

Gutachten der Landesregierung zur Zukunft der Straßenausbaubeiträge in Thüringen

eine erste Bewertung

DIE LINKE.
Fraktion im Thüringer Landtag

Stand: 28.01.10

Frank Kuschel, Sascha Bilay

gesetzliche Grundlagen

§ 7 ThürKAG

Beiträge können erhoben werden für:

- Herstellung
- Anschaffung
- Erweiterung
- Verbesserung
- Erneuerung

Beiträge sollen erhoben werden für:

- Erweiterung
- Verbesserung

von Ortsstraßen

Argument der Beitragsbefürworter

- Rechtswidrigkeit -

- 80% der Gemeinden haben sich „gesetzestreu“ verhalten und 20% der Gemeinden haben „rechtswidrig“ gehandelt
- aus dem Gleichheitsgrundsatz ist geboten, dass gesichert wird, dass alle Gemeinden Straßenausbaubeiträge erheben, damit die „Gesetzestreuen“ nicht die Dummen sind

Gegenargument

- es gibt keine Gleichheit im Unrecht
- die meisten Gemeinden mit Straßenausbaubeitragssatzungen haben auf Druck der Rechtsaufsichtsbehörden gehandelt
- die Möglichkeit zur Rückzahlung bereits gezahlter Beiträge durch die Gemeinden eröffnet die Möglichkeit, die nicht gewollten Satzungsregelungen zu korrigieren

Argument der Beitragsbefürworter

- finanzielle Unmöglichkeit -

- die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge ist unfinanzierbar, weil das Land dafür 15 Mrd. Euro aufbringen müsste

Gegenargument

- der Innenminister musste im Landtag einräumen, dass die „15 Mrd. Euro“ nicht belegt werden können
- seit 1990 wurden in den gesamten Straßenbau in Thüringen (Bundesautobahnen, Bundesstraßen, Landesstraßen, Kreisstraßen) nur 7 Mrd. Euro investiert
- die Gemeinden haben bisher 1,2 Mrd. Euro investiert
 - dabei wurden rund 600 Mio. Euro Straßenausbaubeiträge tatsächlich vereinnahmt
 - rund 260 Mio. Euro Straßenausbaubeiträge sind bereits beschieden, aber noch nicht gezahlt

Argument der Beitragsbefürworter

- unsoziale Lastenverteilung -

- ohne Straßenausbaubeiträge müssten die Gemeinden ihre Angebote in den Bereichen Bildung, Soziales, Kultur, Sport usw. drastisch einschränken
- dieses wäre unsozial

Gegenargument

- das Thüringer Verfassungsgericht hat 2005 entschieden, dass die Kommunen einen Anspruch auf angemessene Finanzausstattung durch das Land haben
- bei Wegfall der Straßenausbaubeiträge brauchen die Gemeinden einen finanziellen Ausgleich, z.B.
 - höhere Grundsteuer
 - Beteiligung am Aufkommen der Mineralöl- und der Kfz-Steuer
 - höhere Zuweisungen des Landes im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleiches

Urteil Benschhausen

Tenor

Die „Soll“-Vorschrift des § 7 ThürKAG ist im Zusammenhang mit § 54 ThürKO dahin gehend zu interpretieren, dass die Gemeinden zur Erhebung der Straßenausbaubeiträge verpflichtet sind. Weil den Grundstückseigentümer ein besonderer wirtschaftlicher Vorteil entsteht, dürfen diese Lasten auch nicht auf die Allgemeinheit (z.B. durch Steuern) abgewälzt werden.

Von der Erhebungspflicht kann nur in atypischen Fällen abgewichen werden.

Urteil Benshausen

Problem

Das ThürOVG hat sich bei seiner Entscheidung an einem früheren Urteil des SächsOVG orientiert. Dieses ist möglich, weil die gesetzlichen Grundlagen (KAG und Gemeindeordnung) zwischen beiden Ländern nahezu wortgleich sind.

Das SächsOVG hat sich im Fall Leipzig bereits 2004 dafür ausgesprochen, dass kein Ermessen bei der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen besteht. Die „kann“-Vorschrift ist als so genanntes „Ermächtigungskönnen“ zu interpretieren, d.h. die Gemeinden sind ermächtigt, die Beiträge zu erheben. Ein freies Ermessen besteht dabei nicht.

Diese Auffassung hat das ThürOVG 2005 übernommen.

neue Auffassung in Sachsen

Zwischenzeitlich das das SächsOVG erneut das Thema Straßenausbaubeiträge anhand von Ralbitz-Rosenthal verhandelt und ist dabei 2007 zu der Auffassung gekommen, dass die frühere Entscheidung falsch gewesen ist. Die „kann“-Vorschrift wird nunmehr als „Ermessens-Können“ interpretiert. Die Gemeinden in Sachsen können also eigenständig entscheiden, ob und in welcher Höhe Straßenausbaubeiträge erhoben werden. Einzelne Gemeinden haben die Straßenausbaubeiträge abgeschafft und mit der Rückzahlung der Beiträge begonnen.

Bewertung des Gutachtens - europäischer Kontext -

- eine Einordnung des Beitragsrechts als deutsche Besonderheit im Europäischen Rechtsrahmen fehlt
- dabei ist fraglich, inwieweit die Erhebung von Beiträgen im Zuge der EU-Harmonisierung noch zeitgemäß ist

Bewertung des Gutachtens - aktuelle Rechtssprechung -

- der Gutachter konzentriert sich in seinen Feststellungen zur Beitragspflicht auf das Urteil des ThürOVG, welches allerdings durch die aktuelle Rechtssprechung des SächsOVG längst überholt ist

Bewertung des Gutachtens - mögliche Gesetzesänderung -

- selbst unter Nichtbeachtung der jüngsten Rechtsprechung des SächsOVG hat der Gutachter keine Prüfung vorgenommen, inwieweit der Gesetzgeber durch Änderung der Ermessensgrundlage im ThürKAG eine Abänderung der Beitragspflicht vornehmen könnte
- das ThürKAG ist dem ursprünglichen Willen des Landesgesetzgebers anzupassen und das gemeindliche Ermessen deutlich zu formulieren

Bewertung des Gutachtens - Wille des Gesetzgebers -

- der Gutachter hat die Entstehungsgeschichte des ThürKAG nicht gewürdigt
- der Gesetzgeber wollte ein gemeindliches Ermessen
- die Rechtsaufsichtsbehörden haben bis zum Urteil Benshausen die Erhebung von Straßenbeiträgen von der Finanzsituation der Gemeinden abhängig gemacht

Bewertung des Gutachtens

- veralteter Standpunkt -

- der Gutachter vertritt eine Auffassung, die zu dem Zeitpunkt aktuell war, als im ausgehenden 19. Jh. die Straßenausbaubeiträge eingeführt wurden
- heute ist höchst umstritten, inwieweit durch eine Ausbaumaßnahme dem Grundstückseigentümer tatsächlich ein „besonderer wirtschaftlicher Vorteil“ erwächst
 - Dauerhaftigkeit
 - Grundstücksbezogenheit
 - Gebrauchswertsteigerung
- heute funktionieren Straßen nur noch im räumlichen und funktionalen Zusammenhang
- die Bebaubarkeit eines Grundstückes hängt heute nicht mehr vom baulichen Zustand der angrenzenden Straße ab

Bewertung des Gutachtens - kommunale Selbstverwaltung -

- die Untersuchungen des Gutachters Prof. Ferdinand Kirchhof zur Abschaffung der Wasserbeiträge (2004) bleiben unberücksichtigt
- die Erhebung von Beiträgen gehört nicht zum verfassungsrechtlich geschützten Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung
- das Instrument ist den Gemeinden durch Landesrecht zur Verfügung gestellt worden und kann jederzeit durch Entscheidung des Landesgesetzgebers wieder zurückgenommen werden

Bewertung des Gutachtens

- föderaler Vergleich -

- eine vergleichende Stellungnahme zu den Entwicklungen der anderen Bundesländer ist der Gutachter schuldig geblieben
- es ist nicht untersucht worden, weshalb
 - Bremen und Hamburg bisher noch nie Straßenausbaubeiträge erhoben haben
 - in Sachsen die Gemeinden im eigenen Ermessen entscheiden können, ob und in welcher Höhe Straßenausbaubeiträge erhoben werden
 - in Baden-Württemberg bereits 1997 die Straßenausbaubeiträge per Gesetz abgeschlossen wurden

LINKE Vorschläge

- grundsätzlich bleibt die Forderung nach gesetzlicher Abschaffung der Straßenausbaubeiträge bestehen
- kurz- und mittelfristig ist es den Gemeinden zu überlassen, ob und in welcher Höhe Straßenausbaubeiträge erhoben werden sollen (Sächsische Lösung)
- keine rückwirkende Erhebung von Straßenausbaubeiträgen

Gegenfinanzierung der perspektivischen Abschaffung

- zu diskutieren wäre ein gemeindlicher Aufschlag auf die Grundsteuer (Hebesatz, Zweckgebundenheit)
- durch die steuerliche Veranlagung würde tatsächlich die Allgemeinheit in gleicher Art und Weise zur Refinanzierung herangezogen
- auf die abstrakte Vorstellung der (Gebrauchs-) Wertsteigerung würde damit nicht mehr abgestellt