

**Innenausschuss
Hessischer Landtag**

**Mündliche Anhörung im Innenausschuss des Hessischen Landtags zu
Gesetzentwurf Fraktion der SPD – Drucks. 20/64 – und Dringlicher Gesetzentwurf
Fraktion DIE LINKE – Drucks. 20/105 neu am 09. Mai 2019**

Stellungnahme des Verbandes Deutscher Grundstücksnutzer

Berlin, den 21.03.2019

Sehr geehrte Damen und Herren, der Verband Deutscher Grundstücksnutzer (VDGN) bedankt sich für die Möglichkeit, im Rahmen dieser Anhörung zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen Stellung zu nehmen.

Es ist kein Geheimnis: Die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen stößt bei den Betroffenen so gut wie durchweg auf Unverständnis und Empörung. Das gilt vor allem für jene Menschen, die in den Städten und Dörfern auf dem eigenen Grundstück wohnen, aus dem sie keinerlei Rendite ziehen. Für einen großen Teil von ihnen stellen diese Abgaben, deren Berechtigung sie nicht einsehen können, eine enorme, oft in die Lebensplanung eingreifende finanzielle Belastung dar. Der stehen sie de facto ohnmächtig gegenüber.

Wie können sie sich wehren? Die bestehenden rechtlichen Möglichkeiten - Widerspruch und Akteneinsicht - überfordern die Mehrheit der Beitragszahler, und ganz und gar der dann unvermeidliche Weg zum Gericht. Neben der zu verstehenden Scheu vor einer gerichtlichen Klage schreckt das Kostenrisiko eines Prozesses vor dem Verwaltungsgericht. Ein kostengünstiges Musterverfahren wird ihnen in Hessen oft verwehrt, da hierfür bis heute - im Gegensatz zu Mecklenburg-Vorpommern - keine verbindliche gesetzliche Grundlage geschaffen worden ist.

Hinzu kommt: Die Erfolgsaussichten sind ohnehin schlecht, da die Gesetzeslage den Gerichten kaum Spielräume lässt. Die entscheidende Frage lautet aus unserer Sicht: Ist es vertretbar, dass Anlieger völlig unabhängig von ihrer Einkommens- und Vermögenslage zu Beiträgen herangezogen werden, die einen Aufwand des Staates zugunsten der Allgemeinheit abdecken sollen? Der VDGN antwortet darauf mit einem klaren Nein. Die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen, wie sie aufgrund des derzeit gültigen Kommunalabgabengesetzes (KAG) von Hessen erfolgt, ist grundgesetzwidrig und muss durch den Landesgesetzgeber abgeschafft werden. Deshalb begrüßen wir ausdrücklich

auch die bemerkenswerten Aktivitäten der Bürgerinitiativen "Straßenbeitragsfreies Hessen", so wie alle anderen politischen Initiativen in dieser Hinsicht.

Die Einsicht, dass Straßenausbaubeiträge in der heutigen Zeit nicht gerechtfertigt und rechtlich nicht haltbar sind, sie ein hohes Potential der Ungerechtigkeit aufweisen und in den Kommunen nicht selten den sozialen Frieden gefährden, bricht sich derzeit mit Vehemenz bundesweit Bahn. Die Landesgesetzgeber von Berlin, Hamburg und Bayern haben diese Beitragsform bereits definitiv abgeschafft, während Baden-Württemberg sie gar nicht erst eingeführt hatte. In Mecklenburg-Vorpommern hat sich die Regierungskoalition bereits auf ein Ende der Straßenausbaubeiträge geeinigt, ähnlich sieht es in Thüringen aus. Intensive Diskussionen zu diesem Thema werden ebenso in den Landtagen fast aller anderen Bundesländer geführt, in denen es noch Straßenausbaubeiträge gibt.

Es hat sich, wie auch in anderen Bundesländer, bewahrheitet, dass die in Hessen eingeführte „Kann“ Regelung keine Entkrampfung der angespannten Lage gebracht hat.

Bei einem Festhalten an einer Kompetenzverlagerung auf die Kommunen wird es über kurz oder lang zu einer beträchtlichen Verwerfung innerhalb des Landes kommen. Finanzstarke Gemeinden könnten durchaus den beitragsfreien Straßenausbau vollziehen, solange die Einnahmen, gespeist hauptsächlich aus Grund- und Gewerbesteuer, den Finanzbedarf decken. Was wird aber mit den Bürgern und Bürgerinnen in den finanzschwachen Gemeinden? Gerade hier leben die Menschen, die einen Straßenausbaubeitrag von 5.000 oder 15.000 EURO oftmals nicht aufbringen können. Das Häuschen der heutigen Rentner, als Altersvorsorge gedacht, gerät genauso in Gefahr, wie die Investition junger Familien, die sich vor Ort in Ihrer Heimat eine eigene Existenz aufbauen wollen. Das kommunale Straßennetz ist in keinem guten Zustand, den Erhalt und die grundhafte Erneuerung durch eine einzelne Bevölkerungsgruppe in großen Teilen finanzieren zu lassen, unabhängig vom gewählten Umfang, kann und darf nicht die Lösung sein. Landflucht, Binnenwanderung, Verödung ganzer Regionen werden beim Festhalten an dieser Variante langfristig die Folge sein.

Der Gesetzentwurf, die Finanzierung der kommunalen Verkehrsinfrastruktur auf die Gemeinden zu verlagern, wird keinesfalls die Probleme lösen und die Proteste verhindern. Die Bürger sind aufgeklärt und nicht mehr länger Willens, sich auf der Grundlage einer rechtlich nicht haltbaren Vorteilsbegründung für den Straßenausbau in eine finanzielle Notlage bringen zu lassen. Der Bürger hat mit den Erschließungsbeiträgen die Herstellung der Straße finanziert und in das Eigentum der Gemeinde überstellt. Sie ist Allgemeingut geworden, durch alle Bürger nutzbar. Der Straßenausbau muss - auch unter Berücksichtigung des heutigen Motorisierungsgrades - ausschließlich durch die Allgemeinheit über Steuern finanziert werden.

Ohne finanzielle Grundausstattung aller Gemeinden und Kommunen des Landes zur Aufrechterhaltung der kommunalen Infrastruktur, und hier im Besonderen des kommunalen Straßennetzes, ist jeder Bürgermeister, Stadtverordnete, Gemeindevertreter rein praktisch nicht in der Lage, die notwendige Entscheidungen zu treffen. Die finanzielle Ausstattung vieler Gemeinden lässt nicht einmal die planmäßige Instandhaltung des innerörtlichen Verkehrswegenetzes zu. Der eigenen Verkehrssicherungspflicht wird vielerorts mit Tempo-30-Zonen und Warnschildern zum schlechten Straßenzustand Genüge getan.

Zur Grundgesetzwidrigkeit von Straßenausbaubeiträgen

Verfassungsrechtlich ist die Erhebung von Sonderbeiträgen nur statthaft, wenn dem Beitragspflichtigen ein konkreter wirtschaftlicher Vorteil erwachsen ist. Diesen Vorteil müssten die Kommunen im Einzelfall nachweisen. Das gültige KAG verpflichtet sie dazu aber nicht. Insofern sind die gesetzlichen Voraussetzungen für die Beitragserhebung zu unbestimmt und schon deshalb nicht grundgesetzkonform.

Hinzu kommt: Die Erhaltung eines funktionsfähigen Straßennetzes ist Teil der vom Staat zu leistenden öffentlichen Daseinsvorsorge. Gewährleistet werden muss ein funktionierender Personen- und Warenverkehr auch über Gemeindegrenzen hinweg. Dieses ist keine innergemeindliche Angelegenheit oder gar Aufgabe der betroffenen Anlieger, sondern eine der zentralen Aufgaben übergeordneter politischer Einheiten. Da die Erhaltung der genannten Infrastruktur Staatsaufgabe ist, muss sie von sämtlichen Bürgern nach Maßgabe ihrer Leistungsfähigkeit finanziert werden. Es verbietet sich, dabei an die Art und Lage von Grundstücken anzuknüpfen. Es ist nicht nachvollziehbar, dass Einzelne die maßgeblichen Lasten für die Erhaltung und den Ausbau von Infrastruktur tragen sollen, obwohl sie durch die Maßnahmen gegenüber der Allgemeinheit nicht bevorteilt werden.

Aus dem in Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz verankerten Rechtsstaatsprinzip leitet sich das Erfordernis der Normenklarheit und Normenverständlichkeit ab. Dieses gebietet es, Tatbestandsmerkmale zu benennen, die den Kreis der Beitragspflichtigen von dem der Nicht-Beitragspflichtigen abgrenzen. Die Tatbestandsmerkmale müssen so gefasst werden, dass sie für sich klar und verständlich sind und im Einzelfall eine Subsumtion des Sachverhalts zulassen. Die Jahrzehnte währende Rechtspraxis zeigt, dass ein angeblich vorliegender Sondervorteil stets ungeprüft angenommen und fingiert wird, sobald ein Grundstück an der ausgebauten Straße anliegt. Die Gerichte machen sich nicht die zu fordernde Mühe, zu untersuchen, ob tatsächlich ein Sondervorteil, der im konkreten wirtschaftlichen Nutzen liegen muss, vorliegt. Der mit hohen Beitragszahlungen belastete Bürger wird selbst mit der Widerlegung etwaiger Sondervorteile nicht angehört. Stets ziehen sich die Gerichte auf die überkommene Ansicht zurück, wonach der Ausbau der Straße einen Sondervorteil des Anliegers intendiere. Dieser die Belange der betroffenen Menschen missachtenden Gerichtspraxis muss der Gesetzgeber Einhalt gebieten. Die Betroffenen müssen die Möglichkeit haben, die Tatbestandsmerkmale für das Sonderopfer tatsächlich vor Gericht prüfen zu lassen.

Zusammenfassend lässt sich sagen: Das KAG in der genannten Hinsicht grundgesetzkonform zu gestalten, heißt, die Pflicht zum Nachweis eines konkreten wirtschaftlichen Vorteils für den Beitragspflichtigen festzuschreiben. Doch anders als bei Erschließungsbeiträgen - hier schafft die erstmalige Herstellung einer Straße ja die Voraussetzung für die Bebaubarkeit eines Grundstücks und damit für dessen Wertzuwachs - lässt sich der wirtschaftliche Vorteil des Anliegers bei den Straßenausbaubeiträgen in den allermeisten Fällen nicht nachweisen. Wenn aber eine grundgesetzkonforme Erhebung von Straßenausbaubeiträgen praktisch kaum möglich ist, sollte deren Streichung aus dem KAG die logische Konsequenz sein.

Vorschläge für konkrete Regelungen

- Der VDBG schlägt vor, die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen rückwirkend zum 1. Januar 2019 abzuschaffen. Das würde Sicherheit für die potentiell betroffenen Bürger wie für die Kommunen schaffen. Vor allem würde es einem „Wettrennen“ zur Abrechnung bereits begonnener oder gerade abgeschlossener Baumaßnahmen vorbeugen. Für nach alter Gesetzeslage noch abrechenbare bzw. künftige Maßnahmen des kommunalen Straßenausbaus ist den Kommunen ein Ausgleich aus Landesmitteln zu gewähren.
- Parallel zur Abschaffung der Straßenausbaubeiträge sollten gesetzliche Regelungen geschaffen werden, die eine Abrechnung von „Scheinerschließungen“ nach dem Erschließungsbeitragsrecht ausschließen. Dabei handelt es sich um Ausbaumaßnahmen an Straßen, bei denen in der Regel einzelne Bestandteile fehlen bzw. nicht nach heute gültigen Standards hergestellt worden sind, die dennoch als ortsüblich erschlossene Verkehrsanlagen seit Jahrzehnten für den öffentlichen Verkehr genutzt werden. Das Land Hessen sollte von seiner Kompetenz Gebrauch machen, das Erschließungsbeitragsrecht landesgesetzlich zu regeln. Dabei sollte in enger Anlehnung an die bisherigen Regelungen des Baugesetzbuches gewährleistet werden, werterhöhende Maßnahmen der tatsächlichen Erschließung, mit der die Bebaubarkeit eines Grundstücks hergestellt wird, über Erschließungsbeiträge abzugelten. Für Verkehrsanlagen, die über einen längeren Zeitraum bereits für den Verkehr genutzt werden (Beispiel Bayern 25 Jahre), muss eine Veranlagung nach Erschließungsbeitragsrecht ausgeschlossen werden. Der § 11 Abs. 1 ist dahingehend anzupassen.

Zu den Gesetzesentwürfen

- a) Beide Gesetzentwürfe entsprechen mit dem § 11 im Abs. 1 Satz 2 unserer Forderung, dass keine Beiträge (Straßenausbaubeiträge (SPD)) erhoben werden.
- b) Abs. 1 Satz 3 wird unterschiedlich gefasst. Nach unserer Ansicht sollte die von der Fraktion DIE LINKE vorgeschlagene Fassung:

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

auf Grund der klareren Formulierung in das KAG übernommen werden.
- c) Der VDBG schlägt vor, den § 11 Abs. 1 neu zu fassen, und um einen Satz 5 zu ergänzen.

„ Erschließungsbeiträge können nicht mehr erhoben werden, sofern seit dem Beginn der erstmaligen technischen Herstellung einer Erschließungsanlage mindestens 25 Jahre vergangen sind“
- d) Der Aufhebung des § 11a entspricht den Forderungen des VDBG
- e) Die Fraktion der SPD unterbreitet im Gesetzentwurf unter Artikel 3 § 45a (1) den Vorschlag, die jährlich pauschalierte Zuweisung der Landesmittel nach Straßenlänge zu verteilen. Der VDBG bittet zu überdenken, ob zur Sicherung des Gleichheitsgrundsatzes bei der Zuweisung der Finanzmittel auch die Einwohnerzahl der Gemeinden mit einzubeziehen ist. Beide Größen sind nicht

gesondert zu erfassen, sie liegen vor, und können in ein prozentuales Verhältnis gesetzt werden.

- f) Der Vorschlag der Fraktion DIE LINKE zum § 45a dient aus der Sicht des VDG N nicht dazu, eine eindeutige, und von allen Betroffenen nachvollziehbare Regelung zur Finanzierung des Straßenausbaus aus Landesmitteln zu vereinbaren.

Mit freundlichen Grüßen

Lothar Blaschke
2. Vizepräsident VDG N