Infrastruktur beabsichtigen. Dies sollte auch die Regel sein. Gemeinden sollten möglichst auf den Einsatz von zusätzlichen Beiträgen zur Finanzierung von Infrastrukturprojekten verzichten. Insbesondere in ländlichen Gegenden lässt die Ertragskraft der Grundstücke zusätzliche Beiträge nicht zu. Denn in ländlichen Gegenden besteht aktuell die Tendenz, dass Grundstücke überhaupt keine Wertsteigerungen verzeichnen.

Möchte man die Idee wiederkehrender Straßenbeiträge realisieren, so sollte ein anderer Ansatz gewählt werden. Die Gemeinde könnte im Fall einer Baumaßnahme Grundstückseigentümern an Stelle eines hohen einmaligen Beitrags eine mehrjährige Ratenzahlung gestatten. Diese Option würde das den Gesetzentwurf motivierende Problem ebenfalls lösen, ohne einen Anreiz zur Dauerfinanzierung zu setzen und faktisch eine neue Steuer zu schaffen.



Ministerium für Inneres, Kultur und Europa  
Postfach 10 24 41 66024 Saarbrücken

Hessischer Landtag  
 Vorsitzenden des  
 Innenausschusses  
 Herrn Horst Klee  
 Schlossplatz 1 - 3

65183 Wiesbaden

**Dienstgebäude:**

Franz-Josef-Röder-Straße 21  
 66119 Saarbrücken  
 Telefon: 0681 501-00  
 E-Mail:  
 poststelle@innen.saarland.de

Bearbeiter: Herr Jäckel  
 Durchwahl: 0681 501-2174  
 Telefax: 0681 501-2110  
 E-Mail:  
 m.jaeckel@innen.saarland.de

03.01.2012

Az.: C 2 - 4532 - 06

**Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Gesetz zur Änderung des Gesetzes über kommunale Abgaben (KAG) und zur Einführung wiederkehrender Beiträge in Hessen**

**Ihr Schreiben vom 11.10.2011, Az.: I A 2.6**

Sehr geehrter Herr Klee,

den übersandten Gesetzentwurf zur Änderung des Gesetzes über kommunale Abgaben (KAG) der Fraktion der SPD habe ich mit Interesse zur Kenntnis genommen. Für die Gelegenheit zur Stellungnahme danke ich Ihnen.

Nach dem Gesetzentwurf sollen die hessischen Gemeinden künftig das Recht erhalten, neben der bisher möglichen Erhebung einmaliger Beiträge nach § 11 KAG auch sogenannte wiederkehrende Beiträge zur Deckung des Investitionsaufwandes für kommunale Verkehrsanlagen zu erheben.

Eine Regelung über wiederkehrende Beiträge wurde im Saarland durch Gesetz vom 24. Januar 2001 (Amtsbl. S. 530) eingeführt.

Gründe für die Gesetzesänderung im Saarland waren die - nach den Grundsätzen der Finanzmittelbeschaffung bestehende - Rechtspflicht zur Erhebung von Ausbaubeiträgen und daraus resultierende Einschränkungen bei der Gewährung von Investitionszuweisungen, die von vielen Gemeinden als zu einengend angesehen wurden. Bei den Bürgern führte die Beitragserhebung wegen der nicht unerheblichen zusätzlichen finanziellen Belastungen ebenfalls zu Akzeptanzproblemen.

Durch die Gesetzesänderung wurde den Gemeinden sowohl hinsichtlich der Beitragserhebungspflicht beim Fahrbahnausbau als auch bei der Wahl des Beitragssystems ein größerer Spielraum bei der Finanzierung von Ausbaumaßnahmen eröffnet. Insbesondere die Möglichkeit, alternativ zu den einmaligen Beiträgen wiederkehren-

de Beiträge zu erheben, erlaubt es, hohe Einmalbelastungen der Anlieger zu vermeiden und die Akzeptanz der Beiträge zu verbessern.

Weitere Einzelheiten, insbesondere die Begründung der Vorschriften über wiederkehrende Beiträge, sind aus den Landtagsdrucksachen Nr. 12/254 vom 23.10.2000 und Nr. 12/325 vom 11.01.2001 (Abänderungsantrag des Ausschusses für Inneres und Sport) zu entnehmen, die im Internet unter <http://www.landtag-saar.de/dms/Gs0254.pdf> und <http://www.landtag-saar.de/dms/Ab0325.pdf> abgerufen werden können.

Die Erhebung wiederkehrender Beiträge wurde nach der Gesetzesänderung zunächst nur von einer Stadt eingeführt; Anwendungsprobleme aus der Praxis sind insoweit nicht bekannt.

Inzwischen gibt es in weiteren sechs Städten und Gemeinden Überlegungen und Planungen zur Einführung der wiederkehrenden Beiträge (Stand: Frühjahr 2011).

Der übersandte Gesetzentwurf der Fraktion der SPD im Hessischen Landtag orientiert sich an den im Jahre 2006 in Rheinland-Pfalz und im Frühjahr 2011 in Thüringen eingeführten neuen Regelungen über wiederkehrende Beiträge. Diese Regelungen unterscheiden sich von der herkömmlichen Ausgestaltung des Rechts der wiederkehrenden Beiträge im Wesentlichen dadurch, dass nunmehr alle Verkehrsanlagen der Gemeinde als einheitliche Einrichtung gelten und eine Aufteilung des gemeindlichen Straßennetzes in Abrechnungseinheiten grundsätzlich nicht mehr erforderlich ist.

Herkömmlich dient die Bildung von Abrechnungseinheiten dazu, diejenigen Verkehrsanlagen zusammenzufassen, deren Vorhaltung den erschlossenen Grundstücken einen beitragsrechtlichen Vorteil bietet; damit ergibt sich gleichzeitig eine Abgrenzung gegenüber den Grundstücken, denen durch den Ausbau bzw. das Vorhalten von sonstigen Verkehrsanlagen in der Gemeinde kein qualifizierter Vorteil, sondern nur der Vorteil der Allgemeinheit durch den eingeräumten Gemeingebrauch an öffentlichen Straßen und Wegen geboten wird.

Zur sachgerechten Abgrenzung der Gruppe der Grundstücke, die einen beitragsrechtlichen Sondervorteil haben, von den Grundstücken, die nur den Allgemeinvorteil haben, wird ein räumlicher und funktionaler Zusammenhang der Straßen in der Abrechnungseinheit gefordert; dem liegt die Erwägung zugrunde, dass (nur) ein derart zusammenhängendes Straßensystem aufgrund seiner räumlich näheren Beziehung zu den erschlossenen Grundstücken geeignet ist, diesen Grundstücken gesteigerte Nutzungs- oder Gebrauchsvorteile zu vermitteln.

Ein derartiger räumlicher und funktionaler Zusammenhang kann nach § 8 a Abs. 2 Satz 3 des Saarl. KAG insbesondere deshalb gegeben sein, weil die Verkehrsanlagen (1.) innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile der Gemeinde oder (2.) innerhalb selbstständiger städtebaulicher Einheiten oder (3.) innerhalb einzelner Baugebiete (§ 1 Abs. 2 der Baunutzungsverordnung) liegen.

In Rheinland-Pfalz haben allerdings die von der dortigen Rechtsprechung – mangels entsprechender landesrechtlicher Kriterien - entwickelten Grundsätze die Anwendung der Kriterien des räumlichen und funktionalen Zusammenhangs in der kommunalen Praxis zunehmend erschwert. Der dortige Landesgesetzgeber hat daher im Rahmen einer Änderung des Kommunalabgabengesetzes durch Gesetz vom 12.12.2006 die Voraussetzung des räumlichen und funktionalen Zusammenhangs aufgegeben und die Verkehrsanlagen der Gemeinde als im Regelfall einheitliche Einrichtung definiert. Gerechtfertigt wird diese Änderung insbesondere mit einem geänderten Vorteilsbegriff, den der Landesgesetzgeber selbst definieren dürfe; anders als bei der (früheren)

Abrechnungseinheit komme es nicht mehr auf eine Zugangs- oder Zufahrtsmöglichkeit des Anliegergrundstücks zu einem Straßensystem an, das die Anbindung der Grundstücke an das übrige Verkehrsnetz vermittele, sondern nur noch auf das einheitliche Straßensystem, das den qualifiziert nutzbaren Grundstücken die Anbindung an das gesamte übrige innerörtliche und überörtliche Straßennetz ermögliche. In der Erhaltung, Verbesserung und Erweiterung dieses Straßensystems seitens der Gemeinde durch entsprechende Ausbaumaßnahmen an den einzelnen Verkehrsanlagen liege der verfassungsrechtlich erforderliche, durch den wiederkehrenden Beitrag abgegoltene Sondervorteil aller beitragspflichtigen Grundstücke (vgl. Landtag Rheinland-Pfalz, Drucksache 15/318 vom 28.09.2006).

Die geänderte Regelung ist aktuell Gegenstand eines Vorlagebeschlusses des Verwaltungsgerichts Koblenz an das Bundesverfassungsgericht vom 01.08.2011 (Az.: 4 K 1392/10). Das Verwaltungsgericht macht in seiner Vorlage verfassungsrechtliche Bedenken geltend.

Die weitere Bewertung, insbesondere der Frage der sachgerechten Differenzierung der Belastung der Beitragspflichtigen untereinander und im Verhältnis der ihnen im Vergleich zur Allgemeinheit gebotenen Vorteile des Straßenausbaus (Gleichbehandlungsgrundsatz), bleibt nunmehr dem Ausgang des laufenden Verfahrens beim Bundesverfassungsgericht vorbehalten.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

gez.

Mohr



Johannes Gutenberg-Universität Mainz, Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften, LS Prof. Dr. Hanno Kube, LL.M., D - 55099 Mainz

Fachbereich Rechts- und  
Wirtschaftswissenschaften

Lehrstuhl für Öffentliches Recht  
und Steuerrecht

Prof. Dr. Hanno Kube, LL.M.

Johannes Gutenberg-  
Universität Mainz

Jakob-Welder-Weg 9  
D- 55128 Mainz

Tel.: +49 (0) 6131 39-23043  
Fax: +49 (0) 6131 39-23826

Mail: [hkube@uni-mainz.de](mailto:hkube@uni-mainz.de)  
Web: [www.jura.uni-mainz.de/kube](http://www.jura.uni-mainz.de/kube)

## Stellungnahme

### **zum Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Gesetz zur Änderung des Gesetzes über kommunale Abgaben (KAG) und zur Einführung wiederkehrender Straßenbeiträge in Hessen – Drucksache 18/4389 –**

#### **I. Sachverhalt**

Der Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Gesetz zur Änderung des Gesetzes über kommunale Abgaben (KAG) und zur Einführung wiederkehrender Straßenbeiträge in Hessen (Drucksache 18/4389) zielt darauf ab, die Kommunen zu ermächtigen, wiederkehrende Straßenausbaubeiträge zu erheben.

Nach bisher geltendem Recht (§ 11 KAG) gibt es in Hessen allein die Möglichkeit, die Grundstückseigentümer in einer Gemeinde bei der Schaffung, Erweiterung oder Erneuerung öffentlicher Einrichtungen über eine einmalige Beitragserhebung finanziell zu beteiligen. Auf dieser Grundlage haben die meisten Kommunen in Hessen Straßenausbaubeitragssatzungen erlassen.

Nach der Neuregelung sollen die Gemeinden ermächtigt werden, durch Satzung zu einem System regelmäßig wiederkehrender Straßenausbaubeiträge überzugehen. Dabei wird von den Grundstückseigentümern der Gemeinde ein jährlicher Beitrag erhoben, dessen Höhe sich nach den durchschnittlichen jährlichen Investitionsaufwendungen für die Schaffung, Erweiterung und Erneuerung von Straßen, Wegen und Plätzen nach Abzug eines Gemeindeanteils bestimmt. Im Regelfall sollen in diesem Zusammenhang alle Straßen, Wege und Plätze der Gemeinde eine einheitliche öffentliche Einrichtung bilden, so dass danach die durchschnittlichen jährlichen Investitionskosten für sämtliche Straßenausbaumaßnahmen in der Gemeinde auf alle Grundstückseigentümer in der Gemeinde umgelegt werden. Eine Untergliederung in abgrenzbare Gebietsteile und eine dementsprechende Heranziehung nur der Grundstückseigentümer in den Gebietsteilen für Ausbaumaßnahmen in diesen Gebietsteilen soll nach der Neuregelung nur noch ausnahmsweise möglich und besonders begründungsbedürftig sein, so unter Verweis darauf, dass ein Ortsteil abgelegen liegt oder in seinem Ausdehnungsbereich feststeht.

Nach der Gesetzesbegründung entstehen den Grundstückseigentümern hierdurch keine Nachteile. Es werde nach wie vor ein besonderer Vorteil entgolten, „da die betroffenen Grundstücke ‚erschlossen‘ werden und insoweit auch über die konkrete örtliche Lage hinaus an der übergeordneten vorgehaltenen Infrastruktur von Straßen, Wegen und Plätzen partizipieren können“ (Drucksache 18/4389, S. 5). Die Verkehrsanlagen in ihrer Gesamtheit stellten sich als „infrastrukturelle Einheit“ dar und bildeten eine „qualitativ neue, selbständige Einrichtung“ (Drucksache 18/4389, S. 5).

Durch die Möglichkeit, ausnahmsweise Untergliederungen vorzunehmen, werde Rücksicht auf das kommunale Selbstverwaltungsrecht genommen. Der sich hier ergebende „weite Gestaltungsspielraum“ sei „verantwortungsvoll auszufüllen“ (Drucksache 18/4389, S. 6).

## **II. Rechtliche Würdigung: Verstoß gegen das Gebot der Lastengleichheit gemäß Art. 3 Abs. 1 GG**

### **1. Steuern und Vorzugslasten**

Allgemeine Aufgaben des Bundes, der Länder und der Kommunen sind nach den Vorgaben des Grundgesetzes, insbesondere der Art. 105 ff. GG, steuerlich zu finanzieren; dies nach Maßgabe der individuellen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Vorzugslasten

(Gebühren und Beiträge) dienen demgegenüber dem Ausgleich von Sondervorteilen, die dem Bürger in der Sache, nicht aber in ihren Vermögenswirkungen verbleiben sollen (Ausgleichsfunktion); ihr Bemessungsprinzip ist deshalb die Äquivalenz (BVerfGE 93, 319, 344; 108, 1, 17).

Die Unterscheidung zwischen der Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben durch leistungsfähigkeitsgemäß erhobene Steuern und dem Ausgleich von Sondervorteilen durch äquivalenzgemäß erhobene Vorzugslasten ist von konstitutiver Bedeutung für die finanzverfassungsrechtliche Kompetenzordnung und damit für das Finanzgleichgewicht im Bundesstaat ebenso wie für eine grundrechtskonforme finanzielle Gesamtbelastung der Bürger.

Die genaue Abgrenzung zwischen einem allgemeinen, steuerlich zu finanzierenden Vorteil aus einer allgemeinen Staatsleistung und einem Sondervorteil, dessen Gewährung durch ein Entgelt ausgeglichen werden kann, ist verfassungsrechtlich nicht trennscharf vorgegeben und in gewissem Umfang in das legislative Ermessen gestellt. Doch müssen die einmal getroffenen Abgrenzungsentscheidungen zutreffend und folgerichtig ausgestaltet werden, soll der verfassungsrechtliche Rahmen gewahrt bleiben.

## **2. Wiederkehrende Straßenausbaubeiträge als Vorzugslasten (Kompetenzmäßigkeit)**

Die Finanzierung der Herstellung und des Ausbaus von Verkehrsanlagen durch Beiträge der Eigentümer von Grundstücken, die einen Zugang oder eine Zufahrt zu diesen Verkehrsanlagen haben, ist grundsätzlich anerkannt. Die Herstellungs- und Ausbauleistung kann in diesem Sinne als Sondervorteil in Rechnung gestellt werden.

Werden allerdings alle Verkehrsanlagen in der Gemeinde zu einer einheitlichen Einrichtung verbunden und wird der Finanzierungsbeitrag periodisch auf Durchschnittsbasis erhoben, bleibt der erforderliche Konnex zwischen Sondervorteil und entsprechender Last nur noch formal erhalten. Kompetenzrechtlich sind die wiederkehrenden Straßenausbaubeiträge deshalb zwar als Beiträge im finanzverfassungsrechtlichen Sinne einzuordnen; denn anders als bei der tatbestandlich „voraussetzungslos“ erhobenen Steuer (vgl. § 3 Abs. 1 AO) wird an eine Gegenleistung angeknüpft. In der Sache aber nähert sich der wiederkehrende Straßenausbaubeitrag gemäß § 11a KAG-E angesichts der Abstraktion vom konkret zuordenbaren Vorteil, die ihn auszeichnet ist, bedenklich an eine Steuer an.

### 3. Verstoß gegen das Gebot der Lastengleichheit gemäß Art. 3 Abs. 1 GG

Diese Annäherung erscheint vor allem mit Blick auf die verfassungsrechtliche Anforderung der Lastengleichheit nach Art. 3 Abs. 1 GG als problematisch. Während Steuern nach der individuellen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu erheben sind, rechtfertigen sich Vorzugslasten in ihrem Hinzutreten zur Steuer nur insoweit, als sie äquivalente Sondervorteile entgelten.

Das Äquivalenzprinzip als Konkretisierung des grundgesetzlichen Verhältnismäßigkeitsprinzips (BVerfGE 50, 217, 227; 97, 332, 345; 108, 1, 18; BVerwGE 79, 90, 91; 80, 36, 39; 109, 272, 274; 115, 32, 44) verlangt insoweit eine hinreichende Bezugnahme der Beitragserhebung und -bemessung auf den zugrunde liegenden, herausgehobenen individuellen Vorteil. Der Wirklichkeitsmaßstab, hilfsweise der Wahrscheinlichkeitsmaßstab, gebietet dabei, die Beitragsbemessung möglichst genau am tatsächlich übertragenen individuellen Sondervorteil auszurichten. Bewusste Abweichungen können sich nur unter Lenkungsgesichtspunkten rechtfertigen (BVerwGE 79, 90, 91; 112, 297, 300 f; 115, 32, 46; 115, 125, 128 f). Allgemein lässt sich daher formulieren: Soweit Sondervorteile bestimmten Einwohnern tatsächlich zugeordnet werden können, hat das Beitragsrecht, das sich am Verhältnismäßigkeits- und Äquivalenzprinzip orientiert, dieser Zuordenbarkeit des Vorteils zu bestimmten Einwohnern durch entsprechende Lastenzuweisungen zu folgen. Hierauf weisen auch die Regelungen in § 11 Abs. 5 Satz 1 und 2 KAG hin: „Die Beiträge sind nach den Vorteilen zu bemessen. Dabei können Gruppen von Beitragspflichtigen mit annähernd gleichen Vorteilen zusammengefasst werden.“

Entscheidend kommt es mithin darauf an, ob und inwieweit sich die staatliche bzw. kommunale Leistung im jeweiligen Sachbereich einzelnen Einwohnern zuordnen lässt. Bei öffentlichen Einrichtungen wie einem kommunalen Schwimmbad wird das Entgelt zu Recht dann fällig, wenn der einzelne Bürger Einlass begehrt. Für Straßenausbaubeiträge hat sich in der Dogmatik über Jahrzehnte das Kriterium des räumlichen und funktionalen Zusammenhangs als sachgerechtes Kriterium zur Ermittlung des hinreichenden Konnexes zwischen der individuellen Lastenüberbürdung und dem tatsächlichen individuellen Sondervorteil durch die jeweilige Ausbaumaßnahme herausgebildet. Nur wenn ein Grundstück im räumlichen und funktionalen Zusammenhang mit einer Ausbaumaßnahme steht, nur wenn also eine ernstliche Wahrscheinlichkeit besteht, dass der Grundstückseigentümer von der Maßnahme tatsächlichen Nutzen hat, ist die Finanzierungslast diesem Eigentümer danach zuzuweisen (ausführlich zu qualifizierter Inanspruch-

nahmemöglichkeit und entsprechender Zuschneidung des Abrechnungsgebiets *Arndt*, Kommunale Beiträge, in: Henneke/Pünder/Waldhoff (Hrsg.), Recht der Kommunal Finanzen, 2006, § 16 Rdnr. 152 ff. m. w. N.).

Diese bestehende, praktisch erprobte Möglichkeit einer dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechenden Zuordnung verabschiedet die Gesetzesnovelle, wenn Ausbaumaßnahmen danach ungeachtet des räumlichen und funktionalen Zusammenhangs sollen finanziell überwältzt werden können (so ausdrücklich Drucksache 18/4389, S. 6). Gemeindeeinwohner in Wohngebiet A hat also nach der Novelle Ausbaumaßnahmen, die allein Gemeindeeinwohnern in Wohngebiet B zugute kommen, mitzufinanzieren. So erlangen einzelne Einwohner Vorteile auf Kosten anderer. Einwohner von Ortsteilen, deren Straßen schlecht ausgestattet sind, haben mithin die besonders aufwendige Ausstattung anderer Straßen in anderen Ortsteilen (teurer Straßenbelag, dekorative Bogenlampen, Ausgestaltung von Spielstrassen etc.) mitzutragen.

Wenn mitunter geltend gemacht wird, die Verteilung der Herstellungs- und Ausbaukosten auf alle Einwohner wirke solidarisch, zumal es über längere Zeit in praktisch jeder Straße zu einer Herstellungs- oder Ausbaumaßnahme kommen werde, dann verkennt die Argumentation, dass das Recht der Vorzugslasten – anders als das Steuerrecht – gerade nicht vom Solidargedanken geprägt ist, sondern sich in seiner zur solidarischen Steuer hinzutretenden Belastungswirkung verfassungsrechtlich allein durch den konkret gewährten individuellen Sondervorteil legitimiert.

Dass bei einer Verteilung der Lasten auf alle Einwohner rechnerisch die Einzelbeiträge pro Ausbaumaßnahme sinken, ist eine Selbstverständlichkeit, ändert aber an der Ungleichbehandlung nichts. Eine über die Zeit und alle Gemeindeeinwohner verteilte Beitragsbelastung führt deshalb keineswegs per se zu mehr „Abgabengerechtigkeit“ (so aber Drucksache 18/4389, S. 1), sondern in der Grundtendenz zu mehr Abgabengerechtigkeit.

Hier bestätigt sich, dass die Erhebung von Entgelten individuell oder gruppenspezifisch abgrenzbare Vorteilsgewährungen voraussetzt. Wird dagegen eine Leistung erbracht, die tatsächlich allen Bürgern in prinzipiell gleicher Weise zugute kommt, ist die Finanzierung durch die Steuer angezeigt, dies dann aber nach dem Maßstab der individuellen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.



§ 11a KAG-E verstößt daher gegen den Grundsatz der Lastengleichheit aus Art. 3 Abs. 1 GG und ist somit verfassungswidrig.

Hinzuzufügen bleibt, dass die Abstrahierung der Finanzierungslast von der konkret sichtbaren Leistung, die „Anonymisierung“ des Leistungs- und Gegenleistungsverhältnisses, dem Bürger die Prüfung der Rechtfertigung seiner Heranziehung zur Aufgabenfinanzierung stark erschwert. Weiß der Einzelne nicht, was er finanziert, kann er die Begründetheit der Belastung auch nicht prüfen, weder unter rechtlichen Gesichtspunkten noch unter Gesichtspunkten der Wirtschaftlichkeit. Dies verwässert rechtliche und politische Verantwortungszusammenhänge und mindert die Anreize zu einer sparsamen Mittelverwendung durch die Gemeinde.

#### **4. Keine anderweitige Beurteilung unter Berücksichtigung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts**

Das kommunale Selbstverwaltungsrecht, auf das in der Gesetzesbegründung hingewiesen wird (Drucksache 18/4389, S. 6), ändert an diesem Ergebnis nichts. Das Gebot der Lastengleichheit nach Art. 3 Abs. 1 GG ist im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung als materielle Rechtmäßigkeitsanforderung an das hoheitliche Handeln nicht anders anzuwenden als im Rahmen des Bundes- oder Landeshandelns. Art. 28 Abs. 2 GG schützt die Gemeinden vor dem Zugriff durch andere Träger öffentlicher Gewalt, befreit die Gemeinden aber nicht von den Maßgaben der Grundrechte (Art. 1 Abs. 3 GG).

#### **5. Rechtsunsicherheit und Verstoß gegen den Grundsatz des Gesetzesvorbehalts gemäß Art. 20 Abs. 3 GG**

Der Gesetzentwurf führt schließlich zu einer neuen Form der Rechtsunsicherheit. Bislang hatten die Gemeinden bei der Ausgestaltung und Anwendung ihrer Straßenausbaubeitragssatzungen durchgängig zu prüfen, ob eine hinreichende Deckungsgleichheit zwischen dem Kreis der Begünstigten und dem Kreis der finanziell Belasteten bestand, namentlich nach dem Kriterium des räumlichen und funktionalen Zusammenhangs. Dabei handelt es sich um einen – finanzverfassungsrechtlich unentbehrlichen – unbestimmten Rechtsbegriff, der in der Verwaltungs- und Rechtsprechungspraxis näher konturiert wurde.

Der Gesetzentwurf lässt die einzelne Kommune dagegen vollständig im Unklaren darüber, wann „abgrenzbare Gebietsteile“ (§ 11a Abs. 1 a. E. KAG-E) ausgewiesen werden

können oder auch ausgewiesen werden müssen. Deutlich wird allein, dass der Gesetzentwurf dieser Ausweisung reserviert gegenüber steht, dies mit Blick auf das hier asymmetrisch auferlegte Begründungserfordernis. Inhaltliche Maßgaben fehlen.

Diese im Gesetzentwurf offen angelegte Rechtsunsicherheit erscheint auch nach Maßgabe des Grundsatzes des Gesetzesvorbehalts (Art. 20 Abs. 3 GG) als problematisch, nach dem wesentliche Entscheidungen im Parlamentsgesetz selbst getroffen werden müssen. Das Risiko verfassungswidriger Einzelentscheidungen darf nicht schon in der strukturellen Anlage der Ermächtigungsgrundlage angelegt sein.

### **III. Ergebnis und Regelungsalternative**

Der Gesetzentwurf verstößt gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Lasten-  
gleichheit gemäß Art. 3 Abs. 1 GG und ist deshalb verfassungswidrig. Zudem weist er  
eine verfassungsrechtlich problematische Rechtsunsicherheit auf, die mit einem Verstoß  
gegen den Grundsatz des Gesetzesvorbehalts (Art. 20 Abs. 3 GG) einhergeht.

Um finanzielle Belastungsspitzen aufgrund umfangreicher Straßenausbaumaßnahmen  
entgegenzuwirken, bietet sich als Regelungsalternative ein Modell an, nach dem weiter-  
hin nur die konkret begünstigten Grundstückseigentümer belastet werden (räumlicher  
und funktionaler Zusammenhang), die finanzielle Belastung aber über einen gewissen,  
verträglichen Zeitraum gestreckt wird (potentiell beginnend schon mit der Planung der  
Maßnahme bis mehrere Jahre nach deren Abschluss).

Mainz, den 20. 12. 2011



(Prof. Dr. Hanno Kube, LL.M.)

Philipps-Universität – D-35032 Marburg

Hessischer Landtag  
Vorsitzender des Innenausschusses  
Herrn Abg. Horst Klee  
Postfach 3240

**65022 Wiesbaden**

**Per E-Mail**

**Prof. em. Dr. Theo Schiller**

**Privatanschrift:**

Weidenhäuser Str. 96, 35037 Marburg  
Tel. 06421-26423, Fax: -210894  
E-Mail: schiller@staff.uni-marburg.de

**Fachbereich Gesellschaftswissenschaften und Philosophie  
Institut für Politikwissenschaft**

Sekr.: Frau Rockel  
Tel.: 06421-28-24389, Fax -28-28991  
Wilhelm-Röpke-Str.6, 35032 Marburg  
Marburg, 05. 01. 2012

**Schriftliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für  
ein Gesetz zur Änderung des Gesetzes über kommunale Abgaben (KAG),**

Drucksache 18/4389 vom 31. 08. 2011

**Stellungnahme**

Der Gesetzentwurf sieht vor, in das Gesetz über kommunale Abgaben einen neuen § 11a mit der Bezeichnung „Wiederkehrender Beitrag“ einzufügen. Der Inhalt geht allerdings über diese Thematik hinaus (vgl. unten 2).

1. Bisher können Gemeinden nach § 11 KAG für Investitionsaufwendungen für den Um- und Ausbau von Straßen, Wegen und Plätzen jeweils auf das Vorhaben bezogene Beiträge erheben. Der Entwurf will die Möglichkeit eröffnen, durch Satzungsregelung solche Beiträge nicht mehr einmalig, sondern auf einen größeren Zeitraum verteilt als wiederkehrende Beiträge zu gestalten. Dieser Vorschlag ist zweifellos sinnvoll, da in der Praxis die beitragspflichtigen Grundstückseigentümer oft durch punktuelle hohe Beitragssummen belastet wurden. Das hat häufig zu finanzieller Überforderung und entsprechendem Unmut geführt und erfordert Abhilfe.

**Empfehlung:** Der Entwurf sollte insoweit umgesetzt werden.

2. Der Entwurf des neuen § 11a Abs. 1 sieht allerdings einen weitergehenden Regelungsinhalt vor. Demnach kann die Satzung alternativ regeln, dass „sämtliche Straßen, Wege und Plätze des gesamten Gebiets der Gemeinde“ oder „die Straßen, Wege und Plätze einzelner, voneinander abgrenzbarer Gebietsteile“ als einheitliche öffentliche Einrichtung bestimmt werden können. Da nur im letzteren Fall eine besondere Begründung

erforderlich sein soll, handelt es sich hierbei offenbar um einen Ausnahmefall, während der erste Fall (sämtliche Straßen usw. des gesamten Gebiets einer Gemeinde) offenbar den Regelfall bilden soll.

Die Beitragspflicht in § 11 KAG knüpft an die „Vorteile“ einzelner Grundstückseigentümer an, die vom „Vorteil der Allgemeinheit“ abgegrenzt sind (vgl. die Formulierungen des § 11 Abs. 1, 4, 5 KAG). Mit dem in dem Entwurf vorgesehenen Regelfall „sämtliche Straßen usw.“ stellt sich die Frage, wie die „Vorteile“ der beitragspflichtigen Grundstückseigentümer überhaupt noch definiert werden können. Wenn die „gesamte öffentliche Einrichtung der Straßen, Wege und Plätze des gesamten Gebiets einer Gemeinde“ den Bezugspunkt des Beitrags bildet, lässt sich ein Vorteil nicht mehr in individualisierter Weise auf einzelne Grundstückseigentümer zurechnen. Die Abgabe nimmt dann den Charakter einer Steuer an, der mit dem Grundgedanken der Beitragserhebung im bisherigen § 11 KAG systematisch nicht in Einklang steht.

**Empfehlung:**

- a) Der unter (2.) erörterte Regelungsinhalt fällt nicht unter den Begriff des „wiederkehrenden Beitrags“. Wenn man dennoch danach festhalten will, sollte er daher aus dem Abs. 1 des neuen § 11a ausgegliedert und in einem eigenen Absatz formuliert werden. Auch die Überschrift des neuen Paragraphen ist nicht korrekt.
- b) Die genannte Problematik sollte einer erneuten systematischen Überprüfung unterzogen werden, da der vorgesehene Normalfall einer Satzungsregelung nicht widerspruchsfrei als Beitragserhebung handhabbar ist. Wenn de facto eine Umwandlung in eine Steuer gewollt wird, wäre die ausschließliche Belastung von Grundstückseigentümern nicht konsequent; vielmehr könnten dann z. B. alle Teilnehmer des motorisierten Individualverkehrs herangezogen werden. Die Verknüpfung mit dem Beitragsansatz des § 11 KAG müsste demnach fallen gelassen werden.

Der Magistrat der Universitätsstadt Marburg ♦ 35035 Marburg (60.11)

Hessischer Landtag  
 -Der Vorsitzende des Innenausschusses –  
 Postfach 32 40  
 65022 Wiesbaden

EINGEGANGEN

30. Dez. 2011

HESSISCHER LANDTAG

## DER MAGISTRAT

Fachdienst: Bauverwaltung, Gebäudewirtschaft  
 und Vermessung  
 Dienstgebäude: Barfüßerstraße 11  
 Auskunft erteilt: Herr Stein  
 Telefon: 0 64 21 2 01 - 6 02  
 Telefax: 0 64 21 2 01 - 7 90  
 E-Mail: bauverwaltung@marburg-stadt.de

Öffnungszeiten: Montag, Mittwoch, Freitag von 8 – 12 Uhr  
 Donnerstag von 15 – 18 Uhr  
 und nach Vereinbarung

Ihre Zeichen, Ihre Nachricht vom  
 I A 2.6, Heike Thaumüller

Unsere Zeichen, unsere Nachricht vom  
 02/6/60/60.11 st

Datum  
 27. Dez. 2011

### Schriftliche Anhörung im Innenausschuss des Hessischen Landtages Entwurf der Fraktion der SPD für ein Gesetz zur Änderung des Gesetzes über kommunale Abgaben (KAG) und zur Einführung wiederkehrender Straßenbei- träge in Hessen - Drucksache 18/4389 –

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir danken Ihnen für Ihre Anfrage nach unserer Auffassung zum vorgelegten Gesetzes-  
 entwurf.

Die Stadt Marburg verfügt zur Refinanzierung des Um- und Ausbaus von Straßen bereits  
 seit dem Jahr 1984 über eine sogenannte Straßenbeitragssatzung nach dem KAG. Dar-  
 über hinaus wird nach einer Erschließungsbeitragssatzung auf der Grundlage des Bau-  
 gesetzbuches (BauGB) der Aufwand für die erstmalige Herstellung von Erschließungs-  
 straßen erhoben.

Die Stadt Marburg hat mit der Anwendung der Straßenbeitragssatzung sehr gute Erfah-  
 rungen gemacht. Die einzelnen Maßnahmen, vorwiegend die substantielle Erneuerung  
 von Straßen oder Teileinrichtungen, werden hierbei unter Anwendung eines vorgegeben-  
 en prozentualen Schlüssels gemäß der Verkehrsbedeutung der abzurechnenden Anla-  
 ge gegenüber den erschlossenen Grundstücken abgerechnet. Im Vorfeld der Ausführung  
 werden die Grundstückseigentümer konkret an den Planungen beteiligt und über die Ge-  
 gebenheiten der Abrechnung im Einzelnen informiert.

Die Einführung eines Systems der Finanzierung von Um- und Ausbaumaßnahmen über  
 wiederkehrende Beiträge in der vorgeschlagenen Form würde u.E. nachfolgende Auswir-  
 kungen in der vorbereitenden Planung und Umsetzung der Beitragserhebung nach sich  
 ziehen:



**Kontakt**  
**Rathaus:** Markt 1, 35037 Marburg  
**Telefon:** 06421 201-0, Fax: 06421 201-591  
**E-Mail:** stadtverwaltung@marburg-stadt.de  
**Internet:** www.marburg.de

**Bankkonten**  
 Sparkasse Marburg-Bied. 100 104 03 BLZ 533 500 00  
 Volksbank Mittelhessen 163 751 01 BLZ 513 900 00  
 Postbank Frankfurt 22 11 – 603 BLZ 500 100 60

**Buslinien**  
 Linie 16  
 Haltestelle Am Plan

- Als grundstücksbezogene Komponenten des Umlageverfahrens dienen nach der Straßenbeitragssatzung der Stadt Marburg sowohl die anrechenbare Grundstücksfläche als auch die anzusetzende Geschossfläche eines jeden Grundstücks des Abrechnungsgebietes.  
Es müsste somit innerhalb eines kurzen Zeitraumes bis zum Inkrafttreten der neuen Regelung eine Bewertung und Zusammenstellung aller baulich genutzten oder nutzbaren Grundstücke im gesamten Stadtgebiet Marburgs erstellt werden, für die zusätzlich eine Einschätzung hinsichtlich ihrer jeweils anzusetzenden Geschossflächenzahl erforderlich ist. Es wäre somit eine immense Vorarbeit zu leisten, deren Ergebnis gerichtlich nachprüfbar sein und somit ausreichend präzise und nachvollziehbar dargestellt werden muss.  
Darüber hinaus müssten die Daten – neben den allgemeinen Veränderungen wie Eigentümerwechsel o.ä. - entsprechend gepflegt werden. Sowohl die Neuaufstellung als auch die Änderung von Bebauungsplänen müssten eingearbeitet werden, da diese Änderungen relevant für die Gesamt-Verteilungsfläche sind.
- Die Beiträge werden bei klassifizierten wie bei nichtklassifizierten Straßen differenziert nach der Verkehrsbedeutung erhoben. Im Zuge einer Neuregelung in der vorgeschlagenen Weise muss diesen Kriterien bereits frühzeitig für das gesamte Stadtgebiet Rechnung getragen werden. Es kommt nicht selten vor, dass durch verkehrsplanerische Änderungen (z.B. Verlegung von Buslinien) eine Neubewertung erforderlich wird.
- Die fortlaufend wiederkehrende jährliche Vorab-Entrichtung von Finanzierungsanteilen für die Erneuerung würde zur Geltendmachung von Forderungen der Anlieger auf sofortige Erneuerung der „eigenen“ Straße führen. Die Gemeinde wird sich mit einer Vielzahl von Anfragen nach einer kurzfristigen Aufnahme der jeweils am eigenen Grundstück vorbeiführenden Straße in das Erneuerungsprogramm der Stadt konfrontiert sehen.
- Die vorgeschlagene Überleitungsregelung einer Freistellung von der Beitragsverpflichtung für höchstens 20 Jahre bei bereits erfolgter Veranlagung von einmaligen oder zweimaligen Beiträgen würde nach Ablauf dieses Zeitraumes und anschließender Veranlagung zu wiederkehrenden Beiträgen zu vermehrten Fragen und Forderungen der Betroffenen führen.
- Unseres Erachtens ist die Akzeptanz einer Anliegerbeteiligung an den Kosten von Straßenerneuerungen deutlich höher, wenn das erneuerte Objekt – nämlich die Straße oder Teileinrichtungen daraus – für die Zahlungspflichtigen konkret „erlebbar“ ist. Eine pauschale finanzielle Beteiligung an der Neuherstellung „ferner“ Straßen würde sicherlich kritischer gesehen. Außerdem fördert der Bezug von Beitragserhebung und konkreter Ausgestaltung der zu finanzierenden Straße das Interesse an der Mitbestimmung.
- Die jährlichen (oder für einen Zeitraum von bis zu fünf Jahren erwarteten) Investitionsaufwendungen würden ein fortlaufendes Anpassungserfordernis der zu erhebenden Beiträge nach sich ziehen. Dies gälte ebenso im Falle von Veränderungen der Gesamt-Verteilungsfläche (siehe oben). Die Grundstückseigentümer sähen sich häufig wechselnden Zahlungsbeträgen gegenüber gestellt.


- Mit dem Wegfall der nach bisheriger Vorgehensweise durchzuführenden mehrmaligen Veranlagung von mehrfach erschlossenen Grundstücken (zu allen erneuerten Straßen) entfielen auch die hiermit verbundene Abgeltung des von dieser mehrmaligen Erschließungsmöglichkeit vermittelten Erschließungsvorteils. Dies würde im Vergleich zur bisher praktizierten Vorgehensweise zu einer Ungleichbehandlung führen.
- Ebenso würden die Kosten je qm grundstücksbezogenem Maßstabswert für alle gleich sein, obwohl manche Straßen aufgrund der örtlichen Gegebenheiten (stadträumliche Lage, Ausbaubreite, einseitige oder beidseitige Anbaubarkeit) anders gestaltet oder ausgestattet sind und somit im Verhältnis auch billiger oder teurer als andere Straßen angelegt wurden. Dies schlägt sich jedoch bei der Anwendung wiederkehrender Beiträge nicht nieder. Vermehrte Forderungen nach einem qualitativ höheren Standard (z.B. bei der Pflasterwahl) wären wahrscheinlich, das Gefühl der Ungleichbehandlung würde bei den Betroffenen zunehmen („Neid“).
- Letztendlich wird auf die Mitteilung des Hessischen Städtetages vom 23.08.2011 verwiesen, wonach das VG Koblenz die in Rheinland-Pfalz aufgenommenen einschlägigen §§ des dortigen KAG für verfassungswidrig hält.

Der im Entwurf aufgeworfenen Problematik einer bei der bisherigen Umlagepraxis vorhandenen erheblichen finanziellen Belastung der betroffenen Grundstückseigentümer wird bereits jetzt im Einzelfall durch die Aussprechung von Stundungen, Niederschlagungen oder Erlassen begegnet.

Aus den genannten Gründen würden wir auch bei Einführung der Möglichkeit zur Erhebung von wiederkehrenden Straßenbeiträgen an der bei der Stadt Marburg bestehenden satzungsmäßigen Vorgehensweise von Einzelabrechnungen festhalten wollen.

Wir sehen somit für eine Änderung des KAG in der vorgeschlagenen Form aus Sicht der kommunalen Praxis keinen Bedarf.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Franz Kahle  
Bürgermeister

# Hessischer Städte- und Gemeindebund e.V.

## Verband der kreisangehörigen Städte und Gemeinden



Hessischer Städte- und Gemeindebund - Postfach 1351 - 63153 Mühlheim/Main

**PER TELEFAX/ PER POST**

Hessischer Landtag  
Postfach 32 40  
65022 Wiesbaden

10.01.12 JK

**Telefax-Nr.: 0611/350345**

Dezernat 1

Referent(in) Frau Wagner  
Unser Zeichen wg/uk

Telefon 06108/6001-0  
Telefax 06108/600157  
E-Mail: hsgb@hsgb.de

Durchwahl 6001-46

Ihr Zeichen

Ihre Nachricht vom

Datum 09.01.2012

**Schriftliche Anhörung zum Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Gesetz zur Änderung des Gesetzes über kommunale Abgaben (KAG) und zur Einführung wiederkehrender Straßenbeiträge in Hessen - Drucks. 18/4389 -**

Sehr geehrte Damen und Herren,

zum oben genannten Gesetzentwurf nehmen wir wie folgt Stellung:

Der Hessische Städte- und Gemeindebund hat sich bereits in der Vergangenheit für eine umfassende Novellierung des Hessischen Kommunalabgabengesetzes, insbesondere für die Aufnahme der wiederkehrenden Straßenbeiträge, nachdrücklich stark gemacht. Daher hätten wir es begrüßt, wenn im Rahmen der Novellierung der Hessischen Gemeindeordnung zugleich das Hessische Kommunalabgabengesetz reformiert worden wäre. Der vorgelegte Gesetzentwurf der SPD-Fraktion betrifft leider nur die Einführung der wiederkehrenden Beiträge, läßt jedoch die sonstigen Regelungen des Hessischen Kommunalabgabengesetzes unberührt, welche auch dringend novellierungsbedürftig sind.

Henri-Dunant-Straße 13 • 63165 Mühlheim  
Bankverbindung: Sparkasse Langen-Seligenstadt • Konto-Nr. 80 500 31 (BLZ 506 521 24)

Präsident: Bgm. Paul Weimann • Erster Vizepräsident: Bgm. Karl-Heinz Schäfer • Vizepräsident: Stadtrat Harald Semler  
Geschäftsführer: Karl-Christian Schelzke • Stv. Geschäftsführer: Diedrich E. Backhaus





Da die isolierte Einführung wiederkehrender Straßenbeiträge aus unserer Sicht nicht sinnvoll erscheint, sollte eine grundlegende Reform des für die Gemeinden äußerst wichtigen Hessischen Kommunalabgabengesetzes erfolgen. Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass das Hessische Kommunalabgabengesetz seit seiner Einführung 1970 nicht grundlegend überarbeitet worden ist.

Hierdurch treten durch die Rechtsanwendung bei den Städten und Gemeinden erhebliche Schwierigkeiten auf, welche nur durch eine grundlegende Neuregelung im Hessischen Kommunalen Abgabengesetz beseitigt werden können. Dagegen beschränkt sich der Gesetzentwurf der SPD auf einen Einzelaspekt, welcher die grundlegenden Probleme nicht lösen kann, sondern nur eine Teilabhilfe schafft. Daher kann nur eine grundlegende Novellierung des Hessischen Kommunalabgabengesetzes den gemeindlichen Interessen entsprechen.

Wünschenswert wäre daher eine über alle Parteigrenzen hinausgehende Einigung zur grundlegenden Neuregelung des Hessischen Kommunalabgabengesetzes mit der Einführung der wiederkehrenden Straßenbeiträge.

Mit freundlichen Grüßen

Karl-Christian Schelzke  
Geschäftsführender Direktor



Hessischer Städtetag · Frankfurter Straße 2 · 65189 Wiesbaden

An den  
Vorsitzenden des Innenausschusses  
im Hessischen Landtag  
Herrn Horst Klee  
Schlossplatz 1 – 3  
65183 Wiesbaden

Ihre Nachricht vom:  
Ihr Zeichen:

Unser Zeichen: 656.3; 626.0 Sw/Zi  
Durchwahl: (0611) 1702-24  
E-Mail: schweitzer@hess-staedtetag.de

Datum: 06.01.2012  
Stellungnahme 001-2012

**Wiederkehrende Straßenbeiträge  
Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Gesetz zur Änderung des Gesetzes über  
kommunale Abgaben (KAG) und zur Einführung wiederkehrender Straßenbeiträge in  
Hessen – Drucks. 18/4389**

Sehr geehrter Herr Ausschussvorsitzender Klee,  
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der SPD  
Stellung zu nehmen.

Für uns ist es entscheidend, dass die Städte und Gemeinden unter Beachtung der  
kommunalverfassungsrechtlichen Vorgaben (§ 93 Abs. 2 HGO) in freiem Ermessen  
entscheiden können, ob sie die Straßeninfrastruktur auf der Grundlage der bisherigen  
Regelungen mittels einmaliger Beiträge oder mittels jetzt im Gesetzentwurf zusätzlich  
vorgesehener wiederkehrender Beiträge finanzieren.

Mit dieser Maßgabe bewerten wir den Gesetzentwurf grundsätzlich positiv.

Präsidium und Hauptausschuss des Hessischen Städtetages haben sich für eine  
Ermächtigungsgrundlage ausgesprochen, die es den Kommunen ermöglicht, Straßen-  
beiträge alternativ als wiederkehrende Beiträge einzufordern.

Einige unserer Mitglieder, die nach geltender Rechtslage einmalige Straßenbeiträge erhoben haben, beklagen, dass die zum Teil sehr hohen Beitragsforderungen bei den Anwohnern zu großem Unmut geführt haben.

Es ist daher richtig, den Kommunen das rechtliche Instrumentarium an die Hand zu geben, um die Beiträge weniger belastend für den einzelnen Bürger gestalten können. Dabei ist zu beachten, wie das Bundesverfassungsgericht zu der Frage urteilt, ob die rheinland-pfälzischen Regelungen zu wiederkehrenden Beiträgen (§§ 10, 10a Kommunalabgabengesetz Rheinland-Pfalz) mit höherrangigem Recht zu vereinbaren sind. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist auch für den hier zu besprechenden Gesetzentwurf von zentraler Bedeutung.

Ungeachtet dieser rechtlichen Fragen sehen viele unserer Mitglieder die Idee eines „wiederkehrenden Beitrags“ eher skeptisch. Sie weisen auf den hohen Verwaltungsaufwand hin, der entsteht, um wiederkehrende Straßenbeiträge erheben zu können (z. B. Datenerhebung, -pflege). Aus diesem Grund legt der Hessische Städtetag großen Wert darauf, dass es jeder Kommune frei steht, entweder auf der Grundlage geltenden Rechts einmalige oder nach Maßgabe neuer Regelungen wiederkehrende Beiträge zu erheben.

Präsidium und Hauptausschuss des Hessischen Städtetages haben sich überdies dafür ausgesprochen, die Finanzierung über wiederkehrende Beiträge nicht nur auf Straßen, Wege und Plätze zu beschränken, sondern auch in anderen Bereichen (z. B. Abwasserentsorgungseinrichtung) wiederkehrende Beiträge zuzulassen.

Das Land sollte das Kommunalabgabengesetz so schnell wie möglich überarbeiten. Neben der Ermächtigung, wiederkehrende Beiträge zu erheben, erwarten wir weitere Gesetzesänderungen.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Jürgen Dieter  
Geschäftsführender Direktor



**Stellungnahme des VdW südwest (Verband der Südwestdeutschen Wohnungswirtschaft e.V.) im Rahmen der schriftlichen Anhörung durch den Innenausschuss des Hessischen Landtags zum**

**Entwurf eines Gesetzes der Fraktion der SPD zur Änderung des Gesetzes über kommunale Abgaben (KAG) und zur Einführung wiederkehrender Straßenbeiträge in Hessen (Drucksache 18/4389)**

### **Vorwort**

Durch den von der Fraktion SPD im Hessischen Landtag vorgelegten Gesetzentwurf zur Änderung des Gesetzes über kommunale Abgaben (KAG) und zur Einführung wiederkehrender Straßenbeiträge in Hessen soll die systematische Möglichkeit für Kommunen geschaffen werden, für die Errichtung, Erweiterung und Erneuerung von öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen wiederkehrende Beiträge bei privaten Grundstückseigentümern zu erheben. Hierdurch soll eine Alternative zur bisher gesetzlich zugelassenen ausschließlichen Möglichkeit geschaffen werden, die Finanzierung über die Erhebung einmaliger Ausbaubeiträge vorzunehmen. Auch hinsichtlich der geplanten Einführung der wiederkehrenden Beiträge bedarf es einer Umsetzung durch kommunale Satzungen. Der Gesetzentwurf orientiert sich eng an bereits existierenden entsprechenden gesetzlichen Regelungen in Rheinland-Pfalz, im Saarland und in Thüringen sowie an aktuellen Gesetzesvorhaben, bspw. in Schleswig-Holstein.

Der VdW südwest lehnt die in § 11a KAG geplante Einführung und damit den vorliegenden Gesetzentwurf in vollem Umfang ab.

### **Begründung**

#### Verfassungsrechtliche Bedenken

Die geplante Systemalternative stößt in der vorliegenden Gestalt auf verfassungsrechtliche Bedenken seitens des VdW südwest. Zum einen soll durch die Vorschrift in § 11a Abs. 1 Satz 2 - 5 der Kreis der Beitragspflichten von der Kommune in der erforderlichen Satzung selbstständig durch die Bildung einer öffentlichen Einrichtung festgelegt werden dürfen. Da nach dem Regelungswortlaut im Regelfall das gesamte Gemeindegebiet als öffentliche Einrichtung festgelegt werden soll und hierdurch eine Ausweitung der Beitragspflicht auf das

gesamte Gemeindegebiet, zumindest aber auf weite Gebietsteile, angedacht wird, wird die unmittelbare und rechtlich zu fordernde Konnexität zwischen dem Nutzen von einer beitragspflichtigen Ausbau-, Erweiterungs- oder Baumaßnahme und der Beitragspflicht aufgehoben. Der Gesetzentwurf ermöglicht insoweit die beitragsmäßige Heranziehung von Grundstückseigentümern für die Finanzierung von Maßnahmen, ohne dass für diese ein unmittelbarer und spürbarer Nutzen oder entsprechende Vorteile entstehen. Im Ergebnis könnte ein Grundstückseigentümer zukünftig für alle anfallenden Straßenbauinvestitionen innerhalb eines großflächigen Abrechnungsgebietes zahlen müssen.

Die Aufrechterhaltung eines für die Allgemeinheit funktionsfähigen Verkehrsnetzes aber legitimiert keinen Eigentumseingriff in Form einer Beitragspflicht.

Darüber hinaus ist es aus Sicht des VdW südwest fraglich, ob dem Landesgesetzgeber eine derart weitreichende Regelungskompetenz zuzuschreiben ist, da der vorliegende Entwurf den Kommunen eine Einbeziehung aller in einem Gemeindegebiet gelegenen Straßen, bspw. auch Bundesstraßen, durch Festlegung gemeindegebietsbezogener Abrechnungsgebiete ermöglicht.

Der VdW südwest schließt sich damit auch den verfassungsrechtlichen Bedenken an, die das Verwaltungsgericht (VG) Koblenz in seinem Beschluss vom 1. August 2011 (Az.: 4 K 1392/10.KO) im Rahmen der gerichtlichen Überprüfung des § 10a KAG Rheinland-Pfalz, der in weiten Teilen wortgleich mit dem vorliegenden Gesetzentwurf für Hessen ist, geäußert hat. Das VG Koblenz hat die § 11a KAG entsprechende rheinland-pfälzische Gesetzesnorm für verfassungswidrig gehalten und dem Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 100 Abs. 1 GG zur Klärung vorgelegt.

Auch wenn das dortige Verfahren nach unseren Informationen noch mehrere Jahre in Anspruch nehmen wird, hält der VdW südwest die Verabschiedung einer Gesetzänderung, die mit einem erheblichen und gerichtlich indizierten Risiko der Verfassungswidrigkeit belastet ist, für nicht vertretbar.

#### Wirtschaftliche Betrachtung

Zudem zieht der VdW südwest die in der Entwurfsbegründung enthaltene Argumentation, die wiederkehrenden Beiträge führten zu einer wirtschaftlichen Entlastung der Grundstückseigentümer, erheblich in Zweifel. Auch wenn sich die Beitragsschuld Einzelner für einzelne Maßnahmen vorübergehend sicherlich verringern kann, wird die bisher in dieser Form nicht mögliche Vielzahl von Heranziehungen für Maßnahmen auf dem gesamten Gemeindegebiet ohne unmittelbaren Nutzen für viele Grundstückseigentümer im Ergebnis keine spürbare fi-

nanzielle Entlastung bringen. Vielmehr sehen wir die Gefahr, dass die Belastung der Eigentümer in summa eher steigen könnte.

Das Entlastungsargument hält der VdW südwest daher für nicht haltbar. Im Gegenteil hierzu besteht die Gefahr, dass die vorgesehene Kompetenz zur generellen Stärkung der Investitionsmittel für die Kommunen herangezogen wird. Aus Sicht des VdW südwest führt die Verteilung der Beitragspflichten auf deutlich mehrere Schultern nämlich zu einem geringeren Ausfallrisiko für die Kommunen. Letztlich führt § 11a KAG nur zu einer Verbesserung der finanziellen Gesamtsituation der Kommunen. Im Übrigen könnten die Kommunen schon heute die Zahlpflicht einmaliger Ausbaubeiträge zeitlich auf mehrere Jahre verteilen und so Grundstückseigentümern hohe Einmalzahlungen ersparen.

#### Fehlende Nachvollziehbarkeit von Investitionsbedarf und -einsatz

Der vorliegende Gesetzentwurf wirft weiterhin Fragen dahingehend auf, wie gewährleistet werden soll, dass die für bestimmte Maßnahmen teilweise über lange Zeiträume wiederkehrend erhobenen Beiträge auch tatsächlich für die vorgesehenen Zwecke und Maßnahmen verwendet werden. Eine zeitliche Streckung der maßnahmenbezogenen Beitragspflicht erschwert für die Beitragsschuldner deutlich die Kontrolle darüber, ob und in welchem Umfang die Beiträge auch tatsächlich für ursprünglich bestimmte und angedachte maßnahmenbezogenen Investitionen eingesetzt werden. Wie soll für die Grundstückseigentümer nachvollziehbar erkennbar sein, dass die wiederkehrenden Beiträge auch ausschließlich zweckgebunden eingesetzt werden? Zwingend erforderliche Vorgaben zur transparenteren Gestaltung der Beitragsverwendung würden aber wiederum einen höheren Verwaltungs- und damit Kostenaufwand auslösen.

Zudem stellt sich die Frage nach der überprüf- und nachvollziehbaren Ermittlung der jährlichen Investitionsaufwendungen für die Kommune, die nach § 11a Abs. 1 Satz 1 KAG regelmäßig (ansonsten durch eine Aufwendungsprognose, § 11a Abs. 2 KAG) die Grundlage für die Berechnung der Beitragshöhe bilden. Auch hier steht eine für die Beitragspflichtigen kaum nachvollziehbare „Verselbstständigung“ der Beitragsberechnung und -verwendung zu befürchten.

Die in § 11 Abs. 2 KAG zugelassene Möglichkeit zur Beitragsberechnung und -erhebung anhand einer auf einen Zeitraum von fünf Jahren bezogenen Aufwendungsprognose erhöht auch die Gefahr, dass den wiederkehrenden Beiträgen primär eine Vorfinanzierungsfunktion zukommt. Alle denkbaren Möglichkeiten, die Grundstückseigentümer als eine Art Vorfinanzierer bzw. Kreditgeber heranziehen zu können, so auch die Regelung in § 11a Abs. 4 Satz

2 KAG, werden vom VdW südwest abgelehnt. Auch hier wird die eigentliche Zielsetzung des Gesetzes, nämlich die Stärkung der finanziellen Situation der Kommunen, wieder deutlich.

### Ungleichbehandlung

Nicht ausgeschlossen ist, dass Grundstückseigentümer, die in der Vergangenheit bereits einmalige Ausbaubeiträge geleistet haben, nach Einführung der wiederkehrenden Beiträge darüber hinaus auch hierüber für künftige Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur herangezogen werden. Zwar können die kommunalen Satzungen nach § 11a Abs. 5 befristete Überleitungsregelungen vorsehen, doch ist dies nicht zwingend.

Auch wenn ein turnusgemäß wiederkehrender Beitrag rechtsdogmatisch dem mietrechtlichen Betriebskostenbegriff sicherlich näherkommt als ein einmaliger Ausbaubeitrag, ist nach aktuellem Meinungsstand eine Umlagemöglichkeit über die Betriebskosten an die Mieter und Nutzer der beitragspflichtigen Immobilien und Grundstücke sehr zweifelhaft.

Mieter und Nutzer sind jedoch diejenigen, die primär von baulichen Verbesserungen des Straßen- und Wegenetzes profitieren. Auch unter diesem Gesichtspunkt bestehen aus Sicht des VdW südwest deutliche Verbesserungsmöglichkeiten am bestehenden Gesetzentwurf zur Herstellung einer allgemein gerechten und ausgewogenen Regelung.

### **Fazit**

Der VdW südwest lehnt die gesetzliche Einführung wiederkehrender Straßenausbaubeiträge und damit die Einführung des § 11a KAG aus den vorgenannten Gründen ab. Insbesondere besteht die Gefahr, dass die bekundete Zielsetzung der finanziellen Entlastung der Bürger in der Praxis konterkariert wird. Auch unter dem Gesichtspunkt des anhängigen Vorlageverfahrens beim Bundesverfassungsgericht ist die geplante Gesetzänderung zumindest derzeit nicht vertretbar.

Frankfurt am Main, im Januar 2012