Allgemeiner Verein für
gerechte Kommunalabgaben
in Deutschland

AVgKD - Prof. Dr. Rainer Kalwait Breiter Rain 15 96479 Weitramsdorf

Hessischer Landtag
An den Vorsitzenden des Innenausschusses
Herrn MdL Christian Heinz
Hessischer Landtag
Postfach 3240
65022 Wiesbaden

per Emailadresse: c.lingelbach@ltg.hessen.de; m.mueller@ltg.hessen.de

Berlin-Coburg, 23. Nov. 2022

Betrifft: Schriftliche Stellungnahme zum Gesetzentwurf Fraktion DIE LINKE - Gesetz zur Aufhebung von Straßenbeiträgen in den hessischen Kommunen - Drucks. 20/8771

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete und Mitglieder des Ausschusses,

in der Anlage übersenden wir Ihnen unsere schriftliche Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Rainer Kalwait

Schriftliche Stellungnahme zum Gesetzentwurf Fraktion DIE LINKE

- **Gesetzentwurf zur Aufhebung von Straßenbeiträgen in den hessischen Kommunen**
- **Drucks. 20/8771**

Ungerechtigkeit und Willkür durch kommunale Straßenausbausatzungen

Der Hessische Landtag ermächtigt seine Kommunen mit dem Kommunalabgabengesetz (§11 KAG-Hessen) zur Erhebung von Beiträgen für den kommunalen Straßenbau. Der den Kommunen durch das KAG eingeräumte umfangreiche Ermessensspielraum wird von den Kommunen landesweit häufig willkürlich und in unzumutbar rücksichtsloser Weise zu Lasten der Straßenanlieger ausgenutzt. Tatsächlich zahlen die Anlieger eines Grundstücks die Kosten für die Straße, die die öffentlichen Benutzer (Allgemeinheit) verursacht haben.

Ungerechtigkeit und Willkür als Folge des verfehlten bisherigen Hessischen Kommunalabgabengesetzes

A. Ungerechtigkeit

1. Ungerechtigkeit innerhalb einer Kommune

a. Ungerechtigkeit und Willkür bei der Straßenauswahl

Straßenausbau nach KAG und Straßenreparatur bzw. –Unterhaltung sind inhaltlich nur schwer voneinander zu trennen. Das zeigen schon die zahlreichen technischen Definitionsversuche. Der gravierendste Unterschied besteht gemäß KAG darin, dass im ersten Fall die Anlieger mit einem überwiegenden Anteil zur Kasse gebeten werden, im zweiten Falle die Kommune die Kosten aus Haushaltsmitteln in vollem Umfang zu tragen hat.

Mit dem § 11 KAG wird die Kommune ermächtigt, freihändig zu entscheiden, welche Straße nach KAG „ausgebaut“ und welche repariert werden. Es ermöglicht den Kommunen, Anlieger in technisch vergleichbaren Straßen unterschiedlich zu behandeln. Unter sonst gleichen Voraussetzungen können die einen Anlieger zur Zahlung von Beiträgen verpflichtet werden, die in einer anderen Straße können verschont werden. Dieses Verfahren führt in der Praxis zu Ungerechtigkeiten und Willkür bei der Auswahl der Straßen und bei der Auswahl von Zahlungspflichtigen mit z.T. erheblichen Summen. Wir haben zahlreiche Beispiele aus dem gesamten Bundesgebiet, dass sogar Kommunen selbst diese Wahlmöglichkeit zu ihrem eigenen Vorteil nutzen (z.B. wenn sie selbst oder einer ihrer Bediensteten Grundeigentümer sind). Wir sehen darin und in der derzeitigen Praxis der Beitragserhebungen für Erneuerung und Verbesserung von Straßen u.a. auch einen Verstoß u.a. gegen Artikel 3 und 14 des Grundgesetzes. Unabhängig davon führt die Regelung im Ergebnis zu untragbaren Ungerechtigkeiten in ein und derselben Kommune. Eine juristische Anfechtung ist unverhältnismäßig schwierig und langwierig.

b. Ungerechtigkeit bei Straßenausbau durch drei Heranziehungsklassen

Zusätzliche Ungerechtigkeit innerhalb einer Kommune entsteht dadurch, dass es innerhalb einer Kommune neben den beiden unter a. beschriebenen Fällen Gebiete mit wiederkehrenden Beiträgen ($11b KAG) geben kann. Das kann dazu führen, dass innerhalb einer Kommune ein Teil der Straßenanlieger keine Beiträge, ein anderer Teil die einmaligen Beiträge und ein dritter Teil wiederkehrende Beiträge entrichten muss.

2. **Ungerechtigkeit innerhalb des Landes Hessen**
   Die Ungerechtigkeit innerhalb des Landes besteht darin, dass die Kommunen unterschiedliche Beitragshöhen ansetzen können. Damit ist nicht mehr gewährleistet, dass innerhalb Hessens gleiche Lebensverhältnisse für alle Bürger bestehen.

3. **Ungerechtigkeit innerhalb Deutschlands**
   Auch innerhalb Deutschlands sind die Straßenausbaubeiträge unterschiedlich. So gibt es inzwischen in acht Bundesländern keine Straßenausbaubeiträge mehr. Zuerst erfolgte die Abschaffung im Land Berlin 2012, dann in Hamburg im November 2016. In Bayern gelang es, gemeinsam mit der „Allianz gegen Straßenausbaubeiträge“ kurz vor der dortigen Landtagswahl gemeinsam mit den FREIEN WÄHLERN unter Hubert Aiwanger ein Volksbegehren zu initiieren, welches in ganz Bayern im ersten Anlauf ein Vielfaches der dafür erforderlichen Mindestzahl an Unterschriften von 25 000 (ca. 150 000) ergab. Daraufhin übernahmen die damals nicht im Landtag vertretenen FREIEN WÄHLER unser Anliegen in ihr Wahlprogramm und setzten es später in den Koalitionsverhandlungen als Regierungsprogramm durch. Daraus folgte die Abschaffung des entsprechenden Gesetzes in Bayern im Juni 2018. Schließlich wurde sogar erstmals die rückwirkende Härtefallentschädigung ins Gesetz aufgenommen. Es folgten Brandenburg im Juni 2019 und Mecklenburg-Vorpommern ebenfalls im Juni 2019, dann Thüringen im September 2019 und schließlich Sachsen-Anhalt im Dezember 2020.

   In fünf Bundesländern obliegt es den Kommunen, ob diese Beiträge erheben oder nicht: Schleswig-Holstein, Hessen, Niedersachsen, Sachsen und Saarland. In Rheinland-Pfalz gibt es nur wiederkehrende Beiträge, in NRW gibt es die Beiträge noch. Im Land Bremen gibt es die Beiträge nur in Bremerhaven aufgrund einer kommunalen Vorschrift. In einem Bundesland – Baden-Württemberg – gab es diese Beiträge noch nie!

   In den Bundesländern, die die Straßenausbaubeiträge nicht komplett abgeschafft sondern nur ausgesetzt haben (Kann-Regelung), können die Beiträge jederzeit – z.B. bei aktueller Finanznot des Bundeslandes bzw. seiner Kommunen - wieder eingeführt werden.

Diese willkürliche und ungerechte Anwendungspraxis führt somit bei dem Bürger und Wähler zum Eindruck eines Verstoßes gegen den Gleichheitsgrundsatz und zu einem tiefen Verdruss. Gleichwertige Lebensverhältnisse – wie sie in Art. 72 GG formuliert sind - werden somit weder in den hessischen Kommunen untereinander noch im Verhältnis zu anderen Bundesländern angestrebt. Es erscheint möglich, dass Hessen das letzte oder vorletzte Bundesland ist, in dem die überkommenen Regelungen noch gelten. Dies kann man mit Fug und Recht als „rückständig“ bezeichnen, zumal es auch in keinem anderen Land oder Landesteil in Europa vergleichbare Regelungen gibt. **Diesem Missstand wird durch den Gesetzentwurf abgeholfen.**

B. Vorteile für Grundeigentümer sind nicht vorhanden

Da die meisten Kommunen in den letzten Jahrzehnten den Unterhalt der Straßen sträflich vernachlässigt haben, ist nun in vielen Fällen eine Straßenerneuerung erforderlich. § 11 (1) Satz 3 lautet: „Die Gemeinden sollen für den Umbau und Ausbau der öffentlichen Straßen, Wege und Plätze (Verkehrsanlagen), der über die laufende Unterhaltung und Instandsetzung hinausgeht, Beiträge erheben“. Das bedeutet, dass die Anlieger dafür bezahlen müssen, dass die Kommune ihre Pflichten nicht erfüllt hat.
§ 11 (1) Satz 4 KAG lautet: „Die Beiträge werden von den Grundstückseigentümern erhoben, denen die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Einrichtungen nicht nur vorübergehende Vorteile bietet.“ Jeder Grundstückseigentümer hat mit den Erschließungsbeiträgen die erstmalige Herstellung seiner Straße mit 90 Prozent der Herstellungskosten bezahlt. Das Eigentum der vom Anlieger bezahlten Straße ist auf die Kommune übergegangen. Wird die Straße im Laufe der Jahre abgenutzt, so entsteht

ein Wertverlust des Eigentümers, somit der Kommune. Eigentum verpflichtet, somit muss auch der Eigentümer – die Kommune – für den Erhalt geradestehen (Grundgesetzes ist Art. 14 Abs. 2 Satz 1 GG). Es entsteht damit aber auch kein Wertverlust des an die Straße angrenzenden Grundstücks, ebensowenig wie eine Wertsteigerung bei einer Erneuerung. Damit wirkt sich ein Wertverlust des kommunalen Grundstücks nicht auf den Wert des Anliegergrundstücks aus. Durch die Straßenerneuerung wird lediglich der alte Zustand wieder hergestellt. Der Wertverlust des kommunalen Eigentümers wird dadurch ggf. ausgeglichen. Eine Wertsteigerung des angrenzenden Grundstücks als nicht nur vorübergehender Vorteil durch eine Straßenerneuerung ist daher nicht existent.
Man kann sogar so weit gehen, die Straßenausbaubeiträge als eine Art verdeckte Steuer aufzufassen.
Diesem Missstand wird durch den Gesetzentwurf abgeholfen.

C. Steuer- und Abgabenverschwendung durch falsche Anreize

Kommunen vernachlässigen in aller Regel sträflich die nicht über Beiträge refinanzierbaren Investitionen hinsichtlich des laufenden Straßenunterhalts, wohl zum Teil in der Erwartung, bei entsprechendem Erreichen der vorbezeichneten „Standzeit“ werde eine Erneuerung/Verbesserung im beitragsrechtlichen Sinne unumgänglich mit der Konsequenz der Überwälzung eines größten Teils des Investitionsaufwands auf Grundstückseigentümer und sonst dinglich Berechtigte. Die Kommunen werden mit dem KAG faktisch ermächtigt, Investitionen zu (überwiegenden) Lasten Dritter in Auftrag geben.
Da der Straßenausbau praktisch einer Neuherstellung sehr nahe kommt, sind alle entsprechenden technischen Normen einzuhalten, die bei einer Reparatur nicht entsprechend berücksichtigt werden müssen. Die Honorare der planausführenden Ingenieurbüros sind in der Regel abhängig von Umsatz. Daher haben diese und die ausführenden Tiefbauunternehmen keinerlei Anreiz, kostensparende Reparaturen anstelle von Neuherstellung durchzuführen. Das vielfach angeführte Argument einer Garantie für die Tiefbauleistungen ist ein Scheinargument, weil es ohnehin nur für fünf Jahre gilt und im Falle eines – nicht seltenen Konkurses des Unternehmens – wirkungslos bleibt.
Erfahrungsgemäß sind die Kosten für den Straßenausbau im Verhältnis 5:1 teurer als fachmännische Straßenreparaturen, welche eine Standzeit von mindestens 20 Jahren aufweisen.
Durch die zunehmende Nutzung des Straßenausbaus nach KAG entsteht nicht nur keinerlei Anreiz zu wirtschaftlicher Haushaltsführung der Kommunen, sondern es führt im Gegenteil zu einer gigantischen Steuer- und Abgabenverschwendung in Hessen.

Das bestehende Gesetz führt damit zu einer Schwächung der Grundeigentümer und erneut zu einem tiefen Verdruss der Bürger.
Diesem Missstand wird durch den Gesetzentwurf abgeholfen.

D. Aufbau einer zusätzlichen kommunalen Bürokratie

Als Folge der unklaren Regelungen im KAG sind die Kommunen gezwungen, die Kapazitäten der kommunalen Bauämter zu erweitern. Zusätzliche Arbeitsbelastung der Kommunen entsteht durch die zahlreichen Verwaltungsgerichtsprozesse, in die die Kommunen von den Anliegern gezwungen werden. Dieser Verwaltungsaufwand steigt exponentiell, sobald eine Kommune sogenannte wiederkehrende Beiträge nach § 11a KAG einführt.
Vielen Bürgermeistern ist die Aufblähung ihrer Verwaltung nicht einmal unangenehm, führt diese doch zu einem breiteren Stellenkegel und damit zu einem gefühlten Bedeutungszuwachs…
Diesem Missstand wird durch den Gesetzentwurf abgeholfen.

E. Aufbau einer zusätzlichen Bürokratie bei den Verwaltungsgerichten Die Anlieger wissen sich in der Regel nicht anders zu wehren als durch Prozesse vor den Verwaltungsgerichten. Diese werden zunehmend mit Klagen der Bürger überhäuft. Dies führt in den ohnehin durch Asylverfahren überlasteten Verwaltungsgerichten zum Prozessstau. Im Ergebnis zu mehr Richter- und Verwaltungsstellen, somit zu einem Aufbau von Bürokratie. **Diesem Missstand wird durch den Gesetzentwurf abgeholfen.**

F. Kommunaler Straßenbau ist Element der Daseinsvorsorge und muss daher aus Steuermitteln und nicht aus Anliegerbeiträgen bezahlt werden

Die Bereitstellung von Kommunalstraßen ist Element der kommunalen Daseinsvorsorge (man bezeichnet diese dann auch als Öffentliche Güter) wie die Bereitstellung von Schulen, Kindergärten usw. Niemand käme auf die Idee, den Bau einer Schule oder eines Kindergartens nur von ihren Benutzern bezahlen zu lassen. Daher sind Kommunalstraßen von dem Steuerzahler – somit von allen möglichen Inanspruchnehmern – zu bezahlen und nicht von den zufällig dort anliegenden Grundstücken. Das ist auch bei Bundesstraßen, Bundesautobahnen und Landstraßen nicht der Fall.
Dieser Forderung wird durch den Gesetzentwurf abgeholfen.

G. Sonderausgleichsfond gemäß Art. 3 des Gesetzentwurfes

Durch den Sonderausgleichsfond in der vorgesehenen Höhe von jährlich mindestens 70 Millionen Euro werden die finanzschwache Kommunen und solche mit Straßenbeitragssatzungen deutlich entlastet. Man greift hier auf die positiven Erfahrungen des Bundeslandes Bayern zurück. Die Höhe des vorgesehenen Sonderausgleichsfonds entspricht in etwa der dortigen Höhe, bezogen auf die jeweils unterschiedliche Einwohnerzahl.
Damit erhalten die hessischen Kommunen einen angemessenen finanziellen Nachteilsausgleich.

H. Härtefallregelung

Diese Regelung geht auf die in Bayern erfolgreiche Härtefallregelung zurück, die entsprechend der geringeren Einwohnerzahl in Hessen etwa der damaligen Höhe in Bayern entspricht. Es ist zu empfehlen, hierzu per Rechtsverordnung einen Runden Tisch des Landtags oder eine geeignete Kommission einzusetzen, welche die Details regelt.
Die vorgesehene Härtefallregelung wird viele der verbleibenden Härten aus der Gesetzgebung wirksam abfedern.

Zusammenfassung:

Gesetzentwurf DIE LINKE (Drucksache 20/8771)

Der Gesetzentwurf ist geeignet, die o.a. angesprochenen Probleme in Hessen und die Unzufriedenheit der hessischen Bevölkerung mit den bisherigen Regelungen des § 11 und 11a KAG zu beseitigen und die kommunale Selbstverwaltung auf die wesentlichen Prozesse reduzieren. Der in dem Entwurf genannte Investitionsbedarf erscheint plausibel und entspricht den Erfahrungen in anderen Bundesländern.

Berlin – Coburg, den 23. November 2022

AVgKD 1. Vorsitzender
Prof. Dr. Rainer Kalwait Breiter Rain 15 96479 Weitramsdorf Tel. 09561-33644