



Anwaltskanzlei Quaas & Partner mbB Postfach 80 10 60 70510 Stuttgart

18. Juni 2019 Qu/pb

**ANHÖRVERFAHREN ZUR  
DRUCKSACHE 6/7139  
DES THÜRINGER LANDTAGS  
AM 27. JUNI 2019**

**- Aufhebung der Straßenausbaubeiträge -**

Prof. Dr. M. Quaas, M.C.L., Rechtsanwalt  
Richter im Senat für Anwaltssachen beim BGH a. D., Stuttgart

**Standort Stuttgart**

Rechtsanwalt Prof. Dr. Michael Quaas M.C.L.  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht  
Fachanwalt für Medizinrecht  
Richter im Senat für Anwaltssachen beim BGH a. D.

Rechtsanwalt Dr. Jens-M. Kuhlmann  
Fachanwalt für Arbeitsrecht  
Fachanwalt für Medizinrecht

Rechtsanwalt Dr. Alexander Kukk  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Rechtsanwalt Dr. Ulrich Trefz  
Fachanwalt für Medizinrecht

Rechtsanwalt Dr. Till Flachsbarth  
Fachanwalt für Medizinrecht

Rechtsanwalt Dr. Moritz Quaas  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Rechtsanwalt Dr. Peter Sieben  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht  
Fachanwalt für Arbeitsrecht

Rechtsanwältin Nadine Elsässer, LL.M.

Nichtanwältlicher Kooperationspartner:  
Dr. Otmar Dietz

Möhringer Landstraße 5 (Schiller-Haus)  
70563 Stuttgart (Vaihingen)  
Deutschland  
Telefon (0711) 9 01 32-0  
Telefax (0711) 9 01 32-99  
info@quaas-partner.de

**Standort Dortmund**

Rechtsanwältin Dr. Heike Thomae  
Fachanwältin für Medizinrecht

Rechtsanwalt Frank Montag

Rechtsanwältin Kristina Schwarz

Märkische Straße 115 (K2 Bürocenter)  
44141 Dortmund  
Deutschland  
Telefon (0231) 22 24 28-30  
Telefax (0231) 22 24 28-31  
info-do@quaas-partner.de

[www.quaas-partner.de](http://www.quaas-partner.de)

**Hinweis zum Datenschutz**

Details zum Umgang mit personenbezogenen Daten und Ihren Rechten entnehmen Sie bitte unserer DATENSCHUTZERKLÄRUNG auf unserer Homepage.

- Thesen -

1. Es steht in der Gesetzgebungsbefugnis der Länder, Regelungen mit dem Ziel zu schaffen, Straßenausbaubeiträge zu erheben. Von dieser Befugnis haben bis auf Baden-Württemberg zunächst alle Bundesländer Gebrauch gemacht. In Hamburg, Berlin und zuletzt in Bayern wurde die Möglichkeit der Erhebung von Ausbaubeiträgen wieder abgeschafft. Andere Bundesländer (Hessen, NRW, Rheinland-Pfalz – und jetzt auch Thüringen) diskutieren dies zurzeit.
2. Daraus folgt, dass es ausschließlich im politischen Ermessen des Landesgesetzgebers steht, einen einmal eingeführten Straßenausbaubeitrag wieder abzuschaffen. Weder die Bundes- noch die Landesverfassung zwingen ihn dazu. Macht der Gesetzgeber von seiner „Abschaffungsbefugnis“ Gebrauch, muss dies allerdings in verfassungsrechtlich zulässigem Rahmen geschehen. Das gilt namentlich für den Erlass von Übergangsvorschriften. Sie müssen sowohl für den noch beitragspflichtigen Bürger als auch für die einen Beitragsausfall hinzunehmende Gemeinde zumutbar sein. Das verfassungsrechtlich geschützte Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden, das die Abgabehoheit einschließt, darf nicht verletzt werden.
3. Aus der Rechtsprechung der Verwaltungs- und Verfassungsgerichte, die bis in die jüngere Zeit die Verfassungsmäßigkeit des Straßenausbaubeitrages bejaht, lassen sich keine hinreichenden Schlüsse für eine Abschaffung oder Beibehaltung der Straßenausbaubeiträge herleiten. Andererseits zeigt die Vielzahl der Entscheidungen in allen Instanzen der Gerichtsbarkeit, dass das Thema nach wie vor auch juristisch hoch umstritten ist.



Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) aus dem Jahre 2014 zur Verfassungsmäßigkeit des rheinland-pfälzischen Ausbaubeitrages in der Form des wiederkehrenden Beitrages hat daran nichts geändert. Eine befriedende Wirkung ist von dieser Entscheidung – wie z.B. die heftige Diskussion in NRW im Mai diesen Jahres gezeigt hat – nicht ausgegangen.

4. Führt man sich die Begründung der Gerichte zur Verfassungsmäßigkeit des Straßenausbaubeitrages näher vor Augen, wird deutlich, dass sich daraus eher Argumente gegen als für die Beibehaltung des Ausbaubeitrages herleiten lassen. Was sich rechtlich als gerade noch haltbar erweist, reicht in der Regel nicht aus, um die für die Heranziehung des Beitrages notwendige Akzeptanz bei dem von der Beitragspflicht betroffenen Bürger zu begründen:
  - a) Nach der Rechtsprechung des BVerfG verfügt der Gesetzgeber bei der Auswahl der Abgabegenstände und –maßstäbe über einen weitreichenden Gestaltungs- und Typisierungsspielraum. Nicht steuerliche Abgaben – und darum handelt es sich bei dem Straßenausbaubeitrag – bedürfen allerdings zur Wahrung der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen einer über den Zweck der Einnahmeerzielung hinausgehenden besonderen sachlichen Rechtfertigung. Werden Beiträge erhoben, verlangt das Gebot der Abgabengerechtigkeit gemäß Art. 3 Abs. 1 GG, dass die Differenzierung zwischen Beitragspflichtigen und Nichtbeitragspflichtigen nach Maßgabe des Vorteils vorgenommen wird, der mit dem Beitrag abgegolten werden soll. Zu Straßenausbaubeiträgen können nur die Eigentümer solcher Grundstücke herangezogen werden, die aus der Möglichkeit, die ausgebaute Straße in Anspruch zu nehmen, einen Sondervorteil schöpfen können, der sich von dem Nutzen der Allgemeinheit unterscheidet. Ein derartiger Sondervorteil kann in einer Erhöhung des Gebrauchswertes des Grundstücks bestehen; eine Steigerung seines Verkehrswertes ist verfassungsrechtlich nicht erforderlich. Durch den Straßenausbaubeitrag wird nicht die schlichte,

auch der Allgemeinheit zustehende Straßenbenutzungsmöglichkeit abgegolten, sondern die einem Grundstück, insbesondere einem solchen mit Baulandqualität, zugute kommende Erhaltung der wegemäßigen Erschließung. Dieser Vorteil ist geeignet, den Gebrauchswert der begünstigten Grundstücke positiv zu beeinflussen. Das reicht gemäß der Rechtsprechung des BVerfG aus dem Jahre 2014 aus (BVerfG, B. v. 25.06.2014 – 1 BvR 668/10 u.a. – BVerfGE 137, 1 Rn. 49 ff; s.a. BVerwG, U. v. 21.06.2018 – 9 C 2.17 – juris Rn. 15 ff).

- b) Vor diesem Hintergrund ist ein Straßenausbaubeitrag verfassungsrechtlich nur gerechtfertigt, wenn mit ihm ein beitragsfähiger Sondervorteil begründet wird, der über den Allgemein Vorteil durch die Benutzung der (ausgebauten) Straße deutlich und abgrenzbar hinausgeht und es auch zulässt, das Beitragsaufkommen der Höhe nach auf die bevorteilten Grundstückseigentümer umzulegen.
- c) Das zeigt, dass bloße Ausbau- und Reparaturmaßnahmen, Instandsetzungsarbeiten oder eine Sanierung mit einer lediglich geringfügigen verkehrstechnischen Verbesserung nicht ausreichen, einen Sondervorteil zu Lasten der beitragspflichtigen Grundstückseigentümer zu begründen. Der mit dem Ausbaubeitrag belastete Bürger muss von der Ausbaumaßnahme einen wirtschaftlichen Vorteil erlangen, der individuell sein Grundstück betrifft und nicht ganz oder in weit überwiegendem Maße (nur) der Allgemeinheit zugute kommt.
- d) Bei dem „großen Bruder“ des Ausbaubeitrags, dem Erschließungsbeitrag, wird dieser – wirtschaftliche – Vorteil des beitragspflichtigen Grundeigentümers evident. Er liegt regelmäßig in der „Erschließung“ des Grundstücks, d.h. in der dadurch begründeten Schaffung der Baulandqualität.

Ein Grundstück ist erschließungsbeitragspflichtig, wenn es aufgrund der Erschließung bebaubar wird. Aus Ackerland wird Bauland, so dass der Erschließungsbeitrag durch die - erhebliche -Steigerung des Verkehrswerts des Grundstücks seine verfassungsrechtliche Rechtfertigung findet.

Bei dem Ausbaubeitrag ist dies ganz anders. Das beitragspflichtige Grundstück ist bereits (erstmalig) erschlossen. Mit dem Ausbau der Straße wird der Verkehrswert des Grundstücks nicht notwendig gesteigert. Im Gegenteil: ein dadurch bedingtes, etwa höheres Verkehrsaufkommen kann zu einer Verschlechterung des Verkehrswerts des Grundstücks beitragen.

- e) Nach allem sind die in der Rechtsprechung zur verfassungsrechtlichen Rechtfertigung des Ausbaubeitrages herangezogenen Argumente vor dem Hintergrund des Gebots der Abgabengleichheit und Abgabengerechtigkeit eher „dünn“. Der beitragsbegründende Sondervorteil, der in der „Erhöhung des Gebrauchswerts“ des Grundstücks liegen soll, verflüchtigt sich in der Regel zu einer abstrakten Größe, die in der Realität der Grundstücksnutzung und der den wirtschaftlichen Wert des Grundstücks beeinflussenden Faktoren keine (ausreichende) Entsprechung findet. Das ist der wesentliche Grund dafür, dass der Straßenausbaubeitrag bei den Beitragspflichtigen keine Akzeptanz findet, sondern nur Widerstände auslöst.

5. Unter rechtlichen Gesichtspunkten kommen zwei weitere Gründe hinzu, die für eine Abschaffung des Straßenausbaubeitrages sprechen:

- a) Das Beitragsaufkommen – die beitragsfähigen Kosten – werden nach Abzug des Gemeindesanteils auf die Anliegergrundstücke umgelegt. Mit dem Gemeindeanteil wird der mit dem beitragspflichtigen Straßenausbau verbundene Nutzen der Allgemeinheit dadurch abgegolten, dass die Gemeinde



pauschal einen – je nach der Verkehrsbedeutung der Straße abgestuften – Eigenanteil am Aufwand übernimmt. Der Rest fällt den Anliegern zur Last. Dabei kommt es für die Verteilung der umlagepflichtigen Kosten auf die Größe der Grundstückfläche oder der zulässigen Nutzungsfläche an. Ein größeres Grundstück zahlt in der Regel einen höheren Beitrag. Ist die zulässige Nutzungsfläche geringer, fällt der Beitrag entsprechend niedriger aus.

Bei dem Erschließungsbeitrag ist eine solche Vorgehensweise in der Verteilung der Kosten gerechtfertigt, da ein größeres Grundstück durch die Schaffung von „mehr“ Bauland einen größeren Sondervorteil erfährt. Bei dem Ausbaubeitrag besteht dagegen grundsätzlich keine hinreichende Relation zwischen dem – mit dem Ausbaubeitrag verbundenen - Sondervorteil und der Größe des Grundstücks bzw. seiner größeren Ausnutzbarkeit. Selbst wenn man davon ausgeht, dass Verbesserungen und sonstige Straßenausbaumaßnahmen, die zu einer Erhaltung der wegemäßigen Erschließung beitragen, einen Sondervorteil begründen können, schlägt sich dies jedenfalls nicht vorteilsgerecht und im gebotenen Umfang auf die Umlage der Kosten auf die einzelnen Grundstück nieder. Es ist dem Eigentümer eines größeren Außenbereichsgrundstücks oder eines Klinikgeländes, das nur zu einem geringen Teil an die ausgebaute Straße angrenzt, kaum verständlich zu machen, dass er aufgrund der Größe seines Grundstücks einen erheblichen Teil der umlagefähigen Kosten etwa für die Erneuerung eines Parkstreifens an einer Straße übernehmen soll, dessen Benutzung nur mit einem Parkausweis bzw. gegen eine entsprechende Parkgebühr möglich ist. Das mag ein Extrembeispiel sein, auch wenn es in der Rechtsprechung so entschieden worden ist. In den allermeisten Fällen jedenfalls vergrößert sich der wirtschaftliche Vorteil für den Gebrauchswert des Grundstücks nicht entsprechend der Grundstücksgröße.



- b) In Thüringen ist die Erhebung des Ausbaubeitrages keine gesetzliche Pflicht, sondern in das Ermessen der jeweiligen Gemeinde, wenn auch als „Soll-Vorschrift“ gestellt. Das könnte rechtlich zu der Annahme verleiten, in Thüringen entscheide jede Gemeinde selbst darüber, ob sie einen Ausbaubeitrag erhebe oder nicht.

Auch hier ist die Realität ganz anders: schon mit Rücksicht auf das Gemeindefinanzierungsrecht sind die Gemeinden in der Pflicht, Ausbaubeiträge nach Maßgabe der jeweiligen Ausbaubeitragssatzung zu erheben. Die Kommunalaufsicht muss die Gemeinde dazu anhalten, wenn sie ihren Pflichten nicht nachkommt. Als weitere Sanktion drohen Amtshaftungsansprüche gegen jedes Ratsmitglied sowie gegebenenfalls Strafverfahren wegen Untreue. Das alles hat es schon gegeben. Solche Zustände sind die Folge einer unklaren Gesetzgebung, die von den Bürgern etwas abverlangt, das die zu ihrer Durchsetzung aufgerufenen Gemeinden nicht als ihre Pflichtaufgabe übernehmen wollen. Es lohnt sich deshalb, verschärft über die Abschaffung des Straßenausbaubeitrags nachzudenken.

- Prof. Dr. Quaas -

Rechtsanwalt

T:\pb\2019\Juni 2019\18 - Anhörungsverfahren zur Drucksache 6-7139 des Thüringer Landtags.docx

Das Dokument wurde zum Zweck der Veröffentlichung in der BTd bearbeitet.