



Lorenz-von-Stein-Institut | Leibnizstraße 2 | 24118 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
z.Hd. Jan Kürschner
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

- per E-Mail: innenausschuss@landtag.ltsh.de -

Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung von Straßenbaubeiträgen

Gesetzesentwurf der Fraktionen von SPD, FDP und SSW - Drucksache 20/21 (neu) – 2.
Fassung

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

in der Anlage erhalten Sie die Stellungnahme des Instituts zu o.g. Gesetzesentwurf.
Für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der parlamentarischen Beratung
danken wir Ihnen sehr. Sollte weiterer Erörterungsbedarf bestehen, stehen wir dem
Ausschuss gerne zur Verfügung. Wir würden uns freuen, wenn die aufgezeigten Argu-
mente Eingang in Ihre Diskussion fänden.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Christoph Brüning

Vorstand



Stellungnahme

zum

**Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD, FDP und SSW - Drucksache 20/21 (neu)
– 2. Fassung**

Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung von Straßenbaubeiträgen

Mit Schreiben vom 8. Juli 2022 wurde dem Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften Gelegenheit gegeben, zum o. g. Gesetzentwurf Stellung zu nehmen. Das Institut kommt dieser Bitte gerne nach und äußert sich wie folgt:

Vorangestellt werden soll die Aussage, dass ungeachtet aller politischen und tatsächlichen Vorbehalte gegen Straßenausbaubeiträge nichts für das Absehen von einer Beitragserhebung spricht.¹ Denn das Straßenausbaubeitragsrecht führt in der ganz überwiegenden Zahl der Fälle zu angemessenen und vorteilsgerechten Ergebnissen. Unbilligkeiten und Härten der Beitragsveranlagung im Einzelfall kann durch die dafür im Kommunalabgabenrecht vorhandenen bzw. zu schaffenden Instrumente ohne weiteres begegnet werden.²

1. Missverständnis bezüglich der Erhebung von Ausbaubeiträgen

Sowohl das Erschließungs- als auch das Ausbaubeitragsrecht beziehen sich gegenseitlich auf Straßen. Während das Erschließungsbeitragsrecht aber nur die erstmalige endgültige Herstellung einer nach den Regeln des BauGB beitragsfähigen Erschließungsanlage erfasst, kommt das Ausbaubeitragsrecht für solcherart aus dem

¹ Anschaulich hierzu *Driehaus*, KStZ 2019, 1 ff.; auch *Thielmann*, GemHH 2019, 1 ff.

² Siehe *Brüning*, DVBl. 2020, 983 (989 f.).



Erschließungsbeitragsrecht entlassene Anlagen im Falle der Verbesserung, Erweiterung und Erneuerung zum Einsatz. Zudem erfasst das landesrechtliche Straßenbaubeitragsrecht Straßen, die von dem bundesrechtlichen Erschließungsbeitragsrecht auch bei der erstmaligen Herstellung nicht einbezogen sind. Sowohl hinsichtlich des Gegenstandes als auch hinsichtlich der Maßnahmen betreffen die erschließungsbeitragsrechtlichen Vorschriften nur einen Ausschnitt aus den gemeindlichen Maßnahmen an ihren nichtleitungsgebundenen öffentlichen Anlagen und stellen insoweit eine Sonderregelung dar.

In beiden Fällen wird über die Bestimmung der Anlage bzw. öffentlichen Einrichtung und der beitragsfähigen Maßnahme der beitragsfähige Aufwand ermittelt. Dieser entspricht aber nicht dem umlagefähigen Aufwand. Vielmehr ist der Gesamtaufwand auf die Gemeinde einerseits und die Grundstückseigentümer andererseits aufzuteilen, d.h. aus dem beitragsfähigen Aufwand ist der umlagefähige Aufwand durch Abzug des Gemeindeanteils zu ermitteln. Nur insoweit sind die bevorteilten Grundstücksflächen festzustellen und für diese ein Verteilungsmaßstab festzulegen. Maßgeblich für die Höhe des Gemeindeanteils ist der (wirtschaftliche) Vorteil der Allgemeinheit³ im Verhältnis zur Gruppe der Anlieger aus der Inanspruchnahmemöglichkeit der ausgebauten Anlage. Für die Einstufung von Straßen kommt es entscheidend auf die tatsächlichen Verkehrsverhältnisse an. Insoweit sind anhand von Erfahrungswerten im Rahmen einer typisierenden Betrachtungsweise neben der Lage der Straße im Gesamtverkehrsnetz auch die Verkehrsplanung der Gemeinde, der Ausbauzustand der Straße und ihre straßenrechtliche Gewichtung zu berücksichtigen.⁴

In der öffentlichen Diskussion wird dieser Aspekt übergangen und vor allem damit argumentiert, dass die Nutzung der Straßen durch die Allgemeinheit erfolge und nicht auf die Anlieger beschränkt sei. Das ist in tatsächlicher Hinsicht eine ebenso richtige

³ Vgl. § 11 Abs. 4 HessKAG, § 6 Abs. 5 Satz 4 NdsKAG, § 8 Abs. 4 Satz 4 KAG NW.

⁴ BayVGH, U. v. 27.9.2018 – 6 BV 17.1320 – u. v. 31.7.2018 – 6 B 18.481; OVG Schleswig, B. v. 28.5.2018 – 2 MB 1/18; OVG Münster, B. v. 17.5.2018 – 15 A 243/17.



wie altbekannte Einsicht. In rechtlicher Hinsicht suggeriert sie aber das Missverständnis, die Anlieger müssten den kompletten Straßen- bzw. Anlagenbau bezahlen. Vor diesem Hintergrund erklärt sich die Einschätzung, dass „sich die Straßenausbaubeiträge (...) grundsätzlich bewährt haben und von der Rechtsprechung vollumfänglich anerkannt sind“, gleichwohl jedoch „die Akzeptanz von Straßenausbaumaßnahmen sowie der daraus resultierenden Straßenausbaubeiträge in Frage steht“.⁵

2. Ungleichbehandlung im Falle eines Erhebungsverbots

Bei den Verkehrsanlagen ist nicht wegzudiskutieren, dass der (Aus-)Bau einer Gemeindestraße einem definierten Teil der Allgemeinheit einen Sondervorteil verschafft und damit eine faktische Ungleichheit begründet:⁶ Es gibt die bevorteilte Gruppe der Anlieger, die den Gebrauchsvorteil von Einrichtung oder Anlage sicher haben, und alle anderen, für die die Nutzbarkeit einer bestimmten Straße diffuser ist. Diese Erkenntnis ist alt⁷ und hat eine Beitragserhebung stets als „billig“ erscheinen lassen.⁸ Daran hat sich bis heute nichts geändert. Denn es gibt keinen Grundsatz der Kostenlosigkeit staatlicher bzw. kommunaler Daseinsvorsorge.⁹ Und Erschließungs-, Straßenbau- und Anschlussbeitrag begründen einen individuell zurechenbaren Vorteil, der die Eigentümer der durch die Maßnahme erschlossenen Grundstücke von der Allgemeinheit

⁵ Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes, Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucks. 17/7547, S. 13.

⁶ Zur Rolle des Gleichheitssatzes im Beitragsrecht *Beushausen*, KStZ, 1998, 41 (45 f.).

⁷ In der amtlichen Begründung zum Regierungsentwurf des PrKAG heißt es zu § 2: „Die Begründung hierfür (für die Erhebung von Gebühren und Beiträgen, C.B.) liegt (...) vor Allem darin, daß (...) die Gemeinde wesentlich ein Verband zur Erreichung wirtschaftlicher Ziele ist und daß es der Gerechtigkeit entspricht, zur Bestreitung der durch die wirtschaftlichen Veranstaltungen der Gemeinde erwachsenden Kosten vorzugsweise diejenigen heranzuziehen, welchen die Veranstaltungen zunächst zugute kommen.“ Siehe auch *von Lympius/von Elbe*, Das Kommunalabgabengesetz und das Kreis- und Provinzabgabengesetz, 1930, § 9 Erl. I.; *Nöll/Freund*, Kommunalabgabengesetz, 9. Aufl. 1931, § 9 Erl. 5.

⁸ *Beushausen*, KStZ, 1998, 41 (50): „Denn dies würde bedeuten, daß die besonders bevorteilten Personen eben diese besonderen Leistungen der öffentlichen Einrichtung gewissermaßen auf Kosten der Allgemeinheit, nämlich ohne (zusätzliches) Entgelt erhalten würden. Dies wiederum käme einer entgeltlosen Bereicherung des besonders bevorteilten Personenkreises zu Lasten der Allgemeinheit gleich, was eine Besserstellung des besonders bevorteilten Personenkreises und eine Schlechterstellung der Allgemeinheit zur Folge hätte.“ I.d.S. auch Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drucks 7/124, S. 23.

⁹ Instrukтив *Driehaus*, KStZ 2019, 1 f.



unterscheidet¹⁰ und der nach Art und Umfang von der Mitwirkung oder Mitbestimmung des Bevorteilten unabhängig ist.¹¹

Diese faktische Ungleichheit zum Anknüpfungspunkt für eine Beitragserhebungspflicht zu machen, drückt sich in den (ursprünglichen) Einnahmebeschaffungsgrundsätzen der Gemeindeordnungen aus, die einen uneingeschränkten Vorrang der „Entgelte für ihre Leistungen“ insbesondere auch vor Steuern normierten.¹² Die Beitragserhebungspflicht gerät wohl auch deshalb nicht in Konflikt mit dem grundgesetzlich manifestierten Steuerstaatsprinzip, weil sie nicht beliebige, steuerähnliche Abgaben betrifft, sondern Beiträge überhaupt nur durch einen sachlichen Grund, eben die Verschaffung einer besonderen Vorteilslage, gerechtfertigt sein können.¹³ Dabei stimmt der Satz: „Diejenigen Leistungen sind individuell zurechenbar, die er (der Gesetzgeber, C.B.) individuell zurechnet“.¹⁴ Doch aufgerufen ist damit nicht legislatorische Willkür, sondern gesetzgeberische Entscheidungsgewalt. Die „offene Flanke des Steuerstaats“¹⁵ ist in Wahrheit eine finanzwirtschaftliche Gestaltungsoption.

Deren Nichtergreifen, d.h. der Verzicht auf die Erhebung spezieller Entgelte, ist rechtfertigungsbedürftig, weil die faktische Ungleichheit zwischen bevorteilten Grundstückseigentümern und den übrigen Gemeindeeinwohnern bzw. Dritten wesentlich ist.¹⁶ Die Antwort auf die Frage nach einer verfassungsrechtlichen Pflicht, an die durch kommunale Baumaßnahmen zurechenbar verursachte Vorteilslage Beiträge knüpfen zu müssen, hängt maßgeblich davon ab, inwieweit das Interesse der Allgemeinheit an der „beitragsfähigen“ Maßnahme zurücktritt hinter Umfang und Exklusivität des damit korrespondierenden Vorteils der Grundstückseigentümer.¹⁷ So eröffnen Erschließungs- und Ausbaumaßnahmen eine Inanspruchnahme der Straße durch die Allgemeinheit in

¹⁰ *Beushausen*, KStZ, 1998, 41 (51).

¹¹ *Beushausen*, KStZ, 1998, 41 (54).

¹² Zur Pflicht zur Erhebung von Vorzugslasten im Steuerstaat *Becker/Korten*, NVwZ 2019, 1625 ff.

¹³ *Hendler*, in: Sacksofsky/Wieland (Hrsg.), Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, 2000, S. 68 (82).

¹⁴ *Wilke* (Fn. 34), S. 88.

¹⁵ *Gramm*, Der Staat 36 (1997), 267 (275).

¹⁶ I.d.S. auch *Gundlach*, LKV 2000, 7 (12).

¹⁷ *Gramm*, Der Staat 36 (1997), 267 (276 f.), erkennt das Erfordernis einer „Interessengewichtung“.



Abhängigkeit von der Funktion der Straße (Anlieger-, HAUPTerschließungs-, Durchfahrtsstraße). Deshalb sollte sich verantwortlich handelnde Politik gut überlegen, ob es nicht besser ist, die Vorteilhaftigkeit des Einrichtungs- bzw. Anlagenbaus für die anliegenden Grundstücke als Rechtfertigung von Erschließungs-, Ausbau- und Anschlussbeiträgen zu erklären. Beiträge haben nämlich den Vorteil, dass Ausgabe, Ausgabe und Einnahme gleichlaufen.¹⁸ Eine Abgabe, die einmal abgeschafft worden ist, führt kein Gesetzgeber so schnell wieder ein.

3. Lösungen im System

Die Abschaffung etwa des Straßenausbaubeitrags ändert nichts an Verschleiß und Investitionsbedarf. Die Unentgeltlichkeit des Eigentümeranteils führt lediglich zu einer Umverteilung der Finanzierungslast, nämlich zur Belastung aller Gemeindemitglieder bzw. des allgemeinen Gemeindehaushalts. Da die kommunalen Haushalte aber bereits ausgelastet sind, kommt allein eine Umschichtung der Haushaltsmittel zulasten anderer Aufgaben in Frage. Vor diesem Hintergrund gibt die in einigen Bundesländern normierte Aufhebung der Beitragserhebungspflicht den vermeintlich Schwarzen Peter nur an die Kommunen weiter. Insoweit sei darauf hingewiesen, dass ggf. notwendige Kompensationsmittel des Landes auch ohne Abschaffung der Beitragserhebung als Fördermittel gewährt werden können.¹⁹

Im Kern entzündet sich die Kritik an Beiträgen immer an Härtefällen, sei es in zeitlicher Hinsicht wegen zu großer Zeitspannen, sei es in finanzieller Hinsicht wegen zu hoher Beträge. Hier kann der Gesetzgeber Abhilfe schaffen, indem er besondere Billigkeitsregelungen einführt, wie

- die Möglichkeit zur Erhöhung des Gemeindeanteils am beitragsfähigen Aufwand (insbesondere bei Anliegerstraßen relevant),²⁰

¹⁸ *Hendler*, in: Sacksofsky/Wieland (Hrsg.), Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, 2000, S. 68 (83).

¹⁹ Zur Auflegung eines landeseigenen Förderprogramms zur Entlastung der Beitragspflichten, siehe Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucks. 17/7547.

²⁰ Vgl. § 7 Abs. 4a ThürKAG a.F.



- eine Beitragskappung im Falle eines Beitrags über dem (hälftigen) Verkehrswert (relevant insbesondere bei landwirtschaftlich genutzten Grundstücken an Gemeindestraßen im Außenbereich) sowie bei mehrfach erschlossenen und zu Wohnzwecken genutzten Grundstücken (sog. Eckgrundstücke) und übergroßen Wohngrundstücken,²¹
- eine Heranziehung von Grundstücken bis zu ihrer Bebauung oder gewerblichen Nutzung nur mit dem auf die Grundstücksgröße entfallenden Beitrag,²²
- eine voraussetzungslose (zinslose und unbesicherte) Stundung und Ratenzahlung,²³
- eine angemessene Verzinsungsregelung (z.B. nur 1 % über dem Basiszinssatz nach § 247 BGB) oder
- die Verrentung des Beitragsanspruchs.²⁴

Kiel, den 6. September 2022

Prof. Dr. Christoph Brüning

Vorstand

²¹ § 6c Abs. 2 KAG LSA.

²² § 6c Abs. 1 KAG LSA.

²³ Siehe § 14 Abs. 2 u. 4 KAG RP, § 3 Abs. 3 SächsKAG, § 13a Abs. 2 bis 4 KAG LSA, § 7b ThürKAG; vgl. auch der geplante § 8a Abs. 7 KAG, siehe Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucks. 17/7547.

²⁴ § 7 Abs. 7 KAG MV, § 13a Abs. 5 KAG LSA, § 8 Abs. 9 KAG SH – allerdings jeweils mit Verzinsungsregelung; i.d.S. nun der geplante § 8a Abs. 6 KAG, siehe Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucks. 17/7547.