

Teil 3

Ausschussvorlage INA 19/66 – öffentlich –

Ausschussvorlage HHA 19/43 – öffentlich –

Stellungnahmen

zu dem

Gesetzentwurf

der Fraktion der FDP für ein Gesetz zur Aufhebung des Erhebungszwangs von Straßenbeiträgen und für mehr kommunale Selbstverwaltung

– Drucks. [19/5839](#) –

und dem

Gesetzentwurf

der Fraktion der DIE LINKE für ein Gesetz zur Aufhebung von Straßenbeiträgen in den hessischen Kommunen

– Drucks. [19/5961](#) –

23.	Bürgerinitiative Straßenbeiträge	S. 137
24.	Hessischer Städtetag	S. 141
25.	Bund der Steuerzahler Hessen	S. 144
26.	Stadt Schlitz	S. 146
27.	Allgemeiner Verein für gerechte Kommunalabgaben (AVgKD)	S. 152
28.	Hessischer Rechnungshof	S. 157
29.	Prof. Dr. Dr. Martin Will – EBS Universität	S. 161

M.E. -> 1.1
il. Gf 3/4

gescannt

Michael Lerbs Wetzlarer Str. 26, 35581 Wetzlar

Hessischer Landtag
Innenausschuss/Haushaltsausschuss
zu Straßenbeiträgen
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

EINGEGANGEN

03. April 2018

HESSISCHER LANDTAG

Michael Lerbs
Wetzlarer Str. 26
35581 Wetzlar
Tel. 06441/6791067
Mobil 0171-5223592

26. März 2018

Petitionsausschuss am Donnerstag, 12. April 2018

Sehr geehrte Damen und Herren,

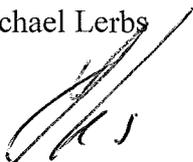
mein Name ist Michael Lerbs, ich bin 43 Jahre und lebe seit 2003 in Wetzlar-Münchholzhausen. Seit 2003 bin ich mit meiner Frau Sabrina verheiratet und wir sind stolz 3 gesunde Kinder zu haben.

Im Jahre 2008 kauften wir eine alte Hofreite in Münchholzhausen, Diese haben, meine Familie und ich liebevoll renoviert.

Was wir seit Mai 2017 mit der Stadt Wetzlar erlebt haben, hat mich veranlasst, mich der Petition Straßenbeitragsfreies Hessen mit einem eigenen Petitionstext anzuschließen, um damit die Sicht eines einfachen Mitglieds in das Verfahren einzubringen.

Mit freundlichen Grüßen

Michael Lerbs



Im Mai 2017 wurden die Anlieger der Wetzlarer- und Rechtenbacher Straße in einer Versammlung durch die Stadt Wetzlar über die anstehende Grundsanie rung der Straßen mit der Begründung, dass der Kanal auf eine Länge von 810 Metern in einem desolaten Zustand (Handlungsstufe 0) sei, informiert. Gemäß Satzung der Stadt Wetzlar ergaben sich hieraus nachfolgende Anliegerbeiträge:

Stand 05/2017	Gesamtkosten	Anteil Anlieger	
	EUR	%	EUR
Fahrbahn	1.300.000	25	325.000
Kanal	1.000.000	45	450.000
Gehweg	730.000	75	548.000
Beleuchtung	90.000	45	41.000
Summe	3.120.000	43,7	1.364.000

In telefonischen Auskünften seitens des Tiefbauamtes wurden den Betroffenen Beiträge bis zu 60.700 EUR genannt.

Die existenzgefährdeten Summen veranlassten die Anlieger zusammen mit einem Fachmann, sich ein in 2008 erstelltes Kanalvideo anzuschauen, um sich einen Überblick über die Aussage der Stadt Wetzlar zu verschaffen. Hieraus ergab sich, sogar für einen Laien, keine Notwendigkeit einer Sanierung im gesamten Straßenbereich. Lediglich ein Abschnitt von rd. 300 Meter war demnach erneuerungsbedürftig.

In diversen schriftlichen Anfragen und persönlichen Gesprächen mit dem Tiefbauamt und dem Bürgermeister und Baudezernenten der Stadt Wetzlar, wurden keine klärenden Aussagen getroffen oder Kostenplanungen offengelegt. Ebenso die von Anfang an im Raum stehende Frage zur Behandlung von freigestellten Grundstücken gemäß einer alten Vereinbarung zwischen der Stadt u. 5 Eigentümern, sowie der Anschluss öffentlicher Grünanlagen.

Die Einschaltung des städtischen Energie-Dienstleistungsunternehmen im Hinblick sinnvoller Erneuerung der alten Wasserleitungen und Kostenbeteiligung erfolgte auf unser Drängen hin.

In August 2017 gründete sich die Interessengemeinschaft „Wetzlarer- /Rechtenbacher Straße“ (85% der betroffenen Anlieger) unter Einschaltung eines Rechtsbeistandes. Die schriftlichen Eingaben und Bedenken einer vollständigen Sanierung im Hinblick des guten Erhaltungszustandes bezogen auf den größten Teil des Kanals, wurden dann von der Stadt Wetzlar mit der nicht nachgewiesenen Begründung „das die Hydraulik nicht mehr passe“ abgetan.

In einem persönlichen Gespräch mit Vertretern der IG, deren Rechtsanwalt und Vertretern der Stadt Wetzlar wurde diese These nochmal wiederholt, jedoch nicht mit Zahlen und Daten belegt. Nebenbei wurde durch den Anwalt ein Rechenfehler in den Kanalbeiträgen (Unkenntnis der stadteigenen Abwassersatzung) aufgedeckt, was zu einer Reduzierung der Anliegerkosten in Höhe von 315.000 EUR geführt hat. Die Aussage des Leiters des Tiefbauamtes in einer weiteren Anliegerversammlung, dass dies zwar mathematisch richtig sei, aber die Kosten ja durchaus höher liegen können, möchten wir nicht weiter kommentieren.

Das Bürger Kosten für Rechtsbeistände – und Beratungen aufbringen müssen, um ihre Interessen zu vertreten ist absurd.

Laufende Hinweise betroffener Anlieger auf mögliches Grundwasser (früheres Bachbett) beim Bauaushub wurden seitens des Tiefbauamtes anfangs nicht beachtet. Erst am 13.12.2017 wurde ein geotechnisches Gutachten in Auftrag gegeben, welches mit 6 Probebohrungen in den Straßen unterlegt wurde. Das sich die Gruben (2 Meter tief) in kurzer Zeit mit Wasser füllten, bleibt ebenso unkommentiert wie die fachliche Kompetenz der zuständigen Abteilung.

Die Anlieger und deren Rechtsbeistand erwarten nun nach Ablauf der Ausschreibungsfrist die vollständige Offenlegung der Gutachten und Gesamtkosten, wie seitens des Bürgermeisters in Gesprächen und gegenüber verschiedenen Medien versprochen. Es stellt sich u.a. die Frage, warum werden wir in der Wetzlarer- /Rechtenbacher Straße mit Beiträgen von 30 EUR/qm* belastet, wenn in anderen Kommunen weitaus geringere Anteile (Bitzenstraße in Gießen-Lützellinden max. 11,50 EUR/qm, Schölischer Straße in Staade 8,73 EUR/qm) anfallen.

*durchschnittliche Geschoßhöhe/Grundstücksgröße/Anliegeranteil

Für uns Bürger und Wähler ist es nicht zumutbar, für eine im Eigentum der Stadt Wetzlar befindliche Durchgangsstraße, die neben einem hohen Verkehrsaufkommen vom Schwerlastverkehr (Kreisstraße 356 parallel zur A45 → aktuell Brückenneubau) benutzt wird, anteilige Kosten in fünfstelliger Höhe zu tragen.

Nöte und Sorgen der Anlieger werden vom verantwortlichen Baudezernenten u.a. in Fernsehinterviews mit den Worten: „Hinter der Hacke des Bergmanns ist es dunkel, natürlich kann es noch mehr werden!“ beantwortet. Ein Schlag in das Gesicht der Bürger und Wähler. Sich dann auch noch hinter bestehenden Satzungen und Gesetzen zu verstecken zeigt die Bereitschaft der Verantwortlichen sich für die Belange der Bürger und Wähler einzusetzen. Wäre die Stadt Wetzlar ihren Verpflichtungen innerhalb der letzten 40 Jahre gemäß der Verwaltungsvorschrift für die staatliche Überwachung der Anlagen und Einleitung für häusliches und kommunales Abwasser nachgekommen, so würden heute nicht diese Unsummen im Raum stehen.

Im ganzen Land regt sich Widerstand gegen die Straßenausbaubeiträge. Die Bildung von notwendigen Interessengemeinschaften und das hohe öffentliche Interesse bestätigen dies.

Die Straßenausbaubeiträge fördern nicht die Eigenheimförderung in Hessen. Jung kauf alt ist zum scheitern verurteilt.

Wir fordern Gleichberechtigung für alle Bürger. Andere Bundesländer und Kommunen zeigen, dass man dieser Forderung nachkommen kann. Der Unterhalt der kommunalen Straßen gehört zur kommunalen Daseinsvorsorge. Straßen werden von der Allgemeinheit genutzt. Instandsetzungen und Erneuerungen müssen durch das Steueraufkommen finanziert werden.

Wer will findet Wege, wer nicht will findet Gründe

Wir fordern Gerechtigkeit und Abschaffung der existenzbedrohenden Straßenausbaubeiträge (STRABS) in Hessen. Stopp mit der Willkür einzelner Kommunen und Personen gegenüber der Mehrheit der Bürger.

Hessischer Städtetag · Frankfurter Straße 2 · 65189 Wiesbaden

Hessischer Landtag
Der Vorsitzende des Innenausschusses
Postfach 32 40
65022 Wiesbaden

Gesetz zur Aufhebung des Erhebungszwangs von Straßenbeiträgen und für mehr kommunale Selbstverwaltung

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

zunächst möchten wir uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme bedanken.

Im Rahmen einer Umfrage bei unseren Mitgliedern wurde sich mehrheitlich gegen beide vorgelegte Gesetzentwürfe ausgesprochen.

Der Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE, der eine ersatzlose Streichung der „Soll-Vorschrift“ in § 11 Abs. 1 S. 2 KAG vorsieht und in der Begründung in diesem Zusammenhang einen Ersatz der aus dem Wegfall der Straßenbeitrags-satzungen entstehenden Ausfälle im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs fordert, wird von unseren Mitgliedern ganz überwiegend aus folgenden Gründen abgelehnt:

Ihre Nachricht vom:
21.02.2018

Ihr Zeichen:
IA 2.1

Unser Zeichen:
TA 656.3 Pf/Zi

Durchwahl:
0611/1702-32

E-Mail:
pflug@hess-staedtetag.de

Datum:
05.04.2018

Stellungnahme-Nr.:
034-2018

Verband der kreisfreien und
kreisangehörigen Städte im
Landes Hessen

Frankfurter Straße 2
65189 Wiesbaden
Telefon: 0611/1702-0
Telefax: 0611/1702-17

posteingang@hess-staedtetag.de
www.hess-staedtetag.de

Nassauische Sparkasse Wiesbaden
BIC: NASSDE55
IBAN: DE79 5105 0015 0100 0727 77

- Ein Verbot der Erhebung von Straßenbeiträgen widerspricht dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung.
- Eine „Rückabwicklung“ vorhandener Satzungen dürfte sich als kosten- und zeitintensiv darstellen.
- Da mit einem (vollständigen) Ausgleich der Beitragsausfälle durch das Land nicht zu rechnen ist, wären enorme finanzielle Einbußen die Folge. Ein zeitnaher Ausbau sanierungsbedürftiger Straßen nach dem neuesten Stand der Technik dürfte dann zumindest teilweise nicht sichergestellt sein und ein Verfall kommunaler Infrastruktur wäre die Folge.

Der Gesetzentwurf der Fraktion der FDP, der sich insbesondere für die Rückkehr zu einer „Kann-Regelung“ in § 11 KAG und für eine Klarstellung in § 93 Abs. 2 HGO dahingehend ausspricht, dass eine Rechtspflicht zur Erhebung von Straßenbeiträgen nicht besteht, und dem damit eine zu begrüßende Beachtung des Selbstverwaltungsrechts nicht abgesprochen werden kann, wird von einigen Städten positiv bewertet.

Mehrheitlich jedoch wird die Gesetzesvorlage kritisch gesehen, da zu befürchten ist, dass Druck aus der Bürgerschaft entstehen wird, bestehende, teilweise gerade erst mit großem Aufwand eingeführte Satzungen aufzuheben. Faktisch wären die Städte auch damit dieser Finanzierungsquelle beraubt.

Aus demselben Grund würde daher auch das Einfügen eines Ausnahmetatbestandes, bei dessen Vorliegen ein Absehen von der Beitragserhebung gestattet wäre (z.B. bei ausgeglichenem Haushalt etc.) nicht weiterführen. Städte, die diese Voraussetzung erfüllten, wären frei in ihrer Entscheidung, würden dann aber ggf. ebenso unter Rechtfertigungsdruck geraten, wenn sie trotz Abweichungsmöglichkeit weiterhin Straßenbeiträge erheben würden.

Sollte den oben vorgetragenen Bedenken der Mehrheit unserer Mitglieder nicht gefolgt und eine Umsetzung dieses Entwurfs angedacht werden, wäre allerdings u. E. statt wie in dem Entwurf vorgeschlagen folgende andere Ergänzung des § 93 Abs. 2 HGO vorzugswürdig: „Von der Verpflichtung, Entgelte vorrangig zu erheben, sind Straßenbeiträge ausgenommen.“ Diese Formulierung würde sich im Hinblick auf den Regelungsinhalt und die Systematik des § 93 Abs. 2 HGO besser einfügen.

Zudem wurde von einer Stadt vorgeschlagen, die Förderrichtlinien des Landes Hessen dahingehend zu ändern, dass Anliegerbeiträge nicht mehr vorrangig auf Fördermittel des Landes anzurechnen sind, damit nicht nur der kommunale Anteil einer Straßen-

sanierung durch Landesmittel gefördert wird, sondern auch der von Anliegern zu tragende Teil.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Stephan Gieseler', with a long horizontal flourish extending to the right.

Stephan Gieseler
Geschäftsführender Direktor



Stellungnahme des Bundes der Steuerzahler Hessen e.V.

**zum Gesetzentwurf der Fraktion der FDP für ein Gesetz zur Aufhebung des Erhebungszwangs von Straßenbeiträgen und für mehr kommunale Selbstverwaltung
- Drucks. 19/5839 -**

**und zum Gesetzentwurf der Fraktion der DIE LINKE für ein Gesetz zur Aufhebung von Straßenbeiträgen in den hessischen Kommunen
- Drucks. 19/5961 -**

1. Ausgangssituation

Das Gesetz über kommunale Abgaben (KAG) in Hessen regelt in § 11 die Erhebung von Beiträgen. Nach §11 Absatz 1 Satz 2 KAG sollen die Gemeinden Straßenbeiträge für den Umbau und Ausbau der öffentlichen Straßen, Wege und Plätze (Verkehrsanlagen), der über die laufende Unterhaltung und Instandsetzung hinausgeht, erheben. Im Jahr 2013 wurde mit § 11a KAG ein Wahlrecht für Städte und Gemeinden eröffnet, dass statt der Erhebung einmaliger Beiträge die jährlichen Investitionsaufwendungen für den Um- und Ausbau ihrer öffentlichen Verkehrsanlagen auch als wiederkehrende Beiträge in bestimmten Gebieten abgerechnet werden können. Gleichzeitig wurde die bis dahin gültige „Kann“-Regelung zur Erhebung von Straßenbeiträgen durch die aktuelle „Soll“-Bestimmung ersetzt.

Die Kommunalaufsicht kann von den Städten und Gemeinden die Erhebung von Straßenbeiträgen verlangen. Im Erlass des Innenministeriums vom 3. März 2014 wurde klargestellt, dass Haushalte defizitärer Städte und Gemeinden, die keine Straßenbeiträge erheben, grundsätzlich nicht genehmigungsfähig sind. Von der Durchsetzung der Pflicht zur Erhebung von Straßenbeiträgen könne im Einzelfall nur dann abgesehen werden, wenn nach Auffassung der Kommunalaufsichtsbehörde die Städte und Gemeinden den Haushaltsausgleich nur kurzzeitig oder geringfügig nicht erreichen. Viele Kommunen wurden gegen ihren Willen dazu angehalten, eine Straßenbeitragssatzung zu erlassen. Durch dieses Vorgehen wird die kommunale Selbstverwaltung stark eingeschränkt.

Das Land hat in den letzten Jahren durch den Kommunalen Schuttschirm, die Reform des Kommunalen Finanzausgleichs, die Kommunal-Investitionsprogramme und zuletzt

das Hessenkasse-Gesetz maßgeblich dazu beigetragen, die finanzielle Situation der hessischen Kommunen zu verbessern. Den angeschlagenen Kommunen wurden damit Wege eröffnet, ihrer Finanzmisere zu entrinnen. Auch vor diesem Hintergrund ist eine „Soll“-Regelung zur Erhebung von Straßenbeiträgen nicht mehr angebracht. Die Sollverpflichtung dürfte in der Regel dazu führen, dass eine Einführung dauerhaften Charakter hat und den Belastungsgrad von Bürgern und Betrieben nach oben schraubt. Selbst nach einem finanziellen Gesundungsprozess wird eine Kommune aus Gründen der Gleichbehandlung ihrer Bürger und Betriebe eine Straßenbeitragssatzung vermutlich nicht mehr aufheben.

2. Pflicht zur Beitragserhebung abschaffen

Kommunen sollten aus Sicht des Bundes der Steuerzahler (BdSt) Hessen nicht dazu verpflichtet werden, für den Ausbau von Straßen Anliegerbeiträge zu erheben, sondern frei in der Wahl der Finanzierung sein. Daraus folgt auch, dass wir eine völlige Abschaffung von Straßenbeiträgen ablehnen. Deshalb unterstützen wir den Gesetzentwurf der FDP. Wenn der Beitragszwang aufgehoben wird, dann stärkt das die kommunale Selbstverwaltung. Straßenbeiträge belasten die Bürger teilweise enorm. Es ist unbedingt erforderlich, dass die Betroffenen umfassend informiert und in den Entscheidungsprozess über geplante Maßnahmen und ihre Finanzierung eingebunden werden.

3. Bei Beitragsfinanzierung: einmalige statt wiederkehrende Beiträge

Der Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE wird vom Bund der Steuerzahler Hessen nur teilweise unterstützt. Wir begrüßen zumindest die hier vorgeschlagene Abschaffung des § 11a KAG, der die Möglichkeit zur Erhebung wiederkehrender Beiträge regelt. Bereits in der mündlichen Anhörung des Innenausschusses am 26. April 2012 hat sich der BdSt Hessen aus einer Vielzahl an Gründen gegen die Einführung wiederkehrender Beiträge ausgesprochen. Für eine ausführliche Darstellung der Nachteile von wiederkehrenden gegenüber einmaligen Beiträgen verweisen wir auf unsere damalige Stellungnahme. Unter anderem gehen wir bei wiederkehrenden Beiträgen von einem deutlich erhöhten Verwaltungsaufwand aus. Zudem sehen wir in wiederkehrenden Beiträgen einen Anreiz für die Beitragspflichtigen, überzogene Forderungen im Hinblick auf die jeweils eigene Anliegerstraße zu stellen. Dies könnte in der Summe zu höheren Kosten der Kommunen für den Umbau und Ausbau der Straßen führen. Falls also in einer Kommune die Beitragsfinanzierung gewünscht ist, halten wir einmalige Beiträge für die bessere Lösung.

Wiesbaden, 05.04.2018



Joachim Papendick
Vorsitzender



Der Magistrat , Postfach 280, 36105 Schlitz



Burgenstadt Schlitz Der Magistrat

An die
Damen und Herren
Mitglieder des Innenausschusses des Hessischen
Landtages
Herrn Ausschussvorsitzenden Horst Klee
Schlossplatz 1 – 3
65183 Wiesbaden

An der Kirche 4
36110 Schlitz

Telefon (0 66 42) 970-0
Telefax (0 66 42) 970-56
Durchwahl (0 66 42) 970-68

E-Mail: cindy.friedrich@schlitz-hessen.de

Sekretariat: Cindy Friedrich

Gläubiger ID: DE97ZZZ00000293006

Ihr Zeichen

Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen
Chro013

Datum
2018-04-05

Mündliche Anhörung im Innenausschuss des Hessischen Landtages am 12. April 2018 zu den Gesetzesentwürfen Landtagsdrucksache 19/5839 und 19/5961 bezüglich der Erhebung von Straßenbeiträgen

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren des Innenausschusses,

ich danke Ihnen für die eingeräumte Gelegenheit, zu den beiden vorliegenden Gesetzesentwürfen der Fraktionen von FDP und DIE LINKE Stellung zu nehmen und Ihnen die Sicht eines Bürgermeisters einer Stadt außerhalb des Ballungsraumes darlegen zu können.

Es ist Ihnen sicherlich bekannt, dass wir in der Burgenstadt Schlitz seit Jahren eine Auseinandersetzung mit dem Landrat als Kommunalaufsichtsbehörde austragen. Weder das erstinstanzliche Urteil, noch die Berufungsentscheidung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes vom 12. Januar diesen Jahres haben eine Lösung der den Bürgern, wie aber auch der Stadt „auf den Nägeln brennenden Problematik gebracht. Immerhin hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof ausdrücklich die Revision wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtsfragen zugelassen – ein für juristische Kenner außergewöhnlicher Schritt!

Die Stadtverordnetenversammlung der Stadt Schlitz hat folgerichtig und konsequent die weitere Klärung der grundsätzlichen Rechtsfragen in Auftrag gegeben. Die Revision wurde eingelegt und ist seit Anfang März 2018 beim Bundesverwaltungsgericht unter dem Aktenzeichen

BVerwG 10 C 1.18

anhängig.

Es wird Ihnen, den Landtagsabgeordneten, nicht nur aufgrund Ihrer örtlichen Verbundenheit mit den Bürgern in den Städten und Gemeinden, die Sie im Landtag vertreten, bekannt sein, welcher Unmut und welches Unverständnis die Bürgerschaft erfasst, wenn die Erhebung von Straßenbeiträgen ansteht oder besser formuliert „droht“.

Ich muss nicht ausführen, welche hohen Belastungen auf Straßenanlieger zukommen können, wenn Straßenbeiträge erhoben werden und bei derzeitiger Sicht, insbesondere der Kommunalaufsicht, bis hin zum Innenministerium, erhoben werden müssen. Diese Beträge können eine Größenordnung annehmen, die den Einzelnen die wirtschaftliche Existenz nehmen oder bedrohen.

Dies gilt insbesondere für den sog. „ländlichen Raum“ und die Flächengemeinden, wie Sie es sich vorstellen können.

Es mutet in diesem Zusammenhang „zynisch“ an, wenn in einer Gerichtsentscheidung (Hess.VGH, Urteil vom 28.11.2013 – 8 A 617/12 – zu lesen ist:

„Die ländliche Struktur der Stadt N., die dadurch bedingte großzügigere Bebauung und eine dementsprechend wesentlich höhere Beitragsbelastung des einzelnen Anliegers rechtfertigen – jedenfalls in Zeiten leerer Kassen – keine Abweichung von den vorgegebenen Prozentsätzen. Die höheren Beiträge sind eine Konsequenz der Entscheidung für ein Leben in ländlicher Umgebung und der damit einhergehenden geringeren Besiedlungsdichte infolge größerer Grundstücke und damit ganz konkreter Vorteile der einzelnen Straßenbaumaßnahmen für den jeweiligen Anlieger.

Das ist geradezu zynisch, wenn man sich die Gegebenheiten im ländlichen Raum, in unseren Dörfern ansieht.

Dort haben wir gewachsene Strukturen, zum Teil seit Jahrhunderten vorgegeben, mit großen Gehöften und heute oftmals nicht mehr genutzten Wirtschaftsgebäuden, für deren Erhaltung vielmals das Geld fehlt.

Grundstücke mit 2.000 oder 3.000 m² sind keine Seltenheit. Diese Grundstücke hat sich niemand ausgesucht.

Das ist etwas ganz anderes als in Neubaugebieten, wo ich mir die Grundstücksgröße nach meinen finanziellen Mitteln aussuchen kann.

Die den Straßenanliegerbeiträgen innewohnende, gedankliche und rechtliche Konstruktion, wonach ein Grundstück einen Vorteil erfährt, wenn eine Straße erneuert und ausgebaut wird, ist überholt, ein Anachronismus und passt nicht mehr in die heutige Zeit.

Das hatte allenfalls noch Gültigkeit, als ich zwischen Knüppeldamm und kutschengeeigneter Fahrbahn entscheiden konnte.

Heute erwartet jeder Grundstückseigentümer zurecht, dass sein Grundstück über eine gut ausgebaute Straße erreichbar ist. Der Ausbaustandard hat heutzutage keinen Einfluss mehr auf den Wert eines Grundstücks. Im Gegenteil, wenn Straßenanliegerbeiträge drohen, wird man im Verkaufsfall für sein Grundstück weniger Erlösen.

Gut ausgebaute Straßen sind Angelegenheit der Gemeinde und nicht der Grundstücksbesitzer, weil sie in der heutigen Zeit keinen Vorteil mehr davon haben.

In anderen Bundesländern hat man die brisante Problematik der Auswirkung von Straßenbeiträgen erkannt und die Konsequenzen gezogen, die Ihnen nun mit den beiden Gesetzesentwürfen auch für unser Land Hessen abverlangt werden.

Ich verweise z.B. auf **Schleswig-Holstein** und den dort als Gesetz verabschiedeten „Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU, Grünen und FDP – Drs. 19/150 – **zur Aufhebung der Erhebungspflicht für Straßenausbaubeiträge**

Ich zitiere nur auszugsweise aus der Internetseite des Landtags von Schleswig-Holstein vom 14.12.2017:

„Landtag kippt Zwangsbeiträge für Straßenausbau

Kommunen ist es künftig wieder freigestellt, ob sie ihre Anwohner an den Kosten für Straßenausbauarbeiten beteiligen oder nicht. Dem entsprechenden Gesetz stimmten alle Fraktionen zu, nur die SPD enthielt sich.

...

Innenminister Hans-Joachim Grote (CDU) stellte klar, es gehe im Gesetz um Beiträge für den Umbau, die Sanierung oder Erweiterung und nicht um Kosten für notwendige Unterhaltungsmaßnahmen von Straßen. „Das müssen auch heute schon Kommunen zu 100 Prozent bezahlen“, betonte Grote. Das nun übertragene Wahlrecht sei eine „Entscheidungsfreiheit“, die eine Kommune bei allen anderen Projekten auch habe. Diese Wahlfreiheit sei nicht leicht, sondern ein Abwägungsprozess mit Recht und Verantwortung.“

Auch der Blick nach **Bayern** lohnt sich:

„Die CSU-Landtagsfraktion wird die Straßenausbaubeiträge abschaffen. Einzelheiten, wie Übergangsregelungen oder die finanzielle Unterstützung der Kommunen werden wir in Zusammenarbeit mit den Kommunalen Spitzenverbänden erarbeiten“, lautete am 17.01.2018 die Formulierung, auf die sich die CSU-Abgeordneten in einer Fraktionsklausur im Kloster Banz einigten.

In **Baden-Württemberg** und in **Berlin** (das Straßenausbaubeitragsgesetz wurde schon 2012 wieder aufgehoben) werden keine Straßenausbaubeiträge erhoben.

Das ist seit 23.11.2016 auch in **Hamburg** der Fall, seitdem im Hamburgischen Wegegesetz die Bestimmungen zu Straßenausbaubeiträgen ersatzlos aufgehoben worden sind.

Dies vorangestellt verdeutlicht unsere Sichtweise, dass beide Gesetzentwürfe „in die richtige Richtung“ zielen, nämlich den „Erhebungszwang“ - wie es der Titel des FDP-Entwurfs anspricht - aufzuheben und der kommunalen Selbstverwaltung den ihr nach Artikel 28 Grundgesetz zustehenden Freiraum einzuräumen, zu belassen.

Der in dem Vorblatt des Gesetzesentwurfs der FDP-Fraktion einerseits und des Gesetzesentwurfs der Fraktion DIE LINKE berichteten Problemstellung ist eigentlich nichts hinzuzufügen.

Wünschenswert ist daher die Änderung folgender Punkte:

I. Änderungen im KAG

Wir wenden uns nicht dagegen, dass im Grundsatz Straßenbeiträge erhoben werden können, wie dies in vielen Gemeinden des Landes in den vergangenen Jahrzehnten auch in die Tat umgesetzt worden ist.

Das Entscheidende dabei ist aber, dass dies aufgrund **eigener Entscheidung** in den Gemeinden geschehen ist und geschieht, nicht aber aufgrund von Anweisungen „von oben“.

Diese Vorgehensweise ist allein akzeptabel und mit dem in Artikel 28 Grundgesetz garantierten „Kommunalen Selbstverwaltungsrecht“ vereinbar.

Wir wenden uns also gegen die „Bevormundung“ durch die Auslegung der Vorschriften des § 93 Abs. 2 HGO und der Regelungen in § 11 Abs. 1 Satz 2 KAG.

Das Kommunalabgabengesetz (KAG) stellt von seinem Grundverständnis eine gesetzliche „**Ermächtigungsgrundlage**“ für die Gemeinden dar und überlässt es der einzelnen Gemeinde, ob und in welchem Umfange sie von der Ermächtigung Gebrauch machen will:

Das ist Ausdruck des Respekts vor der kommunalen Selbstverwaltung!

Die vor kurzem vorgenommene Änderung des § 1 Abs. 1 Satz 2 in eine „Soll“-Vorschrift war in dieser Hinsicht ein „gesetzgeberischer Fehltritt“ und muss – wie der Gesetzesentwurf der FDP es in Artikel 2 Nr. 1 vorschlägt – rückgängig gemacht werden.

In Konsequenz des Appells, die kommunale Selbstverwaltung zu achten und zu bewahren, kann dagegen dem Vorschlag im Entwurf der Fraktion DIE LINKE zur Änderung des § 11 Abs. 1 Satz 2 KAG (Art. 2 Nr. 1 des Gesetzesentwurfes) nicht zugestimmt werden!

Er mag gut gemeint sein, stellt aber mit umgekehrter Zielrichtung doch wieder eine „Gängelung“ der Gemeinden dar und beraubt sie einer Handlungsoption.
Die angesprochene Problematik der Erhebung von Straßenbeiträgen findet im Gesetzesentwurf der FDP die umfassende Lösung, der ich deshalb uneingeschränkt zustimme und Sie, die Abgeordneten des Hessischen Landtages bitte, in Bezug auf das Kommunalabgabengesetz (KAG)

Artikel 2 des Gesetzesentwurfs der FDP-Fraktion – Ldt.Drs. 19/5839 – als Gesetz zu verabschieden!

II. Änderung des § 93 Abs. 2 HGO

Wie ich schon vorstehend angesprochen habe und wie das auch in den beiden Gesetzesentwürfen aufgegriffen worden ist, ist das bestehende Problem nicht allein mit einer Änderung im KAG, sondern nur korrespondierend und in Verbindung mit einer Änderung des § 93 Abs. 2 HGO zu lösen, wie dies die Gesetzesentwürfe jeweils unter Artikel 1 gesetzgeberisch anstreben.

Ich rege an, abweichend von den Formulierungsvorschlägen in den Artikeln 1 der Gesetzesentwürfe darüber zu diskutieren, ob hier nicht ein „eleganterer“ Weg eingeschlagen werden kann.

§ 93 Abs. 2 HGO trägt zu der Problematik der – zwangsweisen – Erhebung von Straßenbeiträgen dadurch bei, dass sowohl von der Kommunalaufsicht als auch von den Verwaltungsgerichten die Formulierung in § 93 Abs. 2 HGO,

- „(2) Die Gemeinde hat die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Erträge und Einzahlungen*
- 1. soweit vertretbar und geboten aus Entgelten für ihre Leistungen,*
 - 2. im Übrigen aus Steuern*
- zu beschaffen, soweit die sonstigen Erträge und Einzahlungen nicht ausreichen.“*

als Vorgabe einer Reihenfolge der Einnahmebeschaffung verstanden wird, **das muss aber nicht so sein!**

Auch hier gilt es, der kommunalen Selbstverwaltung Raum zu schaffen und es den Gemeinden jeweils zu überlassen zu entscheiden, welcher der Einnahmenquellen sie in welchem Umfang den Vorzug geben!

Insoweit plädiere ich für eine schlicht ausfallende geänderte Formulierung des § 93 Abs. 2 HGO, die nicht mehr als Vorgabe einer Reihenfolge der jeweiligen Einnahmevariante (miß-)verstanden werden kann!

Ich schlage vor, Artikel 1 der beiden Gesetzesentwürfe abzuändern und nach dem Einleitungstext wie folgt fortzufahren

§ 93 Abs. 2 HGO erhält folgende Fassung:

„(2) Die Gemeinde hat die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Erträge und Einzahlungen
a) soweit vertretbar und geboten aus Entgelten für ihre Leistungen
und
b) aus Steuern
zu beschaffen, soweit die sonstigen Erträge und Einzahlungen nicht ausreichen.“

Der Formulierungsvorschlag in Artikel 1 des Entwurfes der Fraktion DIE LINKE – Ldt. Drs.19/5961 – greift meines Erachtens hier zu kurz. Er löst die derzeitige Schwierigkeit bezüglich des behaupteten Erhebungszwangs von Straßenbeiträgen, kann aber ähnliche Problemstellungen vergleichbarer Sachverhalte, an die man derzeit nicht denkt, nicht auflösen.

Bezüglich der Auslegung des § 93 Abs. 2 HGO wäre aktuell noch folgendes zu erwähnen, nämlich, die politische Absicht bzw. die Aufforderung des Landes an die Kommunen, den Besuch der Kinderbetreuungseinrichtungen kostenfrei zu stellen - also keine Beiträge zu erheben.

Das wäre nach derzeitig herrschender Auslegung mit § 93 Abs. 2 HGO unvereinbar und rechtswidrig, wenn die Einnahmebeschaffungsgrundsätze als zwingende Reihenfolge zu verstehen sind.

Auch die Aufforderung des Landes an die Kommunen, die Grundsteuerhebesätze anzuheben, wäre danach nicht rechtens oder erst dann, wenn zum Beispiel die Kindergartenbeiträge kostendeckend erhoben werden würden.

Also bei den Straßenanliegerbeiträgen erst die Beiträge ausschöpfen aber bei den Kindergartenbeiträgen nicht!

Da kann doch etwas nicht stimmen mit der verbindlichen Reihenfolge der Einnahmebeschaffung.

Hier ist der Gesetzgeber gefordert.

III.

Eine weitere Anregung, in der Erwartung, dass Sie und der Hessische Landtag die vorstehenden, aus kommunaler Sicht geäußerten und bürgerfreundlichen Wünschen erfüllen werden, wäre:

Mit Blick auf die anhängigen rechtlichen Auseinandersetzungen und deren schnelle Beendigung sollten

- die Gesetzesänderungen soweit als möglich **rückwirkend in Kraft treten**

bzw.

- der Hessische Landtag „seine Erwartung aussprechen, dass die Landesregierung, speziell der Hessische Innenminister, als oberste Kommunalaufsichtsbehörde, nach Inkrafttreten der Gesetzesänderungen zur HGO und zum KAG die Anweisung an die nachgeordneten Kommunalaufsichtsbehörden erteilt, ausgesprochene Anweisungen oder Ersatzvornahmen in Beachtung des mit den Gesetzesänderungen zum Ausdruck gebrachten Vorstellungen des Landtags zurückzunehmen“.

Schlitz, den 03.04.2018



Hans-Jürgen Schäfer
- Bürgermeister -



AVgKD Breiter Rain 15 96479 Weitramsdorf

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

per Emailadresse: u.Lindemann@ltg.hessen.de

Berlin-Coburg, 6. April 2018

Betrifft: Mündliche Anhörung des Innenausschusses am 12. April 2018
Hier: Schriftliche Stellungnahme

Gesetzentwurf der Fraktion der FDP für ein Gesetz zur Aufhebung des Erhebungszwangs von Straßenbeiträgen und für mehr kommunale Selbstverwaltung - Drucksache 19/5839 und zu dem

Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE für ein Gesetz zur Aufhebung von Straßenbeiträgen in den hessischen Kommunen - Drucksache 19/5961

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete und Mitglieder des Ausschusses,

in der Anlage übersenden wir Ihnen unsere schriftliche Stellungnahme.
Selbstverständlich werden wir gern an mündlichen Anhörung am Donnerstag, 12. April 2018 ab 11.00 Uhr teilnehmen.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Rainer Kalwait



Schriftliche Stellungnahme zu

Gesetzentwurf der Fraktion der FDP für ein Gesetz zur Aufhebung des Erhebungszwangs von Straßenbeiträgen und für mehr kommunale Selbstverwaltung - Drucksache 19/5839

und zu dem

Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE für ein Gesetz zur Aufhebung von Straßenbeiträgen in den hessischen Kommunen - Drucksache 19/5961

Ungerechtigkeit und Willkür durch kommunale Straßenausbausetzungen

Der Hessische Landtag ermächtigt seine Kommunen mit dem Kommunalabgabengesetz (§11 KAG-Hessen) zur Erhebung von Beiträgen für den kommunalen Straßenbau. Der den Kommunen durch das KAG eingeräumte umfangreiche Ermessensspielraum wird von den Kommunen landesweit häufig willkürlich und in unzumutbar rücksichtsloser Weise zu Lasten der Straßenanlieger ausgenutzt.

Ungerechtigkeit und Willkür als Folge des verfehlten Hessischen Kommunalabgabengesetzes

A. Ungerechtigkeit

1. Ungerechtigkeit innerhalb einer Kommune

a. Ungerechtigkeit und Willkür bei der Straßenauswahl

Straßenausbau nach KAG und Straßenreparatur bzw. –Unterhaltung sind inhaltlich nur schwer voneinander zu trennen. Das zeigen schon die zahlreichen technischen Definitionsversuche. Der gravierendste Unterschied besteht gemäß KAG darin, dass im ersten Fall die Anlieger mit einem überwiegenden Anteil zur Kasse gebeten werden, im zweiten Falle die Kommune die Kosten aus Haushaltsmitteln in vollem Umfang zu tragen hat.

Mit dem § 11 KAG wird die Kommune ermächtigt, freihändig zu entscheiden, welche Straße nach KAG „ausgebaut“ und welche repariert werden. Es ermöglicht den Kommunen, Anlieger in technisch vergleichbaren Straßen unterschiedlich zu behandeln. Unter sonst gleichen Voraussetzungen können die einen Anlieger zur Zahlung von Beiträgen verpflichtet werden, die in einer anderen Straße können verschont werden. Dieses Verfahren führt in der Praxis zu Ungerechtigkeiten und Willkür bei der Auswahl der Straßen und bei der Auswahl von Zahlungspflichtigen mit z.T. erheblichen Summen. Wir haben zahlreiche Beispiele aus dem gesamten Bundesgebiet, dass sogar Kommunen selbst diese Wahlmöglichkeit zu ihrem eigenen Vorteil nutzen (z.B. wenn sie selbst oder einer ihrer Bediensteten Grundeigentümer sind). Wir sehen darin und in der derzeitigen Praxis der Beitragserhebungen für Erneuerung und Verbesserung von Straßen u.a. auch einen Verstoß u.a. gegen Artikel 3 und 14 des Grundgesetzes. Unabhängig davon führt die Regelung im Ergebnis zu untragbaren Ungerechtigkeiten in ein und derselben Kommune. Eine juristische Anfechtung ist unverhältnismäßig schwierig und langwierig.

b. Ungerechtigkeit bei Straßenausbau durch drei Heranziehungsklassen

Zusätzliche Ungerechtigkeit innerhalb einer Kommune entsteht dadurch, dass es innerhalb einer Kommune neben den beiden unter a. beschriebenen Fällen Gebiete mit wiederkehrenden Beiträgen (§11b KAG) geben kann. Das kann dazu führen, dass innerhalb einer Kommune ein Teil der Straßenanlieger keine Beiträge, ein anderer Teil die einmaligen Beiträge und ein dritter Teil wiederkehrende Beiträge entrichten muss.



2. Ungerechtigkeit innerhalb des Landes Hessen

Die Ungerechtigkeit innerhalb des Landes besteht darin, dass die Kommunen unterschiedliche Beitragshöhen ansetzen können. Damit ist nicht mehr gewährleistet, dass innerhalb Hessens gleiche Lebensverhältnisse für alle Bürger bestehen.

3. Ungerechtigkeit innerhalb Deutschlands

Auch innerhalb Deutschlands sind die Straßenausbaubeiträge unterschiedlich. Während Baden-Württemberg schon immer ohne Straßenausbaubeiträge auskommt, sind die entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen in Berlin vor zwei Jahren und in Hamburg im vergangenen Jahr abgeschafft worden. Der Bayerische Landtag wird die Straßenausbaubeiträge noch in diesem Jahre ersatzlos abschaffen, wie die Regierungspartei CSU mitgeteilt hat.

Die willkürliche und ungerechte Anwendungspraxis führt somit bei dem Bürger und Wähler zum Eindruck eines Verstoßes gegen den Gleichheitsgrundsatz und zu einem tiefen Verdross. Gleichwertige Lebensverhältnisse – wie sie in Art. 72 GG formuliert sind – werden somit weder in den hessischen Kommunen untereinander noch im Verhältnis zu anderen Bundesländern angestrebt, sondern ungleiche Lebensverhältnisse werden durch dieses Gesetz vertieft.

B. Vorteile für Grundeigentümer sind nicht vorhanden

Da die meisten Kommunen in den letzten Jahrzehnten den Unterhalt der Straßen sträflich vernachlässigt haben, ist nun in vielen Fällen eine Strassenerneuerung erforderlich. § 11 (1) Satz 3 lautet: „Die Gemeinden sollen für den Umbau und Ausbau der öffentlichen Straßen, Wege und Plätze (Verkehrsanlagen), der über die laufende Unterhaltung und Instandsetzung hinausgeht, Beiträge erheben“. Das bedeutet, dass die Anlieger dafür bezahlen müssen, dass die Kommune ihre Pflichten nicht erfüllt hat.

§ 11 (1) Satz 4 KAG lautet: „Die Beiträge werden von den Grundstückseigentümern erhoben, denen die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Einrichtungen nicht nur vorübergehende Vorteile bietet.“ Jeder Grundstückseigentümer hat mit den Erschließungsbeiträgen die erstmalige Herstellung seiner Straße mit 90 Prozent der Herstellungskosten bezahlt. Das Eigentum der vom Anlieger bezahlten Straße ist auf die Kommune übergegangen. Wird die Straße im Laufe der Jahre abgenutzt, so entsteht ein Wertverlust des Eigentümers, somit der Kommune. Es entsteht damit aber auch kein Wertverlust des Anliegers ebensowenig wie eine Wertsteigerung bei einer Erneuerung. Damit wirkt sich dieser Wertverlust des kommunalen Grundstücks nicht auf den Wert des Anliegergrundstücks aus. Durch die Straßenerneuerung wird lediglich der alte Zustand wieder hergestellt. Der Wertverlust des kommunalen Eigentümers wird dadurch ggf. ausgeglichen. Eine Wertsteigerung des angrenzenden Grundstücks als nicht nur vorübergehender Vorteil durch eine Straßenerneuerung ist daher nicht existent.

C. Steuer- und Abgabenverschwendung durch falsche Anreize

Kommunen vernachlässigen in aller Regel sträflich die nicht über Beiträge refinanzierbaren Investitionen hinsichtlich des laufenden Straßenunterhalts, wohl zum Teil in der Erwartung, bei entsprechendem Erreichen der vorbezeichneten „Standzeit“ werde eine Erneuerung/Verbesserung im beitragsrechtlichen Sinne unumgänglich mit der Konsequenz der Überwälzung eines größten Teils des Investitionsaufwands auf Grundstückseigentümer und sonst dinglich Berechtigte. Die Kommunen werden mit dem KAG faktisch ermächtigt, Investitionen zu (überwiegenden) Lasten Dritter in Auftrag geben.

Da der Straßenausbau praktisch einer Neuherstellung sehr nahe kommt, sind alle entsprechenden technischen Normen einzuhalten, die bei einer Reparatur nicht entsprechend berücksichtigt werden müssen. Die Honorare der planausführenden Ingenieurbüros sind in der Regel abhängig von Umsatz. Daher haben diese und die ausführenden Tiefbauunternehmen keinerlei Anreiz, kostensparende Reparaturen anstelle von Neuherstellung durchzuführen. Das vielfach angeführte Argument einer



Garantie für die Tiefbauleistungen ist ein Scheinargument, weil es ohnehin nur für fünf Jahre gilt und im Falle eines – nicht seltenen Konkurses des Unternehmens – wirkungslos bleibt. Erfahrungsgemäß sind die Kosten für den Straßenausbau im Verhältnis 5:1 teurer als fachmännische Straßenreparaturen, welche eine Standzeit von mindestens 20 Jahren aufweisen. Durch die zunehmende Nutzung des Straßenausbaus nach KAG entsteht nicht nur keinerlei Anreiz zu wirtschaftlicher Haushaltsführung der Kommunen, sondern es führt im Gegenteil zu einer gigantischen Steuer- und Abgabenverschwendung in Hessen.

Das Gesetz führt damit zu einer Schwächung der Grundeigentümer und erneut zu einem tiefen Verdruss der Bürger.

D. Aufbau einer zusätzlichen kommunalen Bürokratie

Als Folge der unklaren Regelungen im KAG sind die Kommunen gezwungen, die Kapazitäten der kommunalen Bauämter zu erweitern. Zusätzliche Arbeitsbelastung der Kommunen entsteht durch die zahlreichen Verwaltungsgerichtsprozesse, in die die Kommunen von den Anliegern gezwungen werden. Dieser Verwaltungsaufwand steigt exponentiell, sobald eine Kommune sogenannte wiederkehrende Beiträge nach § 11a KAG einführt.

Vielen Bürgermeistern ist die Aufblähung ihrer Verwaltung nicht einmal unangenehm, führt diese doch zu einem breiteren Stellenkegel und damit zu einem gefühlten Bedeutungszuwachs...

Fazit: Statt zu Investitionen im Straßenbau führt das Gesetz zum Aufbau der kommunalen Bürokratie in Kommunen und Landratsämtern!

E. Aufbau einer zusätzlichen Bürokratie bei den Verwaltungsgerichten

Die Anlieger wissen sich in der Regel nicht anders zu wehren als durch Prozesse vor den Verwaltungsgerichten. Diese werden zunehmend mit Klagen der Bürger überhäuft. Dies führt in den ohnehin durch Asylverfahren überlasteten Verwaltungsgerichten zum Prozessstau. Im Ergebnis zu mehr Richter- und Verwaltungsstellen, somit zu einem Aufbau von Bürokratie.

Fazit: Statt zu Investitionen im Straßenbau führt das Gesetz zum Aufbau der Bürokratie in der Verwaltungsgerichtsbarkeit!

F. Wiederkehrende Beiträge sind keine Lösung, sondern verschlimmern das Problem

Die in Hessen seit 2013 wiederkehrenden Beiträge gemäß §11a KAG werden von den Kommunen wegen der rechtlichen Unsicherheiten (hier erst recht kein zurechenbarer individueller Vorteil) und der hohen Kosten bei der Einführung (Verwaltungsaufwand bei der Abrechnung einmaliger Beiträge multipliziert sich nicht nur die die Anzahl der in einem Abrechnungsgebiet vorhandenen Straßen, sondern vervielfacht sich auch noch durch die regelmäßig erforderlichen Aktualisierungen) nicht angenommen. Es erscheint eher als Subventionsprogramm für Kommunalberatungsdienstleister.

Hinzu kommt eine Verschlechterung für die Beitragszahler, weil Kommunen bei wiederkehrenden Beiträgen geneigt sind, die bisher aus dem Kommunalhaushalt bezahlten echten Reparaturen künftig in den „wiederkehrenden Etat“ hineinzurechnen. Damit bezahlen die Anlieger auf lange Sicht erheblich höhere wiederkehrende Beiträge als bei einmaligen Beiträgen.

G. Kommunaler Straßenbau ist Element der Daseinsvorsorge und muss daher aus Steuermitteln und nicht aus Anliegerbeiträgen bezahlt werden

Die Bereitstellung von Kommunalstraßen ist Element der kommunalen Daseinsvorsorge (man bezeichnet diese dann auch als Öffentliche Güter) wie die Bereitstellung von Schulen, Kindergärten usw. Niemand käme auf die Idee, den Bau einer Schule oder eines Kindergartens nur von ihren Benutzern bezahlen zu lassen. Daher sind Kommunalstraßen von dem Steuerzahler – somit von allen



möglichen Inanspruchnehmern – zu bezahlen und nicht von den zufällig dort anliegenden Grundstücken. Das ist auch bei Bundesstrassen, Bundesautobahnen und Landstrassen nicht der Fall.

Eine Reduzierung der Betrachtung auf rein haushaltsrechtliche oder finanzielle Folgen einer Gesetzesänderung – wie häufig von hessischen Kommunalverbänden vorgenommen – verstellt den Blick auf die berechtigten Sorgen der Grundstückseigentümer.

Zusammenfassung:

Gesetzentwurf FDP (Drucksache 19/5839)

Wir lehnen den vorgelegten Gesetzentwurf der FDP ab, weil eine Rückkehr zur Kann-Regelung die aufgezeigten landesweiten Probleme nicht lösen, die Ungleichheit der Lebensverhältnisse stabilisieren und den Ärger der Bürger und Wähler über die Ungerechtigkeiten und Ungleichheiten stärken wird.

Gesetzentwurf DIE LINKE (Drucksache 19/5961)

Der Gesetzentwurf ist geeignet, die o.a. angesprochenen Probleme in Hessen und die Unzufriedenheit der hessischen Bevölkerung mit den bisherigen Regelungen des § 11 und 11a KAG zu beseitigen und die kommunale Selbstverwaltung auf die wesentlichen Prozesse zu reduzieren. Der in dem Entwurf genannte Investitionsbedarf erscheint plausibel und entspricht den Erfahrungen in anderen Bundesländern.

Berlin – Coburg, den 6. April 2018



Hessischer Rechnungshof
Postfach 10 11 08 • 64211 Darmstadt

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

Aktenzeichen 03 PrG 01 20
Bearbeiter/in: Hr. Weiße
Durchwahl: (0 61 51) 3 81 - 610
E-Mail: tilo.weisse
@rechnungshof.hessen.de
Ihr Zeichen: I A 2.1
Schreiben vom: 21. Februar 2018
Datum: 9. April 2018

Gesetzentwurf der Fraktion der FDP für ein Gesetz zur Aufhebung des Erhebungszwangs von Straßenbeiträgen und für mehr kommunale Selbstverwaltung – Drucks. 19/5839; Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE für ein Gesetz zur Aufhebung von Straßenbeiträgen in den hessischen Kommunen – Drucks. 19/5961; hier: Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Klee,

vielen Dank für Ihr Schreiben im Rahmen der Anhörung zu den Gesetzentwürfen der Fraktion der FDP für ein Gesetz zur Aufhebung des Erhebungszwangs von Straßenbeiträgen und für mehr kommunale Selbstverwaltung (Drucks. 19/5839) und der Fraktion DIE LINKE für ein Gesetz zur Aufhebung von Straßenbeiträgen in den hessischen Kommunen (Drucks. 19/5961).

Grundsätzlich gilt, dass der Hessische Rechnungshof politische Entscheidungen nicht bewertet, solche hier aber im Raum stehen. Dies vorangestellt geben wir Folgendes zu bedenken:

I. Grundsätzliche Überlegungen zu Straßenbeiträgen

(1) Mit Stand Oktober 2016 wiesen 37 der seinerzeit 426 kreisangehörigen und kreisfreien Städte keine Straßenbeitragssatzung auf. Bei einer Rückkehr zu einer „Kann-Vorschrift“ oder gar einer Abschaffung der Straßenbeiträge wären über 90 Prozent der hessischen Kommunen davon betroffen.

(2) Kommunale Selbstverwaltung heißt auch Selbstverantwortung über die kommunalen Finanzen. In § 93 HGO ist der Grundsatz der Erzielung von Erträgen und Einzahlungen verankert. § 93 Abs. 3 HGO lautet:

„Die Gemeinde darf Kredite nur aufnehmen, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre.“

Diesen Grundsatz greifen die derzeitigen Vorgaben in der „Konsolidierungsleitlinie“² i. V. m. dem „Herbsterlass“³ auf. Demnach sind *„die Haushalte defizitärer Städte und Gemeinden, die keine Straßenbeiträge erheben, [...] grundsätzlich nicht genehmigungsfähig“*.

Vor dem Hintergrund der Generationengerechtigkeit ist diese Vorgabe konsequent. Sie stellt sicher, dass jede Generation die von ihr verbrauchten Ressourcen erwirtschaftet.

In diese Richtung zielt auch die geplante Novellierung in Artikel 4 des „Hessenkassengesetzes“, durch diesen sollen die Vorschriften des § 92 HGO (Hessische Gemeindeordnung) zum Haushaltsausgleich verschärft werden. Nach dem Entwurf zu § 92 Abs. 4 HGO soll der Haushalt künftig *„in jedem Jahr in Planung und Rechnung ausgeglichen sein“*. § 92 Abs. 7 HGO soll künftig lauten: *„Die Gemeinde darf sich nicht überschulden.“*

(3) Ökonomische Überlegungen sprechen gegen eine Substituierung der Straßenbeiträge durch Kommunalsteuern. Der (gruppen-)individuelle Vorteil der grundhaften Erneuerung einer Straße steht bei einer Steuerfinanzierung einer Finanzierung durch die Allgemeinheit gegenüber. Damit steigt der Anreiz der Begünstigten zur Einforderung der Sanierung von Straßen, weil die Kosten auf die Allgemeinheit abgewälzt werden können. Damit dürften die Straßenaufwendungen perspektivisch steigen.

(4) Nach der aktuellen Rechtslage werden Straßenbeiträge nicht als offensichtlich unzumutbare Belastung der Bürger angesehen. Die Kommunen können die Erhebung der Straßenbeiträge als einmalige (§ 11 KAG) oder wiederkehrende Abgabe (§ 11 a KAG) gestalten. Das KAG enthält ebenfalls Regelungen zu Ratenzahlungen (§ 11 Abs. 12 KAG), Teil- und Vollerlass (§ 4 KAG i. V. m. §§ 222, 227 AO).

² Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte und Handhabung der kommunalen Finanzaufsicht über Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Städte und Gemeinden (StAnz. 2010, 1470)

³ Ergänzende Hinweise zur Anwendung der Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte

II. Gesetzentwurf der Fraktion der FDP

(1) Nach Artikel 1 des Gesetzentwurfs der FDP soll in § 93 Abs. 2 HGO folgender Satz 2 ergänzt werden:

„Eine Rechtspflicht zur Erhebung von Straßenbeiträgen im Sinne der §§ 11 und 11a des Kommunalabgabengesetzes besteht nicht.“

Nach Artikel 2 des Gesetzentwurfs würde die Soll-Bestimmung des § 11 Abs. 1 Satz 2 KAG in eine Kann-Bestimmung geändert werden. Das damit der Gemeinde eingeräumte, pflichtgemäß auszuübende Ermessen würde in § 11 Abs. 4 KAG aufgegriffen, an den ein neuer Satz 3 angefügt würde, wonach die Gemeinden von den Vorgaben nach Satz 1⁴ nach eigenem Ermessen zugunsten der Bürger abweichen können.

(2) Der Rechnungshof weist darauf hin, dass der Haushalt in jedem Haushaltsjahr unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren ausgeglichen sein soll, § 92 Abs. 4 Satz 1 HGO. Gelingt der Haushaltsausgleich nicht, wäre das gemeindliche Ermessen hinsichtlich des Verzichts auf die Geltendmachung von Straßenbeiträgen auf null reduziert, so dass diese Beiträge erhoben werden müssten. Insofern liefe der mit der Änderung des § 11 KAG verfolgte Zweck ins Leere.

(3) Im Übrigen wird auf das Urteil des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 28. November 2013 verwiesen.⁵ Demnach sind hessische Gemeinden im Falle eines defizitären Haushalts nach § 11 Abs. 1 und 3 KAG i. V. m. §§ 10, 92, 93 HGO verpflichtet, Straßenbeiträge in dem vom Gesetz zugelassenen Umfang zu erheben. Der Senat habe bereits in seinem Beschluss vom 12. Januar 2011⁶ ausgeführt, dass sich die Möglichkeit zur Erhebung von Straßenbeiträgen durch Gemeinden jedenfalls dann zu einer Beitragserhebungspflicht verdichten kann, wenn ohne die Erhebung solcher Beiträge ein Ausgleich des Gemeindehaushalts nicht möglich ist. An dieser Auffassung hat der Senat festgehalten. Neben der Verpflichtung, überhaupt Straßenbaubeiträge zu erheben, ergibt sich nach Auffassung des Gerichtshofs im Falle eines Haushaltsdefizits zu-

⁴ „Bei einem Umbau und Ausbau von Verkehrsanlagen nach Abs. 1 Satz 2 bleiben bei der Bemessung des Beitrages mindestens 25 Prozent des Aufwands außer Ansatz, wenn diese Einrichtungen überwiegend dem Anliegerverkehr dienen, mindestens 50 Prozent, wenn sie überwiegend dem innerörtlichen Durchgangsverkehr dienen und mindestens 75 Prozent, wenn sie überwiegend dem überörtlichen Durchgangsverkehr dienen.“

⁵ Az. 8 A 617/12.

⁶ 8 B 2106/10 – juris Rdnr. 3; ihm folgend der 5. Senat in seinem Beschluss vom 20. Dezember 2011 – 5 B 2017/11–, juris Rdnr. 13

gleich auch die Verpflichtung, von dem in § 11 Abs. 3 KAG festgelegten Gemeindeanteil nicht zu Lasten der Gemeinde abzuweichen.

III. Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE

Unter Punkt „B. Lösung“ dieses Gesetzentwurfs heißt es, dass das Land hierfür die Mittel zur Verfügung stellt, *„die den Kommunen aus dem Wegfall der Straßenbeitragssatzungen entfallen.“* Damit würde die Finanzierungslast von den Anwohnern auf das Land verlagert. Dies betreffe *„eine im Gesamtvolumen des Investitionsbedarfs eher überschaubare zweistellige Millionensumme im mittleren Bereich.“*

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass damit eine weitere strukturelle Belastung künftiger Landeshaushalte verbunden ist und hält es angesichts der Schuldenbremse für geboten, das Volumen möglichst genau zu beziffern.

IV. Alternativen

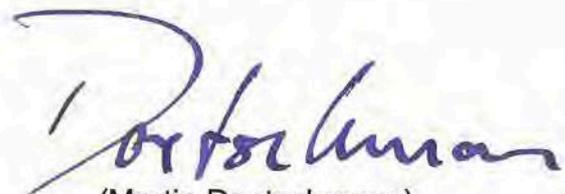
Anstelle der Erhebung einmaliger Beiträge können die Gemeinden durch Satzung bestimmen, dass die jährlichen Investitionsaufwendungen als wiederkehrende Beiträge auf die in einem Abrechnungsgebiet gelegenen Grundstücke verteilt werden (§ 11a KAG). Bei dieser Variante wird der Straßenbeitrag nicht von den Grundstückseigentümern einer Straße gezahlt, sondern auf das gesamte Gemeindegebiet oder einen Ortsteil umgelegt und jährlich mit dem Grundbesitzabgabenbescheid erhoben. Durch die Umlegung auf eine Vielzahl von Grundstückseigentümern sinkt die Belastung erheblich im Gegensatz zur Umlegung auf nur den Teil der Anwohner, der an der erneuerten Straße wohnt (zur Anreizwirkung siehe aber oben unter I).

Als weitere Möglichkeit zur Finanzierung der Sanierungskosten bleibt der Gemeinde, noch die Finanzierung aus sonstigen Steuermitteln, insbesondere der Anhebung der Grundsteuer. Durch die Umlegung auf alle Grundsteuerzahler entsteht der gleiche Verteilungseffekt wie beim wiederkehrenden Straßenbeitrag.

Mit freundlichen Grüßen



(Karsten Nowak)



(Martin Doetschmann)

Hessischer Landtag
Innenausschuss
z.H. Frau Dr. Ute Lindemann
Schloßplatz 1-3

65183 Wiesbaden

**Prof. Dr. iur. Dr. phil. Martin Will,
M.A. LL.M. (Cambridge)**

Lehrstuhl für Staatsrecht,
Verwaltungsrecht, Europarecht,
Recht der Neuen Technologien
und Rechtsgeschichte

Telefon +49 611 7102 2223

Telefax +49 611 710210 2223

E-Mail: martin.will@ebs.edu

Office Management:

Roswitha Jung

Telefon +49 611 7102 2232

Telefax +49 611 710210 2232

E-Mail: roswitha.jung@ebs.edu

9. April 2018

Stellungnahme im Rahmen der Anhörung am **12. April 2018** im **Innenausschuss** des Hessischen Landtags zu **Straßenbeiträgen**:

Gesetzentwurf der Fraktion der FDP für ein Gesetz zur Aufhebung des
Erhebungszwangs von Straßenbeiträgen und für mehr kommunale
Selbstverwaltung – Hess. LT-Drs. 19/5839
und Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE für ein Gesetz zur Aufhebung von
Straßenbeiträgen in den hessischen Kommunen –
Hess. LT-Drs. 19/5961

Sehr geehrte Damen und Herren,

zu den mir vorgelegten Gesetzentwürfen – Gesetzentwurf der Fraktion der FDP im Hessischen Landtag für ein Gesetz zur Aufhebung des Erhebungszwangs von Straßenbeiträgen und für mehr kommunale Selbstverwaltung – Hess. LT-Drs. 19/5839 v. 16.01.2018 – sowie Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE für ein Gesetz zur Aufhebung von Straßenbeiträgen in den hessischen Kommunen – Hess. LT-Drs. 19/5961 – nehme ich wie folgt Stellung:

A. Ausgewählte Ergebnisse der Stellungnahme

1. Der Gesetzentwurf der FDP-Fraktion – Hess. LT-Drs. 19/5839 v. 16.01.2018 – zielt im Kontext des Regelungssystems des geltenden hessischen Straßenbeitragsrechts darauf ab, nicht nur die zum 1.1.2013 in Kraft getretene Reform rückgängig zu machen, welche § 11 Abs. 1 HessKAG über die Erhebung von Straßenbeiträgen in Reaktion auf die damalige Rechtsprechung von

EBS Universität für Wirtschaft und Recht gemeinnützige GmbH

Amtsgericht Wiesbaden HRB 19951 // Umsatzsteuer-ID DE 113 891 213 // Steuer-Nr. 40 250 58192

Universitätsleitung: Professor Dr. iur. Markus Ogorek, LL.M. (Präsident) // Geschäftsführung: Peter Schmidt (Kanzler)

Evangelische Bank eG

IBAN: DE11 5206 0410 0005 0136 40

BIC: GENODEF1EK1

Rheingauer Volksbank eG

IBAN: DE95 5109 1500 0020 2424 26

BIC: GENODE51RGG

einer „Kann-„ in eine „Soll-Vorschrift“ umgewandelt hat. Darüber hinausgehend will der Entwurf die neue „Kann-Vorschrift“ vielmehr in der Weise „rechtsprechungssicher“ ausgestalten, dass den Gemeinden *de lege lata* grds. das Recht eingeräumt werden soll, auch im Lichte des geltenden kommunalen Haushaltsrechts nach ihrem Ermessen auf die Erhebung von Straßenbeiträgen zu verzichten.

2. Eine Regelung, welche es den Gemeinden – wie im Gesetzentwurf der FDP-Fraktion vorgesehen – letztlich anheimstellt, ob sie Straßenbeiträge erheben oder nicht, verletzt nicht den allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 1 HV. Auch sonst begegnet der Gesetzentwurf keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.

3. Der eine Woche nach dem Gesetzentwurf der FDP-Fraktion publizierte Gesetzentwurf zu Straßenbeiträgen der Fraktion DIE LINKE – Hess. LT-Drs. 19/5961 v. 23.01.2018 – geht deutlich über den Gesetzentwurf der FDP-Fraktion hinaus, indem die einschlägigen Regelungen des HessKAG sowie der HGO in der Weise geändert werden sollen, dass eine Erhebung von Straßenbeiträgen für den Umbau und Ausbau von Verkehrsanlagen grds. nicht mehr zulässig ist.

Auch dieser Entwurf begegnet keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Im Falle seiner Umsetzung wird dem hessischen Gesetzgeber allerdings dringend empfohlen, abweichend von der jetzigen Fassung von Art. 1 Nr. 3 des Gesetzentwurfs bei Streichung von Abs. 4 von § 11 KAG die bisherigen Abs. 5 bis 13 von § 11 KAG weiter als solche zu benennen (und nicht zu Abs. 4 bis 12 werden zu lassen).

B. Einführung

I. Finanzverfassungsrechtlicher Rahmen: Abgaben, Steuern, Beiträge

Beiträge – und damit die vorliegend in beiden Gesetzentwürfen in Rede stehenden Straßenbeiträge – fallen unter den Oberbegriff der *Abgabe*, der alle hoheitlich auferlegten Geldleistungsverpflichtungen umfasst, namentlich Steuern sowie die sog. Vorzugslasten (Gebühren und Beiträge).

Von Steuern, die Abgaben sind, „die als Gemeinlast ohne individuelle Gegenleistung zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs eines öffentlichen Gemeinwesens erhoben werden“¹, unterscheiden sich Beiträge vor allem dadurch, dass sie zumindest einen grundsätzlichen Gegenleistungsbezug aufweisen müssen: Unter einem *Beitrag* ist eine öffentlich-rechtliche Geldleistungspflicht zu verstehen, die als Gegenleistung für die grundsätzliche Möglichkeit² der Inanspruchnahme von Einrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften aufgrund öffentlich-rechtlicher Normen oder sonstiger hoheitlicher Maßnahmen zur ganzen oder teilweisen

¹ So bspw. BVerfG NVwZ 2014, 1448 (1449).

² Im Gegensatz hierzu belasten *Gebühren* den Einzelnen, welcher eine öffentliche Leistung tatsächlich in Anspruch nimmt.

Deckung eines Aufwands³ erhoben werden.⁴ Eine *Gebühr* schließlich ist eine öffentlich-rechtliche Geldleistung, die der Gebührengläubiger vom Gebührenschuldner für individuell zurechenbare öffentliche Leistungen erhebt.⁵

Da Straßenbeiträge nicht für eine konkrete tatsächliche Nutzung und damit für eine individuell zurechenbare öffentliche Leistung, sondern bereits für die grds. Möglichkeit der Inanspruchnahme von Verkehrsanlagen, bspw. einer Straße, erhoben werden, handelt es sich nicht nur dem Namen, sondern auch dem materiellen Gehalt (Wesen) nach – was für die Abgrenzung entscheidend ist⁶ – um Beiträge und nicht um Gebühren.

Während es schon aus kompetenzrechtlichen Gründen grds. kein Steuererfindungsrecht des Gesetzgebers gibt,⁷ besteht umgekehrt hinsichtlich der zulässigen Abgabetypen kein verfassungsrechtlicher Numerus clausus.⁸ Für nicht-steuerliche Abgaben wie bspw. Beiträge richtet sich die Gesetzgebungskompetenz dabei nach den allgemeinen Sachgesetzgebungskompetenzen der Art 70 ff. GG.⁹

II. Entwicklung der Straßenbeitragspflicht in Hessen und Dogmatik der Soll-Vorschrift

Der aktuell – seit dem 01.01.2013 – geltende § 11 Abs. 1 S. 2 des hessischen Gesetzes über die kommunalen Abgaben (KAG) sieht vor, dass Gemeinden für den Umbau und Ausbau der öffentlichen Straßen, Wege und Plätze (Verkehrsanlagen), der über die laufende Unterhaltung und Instandsetzung hinausgeht, Beiträge erheben **sollen**.

Soll-Vorschriften wie § 11 Abs. 1 S. 2 KAG sind quasi „kupierte Muss-Vorschriften“: Sie verpflichten einen Hoheitsträger wie im Falle des § 11 Abs. 1 S. 2 KAG die Gemeinde, grds. entsprechend der Vorschrift zu handeln, wenn der gesetzlich formulierte Tatbestand erfüllt ist und kein Ausnahmefall gegeben ist.¹⁰ Nur bei Vorliegen eines Ausnahme- bzw. Sonderfalls steht dem Hoheitsträger sog. Ermessen zu.¹¹ Von Ermessen ist zu sprechen, wenn der Behörde bzw. dem Hoheitsträger bei Erfüllung der Tatbestandsvoraussetzungen einer Norm gleichwohl eine Wahl zwischen unterschiedlichen Verhaltensmöglichkeiten verbleibt.¹² Im Ergebnis muss der Hoheitsträger also auch bei einer Soll-Vorschrift handeln, es sei denn, es liegt ein Ausnahmetatbestand vor.

³ Bspw. für die Erneuerung oder Erweiterung der Einrichtung

⁴ Vgl. etwa BVerfG NVwZ 2014, 1448 (1449).

⁵ So die Legaldefinition in § 3 Abs. 4 Bundesgebührengesetz - BGebG.

⁶ BVerfG NVwZ 2014, 1448 (1449).

⁷ BVerfG NVwZ 2017, 1037: „Die Zuweisung von Gesetzgebungskompetenzen an Bund und Länder durch Art. 105 GG iVm Art. 106 GG ist abschließend. Ein über den Katalog der Steuertypen des Art. 106 GG hinausgehendes allgemeines Steuererfindungsrecht lässt sich aus dem Grundgesetz nicht herleiten.“

⁸ BVerfG NVwZ 2005, 1171; NVwZ 2014, 1448.

⁹ BVerfG NJW 1954, 1235; NVwZ 2014, 1448.

¹⁰ So z.B. BVerfGE 119, 331; BVerwGE 90, 88.

¹¹ BVerwGE 88, 1 (8).

¹² Detterbeck, Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl. 2017, Rn. 311.

Die bis Ende 2012 geltende frühere Fassung des § 11 Abs. 1 KAG a.F. gab im Kontrast zur heutigen Regelung vor, dass Gemeinden und Landkreise zur Deckung des Aufwands für die Schaffung, Erweiterung und Erneuerung öffentlicher Einrichtungen (d.h. auch von Straßen, Wegen und Plätze) Beiträge von den Grundstückseigentümern erheben **konnten**. Aus dieser Gesetzesfassung ergab sich, dass Gemeinden im Rahmen des Straßenbeitragsrechts grundsätzlich Ermessen zustand.

Einen Einschnitt in der Auslegung von § 11 Abs. 1 KAG a.F. stellte allerdings die Entscheidung des VGH Kassel vom 12. Januar 2011 dar, die in weiten Teilen ein Urteil des VG Gießen bestätigte, wonach Gemeinden mit defizitärer Haushaltslage – trotz der damaligen Ausgestaltung von § 11 Abs. 1 KAG a.F. als Kann-Vorschrift – nicht auf eine Erhebung von Entgelten für ihre Leistung verzichten dürften.¹³

Das VG Gießen hatte diesen Schluss primär auf § 93 Abs. 2 HGO gestützt, wonach Gemeinden die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Einnahmen soweit vertretbar und geboten aus Entgelten für ihre Leistungen zu beschaffen haben.¹⁴ Für Gemeinden mit defizitärem Haushalt ergebe sich unter Berücksichtigung weiterer haushaltswirtschaftlicher Gebote der Hessischen Gemeindeordnung eine Pflicht, alle Einnahmequellen auszuschöpfen, also auch Straßenbeiträge zu erheben bzw. eine Straßenbeitragsatzung zu erlassen¹⁵:

De lege lata beruhte diese Entscheidung darauf, dass für Gemeinden Gebote bestehen, zum einen, einen ausgeglichenen Haushalt zu erstellen¹⁶, zum anderen, Vermögen und Einkünfte so zu verwalten, dass die Gemeindefinanzen „gesund bleiben“¹⁷, und des Weiteren, die Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung der gemeindlichen Aufgaben gesichert ist¹⁸.

Der VGH Kassel bestätigte, dass sich die „Möglichkeit der Erhebung von Straßenbeiträgen durch Gemeinden jedenfalls dann zu einer Beitragserhebungspflicht verdichten kann, wenn ohne die Erhebung solcher Beiträge ein Ausgleich des Gemeindehaushalts nicht möglich ist“.¹⁹

Der VGH ließ dabei aber im Gegensatz zu den Verwaltungsgerichten Frankfurt/M.²⁰, Darmstadt²¹ und Gießen²², die übereinstimmend trotz der Ausgestaltung des damals gültigen § 11 Abs. 1 KAG a.F. als Kann-Vorschrift von einer grundsätzlichen Beitragserhebungspflicht

¹³ VGH Kassel, Beschluss vom 12.01.2011 – 8 B 2106/10, BeckRS 2012, 46162; VG Gießen, Beschluss vom 27.09.2010 – 8 L 2015/10, BeckRS 2010, 55207.

¹⁴ VG Gießen, Beschluss vom 27.09.2010 (a.a.O.).

¹⁵ VG Gießen, Beschluss vom 27.09.2010 (a.a.O.).

¹⁶ § 92 Abs. 4 S. 1 HGO.

¹⁷ § 10 S. 1 HGO.

¹⁸ § 92 Abs. 1 S. 1 HGO.

¹⁹ VGH Kassel, Beschluss vom 12.01.2011 – 8 B 2106/10, BeckRS 2012, 46162.

²⁰ VG Frankfurt, Urteil vom 16.11.2001 – 7 E 386/00 –, juris.

²¹ VG Darmstadt, Urteil vom 11.02.2010 – 3 K 1209/08.DA –, juris.

²² VG Gießen, Beschluss vom 27.09.2010 (s.o.).

ausgegangen waren, offen, ob auch für Gemeinden mit ausgeglichener Haushaltslage eine Verpflichtung zur Erhebung von Straßenbeiträgen bestehe.²³

In Reaktion auf die ergangenen Urteile erließ der Hessische Landesgesetzgeber mit Wirkung vom 1. Januar 2013 den neuen, aktuell gültigen Satz 2 von § 11 Abs. 1 KAG, der die Erhebung von Beiträgen „für den Umbau und Ausbau der öffentlichen Straßen, Wege und Plätze (Verkehrsanlagen), der über die laufende Unterhaltung und Instandsetzung hinausgeht“, als Soll-Vorschrift fasst. Dies sollte „der Harmonisierung mit der Rechtsprechung und mit den Einnahmebeschaffungsgrundsätzen“²⁴, welche soeben dargestellt wurden²⁵, dienen. Damit sind die Gemeinden aktuell *de lege lata* grundsätzlich dazu verpflichtet, Beiträge für den Umbau und Ausbau der öffentlichen Straßen, Wege und Plätze, der über die laufende Unterhaltung und Instandsetzung hinausgeht, zu erheben, es sei denn, es greift ein Ausnahmefall ein.

Auf der Grundlage der beschriebenen *lex lata* hat das Hessische Ministerium des Inneren und für Sport am 3. März 2014 in einem ergänzenden Hinweis zur Anwendung der Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte vom 6. Mai 2010 (StAnz. 2010, 1470) festgehalten, dass „Haushalte defizitärer Städte und Gemeinden, die keine Straßenbeiträge erheben, [...] grundsätzlich nicht genehmigungsfähig“ seien.²⁶

Zuletzt ist im Januar 2018 ist die Stadt Schlitz, die die Aufhebung der vom hessischen Innenministerium angeordneten Straßenbeitragsatzung erreichen wollte, in zweiter Instanz vor dem VGH Kassel gescheitert. Erneut bestätigte der VGH, dass eine Gemeinde jedenfalls bei defizitärer Haushaltslage verpflichtet sei, ihre Einnahmemöglichkeiten auszuschöpfen und somit auch Straßenbeiträge nach Maßgabe von § 11 KAG zu erheben.²⁷

C. Ziele und Gegenstände der Gesetzentwürfe

I. Gesetzentwurf der FDP-Fraktion – LT-Drs. 19/5839

Der vorliegende Gesetzentwurf der FDP-Fraktion zielt vor diesem Hintergrund darauf ab, den faktischen Erhebungszwang für die genannten Straßenbeiträge abzuschaffen und dadurch die gem. Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 137 Abs. 1, 3 HV verfassungsrechtlich garantierte kommunale Selbstverwaltung der Gemeinden zu stärken.²⁸

²³ VGH Kassel, Beschluss vom 12.01.2011 (s.o.).

²⁴ Hessischer Landtag, Drs. 18/5453, S. 12 f.

²⁵ Primär geht es um die Regelung des § 93 HGO.

²⁶ <https://innen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdis/ergaenzende_hinweise_zur_leitlinie.pdf> (zuletzt abgerufen am 10.04.2018).

²⁷ VGH Kassel, Entscheidung vom 12.01.2018 – 8 A 1485/13.

²⁸ Hess. LT-Drs. 19/5839.

Dafür soll § 11 Abs. 1 S. 2 KAG zu einer Kann-Vorschrift umformuliert werden, indem das Wort „sollen“ durch das Wort „können“ ersetzt wird.²⁹

Im Lichte der oben dargestellten Rechtsprechung der hessischen Verwaltungsgerichte und des Hessischen VGH zur faktischen Straßenbeitragerhebungspflicht³⁰, die bereits vor der oben geschilderten Umgestaltung von § 11 Abs. 1 S. 2 KAG zur Soll-Vorschrift³¹ ergangen war, erscheint es konsequent und zur Erreichung des dargestellten Ziels des FDP-Entwurfs auch geboten, neben der Modifikation von § 11 Abs. 1 S. 2 KAG auch eine Regelung in die HGO aufzunehmen, die eine Rechtspflicht zur Erhebung von Straßenbeiträgen ausdrücklich verneint.

Dazu soll § 93 Abs. 2 HGO ein neuer S. 2 angefügt werden, der ausdrücklich feststellt, dass keine Rechtspflicht zur Erhebung von Straßenbeiträgen besteht.³²

„Eine Rechtspflicht zur Erhebung von Straßenbeiträgen i.S.d. §§ 11 und 11a des Kommunalabgabengesetzes besteht nicht.“

Schließlich soll ein neuer Satz 3 in § 11 Abs. 4 KAG es Gemeinden ermöglichen, zugunsten der Bürger von den Festsetzungen des § 11 Abs. 4 S. 1 KAG abzuweichen:³³

„Von den Vorgaben nach Satz 1 können die Gemeinden nach eigenem Ermessen zugunsten der Bürger abweichen.“

Hintergrund dieser Modifikation ist, dass gem. § 11 Abs. 4 S. 1 KAG bei einem Umbau und Ausbau von Verkehrsanlagen nach § 11 Abs. 1 S. 2 KAG bei der Bemessung des Beitrages derzeit mindestens 25 % des Aufwands außer Ansatz bleiben, wenn diese Einrichtungen überwiegend dem Anliegerverkehr dienen, mindestens 50 %, wenn sie überwiegend dem innerörtlichen Durchgangsverkehr dienen und mindestens 75 %, wenn sie überwiegend dem überörtlichen Durchgangsverkehr dienen. Der im FDP-Entwurf vorgeschlagene neue S. 3 von § 11 Abs. 4 KAG würde es den Gemeinden damit ermöglichen, die momentan in Abs. 4 S. 1 von § 11 KAG formulierten Erhebungsvorgaben für Straßenbeiträge flexibler auszugestalten, soweit überhaupt Straßenbeiträge erhoben werden.³⁴

Summa summarum zielt der vorliegende Gesetzentwurf der FDP-Fraktion in seinen Kernregelungen, die § 93 Abs. 2 HGO und § 11 Abs. 1 S. 2 KAG betreffen, nicht nur auf eine Rücknahme der mit Wirkung vom 1. Januar 2013 eingeführten Soll-Regelung in § 11 Abs. 1 S. 2 KAG ab. Der Entwurf würde vielmehr im System der allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Grundsätze für Gemeinden³⁵ einen speziellen Ausnahmetatbestand für die Erhebung der

²⁹ Art. 2 Nr. 1 Gesetzentwurf der FDP-Fraktion, LT-Drs. 19/5839.

³⁰ VGH Kassel, Beschluss vom 12.01.2011 (s.o.); VG Gießen, Beschluss vom 27.09.2010 (s.o.); VG Frankfurt, Urteil vom 16.11.2001 (s.o.); VG Darmstadt, Urteil vom 11.02.2010 (s.o.).

³¹ § 11 Abs. 1 S. 2 KAG.

³² Art. 1 Gesetzentwurf der FDP-Fraktion, LT-Drs. 19/5839.

³³ Art. 2 Nr. 2 Gesetzentwurf der FDP-Fraktion, LT-Drs. 19/5839.

³⁴ Hess. LT-Drs. 19/5839.

³⁵ Die sich v.a. aus den §§ 92 ff. HGO ergeben, s.o.

genannten Straßenbeiträge schaffen: Das Ganze soll es ermöglichen, dass sich alle Gemeinden nach ihrem Ermessen für eine Straßenbeitragsenerhebung entscheiden oder eben nach ihrem Ermessen auf eine solche verzichten können.

Regelungssystematisch auf einer zweiten Ebene hinter dieser Kernregelung angesiedelt ist die vorgeschlagene Modifikation von § 11 Abs. 4 durch Anfügung eines neuen Satz 3. Dieser flexibilisiert die Bemessungsmöglichkeiten eines Straßenbeitrages, wenn sich die Gemeinden grds. dazu entschlossen haben, einen solchen zu erheben.

II. Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE – LT-Drs. 19/5961

Der vorliegende Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE zielt demgegenüber darauf ab, die Erhebung von Straßenbeiträgen für den Umbau und Ausbau von Verkehrsanlagen vollständig zu untersagen.³⁶ Dazu soll – im Kern – § 93 Abs. 2 HGO ein neuer Satz 2 angefügt werden:³⁷

„Die Erhebung von Straßenbeiträgen für den Umbau und Ausbau von Verkehrsanlagen ist nicht zulässig.“

und – damit korrespondierend – Satz 2 von § 11 Abs. 1 KAG neu gefasst werden:³⁸

„Für den Umbau und Ausbau von öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen (Verkehrsanlagen) werden keine Beiträge erhoben.“

Im Zusammenhang damit soll auch Satz 3 von § 11 Abs. 1 KAG, der die Erhebung von Beiträgen für Verkehrsanlagen im Außenbereich betrifft, in einer Art und Weise modifiziert werden, dass die Erhebung von Beiträgen für den Umbau und Ausbau insoweit zukünftig ausgeschlossen ist:³⁹

„Soweit die öffentlichen Verkehrsanlagen im Außenbereich liegen, können die Gemeinden solche Beiträge (Straßenbeiträge) nur für die Herstellung erheben.“

Eine Folgeänderung zum Ausschluss der Beitragserhebung für den Ausbau von öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen durch Neufassung von Satz 2 des § 11 Abs. 1 KAG ist, dass der auf § 11 Abs. 1 S. 2 KAG Bezug nehmende Abs. 4 von § 11 KAG aufgehoben werden soll und entsprechend die bisherigen Abs. 5 zu Abs. 4 bis 12 werden sollen.⁴⁰

Der Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE geht schließlich auch insoweit über den Gesetzentwurf der FDP-Fraktion hinaus, als § 11a KAG, auf dessen Grundlage - anstelle einmaliger Beiträge nach § 11 Abs. 1 S. 2 KAG – wiederkehrende Straßenbeiträge erhoben

³⁶ Hess. LT- Drs. 19/5961.

³⁷ Art. 1 Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE, LT-Drs. 19/5961.

³⁸ Art. 2 Nr. 1 Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE, LT-Drs. 19/5961.

³⁹ Art. 2 Nr. 2 Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE, LT-Drs. 19/5961.

⁴⁰ Art. 2 Nr. 3 Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE, LT-Drs. 19/5961.

werden können, aufgehoben werden soll.⁴¹ Diese Änderung ist gesetzgebungssystematisch konsequent, wenn durch Neufassung von § 11 Abs. 1 S. 2 KAG die Erhebung von Straßenbeiträgen für den Umbau und Ausbau von Verkehrsanlagen zukünftig ausgeschlossen sein soll.

D. Verfassungsrechtliche Vorgaben

I. Allgemeine verfassungsrechtliche Vorgaben für Beiträge

Das Bundesverfassungsgericht geht in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass kein eigenständiger, abschließender verfassungsrechtlicher Beitrags- oder Gebührenbegriff bestehe.⁴² Um die gebotene Abgrenzung zur Abgabenform der Steuer zu gewährleisten, was wiederum schon aus dem Grund erforderlich ist, um die Möglichkeit der kompetenz- und damit verfassungswidrigen Einführung neuer Steuern „durch die Hintertür“ des sonstigen Abgabenrechts auszuschließen, ist verfassungsrechtliche Voraussetzung für die Erhebung eines Beitrags dessen ungeachtet, dass dem Abgabepflichtigen grds. die Möglichkeit der Inanspruchnahme einer öffentlichen Leistung oder Einrichtung eingeräumt wird.

Sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach wird die Ausgestaltung von Beitragspflichten prinzipiell durch den entsprechenden öffentlichen Aufwand vorgegeben.⁴³ Das Bundesverfassungsgericht überprüft im Rahmen der Verfassungsmäßigkeit einer Vorzugslast (Beitrag und Gebühr) insofern, ob die Bemessung von einem zulässigen Gebühren- oder Beitragszweck getragen wird: Neben dem „Normalfall“⁴⁴ der Kostendeckung darf die Erhebung von Gebühren oder Beiträgen jedenfalls auch dem Vorteilsausgleich, der Verhaltenslenkung sowie sozialen Gesichtspunkten dienen.⁴⁵ Die verfassungsrechtliche Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit einer Vorzugslast muss zugleich grds. den tendenziell weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers respektieren.⁴⁶

II. Spezielle Vorgaben aus dem Gleichheitssatz, Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 1 HV

Der in Art. 3 Abs. 1 GG („Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich“) sowie in Art. 1 HV („Alle Menschen sind vor dem Gesetze gleich, ohne Unterschied des Geschlechts, der Rasse, der Herkunft, der religiösen und der politischen Überzeugung“) geregelte allgemeine Gleich-

⁴¹ Art. 2 Nr. 4 Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE, LT-Drs. 19/5961.

⁴² BVerfG NJW 1979, 1345; NVwZ 2014, 1448.

⁴³ BVerfG NVwZ 2014, 1448 (1449).

⁴⁴ BVerfGE 108, 1 (21).

⁴⁵ BVerfGE 132, 334; vgl. zu Gebühren- und Beitragszwecken etwa *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 2015, S. 60 ff., die anmerken, dass eine Vorzugslast *dem Grunde nach* nur durch eine Kostendeckung oder den Ausgleich eines Vorteils gerechtfertigt werden kann, und soziale Zwecke sowie eine Verhaltenslenkung nur bei der Bemessung der Abgabe, d.h. *der Höhe nach* als sachliche Gründe dienen können.

⁴⁶ BVerfGE 132, 334; BVerfGE 50, 217; BVerfGE 97, 332; nach u.a. dieser bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ist die Gebührenhöhe nicht durch die Höhe der tatsächlichen Kosten begrenzt, a.A. *Kirchhof*, Steuern, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 119 Rn. 47; *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 2015, S. 61 ff. m.w.N.

heitssatz verpflichtet den Gesetzgeber, wesentlich Gleiches gleich und Wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln.⁴⁷

Allerdings bedeutet dies nicht, dass eine Ungleichbehandlung vergleichbarer Sachverhalte im Lichte des allgemeinen Gleichheitssatzes stets und zwingend unzulässig wäre.⁴⁸ Eine solche Differenzierung kann nämlich nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts durch einen „hinreichend gewichtigen Grund“ grds. gerechtfertigt sein.⁴⁹

Zudem ist auf einer grundsätzlicheren Ebene zu beachten, dass von einer grundrechtsrelevanten Ungleichbehandlung nur dann gesprochen werden kann, wenn die unterschiedlichen Vorgaben von derselben Stelle ausgehen.⁵⁰ Dies ist bei der Normgebung nicht der Fall, wenn zwei unterschiedliche Normgeber tätig werden. Im Ergebnis können also z.B. nicht die Gesetze zweier Länder oder die Satzungen zweier Gemeinden im Lichte des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes mit dem Ergebnis der Verfassungswidrigkeit überprüft werden.

Für das Steuer- und Abgabenrecht folgt aus dem Gleichheitssatz im Übrigen der spezielle Grundsatz der Belastungsgleichheit, wonach u.a. nichtsteuerliche Abgaben, die den Einzelnen treffen, einer über den Zweck der Einnahmeerzielung hinausgehenden besonderen sachlichen Rechtfertigung bedürfen.⁵¹

III. Zur Verfassungskonformität der Gesetzentwürfe

Bei Straßenbeiträgen handelt es sich – wie bereits festgestellt – nicht nur dem Namen, sondern auch dem materiellen Gehalt nach um Beiträge, die für die grds. Möglichkeit der Nutzung von Straßen, Wegen oder Plätzen erhoben werden.

Der verfassungsrechtliche Grundsatz der Belastungsgleichheit, wonach nichtsteuerliche Abgaben, die den Einzelnen treffen, einer über den Zweck der Einnahmeerzielung hinausgehenden besonderen sachlichen Rechtfertigung bedürfen, ist bei Straßenbeiträgen grundsätzlich gewahrt.

Es könnte indes gefragt werden, ob der Gesetzentwurf der FDP-Fraktion, indem er – im Ergebnis – die Erhebung von Straßenbeiträgen für den Umbau und Ausbau von Verkehrsanlagen in das Ermessen der Gemeinden stellt, den allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 1 HV verletzen könnte. Auf diesen Gedanken könnten gerade belastete Bürgerinnen und Bürger kommen, wenn ihre Gemeinde solche Beiträge erhebt, eine andere Gemeinde aber davon absieht. Insoweit könnte der Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE

⁴⁷ BVerfGE 1, 14; 98, 365; 137, 1; st. Rspr.

⁴⁸ Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 14. Aufl. 2016, Art. 3 Rn. 14.

⁴⁹ BVerfGE 100, 138 (174).

⁵⁰ Vgl. etwa BVerfGE 10, 354; 21, 54.

⁵¹ BVerfG NJW 2007, 573; NVwZ 2014, 1448; gerechtfertigt werden Abgaben jedenfalls mit der Kostendeckung, Vorteilsausgleichung, einer Verhaltenslenkung sowie sozialen Gesichtspunkten (s.o.).

prima facie dem Gleichheitsgebot – aus Sicht betroffener Bürgerinnen und Bürger – möglicherweise besser entsprechen, indem entsprechende Straßenbeiträge vollständig abgeschafft werden.

Aus juristischer Sicht, verstößt allerdings auch der Gesetzentwurf der FDP-Fraktion eindeutig nicht gegen den allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG sowie Art. 1 HV:

Bürger einer Gemeinde A etwa können vor dem Hintergrund der oben dargestellten, allgemein anerkannten Dogmatik des allgemeinen Gleichheitssatzes keinen Verstoß gegen den Gleichheitssatz geltend machen, wenn Gemeinde A ihre Bürger anders behandelt als Gemeinde B, die bspw. im Gegensatz zu Gemeinde A keine Straßenbeiträge erhebt. Insoweit ist zu beachten, dass die Erhebung eines Straßenbeitrags unmittelbar nicht auf § 11 Abs. 1 KAG, sondern auf der Straßenbeitragsatzung beruht, welche die jeweilige Gemeinde auf Grundlage der Regelungen insbes. des KAG erlässt. Im Ergebnis verletzt eine Gemeinde nicht deshalb den Gleichheitssatz, weil eine andere Gemeinde den gleichen Sachverhalt anders bewertet und eine andere Regelung trifft.⁵² Auch der Landesgesetzgeber verletzt nicht den Gleichheitssatz, wenn er durch eine Regelung im KAG eine entsprechende unterschiedliche Satzungsgebung durch die Gemeinden grds. ermöglicht.

Auch der Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE begegnet keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Im Falle der Umsetzung des Gesetzentwurfs der Fraktion DIE LINKE wird allerdings dringend empfohlen, abweichend von der jetzigen Fassung von Art. 1 Nr. 3 des Gesetzentwurfs bei Streichung von Abs. 4 des § 11 KAG die bisherigen Abs. 5 bis 13 weiter als solche zu benennen (und nicht zu Abs. 4 bis 12 werden zu lassen). Eine solche Umbenennung bei Streichung eines Absatzes eines Gesetzes ist gesetzgebungstechnisch völlig unüblich und kann unvorhersehbare Verweisungsfehler in Gesetzen zur Folge haben, die auf die entsprechenden Vorschriften verweisen.

gez. Prof. Dr. Dr. Martin Will

⁵² BVerfGE 21, 54; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 14. Aufl. 2016, Art. 3 Rn. 9.