



Straßenausbaubeiträge - ein Instrument zur Finanzierung der Instandhaltung von Gemeindestraßen?



Bachelorarbeit

zur Erlangung des Grades eines
Bachelor of Law (LL.B.)
im Studiengang gehobener Dienst - Allgemeine Finanzverwaltung

Studienjahr 2018/2019

Erstgutachter: Prof. M. Grau

Zweitgutachter: I.-M. Greiner

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	IV
Abbildungsverzeichnis	VIII
Verzeichnis der Anlagen	IX
1 Einleitung	1
2 Historische Entwicklung der Beiträge für den Straßenbau	3
3 Konkurrenz Erschließungsbeitragsrecht und Straßenausbaubeitragsrecht	4
4 Gesetzliche Regelungen zum Erschließungsbeitragsrecht	5
5 Gesetzliche Regelungen zum Straßenausbaubeitragsrecht	7
6 Klärung Begrifflichkeiten des Straßenausbaubeitragsrecht	8
6.1 Die Straßenausbaulast und die Straßenausbausatzung	8
6.2 Der Abgabebegriff „Beitrag“	9
6.3 Der Vorteilsbegriff im Straßenausbaubeitragsrecht	10
6.4 Abrechnungsfähige Ausbaumaßnahmen	12
6.4.1 Beispiele zur Straße:	13
6.4.2 Beispiele zur Straßenbeleuchtung	14
7 Straßenausbaubeiträge in den Ländern	15
7.1 Einmalige Beitragserhebung muss erfolgen	16
7.2 Wiederkehrende Beitragserhebung	19
7.3 Wahlfreiheit bei der Beitragserhebung	22
7.4 Beitragserhebungsverbot und keine Regelungen zur Beitragserhebung	26
7.5 Besondere Straßenabnutzung	30

8	Weiterentwicklungsmöglichkeiten der Straßenausbaubeiträge ..	31
8.1	Rangfolge der Finanzierungsarten für die Kommunen	31
8.2	Billigkeitsregelungen	32
8.2.1	Möglichkeit der Ratenzahlung.....	32
8.2.2	Tiefenmäßige Begrenzung	33
8.2.3	Zinslose Stundung oder Erlass von Beiträgen	34
8.3	Refinanzierung über die Grundsteuer	36
8.3.1	Grundsteuerbefreiung.....	37
8.3.2	Grundsteuer ist nicht zweckgebunden.....	38
8.3.3	Abgrenzung von Beitragspflichtig zu Grundsteuerpflichtig....	38
8.3.4	Grundsteuer nach BetrKVO auf Mieter umwälzbar.....	39
8.3.5	Berechnung der Grundsteuer verfassungswidrig.....	39
8.4	Hebung der Grunderwerbsteuer.....	41
8.5	Sonstige Lösungsmöglichkeiten.....	42
9	Einschätzung und Ausblick	43
10	Literaturverzeichnis	47
11	Erklärung des Verfassers.....	51

Abkürzungsverzeichnis

A.	Auflage
Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
ADAC	Allgemeiner Deutscher Automobil-Club
AO	Abgabenordnung
Art.	Artikel
AZ	Aktenzeichen
BauGB	Baugesetzbuch
Bay	Bayern
BayGO	Bayrische Gemeindeordnung
BB/Bbg.	Brandenburg
BbgKVerf	Kommunalverfassung des Landes Brandenburg
BdSt	Bund der Steuerzahler
BetrKVO	Betriebskostenverordnung
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BremGebBeitrG	Bremisches Gebühren- und Beitragsgesetz
BSZ	Bayrische Staatszeitung
Buchst.	Buchstabe
BVB/Freie Wähler	Brandenburger Vereinigte Bürgerbewegungen/Freie Wähler
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht

BW	Baden-Württemberg
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
d.h.	das heißt
Drs.	Drucksache
e.V.	eingetragener Verein
f.	folgende
FAG	Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich
FDP	Freie Demokratische Partei
ff.	fortfolgende
Freie Wähler/BMV	Freie Wähler/Bürger für Mecklenburg-Vorpommern
GE	Gesetzentwurf
GemO/GO	Gemeindeordnung
GemStrStatG	Gesetz über die Statistik der Straßen in den Gemeinden
GG	Grundgesetz
GrStG	Grundsteuergesetz
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HE	Hessen
HGO	Hessische Gemeindeordnung
Hrsg.	Herausgeber
i.H.v.	in Höhe von
KAG	Kommunalabgabengesetz
KommJur	Der Kommunaljurist
KommP	KommunalPraxis

KStZ	Kommunale Steuer-Zeitschrift
KSVG	Kommunalselbstverwaltungsgesetz
KV	Kommunalverfassung
KVG	Kommunalverfassungsgesetz
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LSA	Sachsen-Anhalt
LT	Landtag
LV	Landesverfassung
MDR	Mitteldeutscher Rundfunk
M-V	Mecklenburg-Vorpommern
NKAG	Niedersächsisches Kommunalabgabengesetz
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht - Rechtsprechungs-Report
OVG	Oberverwaltungsgericht
PM	Pressemitteilung
PRFluchtIG	Preußisches Fluchtliniengesetz
RBB24	Rundfunk Berlin-Brandenburg
RLP	Rheinland-Pfalz
Rn.	Randnummer
S.	Satz/Seite

SächsKAG	Sächsischen Kommunalabgabengesetzes
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
s.o.	siehe oben
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
Strabs	Straßenausbaubeiträge
StrG	Straßengesetz
StrWG	Straßen- und Wegegesetz
ThürKAG	Thüringer Kommunalabgabengesetz
ThürKO	Thüringer Kommunalordnung
u.Ä.	und Ähnliche
VDGN	Verband Deutscher Grundstücknutzer
VGH	Verfassungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VSSD	Verein „STOP von Straßenausbaubeiträgen in Deutschland“

Abbildungsverzeichnis

- Titelbild** Beispielbild für eine Straßensanierung einer Anliegerstraße;
eigene Quelle
- Abb. 1** Skizze eines Straßenaufbaus; DrieHaus, Kommunalabgaben-
recht, § 8 Rn. 289b **Seite 14**
- Abb. 2** Verteilung der Straßenausbaubeiträge pro Jahr in Berlin; Ge-
setzesvorlage des Berliner Senats vom 26.04.2012, Drs.
17/0282 - Gesetz zur Aufhebung des Straßenausbaubeitrags-
gesetzes **Seite 28**
- Abb. 3** Verteilung der Straßenausbaubeiträge pro Jahr in Hamburg;
Gesetzesvorlage des Hamburger Senats vom 28.06.2016,
Drs. 21/5037 - Gesetzentwurf zur Änderung des Hamburgi-
schen Wegegesetzes und der Einheitssätze-VO **Seite 29**

Verzeichnis der Anlagen

- Anlage 1 - Winsen, Hand- und Spanndienste
- Anlage 2 - Preußisches Fluchtliniengesetz (Straßen- und Baufluchtengesetz) von 1875
- Anlage 3 - Preußisches Kommunalabgabengesetz
- Anlage 4 - Thüringer Allgemeine - Aus für Straßenausbaubeiträge
- Anlage 5 - MDR - Kabinett beschließt Abschaffung
- Anlage 6 - PM des VDBG
- Anlage 7 - RBB24 - Abschaffung Straßenausbaubeiträge
- Anlage 8 - Gutachten Parlamentarischer Beratungsdienst BB - Möglichkeiten zur Entlastung der Anlieger im Recht der Straßenbau- und Erschließungsbeiträge
- Anlage 9 - BdSt NRW - Wie weiter?
- Anlage 10 - BVB/Freie Wähler Brandenburg - Volksinitiative
- Anlage 11 - Freie Wähler Sachsen-Anhalt - Volksinitiative
- Anlage 12 - Steinmetz/Hiersemenzel - Kieler Nachrichten
- Anlage 13 - ADAC Informationsbroschüre von 2010 - Beiträge der Anwohner zum Straßenausbau in Städten und Gemeinden
- Anlage 14 - PM Bay. Innenministerium - Volksbegehren zurückgezogen
- Anlage 15 - BSZ - Weiter Ärger um Straßenausbaubeiträge
- Anlage 16 - BSZ - Strabs - Klarheit bis März
- Anlage 17 - Winsen Haushalt 2018
- Anlage 18 - Winsen - Beschluss Gemeinderat vom 30.01.2018, Zweckbindungsbeschluss für Grundsteuereinzahlungen
- Anlage 19 - Kommunal - Grundsteuer
- Anlage 20 - Mlodoch - Hannover Parkgebühren
- Anlage 21 - Freie Wähler Bayern Volksbegehren
- Anlage 22 - Freie Wähler M-V - Rückenwind

1 Einleitung

Diese Arbeit beschäftigt sich mit den bestehenden Regelungen zu Straßenausbaubeiträgen in Deutschland. Aufgrund der aktuellen finanz-, verkehrs- und sozialpolitischen Diskussionen zu diesem Thema und daraus resultierende politische Entscheidungen kann dies nur eine Momentaufnahme mit Stand Februar 2019 darstellen.

Das Gemeindestraßennetz wird statistisch nicht mehr erfasst.¹ Man geht von einem Anteil von 66,52 Prozent am Gesamtstraßennetz aus. Das Gesamtstraßennetz von Deutschland beträgt 687.318 km, demzufolge liegen ca. 457.000 km Straßen in der Straßenbaulast der Gemeinden.²

Dieses kommunale Straßennetz muss ständig instandgehalten und erneuert werden. Das stellt die Kommunen vor enorme finanzielle Herausforderungen.

Kommunen stehen vor der Herausforderung, dass ein erheblicher Anteil der Straßen erneuerungsbedürftig ist. Aufgrund des Lebenszykluses einer Straße (25-40 Jahre) und der Planungssicherheit der Kommune³ kommt nur eine langfristige und nachhaltige finanz- und verkehrspolitische Sichtweise für die politischen Entscheidungsträger in Betracht. Denn ob und wie Straßenausbaubeiträge erhoben werden, ist immer ein politischer Abwägungsprozess. Es wird jedes Mal aufs Neue diskutiert, wie viele Haushaltsmittel für den Straßenbau zur Verfügung gestellt werden.

Diese Bachelorarbeit geht der Frage nach, wie die Kommune mit der gewachsenen Straßenbaulast umgeht und welche Möglichkeiten zur Finan-

¹ Gesetz über die Statistik der Straßen in den Gemeinden (GemStrStatG) vom 01.02.1971, BGBl. I S. 81 und vom 07.04.1975, BGBl. I S. 830 wurde zum 30.04.1986 aufgehoben, zitiert bei: Der Elsner, Handbuch für Straßen- und Verkehrswesen 2016, S. 108.

² Der Elsner, Handbuch für Straßen- und Verkehrswesen 2016, S. 107.

³ Vgl. Steenbock, KommP spezial 2/2018, S. 80.

zierung und Beteiligung der Anlieger über Straßenausbaubeiträge vorhanden sind. Hierfür werden die Bundesländer betrachtet, die unterschiedliche Finanzierungsmöglichkeiten für den Straßenausbau gewählt haben.

Diese Arbeit geht nicht auf die besonderen Rechtsgrundlagen für die neuen Bundesländer ein.

Nach einer Abgrenzung des Straßenausbaubeitragsrechts vom Erschließungsbeitragsrecht und Darstellung der Gesetzesgrundlagen werden die Begrifflichkeiten im Sinne des Ausbaubeitragsrechts kurz geklärt und die Bundesländer in ihrer Art der Beitragserhebung zusammengefasst.

Dabei steht die aktuelle Entwicklung im Straßenausbaubeitragsrecht mit ihren Kritikpunkten und die Weiterentwicklungsmöglichkeiten im Mittelpunkt.

Hinweis:

Im Folgenden wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit ausschließlich die männliche Form benutzt.

2 Historische Entwicklung der Beiträge für den Straßenbau

Während man zu vorindustriellen Zeiten sogenannte Hand- und Spanndienste hatte, um die Einwohner einer Gemeinde zur Verrichtung von Arbeiten an öffentlichen Einrichtungen wie Straßen zu beteiligen und damit die kommunale Last auf viele zu verteilen, ist dies in Anbetracht des gewachsenen Straßennetzes und technischer Anforderungen an eine Straße nicht mehr möglich.

Vereinzelt im ländlichen Raum sind diese Hand- und Spanndienste noch vorhanden, aber nicht mehr, um Straßen herzustellen oder instand zu halten, sondern um kleinere Dienstleistungen (jährliche Aufräumaktionen u.Ä.) für die Gemeinde zu verrichten.⁴ Aber auch heute noch finden sich gesetzliche Normen dafür in Baden-Württemberg und Bayern.⁵

In Preußen wurden seit 1875 nach dem Preußisches Fluchtliniengesetz⁶ Erschließungsbeiträge erhoben. Schon 1893, mit Erlass des Preußischen Kommunalabgabengesetzes, wurden auch die Kosten für Herstellung und Unterhaltung von den Grundeigentümern und Gewerbetreibenden, denen hieraus ein wirtschaftlicher Vorteil erwachsen ist, als Beiträge zu den Kosten der öffentlichen Einrichtung (Veranstaltung) erhoben⁷. Nach dem Krieg haben die Bundesländer diese ebenfalls eingeführt, aber nicht einheitlich, was nun zu Diskussionen führt und auch Wahlen beeinflussen kann.

⁴ Anlage 1 - Winsen, Hand- und Spanndienste.

⁵ §10 Abs. 5 GemO BW, Art. 24 Abs. 1 Nr. 4 BayGO.

⁶ Anlage 2 - § 15 PRFluchtIG.

⁷ Anlage 3 - § 9 Preußisches Kommunalabgabengesetz.

3 Konkurrenz Erschließungsbeitragsrecht und Straßenausbaubeitragsrecht

„Das Erschließungsbeitragsrecht und das Ausbaubeitragsrecht haben jeweils **nicht** leitungsgebundene öffentliche Einrichtungen und Anlagen zum Gegenstand beitragsfähiger Ausbaumaßnahmen, stehen also - was ihre Anwendungsbereiche angeht - in Konkurrenz zueinander.“⁸

Baden-Württemberg hat mit seinem KAG ein Alleinstellungsmerkmal geschaffen, in dem es das Erschließungsbeitragsrecht des Bundes, geregelt in §§ 123 ff. BauGB, in die §§ 33 ff. KAG BW transferierte, aber das Ausbaubeitragsrecht außen vorgelassen hat.

Alle anderen Bundesländer haben oder hatten in ihren KAG oder betreffenden Landesnormen das Ausbaubeitragsrecht geregelt.

Bei einer erstmaligen Erschließung eines Baugrundstückes ist es den Eigentümern bewusst, dass durch die Erschließung das Grundstück so genutzt werden kann, wie sie es vorgesehen haben und zahlen ihren Beitrag dementsprechend. Der Vorteil der Nutzbarmachung des Grundstücks liegt klar auf der Hand.

Bei einer bereits hergestellten Einrichtung/Anlage ist es dem Grundstückseigentümer nicht mehr so deutlich bewusst, worin nun sein Vorteil von dieser Ausbaumaßnahme zu sehen ist, die einen Straßenausbaubeitrag zu Folge hat.

In einem Grundsatzurteil des BVerwG⁹ ist allerdings klargestellt worden, dass der Vorteil einer Ausbaumaßnahme darin liegt, die Erhaltung der Erschließung zu sichern.

Beim Erschließungs- und Straßenausbaubeitragsrecht ist eine entsprechende Satzung der jeweiligen Gemeinde die Grundlage, auf der Beiträge erhoben werden. Wobei die entsprechenden Bundes- und Landesnormen

⁸ Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 9. A., § 2, Rn. 1.

⁹ BVerwG, Urteil vom 21.06.2018, AZ: 9 C 2.17, KommJur 328, 329.

nur Mindestanforderung stellen, die durch eine Gemeinde ausgeweitet werden können.

4 Gesetzliche Regelungen zum Erschließungsbeitragsrecht

Das Erschließungsbeitragsrecht, welches fortdauerndes Bundesrecht ist, regelt die Kosten der erstmaligen Herstellung einer baulichen Anlage.¹⁰ Das Ausbaubeitragsrecht hingegen ist landesrechtlich normiert und betrachtet nur die Wiederherstellung, Instandsetzung und Erneuerung einer baulichen Anlage. Das Ausbaubeitragsrecht wird daher nur angewendet, wenn Erschließungsbeiträge für eine Ausbaumaßnahme nicht angewendet werden dürfen.

Das Erschließungsbeitragsrecht, geregelt im BauGB, welches vor 1994 in Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG der konkurrierenden Gesetzgebung zugeschrieben wurde, ist mit der Grundgesetzänderung vom 27.10.1994¹¹ in die Hoheit der Länder, Art. 70 GG, übertragen worden. Mit selbiger Grundgesetzänderung wurde Art. 125a GG eingeführt, welcher besagt, dass die betreffenden bundesrechtlichen Regelungen der §§ 123 - 135 BauGB (Erschließungsbeitragsrecht) nicht mehr als Bundesrecht erlassen werden können. Sie gelten nach Art. 125a Abs. 1 S. 1 GG als Bundesrecht fort, können jedoch nach Art. 125a Abs. 1 S. 2 GG durch Landesrecht ersetzt werden.

Die Ersetzung durch Landesrecht haben nur die Länder Baden-Württemberg und Bayern¹² mit ihren KAG vorgenommen.

Ausgehend von den bundesrechtlichen Regelungen im BauGB liegt nach § 123 Abs. 1 BauGB grundsätzlich die Erschließungslast bei den Gemeinden.

¹⁰ Vgl. § 128 Abs. 1 BauGB.

¹¹ BGBl. I, 3146.

¹² § 33 ff. KAG BW; Art. 5a BayKAG.

Nach § 128 Abs. 1 Nr. 2 BauGB¹³ kommen für eine erschließungsbeitragsfähige Maßnahme nur die erstmalige Herstellung einer baulichen Anlage nebst Entwässerung und Beleuchtung in Betracht.

Dagegen regelt § 123 Abs. 4 BauGB, dass die Unterhaltung der Erschließungsanlage nach landesrechtlichen Vorschriften erfolgt.¹⁴

Die Erschließungsmaßnahmen sind fehleranfällig in Bezug auf die Einschätzung, ob es sich überhaupt um eine Erschließungsmaßnahme handelt. Dies führte oft dazu, dass die „weicheren“ gesetzlichen Grundlagen des Straßenausbaurechts angewendet wurden. Dabei wurde auch in Kauf genommen, dass der Gemeindeanteil höher ausfällt als es die 10 Prozent Regelung des Erschließungsbeitragsrechts vorsieht.

Da den Kommunen aber heutzutage immer weniger finanzielle Mittel zur Verfügung stehen, sind sie bestrebt, dies nun anzupassen. Auch mit Blick auf das Konkurrenzverhältnis zwischen den erschließungs- und beitragsrechtlichen Bestimmungen wird hier Art. 31 GG - zumindest in den Ländern, in denen das Erschließungsbeitragsrecht als Bundesrecht weiterhin gilt - verletzt.¹⁵ Dies sind alle Länder, die zur Zeit noch Beiträge erheben.

Kommunen gehen zunehmend bei den Erschließungsmaßnahmen dazu über, die finanziellen Lasten komplett, sprich ohne den 10 prozentigen Gemeindeanteil, auf die Grundstückeigentümer zu übertragen. Die Kosten werden also vollständig umgelegt.

Das Erschließungsbeitragsrecht sieht in § 124 BauGB den Erschließungsvertrag vor. Hier wird per Vertrag die Erschließungslast an einen Dritten übertragen. Dies hat für Gemeinden viele Vorteile: keine Vorfinanzierung aus eigenen oder aufgenommenen Mitteln, keine langfristige Bindung der Mittel, die Übernahme des besagten 10 Prozent Gemeindeanteils und vor

¹³ Für Baden-Württemberg § 35 Abs. 1 Nr. 2 KAG BW.

¹⁴ Beispielsweise: § 9 Abs. 1 S. 2 i.V.m. § 47 Abs. 1 StrWG NRW; § 9 Abs. 1 S. 1 i.V.m. § 44 StrG BW.

¹⁵ Vgl. Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 9. A., § 2, Rn. 61.

allem kaum sachlicher und personeller Aufwand sowie die Vermeidung der rechtlichen Risiken beim Abrechnungsverfahren.¹⁶

5 Gesetzliche Regelungen zum Straßenausbaubeitragsrecht

§ 128 Abs. 2 S. 1 BauGB gibt den Ländern die Möglichkeit, den jeweiligen Gemeinden mit landesrechtlichen Regelungen Beiträge zu den Kosten für Erweiterungen oder Verbesserungen von Erschließungsanlagen zu erheben.

Außer Baden-Württemberg hatten anfänglich alle Bundesländer eine Regelung zu den Straßenausbaubeiträgen getroffen. Die KAG der Länder¹⁷ sahen ausschließlich am Anfang einmalige Beiträge vor. Aufgrund des gewachsenen Sanierungsbedarfs der gemeindlichen Straßenanlagen und damit immer höheren Kosten für Grundstückseigentümer und daraus folgender geringerer Akzeptanz dieser Beiträge gingen die Länder dazu über, die KAG zu ergänzen, um damit die Akzeptanz zu erhöhen. Zum einen werden Möglichkeiten geschaffen für wiederkehrende Straßenausbaubeiträge¹⁸, zum anderen wird es in die Entscheidung der Gemeinde gestellt, ob überhaupt Beiträge erhoben werden sollen¹⁹.

¹⁶ Vgl. Schmauck, KStZ 1999, 164.

¹⁷ Aktuelle gültige Regelungen für: Brandenburg, § 8 KAG BB; Bremen, § 17 BremGeb-BeitrG; Hessen, § 11 KAG HE; Mecklenburg-Vorpommern, § 8 KAG M-V; Niedersachsen, § 6 NKAG; Nordrhein-Westfalen, § 8 KAG NRW; Rheinland-Pfalz, § 10 KAG RLP; Saarland, § 8 KAG SL; Sachsen, § 26 SächsKAG; Sachsen-Anhalt, § 6 KAG-LSA; Schleswig-Holstein, § 8 KAG SH; Thüringen, § 7 ThürKAG (zum 01.01.2019 ausgesetzt).

¹⁸ § 11a KAG HE; § 6b NKAG; § 10a KAG RLP; § 8a KAG SL; § 6a KAG-LSA; § 8a KAG SH; § 7a ThürKAG.

¹⁹ § 11 KAG HE; § 6 NKAG; § 10 KAG RLP; § 8 KAG SL; § 26 SächsKAG.

Gerade diese Möglichkeit der freien Entscheidung, ob eine Erhebung von Straßenausbaubeiträgen erfolgt, stärkt die verfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden²⁰ nach Art. 28 Abs. 2 GG und die Landesverfassungen der Länder hierzu.²¹

Auf die speziellen Möglichkeiten der Kommune und des Landes wird in den nachfolgenden Kapiteln näher eingegangen.

6 Klärung Begrifflichkeiten des Straßenausbaubeitragsrecht

6.1 Die Straßenausbaulast und die Straßenausbausatzung

Für eine beitragsfähige Maßnahme muss die Gemeinde Inhaberin der Straßenausbaulast einer öffentlichen Einrichtung sein. Es muss also gesetzlich in die Aufgabenhoheit der Gemeinde fallen. Die jeweiligen Straßengesetze der Länder haben hierzu eine Regelung getroffen.²² Zur Straßenausbaulast gehört auch die Unterhaltung und Instandsetzung der Straße,²³ welche allerdings nicht Gegenstand des Straßenausbaubeitragsrechts ist. Es ist eine Aufgabe der Gemeinden, die dem öffentlichen Verkehr gewidmeten Straßen in einem entsprechenden gebrauchsfähigen Zustand zu erhalten.²⁴

Die Gemeinden haben für eine Erhebung von Beiträgen zwingend eine Satzung zu erlassen.²⁵ Diese muss aber nicht zwingend vor Beendigung einer Ausbaumaßnahme erlassen worden sein. Auch wenige Jahre später ist dies noch für eine rückwirkende Beitragserhebung möglich.²⁶

²⁰ Vgl. Driehaus, KStZ 1/2019, S. 4.

²¹ Z.B. in Brandenburg Art. 97 Abs. 3 Satz 3 LV BB; in Nordrhein-Westfalen Art. 79 LV NRW.

²² Z.B. § 47 Abs. 1 StrWG NRW.

²³ Z.B. § 9 Abs. 1 StrWG NRW.

²⁴ Vgl. Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 8 Rn. 289b.

²⁵ Z.B. § 2 Abs. 1 KAG NRW.

²⁶ Vgl. Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 8 Rn. 239i.

Alle KAG haben eine Regelung getroffen, die besagt, dass der Beitrag als öffentliche Last auf dem Grundstück ruht. Dies beinhaltet auch die Voraussetzungsleistungsforderung. Der Beitrag ist ein auf öffentliches Recht beruhendes Grundpfandrecht am belasteten Grundstück. Diese trifft auch auf das Erbbaurecht und Wohnungs- bzw. Teileigentum zu. Sie sichert der Kommune die Befriedigung an dem haftenden Grundstück und verpflichtet den jeweiligen Eigentümer (Erbbauberechtigten, Wohnungs- oder Teileigentümer), die Zwangsvollstreckung²⁷ wegen der dinglichen Sicherung zu dulden.²⁸

6.2 Der Abgabenbegriff „Beitrag“

Es gibt zwar keinen eigenständigen vollständigen verfassungsrechtlichen Beitragsbegriff, aber er kann an bestimmten Merkmalen festgemacht werden. Der Begriff des Beitrags im Zusammenhang mit Straßenausbaubeiträgen ist bereits in § 9 des preußischen Kommunalabgabengesetzes erwähnt worden. Im Rahmen eines Beschlusses zur Feuerwehrabgabe in Baden-Württemberg hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) sich ebenfalls auf diese gesetzliche Regelung gestützt.²⁹

„Die Gemeinden können behufs Deckung der Kosten für Herstellung und Unterhaltung von Veranstaltungen, welche durch das öffentliche Interesse erfordert werden, von denjenigen Grundeigentümern und Gewerbetreibenden, denen hierdurch besondere wirtschaftliche Vorteile erwachsen, Beiträge zu den Kosten der Veranstaltungen erheben. Die Beiträge sind nach den Vorteilen zu bemessen (...).“³⁰

²⁷ § 77 Abs. 2 S. 1 AO.

²⁸ Vgl. Drießhaus, Kommunalabgabenrecht, § 8 Rn. 185.

²⁹ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 20.05.1959, AZ: 1 BvL 1, 7/58; Drießhaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 9. A., § 1 Rn. 4.

³⁰ BVerfG, Beschluss vom 20.05.1959, AZ: 1 BvL 1, 7/58; Drießhaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 9. A., § 1 Rn. 4.

Der Gedanke der **Gegenleistung**, des Ausgleichs von Vorteilen und Lasten, ist also der den Beitrag im abgabenrechtlichen Sinn legitimierende Gesichtspunkt.³¹ Ist eine beitragsrelevante Gegenleistung erbracht und durch einen Beitrag abgegolten, so kann nicht wiederholt dafür abgerechnet werden. Daraus gründet der weitere Aspekt der **Einmaligkeit** der Beiträge. Allerdings bedeutet Einmaligkeit auch, dass ein einmalig zu erhebender Beitrag in Raten oder Teilzahlungen geleistet werden kann³².

Die hier gemeinte Einmaligkeit meint das Verbot der Doppelveranlagung.³³

Ein weiteres Merkmal des Straßenausbaubeitrages ist das Vorliegen irgendeines **Vorteils**.

Schwierig ist die verfassungsrechtliche Bewertung der wiederkehrenden Straßenausbaubeiträge. Hier hat das BVerfG erkannt, dass wiederkehrende Beiträge nicht steuerliche Abgaben sind.³⁴ Allerdings überlässt es den Verwaltungsgerichten, die Satzungen im Einzelfall auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu überprüfen, insbesondere die Bewertung des individuell-konkret zurechenbaren grundstücksbezogenen Vorteils vom Anschluss an die Beitragseinheit.³⁵

6.3 Der Vorteilsbegriff im Straßenausbaubeitragsrecht.

Alle KAG verwenden den Begriff des „Vorteils“ in unterschiedlichen Formen. Hierbei handelt es sich um einen ausfüllungsbedürftigen unbestimmten Rechtsbegriff des jeweiligen Landesrechts.³⁶ Dass **Niedersachsen** dem Vorteilsbegriff im KAG noch die Attribute „besondere“ und „wirtschaftliche“ hinzugegeben hat und andere nur den Vorteil verlangen, ist unerheblich für die Bewertung. Der Vorteilsbegriff wird in den einzelnen KAG an mehreren

³¹ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 20.05.1959, AZ: 1 BvL 1, 7/58; DrieHaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 9. A., § 1 Rn. 5.

³² Vgl. DrieHaus, Kommunalabgabenrecht, § 8 Rn. 8c.

³³ Vgl. OVG Münster, NVwZ-RR 1999, 786, 787.

³⁴ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 25.06.2014, AZ: 1 BvR 668/10, Rn. 39 ff.; NVwZ 2014, 1448, 1449.

³⁵ Vgl. DrieHaus, Kommunalabgabenrecht, § 8 Rn. 8c.

³⁶ Vgl. DrieHaus, Kommunalabgabenrecht, § 8 Rn. 265.

Stellen genannt. So wird nicht nur derjenige beitragspflichtig, der durch die beitragsfähige Maßnahme einen Vorteil hat, sondern auch die Allgemeinheit, vertreten durch die Gemeinde, muss sich einen Vorteil anrechnen lassen.³⁷

Da der Begriff des Vorteils für beide Gruppen (Grundstückseigentümer und Gemeinde) identisch ist, zwingt zu der Annahme, dass er auch beiden messbar zugerechnet werden kann. Da die Allgemeinheit jedoch keinen Bezug zum Grundstück hat, scheidet alles aus, was sich im Wert des Grundstücks niederschlägt. Daher ist mit Vorteil nicht die im Einzelfall mögliche Wertsteigerung des Grundstücks gemeint, sondern ob der Straßenbau als Ganzes sowohl für die Allgemeinheit als auch für den Grundstückseigentümer nützlich ist. Damit ist die Möglichkeit der bloßen Inanspruchnahme der ausgebauten Straße das einzige Kriterium, welches für beide Seiten einen vergleichbaren Vorteil entstehen lässt. Die Bezifferung der Inanspruchnahmemöglichkeit erfolgt über die räumliche Nähe zur ausgebauten Straße.³⁸

Sachsen und **Hessen** haben in ihren KAG klare Mindestvorgaben für den Gemeindeanteil nach Straßentypen genannt. So haben Anliegerstraßen einen 25 prozentigen Gemeindeanteil. Anlagen, die dem innerörtlichen Durchgangsverkehr dienen, einen 50 prozentigen Gemeindeanteil und Anlagen, die dem überörtlichen Durchgangsverkehr dienen, einen mindestens 75 prozentigen Gemeindeanteil des beitragsfähigen Aufwands.³⁹ **Schleswig-Holstein** schreibt einen generellen Mindestanteil der Gemeinde von 15 Prozent vor⁴⁰, **Mecklenburg-Vorpommern** einen Mindestanteil von 10 Prozent des beitragsfähigen Aufwandes⁴¹. Andere Länder machen erst bei der Erhebung wiederkehrender Beiträge eine pauschale Vorgabe von mindestens 20 Prozent Gemeindeanteil.⁴²

³⁷ Z.B. § 6 Abs. 1 S. 1 und Abs. 5 S. 4 NKAG; § 8 Abs. 2 S. 2 und Abs. 4 S. 3 KAG NRW.

³⁸ Vgl. BVerwG, Beschluss vom 16.06.2011, AZ: 9 BN 4.10; NVwZ-RR 2011, 745; Drie-
haus, Kommunalabgabenrecht, § 8 Rn. 266a, 270.

³⁹ § 28 Abs. 2 SächsKAG; § 11 Abs. 4 KAG HE.

⁴⁰ § 8 Abs. 1 KAG SH.

⁴¹ § 8 Abs. 1 KAG M-V.

⁴² § 10a Abs. 3 KAG RLP; § 7a Abs. 3 ThürKAG; § 6b Abs. 5 NKAG; § 6a Abs. 4 KAG-
LSA.

Auch bei wiederkehrenden Beiträgen ist der Vorteilsbegriff klare Voraussetzung. Das BVerfG hat den konkret-individuell zurechenbaren Vorteil bestätigt. „Mit dem Ausbaubeitrag wird folglich nicht die schlichte - auch der Allgemeinheit zustehende - Straßenbenutzungsmöglichkeit entgolten, sondern die einem Grundstück mit Baulandqualität zugutekommende Erhaltung der angemessenen Erschließung als Anbindung an das inner- und überörtliche Verkehrsnetz. Durch den Straßenausbau wird die Zugänglichkeit des Grundstücks gesichert und damit der Fortbestand der qualifizierten Nutzbarkeit“⁴³.

6.4 Abrechnungsfähige Ausbaumaßnahmen

Gegenstand des Straßenausbaubeitragsrechts sind Baumaßnahmen an öffentlichen Anlagen (Einrichtungen). Diese öffentlichen Anlagen bestehen nicht nur aus der Straße selbst, sondern aus Teileinrichtungen, denen eine gewisse Selbstständigkeit anhaftet.⁴⁴ Zu den Teileinrichtungen zählen Fahrbahn, Beleuchtung und Gehwege.⁴⁵ Des Weiteren werden in den KAG auch Wege, Plätze, selbständige Parkflächen und Grünanlagen zu den Verkehrsanlagen gezählt.⁴⁶

Die Baumaßnahmen müssen vom Umfang her weitreichender sein als eine Instandsetzung oder der normale Unterhalt.⁴⁷

Fast alle Länder, die Straßenausbaubeiträge erheben, haben die Formulierung „Beiträge ... für Herstellung, Anschaffung, Erweiterung, Erneuerung und Verbesserung“ so oder ähnlich in ihrem KAG verankert. Einzig **Rheinland-Pfalz** sieht nur die Herstellung und den Ausbau von Verkehrsanlagen vor.⁴⁸ Wobei der Begriff Ausbau identisch mit Erweiterung und Verbesserung zu verwenden ist.

⁴³ BVerfG, Beschluss vom 25.06.2014, AZ: 1 BvR 668/10, Rn. 58; NVwZ 2014, 1448.

⁴⁴ Vgl. Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 8 Rn. 289b.

⁴⁵ Vgl. Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 8 Rn. 289a.

⁴⁶ Z.B. § 10 Abs. 1 KAG RLP.

⁴⁷ Vgl. § 8 Abs. 2 KAG NRW.

⁴⁸ § 10 Abs. 1 KAG RLP.

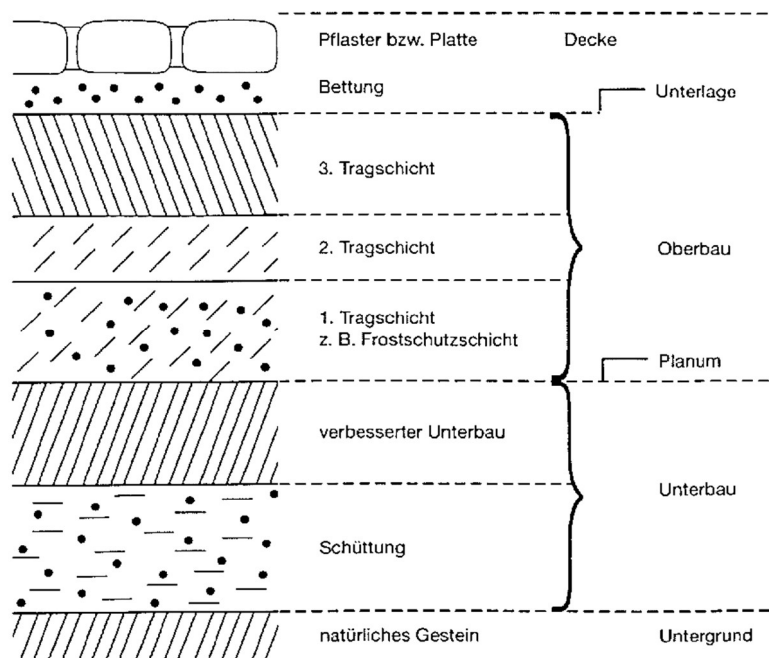
Ob und wie die Gemeinde diese Maßnahmen ergreift, um das örtliche Verkehrssystem vor Gefahren, Überlastung und Alter zu schützen, liegt in einem weiten Ermessen der Gemeinde.⁴⁹

6.4.1 Beispiele zur Straße:

Bei der Erneuerung einer Verschleißdecke der Straße wird der Verschleißdecke die Selbstständigkeit abgesprochen. Sie ist eine nicht beitragsfähige Maßnahme: „Eine beitragsfähige Verbesserung muss sich wie eine Erneuerung deshalb auf mehr als nur einen unselbständigen Teil einer Straße erstrecken, weil nach § 8 KAG NRW nur die Kosten eines Ausbaus größeren Umfangs und größerer Intensität, der die Schwelle von Unterhaltungs- und Instandsetzungsarbeiten überschreiten muss, durch Beiträge finanziert werden soll.“⁵⁰

Dagegen kann die Erneuerung einer alten Straße beitragsfähig sein, wenn die Nutzungsdauer bereits weit überschritten war. „Eine Erneuerung liegt

Abb. 1: Skizze eines Straßenaufbaus



Quelle: Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 8 Rn. 289b

⁴⁹ Vgl. Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 8 Rn. 289e.

⁵⁰ OVG NRW, Beschluss vom 09.05.2000, 15 A 1185/00; ähnlich in Bezug auf Pflaster auch OVG Münster, Beschluss vom 03.03.2000, 15 A 612/00, Rn. 7.

vor, wenn eine Straße, die infolge bestimmungsgemäßer Nutzung nach Ablauf der üblichen Nutzungszeit trotz ordnungsgemäßer Unterhaltung und Instandsetzung verschlissen ist, neu hergestellt wird. Die übliche Nutzungszeit war im Zeitpunkt des Ausbaus 1992 längst abgelaufen. Der Zeitpunkt der letzten Herstellung vor dem hier streitigen Ausbau liegt länger als 50 Jahre zurück. Angesichts dessen bedurfte es für den Nachweis der Verschlissenheit keiner ins Einzelne gehenden Dokumentation.“⁵¹

6.4.2 Beispiele zur Straßenbeleuchtung

Die Erneuerung einer alten, aber noch intakten Straßenbeleuchtung ist beitragsfähig. Der Gemeinde wird bei der Bewertung der Erneuerungsbedürftigkeit ein weites Ermessen eingeräumt. Auf ein jahrelanges Unterlassen der Instandsetzung kommt es beim Überschreiten der Nutzungsdauer nicht mehr an.⁵² „Hier ist die Herstellung der Beleuchtungsanlage in Form einer nachmaligen Herstellung erfolgt, deren Voraussetzungen auch vorgelegen haben, so dass es auf die Frage nach dem Vorliegen einer Verbesserung im Sinne von § 8 Abs. 2 S. 1 KAG NRW nicht mehr ankommt. ... auch ihr Hinweis auf angeblich in den vergangenen Jahrzehnten unterlassene Instandhaltungsarbeiten an der Beleuchtungsanlage. Eine unterlassene ordnungsgemäße Unterhaltung und Instandsetzung hat hinsichtlich des Vorliegens des Tatbestandes der beitragsfähigen Herstellung im Sinne von § 8 Abs. 2 S. 1 KAG NRW nämlich dann keine eigenständige Bedeutung mehr, wenn die übliche Nutzungszeit abgelaufen ist, was bei der hier in Rede stehenden Nutzungszeit der erneuerten Beleuchtungsanlage von etwa 50 Jahren anzunehmen ist.“⁵³

Eine erneuerte Straßenbeleuchtung kann nicht deshalb beitragsfähig werden, weil sich hierdurch nur Einsparpotenziale für die Stadt ergeben.

⁵¹ OVG Münster, Beschluss vom 09.06.2000, 15 A 4760/96.

⁵² Vgl. OVG Münster Beschluss vom 06.01.2015, 15 A 1312/14.

⁵³ OVG Münster Beschluss vom 06.01.2015, 15 A 1312/14.

„Eine Verbesserung der Beleuchtungsanlage liegt vor, wenn durch die Ausbaumaßnahme eine bessere Ausleuchtung der Straße erreicht wird. Das kann durch eine Vermehrung der Zahl der Leuchten oder eine Erhöhung der Leuchtkraft der einzelnen Leuchten erfolgen. Der Begriff der Verbesserung ist verkehrstechnisch zu verstehen im Sinne einer positiven Auswirkung auf den Verkehrsablauf. Eine solche bessere Ausleuchtung kann nicht festgestellt werden. Zwar ist die Zahl der Leuchten geringfügig von 11 auf 12 erhöht worden. Gleichzeitig ist die elektrische Leistung deutlich von 125 auf 50 Watt gesenkt worden, was allerdings möglicherweise durch eine verbesserte Technik wieder ausgeglichen wird. Mangels ausreichender Dokumentation der alten Anlage in lichttechnischer Hinsicht kann jedoch eine beitragsrechtlich relevante bessere Ausleuchtung nicht festgestellt werden. Die pauschalen Ausführungen in dem genannten undatierten und ungezeichneten Vermerk sowie in der Stellungnahme der Stadtwerke A GmbH vom 11. Juli 2001 belegen eine solche Tatsache nicht zur Überzeugung des Gerichts. Im Übrigen würde auch nicht jede noch so geringfügige bessere Ausleuchtung zur Beitragsfähigkeit des Ausbaus führen.“⁵⁴

7 Straßenausbaubeiträge in den Ländern

Die Länder ermöglichen unterschiedliche Herangehensweisen, wie die Kommunen den Ausbau ihrer Gemeindestraßen finanzieren können. Insbesondere gibt es unterschiedliche Regelungen, was die Weitergabe der finanziellen Belastungen an die Einwohner betrifft.

Zunächst werden die Länder betrachtet, die eine Regelung getroffen haben, dass die Kommunen die Beiträge in der einmaligen Form erheben müssen.

⁵⁴ OVG Münster Urteil vom 28.08.2001, 15 A 465/99, vgl. Ruff, KStZ 12/2015, 227.

7.1 Einmalige Beitragserhebung muss erfolgen

Die direkte Vorgabe, Straßenausbaubeiträge zu erheben, erfolgt durch Regelungen in den KAG der Länder: **Brandenburg** „sollen“⁵⁵, **Bremen** „sollen“⁵⁶, **Mecklenburg-Vorpommern** „sind Straßenausbaubeiträge zu erheben“⁵⁷, **Nordrhein-Westfalen** „sollen“⁵⁸, **Sachsen-Anhalt** „Gemeinde erheben“⁵⁹ und **Thüringen** „sollen“.⁶⁰

In **Bremen** werden trotz der Muss-Regelung keine Beiträge für den Straßenausbau erhoben. Nach telefonischer Auskunft beim zuständigen Amt für Strassen und Verkehr Bremen, ist der Verwaltungsaufwand für eine Erhebung der Straßenausbaubeiträge zu hoch und die Materie des Straßenausbaurechts zu kompliziert, um dies mit dem vorhandenen Personal zu stemmen.

Laut Medien und Äußerungen des Gemeinde- und Städtebunds Thüringen sind in **Thüringen** die Straßenausbaubeitragserhebungen zum 01. Januar 2019 ausgesetzt worden. Die Regierungsfractionen bringen bis Mitte des Jahres 2019 einen Gesetzentwurf in den Landtag ein, doch zuerst wird noch ein Gutachten abgewartet.⁶¹ Der Auftrag des Gutachten ist dem Autor dieser Arbeit nicht bekannt.

Die Erhebung einmaliger Beiträge für eine grundständige Straßensanierung folgt dem ursprünglichen Beitragsprinzip der Einmaligkeit. Die Gegenleistung, die erbracht wurde, beinhaltet einen konkret zurechenbaren Sondervorteil für das anliegende Grundstück. Dieser Sondervorteil wird durch den Straßenausbaubeitrag ausgeglichen.

⁵⁵ § 8 Abs. 1 KAG BB.

⁵⁶ § 17 Abs. 1 BremGebBeitrG.

⁵⁷ § 8 Abs. 1 KAG M-V.

⁵⁸ § 8 Abs. 1 KAG NRW.

⁵⁹ § 6 Abs. 1 KAG-LSA.

⁶⁰ § 7 Abs. 1 ThürKAG.

⁶¹ Anlage 4 - Thüringer Allgemeine - Aus für Straßenausbaubeiträge; Anlage 5 - MDR - Kabinett beschließt Abschaffung.

Ein Grundstück, welches durch eine Straße bereits erschlossen wurde, hat damit einen räumlichen Bezug und ein Interesse daran, dass die konkrete Erschließung erhalten bleibt.

Die ausbaubeitragsfähige Maßnahme wird gekennzeichnet durch ein überschaubares Abrechnungsgebiet, begrenzt auf die Anlage direkt am Grundstück. Bei besonders langen und großen Anlagen oder bei noch nicht erneuerungsbedürftigen Abschnitten ist ein Teilstreckenausbau möglich. Dieser Teilstreckenausbau muss allerdings so qualifiziert sein, dass es sich erkennbar um eine nicht beitragsfreie Instandsetzung handelt.⁶² Es hat sich nach herrschender Meinung durchgesetzt, dass die Teilstrecke mindestens ein Viertel der Gesamtlänge der Anlage betreffen muss.⁶³ Nach einem zwingend erfolgten Abschnittsbildungsbeschluss der Gemeinde trifft die sachliche Beitragspflicht alle an der Anlage liegenden Grundstücke und nicht nur die, die am auszubauenden Teil der Anlage liegen.⁶⁴ „Ist von vornherein nur ein Teilstreckenausbau geplant, ist der Ausbauaufwand nach der ständigen Rechtsprechung des Senats - wie ausgeführt - auf sämtliche Grundstücke umzulegen, die an der Einrichtung gelegen sind und von denen aus eine Zugangsmöglichkeit zur Einrichtung besteht.“⁶⁵

Die Beitragshöhe ist bei den einmalig erhobenen Straßenausbaubeiträgen am höchsten. Sie liegt oft zwischen einem hohen vierstelligen und mittleren fünfstelligen Betrag und stellt für Anlieger eine enorme Belastung dar.

Die Länder **Brandenburg**, **Mecklenburg-Vorpommern** und **Nordrhein-Westfalen** gestatten gegenwärtig ihren Kommunen keinerlei Handlungsspielraum bei der Beitragserhebungspflicht. Daher wird in diesen Ländern momentan politisch viel über diese Beiträge gestritten.

In **Brandenburg** ist aktuell die Volksinitiative „Straßenausbaubeiträge abschaffen!“, initiiert von BVB/Freie Wähler und unterstützt vom Verband

⁶² Vgl. Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 8 Rn. 289i.

⁶³ Vgl. VGH München, Urteil vom 28.01.2010, AZ: 6 BV 08.3043, NVwZ-RR 2010, 622.

⁶⁴ Vgl. Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 8 Rn. 289j.

⁶⁵ OVG Schleswig, Urteil vom 17.08.2005, AZ: 2 LB 38/04, Rn. 28.

Deutscher Grundstücksnutzer e.V (VDGN) ebenso wie vom Bund der Steuerzahler (BdSt), erfolgreich und hat über 100.000 Unterstützer gefunden.⁶⁶ Die Landesregierung befindet sich daher in der Diskussion, wie die Straßenausbaubeiträge weiterentwickelt werden können. Der Druck der Volksinitiative wird wohl erfolgreich sein und die Straßenausbaubeiträge werden abgeschafft, da in Brandenburg 2019 Wahlen anstehen.⁶⁷ Der Parlamentarische Beratungsdienst des Landtags Brandenburg hat ein Gutachten hierzu erstellt.⁶⁸

In **Mecklenburg-Vorpommern** hat sich die bestehende Landesregierung dem Druck der Volksinitiative „FAIRE STRASSE – Volksinitiative gegen Straßenausbaubeiträge in Mecklenburg-Vorpommern“ gebeugt und schafft nun die Straßenausbaubeiträge bis spätestens 01. Januar 2020 ab.⁶⁹ Die Volksinitiative hat knapp mehr als die geforderten 15.000 Unterstützer erhalten.⁷⁰

In **Nordrhein-Westfalen** läuft derzeit eine Volksinitiative des Bundes des Steuerzahlers e.V. "Straßenbaubeitrag abschaffen" und hat nach dessen Angaben bereits 300.000 Unterstützer gefunden. Diese Initiative läuft noch bis Ende Oktober 2019.⁷¹ Die SPD hat bereits einen Gesetzentwurf im November 2018 eingereicht, um die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge zu fordern.⁷² In einer Anhörung tritt die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW dem entschieden entgegen.⁷³ In der ersten Lesung zum Gesetzentwurf der SPD wird klar, dass die Regierungsfaktionen dies ablehnen werden.⁷⁴ Der Gesetzentwurf ist den Ausschüssen zugewiesen worden.

⁶⁶ Anlage 6 - PM des VDGn.

⁶⁷ Anlage 7 - RBB24 - Abschaffung Straßenausbaubeiträge.

⁶⁸ Anlage 8 - Gutachten Parlamentarischer Beratungsdienst BB - Möglichkeiten zur Entlastung der Anlieger im Recht der Straßenbau- und Erschließungsbeiträge.

⁶⁹ LT M-V Drs. 7/3080.

⁷⁰ LT M-V Drs. 7/2800, Anlage zum Antrag der Volksinitiative, S. 5.

⁷¹ Anlage 9 - BdSt NRW - Wie weiter?.

⁷² LT NRW Drs. 17/4115.

⁷³ LT NRW Drs. 17/1085.

⁷⁴ LT NRW Plenarprotokoll Drs. 17/39.

Die Kritik, die in den Bundesländern von den Gegnern der Beitragserhebung kommt, ist nicht darauf gerichtet, eine (sozial-) verträgliche Beitragshöhe zu finden, sondern zielt auf die komplette Abschaffung der Beitragserhebung. So wird vor allem der Vorteil, den Grundstücke durch eine Verbesserung der verkehrlichen Anlage in Bezug zum anliegenden Grundstück erhalten, für irrelevant betrachtet. Daraus folgend wäre eine Beitragserhebung vom Grundstückseigentümer nicht gerechtfertigt.⁷⁵

7.2 Wiederkehrende Beitragserhebung

Während die Diskussion um die Beiträge immer umfangreicher und damit auch immer absoluter bis hin zur kompletten Abschaffung der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen⁷⁶ geführt wird, sehen sich die Länder genötigt, den Kommunen das Mittel der wiederkehrenden Beiträge an die Hand zu geben, um die Beitragslast für die Beitragspflichtigen abzumildern. Es wird eine Minderung von einem vier- bis fünfstelligen Betrag zu einem niedrigen dreistelligen Betrag angestrebt.

Von den Ländern, die eine Beitragserhebungspflicht haben, können Kommunen in **Sachsen-Anhalt**⁷⁷ und **Thüringen**⁷⁸ (s.o. ausgesetzt ab 01. Januar 2019) wählen, ob eine einmalige Erhebung oder eine wiederkehrende Beitragserhebung erfolgen soll. Diese Möglichkeit dient dazu, die hohen Einmalbeiträge zu mildern und auf viele umzulegen. Hierdurch verspricht man sich auch eine größere Akzeptanz für die Beitragserhebung.

Die Freiheit der Kommune bleibt in der Wahrnehmung ihres Selbstfinanzierungsrechts nach Art. 28 Abs. 2 GG dennoch eingeschränkt, da die Pflicht zur Beitragserhebung bestehen bleibt. Sie kann demzufolge nicht einfach darauf verzichten, ob überhaupt erhoben werden soll.

⁷⁵ Anlage 10 - BVB/Freie Wähler Brandenburg - Volksinitiative.

⁷⁶ Z.B. der VSSD e.V. - Verein „STOP von Straßenausbaubeiträgen in Deutschland“ - <https://vssd.eu/>.

⁷⁷ § 6a Abs. 1 KAG-LSA.

⁷⁸ § 7a Abs. 1 ThürKAG.

Wie man an **Thüringen** sieht ist, die Akzeptanz nicht gestiegen, sondern manifestiert sich gegen die Beitragserhebung insgesamt.⁷⁹

Ebenso in **Sachsen-Anhalt**. Hier haben die Freien Wähler eine Volksinitiative „FAIRE STRASSE - gemeinsam gegen Straßenausbaubeiträge in Sachsen-Anhalt“ gegründet, welche noch bis 30. April 2019 Zeit hat, um 30.000 Unterstützer zu bekommen. Nach eigenen Angaben gibt es bereits 20.000 Unterschriften.⁸⁰

Dabei sind die wiederkehrenden Beiträge im Jahr 2014 höchststrichterlich durch das BVerfG anhand des KAG von Rheinland-Pfalz bestätigt und für verfassungskonform erachtet worden.⁸¹ An den wiederkehrenden Beiträgen entbrennt oft die Diskussion des konkreten zurechenbaren Sondervorteils für ein Grundstück. Ebenso stehen die wiederkehrenden Beiträge in der Kritik, weil das zu bildende Abrechnungsgebiet viele unterschiedliche Straßen enthält. Das BVerfG hat sich in seinem Beschluss zu diesen beiden Punkten geäußert.

Zum konkreten Sondervorteil bei den wiederkehrenden Beiträgen für die jeweiligen Grundstücke sagt das BVerfG: „Mit dem Ausbaubeitrag wird folglich nicht die schlichte - auch der Allgemeinheit zustehende - Straßenbenutzungsmöglichkeit entgolten, sondern die einem Grundstück mit Baulandqualität zugutekommende Erhaltung der wegemäßigen Erschließung als Anbindung an das inner- und überörtliche Verkehrsnetz. Durch den Straßenausbau wird die Zugänglichkeit des Grundstücks gesichert und damit der Fortbestand der qualifizierten Nutzbarkeit.“⁸²

⁷⁹ Vgl. Steenbock, KommP spezial 2/2018, S. 79.

⁸⁰ Anlage 11 - Freie Wähler Sachsen-Anhalt - Volksinitiative.

⁸¹ BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014 - 1 BvR 668/10; NVwZ 2014, 1448.

⁸² BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014 - 1 BvR 668/10, Rn. 58; NVwZ 2014, 1448.

Dahinter steckt der Gedanke, dass ein Grundstück nicht erst mit der Anbindung an eine Straße nutzbar wird, sondern erst mit dem Anschluss an ein Straßensystem.⁸³

Zu der Bildung eines Abrechnungsgebietes in Form des gesamten Gemeindegebiets wird ausgeführt, dass es bei der verfassungsmäßigen Beurteilung eines Abrechnungsgebietes nicht auf den funktionalen Zusammenhang ankommt, sondern ob ein Zusammenhang zwischen dem konkreten Vorteil und dem Beitragspflichtigen hergestellt werden kann.⁸⁴

Zu den unterschiedlichen Arten der Straßen innerhalb eines Abrechnungsgebietes wird dargelegt: „Die Gemeinden werden zudem bei der Bildung der Abrechnungseinheiten zu berücksichtigen haben, ob dabei Gebiete mit strukturell gravierend unterschiedlichem Straßenausbauaufwand zusammengeschlossen werden, falls dies zu einer auch bei großzügiger Pauschalierungsbefugnis mit Rücksicht auf das Gebot der Belastungsgleichheit nicht mehr zu rechtfertigenden Umverteilung von Ausbaulasten führen würde.“⁸⁵

Dies führt dazu, dass die Gemeinden nicht einfache Wirtschaftswege und innerörtliche Durchgangsstraßen in einem Abrechnungsgebiet vereinen können, da der Ausbauzustand zu unterschiedlich ist und der zurechenbare Vorteil für die Grundstücke nicht mehr gleich ist.

Gemeinden haben nach dem Urteil bei der wiederkehrenden Beitragserhebung einen umfangreichen Fragenkatalog für sich zu beantworten:

- „Sind alle Straßen der einheitlichen öffentlichen Einrichtung zum Ausbau bestimmt?
- Waren alle Straßen der einheitlichen öffentlichen Einrichtung bei Inkrafttreten der Satzung schon endgültig hergestellt?
- Waren alle Straßen der einheitlichen öffentlichen Einrichtung bei Inkrafttreten der Satzung schon gewidmet?
- Gibt es innerhalb der einheitlichen öffentlichen Einrichtung keine unzusammenhängenden Baugebiete, topographische Besonderheiten, Bahnanlagen, Flüsse oder größere Straßen mit trennender Wirkung?

⁸³ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014 - 1 BvR 668/10, Rn. 58; NVwZ 2014, 1448.

⁸⁴ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014 - 1 BvR 668/10, Rn. 64; NVwZ 2014, 1448.

⁸⁵ BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014 - 1 BvR 668/10, Rn. 65; NVwZ 2014, 1448.

- Gibt es innerhalb der einheitlichen öffentlichen Einrichtung Straßen, deren typische tatsächliche Straßennutzungen deutliche Unterschiede aufweisen?
- Gibt es innerhalb der einheitlichen öffentlichen Einrichtung Gebiete mit strukturell gravierend unterschiedlichem Straßenausbaufwand und führt dies zu einer nicht mehr zu rechtfertigenden Umverteilung von Ausbaulasten?
- Handelt es sich bei dem geltend gemachten Aufwand in Bezug auf die gesamte einheitliche öffentliche Einrichtung um beitragsfähigen Ausbau oder um bloße Unterhaltung?
- Ist der Ausbau erforderlich?
- Gibt es einen Ratsbeschluss zum Ausbauprogramm?
- Hat das beitragsbelastete Grundstück die rechtliche und tatsächliche Möglichkeit einer Zufahrt oder eines Zugangs zu der einheitlichen öffentlichen Einrichtung?
- Ist das beitragsbelastete Grundstück baulich oder gewerblich nutzbar?“⁸⁶

Dieser Fragenkatalog macht deutlich, dass der Verwaltungsaufwand für die Kommunen eher höher sein wird als bei einer einmaligen Beitragserhebung. Die Kommune muss ein Bauprogramm aufstellen, damit die Kosten abschätzbar werden. Der Aufwand, ein Abrechnungsgebiet festzulegen, den einzelnen Grundstücken den jeweiligen Vorteil zuzurechnen und die Beitragsbescheide zu fertigen sowie diese jedes Jahr neu festzusetzen, wird den Verwaltungsaufwand enorm steigen lassen.⁸⁷

Hessen hat sich dafür entschieden, per Gesetz einen Kostenausgleich für diesen Aufwand zu schaffen. So sollen dort mind. 20.000 Euro oder fünf Euro pro Einwohner pro Abrechnungsgebiet gezahlt werden.⁸⁸

7.3 Wahlfreiheit bei der Beitragserhebung

Die meisten Länder haben sich aufgrund der mangelnden Akzeptanz der Beitragserhebungspflicht in den letzten Jahren dafür entschieden, den Kommunen eine Wahlfreiheit zu geben, ob eine Erhebung durchgeführt wird

⁸⁶ Bayer, KStZ 2015, 144.

⁸⁷ Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 9. A., § 1 Rn. 6; Anlage 12 - Steinmetz/Hiersemenzel - Kieler Nachrichten

⁸⁸ § 1 Abs. 2 Gesetz zum pauschalen Ausgleich der Kosten bei der Einführung von wiederkehrenden Straßenbeiträgen, HE GVBl.I Nr.9, S. 247-248, vom 06.06.2018.

oder nicht. Die Wahlmöglichkeit trägt dem Prinzip der kommunalen Selbstverantwortung am stärksten Rechnung.⁸⁹

Die Kommune muss sich im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten überlegen, ob sie in der Lage ist, die notwendigen Ausbaumaßnahmen aus ihrem Haushalt zu stemmen oder eben doch Beiträge erheben möchte. Da viele Kommunen seit Jahrzehnten finanziell am Limit sind⁹⁰ und der Haushalt mit Krediten gestärkt werden muss, wird die Entscheidung, keine Beiträge zu erheben, fast unmöglich gemacht. So würden die Kommunalaufsichten bei defizitären Kommunen dennoch die Beitragserhebung verlangen.⁹¹

Die Länder **Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen** und **Schleswig-Holstein**⁹² haben in ihren KAG ein „können“ stehen.⁹³

Hessen und **Schleswig-Holstein** haben sich erst 2018 entschieden, von der „Soll“-Vorschrift zur „Kann“-Vorschrift zu wechseln. Dennoch ist es das Bestreben der Gegner, ob Opposition oder Verbände, die Beitragserhebung komplett zu verbieten. Die finanzielle Kompensation soll durch das Land aus Haushaltsmitteln erfolgen.⁹⁴

Dieses Modell der Ausbaufinanzierung hat den Vorteil, dass auf regionale Unterschiede eingegangen werden kann und die finanziell bessergestellten Kommunen auf eine Beitragserhebung verzichten können. Dagegen ist bei Kommunen mit schwacher Haushaltslage eher eine Beitragserhebungspflicht zu sehen oder eben andere Wege der Finanzierung von im Grunde

⁸⁹ Vgl. Anlage 8 - Gutachten Parlamentarischer Beratungsdienst BB - Möglichkeiten zur Entlastung der Anlieger im Recht der Straßenbau- und Erschließungsbeiträge, S. 11; vgl. Driehaus, KStZ 1/2019, S. 4.

⁹⁰ Zur finanziellen Lage von Kommunen in RLP – VGH RLP, Urteil vom 14.02.2012, VGH N 3/11, S. 3; anders in HE, siehe GE der FDP, LT-HE Drs. 19/5839 Buchst. A.

⁹¹ Z.B. in HE, GE der FDP, LT-HE Drs. 19/5839 Buchst. A.

⁹² in SH bei § 76 Abs. 2 S. 2 GemO SH.

⁹³ § 11 KAG HE; § 6 NKAG; § 10 KAG RLP; § 8 KAG SL; § 26 SächsKAG.

⁹⁴ Z.B. in Hessen, GE der SPD vom 29.01.2019, Drs. 20/64; in RLP, Entschließungsantrag der CDU zum Landeshaushaltsgesetz vom 07.12.2018, LT-RLP Drs. 17/7994.

nach beitragsfähigen Maßnahmen zu finden. Dies führt zu einem Flickenteppich innerhalb eines Bundeslandes, bei dem die Straßensanierung je nach Kommune dann nach Haushaltslage erfolgt.⁹⁵

Auch der ADAC steht hinter dem Modell der Kann-Regelung.⁹⁶ Es soll vor allem dem Modell der einmaligen Beitragserhebung ein Vorzug gegeben werden, um die Akzeptanz bei den Grundstückseigentümern zu erhöhen. Er setzt sich dafür ein, dass die Kann-Regelung in allen KAG umgesetzt wird. Da die Broschüre aus dem Jahr 2010 ist und mittlerweile Bundesländer die Ausbaubeiträge komplett abschaffen oder bereits abgeschafft haben, dürfte dies nur noch auf einzelne Bundesländer zutreffen.

Bei der Kann-Regelung ist zu beachten, dass die Länder ihren Kommunen die Möglichkeit geben, nicht nur ob sie die Beiträge erheben, sondern auch wie. So sehen, mit Ausnahme vom SächsKAG, die KAG die Möglichkeit vor, von der einmaligen Beitragserhebung zu der wiederkehrenden Beitragserhebung zu wechseln oder umgekehrt.

Die KAG haben dafür extra Übergangsregelungen getroffen, um die Eigentümer vor einer Doppelbelastung zu schützen. Die Gemeinden haben in einer Satzung die Überleitungsregelungen zu konkretisieren, dabei wird ihnen ein Ermessen eingeräumt.

Zum Beispiel ist in **Hessen** in § 11a Abs. 6 S. 3 KAG HE geregelt, dass bei der Umstellung von einmaliger Beitragserhebung zu wiederkehrender Beitragserhebung die Grundstücke außen vor bleiben, die bereits zur Beitragszahlung herangezogen worden sind. Satz 4 gibt dem Satzungsgeber ein Ermessen von mindestens fünf⁹⁷ bis höchstens 25 Jahren. Beim Ermessen ist der Zeitraum der Verkehrsanlage und die Höhe der Beitragszahlung zu

⁹⁵ Vgl. Anlage 8 - Gutachten Parlamentarischer Beratungsdienst BB - Möglichkeiten zur Entlastung der Anlieger im Recht der Straßenbau- und Erschließungsbeiträge, S. 12.

⁹⁶ Anlage 13 - ADAC Informationsbroschüre von 2010 - Beiträge der Anwohner zum Straßenausbau in Städten und Gemeinden.

⁹⁷ § 11a Abs. 6 S. 5 KAG HE.

berücksichtigen. Auch Grundstücke, bei denen ein Erschließungsbeitrag nach dem BauGB erhoben wurde, sind mit zu berücksichtigen.

§ 11a Abs. 7 KAG HE regelt den umgekehrten Fall, der allerdings theoretischer Natur sein dürfte, da die Kann-Regelung ja eingeführt wurde, um die hohen Beiträge der einmaligen Erhebung zu vermeiden und damit die Akzeptanz zu erhöhen.

Ähnlich auch die Regelungen in **Rheinland-Pfalz**: in § 10a Abs. 5 S. 3 KAG RLP wird eine maximale Anrechnung von 20 Jahren vorgesehen, um nach einer Beitragsfestsetzung nach BauGB oder eines einmaligen Ausbaubeitrags, zum Kreis der Beitragspflichtigen für den wiederkehrenden Beitrag zu zählen. Die Satzungen der Gemeinde müssen klarstellen, in welchem Umfang von einer sog. Verschonungsregel Gebrauch gemacht werden soll.

Beachtlich bei den Verschonungsregeln ist, dass Grundstücke, für die keine Beitragserhebungspflicht besteht, auch nicht in der Beitragsberechnung mit einfließen. Dies bedeutet, dass die Kosten der Ausbaumaßnahme auf eine geringere Fläche des Abrechnungsgebietes umgelegt werden und damit die Kosten der Beitragspflichtigen erhöhen.⁹⁸

Da diese Übergangsregelungen „Kann“-Bestimmungen sind, liegt es im Ermessen der Gemeinde, in einer Satzung solche Regelungen zu treffen und in welcher Weise die Verschonung von Grundstücken aufgenommen werden soll.⁹⁹

So hat auch das OVG Koblenz in einem Leitsatz festgestellt: „Die Gemeinden sind berechtigt, aber nicht verpflichtet, Grundstücke, für die Erschließungsbeiträge, Ausbaubeiträge, ... für einen Zeitraum von höchstens 20 Jahren bei der Ermittlung des wiederkehrenden Beitrags nicht zu berücksichtigen. Das Absehen von einer solchen satzungsrechtlichen Verschonungsregelung i.S.d. § 10a V KAG verstößt weder gegen das Vorteilsprinzip

⁹⁸ Vgl. Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 8 Rn. 2374.

⁹⁹ Vgl. Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 8 Rn. 2377.

noch gegen den Gleichheitssatz, auch wenn etliche Grundstückseigentümer erst vor kurzem zu Erschließungsbeiträgen herangezogen wurden.“¹⁰⁰

7.4 Beitragserhebungsverbot und keine Regelungen zur Beitragserhebung

Beim Verbot von Beiträgen ist das Konnexitätsprinzip zu beachten. Dies beschreibt das Verhältnis zwischen der Aufgabenübertragung z.B. zwischen dem Land und der Kommune und der Aufgabenfinanzierung. Ein Land, welches die Einnahmeerhebung von Kommunen dergestalt einschränkt, dass eine Beitragserhebung von Straßenausbaubeiträgen nicht mehr möglich ist, muss mit den Kommunen einen finanziellen Ausgleich aushandeln. Ein Verbot schränkt die gemeindliche Selbstverwaltung finanziell derart ein, dass das Land mindestens die Kosten, die bisher vom Anlieger getragen wurden, den Kommunen zu ersetzen hat. Alle Flächenländer haben in ihrer GemO oder Kommunalverfassung das Konnexitätsprinzip geregelt.¹⁰¹

Einige Länder gehen von der Beitragserhebung aus ganz unterschiedlichen Gründen komplett weg.

Baden-Württemberg hat, wie oben bereits erwähnt, erst gar keine Regelungen hierzu erlassen. Die Finanzierung für den Straßenausbau ist aus den kommunalen Haushalten zu tragen. Das Land bezuschusst gem. § 27 Abs. 1 FAG BW den kommunalen Straßenausbau mit Pauschalen.

Bremen hat zwar, wie bereits erwähnt, ein Gesetz zur Beitragserhebung mit einer Soll-Vorschrift¹⁰², macht davon allerdings keinen Gebrauch. Nach Rücksprache mit dem zuständigen Amt für Strassen und Verkehr ist der Verwaltungsaufwand nicht mit dem vorhandenen Personal zu leisten.

¹⁰⁰ OVG Koblenz Urteil vom 15.03.2011 – 6 C 11187/10.OVG.

¹⁰¹ Vgl. Art. 62 BayGO; § 78 GO BW; § 64 BbgKVerf; § 93 HGO; § 44 KV M-V; § 111 NKomVG; § 77 GO NRW; § 94 GemO RLP; § 83 KSVG SL; § 73 SächsGemO; § 99 KVG LSA; § 76 GO SH; § 54 ThürKO.

¹⁰² § 17 Abs. 1 S. 2 BremGebBeitrG.

Das Land **Berlin** hatte 2006 ein Straßenausbaubeitragsgesetz erlassen¹⁰³, da es aufgrund einer desolaten Haushaltslage unter Druck geriet. Gerade vor dem Hintergrund der Umverteilung von finanziellen Mittel von Bund und den anderen Bundesländern über den Länderfinanzausgleich war es nicht zu rechtfertigen, auf die Möglichkeit der Beitragserhebung von Anliegern zu verzichten.¹⁰⁴

Berlin hat dann 2012 als erstes Bundesland die Beitragserhebung mit einem Gesetz wieder abgeschafft.¹⁰⁵ Bei der Gesetzesbegründung wird ausgeführt, dass Berlin in der Zeit von 2008 - 2011 ca. 624.000 Euro an Straßenausbaubeiträge eingenommen hat. Diese verteilten sich wie folgt aus nachstehender Tabelle.

Abb. 2: Verteilung der Straßenausbaubeiträge pro Jahr in Berlin

Jahr	Bezirke	Straßenausbaubeiträge Euro
2008	Reinickendorf	9.639
2009	Mitte, Friedrichshain-Kreuzberg, Steglitz-Zehlendorf, Lichtenberg, Reinickendorf	88.675
2010	Lichtenberg, Reinickendorf	62.285
2011 (bis einschl. November)	Mitte, Friedrichshain-Kreuzberg, Lichtenberg, Reinickendorf	463.048
zusammen		623.647

Quelle: Gesetzesvorlage des Berliner Senats vom 26.04.2012, Drs. 17/0282 - Gesetz zur Aufhebung des Straßenausbaubeitragsgesetzes

Mit diesem Gesetz wurden nicht nur zukünftige Beitragserhebungen unterbunden, sondern auch alle bisherigen vereinnahmten Beiträge wurden auf Antrag erstattet. „Ohne eine solche Rückzahlung würden von der beabsichtigte [sic.] Entlastung der Grundstückseigentümer allein diejenigen ausgenommen, die - zufällig - in den Jahren der ersten Beitragserhebungen 2008 bis 2011 zu Straßenausbaubeiträgen herangezogen worden sind. Diese

¹⁰³ GVBl. Berlin Nr. 11 vom 24.03.2006, S. 265.

¹⁰⁴ Vgl. Silberg, LKV 2007, 51.

¹⁰⁵ Gesetzesvorlage des Berliner Senats vom 26.04.2012, Drs. 17/0282 - Gesetz zur Aufhebung des Straßenausbaubeitragsgesetzes.

nachteilige Sonderstellung weniger Grundstückseigentümer wird nur bei einer vollständigen Rückzahlung aller bisher vereinnahmten Straßenausbaubeiträge beseitigt.“¹⁰⁶

In der Begründung zum Gesetz unter A. c.) wurde weiter festgestellt, dass die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen nur zu Mindereinnahmen führte. Die Verwaltungskosten waren ungleich höher.¹⁰⁷

Der **Hamburger** Senat hat 2016 die Straßenausbaubeiträge abgeschafft. Mit der Einbringung des Gesetzes zur Änderung des Hamburgischen Wegegesetzes und der Einheitssätze-VO wurde die Grundlage für eine zukünftige Beitragserhebung entzogen.¹⁰⁸

In der Erläuterung zum Gesetzentwurf wurde dargelegt, wie sich die Einnahmen von Straßenausbaubeiträgen entwickelten.

Abb. 3: Verteilung der Straßenausbaubeiträge pro Jahr in Hamburg

Jahr	Ausbaubeiträge (Euro)
2011.	90.000
2012.	200.000
2013.	210.000
2014.	190.000
2015.	230.000

Quelle: Gesetzesvorlage des Hamburger Senats vom 28.06.2016, Drs. 21/5037 - Gesetzentwurf zur Änderung des Hamburgischen Wegegesetzes und der Einheitssätze-VO

Weiter wurde dargelegt, dass den durchschnittlichen Beitragseinnahmen von ca. 184.000 Euro rund 160.000 Euro Personal- und Sachkosten gegenüberstünden, zu denen weitere jährliche Kosten von ca. 125.000 Euro für

¹⁰⁶ Gesetzesvorlage des Berliner Senats vom 26.04.2012, Drs. 17/0282 - Gesetz zur Aufhebung des Straßenausbaubeitragsgesetzes.

¹⁰⁷ Vgl. Gesetzesvorlage des Berliner Senats vom 26.04.2012, Drs. 17/0282 - Gesetz zur Aufhebung des Straßenausbaubeitragsgesetzes.

¹⁰⁸ Gesetzesvorlage des Hamburger Senats vom 28.06.2016, Drs. 21/5037 - Gesetzentwurf zur Änderung des Hamburgischen Wegegesetzes und der Einheitssätze-Verordnung.

Beauftragungen von Ingenieurbüros und Einlegung von Widersprüchen bzw. Klagen vor dem Verwaltungsgericht hinzukamen.

Allerdings hat Hamburg, anders wie Berlin, keine Beitragsrückerstattung vorgesehen, sondern eine Stichtagsregelung vorgeschrieben. Diese besagt, dass eine vor Inkrafttreten des Gesetzes rechtmäßig entstandene Beitragspflicht nicht erlischt sondern das bisherige Gesetz weiterhin gilt.¹⁰⁹

Erst 2018 hat **Bayern** seine Straßenausbaubeiträge abgeschafft.¹¹⁰ Auslöser hierfür war nicht wie bei den Stadtstaaten ein eklatantes Missverhältnis zwischen Beitragseinnahmen und Verwaltungsaufwand. Aus dem Gesetzesentwurf gehen die Gründe hervor, die für eine Abschaffung der Straßenausbaubeiträge ausschlaggebend waren.

Bayern hatte das KAG in den Jahren 2014¹¹¹ und 2016¹¹² zweimal mit dem Hintergrund angepasst, dass die Kommunen die Beitragslast für die Grundstückseigentümer über mehrere Jahre strecken können. Damit sollte auch die Akzeptanz gesteigert werden. Dieser erhoffte Effekt ist nicht eingetreten und führte eher zu immer stärkeren Protesten und mehr Rechtsbehelfsverfahren.

Besonders die Freien Wähler haben sich der Kritik an die Straßenausbaubeiträge in Bayern angeschlossen und gemeinsam mit über 100 Bürgerinitiativen in Bayern ein Volksbegehren Ende 2017 gestartet. Noch bevor dieses Volksbegehren in das parlamentarische Verfahren eingebracht werden konnte, hatte die Landesregierung mit dem o.g. Gesetzesentwurf darauf reagiert und das Volksbegehren wurde damit hinfällig und zurückgezogen.¹¹³

Bayern hatte dann die Straßenausbaubeiträge zum 01. Januar 2018 zurückgenommen und eine Übergangsfrist für bereits begonnene Maßnah-

¹⁰⁹ Vgl. Gesetzesvorlage des Hamburger Senats vom 28.06.2016, Drs. 21/5037 - GE zur Änderung des Hamburgischen Wegegesetzes und der Einheitssätze-VO, Art. 3.

¹¹⁰ GE zur Änderung des BayKAG vom 11.04.2018, LT-Bay Drs. 17/21586.

¹¹¹ Bay GVBI Nr. 5/2014, S. 70, 11.03.2014.

¹¹² Bay GVBI Nr. 3/2016, S. 36, 08.03.2016.

¹¹³ Vgl. Anlage 14 - PM Bay. Innenministerium - Volksbegehren zurückgezogen.

men vorgesehen. Mit dieser Stichtagslösung wird es weiter Ungerechtigkeiten geben, wenn aus zufälligen Gründen noch Bescheide an einen Teil der Beitragspflichtigen laut Art. 19 Abs. 7 BayKAG vor dem 31. Dezember 2017 zugegangen sind und ein anderer Teil eben erst ab dem 01. Januar 2018 zugestellt wurden. Die vor dem 31. Dezember 2017 erlassenen Bescheide müssen noch bezahlt werden, die danach erlassenen sind hinfällig.¹¹⁴ Die momentane gültige Übergangsregelung ist daher weiter Zündstoff für politische Diskussionen.¹¹⁵

Im Jahr 2016 hatte Bayern Einnahmen aus Straßenausbaubeiträge i.H.v. 66,3 Mio. Euro und 2015 i.H.v. 50,9 Mio. Euro. Diese fehlenden Einnahmen werden den Kommunen jetzt vom Land erstattet. Hierfür stellt Bayern den Gemeinden im Jahr 2019 100 Mio. Euro und ab dem Jahr 2020 150 Mio. Euro zur Verfügung.¹¹⁶

7.5 Besondere Straßenabnutzung

Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein haben in ihrem KAG¹¹⁷ eine eigene Regelung getroffen, die besondere Abnutzung oder Belastung von Straßen, die nicht dem öffentlichen Verkehr gewidmet sind, gesondert zu berechnen. Unternehmen oder besonders ausgenutzte Grundstücke, die einen besonderen Ausbau der Straße benötigen, sollen auch die Mehrkosten für die Mehraufwendungen tragen. Einzig Mecklenburg-Vorpommern regelt in § 8 Abs. 7 KAG M-V, dass es auf die Widmung der Straße nicht ankommt.

Diese Regelung verfolgt das Ziel einem Verursacherprinzip gerecht zu werden.

¹¹⁴ Driehaus, KStZ 2019, S. 3.

¹¹⁵ Anlage 15 - BSZ - Weiter Ärger um Straßenausbaubeiträge.

¹¹⁶ Anlage 16 - BSZ - "Strabs": Klarheit bis März

¹¹⁷ § 9 KAG BB; § 8 Abs. 7 KAG M-V; § 7 NKAG; § 9 KAG NRW; § 9 KAG SL; § 32 SächsKAG; § 7 KAG LSA; § 8 Abs. 8 KAG SH

8 Weiterentwicklungsmöglichkeiten der Straßenausbaubeiträge

8.1 Rangfolge der Finanzierungsarten für die Kommunen

Die Grundlagen, wie Gemeinden ihre Aufgaben finanzieren, legen die einzelnen Gemeindeordnungen (GemO) oder Kommunalverfassungen der Flächenländer fest.¹¹⁸

In allen GemO ist die Rangfolge der Finanzierungsarten für die Kommunen ähnlich geregelt. Die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung stellen vor allem eine Rangfolge auf, in der Erträge bzw. Einnahmen zur Deckung der Aufwendungen bzw. Ausgaben herangezogen werden können.

Zuerst sind sonstige Erträge/sonstige Einnahmen, d.h. Mieten, Pachten, Zuschüsse und Zuwendungen zu erheben. Danach sind Entgelte zu erheben. Hierunter fallen Gebühren (für eine konkrete Gegenleistung - z.B. Benutzungsgebühren für Bibliothek oder Freibad) oder Beiträge (für eine Gegenleistung die eine potenzielle Inanspruchnahme möglich macht - z.B. Straßenausbaubeiträge oder Fremdenverkehrsbeiträge). Für noch nicht gedeckte Ausgaben sind im Übrigen Steuern (für keine konkrete Gegenleistung - z.B. Grundsteuer oder Gewerbesteuer) zu erheben. Sollte keine Finanzierung über eine dieser drei Arten möglich sein, so können die Kommunen auch Kredite als ultima ratio aufnehmen.

Einige Länder wie **Hessen** (§ 93 Abs. 2 S. 2 HGO), **Niedersachsen** (§ 111 Abs. 5 S. 3 NKomVG), **Saarland** (§ 83 Abs. 2 S. 2 KSVG) und **Schleswig-Holstein** (§ 76 Abs. 2 S. 2 GO SH) haben Ausnahmen für Straßenausbaubeiträge erlassen.

In diesen Ländern ist es möglich, auf Straßenausbaubeträge zu verzichten und dafür eine andere Finanzierungsquelle wie z.B. Steuern zu erheben.

¹¹⁸ § 78 GemO BW; Art. 62 BayGO; § 64 BbgKVerf; § 93 HGO; § 44 KV M-V; § 111 Abs. 5 NKomVG; § 77 GO NRW; § 94 GemO RLP; § 83 KSVG; § 73 SächsGemO; § 99 KVG LSA; § 76 GO SH; § 54 ThürKO.

Aber auch **Sachsen**, **Sachsen-Anhalt** und **Nordrhein-Westfalen** haben relativierende Begriffe eingeführt, um von der Rangfolge abzuweichen. Sachsen hat in § 73 Abs. 3 SächsGemO, Sachsen-Anhalt hat in § 99 Abs. 2 S. 2 KVG LSA und Nordrhein-Westfalen in § 77 Abs. 3 GO NRW ein Gebot der Rücksichtnahme auf die wirtschaftlichen Verhältnisse der Abgabepflichtigen geregelt. Damit ist es auch in diesen Ländern den Kommunen möglich, eine andere Finanzierungsquelle zu wählen, wenn die Abgabepflichtigen mit der Höhe der Beiträge überfordert wären.

Rheinland-Pfalz macht eine Ausnahme in § 93 Abs. 2 S. 3 GemO RLP: „...wenn die Kosten der Einziehung außer Verhältnis zum Aufkommen stehen“. Damit kann bei zu hohem Verwaltungsaufwand auf die Beitragserhebung verzichtet und eine andere Finanzierungsquelle erhoben werden.

8.2 Billigkeitsregelungen

Einige KAG wurden in den letzten Jahren mit Billigkeitsregelungen ausgestattet, die weitestgehend die Beitragslast von einmaligen Beitragsaufwendungen auf mehrere Jahre strecken sollen oder gewisse Härten in Einzelfällen durch die Beitragserhebung abfedern können. Die KAG geben hier dem Satzungsgeber nur einen Rahmen vor, den die Kommunen in ihrem Ermessen auch einschränken oder bis zu den gesetzlichen Grenzen ausweiten können. Gerade diese Regelungen sollten die Akzeptanz bei den Anliegern erhöhen, was aber angesichts der Entwicklungen in Deutschland nicht passierte.

8.2.1 Möglichkeit der Ratenzahlung

Bei der einmaligen Erhebung von Straßenausbaubeiträgen können vierstellige oder gar fünfstellige Beträge auf die Anlieger zu kommen, die in Einzelfällen die Anlieger überfordern können. Einige Länder haben dafür in ihrem KAG den Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt, in ihren Satzungen die

Ratenzahlung oder Umwandlung in eine Schuld mit verzinster jährlicher Tilgung anzubieten. Dies gilt auch für eine mögliche Vorauszahlung von einmaligen Beiträgen. Diese Möglichkeit bleibt allerdings dem Satzungsgeber überlassen.

In **Hessen** ist laut § 11 Abs. 12 KAG HE die Ratenzahlung auf Antrag mit bis zu 20 Jahresraten möglich. Die Verzinsung erfolgt dann mit bis zu 1 Prozent über den geltenden Basiszinssatz nach § 247 BGB.

Im **Saarland** kann mit berechtigten Interesse der einmalige Beitrag nach § 8 Abs. 10 KAG SL in eine Schuld umgewandelt werden. Diese ist in bis zu 10 Jahresraten zu begleichen und wird mit 6 Prozent pro Jahr (0,5 Prozent je ganzer Monat) verzinst.

In **Sachsen** ist nach §§ 30 Abs. 3 i.V.m. 22 Abs. 3 und 4 SächsKAG eine Ratenzahlung mit bis zu 10 Jahresraten möglich, die mit dem gültigen Basiszinssatz nach § 247 BGB verzinst wird.

In **Schleswig-Holstein** ist auf Antrag nach § 8 Abs. 1 KAG SH eine Umwandlung in eine Schuld mit maximal 20 Jahresraten möglich, die mit 3 Prozent über den gültigen Basiszinssatz nach § 247 BGB verzinst werden.

In **Thüringen** können nach § 7b Abs. 1 ThürKAG die einmaligen Beiträge verzinslich gestundet werden, wenn in fünf Jahresraten beglichen wird. Bei erheblichen Härten sind bis zu 20 Jahresraten möglich, die mit 1,2 Prozent (0,1 Prozent pro voller Monat) über den gültigen Basiszinssatz nach § 247 BGB verzinst werden.

8.2.2 Tiefenmäßige Begrenzung

Besonders Anlieger von überdurchschnittlich großen Grundstücken können bei einer einmaligen Beitragserhebung sehr hohen Beitragssummen ausgesetzt sein, die dem Wert des Grundstücks aber nicht gerecht werden. Hier kann eine tiefenmäßige Begrenzung bei der Beitragserhebung durchaus sinnvoll sein.

In **Brandenburg** ist in § 8 Abs. 6 KAG BB folgende Regelung: „Zur vereinfachten Bemessung der wirtschaftlichen Vorteile kann die Satzung für Grundstücke innerhalb im Zusammenhang bebauter Ortsteile und im Außenbereich ein pauschales Tiefenbegrenzungsmaß vorsehen.

In **Sachsen-Anhalt** sind nach § 6c Abs. 2 KAG LSA übergroße Grundstücke (30 % über dem örtlichen Durchschnitt), die der Wohnnutzung dienen, nur begrenzt zu veranlagern.

In **Schleswig-Holstein** ist nach § 8 Abs. 1 KAG SH ebenfalls eine tiefenmäßige Begrenzung möglich.

8.2.3 Zinslose Stundung oder Erlass von Beiträgen

Der Kerngedanke einer zinslosen Stundung oder dem Erlass ist, die Anlieger davor zu bewahren, durch die Beitragspflicht in eine finanzielle Not zu geraten und sich vom Grundstück trennen zu müssen.¹¹⁹

Brandenburg hat in § 12 c Abs. 1 KAG BB eine Regelung, welche Kommunen die Möglichkeit gibt, auf Antrag und gegen Sicherheitsleistung ganz oder teilweise zu stunden, wenn eine erhebliche Härte vorliegt und der Anspruch nicht gefährdet erscheint. In § 12c Abs. 2 KAG BB ist eine noch weitergehende Möglichkeit zu finden: „Die Gemeinden und Gemeindeverbände können Ansprüche aus dem Abgabenschuldverhältnis ganz oder teilweise erlassen, wenn deren Einziehung nach Lage des einzelnen Falls unbillig wäre; unter den gleichen Voraussetzungen können bereits entrichtete Beträge erstattet oder angerechnet werden.“

In **Mecklenburg-Vorpommern** können nach § 8 Abs. 6 KAG M-V und in **Thüringen** nach § 7b Abs. 4 ThürKAG die Beiträge zinslos gestundet werden, wenn das Grundstück als Kleingarten nach dem Bundeskleingartengesetz genutzt wird.

¹¹⁹ Vgl. Driehaus, KStZ 1/2019, S. 2.; vgl. Steenbock, Die Gemeinde SH 4/2018, S. 100.

In **Thüringen** ist auch nach § 7b Abs. 6 ThürKAG definiert, wann eine erhebliche Härte vorliegt: „...kann bei Beitragsforderungen insbesondere für unbebaute, beitragspflichtige Grundstücke vorliegen, deren landwirtschaftliche Nutzung weiterhin notwendig ist oder deren Nichtbebauung im Interesse der Erhaltung der charakteristischen Siedlungsstruktur oder des Ortsbildes liegt.“ In diesen Fällen soll auf die Erhebung von Zinsen verzichtet werden.

In **Saarland** findet sich im § 8 Abs. 11 KAG SL noch eine weitere Variante, warum auf Zinsen verzichtet werden sollte: „In der Satzung kann bestimmt werden, dass der Beitrag für landwirtschaftlich oder als Wald genutzte Grundstücke auf Antrag der oder des Beitragspflichtigen vor Fälligkeit des Beitrags so lange gestundet werden soll, wie das Grundstück zur Erhaltung der Wirtschaftlichkeit des landwirtschaftlichen Betriebs genutzt werden muss. Satz 1 gilt auch für Fälle der Nutzungsüberlassung und Betriebsübergabe an Familienangehörige im Sinne des § 15 der Abgabenordnung. Auf die Erhebung von Stundungszinsen soll verzichtet werden.“

Die Billigkeitsregelungen können finanzielle Härten in diesen Ländern verhindern. Aber die Kritik an den Beiträgen ist geblieben und wird immer intensiver debattiert.

Sachsen-Anhalt hat allerdings noch ein weiteres Instrument, in seinem KAG verankert, um die Akzeptanz an den Beiträgen zu erhöhen. In § 6d KAG LSA wird eine sehr offensive Bürgerbeteiligung von der Kommune verlangt. Bei Ausbaumaßnahmen an Anliegerstraßen ist nach § 6d Abs. 3 KAG LSA der ausdrückliche Vorbehalt der Zustimmung zu dieser Maßnahme geregelt. Diese Zustimmung ist von den späteren Beitragspflichtigen einzuholen, wobei jedes Anliegergrundstück durch eine Stimme vertreten wird. Allerdings ist bei fehlender oder negativer Zustimmung durch die Anlieger die Entscheidungsgewalt wieder beim Satzungsgeber, dem Gemeinderat. Dieser muss sich dann überlegen, ob er gegen die Anlieger eine Maßnahme umsetzt oder nicht. Die Stimmabgabe bedarf nach § 6d Abs. 5 KAG LSA

der Schriftform und wirkt auch gegen einen Rechtsnachfolger bei einem Verkauf des Grundstücks.

Die Einführung von wiederkehrenden Beiträgen oder eine weitreichende Bürgerbeteiligung haben es auch nicht geschafft, die Akzeptanz zu erhöhen. Selbst in Bundesländern, die es in ihrem KAG den Gemeinden überlassen haben, ob sie eine Beitragserhebung durchführen oder nicht, ist Kritik an diesen Beiträgen nach wie vor hoch.

8.3 Refinanzierung über die Grundsteuer

In den Gemeinden derjenigen Bundesländer, welche es ihnen überlassen haben, wie sie die gemeindliche Ausbaulast finanzieren, wird oft darüber diskutiert, wie die Beiträge kompensiert werden können. Die Grundsteuer ist für die Gemeinden dabei besonders interessant, da sie eine reine Gemeindesteuer ist und die Einnahmen vollständig für den kommunalen Haushalt zur Verfügung stehen. Steuererhebungen haben den Nachteil, dass sie nicht für eine explizite Gegenleistung erhoben werden, sondern insgesamt dem Haushalt der jeweiligen Kommune zukommen.

Da diese Arbeit sich im Kern nicht der Grundsteuer widmet, wird nicht auf die einzelnen Berechnungen oder Voraussetzungen eingegangen, sondern nur der Bezug zu den Straßenausbaubeiträgen betrachtet.

Rechtsgrundlage für die Grundsteuer ist das GrStG¹²⁰ in der aktuellen Fassung.

Für die Berechnung der Grundsteuer setzt das zuständige Finanzamt den Einheitswert fest. Daraus berechnet es den Steuermessbetrag. Auf den Steuermessbetrag wendet die Gemeinde den vom Gemeinderat beschlossenen Hebesatz an und setzt die Grundsteuer durch Bescheid fest.

¹²⁰ BGBl. I. S. 965.

Die Grundsteuerformel lautet:

Einheitswert x Steuermesszahl¹²¹ = Steuermessbetrag

Steuermessbetrag x Hebesatz = Grundsteuer

Der Hebesatz der Grundsteuer wird von der Gemeinde festgelegt. Diese orientiert sich an ihrem Bedarf von finanziellen Mitteln. Die Grundsteuer wird jährlich erhoben.

Für landwirtschaftliche Grundstücke (Grundsteuer A) und andere Grundstücke (Grundsteuer B) werden getrennte Hebesätze festgelegt.

Folgende Problematiken treten auf, wenn die Straßenausbaubeiträge durch eine Erhöhung der Grundsteuer ersetzt werden soll.

8.3.1 Grundsteuerbefreiung

Nach §§ 3 - 5 GrStG werden sämtliche Grundstücke von der Grundsteuer befreit, welche, vereinfacht ausgedrückt, dem öffentlichen Zweck dienen.

Dem öffentlichen Zweck dienen insbesondere: Rathaus, Sporthalle und -platz, Schule, Kirche, Bauhof, Friedhof, Krankenhaus, Bahnhof oder Kaserne. Diese befinden sich schwerpunktmäßig auf großen Grundstücken und meist mit erheblichen Verkehr. Sie sind also, was die Verursachung von Abnutzung und Schäden an Straßen anbetrifft, ein nicht zu vernachlässigender Faktor.

Bei der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen werden alle Grundstücke nach Art und Maß der baulichen Nutzung zur Beitragszahlung herangezogen. Dieser Betrag muss bei der Grundsteuer von den verbleibenden Grundsteuerpflichtigen aufgebracht werden.¹²²

¹²¹ §§ 14 und 15 GrStG.

¹²² Steenbock, KommP spezial 2/2018, S. 83.

8.3.2 Grundsteuer ist nicht zweckgebunden

Das Kernmerkmal einer Steuer ist, dass sie nicht zweckgebunden erhoben wird. Mit der Grundsteuer soll die Gemeinde nach der Finanzierungsrangfolge ihre Ausgaben decken, die nicht durch die sonstigen Einnahmen oder Abgaben gedeckt sind. Damit tritt eine Erhöhung der Grundsteuer nicht automatisch für den Ausbau von Straßen ein.

Z.B. hat die Gemeinde Winsen (Aller) die Straßenausbaubeiträge abgeschafft und als Gegenfinanzierung die Grundsteuer B um 160 Prozentpunkte auf 560 Prozentpunkte erhöht.¹²³

Der Gemeinderat legt sich eine moralische Verpflichtung auf, die Mehreinnahmen durch eine Zweckbindung der 160 Prozentpunkte jedes Jahr aufs Neue für den Straßenausbau zu verwenden.¹²⁴

Wie der Bürgermeister selbst ausführt, ist dies gesetzlich nicht möglich. Auch rechtlich ist dies keine Verpflichtung und der politischen Zusammensetzung des Gemeinderates unterworfen. Es wird schwierig sein, dass nicht auch der Unterhalt von Straßen davon profitiert. Dieser wäre keine straßenausbaufähige Maßnahme, für die ein Beitrag erhoben werden könnte.

8.3.3 Abgrenzung von Beitragspflichtig zu Grundsteuerpflichtig

Straßenausbaubeiträge werden von den Anliegern der jeweiligen Straße erhoben, die einen offenkundigen Vorteil von dem Zugang zur auszubauenen Straße haben. Bei wiederkehrenden Beiträgen wird der offenkundige Vorteil im Zugang zum Verkehrsnetz gesehen. Bei einem Wechsel von einmaliger Beitragserhebung zu wiederkehrenden Beiträgen und umgekehrt sehen die KAG Übergangsregelungen (Verschonungsregeln) vor, um eine Doppelbelastung auszuschließen. So können Anlieger für viele Jahre befreit werden, bis sie wieder beitragspflichtig werden. Dagegen sieht eine Mehrbelastung durch eine Grundsteuererhöhung keine Verschonungsregel

¹²³ Anlage 17 - Winsen Haushalt 2018, S. 24 f.

¹²⁴ Anlage 18 - Winsen - Beschlussauszug 8. Sitzung des Rates der Gemeinde Winsen (Aller) vom 30.01.2018, Ö9 - Zweckbindungsbeschluss für Grundsteuereinzahlungen.

vor. Die Anlieger, die noch in den letzten Jahren Beiträge zahlen mussten, müssen genauso die erhöhte Grundsteuer entrichten.

8.3.4 Grundsteuer nach BetrKVO auf Mieter umwälzbar

Die Grundsteuer zählt gem. § 2 Nr. 1 BetrKVO zu den auf die Mieter umlegbaren Betriebskosten. Soll nun der Straßenausbaubeitrag durch eine Erhöhung der Grundsteuer ersetzt werden, können Vermieter diese auf ihre Mieter abwälzen. Dies führt unweigerlich zu erhöhten Wohnnebenkosten.¹²⁵ Der Straßenausbaubeitrag ist dagegen nicht umlegbar. Inhaber gewerblich genutzter Grundstücke und Vermieter haben aber die Möglichkeit, die Kosten als Betriebsausgaben sofort abzuziehen und dadurch ihre Steuerlast zu mindern.¹²⁶

Vor dem Hintergrund, dass alle KAG festlegen, dass die Beitragslast auf dem Grundstück liegt und auch den Beitragspflichtigen definieren (der Eigentümer oder Erbbauberechtigte), bleibt es diskussionswürdig, ob bei einer Erhöhung der Grundsteuer wegen Wegfall von Straßenausbaubeiträgen die Mieter diesen Anteil zahlen sollen.

8.3.5 Berechnung der Grundsteuer verfassungswidrig

Das BVerfG hat 2018 die Einheitsbewertung für die Bemessung der Grundsteuer für verfassungswidrig erklärt.¹²⁷

Zentrale Frage war: „Die Verfahren betreffen die Frage, ob die für die Erhebung der Grundsteuer maßgebliche Einheitsbewertung des Grundvermögens mit dem Grundrecht auf Gleichbehandlung (Art. 3 Abs. 1 GG) vereinbar ist. Hierbei geht es vor allem um die Anknüpfung an die Wertverhältnisse von Anfang 1964 in den alten Ländern“.¹²⁸

¹²⁵ Vgl. Driehaus, KStZ 1/2019, S. 3; vgl. Steenbock, KommP spezial 2/2018, S. 83.

¹²⁶ Vgl. BFH-Urteil vom 02.05.1990, VIII R 198/85, BStBl. 1991 II, S. 448 - Leitsatz.

¹²⁷ BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 - 1 BvL 11/14.

¹²⁸ BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 - 1 BvL 11/14, Rn. 1.

Das Gericht kam zum Entschluss, dass: „Die Regelungen des Bewertungsgesetzes zur Einheitsbewertung von Grundvermögen sind mit Blick auf die in den Vorlagen geltend gemachten Ungleichbehandlungen am allgemeinen Gleichheitssatz zu messen und mit ihm unvereinbar. Art. 3 Abs. 1 GG lässt dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung von Bewertungsvorschriften für die steuerliche Bemessungsgrundlage einen weiten Spielraum, verlangt aber ein in der Relation realitätsgerechtes Bewertungssystem (1). Das Festhalten des Gesetzgebers an dem Hauptfeststellungszeitpunkt von 1964 führt zu gravierenden und umfassenden Ungleichbehandlungen bei der Bewertung von Grundvermögen (2), für die es keine ausreichende Rechtfertigung gibt (3).“¹²⁹

Der Gesetzgeber wird verpflichtet, bis zum 31. Dezember 2019 nun verfassungskonforme Regelungen zu treffen.¹³⁰ Die alten Regelungen gelten aber noch maximal bis zum 31. Dezember 2024 weiter.¹³¹ Werden keine neuen Regelungen rechtzeitig bis zum 31. Dezember 2019 getroffen, können ab dem 1. Januar 2020 keine Grundsteuern mehr erhoben werden.

Bund und Länder befinden sich momentan in der Diskussion, wie die Ausgestaltung der Grundsteuer aussehen soll.¹³²

Die Gemeinden und Finanzbehörden werden für eine Neuregelung der Grundsteuer die Grundstücksdaten aktualisieren und dann eventuell ihre Hebesätze neu berechnen müssen. Seit dem Wissen um dieses Urteil ist es zumindest fragwürdig, dass Kommunen die Grundsteuer als zweckgebundene Gegenfinanzierung für Straßenausbaubeiträge in Betracht ziehen, ohne zu wissen, wie die zukünftige Ausgestaltung sein wird.¹³³

¹²⁹ BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 - 1 BvL 11/14, Rn. 92.

¹³⁰ Vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 - 1 BvL 11/14, Rn. 176.

¹³¹ Vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 - 1 BvL 11/14, Rn. 177.

¹³² Z.B. Anlage 19 - Kommunal - Grundsteuer.

¹³³ Vgl. Steenbock, Die Gemeinde SH 4/2018, S. 99.

8.4 Hebung der Grunderwerbsteuer

In **Mecklenburg-Vorpommern** hat die Landesregierung dem Druck der Volksinitiative „FAIRE STRASSE - Volksinitiative gegen Straßenausbaubeiträge in Mecklenburg-Vorpommern“¹³⁴ nachgegeben und wird spätestens zum 1. Januar 2020 die Straßenausbaubeiträge abschaffen. In der Landtagssitzung vom 23. Januar 2019 wurde die Beschlussempfehlung der Ausschüsse¹³⁵ zugestimmt. Ein Antrag der Freien Wähler/BMV¹³⁶ auf einen weitgehenden Verzicht von Straßenausbaubeiträge ab 1. Januar 2018 fand in der Sitzung des Landtags keine Mehrheit.¹³⁷

Der Landtag von Mecklenburg-Vorpommern wird als Gegenfinanzierungsmaßnahme die Grunderwerbsteuer von 5 Prozent auf 6 Prozent erhöhen. Laut Beschlussempfehlung werden Mehreinnahmen von 30 Mio. Euro erwartet. Die Mehreinnahmen sind für die Kommunen als Ausgleich für die entgangenen Straßenausbaubeiträge gedacht. Diese jährliche zweckgebundene Investitionspauschale soll anhand der Kilometerzahl der Gemeindestraßen ermittelt werden.¹³⁸

Eine Entlastung der bisherigen Grundstückseigentümer zu Lasten von Personen, die Grundstückseigentümer werden wollen, ist ein fragwürdiges Mittel. Zukünftige Eigentümer die bei dem Kaufpreis bereits eine Finanzierung benötigen, sind bereits stark mit den Kauf- und Nebenkosten belastet. Ob dies dem Gerechtigkeitsgedanken und Verursacherprinzip Rechnung trägt, bleibt unbeantwortet von Seiten der Politik.

¹³⁴ LT M-V Drs. 7/2800 - Antrag der Volksinitiative.

¹³⁵ LT M-V Drs. 7/3080 - Beschlussempfehlung.

¹³⁶ LT M-V Drs. 7/3100 - Änderungsantrag.

¹³⁷ Beschlussprotokoll über die 55. Sitzung des LT M-V vom 23.01.2019.

¹³⁸ Vgl. LT M-V Drs. 7/3080 - Beschlussempfehlung.

8.5 Sonstige Lösungsmöglichkeiten

Die **Stadt Hannover** hat zum 1. Januar 2019 die Straßenausbaubeitrags-satzung abgeschafft. Die Einnahmen kompensiert die Stadt über eine Erhöhung der Parkgebühren.¹³⁹ Diese Lösung ist natürlich nur für größere Städte sinnvoll, die über ausreichend Parkflächen verfügen. Vorteil dieser Variante ist, dass die Stadt Hannover die Finanzierungsreihenfolge einhält. Gebühren sind Entgelte und stehen auf der gleichen Stufe wie Beiträge. Autofahrer, welche die Infrastruktur der Gemeinde nutzen, werden im Rahmen mehr belastet und vor allem wird auch der auswärtige Verkehr mit einbezogen. Bei der Beitragserhebung sind sonst nur die Anlieger betroffen. Nachteilig ist, dass Firmen mit größeren und schwereren Fahrzeugen selten Parkplätze nutzen, die gebührenpflichtig sind. Diese Art von schweren Verkehr nutzt aber am stärksten die Straße ab und führt zu einer früheren Verschlissenheit derselben.

Hannover hat durch Beiträge bisher 1,5 Mio. Euro eingenommen. Durch die Erhöhung von 1,80 Euro auf 2,60 Euro je Stunde erwartet die Stadt Mehreinnahmen von ca. 3 Mio. Euro.¹⁴⁰

Möchte man die Anlieger entlasten, aber ohne dass die Gemeinde auf die Beiträge verzichtet wäre, ein weiterer Ansatz außerhalb von Billigkeitsregelungen eine Ratenzahlung bei einmaligen Beiträgen anzubieten.¹⁴¹

Ebenso könnte jede Gemeinde bei der Beitragserhebung auch ihren Ermessensspielraum weiter ausnutzen und den Gemeindeanteil an den Beiträgen erhöhen. Dies wird aber nur bei den finanzkräftigen Gemeinden möglich sein.¹⁴²

Auch das jeweilige Land hat Möglichkeiten, ohne eine Abschaffung der Straßenausbaubeiträge die Beitragslast der Anlieger zu reduzieren. Bisher

¹³⁹ Vgl. Anlage 20 - Mlodoch - Hannover Parkgebühren.

¹⁴⁰ Vgl. Anlage 20 - Mlodoch - Hannover Parkgebühren.

¹⁴¹ Vgl. Arndt, Hofer, Dörscher, Die Gemeinde SH 4/2018, S. 96 f.

¹⁴² Vgl. Arndt, Hofer, Dörscher, Die Gemeinde SH 4/2018, S. 97.

erhalten Gemeinden Zuwendungen vom Land zur Reduzierung ihres Gemeindeanteils. Diese Zuwendungen könnte das Land auch in Fördermittel umwandeln und auf die Gesamtkosten einer Straßenausbaumaßnahme umlegen. Damit würde sich der Kostenanteil aller reduzieren.¹⁴³

9 Einschätzung und Ausblick

Alle Überlegungen der Länder und Kommunen, wie Beiträge erhoben werden können, ohne dass die Anlieger zu stark belastet werden, kommen nach den Entwicklungen der letzten Jahre zu spät.

Bayern hatte seine Beitragserhebung von einer Soll- in eine Kann-Bestimmung geändert, um sie zwei Jahre später ganz aufzugeben.

Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern und **Brandenburg** schaffen ihre Beitragserhebung komplett ab. Alle drei Länder machen nicht einmal den Versuch, eine Kann-Regelung einzuführen und wechseln von einer Soll-Bestimmung zur kompletten Abschaffung.

Bei den anderen Bundesländern wird es wohl in Zukunft ähnlich laufen, da sich dort die Bürgerinitiativen formieren. Die Argumente, dass die Beiträge unverhältnismäßig hoch sind und viele finanziell überfordern, werden nie belegt. Keine Bürgerinitiative setzt sich für geringere Beiträge ein, sondern nur für eine komplette Abschaffung dieser.

In Bayern war im Jahr der Abschaffung Landtagswahl und die Partei Freie Wähler hatte sich dort schon frühzeitig an die Spitze des Protestes gebracht. Eine koordinierte Unterschriftensammlung im Wahljahr hatte die Landesregierung unter Druck gesetzt und dazu geführt, dass die Beitrags-erhebung noch vor den Wahlen abgeschafft wurde.¹⁴⁴

¹⁴³ Vgl. DrieHaus, KStZ 1/2019, S. 4.

¹⁴⁴ Vgl. Anlage 21 - Freie Wähler Bayern - Volksbegehren.

In Brandenburg sind am 1. September 2019 und in Thüringen am 27. Oktober 2019 Landtagswahlen. In Mecklenburg-Vorpommern finden am 26. Mai 2019 Kommunalwahlen statt.

In Brandenburg haben die BVB/Freie Wähler eine Volksinitiative gestartet und zur Beratung in den Landtag eingebracht.¹⁴⁵

In Mecklenburg-Vorpommern sind die Freien Wähler ebenfalls mit einer Volksinitiative gegen Straßenausbaubeiträge aufgetreten. Auch diese hat die Landesregierung unter Druck gesetzt und führt zur Abschaffung eben dieser. Dies ist beste Wahlwerbung für die Freien Wähler.¹⁴⁶ Dabei hatte die Volksinitiative knapp die Hürde von 15.000 gültigen Unterschriften erreicht.¹⁴⁷

Die Diskussionen um die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen und deren Abschaffung werden im politischen Raum nicht mit Sachargumenten geführt. Von den Gegnern werden Extrembeispiele angeführt, für die es keinerlei Grundlagen gibt. So ist bis jetzt, seitdem es die Straßenausbaubeiträge gibt, kein einziger Fall bekannt, bei dem zur Begleichung der Beitragschuld der Verkauf der Immobilie verlangt wurde. Für Härtefälle gibt es Regelungen, um die Höhe der Beiträge und die eventuelle Härte zu mildern.

Ob Ratenzahlung in Einzelfällen bei der einmaligen Beitragserhebung oder die Beitragserhebung mit wiederkehrenden Beiträgen, die Gemeinden müssen den Straßenausbau auch bei diesen Varianten mit eigenen Mitteln erst einmal vorfinanzieren. Dies kann Gemeinden, die unter dem Schuttschirm des Landes stehen überfordern.

Die Pflicht der Gemeinde, ihre Straßenbaulast nach dem jeweiligen Landes-StrG zu erfüllen, bleibt bestehen. Z.B. § 9 Abs. 1 S. 2 StrWG NRW: „Die Träger der Straßenbaulast haben nach ihrer Leistungsfähigkeit die Straßen in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden Zustand zu

¹⁴⁵ Vgl. Anlage 10 - BVB/Freie Wähler Brandenburg - Volksinitiative.

¹⁴⁶ Vgl. Anlage 22 - Freie Wähler M-V - Rückenwind.

¹⁴⁷ Vgl. LT M-V Drs. 7/2800, Anlage zum Antrag der Volksinitiative, S. 5.

bauen, um- und auszubauen, zu erweitern oder sonst zu verbessern sowie zu unterhalten.“

Wird nun die Beitragserhebung abgeschafft, so müssen die Gemeinden eine Entscheidung treffen, wie die Straßenbaulast finanziert werden soll.

Es ist eine politische Frage, welche Finanzierung für die kommunalen Straßen gewählt wird.¹⁴⁸ Es muss den Bürgern klar sein, dass irgendjemand die Rechnung bezahlen muss. Alle Ausgaben, ganz gleich welcher Art, ob von Kommune, Land oder Bund finanziert, werden aus Einnahmen bestritten, die der Bürger über Gebühren, Beiträge oder Steuern erbringt. Ob der einzelne bei einem einmaligen Beitrag eine hohe Summe aufbringen muss, dafür aber jahrzehntelang bis zur nächsten umfänglichen Sanierung nichts zahlen muss oder viele über wiederkehrende Beiträge vermutlich dauerhaft zahlen, der Aufwand für die Erfüllung der Ausbaulast ist derselbe. Genauso ist es auch bei der Erhöhung von Steuern oder Gebühren. Wenn die Gemeinde die Satzung zur Beitragserhebung aufhebt und dies anderweitig gegenfinanzieren muss, so bleibt es doch der Bürger der die Mittel zur Verfügung stellt.

Es scheint aber Einigkeit bei den Gegnern in einem Punkt zu geben, die Beiträge sollen abgeschafft und vom Land übernommen werden.

Eine Landesregierung, die sich entschließt, keine Beitragserhebung mehr zuzulassen, muss erklären, wie der entgangene Ausgleich den Kommunen ersetzt werden soll. Hierfür muss dann eben eine Entscheidung zu Gunsten der Straßen in den Kommunen und gegen ein anderes Projekt (sozialer, finanzieller, oder verkehrlicher Natur) gefällt werden.¹⁴⁹

Man kann somit feststellen, von je weiter weg das Geld, für die Maßnahmen in der eigenen Gemeinde kommt, umso eher wächst die Zustimmung zu der gewählten Finanzierung. Ergo - Straßenausbau kann man landesrechtlich

¹⁴⁸ Vgl. Steenbock, KommP spezial 2/2018, S. 80.

¹⁴⁹ Vgl. Plenarprotokoll NRW Drs. 17/39 vom 14.11.2018 zum Antrag NRW Drs. 17/4115, S. 36, 41, 48; vgl. Bay. LT-Drs. 17/21586, GE zur Änderung des KAG vom 11.04.2018, S. 4.

regeln, daher kommt für eine zukünftige Akzeptanz nur eine Abschaffung der Beiträge in Betracht. Gleichzeitig ist die Landesregierung natürlich frei, sich dieses Geld wieder vom Bürger zu holen. Diese Regelung hätte den Charme, dass die Kommunen vorort nicht mehr komplizierte Satzungen aufstellen müssen und keine langwierigen Rechtsverfahren mit den Einwohnern der Gemeinde mehr führen muss.

10 Literaturverzeichnis

Arndt, Markus/Hoefer, Bernd/Dörscher, Jonas: Aufhebung der Beitragserhebungspflicht für den Straßenbau, *Die Gemeinde SH* 4/2018, 90 - 97

Bayer, Wolfgang: Die wiederkehrenden Straßenausbaubeiträge in Rheinland-Pfalz, in *KStZ* 8/2015, 141 - 144

Driehaus, Hans-Joachim: Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 9. Auflage, 2012; Kommunalabgabenrecht, Kommentar, Loseblatt, Stand: 59. Lfg., Oktober 2018; Drei Fragen zur Abschaffung des Straßenausbaubeitrags, in: *KStZ* 1/2019, 1 - 4

Lippold, Christian (Hrsg.): Der Elsner, Handbuch für Straßen- und Verkehrswesen 2016

Ruff, Erwin: Straßenausbaubeiträge für die Erneuerung oder Verbesserung der Straßenbeleuchtung, *KStZ* 12/2015, 221 - 229

Schmauck, Norbert: Der Erschließungsvertrag als kommunales Gestaltungsinstrumentarium, in: *KStZ* 9/1999, 164 - 166

Silberg, Sebastian: Das neue Berliner Straßenausbaubeitragsgesetz, in: *Landes- und Kommunalverwaltung (LKV)* 2/2007, S. 51 - S. 58

Steenbock, Reimer: Straßenbaubeiträge oder Grundsteuer, in: *KommP spezial* 2/2018, 78 - 84; Aufhebung der Beitragserhebungspflicht - Hoffnung und Illusionen, in: *Die Gemeinde SH* 4/2018, 97 - 102

Internet

Bayrisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration: Volksbegehren gegen Straßenausbaubeiträge zurückgezogen vom 15.06.2018, in: <http://www.stmi.bayern.de/med/pressemitteilungen/pressearchiv/2018/205/index.php>, [20.02.2019], (Anlage 14), zitiert als: PM Bay. Innenministerium - Volksbegehren zurückgezogen

Bayrische Staatszeitung: Weiter Ärger um Straßenausbaubeiträge vom 13.02.2019, in: <https://www.bayerische-staatszeitung.de/staatszeitung/kommunales/detailansicht-kommunales/artikel/weiter-aerger-um-strassenausbaubeitraege.html>, [21.02.2019], (Anlage 15), zitiert als: BSZ - Weiter Ärger um Straßenausbaubeiträge;
 "Strabs": Klarheit bis März vom 18.12.2018, in: <https://www.bayerische-staatszeitung.de/staatszeitung/politik/detailansicht-politik/artikel/strabs-klarheit-bis-maerz.html>, [28.02.2019], (Anlage 16), zitiert als: BSZ - "Strabs": Klarheit bis März

BdSt NRW: 300.000 Stimmen - wie geht es jetzt weiter? vom 06.02.2019, in: <https://www.steuerzahler-nrw.de/300000-Stimmen-wie-geht-es-jetzt-weiter/100620c113006i1p2745/index.html>, [16.02.2019], (Anlage 9), zitiert als: BdSt NRW - Wie weiter?

BVB/Freie Wähler BB: Volksinitiative „Straßenausbaubeiträge abschaffen“, in: <https://bvb-fw.de/volksinitiative-strassenausbaubeitraege-abschaffen/>, [27.02.2019], (Anlage 10), zitiert als: BVB/Freie Wähler Brandenburg - Volksinitiative

Freie Wähler Bayern: Wir haben gemeinsam mit Ihnen die Straßenausbaubeiträge abgeschafft!, in: <http://www.volksbegehren-strabs.bayern/>, [28.02.2019], (Anlage 21), zitiert als: Freie Wähler Bayern Volksbegehren

Freie Wähler LSA: Volksinitiative gegen Straßenausbaubeiträge: 20 000 Stimmen vom 14.02.2019, in: <https://www.volksstimme.de/sachsenan-halt/volksinitiative-gegen-strassenausbaubeitraege-20-000-stimmen/1550153774000>, [27.02.2019], (Anlage 11), zitiert als: Freie Wähler Sachsen-Anhalt - Volksinitiative

KOMMUNAL: Grundsteuer: Erste Eckpunkte stehen! vom 02.02.2019, in: <https://kommunal.de/grundsteuer-erste-eckpunkte-stehen>, [25.02.2019], (Anlage 19), zitiert als: Kommunal - Grundsteuer

Leithold, Iris: Freie Wähler in MV fühlen Rückenwind für Kommunalwahl vom 15.10.2018, in: <https://www.svz.de/regionales/mecklenburg-vorpommern/freie-waehler-in-mv-fuehlen-rueckenwind-fuer-kommunalwahl-id21338992.html>, [28.02.2019], (Anlage 21), zitiert als: Freie Wähler M-V - Rückenwind

MDR: Kabinett beschließt Abschaffung der Straßenausbaubeiträge vom 23.10.2018, in: <https://www.mdr.de/thueringen/thueringen-kabinett-beschliesst-abschaffung-strassenausbaubeitraege-100.html>, [14.02.2019], (Anlage 5), zitiert als: MDR - Kabinett beschließt Abschaffung

Mlodoch, Peter: Hannover entlastet Anlieger von Beiträgen zum Straßen- ausbau, in: https://www.weser-kurier.de/region/niedersachsen_artikel,-han-nover-entlastet-anlieger-von-beitraegen-zum-strassenausbau-arid,1781605.html, [26.02.2019], (Anlage 20), zitiert als: Mlodoch - Han- nover Parkgebühren

RBB24: Rot-Rot will Straßenausbaubeiträge vor der Wahl abschaffen vom 15.02.2019, in: <https://www.rbb24.de/politik/beitrag/2019/02/strassenausbaubeitraege-brandenburg-abschaffen-wahl.html>, [25.02.2019], (Anlage 7), zitiert als: RBB24 - Abschaffung Straßenausbaubeiträge

Steinmetz, Anne/Hiersemenzel, Christian: Kämpfer will Bürger entlasten vom 12.12.2016, in: <http://www.kn-online.de/Kiel/Streit-um-den-Strassenausbau-Kaempfer-will-Buerger-entlasten>, [18.02.2019], (Anlage 12), zitiert als: Steinmetz/Hiersemenzel - Kieler Nachrichten

Thüringer Allgemeine: Thüringens Kommunen drängen auf schnelles Aus für Straßenausbaubeiträge vom 26.09.2018, in: <https://www.thueringer-allgemeine.de/web/zgt/politik/detail/-/specific/Thueringens-Kommunen-draengen-auf-schnelles-Aus-fuer-Strassenausbaubeitraege-599171970>, [14.02.2019], (Anlage 4), zitiert als: Thüringer Allgemeine - Aus für Straßenausbaubeiträge

VDGN: Pressemitteilung der VDG vom 08.01.2019, in: <https://www.vdgn.de/presse/pm-einzelansicht/article/vdgn-fordert-moratorium/>, [16.02.2019], (Anlage 6), zitiert als: PM des VDG

Winsen (Aller): Hand- und Spanndienste, in: <https://www.winsen-aller.de/wissenswertes/news/news-ansicht/news/hand-und-spanndienst-wege-freischneiden.html>, [17.02.2019], (Anlage 1), zitiert als: Winsen, Hand- und Spanndienste)

11 Erklärung des Verfassers

Ich versichere, dass ich diese Bachelorarbeit selbständig und nur unter Verwendung der angegebenen Quellen und Hilfsmittel angefertigt habe. Die aus anderen Quellen direkt oder indirekt übernommenen Daten und Konzepte sind unter Angabe der Quelle gekennzeichnet.

1. März 2019,

Datum, Unterschrift