

Ausschussvorlage INA 20/1 – öffentlich –

Ausschussvorlage HHA 20/1 – öffentlich –

Stellungnahmen der Anzuhörenden

zu den

Gesetzentwürfen

zum Thema Straßenausbaubeiträge

– Drucks. [20/64](#) und Drucks. [20/105](#) neu –

- | | | |
|-----|---|--------|
| 32. | Deutscher Mieterbund Landesverband Hessen e. V. | S. 152 |
| 33. | Prof. Dr. Dr. Martin Will, EBS Universität für Wirtschaft und Recht | S. 157 |
| 34. | Stadt Alsfeld | S. 168 |
| 35. | Allgemeiner Verein für gerechte Kommunalabgaben in Deutschland | S. 170 |

DEUTSCHER MIETERBUND LANDESVERBAND HESSEN E.V.

Deutscher Mieterbund – Landesverband Hessen e.V., Adelheidstr. 70, 65185 Wiesbaden

Per E-Mail: C.Lingelbach@ltg.hessen.de
E.Wilbert@ltg.hessen.de

Hessischer Landtag
Der Vorsitzende des Innenausschusses
Herrn Christian Heinz
z. Hd. Frau Claudia Lingelbach
Schlossplatz 1 – 3
65183 Wiesbaden



Adelheidstraße 70
65185 Wiesbaden
Telefon: 0611 4114050
Telefax: 0611 41140529
info@mieterbund-hessen.de
www.mieterbund-hessen.de

BANKVERBINDUNGEN:

Postbank
IBAN: DE24 5001 0060 0147 6126 03
BIC: PBNKDEFF
Nassaulische Sparkasse
IBAN: DE48 5105 0015 0100 0063 08
BIC: NASSDE55

Unser Zeichen: LV/Wn/Ja

5. April 2019

Mündliche Anhörung im Innenausschuss des Hessischen Landtags zu:

1. Gesetzentwurf Fraktion der SPD
Gesetz zur vollständigen Abschaffung von Straßenausbaubeiträgen
- Drucks. 20/64 - und
2. Dringlicher Gesetzentwurf Fraktion DIE LINKE
Gesetz zur Aufhebung von Straßenbeiträgen in den hessischen Kommunen
- Drucks. 20/105 neu -

Sehr geehrter Herr Heinz,
sehr geehrte Frau Lingelbach,
sehr geehrte Damen und Herren,

in oben genannter Angelegenheit bedanken wir uns für die Einladung zur mündlichen Anhörung am Donnerstag, den 9. Mai 2019, 9:00 Uhr, in den Hessischen Landtag, Wiesbaden, Schlossplatz 1-3, Plenarsaal.

Für unseren Verband wird unser 1. Vorsitzender, Herr Gert Reeh, sowie unsere Verbandsdirektorin, Frau Eva-Maria Winckelmann, teilnehmen.

Mit freundlichen Grüßen

Deutscher Mieterbund
Landesverband Hessen e.V.

Gert Reeh
1. Vorsitzender

Eva-Maria Winckelmann
Verbandsdirektorin

DEUTSCHER MIETERBUND LANDESVERBAND HESSEN E.V.

Deutscher Mieterbund – Landesverband Hessen e.V., Adelheidstr. 70, 65185 Wiesbaden

Per E-Mail: C.Lingelbach@ltg.hessen.de
E.Wilbert@ltg.hessen.de

Hessischer Landtag
Der Vorsitzende des Innenausschusses
Herrn Christian Heinz
z. Hd. Frau Claudia Lingelbach
Schlossplatz 1 – 3
65183 Wiesbaden



Adelheidstraße 70
65185 Wiesbaden
Telefon: 0611 4114050
Telefax: 0611 41140529
info@mieterbund-hessen.de
www.mieterbund-hessen.de

BANKVERBINDUNGEN:

Postbank
IBAN: DE24 5001 0060 0147 6126 03
BIC: PBNKDEFF
Nassauische Sparkasse
IBAN: DE48 5105 0015 0100 0063 08
BIC: NASSDE55

Unser Zeichen: LV/Wn/Ja

5. April 2019

Stellungnahme zum

1. Gesetzentwurf Fraktion der SPD
Gesetz zur vollständigen Abschaffung von Straßenausbaubeiträgen
- Drucks. 20/64 - und
2. Dringlicher Gesetzentwurf Fraktion DIE LINKE
Gesetz zur Aufhebung von Straßenbeiträgen in den hessischen Kommunen
- Drucks. 20/105 neu -

Sehr geehrter Herr Heinz,
sehr geehrte Frau Lingelbach,
sehr geehrte Damen und Herren,

in oben genannter Angelegenheit wurde uns ermöglicht, eine schriftliche Stellungnahme abzugeben. Für die von Ihnen gewährte Fristverlängerung bedanken wir uns ausdrücklich.

Auch wenn die hessischen Mieterinnen und Mieter derzeit überwiegend (noch) nicht betroffen sind:

Die bereits 2013 durch die Einführung der wiederkehrenden Straßenbeiträge und die im vergangenen Jahr beschlossenen Änderungen des „Gesetz zur Neuordnung der Erhebung von Straßenbeiträgen“ birgt für die hessischen Mieterinnen und Mieter große Gefahren, denn die Kommunen und Gemeinden werden die Kosten anderweitig umlegen müssen.

Eine alternative Umlage der Kosten bzw. Aufschläge der abgeschafften Abgabe auf die Grundsteuer liegt daher auf der Hand. Die Grundsteuer wird aber in den allermeisten Mietverhältnissen auf die Mieter umgelegt. Diese waren bisher von der Abgabe nicht betroffen, so soll es auch bleiben. Die meisten Gemeinden, die ohne gesetzlichen Zwang die bisherigen Straßenbeiträge abgeschafft haben, werden jedoch über kurz oder lang eine Kompensation durch höhere Hebesätze bei der Grundsteuer beschließen müssen. Dies entlastet dann zwar die jeweiligen Grundstückseigentümer, belastet allerdings gleichzeitig

die hessischen Mieterinnen und Mieter, jedenfalls solange die Grundsteuer per Nebenkosten auch weiter auf den Mieter umgelegt werden kann. Damit werden die ohnehin schon stark überteuerten Mieten in den hessischen Ballungsgebieten und Universitätsstädten weiter steigen.

Auch die Erhebung wiederkehrender Beiträge bringt Gefahren mit sich: Übersehen wurde damals nämlich, dass die Erhebung wiederkehrender Beiträge sich möglicherweise auch auf die Betriebskosten auswirken kann, die auf Mieter umlegbar sind. Dies würde ebenfalls zu einem weiteren Anstieg der Mietnebenkosten führen, was wiederum die Gesamtmieten nach oben treibt. Das kann bei den derzeitigen Mietsteigerungen, die insbesondere in den Ballungsgebieten mittlerweile ins Unermessliche steigen, nicht wirklich gewünscht sein, da die Mieter damit noch weiter belastet werden könnten, denn es ist zu befürchten, dass die Kosten hierfür zukünftig mit Begründung über die Betriebskostenverordnung umgelegt werden könnten, da gemäß § 2 Betriebskostenverordnung zu den umlegbaren Betriebskosten im Sinne von § 1 die laufenden öffentlichen Lasten des Grundstücks gehören. Wiederkehrende Beiträge könnten daher zukünftig als solche laufenden öffentlichen Lasten des Grundstücks gemäß § 1 Betriebskostenverordnung angesetzt werden.

Hinzu kommt, dass wiederkehrende Straßenbeiträge in der Erhebung aufwendig und kostenintensiv sind, denn für jedes Grundstück müssen einzelne Daten ermittelt werden, ganz abgesehen davon, dass einzelne Betroffene teilweise hohe Abgaben zahlen müssen, die weiteren Erläuterungsbedarf nach sich ziehen.

Daher nimmt der Deutsche Mieterbund – Landesverband Hessen e.V. wie folgt Stellung:

Die von der Fraktion der SPD und der Fraktion DIE LINKE vorgelegten Gesetzentwürfe, dem „Gesetz zur vollständigen Abschaffung von Straßenausbaubeiträgen“ bzw. dem „Gesetz zur Aufhebung von Straßenbeiträgen in den hessischen Kommunen“ werden durch unseren Verband grundsätzlich begrüßt.

Momentan sind die Gemeinden und Landkreise berechtigt, durch Satzungen Steuern, Gebühren und Beiträge selbstständig festzusetzen. Die Rechtsgrundlage hierfür ist das Gesetz für Kommunale Abgaben (KAG).

Gemäß § 7 KAG steht den Gemeinden die Steuererhebungshoheit für die örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern zu, hierzu gehören zum Beispiel die Zweitwohnungssteuer und die Hundesteuer. Landkreise hingegen können die Jagdsteuer, die Fischereisteuer und die Gaststättenerlaubnissteuer erheben (§ 8 KAG).

Derzeit sind die Kommunen berechtigt, als Gegenleistung für die Herstellung und Unterhaltung öffentlicher Einrichtungen Beiträge, wie zum Beispiel Straßenbeiträge oder Kanalanschlussbeiträge und Benutzungsgebühren, zum Beispiel Kindergartengebühren, Wassergebühren usw. zu beschließen. Die Kommunen sind darüber hinaus berechtigt, aufgrund einer Satzung bestimmte Amtshandlungen oder Verwaltungstätigkeiten, Verwaltungsgebühren und Auslagen zu erheben (§ 9 KAG).

Aus § 93 Abs. 2 der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) ergibt sich, dass die Gemeinde, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Einnahmen in erster Linie – soweit vertretbar und geboten – aus Entgelten für ihre Leistungen und im Übrigen aus Steuern zu beschaffen hat. Durch das am 7. Juni 2018 in Hessen in Kraft getretene Gesetz zur Neuregelung der Erhebung von Straßenbeiträgen hat der Gesetzgeber nunmehr eine Beitragserhebungspflicht der Gemeinden für Straßenbeiträge ausgeschlossen sowie

Änderungen eingeführt, die den direkt betroffenen Bürgern zugutekommen sollen. So soll bei einem einmaligen Straßenbeitrag eine Ratenzahlung nicht mehr nur bei berechtigtem Interesse möglich sein, sondern die Beitragsschuld auf Antrag jetzt auch innerhalb eines Zeitraums von 20 statt bisher fünf Jahren zurückzuzahlen sein (§ 11 Abs. 12 KAG).

Die Gemeinde hat damit die Entscheidungsfreiheit, ob sie einmalige oder wiederkehrende Straßenbeiträge erheben möchte oder ob die Straßen bei einem Verzicht auf Beitragserhebung mit anderen Mitteln saniert werden. Dabei dürfen die Gemeinden nach § 11 Abs. 1 Satz 2 KAG für den Umbau und Ausbau der öffentlichen Straßen, Wege und Plätze der über die laufende Unterhaltung und Instandsetzung hinausgeht, Beiträge erheben. Sofern sich eine Gemeinde satzungsrechtlich für eine Beitragserhebung entscheidet, muss sie festlegen, ob sie die Kosten als einmaligen Beitrag von den Eigentümern an der sanierten Straße liegenden Grundstücke fordert oder lieber die Kosten als wiederkehrende Beiträge auf größere Abrechnungsgebiete verteilt. Bei der Erhebung wiederkehrender Beiträge werden damit Straßensanierungskosten auf eine größere Personenzahl verteilt, so dass die Belastung für die einzelnen Grundstückseigentümer geringer werden soll. Regelmäßige Beiträge könnten jedoch ggf. auch auf Mieter umgelegt werden (s.o.).

In anderen Fällen – in Kommunen, in denen die Straßenausbaubeiträge bereits jetzt schon nicht mehr erhoben werden – steht zu befürchten, dass die Kommunen den Ausfall dieser Beiträge mit einer Erhöhung der Grundsteuer kompensieren. Auch dies würde quasi jedes Mietverhältnis betreffen, denn die Grundsteuer wird regelmäßig über die Betriebskosten auf die Mieter umgelegt. Diese hätten damit eine weitere Steigerung der Gesamtmiete hinzunehmen.

Aufgrund dessen begrüßen wir die Änderungsvorschläge der Fraktion SPD zu Artikel 1 zu § 93 Abs. 2 als folgerichtig und da weitergehend, als der Änderungsvorschlag der Fraktion DIE LINKE in Artikel 1 zu § 93 Abs. 2 und empfehlen entsprechend diesen aufzunehmen.

Zu Artikel 2, Änderung des Gesetzes über kommunale Abgaben, hier § 11 Abs. 1 Satz 2 unterscheiden sich die Vorschläge der SPD Fraktion sowie der Fraktion DIE LINKE nur marginal. Der Einfachheit halber werden daher beide Vorschläge gleichermaßen befürwortet.

Hinsichtlich Abs. 4 schließen wir uns dem Änderungsvorschlag der Fraktion DIE LINKE an, da dieser als konsequenter im Hinblick auf den Vorschlag zu § 11 Abs. 1 Satz 2 anzusehen ist.

Im Hinblick auf die oben genannte Argumentation schließen wir uns ebenfalls dem Vorschlag der Fraktion der SPD sowie der Fraktion DIE LINKE hinsichtlich der Aufhebung von § 11a vollumfänglich an.

Im Hinblick auf Artikel 3, Änderung des Gesetzes zur Regelung des Finanzausgleichs, schließen wir uns der Nr. 1 sowohl im Hinblick auf den Vorschlag der Fraktion der SPD als auch der Fraktion DIE LINKE an, da es sich insoweit nur um eine redaktionelle Anpassung handelt.

Hinsichtlich der Nr. 2 begrüßen wir ebenfalls beide Änderungsvorschläge, halten jedoch aus Mietersicht den Änderungsvorschlag zu § 45 a der Fraktion DIE LINKE für angemessener.

Zu Artikel 4, im Hinblick auf die vorgenannten Änderungen, ist eine Aufhebung, die von beiden Fraktionen gefordert wird, auch aus unserer Sicht sinnvoll.

Mit freundlichen Grüßen

Deutscher Mieterbund
Landesverband Hessen e.V.



Gert Reeh
1. Vorsitzender



Eva-Maria Winckelmann
Verbandsdirektorin

Hessischer Landtag
Vorsitzender des Innenausschusses
z.H. Herrn Christian Heinz, MdL
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

Anhörung im Innenausschuss am 9. Mai 2019 - Straßenbeiträge

31. März 2019

Stellungnahme im Rahmen der Anhörung am 9. Mai 2019 im Innenausschuss des Hessischen Landtags zu Straßenbeiträgen:

Gesetzentwurf der Fraktion SPD: Gesetz zur vollständigen Abschaffung von Straßenausbaubeiträgen – *Hess. LT-Drs. 20/64*

Dringlicher Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE: Gesetz zu Aufhebung von Straßenbeiträgen in den hessischen Kommunen – *Hess. LT-Drs. 20/105 neu*

A. Ausgewählte Ergebnisse der Stellungnahme

I. Die beiden Gesetzentwürfe gehen insoweit über die bereits erfolgten Änderungen des hessischen Straßenbeitragsrechts aus der vergangenen Legislaturperiode hinaus, als die im Jahr 2018 in Reaktion auf die Rechtsprechung etablierte grds. freiwillige Erhebung sog. Straßenbeiträge für den Umbau und Ausbau von Verkehrsanlagen, der über die laufende Unterhaltung und Instandsetzung hinausgeht, durch die Gemeinden zukünftig grds. untersagt werden soll. Straßenbeiträge dürften danach nur noch für Verkehrsanlagen im Außenbereich und diesbezüglich auch nur für die Herstellung erhoben werden.

II. Beide Gesetzentwürfe begegnen keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Ob sie umgesetzt werden sollen, ist in erster Linie eine politische und ökonomische Frage.

III. Im Falle der Umsetzung des Gesetzentwurfs der Fraktion DIE LINKE werden folgende Änderungen empfohlen:

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: Professor Dr. Julia Sander, Dr. Dorothee Hofer

Evangelische Bank eG

IBAN: DE11 5206 0410 0005 0136 40

BIC: GENODEF1EK1

Rheingauer Volksbank eG

IBAN: DE95 5109 1500 0020 2424 26

BIC: GENODE51RGG

1. § 11 Abs. 4 S. 2 KAG, der sich nicht auf Verkehrsanlagen i.S.v. § 11 Abs. 1 S. 2, sondern auf alle öffentliche Einrichtungen, also auch auf solche des § 11 Abs. 1 S. 1 beziehen kann, sollte – insbes. im Lichte des angestrebten Entlastungszwecks – nicht gestrichen werden, um eine drohende Mehrbelastung der Betroffenen zu vermeiden.

2. Die Formulierung von § 11 Abs. 1 S. 3 KAG sollte aus Gründen der Gesetzesklarheit und um die Gefahr der Etablierung einer unbeabsichtigten Legaldefinition zu vermeiden, von „Soweit öffentliche Verkehrsanlagen im Außenbereich liegen, können die Gemeinden solche Beiträge (Straßenbeiträge) nur für die Herstellung erheben.“ geändert werden in: „Soweit öffentliche Verkehrsanlagen im Außenbereich liegen, können die Gemeinden Straßenbeiträge nur für die Herstellung erheben.“

3. Abweichend von der jetzigen Fassung von Art. 2 Nr. 1 d des Gesetzentwurfes sollten die bisherigen Abs. 5 bis 13 von § 11 KAG auch nach einer eventuellen Aufhebung von Abs. 4 weiter als solche (und nicht als Abs. 4 bis 12) benannt werden, um Verweisfehler in anderen gesetzlichen Vorschriften etc. zu vermeiden.

B. Hintergrund: Entwicklung des Straßenbeitragsrechts in Hessen

In Reaktion auf die Rechtsprechung des VGH Kassel (VGH Kassel, Entscheidung vom 12.01.2018 – 8 A 1485/13) zu § 11 Abs. 1 S. 2 KAG a.F. (Fassung vom 24.3.2013, GVBl. S. 134), nach der Gemeinden nach damaliger Rechtslage jedenfalls bei defizitärer Haushaltslage verpflichtet seien, ihre Einnahmemöglichkeiten auszuschöpfen und dazu auch Straßenbeiträge gem. § 11 KAG a.F. zu erheben, hat der hessische Gesetzgeber im Jahr 2018 die einschlägigen Vorschriften des KAG und der HGO grundlegend geändert:

Der im Lichte der Rechtsprechung des VGH Kassel für die betroffenen Gemeinden bestehende faktische Erhebungszwang für Straßenbeiträge wurde durch Umwandlung der Soll-Vorschrift des § 11 Abs. 1 S. 2 KAG in eine Kann-Vorschrift vom Landesgesetzgeber durch das *Gesetz zur Neuregelung der Erhebung von Straßenbeiträgen vom 28. Mai 2018 (GVBl. 2018 Nr. 9, S. 247)* abgeschafft. Dies wurde gegenüber der Rechtsprechung durch die ausdrückliche Feststellung in § 93 Abs. 2 S. 2 HGO, dass eine Rechtspflicht zur Erhebung von Straßenbeiträgen i.S.d. §§ 11 und 11a KAG nicht besteht, abgesichert. *De lege lata* können danach nunmehr alle Gemeinden nach ihrem Ermessen entscheiden, ob sie aufgrund einer Straßenbeitragssatzung Straßenbeiträge erheben oder aber darauf verzichten.

C. Ziele und Inhalte der Gesetzentwürfe

I. Gesetzentwurf der Fraktion SPD – Hess. LT-Drs. 20/64

Der vorliegende Gesetzentwurf der SPD-Fraktion (LT-Drs. 20/64) geht über den damit erreichten status quo insoweit hinaus, als er auf eine grundsätzliche Abschaffung von Beiträgen für den Um- und Ausbau kommunaler Straßen (Straßenbeiträge) abzielt. Lediglich für die Herstellung öffentlicher Verkehrsanlagen im Außenbereich sollen weiterhin Beiträge erhoben werden können. Im Gegenzug zum Wegfall der Straßenbeiträge sollen kreisfreie Städte

und kreisangehörige Städte und Gemeinden Sonderzuweisungen aus originären Landesmitteln erhalten.

Dafür soll zunächst ein Verbot der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen in S. 2 von § 93 Abs. 2 HGO aufgenommen werden:

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

Daneben soll § 11 Abs. 1 S. 2 KAG dahingehend modifiziert werden, dass „für den Umbau und Ausbau von öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen (Verkehrsanlagen) [...] keine Beiträge (Straßenausbaubeiträge) erhoben“ werden.¹

Ferner soll in § 11 Abs. 1 S. 3 KAG über die Beitragserhebung für die Herstellung öffentlicher Verkehrsanlagen im Außenbereich das Adverb „auch“ gestrichen werden. Wird nach dem Gesetzentwurf (Hess. LT-Drs. 20/64) in § 11 Abs. 1 S. 2 KAG nun gänzlich untersagt, für den Um- und Ausbau öffentlicher Straßen Beiträge zu erheben, ist die durch § 11 Abs. 1 S. 3 KAG eröffnete Möglichkeit, Beiträge für die Herstellung von öffentlichen Verkehrsanlagen im Außenbereich zu erheben, keine Ausnahme mehr von einer Beitragserhebung nur für den Um- und Ausbau von Straßen. Dies wird durch die Streichung des Adverbs „auch“ deutlich, und § 11 Abs. 1 S. 3 KAG wird so letztlich zu einer selbständigen Regelung über die Beitragserhebung für die Herstellung öffentlicher Verkehrsanlagen im Außenbereich, die in kein spezielles Verhältnis mehr zu Straßenbeiträgen gesetzt werden muss.

Eine Folgeänderung betrifft § 11 Abs. 4 S. 1 KAG. Nach § 11 Abs. 4 S. 1 KAG bleiben für die Bemessung der Straßenbeiträge, je nachdem, ob die Straße überwiegend dem Anliegerverkehr (25%), dem innerörtlichen Durchgangsverkehr (50%) oder dem überörtlichen Durchgangsverkehr (75%) dient, entsprechende Anteile des Aufwands für den Um- und Ausbau außer Ansatz. Ein nicht näher bestimmter Anteil bleibt auch nach § 11 Abs. 4 S. 2 KAG für andere Einrichtungen außer Ansatz, wenn die Einrichtung neben den Beitragspflichtigen auch der Allgemeinheit die Möglichkeit zur Inanspruchnahme bietet. Die mit dem Gesetzentwurf (LT-Drs. 20/64) bezweckte Abschaffung der Straßenbeiträge in § 11 Abs. 1 S. 2 KAG für den Um- und Ausbau gemeindlicher Straßen lässt das Bedürfnis für die spezielle Regelung über den Um- und Ausbau von Straßen in § 11 Abs. 4 S. 1 KAG entfallen. Insoweit ist es konsequent, wenn nach dem Gesetzentwurf (LT-Drs. 20/64) im neuen § 11 Abs. 4 KAG der bisherige S. 1 gestrichen werden und nur die Regelung des bisherigen S. 2 erhalten bleiben soll. Nach der geänderten Fassung von § 11 Abs. 4 KAG bleibt lediglich bei der Bemessung des Beitrags für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung und Erneuerung öffentlicher Einrichtungen (§ 11 Abs. 1 S. 1 KAG) ein Anteil außer Ansatz, der den Vorteil der Allgemeinheit berücksichtigt, der entsteht, wenn die öffentlichen Einrichtungen neben den Beitragspflichtigen auch der Allgemeinheit die Möglichkeit der Inanspruchnahme bietet.

Ferner soll § 11a KAG aufgehoben werden, der bisher das Erheben wiederkehrender Straßenbeiträge ermöglicht hat.

¹ Hess. LT-Drs. 20/64, S. 3.

Konsequenterweise soll des Weiteren das Gesetz zum pauschalen Ausgleich der Kosten bei der Einführung von wiederkehrenden Straßenbeiträgen aufgehoben werden.

Schließlich sollen zur Finanzierung des Um- und Ausbaus von Gemeindestraßen originäre Landesmittel als Sonderzuweisungen an die Gemeinden gezahlt werden, was eine Änderung des Gesetzes zur Regelung des Finanzausgleichs (FAG) erfordert. Dazu soll ein neuer § 45a in das FAG eingefügt, dessen Abs. 1 lauten soll:

„Gemeinden erhalten jährlich pauschalisierte Zuweisungen zu den Ausgaben für den Umbau und Ausbau von Kommunalstraßen, Wegen und Plätzen, soweit diese nicht durch zweckgebundene Zuwendungen nach diesem Gesetz gefördert werden können. Die Mittel werden nach Straßenlänge verteilt.“

Nach Abs. 2 des neuen § 45a FAG soll das Ministerium der Finanzen durch Rechtsverordnung Näheres dazu bestimmen.

Insgesamt zielt der vorliegende Gesetzentwurf der SPD-Fraktion somit darauf ab, das mit Zustimmung der Fraktionen der CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der FDP beschlossene Gesetz zur Neuregelung der Erhebung von Straßenbeiträgen vom 28. Mai 2018 zu revidieren, das es durch Änderung der Soll-Vorschrift in § 11 Abs. 1 S. 2 KAG a.F. in eine Kann-Vorschrift allen Gemeinden ermöglicht hat, nach ihrem Ermessen aufgrund einer Straßenbeitragssatzung Straßenbeiträge zu erheben oder darauf zu verzichten.²

Die von der SPD-Fraktion vorgeschlagenen Änderungen von § 11 Abs. 1 S. 2 KAG und § 93 Abs. 2 S. 2 HGO hätten *summa summarum* zur Folge, dass eine Erhebung von Beiträgen durch die Gemeinden zum Aus- und Umbau von Gemeindestraßen generell unzulässig wäre. Es wäre den Gemeinden also nicht mehr möglich, dafür entsprechende Straßenbeiträge zu erheben. Finanziert werden soll der Aus- und Umbau von Gemeindestraßen danach zukünftig mit originären Landesmitteln³. Das Land Hessen zahlt nach § 1 FAG den Gemeinden im Wege des Finanzausgleichs Geldmittel, damit diese ihre Aufgaben erfüllen können. Spezielle Zuweisungstatbestände zur Finanzierung von Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen sind im fünften Teil des FAG aufgezählt. Wenn das Land den Gemeinden zum Aus- und Umbau der kommunalen Straßen als Kompensation für den Wegfall der Möglichkeit, Straßenbeitragssatzungen einzuführen, Geldmittel zuweisen will, wird eine Ergänzung der Zuweisungstatbestände im fünften Teil des FAG nötig. Vor diesem Hintergrund soll nach dem Entwurf der SPD-Fraktion konsequenterweise ein neuer Tatbestand für pauschalisierte Zuweisungen in den fünften Teil des FAG (§ 45a FAG) eingefügt werden und damit das Regelungssystem des Finanzausgleichs zwischen Land und Gemeinden erweitert werden.

II. Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE – Hess. LT-Drs. 20/105 neu

Auch der Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE zielt im Ergebnis auf die Abschaffung von Beiträgen für den Um- und Ausbau kommunaler Straßen (Straßenbeiträge) ab. Auch nach diesem Entwurf können für die Herstellung öffentlicher Verkehrsanlagen im Außenbereich weiterhin Beiträge erhoben werden und wird eine finanzielle Kompensation der Gemeinden

² Gesetz zur Neuregelung der Erhebung von Straßenbeiträgen vom 28. Mai 2018 (GVBl. 2018 Nr. 9, S. 247).

³ Hess. LT-Drs. 20/64, S. 1.

für die entfallende Beitragserhebungsmöglichkeit durch originäre Landesmittel vorgeschlagen.⁴ Dazu sieht der Gesetzentwurf ebenfalls verschiedene Streichungen und Änderungen in den § 93 HGO und §§ 11 und 11a KAG vor.

Zunächst soll in Satz 2 von § 93 Abs. 2 HGO ein ausdrückliches Verbot der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen aufgenommen werden:

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

Entsprechend soll in § 11 Abs. 1 S. 2 KAG aufgenommen werden, dass „für den Umbau und Ausbau von öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen (Verkehrsanlagen) [...] keine Beiträge (Straßenausbaubeiträge) erhoben“ werden.⁵

In § 11 Abs. 1 S. 3 KAG über Verkehrsanlagen im Außenbereich soll das Adverb „auch“ nicht lediglich gestrichen, sondern – noch deutlicher als im Gesetzentwurf der SPD-Fraktion – durch ein „nur“ ersetzt werden.

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

Damit wird § 11 Abs. 1 S. 3 KAG auch nach dem Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE Hess. LT-Drs. 20/105 zu einer eigenständigen Regelung über die Beitragserhebung für die Herstellung öffentlicher Verkehrsanlagen im Außenbereich, die gleichzeitig betont, dass die Beitragserhebung allein für die Herstellung und nicht für den Aus- und Umbau möglich ist.

Weiterhin soll § 11 Abs. 4 KAG aufgehoben werden. Auch in diesem Punkt geht der Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE über den Entwurf der SPD-Fraktion hinaus.

Wie der Entwurf der SPD-Fraktion hebt der Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE konsequenterweise § 11a KAG auf, der bisher das Erheben wiederkehrender Straßenbeiträge ermöglicht hat, und infolgedessen auch das Gesetz zum pauschalen Ausgleich der Kosten bei der Einführung von wiederkehrenden Straßenbeiträgen.

Zur Finanzierung des Um- und Ausbaus von Kommunalstraßen nach dem angestrebten Wegfall der Straßenbeiträge soll schließlich ein neuer § 45a in das Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs (FAG) eingefügt werden. Nach dessen Abs. 1 erhalten die Gemeinden auf Antrag jährlich aus einem Sonderausgleichsfonds eine pauschale Erstattung der Gesamtkosten:

„Gemeinden erhalten auf Antrag jährlich aus einem Sonderausgleichsfonds des Landes für die entfallene Möglichkeit der Erhebung von Straßenbeiträgen eine pauschale Erstattung. Bis zum 31. Dezember 2024 sind diejenigen Gemeinden antragsberechtigt, von denen keine Solidaritätsumlage nach § 28 dieses Gesetzes erhoben wird. Ab dem 1. Januar 2025 sind alle Gemeinden antragsberechtigt.“

Gem. Abs. 2 ist jedoch nur die Hälfte der anrechnungsfähigen Gesamtkosten erstattungsfähig. Hierin liegt ein zentraler Unterschied der beiden Gesetzentwürfe. Der Gesetzentwurf der SPD-Fraktion sieht im neu einzufügenden § 45a FAG lediglich eine pauschalierte Zuweisung zu den

⁴ Hess. LT-Drs. 20/105 neu, S. 1.

⁵ Hess. LT-Drs. 20/105 neu.

Ausgaben der Gemeinden für den Umbau und Ausbau von Kommunalstraßen vor, ohne die Erstattungsfähigkeit bestimmter Anteile der Gesamtkosten, wie es der Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE vorsieht, zu regeln. Wie der Sonderausgleichsfonds finanziert werden soll, wird in § 45a Abs. 3 FAG festgelegt.

„Dem Sonderausgleichsfond führt das Land Hessen jährlich mindestens den Betrag zu, der den zu erwartenden Erstattungen entspricht, mindestens 60 Millionen Euro. Nicht verausgabte Mittel werden zweckgebunden ins nächste Jahr übertragen.“

Nach dem neu hinzugefügten § 45a Abs. 4 FAG soll das Ministerium der Finanzen durch Rechtsverordnung Näheres dazu bestimmen.

Summa summarum zielt der Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE damit wie der Entwurf der SPD-Fraktion darauf ab, über die im Jahr 2018 eingeführte Regelung einer freiwilligen Erhebung von Straßenbeiträgen in § 11 Abs. 1 KAG und § 93 Abs. 2 HGO hinausgehend, die Erhebung von Beiträgen durch die Gemeinde für den Aus- und Umbau von Gemeindestraßen generell für unzulässig zu erklären.

An dem Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE fällt zunächst Folgendes auf: Die dort vorgesehene Aufhebung des § 11 Abs. 4 KAG beträfe auch S. 2 von § 11 Abs. 4 KAG, der sich nicht auf Verkehrsanlagen i.S.v. § 11 Abs. 1 S. 2, sondern auf alle öffentliche Einrichtungen, also auch auf solche des § 11 Abs. 1 S. 1 KAG, beziehen kann. § 11 Abs. 4 KAG zielt grundsätzlich darauf ab, dass nicht die gesamten Kosten für die Schaffung öffentlicher Einrichtungen über Beiträge finanziert werden sollen. Der bisherige S. 1 des § 11 Abs. 4 KAG sieht für den Um- und Ausbau kommunaler Straßen, die überwiegend dem Anliegerverkehr, dem innerörtlichen Durchgangsverkehr und dem überörtlichen Durchgangsverkehr dienen, insoweit – wie erwähnt – einen gestaffelten Anteil (25%, 50%, 75%) vor, der bei der Bemessung des Beitrags außer Ansatz bleibt und damit von der Gemeinde und nicht den Beitragszahlern finanziert werden muss. Eine solche Außerachtlassung eines Ansatzes bei Bemessung des Beitrags ist nach S. 2 des bisherigen § 11 Abs. 4 KAG auch für alle anderen öffentlichen Einrichtungen, für deren Schaffung Beiträge nach § 11 Abs. 1 S. 1 KAG erhoben werden können, vorgesehen. Danach bleibt für andere Einrichtungen, wenn sie neben den Beitragspflichtigen auch der Allgemeinheit die Möglichkeit zur Inanspruchnahme bieten, ein Anteil außer Ansatz, der den Vorteil der Allgemeinheit berücksichtigt. Für diese übrigen Einrichtungen wird insoweit also kein fester Anteil bestimmt, der bei der Beitragserhebung außer Ansatz bleibt.

Die Streichung des gesamten § 11 Abs. 4 KAG, wie sie der Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE vorsieht, könnte somit zur Folge haben, dass bei Schaffung anderer öffentlicher Einrichtungen i.S.d. Abs. 1 S. 1 (keine Verkehrsanlagen) nicht mehr wie bisher gem. § 11 Abs. 4 S. 2 KAG ein Anteil des Beitrags außer Ansatz bliebe, der den Vorteil der Allgemeinheit berücksichtigte, wenn die Einrichtung neben den Beitragspflichtigen auch der Allgemeinheit die Möglichkeit zur Inanspruchnahme dient. Im Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE (Hess. LT-Drs. 20/105 neu) findet sich keine Begründung für diese über die Erhebung von Straßenbeiträgen hinausgehende Auswirkung auf die beitragsfinanzierte Schaffung anderer öffentlicher Einrichtungen. In der Begründung wird insoweit lediglich generell ausgeführt, dass die neue

Regelung dazu beitrage, die Menschen vor Ort zu entlasten.⁶ Würde dem Gesetzentwurf (Hess. LT-Drs. 20/105 neu) entsprechend auch § 11 Abs. 4 S. 2 KAG gestrichen, könnte dies allerdings im Ergebnis gerade zu höheren Beiträgen für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung und Erneuerung anderer öffentlicher Einrichtungen führen, da bei der Beitragserhebung kein Anteil mehr außer Ansatz bliebe, der den Vorteil der Allgemeinheit berücksichtigte, wenn diese die Einrichtung neben den Beitragszahlern ebenfalls in Anspruch nehmen kann. Eine höhere Belastung für Beitragszahler ist damit nicht auszuschließen, sodass die geschilderten potentiellen Folgen der Streichung des kompletten § 11 Abs. 4 KAG wohl nicht beabsichtigt sind.

Im Lichte des Zieles, die Menschen vor Ort zu entlasten, wäre es daher konsequent, nur Satz 1 des § 11 Abs. 4, der sich auf Straßenbeiträge bezieht, zu streichen, den bisherigen S. 2 von § 11 Abs. 4 KAG hingegen beizubehalten.

Daneben sollte der auf Art. 2 des Gesetzentwurfes beruhende Klammerzusatz (Straßenbeiträge) in § 11 Abs. 1 S. 3 KAG gesetzgebungstechnisch überdacht werden:

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

Der Gesetzentwurf will mit der Nennung der Straßenbeiträge im Klammerzusatz lediglich präzisieren, was mit „solche Beiträge“ gemeint ist. Nach der Gesetzessystematik ist an dieser Stelle allerdings keine entsprechende Präzisierung, die zudem als Legaldefinition interpretiert werden können, erforderlich, da der im Rede stehende S. 3 an S. 2 anschließt, in dem Straßenbeiträge definiert werden. Daher sollte der Passus „solche Beiträge (Straßenbeiträge)“ – in Anlehnung an die aktuell geltende Gesetzesfassung – schlicht durch „Straßenbeiträge“ ersetzt werden.

Im Falle der Umsetzung des Gesetzentwurfes der Fraktion DIE LINKE wird auch empfohlen, abweichend von der jetzigen Fassung von Art. 2 Nr. 1 d des Gesetzentwurfes die bisherigen Abs. 5 bis 13 von § 11 KAG 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 unüblich, zumal sie z.B. unvorhersehbare Verweisungsfehler in Gesetzen zur Folge haben kann, die auf die entsprechenden Vorschriften verweisen.

Der Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE sieht eine Finanzierung des Aus- und Umbaus der Gemeindestraßen durch originäre Landesmittel über einen Sonderausgleichsfond vor, der – ähnlich dem Entwurf der SPD-Fraktion – durch Einfügung eines neuen § 45a in das FAG geschaffen werden soll. Erstattungsfähig sind jedoch nur 50 % der anrechnungsfähigen Gesamtkosten für den Aus- und Umbau der Gemeindestraßen, die nach dem Gesetzentwurf nicht mehr über Straßenbeiträge finanziert werden können. Verbleibende Kosten für den Um- und Ausbau kommunaler Straßen müssten die Gemeinden ggf. selbst tragen. Ein weiterer Unterschied zum Gesetzentwurf der SPD besteht in einer zeitlich gestaffelten Antragsberechtigung für Erstattungen aus dem Sonderausgleichsfond. Bis zum 31. Dezember 2024 sind nur diejenigen Gemeinden antragsberechtigt, von denen keine Solidaritätsumlage nach § 28 FAG erhoben wird. Nach § 28 FAG wird von kreisfreien Städten, deren Steuerkraftmesszahl

⁶ Hess. LT-Drs. 20/105 neu, S. 1.

(§ 27 FAG) zzgl. der Schlüsselzuweisung A (§ 23 Abs. 2 S. 1 FAG) höher ist als ihre Ausgleichsmesszahl, eine Umlage erhoben, die der Teilschlüsselmasse der kreisfreien Städte zufließt und als Schlüsselzuweisung B (§ 23 Abs. 3 FAG) an kreisfreie Städte mit geringerer Steuerkraftmesszahl verteilt wird. Danach können bis zum 31. Dezember 2024 die kreisfreien Städte in Hessen (Darmstadt, Frankfurt am Main, Kassel, Offenbach am Main, Wiesbaden) mit hoher Steuerkraftmesszahl keine Kompensation aus dem vorgesehenen Sonderausgleichsfonds für die entfallene Möglichkeit, Straßenbeiträge zu erheben, beantragen.

D. Verfassungsrechtliche Vorgaben

I. Verfassungsrechtliche Vorgaben für die kommunale Selbstverwaltung

1. Allgemein zur Kommunalen Selbstverwaltungsgarantie

Gemeinden werden als selbstverwalteter Teil der demokratisch verfassten Staatsgewalt durch das Grundgesetz und die Landesverfassungen besonders geschützt. Diese verfassungsrechtliche Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung ergibt sich auf Bundesebene aus Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (GG) und in Hessen zusätzlich aus Art. 137 Abs. 3 S. 1 Hessische Verfassung (HV). Diese sog. institutionelle Garantie, welche die Gemeinden als öffentlich-rechtliche Selbstverwaltungskörperschaften verfassungsrechtlich besonders schützt, umfasst drei Schutzebenen: Nach der institutionellen Rechtssubjektgarantie wird die Existenz der Institution Gemeinde allgemein geschützt.⁷ Die objektive Rechtsinstitutionsgarantie gewährleistet hingegen die Befugnis der Gemeinde, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln und ist damit zentral für die Garantie kommunaler Selbstverwaltung.⁸ Schließlich gewährleistet die subjektive Rechtstellungsgarantie der Gemeinde insbes. Rechtsschutz gegen Verletzungen der Rechte aus der institutionellen Rechtssubjektgarantie und der objektiven Rechtsinstitutionsgarantie.⁹

Indem die beiden Gesetzentwürfe der SPD-Fraktion und der Fraktion DIE LINKE die Erhebung von Straßenbeiträgen ausschließen, betreffen sie jeweils das bisherige Recht der Gemeinden, nach ihrem Ermessen Straßenbeiträge aufgrund einer Straßenbeitragssatzung zu erheben oder eben darauf zu verzichten. Die angestrebte Veränderung berührt dabei allein die objektive Rechtsinstitutionsgarantie, die den Gemeinden das Recht garantiert, eigenverantwortlich einen bestimmten Aufgabenkreis wahrzunehmen. Zu diesem Aufgabenkreis gehören nach Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. Die sachliche Reichweite dieser sog. Gemeindehoheiten erstreckt sich von der Gebietshoheit und der Organisationshoheit über die Rechtssetzungshoheit bis hin zur Finanzhoheit.¹⁰

⁷ Nierhaus/Engels, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 28 Rn. 41.

⁸ Nierhaus/Engels, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 28 Rn. 44.

⁹ Nierhaus/Engels, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 28 Rn. 44.

¹⁰ Mehde, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 84. EL August 2018, Art. 28 Abs. 2 Rn. 49 ff.

2. Speziell zur Finanzhoheit der Gemeinden

Zentraler Bestandteil der Finanzhoheit der Gemeinden als Ausprägung der kommunalen Selbstverwaltung ist die Steuer- und Abgabehoheit. Diese ermöglicht den Gemeinden eine eigenverantwortliche Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft. Nach dem BVerfG müssen den Gemeinden neben Finanzausweisungen und der Teilhabe an Landessteuern andere Einnahmequellen zur Verfügung stehen, sodass sie eigenverantwortlich über die Finanzierung ihrer eigenen Aufgabenwahrnehmung entscheiden können.¹¹ In der Hessischen Verfassung ist in Art. 137 Abs. 5 S. 2 HV explizit geregelt, dass der Staat den Gemeinden für die freiwillige öffentliche Tätigkeit in eigener Verantwortung zu verwaltende Einnahmequellen zur Verfügung stellt. Damit zählt auch der Erlass von Abgabensatzungen, durch welche sich die Gemeinden eigene Einnahmequellen schaffen können, grds. zum Kernbereich des verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltungsrechts.¹²

Die danach gewährleistete Finanzhoheit der Gemeinde umfasst jedoch kein allgemeines Steuer- und Abgabenerfindungsrecht.¹³ Nach dem Vorbehalt des Gesetzes ist zudem eine Ermächtigung durch ein Landesgesetz erforderlich, damit die Gemeinde eine belastende Abgabensatzung erlassen kann. Es ist also in jedem Fall eine formellgesetzliche Ermächtigung für die Schaffung von kommunalen Einnahmequellen, die die Bürger belasten, erforderlich. Dies impliziert auch, dass der Landesgesetzgeber grundsätzlich durch formelle Gesetze die Finanzhoheit der Gemeinden näher ausgestalten kann, solange der verfassungsrechtlich geschützte sog. Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung unangetastet bleibt. Ein Eingriff in diesen Kernbereich macht ein Landesgesetz hingegen grds. verfassungswidrig.

II. Zur Verfassungskonformität der Gesetzentwürfe

1. Vereinbarkeit mit der Kommunalen Selbstverwaltungsgarantie

An den verfassungsrechtlichen Vorgaben aus Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 137 Abs. 3 HV sind alle hoheitlichen Maßnahmen, also auch Landesgesetze, zu messen, die die gemeindliche Selbstverwaltung beschränken.

Die Gesetzentwürfe der SPD-Fraktion und der Fraktion DIE LINKE zielen auf eine weitgehende Abschaffung von Straßenbeiträgen und damit auch der entsprechenden Straßenbeitragsatzungen ab. Gemeinden wird durch die Änderungen des § 93 HGO und des § 11 KAG untersagt, eine Beitragssatzung für den Aus- und Umbau von kommunalen Straßen zu erlassen. Damit würde in die Finanzhoheit der Gemeinden, wonach diese eigenverantwortlich über die Finanzierung ihrer eigenen Aufgabenwahrnehmung entscheiden können, eingegriffen.

Die kommunale Selbstverwaltung wird durch Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG jedoch „im Rahmen der Gesetze“ gewährleistet. Auch nach Art. 137 Abs. 1 S. 2 HV obliegt es – wie erwähnt – grds. dem Gesetzgeber, die kommunale Selbstverwaltung auszugestalten. Auch Beschränkungen und

¹¹ BVerfGE 125, 141 (159).

¹² Vgl. BayVerfGH NVwZ 1989, 551, 553.

¹³ NdsStGH NdsVBl. 2007, 239 (244); *Mehde*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 84. EL August 2018, Art. 28 Abs. 2 Rn. 77.

Beeinträchtigungen der kommunalen Finanzhoheit sind somit durch den hessischen Gesetzgeber auf Grundlage formeller Landesgesetze möglich (Gesetzesvorbehalt).¹⁴ Konkret darf der Gesetzgeber den gemeindlichen Aufgabenkreis und auch die Eigenverantwortlichkeit regeln.¹⁵ Dabei kann der Gesetzgeber auch über die gemeindlichen Zuständigkeiten entscheiden.¹⁶

Nicht beschränkt werden darf jedoch der sog. Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung.¹⁷ Zum Kernbereich gehört das Notwendigste, das man der gemeindlichen Kompetenz nicht entziehen kann, ohne identitätsbestimmende Merkmale einer Gemeinde komplett zu beseitigen.¹⁸ Im Bereich der Finanzhoheit konkretisiert Art. 28 Abs. 2 S. 3 Hs. 2 GG, dass den Gemeinden zumindest eine wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle mit Hebesatz zustehen muss.

Aus den kommunalen Selbstverwaltungsgarantien des GG und der Hessischen Verfassung ergibt sich damit für die Gemeinden nicht ein verfassungsrechtlich garantiertes Recht, gerade bestimmte Abgaben – wie vorliegend Beiträge zum Aus- und Umbau von kommunalen Straßen – erheben zu dürfen und entsprechende Abgabensatzungen erlassen zu dürfen. Die Gesetzentwürfe der SPD-Fraktion und der Fraktion DIE LINKE nehmen den Gemeinden insoweit lediglich das Recht, eine bestimmte Abgabe zu erheben, nicht aber etwa alle Einnahmequellen in eigener Verantwortung. Das in den beiden Gesetzentwürfen beabsichtigte Verbot, Straßenbeiträge zu erheben, greift daher nicht den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung ein.

Stattdessen handelt es sich um einen Eingriff in den sog. Randbereich der kommunalen Selbstverwaltung vor, der verfassungsrechtlich jedoch auch nicht schrankenlos möglich ist.¹⁹ So darf den Gemeinden die eigenverantwortliche Bestimmung über bestimmte Einnahmequellen grds. nur entzogen werden, wenn hinreichend gewichtige Gründe dies rechtfertigen.²⁰ Solche hinreichend gewichtige Gründe liegen insbes. dann vor, wenn ansonsten die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung gefährdet ist oder ein unverhältnismäßiger Kostenanstieg verursacht wird.²¹

Beide Gesetzentwürfe zielen darauf ab, die Beitragszahler von Straßenbeiträgen, die für Betroffene eine erhebliche Belastung bedeuten können, zu entlasten.²² Der Gesetzentwurf der SPD-Fraktion begründet die angestrebte Abschaffung von Straßenbeiträgen darüber hinaus auch mit einem Wegfall von „teilweise erheblichen“ Personal- und Sachkosten für die Erhebung von Straßenbeiträgen.²³ Schon die Entlastung der Grundstückseigentümer von starken finanziellen Belastungen durch Straßenbeiträge kann grds. einen hinreichend gewichtigen öffentlichen Grund für den Eingriff in den Randbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie darstellen. Der Eingriff in den Randbereich der Finanzhoheit der Gemeinden wäre demnach verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

¹⁴ BVerfGE 79, 127 (143.)

¹⁵ BVerfGE 56, 298 (312).

¹⁶ BVerfGE 79, 127 (143).

¹⁷ BVerfGE 125, 141 (167).

¹⁸ BVerfGE 125, 141 (168).

¹⁹ *Hellermann*, BeckOK Grundgesetz, 39. Edition 15.11.2018, Art. 28 Rn. 48.

²⁰ *Mehde*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 84. EL August 2018, Art. 28 Abs. 2 Rn. 119.

²¹ *Hellermann*, BeckOK Grundgesetz, 39. Edition 15.11.2018, Art. 28 Rn. 48.

²² Hess. LT-Drs. 20/105 neu, S. 1; Hess. LT-Drs. 20/64, S. 1.

²³ Hess. LT-Drs. 20/64, S. 1.

2. Vereinbarkeit mit dem allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 1 Abs. 1 HV

Nach dem allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG und Art. 1 Abs. 1 HV dürfen gleiche Sachverhalte grds. nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte grds. nicht gleich behandelt werden.²⁴

Beide Gesetzentwürfe bezwecken die Abschaffung von Straßenbeiträgen, die Gemeinden *de lege lata* in Hessen mittels Straßenbeitragssatzungen erheben können. In Gemeinden mit entsprechenden Beitragssatzungen finanzieren die Eigentümer von Grundstücken den Um- und Ausbau der Straßen, die an ihr Grundeigentum grenzen. Würden die Gesetzentwürfe angenommen, dürften Gemeinden in Hessen die Grundstückseigentümer nicht mehr über Beitragszahlungen an der Finanzierung des Um- und Ausbaus entsprechender Straßen beteiligen. Wenn nun Grundstückseigentümer für den Aus- und Umbau entsprechender Straßen vor der Gesetzesänderung Beiträge aufbringen mussten und für den Aus- und Umbau solcher Straßen nach der möglichen Gesetzesänderung eine finanzielle Beteiligung der Grundstückseigentümer ausscheidet, könnten die Gesetzentwürfe intertemporal gegen den allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 1 Abs. 1 HV verstoßen. Derselbe Sachverhalt würde vor und nach der Gesetzesänderung unterschiedlich behandelt.

Der allgemeine Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 1 Abs. 1 HV bietet jedoch grds. keinen Schutz vor Veränderungen durch neue Gesetze.²⁵ Politische und rechtliche Ansichten können sich im Laufe der Zeit ändern, was Gesetzesänderungen und damit eine unterschiedliche rechtliche Behandlung von gleichen Sachverhalten in der Zeit unvermeidbar machen kann, ohne dass darin jeweils ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 1 Abs. 1 HV zu erblicken wäre. Das Demokratieprinzip ermöglicht der Legislative diese Offenheit für zukünftige Änderungen.²⁶ Gesetzgebungsbefugnis ist insoweit notwendig auch Änderungsbefugnis.²⁷

Eine Abschaffung der Möglichkeit für Gemeinden, Straßenbeitragssatzungen zu erlassen, wäre daher im Ergebnis auch nicht gem. Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 1 Abs. 1 HV unzulässig.

III. Ergebnisse

Beide Gesetzentwürfe liegen insgesamt im Rahmen des Gestaltungsspielraums, den der Gesetzgeber bei der Regelung der kommunalen Finanzhoheit hat. Das Recht der Gemeinden, eigenverantwortlich über Einnahmenquellen neben den Finanzaufweisungen des Landes bestimmen zu dürfen, wird nicht in verfassungswidriger Weise beeinträchtigt. Die geplanten Regelungen verstoßen auch nicht gegen die verfassungsrechtlichen Gleichheitsgrundrechte.

gez. Prof. Dr. Dr. Martin Will

²⁴ Kischel, BeckOK Grundgesetz, 40. Edition 15.02.2019, Art. 3 Rn. 14.

²⁵ P. Kirchhoff, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 85. EL November 2018, Art. 3 Abs. 1 Rn. 333.

²⁶ Kischel, BeckOK Grundgesetz, 40. Edition 15.02.2019, Art. 3 Rn. 102.

²⁷ P. Kirchhoff, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 85. EL November 2018, Art. 3 Abs. 1 Rn. 334.

Der Magistrat der Stadt Alsfeld - Postfach 1560 - 36295 Alsfeld

Vorsitzenden des Innenausschusses
des Hessischen Landtages
Schlossplatz 1 – 3
65183 Wiesbaden

EINGEGANGEN

23. April 2019

HESSISCHER LANDTAG

**Mündliche Anhörung im Innenausschuss des Hessischen Landtages
zu den Gesetzentwürfen zur Abschaffung von Straßenbeiträgen in
Hessen, Drucksachen 20/64 und 20/105**

Alsfeld, den 12.04.2019

Sachbearbeiter: Verena Mühlberger /mb
Sammel-Nr.: (06631) 182-0
Durchwahl: (06631) 182-134
Telefax: (06631) 182-7134
E-mail: v.muehlberger@stadt.alsfeld.de
Dienstgebäude: Weinhaus
Zimmer-Nr.: 206

Aktenzeichen (bitte angeben):
13-969.60 3-straßenbeitragssatzung
Schriftstück-Nr.: 115519

Öffnungszeiten

Montag: 8.30 – 16.00 Uhr
Dienstag: 8.30 – 12.00 Uhr
Mittwoch: 8.30 – 12.00 Uhr
Donnerstag: 10.00 – 18.00 Uhr
Freitag: 8.30 – 12.00 Uhr

Alsfeld im Internet: <http://www.alsfeld.de>

Sehr geehrte Damen und Herren,

eine persönliche Teilnahme an der mündlichen Anhörung am 09.05.2019 ist leider nicht möglich. Wir möchten aber trotzdem zu den Gesetzentwürfen zur Abschaffung von Straßenbeiträgen in Hessen folgendermaßen Stellung nehmen:

Die Stadt Alsfeld erließ 1996 eine Straßenbeitragssatzung, nachdem sie durch den Vogelsbergkreis als Aufsichtsbehörde im Rahmen der Haushaltsgenehmigung aufgrund der angespannten Haushaltssituation darauf hingewiesen wurde. Bereits durch die Änderung des Hessischen Kommunalabgabengesetzes zum 01.01.2013 und der damit eröffneten Möglichkeit zur Erhebung von wiederkehrenden Straßenbeiträgen wurde auch in Alsfeld über die Erhebung von Straßenbeiträgen debattiert. Diese Diskussion flammte im vergangenen Jahr wieder auf, nachdem mit dem Gesetz zur Neuordnung der Erhebung von Straßenbeiträgen vom 28.05.2018 die Verpflichtung zur Straßenbeitragserhebung gestrichen wurde. Gerade in den ländlichen Gemeinden, wo die Grundstücke größer geschnitten sind, werden die oft recht hohen Straßenausbaubeiträge von den Eigentümern als ungerecht und unzumutbar empfunden.

Daher hat die Stadtverordnetenversammlung der Stadt Alsfeld in ihrer Sitzung am 28.03.2019 die bestehende Straßenbeitragssatzung rückwirkend zum 07.06.2018 (Inkrafttreten des Gesetzes zur Neuordnung der Erhebung von Straßenbeiträgen vom 28.05.2018) aufgehoben. Außerdem wird aus Gründen der Gleichberechtigung nach einer Möglichkeit zur Rückzahlung der bereits in der Vergangenheit erhobenen Straßenbeiträgen gesucht.

Die sich ergebenden Einnahmeverluste müssen natürlich kompensiert werden. Dies schränkt die finanziellen Spielräume der Gemeinden und Städte zum notwendigen Investitionsbedarf für das gemeindliche Straßennetz zusätzlich ein. Auch wenn der Landesgesetzgeber argumentiert, mit der letztjährigen Gesetzesänderung die Selbstverwaltung der Kommunen gestärkt zu haben, wären bei der Änderung der gesetzlichen Vorschriften auch Regelungen zur Finanzierung der Einnahmeausfälle nötig gewesen. Durch das jetzige Gesetz werden insbesondere die finanzschwachen Kommunen benachteiligt, da ihnen nur eine hypothetische, aber nicht finanzierbare Möglichkeit der Nichterhebung von Straßenausbaubeiträgen eingeräumt wird.

Daher benötigen die Städte und Gemeinden vom Land Hessen Finanzhilfen entsprechend der Länge des Straßennetzes und der Einwohnerdichte um die Straßeninfrastruktur erhalten zu können, ohne ihre Bürger dafür zusätzlich belasten zu müssen. Außerdem sollte eine gesetzliche Möglichkeit geschaffen werden, bereits erhobene Straßenbeiträge aus Gerechtigkeitsgründen zurückzahlen zu können.

Aus diesem Grund erhoffen wir eine entsprechende Nachbesserung der gesetzlichen Grundlagen für den Bereich der Straßenausbaubeiträge.

Mit freundlichen Grüßen



Stephan Paule
Bürgermeister



AVgKD Breiter Rain 15 96479 Weitramsdorf

Hessischer Landtag
An den Vorsitzenden des Innenausschusses
Herrn MdL Christian Heinz
per Adresse Claudia Lingelbach
Geschäftsführerin des Innenausschusses
Postfach 3240
65022 Wiesbaden
per Emailadresse: C.Lingelbach@ltg.hessen.de

Wiesbaden-Berlin-Coburg,
20. April 2019

**Betrifft: mündliche Anhörung des Innenausschusses
am 9. Mai 2019**

Hier: Schriftliche Stellungnahme

*Gesetzentwurf Fraktion der SPD „Gesetz zur vollständigen Abschaffung von
Straßenausbaubeiträgen - Drucksache 20/64 –*

Dringlicher Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE

*Gesetz zur Aufhebung von Straßenbeiträgen in den hessischen Kommunen
- Drucks. 20/108neu -*

Sehr geehrter Herr Vorsitzender MdL Heinz, sehr geehrte Frau Geschäftsführerin
Lingelbach, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete und Mitglieder des
Ausschusses,

wir danken Ihnen für Ihre Einladung und werden selbstverständlich an der
mündlichen Anhörung teilnehmen. In der Anlage übersenden wir Ihnen vorab unsere
schriftliche Stellungnahme. Für Rückfragen und weitere Auskünfte stehen wir gerne
zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Rainer Kalwait



Schriftliche Stellungnahme zu beiden Gesetzentwürfen

Ungerechtigkeit und Willkür durch kommunale Straßenausbaubeitragssatzungen

Das Land Hessen ermächtigt seine Kommunen mit dem Hessischen Kommunalabgabengesetz (§6 Hess KAG) zur Erhebung von Beiträgen für den kommunalen Straßenbau. Der den Kommunen durch das Hess 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 Hess KAG und Straßenreparatur bzw. –Unterhaltung sind inhaltlich nur schwer voneinander zu trennen. Das zeigen schon die zahlreichen technischen Definitionsversuche. Der gravierendste Unterschied besteht gemäß HESS 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 §6 Hess KAG wird die Kommune ermächtigt, freihändig zu entscheiden, welche Straße nach Hess KAG „ausgebaut“ und welche repariert werden. Der Gesetzeswortlaut ermöglicht den Kommunen damit, 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 vergleichbaren 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, und erweckt bei den Anliegern den Eindruck einer „Lotterie“.

Juristisch anzugreifen ist diese Handlungsweise deshalb nicht, weil keine Straße mit einer anderen vollkommen identisch ist und damit praktisch kein justitierbarer Nachweis zu führen ist.

Auch wird die Erneuerung einer Straße als solche gelegentlich nur vorgeschoben, um die nicht beitragsfähigen Aufwände zur Erneuerung von Schmutz- und Regenwasserkanälen und anderen Leitungen über die Straßenausbaubeiträge (zumindest teilweise mit Hilfe von Massepauschalen) abzuwälzen. Dieser verbreiteten Praxis treten wir mit aller Entschiedenheit entgegen. Oftmals stellt sich sogar heraus, dass die Kommune bereits Beihilfen und Zuschüsse für diese Arbeiten erlangt hat, ohne diese bei der Berechnung der Beitragsbescheide für Straßenausbaubeiträge beim Gemeindeanteil anzurechnen und damit zuvor abzuziehen. Diese Praxis lehnen wir als rechtswidrig ab.



Wir sehen somit 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 unterschiedliche Beihilfe- und Zuwendungskriterien

Zusätzliche Ungerechtigkeit innerhalb einer Kommune entsteht dadurch, dass es innerhalb einer Kommune neben den beiden unter a. beschriebenen Fällen für einzelne Straßen und Wege unterschiedliche Beihilfen und Zuwendungen für einen kommunalen Haushalt eingeworben werden können, während dies je nach Klassifizierung für andere Kommunen entweder gar nicht möglich ist, oder solche Zuschüsse durch den Zuwendungsgeber ausdrücklich für den Einsatz für vollkommen andere Zwecke bestimmt werden können. Ein Beispiel hierfür ist die seitens des Landes Hessen über die Landkreise an die Kommunen ausgereichten Strukturförderungsmittel, die jedoch je nach Landkreis durch diesen beispielsweise für den Einsatz für den Breitbandausbau definiert werden können, sodass die Gemeindestraßen leer ausgehen müssen.

Hinzu tritt die Situation im ländlichen Wegebau, der im Land Hessen eine besondere Bedeutung hat, allerdings vollkommen anderen Beihilfe- und Zuwendungsmaßgaben folgt. Dies alles kann dazu führen, dass innerhalb einer Kommune sehr unterschiedliche Beitragsberechnungen zur Anwendung kommen, sodass bei einem Teil der Straßenanlieger keine Beiträge, bei einem anderen Teil die vollen einmaligen Beiträge und bei einem dritten Teil eine ganz andere Beitragsberechnungsmethode zur Abrechnung kommen können.

2. Ungerechtigkeit innerhalb des Landes Hessen

Die Ungerechtigkeit innerhalb von Hessen besteht darin, dass durch die vorgebliche Entscheidungskompetenz in den Kommunalverwaltungen vor Ort die Kommunen buchstäblich von Kirchturn zu Kirchturn ohne oder mit Straßenausbaubeiträgen belastet werden, und zudem die Höhe der Beiträge in den örtlichen Straßenausbaubeitragssatzungen in unterschiedlicher Höhe angesetzt werden. Hinzu kommt, dass in Hessen die Zahl der Kommunen, die sich -zumeist auf Druck betroffener Anlieger- für die Abschaffung der örtlichen Beitragssatzungen aussprechen, in den letzten Jahren bzw. Monaten deutlich zugenommen hat, dass dadurch die Ungerechtigkeit nochmals zusätzlich gesteigert wird. Inzwischen ist in Hessen der Anteil von Kommunen mit Straßenausbaubeitragssatzungen auf deutlich unter 50 % der Kommunen abgesunken, mit weiter fallender Tendenz, wobei hier längst auch Landkreisgrenzen verschwimmen.

Diese Realität des „Flickenteppichs“ bei den Straßenausbaubeitragssatzungen in Hessen widerspricht nicht nur der Schaffung gleicher Lebensbedingungen (Art. 72 GG), sondern geht inzwischen so weit, dass dies sogar zu einem Faktor bei der Standortwahl zuziehender Familien und bei der Unternehmensansiedlung geworden ist.

Durch all dies 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, Bayern und in Hamburg abgeschafft



worden. Weitere Bundesländer haben erklärt, die Regelungen mit Wirkung zum 1.1.2019 abzuschaffen.

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

§ 11 (1) Satz 1 Hess KAG lautet: (1) ¹Die Gemeinden und Landkreise können zur Deckung ihres Aufwands für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung und Erneuerung ihrer öffentlichen Einrichtungen Beiträge erheben. ²Die Gemeinden können für den Umbau und Ausbau der öffentlichen Straßen, Wege und Plätze (Verkehrsanlagen), der über die laufende Unterhaltung und Instandsetzung hinausgeht, Beiträge erheben. ³Soweit die öffentlichen Verkehrsanlagen im Außenbereich liegen, können die Gemeinden Straßenbeiträge auch für die Herstellung erheben. ⁴Die Beiträge werden von den Grundstückseigentümern erhoben, denen die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Einrichtungen nicht nur vorübergehende Vorteile bietet.

§ 11 (5) Satz 1 und 2 Hess KAG lauten:

(1) ¹Die Gemeinden können durch Satzung bestimmen, dass anstelle der Erhebung einmaliger Beiträge nach § 11 Abs. 1 Satz 2 die jährlichen Investitionsaufwendungen für den Umbau und Ausbau ihrer öffentlichen Verkehrsanlagen als wiederkehrende Beiträge auf die im Abrechnungsgebiet nach Abs. 2a oder 2b gelegenen Grundstücke verteilt werden. ²Der wiederkehrende Beitrag wird für den besonderen Vorteil erhoben, der durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme der im Abrechnungsgebiet gelegenen Verkehrsanlagen geboten wird; er darf ausschließlich für die in Satz 1 genannten Investitionsmaßnahmen verwendet werden.

Jeder Straßenanlieger – bis auf die Anlieger der sogenannten Altstraßen – 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 kein – auch kein hypothetischer – Wertverlust des Anliegers ebenso wenig wie eine Wertsteigerung bei einer Erneuerung einer Straße.. Der Wertverlust des kommunalen Grundstücks wirkt sich nicht auf den Wert des Anliegergrundstücks aus. Durch die Straßenerneuerung im Rahmen des Straßenausbaus wird lediglich der alte Zustand wiederhergestellt. 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.

Da viele hessische Kommunen in den letzten Jahrzehnten den Unterhalt der Straßen sträflich vernachlässigt haben, ist nun in vielen Fällen eine Straßenerneuerung erforderlich. Wird unter solchen Voraussetzungen die Straße nach Straßenausbaubeitragssatzung ausgebaut, bedeutet das, dass die Anlieger dafür bezahlen müssen, dass die Kommune ihre Pflichten nicht erfüllt hat.

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 des größten Teils des Investitionsaufwands auf Grundstückseigentümer.. Die Kommunen werden mit dem Hess KAG damit 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, wenn in beiden Fällen von einer vergleichbaren Standzeit von mindestens 20 Jahren ausgegangen wird. .

Durch die zunehmende Nutzung des Straßenausbaus nach Hess 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 bisherige 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 Hess 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 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 bisherige Gesetz zum Aufbau der Bürokratie in Kommunen und Landratsämtern!

E. Aufbau einer zusätzlichen Bürokratie bei den Verwaltungsgerichten

Von Straßenausbau betroffene Anlieger wissen sich oft nicht anders zu wehren als durch Klagen vor den Verwaltungsgerichten. Diese werden zunehmend mit Klagen der Bürger überhäuft. Dies führt in den ohnehin überlasteten Verwaltungsgerichten zum Prozessstau und im Ergebnis zu mehr Richter- und Verwaltungsstellen, somit zu einem Aufbau von Bürokratie in den Verwaltungsgerichten. Mit der Beibehaltung der bisherigen Gesetzeslage lässt die Landesregierung zu, dass zehntausende von Anliegern sich in ihrer Not in häufig aussichtslose Verwaltungsgerichtsverfahren stürzen. Dies führt zu einem erheblichen Wähler- und Staatsverdruss und damit zu einem Vertrauensverlust der entsprechenden politischen Parteien.

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

F. Wiederkehrende Beiträge haben sich nicht als Lösung, sondern als Verschlimmerung des Problems erwiesen

Die in Hessen mit der Novelle 2013 ermöglichten wiederkehrenden Beiträge gemäß §11a HESS KAG und die finanzielle Förderung wiederkehrender Beiträge hat man geglaubt, die Situation würde entschärfen. In den Kommunen erhöht sich der Verwaltungsaufwand im Abrechnungsgebiet

1. durch die bei Einführung wiederkehrender Beiträge erforderliche Bestandsaufnahme
2. durch jede einzelne im Abrechnungsgebiet enthaltene Straße



3. wegen der rechtlichen Unsicherheiten, weil kein ordentlicher Nachweis eines zurechenbaren individuellen Vorteils geführt werden kann
4. Der Aufwand vervielfacht sich auch noch durch die regelmäßig erforderlichen Aktualisierungen.

Viele Kommunen nehmen daher die neuen Möglichkeiten nicht an. Diese erscheinen eher als ein 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. Kommunalen 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 Bundesautobahnen, Bundesstraßen, Landesstraßen und Kreisstraßen 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 damit ausgelöste planmäßige Benachteiligung von Anliegern und Grundstückseigentümern

H. Negative Auswirkungen auf die Akzeptanz von Politik, insb. Regierungspolitik in Hessen

Wie in anderen Bundesländern wird auch in Hessen durch nicht wenige Parlamentarier argumentiert, landeseinheitliche Regelungen hinsichtlich der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen würden einen schweren Eingriff in die Kompetenz und Selbstverwaltung der Kommunen bedeuten, der abzulehnen sei, und dies wird auch von den kommunalen Spitzenverbänden so vertreten.

Diese Auffassung und Praxis lehnen wir ab. Bei dieser Argumentation geht völlig verloren, dass sich aus dem Hessischen Straßengesetz (§9 HessStrG) einheitlich die Verpflichtung zur laufenden Instandhaltung der der Baulast unterstehenden entsprechenden Straßen ergibt - hinsichtlich der Gemeindestraßen ist dies also völlig unabhängig vom Bestehen einer Straßenausbaubeitragssatzung grundsätzlich eine kommunale Pflichtaufgabe. Soweit diese Instandhaltung jedoch jahrelang nicht, nicht fachgerecht oder nicht regelmäßig erfolgt – und dies ist leider in sehr vielen Gemeinden Hessens der Fall - wäre ein Ausweichen in einen Ausbau formal rechtlich gar nicht zulässig. Damit würde und wird faktisch lediglich eine fortgesetzte Amtspflichtverletzung verschleiert. Kein Wunder, dass die Kommunalverbände die Beibehaltung dieser Regelungen (und Verschleierungen) mit Nachdruck fordern!

Hinzu kommt, dass in den Kommunen eine Bürgerbeteiligung - wenn überhaupt - so in aller Regel erst nach einem Ausbaubeschluss erfolgt, sodass sich diese allenfalls auf die Farbe der Pflastersteine oder die Anordnung des Gehsteigs erstreckt, also das „wie“ eines Ausbaus, während zu einem „ob“ eines Ausbaus der betroffene Anlieger nicht gehört wird. Dies ist besonders deswegen so schwerwiegend, weil immer ein Einzelner mit der Verwaltung konfrontiert wird, der bei den absehbar



sich entwickelnden Auseinandersetzungen in seiner persönlichen Lebensführung häufig bis hin zu schweren gesundheitlichen Problemen belastet und einen unmittelbaren Eingriff nicht nur in seine Finanzen, sondern seine ganze Lebensführung in seinem direkten Lebensumfeld unmittelbar erdulden muss. Dies ist in aller Deutlichkeit abzulehnen.

Somit bedeutet die Beibehaltung der derzeitigen Gesetzgebung eine große volkswirtschaftliche Ressourcenvergeudung und ist nicht geeignet, das Vertrauen der Menschen in die Verwaltung und die Politik zu stärken, sondern wirkt genau entgegengesetzt zugunsten zunehmender Politikverdrossenheit.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Mehrheitsfraktion CDU in Hessen als Regierungspartei die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge ablehnt, während die CDU im benachbarten Rheinland-Pfalz die Abschaffung befürwortet, die CDU in Berlin und die Schwesterpartei CSU in Bayern als Regierungsparteien die Straßenausbaubeiträge abgeschafft haben. Umgekehrt ist es bei der SPD, die in Hessen die Beiträge abschaffen will, in Rheinland-Pfalz als Regierungspartei diese aber beibehalten will. Auch diese unklare, durch keine sachlichen Argumente begründeten Auffassungsunterschiede in unterschiedlichen Bundesländern, Städten und Gemeinden lassen die Politikverdrossenheit wachsen.

Zusammenfassung:

Die beiden vorliegenden Gesetzentwürfe sind daher gut geeignet, die o.a. angesprochenen Probleme in Hessen und die Unzufriedenheit der hessischen Bevölkerung mit den bisherigen Regelungen zu Straßenausbaubeiträgen im Hessischen KAG und den damit verbundenen haushaltsrechtlichen Bestimmungen zu beseitigen und die kommunale Selbstverwaltung auf die wesentlichen Prozesse zu reduzieren sowie Bürokratie abzubauen. Soweit der Gesetzentwurf auch noch die Kommunen verpflichten und ggf. durch Landeszuschüsse begünstigen würde, Reparaturen im Strassenbau den Vorzug vor Neubau zu geben, können Investitionsmittel in sehr großem Umfang (bei einer nachweisbaren Kostenersparnis von 80%) für den eigentlichen Zweck des kommunalen Straßenbaus freigesetzt werden. Hinzu kommt noch der Zeitvorteil, der bei Reparatur zu Neubau ebenfalls etwa das Verhältnis 1:50 ausmacht.

Wir empfehlen, angesichts der absehbaren Härtefälle bei der Abschaffung der Straßenausbaubeiträge beide Gesetzesentwürfe um Härtefallbestimmungen und ggf. einen Härtefallfonds zu ergänzen

Wiesbaden - Berlin – Coburg, den 20. April 2019