

**Diskussionsbeitrag zur Abschaffung des Straßenbaubeitrags
in zwei Teilen**

Von Prof. Dr. Hans-Joachim Driehaus*

Erster Teil: Drei Fragen zur Abschaffung des Straßenbaubeitrags

I. Einleitung

In den letzten Monaten ist in verschiedenen Bundesländern eine lebhafte Diskussion über eine Abschaffung des Straßenbaubeitrags entstanden. In Nordrhein-Westfalen hat die SPD-Fraktion einen Gesetzentwurf zu einer solchen Abschaffung in den Landtag eingebracht, in Sachsen-Anhalt hat die SPD-Fraktion einen entsprechenden Antrag angekündigt; die Fraktion Die Linke will mit einem Gesetzentwurf die Diskussion im Landtag in Magdeburg anschieben. In Thüringen sollen sich die Regierungsfaktionen auf eine Abschaffung schon mit Wirkung zum 1. Januar 2019 geeinigt haben. Auch in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz sind Gesetzentwürfe zur Abschaffung des Straßenbaubeitrags in den jeweiligen Landtagen eingebracht worden. In Bayern sind die Straßenbaubeiträge noch kurz vor der Landtagswahl im Oktober 2018 rückwirkend zum 1. Januar 2018 abgeschafft worden.

Die Anti-Straßenbaubeitrag-Bewegung wird namentlich in den neuen Bundesländern in der Presse nahezu durchgehend damit begründet, die „Bürger“ müssten von Beitragszahlungen befreit werden, die Beiträge seien unsozial und könnten der „Bevölkerung“ nicht mehr zugemutet werden. Dazu ist zunächst klarzustellen: Straßenbaubeiträge werden in Deutschland – ebenso wie Erschließungsbeiträge – seit weit über 100 Jahren ausschließlich von Grundeigentümern (bzw. Erbbauberechtigten, die jedoch ebenso wie – in den neuen Bundesländern – „sonst dinglich zur baulichen Nutzung“ Berechtigte im Folgenden vernachlässigt werden sollen), nicht aber von Mietern oder von durch ein Nießbrauchsrecht zum Wohnen berechtigten Personen erhoben. Zwar ist jeder Grundeigentümer ein Bürger, nicht aber jeder Bürger ein Grundeigentümer. Beispielsweise in Berlin sind lediglich etwa 10% der Bürger Grundeigentümer. In rein ländlichen Regionen mag sich die Anzahl der Grundeigentümer gelegentlich der Anzahl der Bürger annähern, doch ändert das nichts daran, dass das in städtischen Regionen regelmäßig völlig anders ist. Kurzum: Die Annahme, alle Bürger bzw. die „Bevölkerung“ würden durch Straßenbaubeiträge belastet, ist schlicht unzutreffend. Bei dem von den Befürwortern einer Abschaffung des Straßenbaubeitrags angestrebten Gesetz geht es dementsprechend nicht um ein alle Bürger bzw. die Bevölkerung begünstigendes Gesetz, sondern um ein Gesetz zur Entlastung einzig der Grundstückseigentümer, d.h. ein Grundeigentümergebungsgesetz.

*Der Autor ist Rechtsanwalt und Wirtschaftsmediator; er war zuvor von 1997 bis 2005 Vorsitzender Richter am Bundesverwaltungsgericht.

Vor diesem Hintergrund ergeben sich für eine Diskussion über die Abschaffung des Straßenbaubeitrags drei sozusagen zentrale Fragen, nämlich ob – erstens – eine solche Abschaffung wegen einer – im Verhältnis zur Allgemeinheit - ungebührlichen Belastung der Grundeigentümer veranlasst ist, ob sie – zweitens – etwas für die Lösung des Problems der Deckung des für den gemeindlichen Straßenbau entstehenden Aufwands hergibt und ob sie – drittens – zu einer Befriedung der Bevölkerung in der jeweiligen Gemeinde beiträgt. Die Antworten auf diese Fragen sollen letztlich dem Leser überlassen bleiben. Die folgenden Ausführungen beschränken sich dementsprechend auf einzelne Gesichtspunkte, die für die Beantwortung dieser drei zentralen Fragen von Bedeutung sind. Das schließt eine Behandlung der außerordentlich komplexen Probleme aus, die sich nach einer etwaigen Abschaffungsentscheidung, d.h. einer Abwicklung des Straßenbaubeitrags ergeben; insoweit sei hier nur auf die sehr informative Darstellung von Rottenwallner in der Kommunalen Steuer-Zeitschrift 2019, 21 ff. verwiesen.

II. Ist eine Abschaffung des Straßenbaubeitrags wegen einer – im Verhältnis zur Allgemeinheit - ungebührlichen Belastung der Grundeigentümer sachlich veranlasst?

1. Straßenbaubeiträge werden typischerweise für die Kosten der Verbesserung oder Erneuerung einer verschlissenen Gemeindestraße erhoben, und zwar von den Grundeigentümern, deren angrenzende Grundstücke durch diese Straße erschlossen und bebaubar gemacht worden sind. Ob der Gebrauchswert solcher Grundstücke durch einen beitragsfähigen Ausbau der betreffenden Verkehrsanlage steigt und damit deren Grundeigentümer bevorteilt werden, lässt sich – alle juristischen Überlegungen zum beitragsrechtlichen Vorteilsbegriff hintan gestellt – ganz einfach durch eine Gegenprobe beantworten: Baut die Gemeinde eine verschlissene Straße nicht aus, sondern lässt sie gleichsam „verrotten“, werden nach Ablauf einer bestimmten Zeit Straße und angrenzende Grundstücke – nahezu – unbenutzbar, jedenfalls sinkt der Gebrauchswert dieser Grundstücke und erleiden deren Eigentümer dadurch einen Nachteil. Saniert die Gemeinde dagegen die Straße rechtzeitig, wird nicht nur ein solcher Nachteil vermieden, sondern es wird durch die gebotene Inanspruchnahmefähigkeit der erneuerten Straße dieser Gebrauchswert im Verhältnis zum Gebrauchswert während des Zeitraums des Verschlissenseins der Straße erhöht.

2. Straßenbaubeiträge berühren lediglich die Grundeigentümer, deren Grundstücke – wegen ihrer räumlichen Nähe – in besonderer Weise von der Inanspruchnahmefähigkeit gerade der (ausgebauten) Straße abhängig sind. Diesen Grundeigentümern – und nur ihnen – gewährleistet die Rechtsordnung einen sog. Anliegergebrauch an dieser Straße insoweit, als eine angemessene Nutzung des Grundeigentums oder die Ausübung oder Fortführung eines Gewerbebetriebs die Benutzung dieser Straße erfordern. Dadurch ist ein spezifisches Verhältnis zwischen diesen Grundeigentümern und „ihrer“ Straße begründet, sind diese Grundeigentümer aus dem Kreis der Allgemeinheit hervorgehoben.

3. Straßenbaubeiträge werden seit jeher als Vorzugslasten der u.a. durch den Anliegergebrauch besonders bevorteilten Grundeigentümer angesehen. Diesen Vorzugslasten trägt die Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs (u.a. Urteil vom 22.3.1994 – IX

R 109/90 – BFHE 175/31) dadurch Rechnung, dass sie die Straßenbaubeiträge als sofort abziehbare Werbungskosten bei Vermietung und Verpachtung anerkennt.

4. Richtig ist, dass die Eigentümer (einschließlich Familien) der Grundstücke, die an eine ausgebaute Straße angrenzen, nicht die einzigen Benutzer dieser Straße sind, sie vielmehr auch von Mietern, Besuchern und anderen Personen in Anspruch genommen wird. Darauf reagiert das Straßenbaubeitragsrecht dadurch, dass es den betreffenden Grundeigentümern nur einen Anteil von den für die Sanierung „ihrer“ Gemeindestraße entstandenen Ausbaurkosten auferlegt. Dieser Anteil (Eigentümeranteil) entspricht der Höhe nach dem Umfang der von ihren Grundstücken voraussichtlich ausgelösten Inanspruchnahme der Straße im Verhältnis zur voraussichtlichen Inanspruchnahme durch die Allgemeinheit. Das führt dazu, dass die Grundeigentümer im Durchschnitt, d.h. bei Berücksichtigung aller Straßenarten (Anlieger-, HAUPTerschließungs- und Durchfahrtsstraßen), lediglich einen Anteil von ca. 50% der Ausbaurkosten von Gemeindestraßen zu übernehmen haben und die übrigen ca. 50 % von der Allgemeinheit als sog. Gemeindeanteil zu tragen sind.

5. Einzuräumen ist, dass in seltenen Ausnahmefällen ein Straßenbaubeitrag die Größenordnung eines mittleren fünfstelligen Betrags oder gar mehr erreicht. Das betrifft allerdings nicht Eigentümer kleinerer, einzig mit einem Eigenheim bebauter Grundstücke, sondern regelmäßig nur eher wohlhabende Eigentümer von großflächigen, intensiv z.B. gewerblich genutzten Grundstücken. Denn der Anteil an dem für eine beitragsfähige Ausbaumaßnahme angefallenen Aufwand, der von den Eigentümern zu tragen ist, wird typischerweise nach dem sog. Vollgeschossmaßstab auf die anliegenden Grundstücke verteilt, d.h. nach einem Maßstab, der ausschlaggebend abstellt auf die Größe dieser Grundstücke sowie Art und Maß von deren baulicher Ausnutzung (Ausnutzbarkeit). Sollte gleichwohl in einem Einzelfall eine Beitragserhebung zu einer unbilligen persönlichen oder sachlichen Härte führen, begründen teilweise recht großzügige gesetzliche Regelungen Erleichterungen von Stundungen über Ratenzahlungen bis zu (ggfs. teilweisen) Beitragserlassen. Das schließt – anders als Befürworter einer Abschaffung des Straßenbaubeitrags gelegentlich glauben machen wollen – in der Praxis eine übermäßige Belastung von Grundeigentümern aus, schließt insbesondere aus, dass sich Grundeigentümer zur Begleichung einer Beitragsschuld von ihrem Grundstück trennen müssen.

6. Insoweit abschließend bleibt zu prüfen, ob es einen tragfähigen sozialen oder finanzwirtschaftlichen Grund gibt, zugunsten der durch die Sanierung „ihrer“ Straße bevorteilten Grundstückseigentümer auf die Erhebung von Straßenbaubeiträgen mit der Folge zu verzichten, dass selbst der Eigentümeranteil von allen Gemeindemitgliedern aufgebracht werden muss oder zur Erfüllung anderer gemeindlicher Aufgaben fehlt. Entgegen einer gelegentlich geäußerten Ansicht lässt sich ein solcher Grund nicht aus dem Gesichtspunkt der Daseinsvorsorge herleiten. Denn es gibt keinen Rechtssatz des Inhalts, zur Daseinsvorsorge zählende Leistungen müssten unentgeltlich erbracht werden. Im Gegenteil sind für solche Leistungen in der Regel – sozial verträgliche – Entgelte zu entrichten, sei es beispielsweise für die Wasserversorgung und die Abwasserableitung (Beiträge), für die Straßenreinigung und die Müllabfuhr (Gebühren) oder für die Energieversorgung und u.a. den öffentlichen Personennahverkehr (sonstige Entgelte).

III. Gibt die Abschaffung des Straßenbaubeitrags etwas für die Lösung des Problems der Deckung des für den gemeindlichen Straßenbau entstehenden Aufwands her?

1. Gemeindestraßen unterliegen einem Verschleiß. Dieser Verschleiß löst nach Ablauf eines bestimmten Zeitraums einen Sanierungsbedarf aus. Die zur Deckung dieses Bedarfs erforderlichen Ausbaurkosten entstehen bei der Gemeinde. An dem damit skizzierten Grundproblem ändert die Abschaffung des Straßenbaubeitrags nichts.

2. Aus dem in allen Verfassungen der Flächenländer – wenn auch mit unterschiedlichen Formulierungen – enthaltenen sog. Konnexitätsprinzip lässt sich (jedenfalls sinngemäß) der Grundsatz herleiten, für den Fall, dass eine Veränderung landesrechtlicher Bestimmungen zu einer wesentlichen Belastung der Gemeinden führt, habe das Land einen angemessenen Ausgleich zu schaffen. Dementsprechend hat der Freistaat Bayern einen Ausgleichsbetrag von zunächst 100 Millionen € und ab 2020 von 150 Millionen € vorgesehen. In dem im Landtag in Nordrhein-Westfalen eingereichten Gesetzentwurf der SPD-Fraktion ist ebenfalls ein Betrag von 100 Millionen € genannt, in Sachsen-Anhalt ist eine Kompensationssumme von 27 Millionen € im Gespräch.

Im Zusammenhang mit einem angemessenen Ausgleichsbetrag ist folgende Besonderheit des Straßenbaubeitrags zu berücksichtigen: Anders als das Erschließungsbeitragsrecht bezieht sich das Straßenbaubeitragsrecht nicht auf einen einmaligen Ausbau (erstmalige Herstellung) einer bestimmten Gemeindestraße. Vielmehr können sich nach Maßgabe des Straßenbaubeitragsrechts beitragsfähige Ausbaumaßnahmen an ein und derselben Straße immer wiederholen, nämlich nach jedem Ablauf einer normalen „Haltbarkeitsdauer“ des durch einen Ausbau erreichten Zustands dieser Verkehrsanlage. Die normale „Haltbarkeitsdauer“ beträgt sowohl nach der erstmaligen Herstellung einer Gemeindestraße als auch nach ihrer Erneuerung bzw. Verbesserung etwa 30 bis 40 Jahre. Nach Ablauf dieses Zeitraums tritt erfahrungsgemäß ein Verschleiß mit der Folge ein, dass ein Sanierungsbedarf entsteht und ein beitragsfähiger Ausbau erforderlich wird. Die Lebensdauer einer Gemeindestraße kann viele Jahrhunderte ausmachen, so dass sich der Vorgang „Verschleiß-Sanierungsbedarf-beitragsfähiger Ausbau“ nahezu unendlich häufig wiederholen kann; bei den Sanierungskosten handelt es sich folglich um eine sozusagen Ewigkeitslast. Da mithin durch eine Abschaffung des Straßenbaubeitrags für die Gemeinden eine langanhaltende „Finanzierungsquelle“ entfällt und deshalb entsprechende Beitragsausfälle entstehen, muss ein vom Konnexitätsprinzip verlangter angemessener finanzieller Ausgleich für diese Beitragsausfälle auf viele Jahrzehnte angelegt sein. Das begründet selbstverständlich eine jährliche, für eine unabsehbare Zeit andauernde Belastung des betreffenden Landeshaushalts, wobei offenbleibt, wie diese jährliche Belastung finanziert werden soll, etwa durch eine Erhöhung z.B. – wie offenbar in Mecklenburg-Vorpommern erwogen – der Grunderwerbssteuer oder durch eine Kürzung von u.a. für soziale Zwecke einsetzbaren Haushaltsmitteln.

3. In Bayern soll der Kompensationsbetrag – wie gesagt - zunächst jährlich mindestens 100 Millionen € betragen und ab 2020 auf 150 Millionen € ansteigen. Diese Beträge verfehlen den nach dem Konnexitätsprinzip gebotenen angemessenen jährlichen Ausgleich deutlich. Eine von Praktikern des Beitragsrechts anhand der konkreten Verhältnisse erarbeitete

Berechnung kommt zu dem Ergebnis, dass in Bayern allein zum Substanzerhalt der Gemeindestraßen ein jährlicher Erneuerungsbedarf von über einer Milliarde € und – bei einem durchschnittlichen Eigentümeranteil von 50 % - ein jährlicher Beitragsausfall von über 500 Millionen € anzunehmen ist. Folglich entsteht bei den bayerischen Gemeinden infolge der Abschaffung des Straßenbaubeitrags und der sich daraus ergebenden Beitragsausfälle eine erhebliche Finanzierungslücke. In den übrigen Ländern dürfte auf der Grundlage der bisher genannten Kompensationsbeträge Entsprechendes gelten. Mit anderen Worten: Die den Gemeinden zum Ausgleich von Beitragsausfällen voraussichtlich zur Verfügung gestellten Beträge werden über viele Jahre nur einen Bruchteil der Ausfälle decken, die ihnen durch die Abschaffung des Straßenbaubeitrags entstehen.

4. Da viele, vor allem kleinere Gemeinden im ländlichen Raum kaum über ein nennenswertes Gewerbesteueraufkommen verfügen, kommen zur Schließung der aufgezeigten Finanzierungslücke von den durch die Gemeinde in der Höhe beeinflussbaren Mitteln in erster Linie Einnahmen aus den Grundsteuern in Betracht oder genauer: zusätzliche Einnahmen aus einer Erhöhung der Grundsteuern durch eine in der Zuständigkeit der Gemeinde liegende Erhöhung der betreffenden Hebesätze. Dazu heißt es in einem Bericht einer mittelgroßen Gemeinde: Die Verwaltung habe ganz genau errechnet, um wieviel der Hebesatz für die Grundsteuern erhöht werden müsste, um Straßenbaubeiträge zu ersetzen und die Straßen gleichwohl in gewohnter Weise sanieren zu können. Das Ergebnis sei „niederschmetternd“, es müsse der „Hebesatz der Grundsteuern von 400 auf 800 Prozentpunkte erhöht“ werden. Eine zweite Prüfung habe ein freundlicheres Ergebnis gebracht. Beschränke man sich im Wesentlichen auf eine „Sanierung light, also ein Abfräsen und Erneuern der Decke“, reiche eine Erhöhung des Hebesatzes von 400 auf 560 Prozentpunkte aus. Jedoch beseitigt eine solche „Sanierung light“ nicht eine etwaige Verschlissenheit einer Straße, sondern verschiebt eine „Vollsanierung“ nur auf einen späteren, dann voraussichtlich mit nicht unerheblich höheren Kosten verbundenen Zeitpunkt.

5. Allerdings führt eine Erhöhung der Grundsteuer bei kreisangehörigen Städten und Gemeinden regelmäßig zu einer Erhöhung der Kreisumlage, so dass ein nicht unerheblicher Teil der Mehreinnahmen an die Kreise fließt und somit den Gemeinden nicht für den Straßenbau zur Verfügung steht. Überdies und vor allem weist eine Schließung der Finanzierungslücke durch Einnahmen aus einer Erhöhung der Grundsteuer und damit die Ersetzung des Finanzierungsmittels „Straßenbaubeiträge“ durch das Finanzierungsmittel „(erhöhte) Grundsteuer“ zwei besonders bemerkenswerte Mängel auf: Zum einen ist festzustellen, dass Schuldner der Grundsteuer ebenso wie Schuldner der Straßenbaubeiträge die Grundeigentümer in der jeweiligen Gemeinde sind, die Belastung dieser Grundeigentümer mit Kosten für den gemeindlichen Straßenbau durch den Austausch der Finanzierungsmittel also vom Ansatz her – abgesehen von den unzureichenden Ausgleichsbeträgen – im wirtschaftlichen Ergebnis unverändert bleibt. Zum anderen ergibt sich bei vermieteten Objekten ein ungleich bedeutsamerer Mangel daraus, dass Grundsteuern gemäß § 2 Ziffer 1 der Betriebskostenverordnung zu den auf Mieter abwälzbaren Betriebskosten zählen und deshalb jede Erhöhung der Grundsteuern zur

anteiligen Finanzierung der gemeindlichen Straßenbaukosten immer eine entsprechende Steigerung der Miet(neben)kosten zur Folge hat.

Mit Blick auf die gewerbsmäßige Vermietung von Wohnungen durch Wohnungsbauunternehmen kommt erschwerend hinzu: Derartige Unternehmen kalkulieren die (erste) Miete auf der Grundlage der ihnen entstehenden Kosten; das schließt Erschließungskosten ein. Nach Ablauf eines Zeitraums von etwa 20 bis 30 Jahren sind über diesen Teil der Miete die Erschließungskosten rechnerisch abbezahlt. Gleichwohl wird die Miete nicht um einen entsprechenden Anteil gemindert, sondern dieser Anteil dient nunmehr rechnerisch der Refinanzierung der Straßenbaubeiträge, die das Unternehmen als Grundstückeigentümerin für die Kosten der Straßensanierung zu erbringen hat. Wird der Straßenbaubeitrag abgeschafft, werden dadurch zwar die Wohnungsbauunternehmer als Vermieter entlastet, doch werden die Mieter bei einer nicht verminderten Miete nicht nur weiterhin mit entsprechenden Kosten für die Straßensanierung belastet, sondern müssen die gleichen Kosten zusätzlich noch anteilig durch die Überbürdung der erhöhten Grundsteuer tragen.

Kurzum: Es dürfte ernsthaft zu bezweifeln sein, ob in einer Zeit, in der die Höhe der Mietkosten zu einem, wenn nicht dem bedeutendsten sozialen und gesellschaftlichen Problem geworden ist, eine derartige Mehrbelastung der Mieter gewollt und vertretbar sein kann.

IV. Trägt eine Abschaffung des Straßenbaubeitrags zu einer Befriedung in der Bevölkerung einer Gemeinde bei?

1. Die Abschaffung des Straßenbaubeitrags kann ausschließlich zu einem bestimmten Stichtag erfolgen, selbst wenn dieser Stichtag rückwirkend festgelegt wird. Jede Stichtagslösung begründet zwangsläufig eine sozusagen Zwei-Klassen-Gesellschaft, nämlich bei Straßenbaubeiträgen eine Gruppe von Grundeigentümern, die für den beitragsfähigen Ausbau „ihrer“ Straße noch Straßenbaubeiträge bezahlen mussten, und eine andere Gruppe, deren Mitglieder von einer derartigen Belastung befreit sind. In Bayern beispielsweise hat der Gesetzgeber in Art. 19 Abs. 7 KAG bestimmt, Straßenbaubeiträge nach den bis dahin geltenden gesetzlichen Bestimmungen hätten nur noch diejenigen Grundeigentümer zu zahlen, denen ein Beitragsbescheid bis zum 31. Dezember 2017 bekannt gegeben worden ist; später bekannt gegebene Beitragsbescheide seien hingegen aufzuheben. Das kann dazu führen, dass die Grundeigentümer, denen in den letzten Tagen des Jahres 2017 ein Beitragsbescheid bekannt gegeben worden ist, noch Straßenbaubeiträge für einen beitragsfähigen Ausbau „ihrer“ Ortsstraße bezahlen müssen, während Eigentümer von an die gleiche Ortstraße angrenzenden Grundstücken, denen - aus welchen (Zufälligkeits-)Gründen auch immer - eine solcher Bescheid erst in den ersten Tagen des Jahres 2018 bekannt gegeben worden ist, von einer solchen Bezahlung befreit sind. Es kann bezweifelt werden, ob in solchen und ähnlichen Konstellationen den Grundeigentümern, die noch einen Straßenbaubeitrag erbringen müssen, ein derartiges Ergebnis überzeugend verständlich gemacht werden kann, und vor allem ob es zur Befriedung in der Bevölkerung der Gemeinde beiträgt. Daran dürfte die von den Koalitionsfraktionen in Bayern angestrebte

Regelung zum Ausgleich besonderer Härtefälle (vgl. LT-Drucksache 18/1552) kaum etwas ändern.

2. Ebenfalls zu einer Ungleichbehandlung führt eine Abschaffung des Straßenbaubeitrags mit Blick auf das städtebauliche Sanierungsrecht: Wird an einer Gemeindestraße in einem förmlich festgelegten Sanierungsgebiet eine beitragsfähige Ausbaumaßnahme wie z.B. eine Verbesserung durchgeführt, werden die dafür entstehenden Kosten nicht durch Straßenbaubeiträge, sondern nach Maßgabe des § 154 BauGB durch Ausgleichsbeträge refinanziert. Daran ändert eine Abschaffung des Straßenbaubeitrags nichts; angesichts der bundesrechtlichen Qualität dieser Regelung kann der Landesgesetzgeber daran auch nichts ändern. Das hat zur Folge, dass Eigentümer von Grundstücken innerhalb eines förmlich festgelegten Sanierungsgebiets über Ausgleichsbeträge auch nach Abschaffung des Straßenbaubeitrags grundsätzlich anteilig die Kosten einer Verbesserung „ihrer“ Straße tragen müssen, während für Eigentümer von Grundstücken außerhalb eines solchen Gebiets eine derartige Verbesserung entgeltlos ist.

3. Eine Abschaffung des Straßenbaubeitrags und eine Schließung dadurch bei einer Gemeinde auftretender Finanzierungslücken durch die Einnahmen aus einer Erhöhung der Grundsteuer führt erstmals zu einer Einbeziehung von Mietern in den Kreis derjenigen, die unmittelbar Kosten für eine beitragsfähige Sanierung von Gemeindestraßen zu tragen haben. Ob diese Folge sachlich gerechtfertigt und vor allem sozial verträglich ist, dürfte sehr fraglich sein; jedenfalls in einer Gemeinde mit vielen Mietern dürfte sie schwerlich zur Befriedung in der Bevölkerung beitragen.

V. Schlussbetrachtung

Die vorstehenden Ausführungen drängen die Frage auf, ob nicht durch eine intelligenter Lösung ein angemessener Interessenausgleich gefunden werden kann. Gegenüber stehen sich das Interesse der Gemeinde als Vertreterin der (gemeindlichen) Allgemeinheit einschließlich der Mieter am Festhalten an der bisherigen Beitragsfinanzierung durch die jeweiligen Grundeigentümer und deren Interesse an einer Reduzierung der von ihnen zu tragenden Beitragslasten. Zu einem solchen Interessenausgleich könnte sicher beitragen, wenn Länder, die bei einer Abschaffung des Straßenbaubeitrags eine Kompensation in einer bestimmten Höhe zu leisten hätten, diesen Betrag zur Reduzierung des Eigentümeranteils an den für einen beitragsfähigen Ausbau entstehenden Kosten einsetzen, also die Kompensationsmittel in entsprechende Fördermittel „umwidmen“ würden. Denn dadurch würde der von den Eigentümern zu tragende Anteil an den Kosten für einen beitragsfähigen Ausbau nennenswert reduziert, ohne dass die Gemeinde zusätzlich belastet würde. Eine die Grundeigentümer entlastende Wirkung könnte auch dadurch erreicht werden, dass Förderungen der Länder für den kommunalen Straßenbau in Zukunft nicht auf den Gemeindeanteil bezogen, sondern auf die Gesamtkosten einer beitragsfähigen Maßnahme ausgerichtet werden. Überdies könnten zu einer Entlastung der Grundeigentümer führen die Verschiebung des Fälligkeitstermins einer Beitragsforderung von jetzt typischerweise einem Monat auf z.B. zwei oder drei Monate nach Zugang des Beitragsbescheids sowie großzügigere Stundungsregelungen und die Begründung eines Rechtsanspruchs, den Beitrag unabhängig vom Vorliegen irgendwelcher Billigkeitsgründe in bis zu zwanzig aufeinander

folgenden Raten beglichen zu können, und zwar bei einer Verzinsung des jeweiligen Restbetrags zu jährlich höchstens 1 % über dem Basiszinssatz nach § 247 BGB. Eine ähnliche Regelung enthält in Hessen bereits § 11 Abs. 12 KAG; sie ist zugleich geeignet, einen Anreiz für eine Entscheidung zugunsten der rechtlich sehr komplizierten und kostenaufwändigen Wiederkehrenden Straßenbaubeiträge zu beseitigen. Schließlich könnte ein Gesetzgeber für ganz besondere Konstellationen – etwa für den Fall, dass der Beitrag über dem Verkehrswert des entsprechenden Grundstücks bzw. über der Hälfte dieses Wertes liegt – einen vollständigen Beitragserlass anordnen oder er könnte – wie es seinerzeit der bayerische Landesgesetzgeber getan hat – dem kommunalen Satzungsgeber ermöglichen, zu bestimmen, dass Straßenbaubeiträge erlassen werden, soweit diese das 0,4-fache des Verkehrswerts des beitragspflichtigen Grundstücks überschreiten (Art. 13 Abs. 7 Satz 1 KAG).

Eine – keinesfalls zu empfehlende, aber immerhin noch - intelligentere Lösung hat vor wenigen Monaten der Gesetzgeber in Hessen und haben zuvor schon die Gesetzgeber in Schleswig-Holstein und Niedersachsen gefunden. Sie haben nämlich nicht den Straßenbaubeitrag als solchen, sondern die Pflicht zur Erhebung des Straßenbaubeitrags abgeschafft. Dadurch haben sie nicht nur das Entstehen von durch das Konnexitätsprinzip geforderten Ausgleichszahlungen durch das Land vermieden, sondern überdies erreicht, dass die einzelnen Gemeinden nach Maßgabe der jeweiligen tatsächlichen Umstände, namentlich ihrer Finanzsituation, selbst darüber entscheiden können, ob in ihrem Hoheitsgebiet Straßenbaubeiträge erhoben werden. Zugleich haben sie damit zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung beigetragen, allerdings auch in Kauf genommen, dass die Verantwortung für die Erhebung von Straßenbaubeiträgen auf die Gemeinden abgeschoben worden ist und längerfristig eine Beitragserhebung kommunalpolitisch immer schwerer zu vermitteln sein dürfte.

Zweiter Teil: Erwiderung auf die Beantwortung der vorbehandelten Fragen durch eine(n) Landtagsabgeordnete(n) außerhalb von Rheinland-Pfalz

Sehr geehrte(r) Frau/Herr,

vielen Dank für Ihr ausführliches Schreiben vom ... März 2019, mit dem Sie insbesondere auf die drei von mir formulierten, wohl auch von Ihnen für ausschlaggebend gehaltenen Fragen eingehen. Der Beantwortung dieser Fragen stellen Sie drei Vorbemerkungen voran.

I. Vorbemerkungen

1. Ihre Darstellung des Verhältnisses zwischen dem für die Erhebung von Straßenbaubeiträgen anfallenden Aufwand und den Beitragseinnahmen ist einzig an Daten aus der Vergangenheit orientiert und mag insoweit zutreffen. Sie blendet jedoch die inzwischen eingetretene Entwicklung vollständig aus. Diese Entwicklung ist geprägt vor allem durch digitale Sachbearbeiterprogramme und weitere Schulungen des Personals. Diese beiden Faktoren führen – wie mir vielfach versichert worden ist - zu heute völlig anderen Ergebnissen. So ist mir z.B. im Rahmen des Lüneburger Beitragsforums am 11./12. März 2019 von mehreren Sachgebietsleitern insbesondere auch aus

Städten und Gemeinden der neuen Bundesländer berichtet worden, inzwischen liege der Aufwand für eine Beitragserhebung (einschließlich anteiliger Personalkosten) typischerweise bei durchschnittlich einem Achtel der vereinnahmten Beiträge. Diese Entwicklung lässt sich sicherlich durch die Anhörung von Firmen, die solche Programme vertreiben und bei den Gemeinden installieren, ohne Weiteres belegen. Richtig ist allerdings, dass der Erhebungsaufwand bei sog. wiederkehrenden Beiträgen weiterhin nicht unerheblich höher liegt als bei den einmaligen Straßenbaubeiträgen.

2. Straßenbaubeiträge werden einzig von Grundeigentümern (einschließlich Erbbauberechtigten und Inhabern eines dinglichen Nutzungsrechts) erhoben, also können durch eine Abschaffung des Straßenbaubeitrags einzig diese Personen profitieren, so dass die Bezeichnung eines Abschaffungsgesetzes als Grundeigentümerentlastungsgesetz die einzig richtige Bezeichnung ist. Angesichts der Tatsache, dass in den letzten Jahren insbesondere Bodenpreise überproportional gestiegen sind, überrascht das Ziel einer Entlastung dieses Personenkreises.

3. Ihre jedenfalls sinngemäß zum Ausdruck gebrachte Erwartung, bei einem Festhalten am Straßenbaubeitrag werde ... bald fast allein dastehen, dürfte nicht in Erfüllung gehen: In Hessen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein, wo jeweils (nur) die Beitragserhebungspflicht aufgehoben worden ist, ist eine nachhaltige Bewegung zur Abschaffung des Straßenbaubeitrags nicht zu erkennen; Entsprechendes gilt für Sachsen. In Nordrhein-Westfalen ist mit einer Beibehaltung des Straßenbaubeitrags zu rechnen (vgl. dazu LT-Drs. 17/4300). In Sachsen-Anhalt ist eine Abschaffung sehr unwahrscheinlich (vgl. Gesetzentwurf LT-Drs. 7/3491). Im Saarland wird erwogen, nicht etwa das Straßenbaubeitragsrecht abzuschaffen, sondern sogar eine bisher nicht bestehende Erhebungspflicht für Fahrbahnen einzuführen.

II. Ist eine Abschaffung des Straßenbaubeitrags wegen einer – im Verhältnis zur Allgemeinheit – ungebührlichen Belastung der Grundeigentümer sachlich veranlasst?

1. Einleitend zu dieser Frage habe ich darauf hingewiesen, „Straßenbaubeiträge werden typischerweise für die Kosten der Verbesserung oder Erneuerung ... erhoben“. Dem begegnen Sie, dass sei „für... falsch“. Diese Wertung überzeugt nicht, denn mein Hinweis, „typischerweise“ stünden diese beiden Beitragstatbestände im Vordergrund, trifft zweifellos auch für ... zu, zumal die Beitragstatbestände „Herstellung“ und „Anschaffung“ wegen des Vorrangs des Erschließungsbeitragsrechts im Straßenbaubeitragsrecht keine nennenswerte Rolle spielen.

Zu Recht räumen Sie ein, es sei richtig, im Zusammenhang mit der Begünstigung (Vorteil) der Grundeigentümer durch eine beitragsfähige Straßensanierung konsequent den Begriff des Gebrauchswerts eines Grundstücks zu benutzen. Dass dieser Gebrauchswert durch ein Verrottenlassen „ihrer“ Anbaustraße sinkt und zu einem Nachteil dieser Grundeigentümer führt, der durch eine rechtzeitige Sanierung verhindert wird, eine solche Sanierung also Gebrauchswert steigernd wirkt, bestreiten Sie nicht.

2. Dass den Grundeigentümern und nur ihnen von der Rechtsordnung ein gesteigerter Gemeingebrauch, nämlich der sog. Anliegergebrauch gewährleistet wird, ziehen Sie nicht in Zweifel.

3. Richtig ist, dass eine steuerliche Entlastung durch die Anerkennung von Straßenbaubeiträgen als Werbungskosten bei Vermietung und Verpachtung nicht Eigentümer von selbstgenutztem Wohnungseigentum begünstigt. Es bleibt aber dabei, dass die übrigen Grundeigentümer auf diese Weise entlastet werden.

4. Richtig ist ferner, dass das ...KAG keine verbindlichen Vorgaben für den Allgemeinanteil macht. Jedoch setzt das Vorteilsprinzip dem Beurteilungsspielraum der Gemeinde eine Grenze. Wie auch

immer: Auch das ...KAG trägt dem Umstand angemessen Rechnung, dass nicht nur die Grundeigentümer, sondern auch sonstige Personen und damit die Allgemeinheit eine Straße nutzen und deshalb einen dem Umfang ihrer Nutzung entsprechenden Anteil an den Sanierungskosten tragen müssen. Diese Anknüpfung an das Ausmaß der voraussichtlichen tatsächlichen Nutzung einer Straße durch die Eigentümer (und ihre Familien sowie ihre Besucher) einerseits und die übrigen Nutzer der Straße andererseits stellt geradezu ein klassisches Beispiel für ein nutzerabhängiges Finanzierungsmodell dar.

5. Unter diesem Anhaltspunkt habe ich darauf hingewiesen, dass der auf die Eigentümer entfallende Anteil des beitragsfähigen Ausbauaufwands typischerweise nach dem sog. Vollgeschossmaßstab auf diese Grundeigentümer verteilt wird, d.h. einem Maßstab, der auf die Größe der Grundstücke sowie Art und Maß von deren baulicher Ausnutzung abstellt. Diesem Maßstab liegt – wie Sie wissen – die Überlegung zugrunde, dass sowohl die Größe eines Grundstücks als auch dessen bauliche Ausnutzung einen Rückschluss zu lassen auf das Ausmaß der Nutzung der abzurechnenden Straße, die von dem betreffenden Grundstück ausgelöst wird: Je größer ein Grundstück ist und je intensiver es baulich genutzt wird, desto höher ist nach den insoweit allein maßgebenden Regeln der Wahrscheinlichkeit das Ausmaß der Nutzung dieser Straße. Auch dieser Maßstab unterstreicht mithin die Nutzerabhängigkeit des Straßenbaubeitrags. Im Übrigen führt die Anwendung dieses Maßstabs dazu, dass Straßenbaubeiträge im mittleren fünfstelligen Bereich regelmäßig nicht auf kleinere, einzig mit einem Eigenheim bebaute, sondern auf großflächige, intensiv z.B. gewerblich genutzte Grundstücke entfallen. Das bezweifeln Sie ebenfalls nicht. Der von mir nur am Rande angesprochene Gesichtspunkt von Zahlungserleichterungen betrifft nicht das hier allein in Rede stehende „ob“ einer Abschaffung des Straßenbaubeitrags, sondern das – einzig für den Fall, dass die Erhebung des Straßenbaubeitrags beibehalten wird, beachtliche – „wie“ einer Beitragserhebung.

6. Wir sind uns einig, dass aus dem Gesichtspunkt der Daseinsvorsorge nichts zugunsten einer Abschaffung des Straßenbaubeitrags hergeleitet werden kann. Entsprechendes gilt für das Unionsrecht (EU-Recht). Bei dem Straßenbaubeitrag handelt es sich zweifellos – wie unter Ziffern 4 und 5 dargelegt – um ein nutzerabhängiges Finanzierungsmodell.

Kurzum: Selbst auf der Grundlage Ihrer Ausführungen ist kein (auch nur annähernd überzeugender) Gesichtspunkt erkennbar, der es erlauben könnte, die eingangs gestellte Frage mit „ja“ zu beantworten.

III. Gibt die Abschaffung des Straßenbaubeitrags etwas für die Lösung des Problems der Deckung des für den gemeindlichen Straßenbau entstehenden Aufwands her?

1. bis 3. In diesen Punkten stimmen wir weitgehend überein, d.h. Sie teilen die Ansicht, dass – erstens – die Abschaffung des Straßenbaubeitrags – mit Rücksicht auf die Straßensanierung als „Ewigkeitslast“ – erhebliche Einnahmeausfälle bei den Gemeinden auslöst und – zweitens – das Land verpflichtet ist, diese Einnahmeausfälle auszugleichen. Unterschiedlicher Ansicht sind wir lediglich über die Höhe der Ausgleichsbeträge. Sie orientieren sich insoweit an den bisherigen jährlichen kassenmäßigen Einnahmen, stellen also auf eine rückwärtsgewandte Betrachtung ab. Das halte ich in Übereinstimmung mit allen Stimmen, die sich bisher dazu geäußert haben, für unzutreffend. Maßgebend sind nicht die Einnahmen der letzten Jahre; sie sind schon deshalb unbrauchbar, weil sehr viele Gemeinden u.a. mangels hinreichender Mittel zur Deckung ihres Allgemeinanteils sozusagen auf „Verschleiß gefahren“ sind und dringend erforderliche Sanierungsarbeiten hinausgeschoben haben. Abzuheben ist vielmehr auf den Bedarf in den kommenden Jahren, der in den neuen Bundesländern besonders beeinflusst werden wird durch die Tatsache, dass eine Vielzahl von Gemeindestraßen kurz nach der Wende unter Inanspruchnahme ganz erheblicher Fördermittel ausgebaut worden und nach Ablauf von jetzt nahezu 30 Jahren abgängig sind. Die Höhe der durch eine Abschaffung des Straßenbaubeitrags zu erwartenden Einnahmeausfälle (und von einem Land zu

erbringenden Ausgleichsbeträge) wird etwa von Thielmann (GemHH 2019,1 ff.) für das nicht besonders große Land Rheinland-Pfalz in einem nachvollziehbaren Verfahren mittel- und längerfristig auf ca. 600 Mio Euro jährlich berechnet. Vor diesem Hintergrund muss weiterhin davon ausgegangen werden, dass – wie in Bayern – die den Gemeinden zum Ausgleich von Beitragsausfällen zur Verfügung gestellten bzw. angekündigten Beträge nur einen Bruchteil der Ausfälle decken werden, die den Gemeinden entstehen.

4. und 5. Zur Schließung einer solchen Finanzierungslücke bei den Gemeinden kommt offenbar auch nach Ihrer Ansicht in erster Linie eine Erhöhung der Hebesätze der Grundsteuer in Betracht. Ob eine solche Erhöhung der Hebesätze in ... – wie in anderen Ländern (vgl. dazu Thielmann in GemHH 2019, 1 ff.) – zu einer anteiligen Erhöhung der Kreisumlage führt oder nicht, ist in diesem Zusammenhang unerheblich und kann deshalb vernachlässigt werden. Erheblich sind die beiden anderen, auch von Ihnen bestätigten Mängel, nämlich dass – erstens – Verpflichtete sowohl der Straßenbaubeiträge als auch der Grundsteuer die Grundeigentümer sind, insoweit also nur ein Austausch der belastenden Finanzierungsinstrumente stattfindet, und – zweitens – über die Grundsteuer und § 2 Betriebskostenverordnung erstmals die Mieter unmittelbar und in rechtlich überprüfbarer Weise anteilig Kosten für beitragsfähige Ausbaumaßnahmen mit der Folge tragen müssen, dass die Mietnebenkosten steigen werden.

Auch auf der Grundlage Ihrer Ausführungen ist somit nicht erkennbar, dass durch die Abschaffung des Straßenbaubeitrags etwas zur Lösung des Problems der Deckung des für den gemeindlichen Straßenbau entstehenden Aufwands beigetragen wird; im Gegenteil: Es werden neue Probleme einschließlich einer über viele Jahrzehnte andauernden („Ewigkeitslast“) finanziellen Belastung der Gemeinden und des Landes geschaffen.

IV. Trägt die Abschaffung des Straßenbaubeitrags zu einer Befriedung in der Bevölkerung einer Gemeinde bei?

1. Die Schaffung von Ungleichbehandlungen trägt typischerweise nicht zu einer solchen Befriedung bei. Dass eine Stichtagslösung immer zu Ungleichbehandlungen führt, ist auch nach Ihrer Ansicht schlechthin nicht zu bestreiten. Ihre Aussage in diesem Zusammenhang, ein Festhalten am Straßenbaubeitrag stelle „die Fortsetzung von Unrecht zur Sicherung der Gleichbehandlung“ dar, kann schwerlich ernst gemeint sein. Denn die Erhebung von Straßenbaubeiträgen ist seit über 100 Jahren von allen Gerichtsinstanzen einschließlich des BVerfG für rechtmäßig erklärt worden, sie ist – wie gezeigt – zweifellos auch mit dem Unionsrecht (EU-Recht) vereinbar. Zu einer Ungleichbehandlung führt die Abschaffung des Straßenbaubeitrags ferner bei Grundstücken in förmlich festgelegten Sanierungsgebieten, deren Eigentümer über Ausgleichsbeträge weiterhin anteilig Kosten für den beitragsfähigen Ausbau „ihrer“ Straße tragen müssen, während die Eigentümer von Grundstücken außerhalb solcher Gebiete von entsprechenden Lasten befreit werden.

2. Schließlich wird eine der Rechtslage entsprechende, erstmalige Einbeziehung von Mietern in den Kreis derjenigen, die bei einer Abschaffung des Straßenbaubeitrags und Erhöhung der Grundsteuer anteilig Kosten für den beitragsfähigen Ausbau von Gemeindestraßen tragen müssen, auch nach Ihrer Ansicht schwerlich auf allgemeine Zustimmung stoßen und damit zur Befriedung in der Bevölkerung einer Gemeinde beitragen.

Kurzum: Auch diese Frage dürfte selbst auf der Grundlage Ihrer Ausführungen eher zu verneinen sein.

V. Die Frage, ob es zur Abschaffung des Straßenbaubeitrags intelligentere Alternativen gibt, dürfte zweifelsfrei zu bejahen sein. Diese Frage betrifft jedoch nicht mehr das „ob“ der Abschaffung,

sondern die Frage des „wie“ einer Beitragserhebung, d.h. wie bei einem Festhalten am Straßenbaubeitrag eine Beitragserhebung besser gestaltet werden kann. Darauf möchte ich hier nicht näher eingehen. Nur so viel: Ich teile Ihre Ansicht, das eine Abschaffung nur der Erhebungspflicht keine empfehlenswerte Lösung ist, sie ist aber immerhin noch intelligenter als eine Abschaffung des Straßenbaubeitrags, zumal sie das Entstehen von Ausgleichszahlungen des Landes vermeidet.

VI. Ich komme zum Schluss: Eine allein an der Sache orientierte, d.h. eine alle Emotionen und subjektive Vorstellungen, Vermutungen und Unterstellungen (möglichst) verdrängende Betrachtung findet keinen überzeugenden Grund, der eine Abschaffung des Straßenbaubeitrags tragen könnte. Deshalb appelliere ich an Sie, Ihre Position zu überdenken, im Interesse des Landes ... und ihrer Bürger appelliere ich an Sie zu verhindern, dass nach dem „...-Finanzgrab“ ein „...-Finanzgrab“ entsteht. Als einen seiner Verantwortung gerecht werden Politiker dürfte man wohl nur einen Politiker bezeichnen können, der seine Position nach reiflicher Überlegung auch mal zu korrigieren vermag.

Mit freundlichen Grüßen

(Prof. Dr. Hans-Joachim Driehaus)