

## **Rede von Frank Kuschel 12.9.2019 (Plenarprotokoll 6/156)**

### **Zehntes Gesetz zur Änderung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes – Aufhebung der Straßenausbaubeiträge**

Zum Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
- Drucksache 6/7139

Frau Präsidentin, zunächst also danke, dass Sie mich jetzt gleich drangenommen haben, denn das macht es noch mal spannend, weil das die Gelegenheit gibt, direkt auf Wolfgang Fiedler zu reagieren.

Erst mal werden Sie Verständnis haben, dass ich meine Freude zum Ausdruck bringe. Das Gesetz zeigt, politische Entscheidungen brauchen manchmal ihre Zeit, aber wenn man dranbleibt, Partner gewinnt und nach Mehrheiten ringt, können auch Dinge gelingen, die vor einigen Monaten noch unvorstellbar waren.

*(Beifall DIE LINKE, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)*

Deshalb allen Danke, die daran mitgewirkt haben, dass wir heute noch ein solches Gesetz verabschieden können. Dass in dieser Rechtsmaterie Dynamik ist, zeigt schon, dass wir heute zum zehnten Mal das Gesetz ändern. Das zeigt, dass tatsächlich über Jahre versucht wurde, eine Regelung zu treffen, mit der Bürgerinnen und Bürgern, Unternehmen, aber auch die Kommunen, das Land umgehen können, und es ist nicht gelungen.

Natürlich könnte ich sagen: Wir als Linke hatten von Anfang an Bedenken, ob ein Instrument aus dem ausgehenden 19. Jahrhundert noch geeignet ist, am Ende des 20./Beginn des 21. Jahrhunderts zu wirken. Wir haben diese Frage schon 1994 mit Nein beantwortet und haben seitdem mit vielen Partnern, mit vielen Bürgerinitiativen um Veränderungen gerungen. In dem Zusammenhang möchte ich auch Vertreter von Bürgerinitiativen recht herzlich auf der Tribüne begrüßen,

*(Beifall DIE LINKE, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)*

unter anderem Peter Hammen, der über viele Jahre in aufopferungsvoller Art und Weise die Thüringer Bürgerallianz, den Dachverband der Bürgerinitiativen für sozial vertretbare Kommunalabgaben, geleitet hat. Auch für Sie ist das sicherlich heute ein Tag, an dem Sie sehen können, dass es sich lohnt, für eigene Interessen zu streiten. Das sollte Ermunterung für andere Bürgerinnen und Bürger sein, wenn sie merken, dass irgendetwas schief geht in der Politik, dass sie dann auch der Politik den entsprechenden Druck machen.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, wenn wir die Straßenausbaubeiträge vor zwei oder drei Jahren gesetzlich abgeschafft hätten, wären wir auch noch Vorreiter in der Bundesrepublik gewesen. Jetzt vollziehen wir zum Teil eine Entwicklung nach, die in anderen Bundesländern bereits auf den Weg gebracht worden ist. Das hat natürlich den Vorteil, dass wir auf dortige Erfahrungen zurückgreifen können. Bekanntermaßen hat Baden-Württemberg schon 1997 diese Beiträge abgeschafft, 2012 Berlin, im vergangenen Jahr Bayern und inzwischen haben auch Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern, die

entsprechende Gesetze auf den Weg gebracht. Wir ziehen jetzt entsprechend nach. Ich will mich gleich noch den Problemen zuwenden, die auch Wolfgang Fiedler zu Recht hier angesprochen hat. Was mich bei der CDU gestört hat, es ist wieder nicht ein einziger eigener Vorschlag auf dem Tisch. Wenn Sie tatsächlich ihre Ansage ernst meinen, dass auch Sie das Problem lösen wollen, und Sie andererseits der Auffassung sind, dass unser Lösungsvorschlag Ihren Vorstellungen nicht entspricht, dann gehört es sich doch parlamentstechnisch, parlamentsrechtlich, dass man eigene Vorschläge vorbringt. Wir haben das als Opposition gemacht. Wir haben eigene Gesetze vorgelegt, auch zur Abschaffung von Straßenausbaubeiträgen. Sie als CDU haben das bisher versäumt, keine Änderungsanträge gebracht.

Was der Gesetzentwurf der AfD wert war, das haben wir schon in der Debatte thematisiert. Ihr Konzept, nämlich Fortsetzung des Unrechts, um Gleichheit zu schaffen, ist nicht zeitgemäß, sondern dient nur dazu, weiter auf Ängste zu setzen. Deshalb war Ihr Gesetzentwurf nicht geeignet zu diskutieren. Das war das Problem. Sie haben dazu noch Regelungen aus Bayern abgeschrieben, die in Thüringen nicht zur Anwendung kommen können, meine Damen und Herren.

Der erste Problemkreis war der Stichtag 01.01.2019. Da hat jetzt Wolfgang Fiedler wieder den typischen politischen „Eiertanz“ versucht.

*(Zwischenruf Abg. Fiedler, CDU: Na, na, na!)*

*(Unruhe CDU)*

Uns war nicht Maßstab, was Sie als CDU in einem Positionspapier formuliert haben – dort steht der 01.01.2019 drin –, sondern viel entscheidender war, dass die Gemeinden, auch der Gemeinde- und Städtebund gesagt haben, wenn eine Abschaffung, dann zum 01.01.2019. Denn an diesem Tag tritt die vollständige Ermessensregelung für die Gemeinden in Kraft und wir wollen nicht, dass diese Ermessensregelung erst Rechtswirkung entfaltet. Das begründet diesen Termin 01.01.2019. Ich will noch mal darauf eingehen, weil Wolfgang Fiedler auch hier nicht ganz an der Wahrheit dran war, indem er gesagt hat, diese Ermessensregelung wäre verfassungswidrig. Es bleibt im Rechtsstaat so, dass nur ein Organ die Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes feststellen kann, das ist das Verfassungsgericht. Kein Gutachter oder sonst wer, auch nicht Wolfgang Fiedler mit seinen vielen Jahren Parlamentserfahrung hat das Recht, in diesem Lande Verfassungswidrigkeit festzustellen. Er kann von sich aus formulieren, er hält es für verfassungswidrig. Der Gemeinde- und Städtebund war sich selbst nicht sicher und hat deshalb vorsichtshalber mal die Einjahresfrist für eine Verfassungsklage ablaufen lassen und dann erst das Gutachten präsentiert, damit er nicht mit der Frage konfrontiert wird, warum er denn dann nicht Verfassungsklage erhebt. Der Gutachter hat Verfassungswidrigkeit festgestellt. Aber noch mal, ein Ermessen im kommunalen Bereich als verfassungswidrig zu bezeichnen, ist ein Generalangriff auf die Selbstverwaltung, denn Selbstverwaltung setzt Ermessen voraus.

*(Beifall DIE LINKE)*

Wenn ich den Gemeinden kein Ermessen mehr einräume, begrabe ich die kommunale Selbstverwaltung. Deshalb war das Ermessen richtig und die Bedingungen für das Ermessen waren sehr „flach“ gehalten. Es waren nämlich nur zwei Bedingungen da, es musste ein Haushalt vorliegen und in den letzten drei Jahren keine Bedarfszuweisung gegeben haben. Damit haben 85 Prozent der Gemeinden die formalen Voraussetzungen

zur Anwendung dieses Ermessens erfüllt – und nicht, wie Sie sagen, Zweiklassengesellschaft.

*(Unruhe CDU)*

Also insofern hätte ich mir gewünscht, dass die Sache vor dem Verfassungsgericht landet, die Betroffenen haben selbst die Frist verstreichen lassen. Warum, müssen sie selbst beantworten.

Meine Damen und Herren, es war also eine Forderung der kommunalen Seite, den 01.01.2019 als Stichtag heranzuziehen. Jetzt mussten wir die Frage beantworten, an welchem Kriterium wir diesen Stichtag festmachen. Da gibt es in der Bundesrepublik inzwischen zwei Konzepte. Bayern hat den Grundsatz gewählt: Bescheid ist Bescheid. Brandenburg hat den Grundsatz gewählt: Entstehen der sachlichen Beitragspflicht. Jetzt war es Forderung eines Koalitionspartners und auch des Ministeriums, das noch mal gutachterlich zu untersuchen. Als Gutachter – den hat das Innenministerium ausgewählt – wurde der Gutachter ausgewählt, der auch in Brandenburg aktiv war. Da war es nicht überraschend, dass der natürlich empfohlen hat, die sachliche Beitragspflicht als Kriterium zu definieren, und er gesagt hat, die bayerische Regelung wäre zu sehr anfällig, was die Verfassungswidrigkeit betrifft. Ich persönlich halte die bayerische Regelung für überzeugender, aber wir haben eine Entscheidung getroffen und jetzt schürt die CDU wieder Ängste, was die praktische Umsetzung betrifft. Mein Appell an die kommunale Seite – da bitte ich auch den Gemeinde- und Städtebund mitzuwirken –

*(Zwischenruf Abg. Emde, CDU: Keiner ist besser im Ängsteschüren als Sie, Herr Kuschel!)*

ist: Lassen Sie uns kreativ das Kriterium der sachlichen Beitragspflichten anwenden. Die sachliche Beitragspflicht ist an zwei Kriterien gebunden: Eine Satzung muss da sein und alle Aufwendungen, die umlagefähig sind, müssen ermittelbar sein. Im Regelfall stellt das nur die Verwaltung fest. Der Gemeinde- oder Stadtrat ist an diesem Verfahren nicht beteiligt. Ich hätte mir immer gewünscht, dass die Gemeinde- und Stadträte per Beschluss feststellen müssen, ob die sachliche Beitragspflicht entstanden ist oder nicht, dann hätten alle Beteiligten Bescheid gewusst. Das haben wir in Thüringen nicht. Die Rechtsprechung hat entschieden, frühestens der Eingang der Schlussrechnung kann die sachliche Beitragspflicht begründen – frühestens. Das kann aber in der kommunalen Praxis tatsächlich nicht zur Wirkung kommen, weil jede Schlussrechnung geprüft werden muss, sodass ich sage, Abschluss der Prüfung der Schlussrechnung könnte frühestens die sachliche Beitragspflicht begründen. Aber selbst das ist nicht ganz unumstritten, weil die meisten Gemeinden einen Einbehalt gegenüber dem Auftragnehmer für den Zeitraum der Gewährleistung machen, 5 Prozent bis manchmal 20 Prozent, sodass erst nach Ablauf der Gewährleistung und den Fragen, was mit dem Einbehalt wird, eine Gemeinde tatsächlich sagen kann, wo der Aufwand ist oder wie hoch der Aufwand ist, sodass es auch aus meiner Sicht möglich wäre zu sagen, erst dann ist die sachliche Beitragspflicht entstanden. Da haben die Gemeinden tatsächlich ein Ermessen und sie sollten es nutzen, denn eines haben wir bis jetzt geregelt: Ist diese sachliche Beitragspflicht am 31.12. nicht entstanden, bekommen die Gemeinden Erstattungen, für alle neuen ja ohnehin, nur dort, wo die sachliche Beitragspflicht entstanden ist.

Wenn die CDU das jetzt kritisiert, hätte ich erwartet, sie hätten doch mit ihren bayerischen Freunden noch mal reden können und hätten ihren Änderungsantrag vorlegen können, um

ein anderes Kriterium zur Anwendung zu bringen. Das hätten Sie machen können, aber das haben Sie versäumt. Insofern werden wir auch hier sehen, welche Erfahrungen wir sammeln. Es wird klar sein, es wird zu Debatten führen. Ich persönlich hätte mir eine andere Regelung vorstellen können, aber andererseits hat die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge auch für die Zukunft Vorrang und die noch offenen Probleme müssen wir gemeinsam mit der kommunalen Ebene regeln.

Der dritte Komplex war die Erstattungsregelung, mit der wir uns beschäftigen mussten. Auch dort gibt es inzwischen unterschiedliche Modelle. Bayern und Brandenburg haben sich für eine pauschalierte Erstattung ausgesprochen. Die hat den Charme, dass kaum Verwaltungsaufwand entsteht, weil die Gemeinden auch keinen Verwendungsnachweis machen müssen. Wir haben uns jetzt für eine Art tendenziell zwar auch Pauschalierung, aber doch Spitzabrechnung entschieden, das heißt, bei uns müssen die Gemeinden den umlagefähigen Aufwand ermitteln. Das heißt, beim Verwaltungsaufwand sparen sie zum jetzigen System relativ wenig und das Land muss dann diese Ermittlungen überprüfen. Da hoffe ich, dass das Landesverwaltungsamt nicht in alte Gepflogenheiten verfällt und hier den Kommunen das Leben schwer macht, indem immer wieder möglicherweise Abrechnungen als fehlerhaft bezeichnet werden. Das würde die Wirkung des Gesetzes tatsächlich beeinflussen.

Ich bin nach wie vor der Überzeugung, die Thüringer Gemeinden wären mit einer pauschalierten Abgeltung wie in Bayern und Brandenburg besser gefahren als mit der jetzigen. Aber es war insbesondere der Wunsch des Gemeinde- und Städtebundes, eine Spitzabrechnung wie jetzt im Gesetz vereinbart umzusetzen. Das kann ich manchmal verstehen, weil in der Vergangenheit natürlich pauschalierte Erstattungen aus Sicht der kommunalen Ebene nicht immer den Kostenersatz in ihrem Bereich, wie sie es sich vorgestellt haben, abgebildet haben. Deswegen haben wir uns jetzt darauf verständigt und wir gehen mal optimistisch ran, dass die Gemeinden kreativ mit diesem Problem umgehen und die zuständigen Landesbehörden auch ihren Beitrag dazu leisten, dass das System nicht verkompliziert wird.

Meine Damen und Herren, dann war die Frage: Ist das generationengerecht, was wir hier machen? Ein System, das nahezu 28 Jahre gewirkt hat, ist nicht rückabwickelbar. Das hat mal eine Rolle gespielt: Können wir das System rückabwickeln? Nach den Zahlen des Landesamts für Statistik wären das 600 Millionen Euro gewesen, die hätten zurückerstattet werden müssen. Aber wir wären an ganz praktischen Dingen gescheitert, weil wir gar nicht mehr wissen, wer denn vor mehr als zehn Jahren welchen Beitrag bezahlt hat, weil die Aufbewahrungsfrist für die Unterlagen im Regelfall nach zehn Jahren endet. Deshalb ist diese Frage verworfen worden. Ich werde nicht müde, immer wieder darauf zu verweisen, dass auch die, die alle schon mal bezahlt haben, letztlich von der gesetzlichen Abschaffung profitieren, weil nach 20, 25, spätestens 30 Jahren die Verkehrsanlage wieder grundhaft ausgebaut werden muss. Dann entsteht keine neue Beitragspflicht für die Betroffenen. Klar, das setzt voraus, ich muss in Generationen denken. Das fällt uns allen schwer, Politikern ohnehin. Politiker denken auch nur in Wahlperioden, deshalb habe ich Verständnis, dass wir dort noch viel Aufklärungsarbeit leisten müssen. Es ist aber keinesfalls so, dass die, die schon bezahlt haben, überhaupt nicht profitieren. Die Gemeinden, die sich für die Form der wiederkehrenden Beiträge entschieden haben, das sind immerhin 125, stehen dann aber keinesfalls vor diesem Problem, weil dort jedes Jahr alle bezahlt haben.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, jetzt hat Kollege Fiedler hier nochmals Einzelfälle zur Debatte gestellt, weshalb die CDU nicht zustimmen kann: Zu der

Abschnittsbildung und den Sanierungsgebieten: Jeder, der die Lage einigermaßen objektiv bewertet, kommt zu der Einschätzung, dass diese differenzierte Herangehensweise auch jetzt schon besteht. Auch jetzt weisen Gemeinden städtische Sanierungsgebiete aus, und wenn es ein qualifiziertes Sanierungsgebiet ist, werden dort keine Straßenausbaubeiträge fällig, sondern nach Abschluss der Sanierung ein Sanierungsbeitrag. Das heißt, die Differenzierung gibt es jetzt schon. Sanierungsbeiträge oder Erschließungsbeiträge nach Baugesetzbuch sind Bundesrecht. Das können wir gar nicht ändern, sondern wir können nur das Ausbaurecht ändern. Und auch dort kommt es jetzt darauf an, wie die Gemeinden verfahren. Aber jetzt war bereits eine sehr unterschiedliche Herangehensweise zu verzeichnen. Und jetzt das Bundesrecht heranzuziehen, um eine landesrechtliche Neuregelung zu kritisieren, ist aber mehr als unseriös. Nun hat der Ausschussvorsitzende in seiner Berichterstattung schon gesagt, dass wir ja sowohl in Bayern und noch viel stärker in Brandenburg die Tendenz – ich bezeichne es mal umgangssprachlich – zur Flucht ins Erschließungsrecht haben. Insbesondere Anwälte haben ein neues Geschäftsmodell entwickelt, indem sie sagen: Wenn die Gemeinden keine Ausbaubeiträge mehr erheben können, dann gehen wir auf Bundesrecht und Erschließungsbeiträge. Ob dort dann die jetzigen Regelungen im Baugesetzbuch ausreichen, um einen Schutz zu gewähren, da habe ich Zweifel, aber wir warten es mal ab.

Wir hatten schon den ersten Fall in Thüringen, Gemeinde Frankenblick, wo ein Anwalt aus Bayern dem Gemeinderat gesagt hat, lasst nur die Straßenausbaubeiträge, mit denen beschäftigen wir uns nicht mehr. Wir rechnen die Straßen über Baugesetzbuch und Erschließungsbeiträge ab und stellen darauf ab, dass das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat, dass alle technischen Anlagen am 03.10.1990 auf dem Territorium der neuen Bundesländer nur als Provisorium gelten, und sagen, da machen wir einfach erst mal die Erschließung DIN-gerecht. Und das ist Erschließungsrecht. Das wollen wir nicht. Auch wenn wir dort Vollzugsprobleme sehen sollten, ist dann ein neuer Landtag gut beraten, das dann ganz schnell zu lösen, weil wir keine Flucht ins Erschließungsrecht wollen.

*(Beifall DIE LINKE)*

Meine sehr geehrten Damen und Herren, zum Entschließungsantrag, den auch Wolfgang Fiedler noch mal angesprochen hat: Dort geht es um eine Härtefallregelung, die die Bayern auch mit einem Jahr Verzögerung ins Gesetz aufgenommen haben. Wir bitten jetzt die Landesregierung, bis zum 30. Juni 2020 zu überprüfen, inwieweit auch bei uns eine Härtefallregelung notwendig ist. Eine Härtefallregelung nach den Eckziffern in Bayern, die darf ich mal kurz benennen. Beitragspflichtige, die ein geringeres Jahreseinkommen als 100.000 Euro haben, können dort einen Antrag auf Rückerstattung mit einem Selbstbehalt von 2.000 Euro stellen. Das heißt, 2.000 Euro müssen sie selbst tragen. Alles, was darüber hinausgeht, können sie vom Land zurückerstattet bekommen. Das betrifft in Bayern die Fälle von 2014 bis 2017. Bei uns wäre das von 2015 bis 2018. Zu dieser Härtefallregelung hatte das Ministerium im Gesetzgebungsverfahren schon mal eine Stellungnahme abgegeben und hat gesagt, sie sehen erst einmal die Notwendigkeit dieses Härtefonds nicht so. Wir als Koalitionsfraktionen wollen das zumindest noch einmal geprüft haben. Dann ist der neue Landtag im Ergebnis der Prüfung angehalten, möglicherweise entsprechend hier gesetzlich nachzujustieren.

Der Präsident des Landesrechnungshofs, Herr Dr. Dette, hat sich positioniert und als jemand geoutet, der gern am System festhalten möchte. Er hat es insbesondere an der Vorteilsregelung, dem besonderen wirtschaftlichen Vorteil des Grundstücks, festgemacht. Er hat gesagt, eine sanierte oder ausgebaute Straße vermittelt für das Grundstück einen

besonderen wirtschaftlichen Vorteil. Ob dem so ist, damit beschäftigt sich die Verwaltungswissenschaft schon seit 20 Jahren. Ich teile hier die Auffassung der Kritiker von Straßenausbaubeiträgen, die sagen, dieser Zusammenhang für das einzelne Bestandsgrundstück ist nicht mehr herstellbar. Es sind ja drei Säulen: Dauerhaftigkeit, Grundstücksbezogenheit, Gebrauchswert erhaltend oder steigernd. Die Dauerhaftigkeit ist gegeben, aber die Grundstücksbezogenheit schon nicht mehr, weil Straßen und Verkehrsanlagen heute nur noch als System überhaupt eine funktionale Wirkung entfalten. Ich kann nicht mehr die einzelne Straße betrachten, sondern nur das System. Die Gebrauchswertsache ist bei Bestandsgrundstücken auch nicht mehr gegeben, weil sich die bauliche Nutzung bei Bestandsgrundstücken nach vielen Faktoren richtet, aber nicht nach dem Zustand der Straße.

**Vizepräsidentin Marx:**

Herr Kuschel, ich muss Sie leider bitten, zum Ende zu kommen. Auch die längste Redezeit ist mal vorbei.

**Abgeordneter Kuschel, DIE LINKE:**

Von daher bin ich dem Präsidenten dankbar für seine Hinweise – dafür ist er auch da. Wir haben es hier noch einmal abgewogen.

**Vizepräsidentin Marx:**

Kommen Sie bitte zum Schluss.

**Abgeordneter Kuschel, DIE LINKE:**

Im Rahmen der Abwägung sind wir als Fraktion, als Koalition zu der Einschätzung gekommen, die Beiträge per Gesetz abzuschaffen. Ich bitte um Zustimmung zu dem Gesetzentwurf und zu dem Entschließungsantrag. Danke.

*(Beifall DIE LINKE, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)*