

## **Beteiligtentransparenzdokumentation**

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

**Einbringer:**                      **Fraktion DIE LINKE**  
   **Fraktion der SPD**  
   **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

**(Drucksache 6/7139)**

#### **Inhalt**

- 1. Drucksache**
- 2. Vom Einbringer übersandte Daten (Vom Einbringer wurden bisher keine Daten übersandt.)**
- 3. Im Rahmen des parlamentarischen Anhörungsverfahrens eingebrachte Beiträge**
- 4. Eigeninitiativ eingebrachte Beiträge**
- 5. Weitere Beiträge**
- 6. Diskussionsforum**

Gemäß § 1 Abs. 1 Thüringer Beteiligtentransparenzdokumentationsgesetz (ThürBeteildokG) wird beim Landtag eine öffentliche Liste der an Gesetzgebungsverfahren beteiligten natürlichen und juristischen Personen geführt (Beteiligtentransparenzdokumentation). Dieses Dokument wurde aus den zum Gesetzgebungsverfahren in der Beteiligtentransparenzdokumentation vorhandenen Dokumenten und Informationen zum Zweck des Downloads automatisch erstellt.

Stand: 23. März 2021

## 1. Drucksache

## **Gesetzentwurf**

**der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/  
DIE GRÜNEN**

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

#### **A. Problem und Regelungsbedürfnis**

Mit dem Achten Gesetz zur Änderung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes vom 14. Juni 2017 (GVBl. S. 149) wurde den Gemeinden im Freistaat Thüringen eine zusätzliche Möglichkeit eingeräumt, von der grundsätzlichen Beitragserhebungspflicht des Thüringer Kommunalabgabengesetzes abzusehen und damit die Bürgerinnen und Bürger zu entlasten.

Ziel der Änderung war die Erweiterung der Handlungsspielräume der Gemeinden sowie eine weitere Befriedung im Bereich des - auch in der Öffentlichkeit - stets diskutierten Straßenausbaubeitragsrechts. Die erhoffte Akzeptanzsteigerung in der Bevölkerung und auch in den Gemeinden blieb jedoch aus. Die Forderung nach einer umfassenden Abschaffung der Straßenausbaubeiträge nahm im vergangenen Jahr vielmehr noch zu.

Bundesweit ist ein Rückgang der Akzeptanz der Straßenausbaubeiträge zu verzeichnen. Auch in anderen Bundesländern gibt es daher Überlegungen zu einer Reform des Straßenausbaubeitragsrechts. Unter anderem wurden in Bayern die Straßenausbaubeiträge ab dem 1. Januar 2018 abgeschafft. In Brandenburg wurde ein Gesetzentwurf in den Landtag eingebracht, der die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge für ab dem 1. Januar 2019 beendete Straßenausbaumaßnahmen vorsieht. In Mecklenburg-Vorpommern wurde im Landtag der Beschluss gefasst, spätestens zum 1. Januar 2020 die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen für ab diesem Zeitpunkt beginnende Maßnahmen abzuschaffen. Die bundesweite Debatte zu diesem Thema ist jedenfalls so weitreichend, dass es bereits eine Kleine Anfrage dazu im Bundestag gab (Bundestagsdrucksache 19/5272).

Ein vom Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales in Auftrag gegebenes Gutachten zu den "Möglichkeiten der Fortentwicklung des Straßenausbaubeitragsrechts im Freistaat Thüringen im Jahr 2019" hat den rechtlichen Rahmen für eine Abschaffung der Straßenausbaubeiträge untersucht. Der Gutachter - Herr Prof. Dr. Brüning - kommt zu dem Ergebnis, dass eine Abschaffung der Straßenausbaubeiträge grundsätz-

lich verfassungsgemäß ausgestaltet werden könne. Auch sei die Wahl eines Stichtages als gesetzgeberisches Instrument zur Umsetzung eines solchen Vorhabens geeignet.

Vor diesem Hintergrund erscheint auch in Thüringen eine Beibehaltung der derzeitigen Rechtslage nicht mehr tragbar.

### **B. Lösung**

Die Straßenausbaubeiträge nach dem Thüringer Kommunalabgabengesetz werden rückwirkend zum Stichtag 1. Januar 2019 abgeschafft. Eine darüber hinausgehende Rückwirkung erfolgt nicht. Die entsprechenden Regelungen im Thüringer Kommunalabgabengesetz werden angepasst.

Die Gemeinden sind gehalten, lediglich für Straßenausbaumaßnahmen, bei denen die sachlichen Beitragspflichten bis zum 31. Dezember 2018 bereits entstanden waren, weiterhin Beitragsbescheide zu erlassen.

Straßenausbaubeiträge, die erst nach dem 31. Dezember 2018 entstanden sind und die bereits durch die Beitragspflichtigen gezahlt wurden, werden unverzinst von den Gemeinden zurückgezahlt. Die Gemeinden erhalten für diese Rückzahlungen eine Erstattung vom Land. Für Straßenausbaumaßnahmen, die bereits begonnen wurden, bei denen die sachlichen Beitragspflichten jedoch bis zum 31. Dezember 2018 noch nicht entstanden waren, erhalten die Gemeinden auf Antrag diejenigen Beträge vom Land erstattet, die ihnen unmittelbar durch diese Gesetzesänderung entgehen.

Für künftige Straßenausbaumaßnahmen, das heißt Maßnahmen, die ab dem 1. Januar 2019 begonnen wurden, erhalten die Gemeinden auf Antrag vom Land einen pauschalierten prozentualen Anteil an den tatsächlichen Investitionskosten. Diese maßnahmenbezogene Pauschale orientiert sich hinsichtlich ihrer Höhe an der Verkehrsbedeutung der Straße sowie der einzelnen Teileinrichtungen. Das System dieser maßnahmenbezogenen pauschalierten Abrechnung wird nach dem 1. Januar 2025 evaluiert.

### **C. Alternativen**

Keine

### **D. Kosten**

Soweit sachliche Beitragspflichten bis einschließlich 31. Dezember 2018 entstanden sind, sind von den Gemeinden weiterhin Straßenausbaubeiträge zu erheben. Hierfür entstehen den Gemeinden durch die Gesetzesänderung keine Einnahmeausfälle.

Für nach dem 31. Dezember 2018 beendete Straßenausbaumaßnahmen dürfen keine Beiträge mehr erhoben werden. Für die Gemeinden entstehen aufgrund des Gesetzes sowohl Kosten für eventuelle Rückzahlungen an die Bürgerinnen und Bürger sowie Einnahmeausfälle aufgrund der gesetzlich angeordneten Abschaffung der Straßenausbaubeiträge. Unter Berücksichtigung der Ausführungen in dem oben genannten Gutachten soll als Mittel zur Herbeiführung der Angemessenheit des mit der Abschaffung der Straßenausbaubeiträge verbundenen Eingriffs in die kommunale Selbstverwaltung ein finanzieller Ausgleich durch das Land erfolgen.



Den Gemeinden wird für bereits begonnene Straßenausbaumaßnahmen, bei denen die sachlichen Beitragspflichten mit Ablauf des 31. Dezember 2018 noch nicht entstanden waren, der tatsächliche Beitragsausfall erstattet. Hierzu zählen auch Rückzahlungen von Vorauszahlungen sowie Rückzahlungen für nach dem 31. Dezember 2018 entstandene Straßenausbaubeiträge, welche von den Gemeinden bereits vereinahmt worden sind.

Für Straßenausbaumaßnahmen, die erst ab dem 1. Januar 2019 begonnen werden, ist ein maßnahmenbezogener pauschalierter prozentualer Ausgleich beabsichtigt.

Hinsichtlich der zu erwartenden Kosten kann auf die Erhebungen des Landesamtes für Statistik zurückgegriffen werden (siehe nachfolgende Tabelle). Die Statistischen Berichte "Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände in Thüringen" des Thüringer Landesamtes für Statistik ergeben im Zeitraum 2008 bis 2017 als Einnahmen aus Beiträgen und ähnlichen Entgelten für "Gemeindestraßen" sowie "Kreis-, Bundes- und Landesstraßen" (umfasst gegebenenfalls Einnahmen der Gemeinden für Ortsdurchfahrten an klassifizierten Straßen) und "Straßenbeleuchtung" einen durchschnittlichen Jahreswert von 23,5 Millionen Euro. Dabei bewegen sich die jährlichen Schwankungen zwischen 21,8 Millionen Euro und 25,3 Millionen Euro. Zwar sind in diesen Beträgen auch andere Einnahmen, so beispielsweise aus Erschließungsbeiträgen, enthalten. Da andererseits jedoch auch mit höheren Baupreisen sowie einem steigenden Investitionsbedarf bei gemeindlichen Straßen zu rechnen ist, kann dies bei der Kostenschätzung unberücksichtigt bleiben.

#### Beiträge und ähnliche Entgelte

Jahr	Gemeindestraßen	Kreisstraßen	Bundesstraßen	Landesstraßen	Straßenbeleuchtung	Summe pro Jahr
in 1.000 Euro						
2008	23.364	4	79	25	509	23.981
2009	20.821	7	374	147	413	21.762
2010	23.057	15	128	15	346	23.561
2011	22.672	37	-2	10	349	23.066
2012	21.727	2	167	38	291	22.225
2013	24.022	1	18	48	359	24.448
2014	23.636	0	179	47	356	24.218
2015	24.760	0	139	109	286	25.294
2016	23.468	34	70	9	195	23.776
2017	22.108	65	45	9	367	22.594
Durchschnitt						23.493

Eine Erstattung des bei den Gemeinden entstehenden Verwaltungsaufwands durch das Land ist nicht vorgesehen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass dem mit der Änderung verbundenen zusätzlichen Verwaltungsaufwand der Gemeinden (beispielsweise im Zusammenhang mit Rückzahlungsverpflichtungen und der Beantragung von Erstattungen beim Land) nicht unerhebliche Einsparungen gegenüberstehen (beispielsweise durch den Wegfall der Bescheiderstellung).

Für das konkrete Erstattungs- und Ausgleichsverfahren sollen durch die Landesregierung Rechtsverordnungen erlassen werden. Diese werden unter anderem das Verfahren der Ermittlung der Erstattungs- und Ausgleichsansprüche, die Fälligkeit sowie die Auszahlungsmodalitäten zum

Inhalt haben. Mit dem Erstattungs- und Ausgleichsverfahren ist zusätzlicher Verwaltungsaufwand beim Land verbunden. Dieser ist nicht bezifferbar.

Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft werden als ursprüngliche Beitragsschuldner aufgrund dieses Gesetzes entlastet, da Straßenausbaubeiträge künftig nicht mehr erhoben werden dürfen.

## Zehntes Gesetz zur Änderung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes - Aufhebung der Straßenausbaubeiträge

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

### Artikel 1

Das Thüringer Kommunalabgabengesetz in der Fassung vom 19. September 2000 (GVBl. S. 301), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. Juni 2017 (GVBl. S. 149) und Gesetz vom 14. Juni 2017 (GVBl. S. 150), wird wie folgt geändert:

1. § 7 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 1 Satz 3 bis 8 wird durch folgenden Satz ersetzt:

"Der Beitrag kann für Teile der Einrichtung selbständig erhoben werden (Kostenspaltung), wenn diese Teile nutzbar sind."

- b) Absatz 2 erhält folgende Fassung:

"(2) Für gemeindliche Straßenausbaumaßnahmen einschließlich Investitionsmaßnahmen für Straßenbeleuchtung (Straßenausbaumaßnahmen) sowie die Einrichtungen der Wasserversorgung werden keine Beiträge erhoben. Die Erhebung von Erschließungsbeiträgen nach dem Baugesetzbuch bleibt unberührt."

- c) In Absatz 3 Satz 3 werden die Worte "sowohl für leitungsgebundene als auch für nicht leitungsgebundene Einrichtungen" gestrichen.

- d) Absatz 4a wird aufgehoben.

- e) In Absatz 6 werden die Worte "und im Falle der Abschnittsbildung mit der Beendigung des Abschnitts" gestrichen.

- f) In Absatz 7 Satz 1 werden die Worte "Absatz 1 Satz 8" durch die Worte "Absatz 1 Satz 3" ersetzt.

- g) In Absatz 9 Satz 2 werden die Worte "Absatz 1 Satz 7" durch die Worte "Absatz 1 Satz 3" ersetzt.

- h) In Absatz 12 werden die Sätze 2 und 3 aufgehoben.

2. § 7 a wird aufgehoben.

3. § 13 erhält folgende Fassung:

### "§ 13 Informationspflichten

Sobald die Gemeinden und Landkreise entschieden haben, eine Maßnahme im Sinne von § 7 Abs. 1 Satz 1 durchzuführen, für die Beiträge erhoben werden sollen, teilen sie dies unverzüglich den Personen, die als Beitragspflichtige voraussichtlich in Betracht kommen, in geeigneter Form mit und weisen darauf hin, dass diese mit der Zahlung von Beiträgen zu rechnen haben. Zugleich sind die Beitragspflichtigen darauf hinzuwei-

sen, dass sie in die Satzung sowie in die Planungsunterlagen, die den Ausschreibungen zugrunde gelegt werden sollen, Einblick nehmen und während der Zeit der Einsichtnahme Anregungen vorbringen können. Vor Ausführung einer Maßnahme nach Satz 1 sollen Gemeinden und Landkreise im Rahmen einer gesonderten, für die Betroffenen öffentlichen Veranstaltung über das Vorhaben unter Einbeziehung hierzu ergangener Anregungen unterrichten. Die Sätze 1 bis 3 gelten entsprechend für die erstmalige Erhebung von Benutzungsgebühren. Die Beitrags- und Gebührenpflichtigen sind berechtigt, die Kosten- und Aufwandsrechnung einzusehen."

4. § 21 a wird wie folgt geändert:

- a) Die Absätze 9 bis 12 werden aufgehoben.
- b) Der bisherige Absatz 13 wird Absatz 9.

5. Folgender neue § 21 b wird eingefügt:

"§ 21 b  
Übergangsbestimmungen zum  
Straßenausbaubeitragsrecht

(1) Für die Erhebung von einmaligen Beiträgen für Straßenausbaumaßnahmen gilt dieses Gesetz in der bis zum 31. Dezember 2018 geltenden Fassung, soweit die sachlichen Beitragspflichten bis spätestens 31. Dezember 2018 entstanden sind. Für die Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen für Straßenausbaumaßnahmen gilt dieses Gesetz in der bis zum 31. Dezember 2018 geltenden Fassung, wenn die Beitragsschuld spätestens mit Ablauf des 31. Dezember 2018 entstanden ist.

(2) Die Gemeinden haben innerhalb von zwölf Monaten nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Aufhebung der Straßenausbaubeiträge ihr Satzungsrecht anzupassen. § 7 Abs. 12 Satz 2 gilt mit der Maßgabe, dass eine ungültige Satzung nur rückwirkend durch eine gültige Satzung ersetzt werden kann.

(3) Einmalige Beiträge für Straßenausbaumaßnahmen, bei denen die sachlichen Beitragspflichten nach dem 31. Dezember 2018 entstanden sind und die bereits gezahlt worden sind, werden von den Gemeinden auf Antrag an diejenigen, auf dessen Rechnung die Zahlung bewirkt worden ist, unverzinst zurückgezahlt. Die Rückzahlung soll innerhalb von zwölf Monaten ab Antragstellung erfolgen, die Frist beginnt jedoch frühestens ab dem 1. Januar 2021. Der Antrag ist spätestens am 31. Dezember 2025 zu stellen.

(4) Hatte die Gemeinde für Straßenausbaumaßnahmen nach § 7 Abs. 8 Vorauszahlungen auf den Beitrag verlangt, den endgültigen Beitrag hingegen noch nicht festgesetzt, hebt sie auf Antrag diese Vorausleistungsbescheide ab dem 1. Januar 2021 auf und zahlt die Vorauszahlung an diejenigen, auf dessen Rechnung die Zahlung bewirkt worden ist, unverzinst zurück. Dies gilt nicht, wenn bis einschließlich 31. Dezember 2018 die sachliche Beitragspflicht entstanden ist. Der

Antrag nach Satz 1 ist spätestens am 31. Dezember 2025 zu stellen. Unberührt bleiben Ansprüche auf Rückzahlung von Vorauszahlungen aus anderen Gründen.

(5) Das Land erstattet den Gemeinden auf Antrag diejenigen Beträge, die ihnen unmittelbar dadurch entgegen, dass sie für bereits begonnene Straßenausbaumaßnahmen infolge des Gesetzes zur Aufhebung der Straßenausbaubeiträge einmalige sowie wiederkehrende Straßenausbaubeiträge nicht mehr erheben dürfen oder nach den Absätzen 3 und 4 zurückzahlen müssen. Eine Erstattung nach Satz 1 kann frühestens nach Abschluss des Jahres beantragt werden

- in dem die sachlichen Beitragspflichten entstanden sind oder
- nach diesem Gesetz in der bis zum 31. Dezember 2018 geltenden Fassung und der gemeindlichen Beitragssatzung entstanden wären oder
- in den Fällen der Absätze 3 und 4 eine Rückzahlung durch die Gemeinde erfolgt ist.

Ein Erstattungsanspruch nach Satz 1 setzt voraus, dass die Gemeinde

1. spätestens am 31. Dezember 2018 eine Satzung über die Erhebung einmaliger oder wiederkehrender Straßenausbaubeiträge nach diesem Gesetz in der bis zum 31. Dezember 2018 geltenden Fassung erlassen hatte,
2. spätestens am 31. Dezember 2018 das Vergabeverfahren für die Bauleistung eingeleitet hatte oder mit eigenem Personal mit der technischen Herstellung begonnen hatte und
3. den Antrag auf Erstattung spätestens am 31. Dezember 2028 gestellt hat.

Es werden höchstens die Beiträge erstattet, die sich bei der Ausführung der Maßnahme gemäß dem am 31. Dezember 2018 bestehenden Bauprogramm ergeben hätten.

(6) Hinsichtlich der Erstattungsansprüche nach Absatz 5 wird die Landesregierung ermächtigt, durch Rechtsverordnung die Voraussetzungen für die Gewährung von Erstattungsleistungen, das Verfahren der Antragstellung, der Fälligkeit und der Auszahlung der Erstattungsleistungen nach Maßgabe der im Landeshaushalt bereitgestellten Mittel, die Auskunftspflichten der Gemeinden zur Ermittlung der Erstattungsansprüche sowie die zuständigen Verwaltungsbehörden näher zu regeln.

(7) Die Gemeinden erhalten für Straßenausbaumaßnahmen, die ab dem 1. Januar 2019 begonnen wurden, auf Antrag einen nach der Verkehrsbedeutung der Straße sowie der einzelnen Teileinrichtungen pauschalierten prozentualen Anteil an den tatsächlichen Investitionskosten. Gleiches gilt für Gemeinden, die bis zum 31. Dezember 2018 mit einer Straßenausbaumaßnahme begonnen hatten, aber in Übereinstimmung mit § 7 Abs. 12 Satz 2 dieses Gesetzes in der bis zum 31. Dezember 2018 geltenden Fassung noch nicht über eine Straßenausbaubeitragssatzung verfügten. Die Pauschale soll sich an dem Anteil orientieren, der vor dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Aufhebung der Straßenausbaubeiträge unter Berücksichtigung des § 7 Abs. 4 nicht von der Gemeinde zu tragen war (Anliegeranteil).

Die Auszahlung erfolgt frühestens im Jahr nach der Beendigung der Straßenausbaumaßnahme.

(8) Hinsichtlich der Ausgleichsansprüche nach Absatz 7 wird die Landesregierung ermächtigt, durch Rechtsverordnung die Voraussetzungen für die Gewährung der Ausgleichsansprüche, das Verfahren der Antragstellung, der Fälligkeit und der Auszahlung der Ausgleichsleistungen nach Maßgabe der im Landeshaushalt bereitgestellten Mittel, die Höhe der Pauschale entsprechend der Verkehrsbedeutung der Straße sowie der einzelnen Teileinrichtungen (in Prozent), die zu berücksichtigenden Investitionskosten, die Auskunftspflichten der Gemeinden zur Ermittlung der Ausgleichsansprüche sowie die zuständigen Verwaltungsbehörden näher zu regeln. Die Regelung nach Absatz 7 wird nach dem 1. Januar 2025 evaluiert. Das für Kommunales zuständige Ministerium legt der Landesregierung spätestens 18 Monate nach Ablauf der Evaluierungsfrist einen schriftlichen Bericht vor."

6. Der bisherige § 21 b wird § 21 c und erhält folgende Fassung:

"§ 21 c  
Gleichstellungsbestimmung

Status- und Funktionsbezeichnungen in diesem Gesetz gelten jeweils für alle Geschlechter."

7. Der bisherige § 21 c wird § 21 d.

### **Artikel 2**

Dieses Gesetz tritt mit Wirkung vom 1. Januar 2019 in Kraft.

**Begründung:****A. Allgemeines**

Die Straßenausbaubeiträge werden mit Wirkung zum 1. Januar 2019 abgeschafft.

Die Fraktionen des Thüringer Landtags haben sich im Jahr 2018 verschiedentlich zu einer Abschaffung des Straßenausbaubeitragsrechts zum 1. Januar 2019 bekannt. Auch innerhalb der Thüringer Landesregierung erfolgte eine entsprechende Verständigung. Mit Medieninformation 226/2018 der Thüringer Staatskanzlei vom 23. Oktober 2018 wurde angekündigt, dass die Straßenausbaubeiträge in Thüringen durch Änderung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes mit Wirkung zum 1. Januar 2019 abgeschafft werden sollen. Die Thüringer Gemeinden wurden hierüber mit Rundschreiben Nr. 7/2018 des Thüringer Landesverwaltungsamtes vom 17. Dezember 2018 in Kenntnis gesetzt. Um eine größtmögliche Rechtssicherheit zu erreichen, haben sich die Fraktionen DIE LINKE, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN darauf verständigt, einen entsprechenden Gesetzentwurf erst nach Vorliegen eines vom Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales beauftragten Gutachtens zu erarbeiten und in den Thüringer Landtag einzubringen.

Das von Herrn Prof. Dr. Brüning erarbeitete Gutachten "Möglichkeiten der Fortentwicklung des Straßenausbaubeitragsrechts im Freistaat Thüringen im Jahr 2019" vom 15. März 2019 liegt vor. Dabei kommt der Gutachter zu dem Ergebnis, dass die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge für die Zukunft oder mit Rückwirkung auf den 1. Januar 2019 unter besonderer Berücksichtigung des Gleichheitssatzes und der verfassungsrechtlichen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung verfassungskonform ausgestaltet werden kann. "Ebenso wie der Gesetzgeber eine Beitrags-erhebungspflicht statuieren kann, vermag er diese auch wieder aufzuheben. Die grundsätzliche Ordnung der Finanzierung kommunaler Aufgabenerfüllung ist dem Landesgesetzgeber überantwortet. Aufgerufen ist damit ein überörtlicher Gemeinwohlbelang und zugleich ein legitimer öffentlicher Zweck für eine Gesetzesreform." Dieser ist in dem gesetzgeberischen Ziel zu sehen, die Grundstückseigentümer aus strukturpolitischen Gründen landesweit von Straßenausbaubeiträgen zu entlasten.

**B. Zu den einzelnen Bestimmungen****Zu Artikel 1:**

Zu Nummer 1:

Zu Buchstabe a:

Die Sollregelung des bisherigen § 7 Abs. 1 Satz 3 ThürKAG wird aufgehoben. Diese statuierte bislang die grundsätzliche Pflicht zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen für die Erweiterung, Verbesserung und Erneuerung von Ortsstraßen und beschränkt öffentlichen Wegen. Ebenso werden die sich daran anschließenden Regelungen über ein mögliches Absehen der Gemeinden von der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen sowie zur Abschnittsbildung gestrichen.

Zu Buchstabe b:

Die Neuregelung des § 7 Abs. 2 legt ausdrücklich fest, dass für "gemeindliche Straßenausbaumaßnahmen einschließlich Investitionsmaßnahmen

## **2. Vom Einbringer übersandte Daten**

**(Vom Einbringer wurden bisher keine Daten übersandt.)**



### **3. Im Rahmen des parlamentarischen Anhörungsverfahrens eingebrachte Beiträge**

**Die folgenden natürlichen und juristischen Personen haben sich im Rahmen des parlamentarischen Anhörungsverfahrens beteiligt. Die von den Beteiligten eingereichten Formblätter zur Datenerhebung nach § 5 Abs. 1 des Thüringer Beteiligentransparenzdokumentationsgesetzes (ThürBeteildokG) wurden aufgrund des Wegfalls des Verfügungsgrundes gemäß § 6 Satz 2 ThürBeteildokG gelöscht.**

Thüringer Rechnungshof

Bürgerallianz Thüringen gegen überhöhte Kommunalabgaben e.V.

Prof. Dr. Michael Quaas M.C.L.

Verein der Thüringer Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen e. V.

Verband Thüringer Wohnungs- und Immobilienwirtschaft e. V.

Thüringischer Landkreistag

Gemeinde- und Städtebund Thüringen

**Die Beiträge der Beteiligten sind in der Beteiligentransparenzdokumentation nur enthalten, wenn die Zustimmung zur Veröffentlichung erteilt wurde.**



Der Präsident

Thüringer Rechnungshof · Postfach 10 01 37 · 07391 Rudolstadt

Thüringer Landtag  
Innen- und Kommunalausschuss  
Jürgen-Fuchs-Straße 1  
99096 Erfurt

Durchwahl:  
Telefon 03672  
Telefax 03672

trh.thueringen.de

Ihr Zeichen:  
A6.1/ - Drs. 6/7139

Ihre Nachricht vom:  
10. Mai 2019

**Entwurf des „Zehnten Gesetzes zur Änderung des Thüringer  
Kommunalabgabengesetzes – Aufhebung der Straßenausbaubeiträge“**  
Anhörung nach § 111 Abs. 4 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags

Unser Zeichen:  
(bitte bei Antwort angeben)  
1011-3.1-0787/74-1-3266/2019

Rudolstadt,  
18. Juni 2019

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordneten,

der Rechnungshof bedankt sich für die Übersendung des Entwurfs des „Zehnten Gesetzes zur Änderung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes – Aufhebung der Straßenausbaubeiträge“ und die Möglichkeit zur Äußerung.

Er nimmt zu o. g. Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Fraktionen) wie folgt Stellung:

Gegen den Gesetzentwurf bestehen erhebliche Bedenken.

- I. Die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge führt dazu, dass statt eines sachgerechten Ausgleichs für Nutzungsvorteile von Grundstückseigentümern die künftigen Lasten von der Allgemeinheit zu tragen sind.
- II. Durch die Kompensation für die wegfallenden Beiträge für den Straßenausbau entstehen dem Land Ausgaben in unbekannter und erheblicher Höhe. Die Fortschreibung der bisherigen Beitragseinnahmen ist unzureichend.
- III. Eine Gesetzesfolgenabschätzung nach § 51 Abs. 3 Geschäftsordnung des Thüringer Landtags hat nur unzureichend stattgefunden. Die Wirtschaftlichkeit des Gesetzesentwurfs ist nicht nachgewiesen.

**Der Gesetzentwurf ist nicht entscheidungsreif, da das Regelungsbedürfnis nicht belastbar begründet, Alternativen nicht untersucht und wesentliche Kosten nicht oder nicht hinreichend genau ermittelt worden sind.**

Thüringer  
Rechnungshof  
Burgstraße 1  
07407 Rudolstadt

www.rechnungshof.thueringen.de

Im Einzelnen:

#### Zu A. Problem und Regelungsbedürfnis

Nach § 51 Abs. 3 Geschäftsordnung des Thüringer Landtags sind Gesetzentwürfe zu begründen. Die Begründung soll auch eine Kurzfassung des wesentlichen Inhalts des Gesetzes, eine Übersicht über die finanziellen Auswirkungen sowie eine Erläuterung der verwaltungsmäßigen Abwicklung und des entstehenden Verwaltungsaufwands enthalten.

Aus Sicht des Rechnungshofs sprechen überwiegende Gründe dafür, Straßenausbaubeiträge zu erheben. Mit dieser Auffassung tritt er dem Gutachten von Brüning zu „Möglichkeiten der Fortentwicklung des Straßenausbaubeitragsrechts im Freistaat Thüringen im Jahr 2019“ bei, das im Auftrag des Landes erstellt wurde. Die Einnahmen aus Straßenausbaubeiträgen werden zur Aufgabenerfüllung des eigenen Wirkungskreises benötigt, insbesondere von den rund 80 % der verschuldeten Kommunen. Das Erheben von Straßenausbaubeiträgen stellt in der Regel einen sachgerechten Ausgleich für Nutzungsvorteile der Grundstückseigentümer dar. Die landesgesetzliche Abschaffung und die damit zwingend notwendige Kompensation durch Landesmittel mindern die für andere Landesaufgaben benötigten Mittel und erhöhen die Abhängigkeit der Kommunen von Ausgleichszahlungen des Landes und dessen Leistungsfähigkeit.

Der Rechnungshof stellt in Frage, dass die geplante Neuregelung zu einem angemessenen Interessensausgleich führt. Er ist der Auffassung, dass die Prämisse im Gesetzentwurf - das Beibehalten der derzeitigen Rechtslage erscheine in Thüringen nicht mehr tragbar - eine unbegründete Behauptung ist und auch im Widerspruch zur Aussage des herangezogenen Gutachtens steht.

Der Gesetzentwurf bleibt den Nachweis des Handlungsbedarfs schuldig, obwohl vor einer Entscheidung über den Gesetzentwurf der entscheidungserhebliche Sachverhalt zutreffend und vollständig zu ermitteln ist (ThürVerfG, Urteil vom 18.12.1996 – 2/95 – juris, Rn 125). Auch geht der Gesetzentwurf auf die Auswirkungen eines möglichen Verzichts auf Straßenausbaubeiträge nicht ein. Der Gesetzentwurf genügt den Anforderungen des § 51 Abs. 3 Geschäftsordnung des Thüringer Landtags nicht.

### Zu C. Alternativen

Das Vorblatt des Gesetzentwurfs enthält unter „C. Alternativen“ die Angabe: „keine“.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass es durchaus alternative Lösungsansätze gibt. Auch das Gutachten von Brüning und die Stellungnahme von Driehaus (Zuschrift 6/2931) sehen die Alternativlosigkeit nicht; zumal unter Buchstabe A zu Problem bzw. Regelungsbedürfnis nicht aufgezeigt wird, ob im Allgemeinen Grundstückseigentümer über Gebühr belastet werden. Die Fraktionen haben vielmehr mit der Nichtnennung von Alternativen einzig ihren politischen Willen zur Abschaffung zum Ausdruck gebracht.

2017 ist dem vorliegenden Gesetzentwurf ein Gesetzänderungsverfahren vorausgegangen, das ein Absehen von der Beitragserhebungspflicht und eine Erhöhung des Gemeindeanteils in definiertem Umfang ermöglichte. Die Begründung zeigt nicht auf, welche Erfahrungen mit dieser Änderung einhergingen bzw. weshalb eine weitergehende Änderung erforderlich ist. Zudem ist der Rechnungshof der Auffassung, dass eine sachgerechte Beurteilung des Erfolgs der letzten Änderung aufgrund der zeitlichen Nähe noch nicht messbar ist.

Grundlage jedes Abwägungsprozesses und offenkundigste Alternative stellt die „Nullvariante“ als Beibehalten des Status Quo dar. Weitere Alternativen ergeben sich beispielsweise beim Gestalten der Bemessungsgrundlage der Beiträge selbst bzw. bei der Ausgestaltung der Kompensationszahlungen.

Für finanzwirksame Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen, die einen Vergleich von Alternativen unter den gegebenen Zielstellungen ermöglichen. Bei allen Maßnahmen des Landes, welche die Einnahmen und Ausgaben des Landeshaushalts unmittelbar oder mittelbar beeinflussen, ist der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Unter diese Maßnahmen fallen auch Gesetzgebungsvorhaben. Eine Abwägung und Berücksichtigung dieser haushaltsrechtlichen Grundsätze ist für den Rechnungshof aus der dargestellten Alternativlosigkeit nicht erkennbar. Die Wirtschaftlichkeit des Gesetzesvorhabens ist damit nicht nachgewiesen.

### Zu D. Kosten

Die Fraktionen haben unter „D. Kosten“ lediglich die materiell-rechtlichen Voraussetzungen eines möglichen finanziellen Ausgleichs an die Kommunen dargestellt. Sie haben in der Begründung zur Gesetzesänderung die Höhe der Gesetzesfolgen (Ausgleichszahlungen und zusätzlicher Verwaltungsaufwand) nicht vollständig ermittelt und nicht belastbar begründet.

Der Rechnungshof hat erhebliche Zweifel, ob die bisherigen Einnahmen als Maßstab für künftige Ausgaben hinreichend und geeignet sind. Der Rechnungshof schließt sich der Einschätzung des TMIK in seiner Antwort auf eine kleine Anfrage (vgl. DS 6/5971) an.

Aus der Begründung des Gesetzentwurfs ist die Herleitung des künftigen Bedarfs, z. B. anhand des Straßenzustands, beabsichtigter Erhaltungsstrategien oder konkreter Maßnahmenlisten, nicht erkennbar. Aus der Vergangenheit auf künftige Bedarfe zu schließen, ist nicht hinreichend, da rückblickend aus den unterschiedlichsten Gründen (fehlender Eigenanteil, Umsetzen der Maßnahmen zu einem geringeren Umfang oder späteren Zeitpunkt als Entgegenkommen an die Bürger) die kommunalen Straßen gerade nicht bedarfsgerecht ausgebaut wurden.

Der Rechnungshof hat in einer Vergleichsberechnung den Haushaltsansatz für neue Maßnahmen von 15 Mio. EUR<sup>1</sup> der vorhandenen Ausbaufäche gegenübergestellt. Demzufolge müssen die Kommunalstraßen zwischen 400 und 450 Jahre einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden Zustand (vgl. § 9 Abs. 1 Satz 2 ThürStrG) erfüllen, bevor sie erneut ausgebaut werden können. Gewöhnlich sind je nach Erhaltungsstrategie und Belastung Straßen nach 30 bis 50 Jahren auszubauen. Die Vergleichsberechnung unterstreicht, dass der Bedarf auf kommunaler Seite nicht adäquat erfasst und abgebildet wird (vgl. auch Brüning S. 51 f, Driehaus S. 10). Zudem berücksichtigt weder die Gesetzesbegründung noch der Ansatz im Haushalt den in den letzten Jahren extrem angestiegenen Baupreisindex. Künftige Haushaltsansätze sind fortzuschreiben, um einen vergleichbaren Leistungsumfang an Baumaßnahmen umsetzen zu können.

Für das Abwickeln der Ausgleichszahlungen nach § 21 b Abs. 5 ThürKAG ist ein neues Verfahren aufzusetzen und zu etablieren. Hierfür ist Landespersonal erforderlich. In der Begründung wird dargestellt, dass die hierfür notwendigen Personalausgaben nicht ermittelbar seien. Dieser Auffassung widerspricht der Rechnungshof. Er hat vielmehr in einer Vergleichsberechnung ermittelt, dass für das Verfahren Personal- und Sachausgaben von jährlich mindestens 1,28 Mio. EUR notwendig sind. Der Personalaufwuchs, der durch die Gesetzesänderung notwendig wird, führt mit Blick auf das Personalentwicklungskonzept der Landesregierung zu einem Abweichen der Zielvorgaben, das in der Begründung nicht gewürdigt wurde. Aus Sicht des Rechnungshofs sind diese Auswirkungen zu ermitteln, Abweichungen abzuwägen und zu begründen.

---

<sup>1</sup> Der Haushaltsansatz des Änderungsantrags beträgt 20 Mio. EUR. Er enthält die Erläuterung: „Die Zuweisungen in Höhe von 15.000.000 EUR sind für das laufende Jahr vorgesehen, im Übrigen für Altfälle und einen Härtefonds. Die Erläuterungen sind verbindlich.“

In der Begründung wird dargestellt, dass alle Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft durch das Gesetz entlastet werden. Dies gilt jedoch nur für Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft, die gleichzeitig auch Grundstückseigentümer an öffentlichen Straßen (Beitragspflichtige) sind. Diese Beitragspflichtigen werden als Abgabenschuldner von Kommunalabgaben insoweit entlastet, als Straßenausbaubeiträge nach dem Inkrafttreten des Gesetzes – abgesehen von Altfällen – nicht mehr festgesetzt und erhoben werden dürfen. Als steuerpflichtige Bürgerinnen/Bürger und Unternehmen werden sie hingegen künftig belastet, da die entstehenden Einnahmeherausfälle bei den Kommunen über Ausgleichszahlung letztendlich mit allgemeinen Haushaltsmitteln des Landes finanziert werden müssen. Die Gegenfinanzierung auf Seiten des Landeshaushalts und die damit einhergehende Belastung aller Steuerpflichtigen haben die Fraktionen nicht berücksichtigt.

Zu Artikel 1 - „Zehntes Gesetz zur Änderung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes – Aufhebung der Straßenausbaubeiträge“

**1. zu § 7 Abs. 1 ThürKAG-E**

Der Gesetzentwurf sieht die Aufhebung der Sollregelung vor. In der Begründung haben die Fraktionen erläutert, dass es sodann den Kommunen an einer Ermächtigungsgrundlage für das Erheben von Straßenausbaubeiträgen fehle.

Aus Sicht des Rechnungshofs sind die Kommunen in der Regel auf die Einnahmen aus dem Anliegeranteil angewiesen. Mit der Abschaffung der Ermächtigungsgrundlage und dem Wegfall der damit verbundenen Einnahmemöglichkeiten wird sich die finanzielle Abhängigkeit der Kommunen vom Land erhöhen.

**2. zu § 7 Abs. 2 ThürKAG-E**

Mit Wegfall des § 7 Abs. 2 Satz 1 ThürKAG werden die Kommunen nicht mehr explizit angehalten, Kosteneinsparungen durch einen an die Bedürfnisse entsprechend angepassten, ortstypischen und kostensparenden Ausbau zu realisieren. Das Realisieren des Straßenausbaus mittels noch nutzbarer Straßenbestandteile wird nun nicht mehr explizit im Gesetz gefordert.

Aus Sicht des Rechnungshofs führt der Wegfall des § 7 Abs. 2 Satzes 1 ThürKAG dazu, den Standard von Ausbaumaßnahmen so zu verändern, dass das Land künftig Mehrbelastungen durch die veränderte Aufgabenwahrnehmung tragen muss. Zudem besteht die Gefahr, dass Straßen ausgebaut werden, bei denen sich bislang die betroffenen Bürger erfolgreich gegen einen Ausbau gewehrt haben.

Mit Einführung des § 7 Abs. 2 ThürKAG-E wird den Kommunen kein Ermessensspielraum für das Erheben von Straßenausbaubeiträgen mehr eingeräumt. Danach werden keine Beiträge mehr erhoben. Der Rechnungshof hat sich bereits in seinen letzten Stellungnahmen zur Änderung des Straßenausbaubeitragsrechts für eine möglichst ungeschmälerte Beibehaltung der Straßenausbaubeiträge ausgesprochen. Hieran hält der Rechnungshof weiterhin fest:

- Den Grundstückseigentümern wächst ein besonderer Nutzen zu, der sich nicht im Verkehrswert der Immobilie widerspiegeln muss (BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014 – 1 BvR 668/10 – juris Rn. 53, BVerwG, Beschluss vom 30. Juli 2018 – 9 B 23/17 – juris Rn. 8). Grundsätzlich sollte derjenige die Kosten tragen, der besondere Vorteile aus einer staatlichen Leistung zieht, die auch und gerade für ihn erbracht wird.
- Dem Land entstehen Mehrausgaben, die erheblich über der Ausgabenschätzung des Gesetzentwurfs liegen können. Zu befürchten steht, dass nach der Entlastung der Grundstückseigentümer die Forderungen nach Straßenausbau konkret zunehmen. Insofern entfällt auch ein gesellschaftliches Korrektiv.

### **3. zu § 21 b Abs. 6 und Abs. 8**

Im Hinblick auf die weitreichenden finanziellen Auswirkungen auf den Landeshaushalt ist die weitere inhaltliche Ausgestaltung entscheidungsrelevant. Ein Entwurf der Rechtsverordnung oder eine weitergehende Begründung zu den beabsichtigten Regelungen ist für eine sachgerechte Abwägung der Gesetzesänderung unerlässlich.

### **4. zu § 21 b Abs. 7 ThürKAG-E**

Die Kompensation der kommunalen Einnahmeausfälle soll laut Gesetzentwurf in einem Antragsverfahren über einen pauschalierten prozentualen Anteil an den tatsächlichen Investitionskosten erstattet werden. Die Pauschale soll sich an dem bisherigen Anliegeranteil nach § 7 Abs. 4 ThürKAG orientieren.

Aus dem Gesetzentwurf geht nicht eindeutig hervor, ob sich die Pauschalierung auf einen Durchschnittswert des Landes oder an der Pauschale der jeweiligen Kommune orientiert. Nach den bisherigen Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs haben die Kommunen die Anliegeranteile unter anderem anhand der unterschiedlichen Finanzlage festgesetzt. Diese Anliegeranteile der Teileinrichtungen streuen zum Teil so stark, dass beispielsweise ein angemessener Mittelwert kaum gebildet werden kann.

Wird nun ein landesweit einheitlicher Anteil an den Investitionskosten festgesetzt, können unerwünschte Verteilungseffekte entstehen. Kommunen, die bislang auf die Erhebung von Ausbaubeiträgen verzichtet haben, könnten nun bei Investitionen Gelder aus dem Landeshaushalt beantragen. Den Kommunen, die bislang auf die Erhebung (relativ hoher) Ausbaubeiträge angewiesen waren, würde nur eine unzureichende Kompensation zu Teil werden.

#### **5. zu § 7 Abs. 8 ThürKAG-E**

Mit Wegfall des § 7 Abs. 8 ThürKAG haben die Kommunen nicht mehr die Möglichkeit, Vorauszahlungen von den Beitragspflichtigen zu verlangen. § 21 b Abs. 7 ThürKAG-E sieht vor, dass Ausgleichszahlungen frühestens im Jahr nach der Beendigung der Straßenbaumaßnahme erfolgt.

Die Neuregelung unterstreicht die wachsende Abhängigkeit der Kommunen von den Ausgleichszahlungen aus dem Landeshaushalt, da sie nunmehr gezwungen sind, in Gänze in finanzielle Vorleistung zu gehen. Aus Sicht des Rechnungshofs stellt dies eine zusätzliche Hürde für finanziell angeschlagene Kommunen dar.

#### Fazit

Im Gesetzentwurf sind die nach § 51 Abs. 3 Geschäftsordnung des Thüringer Landtags geforderte Notwendigkeit der vorgesehenen Regelungen nicht hinreichend begründet und die Auswirkungen eines möglichen Verzichts auf Straßenausbaubeiträge nicht dargestellt. Der Gesetzentwurf und die dazu vorgelegte Begründung stellen nicht belastbar dar, in welcher Höhe der Landeshaushalt künftig durch die Ausgleichszahlungen und die zusätzlichen Verwaltungsausgaben belastet wird.

In der Begründung wurden mögliche Alternativen zum vorgelegten Entwurf nicht dargelegt und nicht gegeneinander abgewogen. Weiterhin ist nicht belastbar dargelegt, mit welchen Maßnahmen die Mehrbelastungen im Haushalt ausgeglichen werden. Die Wirtschaftlichkeit des Gesetzentwurfs ist damit nicht nachgewiesen. Der Gesetzentwurf entspricht nicht den Anforderungen des § 51 Abs. 3 Geschäftsordnung des Thüringer Landtags und besitzt nicht die notwendige Entscheidungsreife. Aufgrund der weitreichenden finanziellen Auswirkungen insbesondere durch die Ausgleichszahlungen und dem dafür zu regelnden Verfahren ist ohne den Entwurf der Rechtsverordnung eine sachgerechte Abwägung der Gesetzesänderung nicht möglich.

Der Rechnungshof empfiehlt, den Gesetzentwurf aufgrund der vorgenannten Gründe abzulehnen.



Um die notwendige Entscheidungsreife zu erlangen, sind umfassend die Gesetzesfolgen und Alternativen zum Gesetzesvorhaben zu ermitteln und in eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 Abs. 3 ThürLHO zu überführen. In dieser sind unter Einbezug aller entstehenden Kosten und Nutzen einschließlich Chancen und Risiken die Varianten gegenüber zu stellen.

Mit freundlichen Grüßen

1268219



**Thüringen gegen überhöhte Kommunalabgaben e. V.**

1

Thüringer Landtag  
Innen- und Kommunalausschuss  
Jürgen-Fuchs-Straße 1  
99096 Erfurt

Thüringer Landtag  
Zuschrift  
**6/3056**  
zu Drs. 6/7139

**Den Mitgliedern des  
InnKA**

Pößneck, den 04.06.19

**Anhörungsverfahren des Innen- und Kommunalausschusses**

**Beratungsgegenstand:**

**Änderungsantrag der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN -  
Vorlage - zum Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE  
GRÜNEN  
Gesetz zur Änderung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes - Drucksache**

**Stellungnahme Bürgerallianz Thüringen gegen überhöhte Kommunalabgaben e.V.**

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Bürgerallianz Thüringen bedankt sich für die Möglichkeit, im Rahmen der Anhörung zur Änderung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes Stellung zu nehmen.

Die Bürgerallianz Thüringen nimmt den vorliegenden Gesetzentwurf, einschließlich dem Änderungsantrag, erfreut zur Kenntnis. Erstmals wird damit in Thüringen die komplette Abschaffung der Straßenausbaubeiträge in Aussicht gestellt. Alle bisherigen Versuche, das Kommunale Abgabengesetz hinsichtlich der Straßenausbaubeiträge zu entschärfen und vermeintlich bürgerfreundlicher zu gestalten, mussten scheitern. Diesen Scheinlösungen haben wir gemeinsam mit dem Verband Deutscher Grundstücksnutzer (VDGN) in allen Anhörungen der letzten Jahre unsere Zustimmung verweigert, und die nun beabsichtigte komplette Abschaffung der Straßenausbaubeiträge gefordert. Viel zu viel Zeit ist seither vergangen. Monate und Jahre, in denen Thüringer nach wie vor auf der Grundlage eines völlig veralteten Gesetzes und einer angeblichen, und nie nachgewiesenen, Vorteilslage zu Beitragszahlungen genötigt wurden, die nicht nur in Einzelfällen in deren Höhe existenzgefährdend waren.

Bei aller Anerkennung zur erarbeiteten Vorlage darf nicht vergessen werden, dass die Bürger unseres Landes, auch mit Unterstützung der Bürgerallianz, diesen Gesetzesentwurf erzwungen haben. Der Erfolg wird medial viele Väter haben, tatsächlich sind es aber die Thüringer, die ihr Schicksal selbst in die Hand genommen haben. Ihnen gilt unser Dank, dass dieser Gesetzentwurf nunmehr auf dem Tisch liegt.

Wir stimmen zu, dass die bisherigen Straßenausbaubeiträge zukünftig aus Landeshaushaltsmitteln gegenfinanziert werden. Damit erhalten wir das Prinzip der Kommunalen Selbstverwaltung und geben den Bürgermeistern und Verwaltungen die Chance, gemeinsam mit ihren Bürgern die kommunale



## **Thüringen gegen überhöhte Kommunalabgaben e. V.**

2

Verkehrsinfrastruktur funktionsfähig zu gestalten. Für einen Ausbau werden diese Mittel voraussichtlich nicht ausreichend sein. An dieser Stelle sollte die Thüringer Landesregierung gemeinsam mit den weiteren Ländern eine Finanzausgleichsvereinbarung vom Bund einfordern. Die Sicherung der Verkehrsinfrastruktur innerhalb und außerhalb von Gemeinden ist eine zentrale Aufgabe des Staates.

Zum Gesetzentwurf:

### **1. Vorschlag zur Neufassung des Gesetzestextes**

„Für alle begonnenen und neuen Ausbaumaßnahmen werden den Gemeinden Finanzierungsbeiträge durch das Land Thüringen zugewiesen, die die fiktiv anfallenden Straßenausbaubeiträge in gleicher Höhe ausgleichen. Der Ausgleich erfolgt auf Grundlage der konkreten Abrechnung einer zulässigen Maßnahme. Die kreisfreien Städte und kreisangehörigen Städte und Gemeinden erhalten als Ausgleich für den Wegfall von Straßenausbaubeiträgen Zuweisungen aus allgemeinen Landesmitteln, außerhalb des Steuerverbundes des Kommunalen Finanzausgleichs.“

### **2. Zu § 21b Übergangsregelungen /Stichtag**

Die Bürgerallianz Thüringen fordert eine echte Stichtagsregelung. Jede Erfahrung lehrt, dass eine Stichtagsregelung immer von einigen Betroffenen als ungerecht empfunden wird, denn in der Tat, ein Stichtag ist für die dadurch Benachteiligten immer ungerecht. Gerade deshalb bedarf es aus unserer Sicht einer klaren Definition. Herr Prof. Dr. Brüning mit seinem Gutachten bestätigt, dass eine rückwirkende Abschaffung der Beitragspflicht zum 01.01.2019 verfassungskonform ist. Diesen Stichtag allerdings auf das Entstehen der sachlichen Beitragspflicht abzustellen, begrenzt nach unserer Auffassung gerade nicht die Möglichkeit der Gemeinden, selbst auf das Entstehungsdatum der sachlichen Beitragspflicht Einfluss zu nehmen, wie vom Prof. Dr. Brüning gefordert. Welche Möglichkeit hat der Beitragszahler zu welchem Zeitpunkt den Termin der letzten Unternehmensrechnung einzusehen? Solange die Möglichkeit einer Manipulation im Raum steht, wird diese unweigerlich zu weiteren Widerspruchsverfahren und juristischen Auseinandersetzungen führen. Und gerade dies gilt es zu vermeiden. Unser Vorschlag basiert auf dem tatsächlichen Beitragsbescheid, der mit einem Datum ab dem 01.01.2019 nicht mehr rechtsgültig sein kann. Das ist ein eindeutiger, von allen Beteiligten nachvollziehbarer Stichtag. Eine konsequente politische Wirkung erzielt der Landtag mit der Abschaffung der Straßenausbaubeiträge nur, wenn beschlossen wird, alle Grundstückseigentümer von Straßenausbaubeiträgen zu entlasten, die bisher noch keinen Bescheid erhalten haben. Ähnlich wie in Bayern sollten die Gemeinden ihre Einnahmeausfälle aus einem Sonderfond des Landes erhalten.

„Für die Erhebung von Beiträgen für Straßenausbaumaßnahmen sowie die Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen für Verkehrsanlagen gilt das Thüringer Kommunalabgabengesetz (ThürKAG) in der bis zum 31. Dezember 2018 geltenden Fassung, sofern die Beiträge jeweils spätestens am 31. Dezember 2018 durch bestandskräftigen Bescheid festgesetzt worden sind. Vor diesem Datum erlassene, bestandskräftige Bescheide für einmalige und wiederkehrende Beiträge in der bis zum 31. Dezember 2018 geltenden Fassung, werden zum 31. Dezember 2018 aufgehoben. Die Regelungen gelten für Vorauszahlungen entsprechend.“



### 3. Erschließungsbeiträge

In der Begründung zu den einzelnen Bestimmungen des Gesetzentwurfes wird zu Artikel 1 Buchstabe b (Seite 10) ausgeführt, dass die Erhebung von Erschließungsbeiträgen nach dem Baugesetzbuch unberührt bleibt. Die Erfahrung in Bayern und nun auch in Brandenburg zeigen, dass nach der Abschaffung der Ausbaubeiträge die Erschließungsbeiträge eine größere Bedeutung zukommt. Es wird nach gesetzlichen Regelungen gesucht, die eine Abrechnung von „Scheinerschließungen“ nach dem Erschließungsbeitragsrecht ausschließen. Dabei handelt es sich um Ausbaumaßnahmen an Straßen, bei denen in der Regel einzelne Bestandteile fehlen, bzw. nicht nach den heute gültigen Standards hergestellt wurden, und dennoch als ortsüblich erschlossene Verkehrsanlagen seit Jahrzehnten für den öffentlichen Verkehr genutzt werden. Der Freistaat Thüringen sollte von seiner Kompetenz Gebrauch machen, das Erschließungsbeitragsrecht landesrechtlich zu regeln. Dabei sollte in enger Anlehnung an die bisherigen Regelungen des Baugesetzbuches gewährleistet werden, wert erhöhende Maßnahmen der tatsächlichen Erschließung, mit der die Bebaubarkeit eines Grundstücks hergestellt wird, über Erschließungsbeiträge abzugelten. Für Verkehrsanlagen, die über einen längeren Zeitraum bereits für den Verkehr genutzt werden (beispielhaft 15 Jahre), muss eine Veranlagung nach Erschließungsbeitragsrecht ausgeschlossen werden. Diese einseitige Belastung der Beitragsschuldner verstößt nach der Rechtsprechung des BVerfG (05.03.2013, Az. 1 BvR 2457/08) gegen das aus dem Rechtsstaatsprinzip folgende Gebot der Belastungsklarheit und – Vorhersehbarkeit. Mit Beschluss vom 6. September 2018 hat das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) entschieden, nochmals eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BverfG) darüber einzuholen, ob die Erhebung von Erschließungsbeiträgen zeitlich unbegrenzt nach dem Eintritt der Vorteilslage erlaubt, mit dem Rechtsstaatsprinzip vereinbar ist. Der Freistaat ist gut beraten, wenn er auch hierzu eine perspektivisch rechtssichere Regelung schafft. Straßen, Wege und Plätze die durch Widmung die Eigenschaft einer öffentlichen Straße erhalten haben, bleiben bei Erhebung von Erschließungsbeiträgen nach dem Baugesetzbuch ebenfalls unberührt.

4. Nicht rechtskräftige Bescheide (laufenden Widerspruchs- und Klageverfahren) sind aufzuheben. Die erhobenen Straßenausbaubeiträge sind den Grundstückseigentümern zurück zu erstatten. Die Einnahmeausfälle sind den Gemeinden durch das Land Thüringen zu erstatten.

Freundliche Grüße

Vorsitzender Bürgerallianz



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.

Nichtanwaltlicher 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 Abgabenschuldigen 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 Gemeindewirtschaftsrecht 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

# Verein der Thüringer Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen e.V.

Thüringer Verwaltungsrichterverein  
c/o VG Weimar • Jenaer Str. 2 a • 99425 Weimar

Thüringer Landtag  
Innen- und Kommunalausschuss  
Jürgen-Fuchs-Straße 1  
99096 Erfurt

Vizepräsident des VG  
THÜR. LANDTAG POST  
21.06.2019 10:14  
Verwaltungsgericht Weimar  
Jenaer Straße 2 a  
99425 Weimar

*14.196/19*

Vorsitzender:

21. Juni 2019

**Den Mitgliedern des  
InnKA**

**Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Thüringer Kommunal-  
abgabengesetzes, Drs. 6/7139**

Ihr Zeichen A 6.1

Drs. 6/7139, Ihr Schreiben vom 10. Mai 2019

Thüringer Landtag  
Zuschrift  
**6/3127**

zu Drs. 6/7139

Sehr geehrte Damen und Herren,

wie bereits in meinem Schreiben vom 7. Juni 2019 angekündigt, möchte der Verein der Thüringer Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter trotz der Verhinderung bei der mündlichen Anhörung am 27. Juni 2019 einige Anmerkungen zu dem Gesetzentwurf im Weg der schriftlichen Stellungnahme machen.

Zu Art. 1 Nr. 1 a) bis h) (Abschaffung der einmaligen Straßenausbaubeiträge)

Zunächst ist festzuhalten, dass es keine rechtliche oder gar verfassungsmäßige Notwendigkeit gibt, die Möglichkeit der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen abzuschaffen. An der Verfassungsmäßigkeit des § 7 Abs. 1 Satz 3 ThürKAG bestehen keine Zweifel (vgl. BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014 - 1 BvR 668/10 - BVerfGE 137, 1). Zu der rechtspolitischen Frage der Abschaffung möchten wir uns nicht äußern.

Bei einer rein juristischen Bewertung steht in erster Linie die Frage im Mittelpunkt, ob die vorgesehene Regelung mit Verfassungsrecht vereinbar ist. Für die Beurteilung dieser Frage dürfte letztendlich der Thüringer Verfassungsgerichtshof zuständig sein. Da aber auch eine Befassung der Thüringer Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter mit dieser Frage nicht ausgeschlossen ist, verbietet sich eine diesbezügliche Bewertung dieser Grundentscheidung durch den der Verein der Thüringer Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter.

Wir möchten uns hier auf einen Einzelhinweis beschränken: Soweit in Art. 1 Nr. 1 h) angeordnet wird, dass in § 7 Abs. 12 die Sätze 2 und 3 gestrichen werden sollen, sollte dieser Änderungsbefehl um die Klarstellung ergänzt werden, dass der bisherige Satz 4 Satz 2 wird. Dies ist notwendig, weil in Art. 1 Nr. 5 § 21b Abs. 2 des Gesetzentwurfs schon auf diese in Art. 1 Nr. 1 h) angeordnete Änderung Bezug genommen wird.

#### Zu Art 1 Nr. 2 (Abschaffung wiederkehrender Straßenausbaubeträge)

Die Abschaffung der wiederkehrenden Straßenausbaubeiträge ist zwar auf den ersten Blick konsequent, aber nicht zwingend. Geboten sein dürfte hier im Falle der Abschaffung jedoch zumindest eine spezifische Betrachtung des Art. 3 Abs. 1 GG, die die Begründung bisher nicht hergibt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass mit der Erhebung wiederkehrende Beiträge Ausbaumaßnahmen an Verkehrsanlagen auch durch Grundstückseigentümer finanziert wurden, die durch die ausgebaute Verkehrsanlage nicht unmittelbar bevorteilt waren und deren eigene Verkehrsanlage (bisher) noch gar nicht ausgebaut wurde. Diese Gruppe von Grundstückseigentümern, die sich (wiederkehrend) an der Finanzierung von Ausbaumaßnahmen in ihrem Abrechnungsgebiet beteiligt haben, aber selbst durch eine (bisher) nicht ausgebaute Verkehrsanlage bevorteilt sind, unterscheidet sich von der Gruppe der Grundstückseigentümer, die ebenfalls durch eine bisher nicht ausgebaute Verkehrsanlage bevorteilt werden, die Gemeinde aber einmalige Beiträge erhebt. Die letztgenannte Gruppe hat sich bisher gar nicht an der Finanzierung des Straßenausbaus in der Gemeinde beteiligt. Die erstgenannte Gruppe hat dies wiederkehrend getan, sofern im „eigenen Abrechnungsgebiet“ Ausbaumaßnahmen durchgeführt wurden. Es sollte geprüft werden, ob hier eine Gleichbehandlung dieser unterschiedlichen Gruppen für die Zukunft gerechtfertigt ist.

#### Zu Art. 1 Nr. 3 (Neufassung § 13)

Obwohl § 13 ThürKAG in der bisherigen Fassung im Schwerpunkt für die Erhebung von einmaligen Ausbaubeiträgen Relevanz gehabt haben dürfte, war diese Bestimmung schon dem Wortlaut nach auch im Rahmen der Vorbereitung der Erhebung von Anschlussbeiträgen anwendbar. Die „Bereinigung“ um spezielle Regelungen zum Ausbaubeitragsrecht verdeutlicht aber, dass diese Bestimmung für das leitungsgebundene Leitungsrecht nur eingeschränkt passt. Im leitungsgebundenen Recht entsteht die sachliche Beitragspflicht - bei gültiger Satzung - wenn die nach dem Planungskonzept vorgesehene Anschlussmöglichkeit für ein Grundstück geschaffen wurde. Da die für diese Anschlussmöglichkeit benötigten Anlagen und Anlagenteile - mit Ausnahme des öffentlichen Teils des Grundstücksanschlusses - in der Regel nicht nur für ein Grundstück bzw. nicht einmal nur für die an eine Straße angrenzenden Grundstücke Verwendung finden, lässt sich die Entscheidung über die Durchführung einer Maßnahme nicht anschlussbezogen, sondern allenfalls anlagen- oder

bauabschnittsbezogen bestimmen (z.B. die Verlegung des Kanals in der Straße vor dem Grundstück und der Anschluss der Grundstücke an diesen Kanal).

Für die Beitragserhebung relevant ist im Übrigen nicht allein die Planung und Kalkulation dieser „Maßnahme“ vor dem Grundstück, sondern eine einrichtungsbezogene Betrachtung. Das Abwasserbeseitigungskonzept ist einrichtungsbezogen. Der in der Satzung festzusetzende Beitragssatz wird in Thüringen i.d.R. ebenfalls einrichtungsbezogen mittels einer Globalkalkulation kalkuliert. Bei der Herstellung der öffentlichen Entwässerungseinrichtung handelt es sich um einen über Jahrzehnte andauernden Prozess, der einem laufenden Wandel unterworfen ist. Vor diesem Hintergrund erscheint eine Präzisierung, ab wann über welche Maßnahme zu informieren ist und in welche Unterlagen Einsicht genommen werden darf, sinnvoll. Dabei dürfte zu beachten sein, dass im Verwaltungsverfahren und auch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren jeweils ein umfassendes Einsichtsrecht besteht.

Zu Art. 1 Nr. 4 b („Der bisherige Absatz 12 wird Absatz 9“)

Diese Bestimmung wurde als Absatz 12 durch das Gesetz zur Änderung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes und anderer Gesetze vom 20. März 2014 eingefügt und soll inhaltlich nicht verändert werden. Damit wurde in Zusammenschau mit der ebenfalls in diesem Gesetz verabschiedeten Änderung des § 15 Abs. 1 Nr. 4 b) ThürKAG auf den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 5. März 2013 - 1 BvR 2457/08 - reagiert und eine (sehr komplizierte) Fristenregelung für die Fälle der Ersetzung ungültiger Satzungen durch Heilungssatzung eingeführt. Danach ist im Falle des Erlasses einer Heilungssatzung im Kern eine Beitragserhebung innerhalb von zwölf Jahren nach Entstehung der zur Beitragserhebung berechtigenden Vorteilslage möglich.

Schon in seiner - im Internet veröffentlichten - Stellungnahme vom 13. Januar 2014 hat der Präsident des Thüringer Oberverwaltungsgerichts ausführlich begründet, warum diese Frist zu kurz ist und insbesondere, warum es geboten ist, eine absolute Frist, nach der eine Beitragserhebung ausgeschlossen ist, zu bestimmen. Insofern sei der Hinweis erlaubt, dass zwischenzeitlich das Verwaltungsgericht Gera in seinem Beschluss vom 29. November 2017 (Az. 2 K 159/16 Ge) die Auffassung vertritt, dass das Thüringer Kommunalabgabenrecht wegen der fehlenden Festsetzung einer absoluten Verjährungsgrenze verfassungswidrig sei und das Verfahren nach Art. 100 GG dem Bundesverfassungsgericht vorgelegt hat. Diese Auffassung teilt das Bundesverwaltungsgerichts bezogen auf das Kommunalabgabenrecht in Rheinland-Pfalz und hat sein Verfahren ebenfalls dem Bundesverfassungsgericht vorgelegt (vgl. BVerwG, Beschluss vom 6. September 2018, 9 C 5/17). Dies sollte Veranlassung geben, zu prüfen, ob die Festlegung einer absoluten Frist verfassungsrechtlich geboten ist.

Zu Nr. 5 (§ 21b Abs. 2 Satz 2)

Nach der Begründung soll mit dieser Regelung klargestellt werden, dass der rückwirkende Erlass von Heilungssatzungen auch nach dem 1. Januar 2019 zulässig sein soll. Dies erscheint insoweit sinnvoll, als der Erlass einer Heilungssatzung im Straßenausbaubeitragsrecht ohne Rückwirkungsanordnung bzw. mit einer auf den Zeitraum ab 1. Januar 2019 bezogenen Rückwirkungsanordnung nicht mehr möglich wäre. Klargestellt werden sollte jedoch, ob die Rückwirkungsanordnung sich auf den Zeitpunkt der in der ungültigen Satzung benannten Inkrafttretensanordnung beziehen muss oder auch einen späteren, vor dem 1. Januar 2019 liegenden Zeitpunkt bestimmen darf. Letzteres erscheint sachgerecht, weil ansonsten der Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht intensiviert wird, ohne dass dafür ein sachlicher Grund ersichtlich wäre.

Zu Nr. 5 (§ 21b Abs. 4)

Nach dieser Bestimmung können auch Vorausleistungen (auf Antrag) zurückgezahlt werden, wenn sachliche Beitragspflichten vor dem 1. Januar 2019 nicht entstanden sind. Aus Gleichbehandlungsgründen ist des Weiteren zu überdenken, ob eine vergleichbare Regelung auch für Ablöseverträge verfassungsrechtlich geboten ist. Ablöseverträge können nur vor Entstehung der sachlichen Beitragspflicht geschlossen werden. Entsteht die sachliche Beitragspflicht bis zum 31. Dezember 2018 nicht, kann für die anderen Grundstücke, für die keine Ablösevereinbarung geschlossen wurde, auch keine Beitragsschuld mehr entstehen. Dies könnte also dazu führen, dass einige Grundstückseigentümer, die durch die gleiche (ausgebaute) Verkehrsanlage bevorteilt werden, sich teilweise an der Finanzierung beteiligen und andere nicht (vgl. zu dem sich daraus ergebenden Gleichheitsverstoß: Brüning, Fortentwicklung des Straßenausbaubeitragsrechts in Thüringen, S. 23/24).

Zu Nr. 5 (§ 21b Abs. 5)

Es ist zweifelhaft, ob der Erstattungsanspruch durch die im Landeshaushalt bereit gestellten Mittel begrenzt werden kann. Es handelt sich nicht um eine Subvention, sondern um eine verfassungsrechtlich gebotene Kompensation für den Eingriff in die kommunale Finanzhoheit.

Mit freundlichen Grüßen

Vorsitzender

Thüringer Landtag  
Innen- und Kommunalausschuss  
Jürgen-Fuchs-Straße 1  
99096 Erfurt

THÜR. LANDTAG POST  
24.06.2019 10:24

21.06.2019  
Tel.: +49 361  
Fax: +49 361  
E-Mail:

@vtw.de

14274/2019

Thüringer Landtag  
Zuschrift  
6/3135

zu Drs. 6/7139

Den Mitgliedern des  
InnKA

**Vorab-Stellungnahme des vtw zur Änderung des KAG – Aufhebung der Straßenausbaubeiträge für die mündliche Anhörung am 27.06.2019**

Sehr geehrte Mitglieder des Innen- und Kommunalausschusses,

Im Verband Thüringer Wohnungs- und Immobilienwirtschaft e.V. (vtw) haben sich 213 Mitgliedsunternehmen, darunter 175 Wohnungsunternehmen, zusammengeschlossen. Nahezu jeder zweite Mieter in Thüringen wohnt bei einem Mitgliedsunternehmen des vtw. Seit 1990 investierten vtw-Mitglieder fast 13 Milliarden Euro überwiegend in den Wohnungsbestand. Gemeinsam bewirtschaften sie 265.200 Wohnungen und sicherten im Jahr 2018 mehr als 3.300 Arbeitsplätze.

Wir bedanken uns für die Möglichkeit der Teilnahme an der mündlichen Anhörung vor dem Innen- und Kommunalausschuss des Thüringer Landtages zur Aufhebung der Straßenausbaubeiträge und nehmen wie folgt Stellung:

**1.**

Da die Straßenausbaubeiträge für die Mitglieder des Verbandes Thüringer Wohnungs- und Immobilienwirtschaft e.V. aufgrund der Grundstücksgröße und Gebäudehöhe oftmals eine erhebliche finanzielle Belastung darstellten, ist der Verband grundsätzlich erfreut über die geplante Aufhebung der Straßenausbaubeiträge.

Hierdurch werden den Wohnungsunternehmen finanzielle Spielräume ermöglicht, um weiter die Erhaltung und Schaffung von bezahlbarem Wohnraum in Thüringen zu garantieren.

Wichtig ist uns allerdings eine transparente und nicht streitanfällige Regelung, die auch in der Umsetzung thüringenweit zu keiner Ungleichbehandlung führt.

Es sollte darauf hingewirkt werden, dass die Umsetzung der Gesetzesregelung in den Satzungen der Kommunen zeitnah und eindeutig erfolgt.



**2.**

**2.**

Die Aufhebung der Straßenausbaubeiträge darf jedoch nicht zu weiteren finanziellen Belastungen für unsere Mitgliedsunternehmen und Mieter führen.

Der vtw unterstützt deshalb die bisherige Kommunikation der Landesregierung, dass den Kommunen ausreichend finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden und durch das Land entsprechende Ausgleichszahlungen erfolgen, um den Wegfall der Straßenausbaubeiträge zu kompensieren.

Der vtw befürwortet damit das Gesetzesvorhaben und bittet um Berücksichtigung der vorgenannten Hinweise.

Mit freundlichen Grüßen

#### **4. Eigeninitiativ eingebrachte Beiträge**

**Die folgenden natürlichen und juristischen Personen haben sich eigeninitiativ beteiligt. Die von den Beteiligten eingereichten Formblätter zur Datenerhebung nach § 5 Abs. 1 des Thüringer Beteiligentransparenzdokumentationsgesetzes (ThürBeteildokG) wurden aufgrund des Wegfalls des Verfügungsgrundes gemäß § 6 Satz 2 ThürBeteildokG gelöscht.**

Prof. Dr. Driehaus  
Frau Bechstedt

**Die Beiträge der Beteiligten sind in der Beteiligentransparenzdokumentation nur enthalten, wenn die Zustimmung zur Veröffentlichung erteilt wurde.**

# **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 Brandenburg hat die Vereinigung BVB/Freie Wähler eine Volksinitiative zur Abschaffung des Straßenbaubeitrags gestartet. In Thüringen sollen sich die Regierungsfaktionen auf eine Abschaffung schon mit Wirkung zum 1. Januar 2019 geeinigt haben. Auch in Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz sollen die Straßenbaubeiträge vor dem Aus stehen. 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 berechtigte 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 Grundeigentümerentlastungsgesetz.

\*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 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 Ausbaukosten 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 Ausbaukosten von Gemeindestraßen zu übernehmen haben und die übrigen ca. 50 % von der Allgemeinheit, also den anderen Einwohnern der Gemeinde 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 Ausbaukosten 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 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 intelligentere 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 einsetzten, 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 oder über der Hälfte dieses Wertes liegt – einen vollständigen Beitragserlass anordnen.

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)**

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 Thüringen 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 fest 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 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 Thüringen falsch“. Diese Wertung überzeugt nicht, denn mein Hinweis, „typischerweise“ stünden diese beiden Beitragstatbestände im Vordergrund, trifft zweifellos auch für Thüringen 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 ThürKAG keine verbindlichen Vorgaben für den Allgemeinanteil macht. Jedoch setzt das Vorteilsprinzip dem Beurteilungsspielraum der Gemeinde eine Grenze. Wie auch immer: Auch das ThürKAG 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 Thüringen – 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 Ausgleichbeträge 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, dass 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 Thüringen und ihrer Bürger appelliere ich an Sie zu verhindern, dass nach dem „Althaus-Finanzgrab“ ein „Ramelow-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)

## **5. Weitere Beiträge**

**Möglichkeiten der Fortentwicklung des Straßen-  
ausbaubeitragsrechts im Freistaat Thüringen  
im Jahr 2019**

**Rechtswissenschaftliches Gutachten**

erstattet im Auftrag des  
Ministeriums für Inneres und Kommunales des Freistaats Thüringen,  
Steigerstraße 24, 99096 Erfurt

15. März 2019

**Dienstanschrift:** Christian-Albrechts-Universität zu Kiel  
Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften  
Olshausenstraße 75, 24118 Kiel  
Telefon: (0431) 880-4540 oder -1505  
Telefax: (0431) 880-4582  
E-Mail: cbruening@law.uni-kiel.de



## Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung und Auftrag .....	4
I. Vorbemerkung .....	4
II. Aktuelle Rechtslage .....	6
III. Fragestellungen .....	7
B. Verfassungsmäßigkeit der Abschaffung von Straßenausbaubeiträgen .....	10
I. Der beitragsrechtliche Zusammenhang .....	10
1. Sachliche und persönliche Beitragspflicht .....	10
2. Rechtsfolgen .....	12
3. Regelungstechnik zur Abschaffung der Straßenausbaubeiträge .....	13
a) Das rechtliche Schicksal der Ausbaubeitragssatzungen .....	13
b) Festsetzung und Erhebung von Beiträgen .....	14
4. Vorausleistungen .....	15
II. Das Gebot der Abgabengerechtigkeit .....	17
1. Rechtsbeeinträchtigung durch die allgemeine Beitragsfreiheit? .....	18
2. Ungerechtfertigte Ungleichbehandlung durch eine Stichtagsregelung? .....	19
a) Zulässigkeit der Differenzierung als solcher .....	19
b) Zulässigkeit einer rückwirkenden Gesetzesänderung .....	20
c) Zulässigkeit konkreter Differenzierungskriterien .....	21
aa) Versand, Bekanntgabe und Bestandskraft des Beitragsbescheids .....	22
bb) Erfordernis eines materiellen Differenzierungskriteriums .....	23
d) Zulässigkeit der Andersbehandlung von Vorausleistungen .....	24
III. Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie .....	26
1. Gewährleistungsbereich der Selbstverwaltungsgarantie .....	26
a) Finanzwirtschaftliche Eigenverantwortlichkeit .....	27
b) Die Finanzausstattung als Teil der Selbstverwaltungsgarantie .....	28
c) Das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip .....	29
2. Beeinträchtigung .....	30
a) Eingriff in die Finanz- und Abgabehoheit .....	30
b) Betroffenheit der Ausstattungsgarantie .....	32
c) Kein Anwendungsfall der Konnexitätsregelung .....	33

---

3. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung.....	33
a) Die allgemeine Beitragsfreiheit als Rechtfertigungsgrund.....	34
b) Das Gewicht der Abgabenhöhe.....	35
aa) Unverhältnismäßigkeit der Beeinträchtigung .....	36
bb) Erfordernis eines finanziellen Ausgleichs durch das Land.....	37
c) Umfang kommunalen Kompensationsbedarfs .....	38
aa) Zukünftige Ausbaumaßnahmen.....	38
bb) Vor dem Stichtag begonnene Ausbaumaßnahmen .....	39
cc) Vor dem Stichtag beendete Ausbaumaßnahmen .....	40
C. Verfassungsrechtliche Maßgaben für Kompensationsleistungen .....	44
I. Kommunalen Finanzausgleich .....	44
1. Grundlagen .....	44
2. Struktur in Thüringen.....	46
a) Bedarfsermittlung.....	46
b) Zuweisungsarten .....	47
c) Beobachtungs- und Anpassungspflichten.....	48
II. Ausgestaltungsmöglichkeiten .....	50
1. Erstattung des entstandenen Investitionsaufwands .....	50
a) Parallele zum Mehrbelastungsausgleich.....	51
b) Konsequenzen .....	52
2. Zuweisungen für den zukünftigen Straßenausbau .....	53
a) Erfassung im kommunalen Finanzausgleich.....	53
b) Grenzen der Kompensationspflicht.....	55
D. Antworten.....	57

## A. Einleitung und Auftrag

In Thüringen geht der politische Wille der Regierungsfractionen dahin, eine vollständige Abschaffung der Straßenausbaubeiträge rückwirkend zum 1. Januar 2019 oder mit Wirkung zum 1. April 2019 ins Werk zu setzen. Dazu werden eine Änderung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes (ThürKAG) zum vorgesehenen Stichtag, ggf. der Ausschluss einer Rückwirkung dieser Änderung sowie eine Übergangsregelung für bereits laufende Ausbaumaßnahmen erwogen. Gegenstand dieser Untersuchung sind die verfassungs- und abgabenrechtlichen Implikationen dieses Vorhabens.

### I. Vorbemerkung

Den kommunalhaushaltsrechtlichen Dreh- und Angelpunkt der vorgeschlagenen Änderung zum Straßenausbaubeitragsrecht bildet § 54 Abs. 2 der Thüringer Kommunalordnung (ThürKO), weil nunmehr die darin niedergelegten allgemeinen Einnahmebeschaffungsgrundsätze – fachgesetzlich – dergestalt um eine Ausnahme ergänzt werden sollen, dass eine bestimmte Art spezieller Entgelte, nämlich die Ausbaubeiträge, gar nicht mehr gewählt werden darf.

Der Vorrang spezieller Entgeltabgaben (Gebühren und Beiträge) gemäß § 54 Abs. 2 Nr. 1 ThürKO ist von Verfassungs wegen gerechtfertigt, weil diejenigen, die einen besonderen Vorteil aus einer gemeindlichen Leistungserbringung haben, dafür zuvörderst auch die Kosten tragen sollen. Vor allem Grundstückseigentümer, denen (aus)gebaute öffentliche Einrichtungen, hier Ortsstraßen, im Verhältnis zur Allgemeinheit besonders zugutekommen, sollen diese zusätzlichen Vorteile durch eine Geldleistung ausgleichen. Denn bei einer Finanzierung der von der Gemeinde erbrachten Leistung aus Haushaltsmitteln erhielten die Grundstückseigentümer die von dieser Leistung ausgelösten zusätzlichen Vorteile auf Kosten der Allgemeinheit, d.h. entgeltlos. Damit tragen insbesondere auch diejenigen zur Werterhöhung von Grundstücken, zum Entstehen von Bauland und zur Erschließung von Flächen wirtschaftlich bei, die davon unmittelbar keinen Nutzen haben, weil sie kein Grundeigentum haben.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Zum Gebot der abgabenrechtlichen Belastungsgleichheit als Ausprägung des Grundrechts auf Gleichbehandlung in Bezug auf Straßenausbaubeiträge s. BVerwG NVwZ-RR 2019, 73 (74): „Ein derartiger Sondervorteil kann in einer Erhöhung des Gebrauchswertes des Grundstücks bestehen; eine Steigerung seines Verkehrswertes ist

Wenn die Gemeinde zur Refinanzierung der unverändert fortbestehenden Aufgabe des Ortsstraßenbaus eine Erhöhung der Grundsteuer und/oder die Erhebung wiederkehrender Beiträge gemäß § 7a ThürKAG in den Blick nimmt, so ist zu gewärtigen, dass es sich hierbei um „laufende öffentliche Lasten des Grundstücks“ im Sinne von § 2 Nr. 1 der Betriebskostenverordnung (BetrKV) handelt, so dass diese Abgaben als Betriebskosten auf Mieter abgewälzt werden können. Dadurch wird zwar der Kreis derjenigen, die anteilig den Investitionsaufwand eines Straßenausbaus tragen, erweitert; zugleich werden die vermietenden Eigentümer aber infolge einer Abwälzung wirtschaftlich von den entsprechenden Kosten freigestellt.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die Beseitigung einer als ungerecht empfundenen Beitragslast neue Ungleichbehandlungen verursacht: Anlieger an Privatstraßen bezahlen den diesbezüglichen Straßenausbau und tragen die üblichen Steuerlasten. Anlieger an öffentlichen Straßen zahlen zwar ebenfalls die allgemeinen Steuern, erhalten die Investitionen in den Ausbau von Ortsstraßen zukünftig aber ohne besondere Gegenleistung. Zudem werden Grundstückseigentümer in förmlich festgelegten Sanierungsgebieten im Sinne des Baugesetzbuchs (BauGB) unverändert – und als Bundesrecht für den Landesgesetzgeber auch nicht abdingbar – für die Kosten städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen zu einem Ausgleichsbetrag herangezogen (siehe § 154 BauGB), andere Straßenanlieger zukünftig dann aber nicht mehr.

Vorangestellt werden soll deshalb die Aussage, dass ungeachtet aller politischen und tatsächlichen Vorbehalte gegen Straßenausbaubeiträge nichts für das Absehen von einer Beitragserhebung spricht.<sup>2</sup> Denn das Straßenausbaubeitragsrecht führt in der ganz überwiegenden Zahl der Fälle zu angemessenen und vorteilsgerechten Ergebnissen. Unbilligkeiten und Härten der Beitragsveranlagung im Einzelfall kann durch die dafür im Kommunalabgabenrecht vorhandenen bzw. zu schaffenden Instrumente ohne weiteres begegnet

---

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, zugutekommende Erhaltung der wegemäßigen Erschließung. Dieser Vorteil ist geeignet, den Gebrauchswert der begünstigten Grundstücke positiv zu beeinflussen.“

<sup>2</sup> Anschaulich hierzu *Driehaus*, KStZ 2019, 1 ff.; auch *Thielmann*, GemHH 2019, 1 ff.

werden (Ratenzahlung, Verrentung unabhängig von sozialer Härte, Sondererlass eines Beitrags außer Verhältnis zum Grundstückswert).

## II. Aktuelle Rechtslage

§ 7 Abs. 1 Satz 1 ThürKAG regelt die Erhebung von Beiträgen „zur Deckung des Aufwands für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung, Verbesserung oder Erneuerung ihrer öffentlichen Einrichtungen (Investitionsaufwand)“ insbesondere von Grundstückseigentümern unter der Voraussetzung, dass „die Möglichkeit der Inanspruchnahme dieser Einrichtungen besondere Vorteile bietet“. § 7 Abs. 1 Satz 3 ThürKAG ordnet sodann an:

„Für die Erweiterung, Verbesserung oder Erneuerung von Ortsstraßen und beschränkt öffentlichen Wegen sollen solche Beiträge erhoben werden, soweit nicht Erschließungsbeiträge nach dem Baugesetzbuch zu erheben sind.“

Damit besteht – ungeachtet der haushaltsrechtlichen Einnahmebeschaffungsgrundsätze des § 54 Abs. 2 ThürKO – eine grundsätzliche Verpflichtung der Kommunen zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen.<sup>3</sup>

Mit dem 8. Gesetz zur Änderung des ThürKAG vom 14. Juli 2017 (GVBl. S. 149) wurden die Möglichkeiten der Gemeinden, von einer Beitragserhebung abzusehen, erweitert. Die Vorschrift des § 7 Abs. 1 Satz 4 ThürKAG lautet seither:

„Die Gemeinde kann von einer Beitragserhebung nach Satz 3 absehen, wenn

1. diese für sie zu keinem wesentlichen Vermögenszuwachs führen würde oder
2. ihre finanzielle Situation dauerhaft so günstig ist, dass sie ohne Verletzung der Einnahmebeschaffungsgrundsätze auf eine Beitragserhebung verzichten kann oder
3. die Entscheidung über die Durchführung der Straßenausbaumaßnahme ab dem 1. Januar 2019 getroffen wurde und die Voraussetzungen des Abs. 4 a Satz 1 vorliegen.“

§ 7 Abs. 4a Satz 1 ThürKAG hat folgende Fassung erhalten:

„Die Straßenausbaubeitragssatzung kann für das gesamte Gemeindegebiet eine über den Vorteil der Allgemeinheit hinausgehende Eigenbeteiligung der Gemeinde vorsehen, wenn

<sup>3</sup> Hierzu ausf. OVG Weimar LKV 2006, 178 (179).

1. es die dauernde Leistungsfähigkeit der Gemeinde zulässt, die durch die Vorlage einer Übersicht über die Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde nach § 4 Nr. 4 Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung beziehungsweise § 1 Abs. 2 Nr. 15 Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik nachzuweisen ist,
2. die Gemeinde in den vergangenen drei Haushaltsjahren keine Bedarfszuweisungen in Anspruch genommen hat und im Finanzplanungszeitraum beziehungsweise nach der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung auch bei der Erhöhung des Gemeindeanteils keine Bedarfszuweisungen benötigt und
3. aufgrund der Bewertung sonstiger Risiken (zum Beispiel Bürgschaften, Gewährverträge, kreditähnliche Rechtsgeschäfte) keine Verschlechterung der Haushaltssituation der Gemeinde zu befürchten ist.“

Der Landesgesetzgeber verknüpft damit die Möglichkeit des Verzichts auf Straßenausbaubeiträge mit der Möglichkeit, in der Straßenausbaubeitragssatzung einen über den Vorteil der Allgemeinheit hinausgehenden Eigenanteil der Gemeinde festzusetzen.<sup>4</sup> Zuständig für die Entscheidung ist der Gemeinderat, der seinen Beschluss begründen und der Kommunalaufsicht anzeigen muss, § 7 Abs. 1 Satz 5 ThürKAG.

### III. Fragestellungen

Ausgehend vom Regelungsvorbild Bayerns<sup>5</sup> soll gutachterlich geprüft werden, ob unter Berücksichtigung der Thüringer Gegebenheiten, insbesondere der bisherigen Rechtsprechung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs,<sup>6</sup> die vollständige Abschaffung der Straßenausbaubeiträge rechtssicher eingeführt werden könnte und wie diese auszugestalten wäre. Dabei sollen die nachstehenden Fragestellungen besondere Berücksichtigung finden.

1. Ist die vorgesehene Änderung der Rechtslage für die Zukunft verfassungsgemäß (unter besonderer Berücksichtigung des Gleichheitssatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG und des verfassungsrechtlich garantierten Rechts auf kommunale Selbstverwaltung)?

<sup>4</sup> S. hierzu Ziffer 1.3 der Anwendungshinweise für den Bereich des Straßenausbaubeitragsrechts (AnwHiSAB) anlässlich des Achten Gesetzes zur Änderung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes, Thüringer Staatsanzeiger 7/2018, S. 159 ff.

<sup>5</sup> S. Bayerischer Landtag, Drucksache 17/21586.

<sup>6</sup> S. Urt. v. 23.04.2009 – 32/05 – ThürVBI 2009, 197 ff.

- 
- a) Gibt es verfassungsrechtliche Risiken hinsichtlich der Wahl eines Stichtages (1. April 2019 beziehungsweise rückwirkend zum 1. Januar 2019)? Ist dieser zu begründen? Wenn ja, in welcher Weise kann dies erfolgen?
  - b) Worauf ist bei der vorgesehenen Änderung der Rechtslage abzustellen (z.B. Entstehen der sachlichen Beitragspflicht, Versand von Beitragsbescheiden, Beginn der Investitionsmaßnahme etc.)?
  - c) Soweit auf den Versand abgestellt wird: Wie ist mit noch nicht bestandskräftigen Bescheiden zu verfahren, wie mit Vorauszahlungen?
  - d) Ist aus verfassungsrechtlichen Gründen eine Rückerstattung von (bereits vereinnahmten) Beiträgen geboten? Wenn ja, in welchem Umfang (z. B. zeitlich oder der Höhe nach) hat eine solche zu erfolgen?
2. Sind Kompensationsleistungen des Landes verfassungsrechtlich zwingend erforderlich?
- a) Wenn ja, wie und in welchem gesetzlichen Rahmen haben solche zu erfolgen (z. B. über Spitzabrechnung, Pauschale, innerhalb der Berechnung der angemessenen Finanzausstattung der Gemeinden, über Förderrichtlinien)?
  - b) Ist dabei zwischen begonnenen und beendeten Maßnahmen zu unterscheiden (vgl. Bayern: Art. 19 BayKAG, Vorwort zum BayKAG)?
  - c) Soweit von Spitzabrechnung ausgegangen wird: Ist eine Erstattung des Verwaltungsaufwands geboten?
  - d) Soweit von einer Pauschale ausgegangen wird: Welche Ausgestaltung sollte diese haben (z.B. Berechnung pro Einwohner, pro Straßenkilometer, Gemeindegebiet)?
  - e) Können insbesondere unter Berücksichtigung der o. a. Entscheidung des Thüringer Verfassungsgerichtshofes die Kompensationsleistungen des Landes der Höhe nach begrenzt werden? Wenn ja, nach welchen Kriterien?
  - f) Könnte im Sinne einer Deckelung die Durchführung von gemeindlichen Straßenausbaumaßnahmen durch die jährlich zur Verfügung gestellten Landesmittel begrenzt werden? (D. h. die Gemeinde

muss keine Straßenausbaumaßnahmen durchführen, wenn die in dem Jahr zur Verfügung gestellten Landesmittel verbraucht sind. Sollte sie dies dennoch tun, erfolgt keine Erstattung.) Hätte dies gegebenenfalls haftungsrechtliche Konsequenzen?

Vorab ist darauf hinzuweisen, dass ein rechtswissenschaftliches Gutachten lediglich Meinungen entwickeln und begründen kann, jenseits der Überzeugungskraft der Argumentation aber keinerlei Verbindlichkeit in politischen bzw. streitigen Fragen zu entfalten vermag. Zur Entscheidung sind im gewaltenteilten Rechtsstaat allein die dazu konstituierten Organe berufen. Vor dem Hintergrund der öffentlichen Diskussionen im Freistaat Thüringen, insbesondere mit Blick auf eine eventuelle Übergangsregelung, ist zu erwarten, dass das Verhalten der kommunalen Aufgabenträger im Zusammenhang mit Beitrags-erhebungen bzw. -erstattungen auch zukünftig gerichtlich überprüft werden wird. Insofern liefert diese rechtswissenschaftliche Expertise nur *einen* Baustein für die Entscheidungsfindung im Land und den Kommunen.



## **B. Verfassungsmäßigkeit der Abschaffung von Straßenausbaubeiträgen**

Vorliegend steht letztlich eine – allerdings noch zu schaffende – gesetzliche Regelung inmitten, weshalb eine Prüfung der Verfassungsmäßigkeit auch am Maßstab von Rechtssätzen und Prinzipien angezeigt ist, die nicht geeignet sind, die Beschwerdebefugnis einer Kommunalverfassungsbeschwerde zu begründen.<sup>7</sup> Denn eine Normenkontrolle kann auch auf anderen Wegen herbeigeführt werden. Über die Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung hinaus sind damit insbesondere das Gebot der Abgabengerechtigkeit und das Rückwirkungsverbot aufgerufen.

### **I. Der beitragsrechtliche Zusammenhang**

Die Heranziehung des Beitragspflichtigen zur Zahlung eines Straßenausbaubeitrags setzt die Entstehung des Beitragsanspruchs voraus, dessen Kehrseite die Beitragspflicht ist. Insoweit wird im Beitragsrecht zwischen der sachlichen und der persönlichen Beitragspflicht unterschieden, die zusammen die Abgabepflicht bilden. Das Schicksal von Vorausleistungen bzw. -zahlungen und das Entstehen von Rückerstattungsansprüchen folgt den Regelungen zur Beitragspflicht nach.

#### **1. Sachliche und persönliche Beitragspflicht**

Die sachliche Beitragspflicht beschreibt die auf ein bestimmtes Grundstück bezogene Pflicht, einen bestimmten Beitrag zu schulden, ohne zugleich auch schon die Person des Beitragsschuldners zu benennen. Dieses leistet die persönliche Beitragspflicht. Beide Elemente der Beitragspflicht können zu unterschiedlichen Zeitpunkten entstehen.

Die *sachliche* Beitragspflicht entsteht in Thüringen mit der „Beendigung“ der Straßenbaumaßnahme, § 7 Abs. 6 ThürKAG. Trotz des scheinbar eindeutigen Wortlauts ist damit allerdings noch nicht alles getan: Hinzukommen müssen diejenigen Parameter, die die Höhe der Beitragspflichten determinieren, also die Höhe des beitragsfähigen und des umlagefähigen Aufwandes, die Größe der zu berücksichtigen Grundstücksflächen und die Maßstäbe für die Vertei-

---

<sup>7</sup> Vgl. Thür. VerFGH, Urt. v. 23.04.2009 – 32/05 – juris Rn. 117.

lung des Aufwandes auf die Grundstücke. Da diese Voraussetzungen Rechtsregeln erfordern, können sachliche Beitragspflichten nicht entstehen, wenn keine wirksame Straßenbaubeitragssatzung besteht.<sup>8</sup> Gemäß § 2 Abs. 2 ThürKAG muss die Satzung zwingend „den Maßstab, den Satz der Abgabe“ enthalten.

Die Frage, ob eine sachliche Beitragspflicht auch für in satzungsloser Zeit ausgebaute Straßen mit nachträglichem, ggf. rückwirkendem Satzungserlass noch entstehen kann, verneint § 7 Abs. 12 Satz 2 ThürKAG für Straßenausbaubeiträge – anders als für die übrigen Beiträge, vgl. § 7 Abs. 12 Satz 1 ThürKAG – nunmehr ausdrücklich, indem er einen Beschluss über die Straßenausbaubeitragssatzung „spätestens zum Zeitpunkt der Beendigung der Maßnahme“ verlangt. „Soweit eine solche Beschlussfassung nicht oder nicht rechtzeitig erfolgt, verliert die Gemeinde ihre Erhebungsberechtigung“, § 7 Abs. 12 Satz 3 ThürKAG. Sollte es zu einem Verlust der Erhebungsberechtigung kommen, kann dies straf-, dienst- und haftungsrechtliche Konsequenzen haben.<sup>9</sup> Lediglich „eine ungültige Satzung kann rückwirkend oder mit Wirkung für die Zukunft durch eine gültige Satzung ersetzt werden“, § 7 Abs. 12 Satz 4 ThürKAG.

Die strikte Fassung des § 7 Abs. 12 Satz 2 ThürKAG ist am 30. Juni 2017 in Kraft getreten und beansprucht Geltung für alle nach diesem Zeitpunkt beendeten Maßnahmen, vgl. § 20a Abs. 11 Thür KAG. Für vor diesem Zeitpunkt beendete Maßnahmen gilt weiterhin die zum 7. April 2011 eingeführte Vierjahresfrist des § 7 Abs. 12 Satz 2 ThürKAG in der Fassung des Siebten Änderungsgesetzes. Diese Vierjahresfrist erfasst gemäß § 21a Abs. 10 Satz 1 ThürKAG auch bis zum 6. April 2011 beendete Maßnahmen. Die Frist zum Beschluss über die Straßenausbaubeitragssatzung begann danach mit Ablauf des 31. Dezember 2011 zu laufen und endete demnach am 31. Dezember 2015. § 21a Abs. 10 Satz 2 ThürKAG bestimmt für Maßnahmen, die vor dem 1. Januar 2007 beendet worden sind, dass innerhalb von zwölf Monaten nach Inkrafttreten des Siebten Gesetzes zur Änderung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes eine Satzung zu beschließen oder ein Beschluss nach § 7

<sup>8</sup> OVG Weimar LKV 2000, 258 (258); BVerwG NJW 1975, 1426 (1426 f.).

<sup>9</sup> Vgl. Thüringer Landtag, Drucksache 5/1759, S. 15 f.

Abs. 1 Satz 5 ThürKAG zu fassen war. In diesen Grenzen war damit die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen für sog. Altmaßnahmen zwingend.

Die *persönliche* Beitragspflicht entsteht „im Zeitpunkt des Entstehens der Beitragsschuld“ in der Person des Eigentümers des Grundstücks, des Erbbauberechtigten oder Inhabers eines dinglichen Nutzungsrechts im Sinne des Art. 233 § 4 des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch, § 7 Abs. 10 Satz 1 Halbs. 1 ThürKAG. Damit ist zwar im Grundsatz die Koinzidenz der Entstehung beider Teilpflichten angeordnet. Jedoch eröffnet § 7 Abs. 10 Satz 2 ThürKAG dem Satzungsgeber eine Alternative: „Die Satzung kann bestimmen, dass beitragspflichtig ist, wer im Zeitpunkt der Bekanntgabe des Beitragsbescheides Eigentümer des Grundstücks, Erbbauberechtigter oder Inhaber eines dinglichen Nutzungsrechts im Sinne des Artikels 233 § 4 des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch ist.“ Für restitutionsbelastete Grundstücke besteht diese Option nicht, § 7 Abs. 10 Satz 1 Halbs. 2 ThürKAG.

## 2. Rechtsfolgen

Wenn die sachliche Beitragspflicht entstanden ist, steht für jedes einzelne Grundstück endgültig und unveränderbar fest, ob und in welcher Höhe Beitragslasten auf ihm ruhen. Nachträgliche Änderungen der Satzung wirken sich hierauf nicht mehr aus, und zwar auch dann nicht, wenn Beitragsbescheide noch nicht bekanntgegeben worden sind. Auf einer wirksamen Satzung entstandene sachliche Beitragspflichten erlöschen auch dann nicht, wenn diese Satzung durch eine andere Satzung ersetzt oder in sonstiger Weise mit Wirkung für die Zukunft außer Kraft gesetzt wird. Vielmehr bleibt sie maßgebend für die Beitragsfestsetzung und das Leistungsgebot, auch wenn diese bislang noch gar nicht erfolgt sind.

Im Fall rückwirkender Aufhebung der Satzung wird die sachliche Beitragspflicht beseitigt. Beitragsfestsetzungen kommen daher nicht mehr in Frage. Bekannt gegebene Verwaltungsakte bleiben zwar wirksam, werden jedoch rechtswidrig und können aufgehoben werden. Nach Ablauf der Rechtsbehelfsfrist steht dem Abgabenschuldner grundsätzlich kein Anfechtungsrecht mehr zu.

### 3. Regelungstechnik zur Abschaffung der Straßenausbaubeiträge

Die vollständige Abschaffung von Ausbaubeiträgen nach bayerischem Muster setzt die Aufhebung der entsprechenden Ermächtigung im ThürKAG und die gesetzliche Anordnung voraus, dass Festsetzung und Erhebung dieser Beiträge ab einem definierten Stichtag ausscheiden.<sup>10</sup> Hinzukommen sollte die Aufhebung der Ausbaubeitragssatzungen durch die Gemeinden.

#### a) *Das rechtliche Schicksal der Ausbaubeitragssatzungen*

Bei einer abgeleiteten Rechtsnorm wie einer Satzung, die einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage bedarf, ist zur Wirksamkeit nur erforderlich, dass diese Rechtsgrundlage zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der abgeleiteten Rechtsnorm besteht. Die nachträgliche Änderung dieser gesetzlichen Grundlage beeinträchtigt demnach nicht die Wirksamkeit der vor der Gesetzesänderung ordnungsgemäß erlassenen Satzung.<sup>11</sup> Das gilt selbst im Fall des nachträglichen Erlöschens der Ermächtigungsgrundlage.<sup>12</sup> Der Wegfall der Kompetenz beeinträchtigt nicht die Gültigkeit der daraus hervorgegangenen Regelungen.<sup>13</sup>

Gemeindliche Ausbaubeitragssatzungen verlieren damit zwar ab dem im ThürKAG bestimmten Zeitpunkt ihre Rechtsgrundlage, werden infolge dessen jedoch nicht unwirksam. Sie müssen vielmehr ausdrücklich aufgehoben werden. Geschieht das nicht, kann die sachliche Beitragspflicht auch weiterhin noch entstehen. Das satzungsrechtliche Ortsrecht ist dann dementsprechend anzuwenden. Hier kommt die zusätzliche gesetzliche Anordnung zum Tragen: Wegen des Verbots der Beitragserhebung scheidet die Beitragsveranlagung trotz fortbestehender Ausbaubeitragssatzung ab dem benannten Stichtag aus. Die insoweit funktionslos gewordene Satzung sollte daher aus Gründen der Rechtsklarheit mit Wirkung zum Inkrafttreten des gesetzlichen Beitragserhebungsverbots (rückwirkend) aufgehoben werden.

Denkbar ist auch, dass der Landesgesetzgeber eine Regelung trifft, die unmittelbar auf die kommunalen Satzungen durchschlägt und diese schon von Gesetzes wegen außer Kraft setzt. Interpretatorisch lässt sich sogar vertreten,

<sup>10</sup> Vgl. Art. 5 Abs. 1 Satz 3 BayKAG: „... werden keine Beiträge erhoben“.

<sup>11</sup> Vgl. auch BVerfGE 14, 245 (249); 78, 179 (198); BVerwG NZA 1997, 482.

<sup>12</sup> BVerfGE 9, 3 (12); 14, 216 (249); 44, 216 (226).

<sup>13</sup> Driehaus, Abgabensatzungen, 2. Aufl. 2017, § 1 Rn. 42.

dass die Vorschrift des Art. 5 Abs. 1 Satz 3 BayKAG in diesem Sinne zu verstehen ist. Der darin liegende Eingriff in die Satzungsautonomie als Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie bedarf der Rechtfertigung. In nur graduell abgeschwächter Form gilt das ebenso für ein gesetzlich angeordnetes Vollzugsverbot fortgeltender Satzungen. Wenn die gesetzliche Beschränkung des Beitragserhebungsrechts verfassungsgemäß ist, teilt der Eingriff in die kommunale Satzungsautonomie indes dieses Schicksal.<sup>14</sup>

#### *b) Festsetzung und Erhebung von Beiträgen*

Das Erhebungsverfahren betrifft anders als das Festsetzungsverfahren nicht den Inhalt des Abgabeanpruchs, sondern dessen Verwirklichung. Während die Festsetzung bestimmt, was geschuldet wird, regelt die Erhebung, wie geschuldet wird. Im Regelfall schließen Festsetzungs- und Erhebungsverfahren aneinander an. Wenn die bayerische Regelung zur Abschaffung der Straßenausbaubeiträge nur auf die Erhebung abstellt, schließt sie bei abgabenrechtlichem Verständnis die Festsetzung der Beitragsschuld noch nicht aus. Allerdings nimmt Art. 19 Abs. 7 BayKAG hier eine Feinsteuerung vor.

Falls die sachliche Beitragspflicht zum gesetzlich festgelegten Stichtag bereits entstanden ist, kann an der persönlichen Beitragspflicht angesetzt werden, um die Erhebung noch zuzulassen oder gleichwohl schon auszuschließen:<sup>15</sup> Zum einen kann für Fälle, in denen die Beitragspflicht vor dem Stichtag entstanden und festgesetzt worden ist, die Fortgeltung des ThürKAG in der Fassung vor der Änderung bestimmt werden. Zum anderen kann für Fälle, in denen die sachliche Beitragspflicht zwar zum Stichtag bereits entstanden, aber noch nicht festgesetzt worden ist, entweder ebenfalls noch die Beitragserhebung eröffnet oder schon die Unzulässigkeit der Festsetzung normiert werden. Letzterenfalls muss für Fälle, in denen die vor dem Stichtag entstandene sachliche Beitragspflicht erst nach dem Stichtag durch Verwaltungsakt festgesetzt worden ist, eine zwingende Aufhebungspflicht im Gesetz verankert werden. Jeweils wird dadurch sichergestellt, dass ab dem Inkrafttreten der gesetzlichen Abschaffung der Ausbaubeiträge keine Beiträge mehr erhoben werden (müssen).

<sup>14</sup> S. dazu sogleich B. III. 3.

<sup>15</sup> S. zum bayerischen Regelungsmodell Bayerischer Landtag, Drucksache 17/21586.

Wenn bekanntgegebene Beitragsbescheide aufzuheben und eventuell vereinbarte Beiträge an die Beitragspflichtigen zu erstatten sind, ist fraglich, auf welcher Ermächtigungsgrundlage die Aufhebung erfolgen kann. Nach dem Wortlaut des Gesetzes ist bei nachträglichen Veränderungen der tatsächlichen oder rechtlichen Voraussetzungen des Verwaltungsaktes der Widerruf gemäß § 49 Abs. 2 Nr. 3 und 4 des Thüringer Verwaltungsverfahrensgesetzes (ThürVwVfG) vorgesehen. D.h. im Umkehrschluss, dass eine Rücknahme grundsätzlich nur bei ursprünglich bestehender Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes statthaft ist.<sup>16</sup> Soweit allerdings Verwaltungsakte durch nachträgliche Änderung der Sach- und Rechtslage rechtswidrig werden, sind sie nach der Rechtsprechung ausnahmsweise wegen dieser Rechtswidrigkeit nach § 48 ThürVwVfG zurückzunehmen.<sup>17</sup> So wird ein unterschiedlicher Begriff von Rechtswidrigkeit gegenüber § 113 VwGO vermieden.<sup>18</sup> Rechtsgrundlage für die Aufhebung der ehemals rechtmäßigen, durch die (rückwirkende) Gesetzesänderung nunmehr rechtswidrig gewordenen Beitragsbescheide ist demnach § 48 Abs. 1 Satz 1 ThürVwVfG.

#### 4. Vorausleistungen

Eine Vorausleistung ist begrifflich eine Leistung, die vor Entstehen der endgültigen (sachlichen) Beitragspflicht auf die künftige Beitragsschuld erbracht wird.<sup>19</sup> Ihrem Wesen nach handelt es sich demnach um eine zeitlich vorgezogene (Beitrags-)Leistung, die einer Finanzierung des entstandenen und noch zu erwartenden Aufwands dient.<sup>20</sup> Vorausleistungsbescheide und endgültige Heranziehungsbescheide enthalten zumeist zwei rechtlich selbstständige Regelungen in Gestalt der Festsetzung des geschuldeten Betrags und des Leistungsgebots an den Adressaten. Zahlungen auf den Vorausleistungsbescheid

<sup>16</sup> S. auch BVerwGE 121, 226 (229); Kiefer, NVwZ 2013, 1257 (1258).

<sup>17</sup> Vgl. auch BVerwG NVwZ-RR 2005, 341 (342); NVwZ 1990, 672 (672).

<sup>18</sup> S. für die bundesrechtliche Regelung: Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG-Kommentar, 9. Aufl. 2018, § 48 Rn. 53 m.w.N.; auch J. Müller, in: Bader/Ronellenfisch, BeckOK VwVfG, 42. Ed. 2019, § 48 Rn. 32.

<sup>19</sup> Driehaus, in: Driehaus (Hrsg.), Kommunalabgabenrecht, Loseblatt-Kommentar (Stand: Juli 2018), § 8 Rn. 123, weist darauf hin, dass der Begriff der Vorauszahlung im Anschluss an das Erschließungsbeitragsrecht weitgehend besetzt sei und schlägt daher den Begriff der Vorausleistung vor. Im hier allein interessierenden ausbaubeitragsrechtlichen Zusammenhang sind die Begriffe als Synonyme zu verstehen.

<sup>20</sup> Vgl. Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 8 Rn. 124; VGH München, Beschl. v. 20.4.2012 – 6 CS 11.2957 – juris Rn. 7.

lassen in ihrem Umfang dessen Leistungsgebot erlöschen. Endgültige Heranziehungsbescheide lösen unabhängig von ihrer Bestandskraft schon mit ihrer Wirksamkeit die Vorausleistungsbescheide in ihrem festsetzenden Teil, d.h. als Rechtsgrundlage des Leistungsgebots, ab und statuieren ggf. ein erneutes Leistungsgebot.<sup>21</sup>

Im Hinblick auf die Abschaffung der Ausbaubeiträge bedingt die diesbezügliche Stichtagsregelung diejenige zum Umgang mit Vorausleistungen. Für den Fall, dass ab dem gesetzlich fixierten Zeitpunkt keinerlei Beitragserhebung mehr stattfinden soll, bedarf es deshalb auch hierzu einer gesetzlichen Bestimmung. Sie kann etwa anordnen, dass Vorausleistungsbescheide aufzuheben und die vereinnahmten Beiträge durch die Gemeinde an die Vorausleistungspflichtigen zu erstatten sind, soweit diese Verwaltungsakte nicht durch Festsetzung (und Bekanntgabe) des endgültigen Beitrages bis einschließlich 31. Dezember 2018 oder 31. März 2019 abgelöst worden sind.<sup>22</sup> Dahinter steht die Annahme, dass die sachliche Beitragspflicht für diese Ausbaumaßnahmen bis zum Wirksamwerden der Gesetzesänderung noch nicht entstanden ist und infolge der Gesetzesänderung auch nicht mehr entstehen kann.

Eine andere Möglichkeit wählt die bayerische Regelung des Art. 19 Abs. 8 BayKAG, die den Grundsatz, dass Vorauszahlungen zurückzuerstatten sind, wenn die endgültige Beitragspflicht nicht mehr entstehen kann, modifiziert: „Hatte eine Gemeinde bis zum 31. Dezember 2017 Vorauszahlungen auf den Beitrag für Straßenausbaubeitragsmaßnahmen erhoben, den endgültigen Beitrag hingegen noch nicht festgesetzt, hebt sie diese Vorauszahlungsbescheide ab dem 1. Januar 2025 auf Antrag auf und erstattet die Vorauszahlungen frühestens ab dem 1. Mai 2025 zurück. Dies gilt nicht, wenn bis 31. Dezember 2024 die Vorteilslage entstanden ist und die Gemeinde eine fiktive Abrechnung des endgültigen Beitrags vorgenommen hat.“

Dies soll sicherstellen, dass geleistete Vorauszahlungen auf den Beitrag für Straßenausbaumaßnahmen trotz der Änderungen des Kommunalabgabengesetzes zunächst für eine bestimmte Zeit (mindestens bis 31. Dezember 2024) bei der Gemeinde verbleiben. Die Gemeinde hat es dann selbst in der Hand,

<sup>21</sup> So VGH München, Urt. v. 23.12.1999 – 6 B 96.2048 – juris Rn. 20.  
<sup>22</sup> Diese Fälle sind dann unverändert nach altem Recht zu behandeln.

ob sie die Vorauszahlungen endgültig behalten darf. Dazu muss sie dafür sorgen, dass bis dahin die Vorteilslage entstanden ist, d.h. die Anlage, mit deren Bau ohnehin begonnen wurde, endgültig technisch fertiggestellt wird; ferner muss sie bis dahin eine fiktive Abrechnung des endgültigen Beitrags vorgenommen haben. Nur dann, wenn die Gemeinde dies versäumt, muss sie die Vorauszahlungsbescheide ab dem 1. Januar 2025 aufheben und erlangte Vorauszahlungen frühestens ab dem 1. Mai 2025 den Vorauszahlenden zurückzahlen. In diesen Fällen erfolgt keine Erstattung des durch die Rückzahlung von Vorauszahlungen erfolgten Ausfalls durch das Land. Denn nicht die Änderungen des Kommunalabgabengesetzes, sondern das Versäumnis der Gemeinde ist unmittelbare Ursache für die Rückzahlung der Vorauszahlung ab dem 1. Mai 2025.<sup>23</sup>

In den anderen Fällen entsteht den Gemeinden grundsätzlich kein Beitragsausfall, da sie die endgültig festgesetzten Beiträge von den Beitragspflichtigen erheben kann. Erstattungspflichtig sind insofern nur die Fälle, in denen die fiktive Abrechnung des endgültigen Betrages ergibt, dass dieser höher gewesen wäre als die geleistete Vorauszahlung, denn diese Differenz kann die Gemeinde von den Beitragspflichtigen infolge des Verbots der Beitragserhebung nicht mehr fordern. Diese Differenz ist demnach vom Land zu erstatten.

## II. Das Gebot der Abgabengerechtigkeit

Ungeachtet der gesetzlichen Ausgestaltung der Abschaffung der Straßenausbaubeiträge rückwirkend zum 1. Januar oder 1. April 2019 werden stets die Rechte der noch oder nicht mehr Beitragspflichtigen auf Gleichbehandlung herausgefordert.<sup>24</sup> Beitragspflichtig sind gemäß § 7 Abs. 1 Satz 1 ThürKAG diejenigen Grundstückseigentümer, Erbbauberechtigten oder Inhaber eines dinglichen Nutzungsrechts im Sinne von Art. 233 § 4 EGBGB, denen die Möglichkeit der Inanspruchnahme dieser Einrichtungen besondere Vorteile bietet.

<sup>23</sup> Vgl. die Begründung des Gesetzesentwurfs zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes, Bayerischer Landtag, Drucksache 17/21586, S. 9 f.

<sup>24</sup> Zum Grundsatz der Belastungsgleichheit BVerfGE 105, 73 (126).



### 1. Rechtsbeeinträchtigung durch die allgemeine Beitragsfreiheit?

Für die zukunftsgerichtete Rechtsbetroffenheit der nach geltendem Recht Beitragspflichtigen ist maßgeblich, dass die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge für sie eine reine Begünstigung darstellt, da die Grundstückseigentümer in der Zukunft nicht mehr zur Zahlung von Ausbaubeiträgen verpflichtet werden können. In Rechtsprechung und Literatur wird einhellig vertreten, dass für belastende Änderungen der Rechtslage für die Zukunft grundsätzlich kein Vertrauensschutz gewährt wird, da ansonsten die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers unzulässig verkürzt würde.<sup>25</sup> Dies gilt folglich erst recht für rein begünstigende Rechtsänderungen. Ein Vertrauensschutz kommt insofern bereits mangels Schutzbedürftigkeit nicht in Betracht.

Allerdings könnte das Verbot der Beitragserhebung zu einer ungerechtfertigten Gleichbehandlung von Ungleichen führen,<sup>26</sup> weil trotz unverändert bestehender Vorteilslagen aus Straßenausbaumaßnahmen der Gemeinden keine Abschöpfung dieser Vorteile mehr stattfindet. Der Beitrag stellt ja gerade die Gegenleistung für die Eröffnung eines Sondervorteils dar und führt zu einer Ungleichbehandlung von Ungleichen, indem er nur den bevorteilten Grundstückseigentümer trifft. Wenn zukünftig auf jede Straßenausbaubeitragserhebung verzichtet wird, erhält der begünstigte Anlieger die Vorteile aus der Straßenbaumaßnahme ebenso unentgeltlich wie ein beliebiger sonstiger Straßennutzer.

Dem Gesetzgeber dürfte es freigestellt sein, nicht jede zurechenbare Vorteilslage mit einem Beitrag und jede Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung mit einer Gebühr abzugelten (vgl. etwa die Aufhebung der Studienbeiträge oder die Mautfreiheit öffentlicher Straßen für Pkw). Erst wenn er einen Sondervorteil zum Gegenstand einer Entgeltabgabe macht, muss er die Abgabengerechtigkeit wahren.<sup>27</sup> Dies gilt insbesondere auch beim Wechsel des Finanzierungssystems hin zu einer ausschließlichen Gebührenerhebung.

So bedingt die ausschließliche Finanzierung einer öffentlichen Einrichtung über – mangels Abzugskapitals dann höhere – Benutzungsgebühren eine Un-

<sup>25</sup> Vgl. BVerfGE 94, 241 (258); 38, 61 (83); 128, 90 (106 f.); Sachs, in: Sachs (Hrsg.), GG-Kommentar, 8. Aufl. 2018, Art. 20 Rn. 139.

<sup>26</sup> Dazu BVerfGE 49, 148 (165); 98, 365 (385).

<sup>27</sup> S. auch VG Weimar, Urteil vom 05. Februar 2014 – 3 K 1548/12 We – juris Rn. 32 ff.

gleichbehandlung, weil eine Kostenbeteiligung dann nur für die angeschlossenen, d.h. bebauten Grundstücke, nicht aber für die nicht angeschlossenen, d.h. unbebauten, aber bebaubaren Grundstücke erfolgt. Zwar kommt auch letzteren durch die Herstellung der öffentlichen Einrichtung und die Anschlussmöglichkeit ein wirtschaftlicher Vorteil zu; jedoch muss für sie nicht über Gebühren zum Investitionsaufwand für die Einrichtung beigetragen werden. Diese Ungleichbehandlung der gleichermaßen bevorteilten Grundstückseigentümer verletzt dann den Gleichheitssatz, wenn sie eine Erheblichkeitsschwelle überschreitet. Das ist nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts gegeben, wenn der Anteil der nicht angeschlossenen bebaubaren Grundstücke im Gemeindegebiet mehr als 20 % beträgt, es sei denn, die unterlassene Beitragserhebung beeinflusst den Gebührensatz um nicht mehr als 10 % oder der Anteil der unbebauten, aber bebaubaren Grundstücke ist nur vorübergehend und damit atypisch besonders hoch.<sup>28</sup>

## 2. Ungerechtfertigte Ungleichbehandlung durch eine Stichtagsregelung?

Es könnte mit Blick auf diejenigen Beitragspflichtigen, die (kurz) vor der Abschaffung der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen noch zu solchen veranlagt worden sind, der allgemeine Gleichbehandlungsanspruch aus Art. 3 Abs. 1 GG verletzt sein, wenn ab dem gesetzlichen Stichtag eine Beitragserhebung vollständig ausscheidet. Die Abgabengerechtigkeit ist insbesondere dann rechtfertigungsbedürftig beeinträchtigt, wenn nicht auf das Entstehen der sachlichen Beitragspflichten oder die bereits vor dem Stichtag begonnenen Ausbaumaßnahmen, sondern den (zufälligen) Zeitpunkt der Bekanntgabe der Beitragsbescheide als maßgebliches Differenzierungskriterium abgestellt wird. Denn dann werden mutmaßlich sogar Grundstückseigentümer derselben Straße ungleich behandelt.

### *a) Zulässigkeit der Differenzierung als solcher*

Solche Differenzierungen bedürfen stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehand-

<sup>28</sup>

BVerwG NVwZ 1982, 622 (623).

lung angemessen sind. Dabei gilt ein stufenloser, am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab, dessen Inhalt und Grenzen sich nicht abstrakt, sondern nur nach den jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereichen bestimmen lassen.<sup>29</sup>

Es ist zuvörderst zu bedenken, dass es vom Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers gedeckt sein muss, die Gesetzeslage für Abgabepflichtige begünstigend zu ändern, auch wenn dadurch die der alten Rechtslage Unterworfenen im Vergleich zur neuen Situation benachteiligt werden. Die Veränderung der Gesetzeslage ist ja gerade Ziel einer Reform, die daraus resultierenden Differenzierungen sind daher unumgänglich. Anderenfalls bliebe es dem Gesetzgeber wegen der Ungleichbehandlung der unter der bisherigen Rechtslage Verpflichteten grundsätzlich verwehrt, eine einmal bestehende Belastung für die Zukunft aufzuheben; die Rechtsordnung würde versteinern.

Der politische Zweck der Abschaffung der Ausbaubeitragspflicht ist daher grundsätzlich als legitim anzuerkennen.<sup>30</sup> Dem Landesgesetzgeber kommt grundsätzlich die Aufgabe zu, die kommunalen Einnahmequellen einerseits und die Abgabenlast der Bürger andererseits zu steuern und insoweit auch Änderungen vorzunehmen. Ob die mit der Gesetzesreform zwingend einhergehende Ungleichbehandlung mit Blick auf dieses Ziel auch geeignet, erforderlich und angemessen ist, hängt von der konkreten Ausgestaltung ab. Zwar bedingt eine Stichtagsregelung unabhängig von einer rückwirkenden Inkraftsetzung immer eine Ungleichbehandlung. Jedoch können Übergangsregelungen deren Ausmaß steuern.

#### *b) Zulässigkeit einer rückwirkenden Gesetzesänderung*

Auch eine rückwirkende Abschaffung der Beitragserhebung zum 1. Januar 2019 greift nicht in die (Gleichheits-)Rechte der Beitragspflichtigen ein. Es kommen insbesondere keine Vertrauensschutzerwägungen zugunsten der

<sup>29</sup> BVerfGE 130, 131 (142); 129, 49 (68 f.). Insofern wird auch für die Gleichheitsprüfung die Bedeutung der Freiheitsrechte betont. Spezielle Freiheitsrechte sind vorliegend jedoch nicht ersichtlich; allein die bei staatlichen Belastungen immer tangierte allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG scheint betroffen. Insbesondere Art. 14 Abs. 1 GG erfasst nur konkrete Vermögenspositionen und nicht das Vermögen als solches, vgl. *Wendt*, in: *Sachs, GG*, Art. 14 Rn. 38 m.w.N.

<sup>30</sup> Zu sachlichen Vorbehalten s.o. A.I.

Beitragspflichtigen zum Tragen, da das verfassungsrechtliche Rückwirkungsverbot nur für belastende Regelungen gilt.<sup>31</sup> Mit der rückwirkenden Abschaffung der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen werden die Bürger ebenfalls nur begünstigt. Je nach gesetzlicher Anordnung sind nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung entstandene, festgesetzte und/oder von den Beitragspflichtigen gezahlte Beiträge aufgrund des Wegfalls des gesetzlichen Rechtsgrundes rückabzuwickeln.

Mangels rechtlicher Vorgaben zum Inkrafttreten einer begünstigenden Gesetzesänderung liegt es vornehmlich im Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers, den Zeitpunkt der Rechtsänderung festzulegen.<sup>32</sup> Im Rahmen seines Gestaltungsspielraums hat der Gesetzgeber insbesondere die Interessen der von der Rechtsänderung Betroffenen zu beachten. Aus der Sicht der Bürger ist eine klare und rechtssichere zeitliche Grenze zu bestimmen; gleichermaßen ist aus der Sicht der Kommunen insbesondere Planungssicherheit zu gewährleisten. Dabei ist eine Stichtagsregelung ohne Weiteres geeignet, diese rechtlich geschützten Interessen zu wahren.

Wird vom Gesetzgeber für die Abschaffung der Ausbaubeiträge ein in der Vergangenheit liegender Zeitpunkt gewählt, wird ausgeschlossen, dass es vom Willen und der Leistungsfähigkeit der Verwaltungen abhängt, ob vor der Gesetzesänderung noch Maßnahmen begonnen oder Bescheide erlassen werden. Das spricht für eine solche Reglementierung. In diesem Sinne hat der Bayerische Landtag das BayKAG rückwirkend geändert.

### *c) Zulässigkeit konkreter Differenzierungskriterien*

Das Beitragsschuldverhältnis durchläuft vom Entstehen der sachlichen Beitragspflicht über die Festsetzung der Beitragsforderung bis zur Bestandskraft des Beitragsbescheids verschiedene Phasen. Zum Zeitpunkt des Wirksamwerdens der Gesetzesänderung befinden sich die Abgabenschuldverhältnisse aller in Thüringen Beitragspflichtigen nicht auf demselben Stand. Selbst bezogen auf eine bestimmte Ausbaumaßnahme werden typischerweise nicht alle Grundstückseigentümer in derselben juristischen Sekunde veranlagt. Da der Gesetzgeber diese mit einer Stichtagsregelung zwangsläufig verbundenen

<sup>31</sup> BVerfG NJW 2011, 986 (987) m.w.N.; auch Sachs, in: ders., GG, Art. 20 Rn. 132, 135.  
<sup>32</sup> Zum gesetzgeberischen weiten Gestaltungsspielraum, vgl. auch Walter, in: Maunz/Dürig, GG, Loseblatt-Kommentar, 4. EL August 2018, Art. 93 Rn. 104 ff.

Ungleichbehandlungen berücksichtigen und nach Möglichkeit geringhalten muss, bedarf es weiterer Regelungen. Art. 19 Abs. 7 Satz 1 BayKAG stellt insoweit auf die Festsetzung durch Bescheid „spätestens am 31. Dezember 2017“ ab.

aa) Versand, Bekanntgabe und Bestandskraft des Beitragsbescheids

Wenn nach einem formellen Anknüpfungspunkt für den Anwendungsbereich der Stichtagsregelung gesucht wird, kommen Versand, Bekanntgabe oder Bestandskraft der Beitragsbescheide in Frage. Falls der Zeitpunkt der Rechtsänderung in der Vergangenheit liegt, ist der Eintritt des Differenzierungskriteriums bzw. das Ausmaß der betroffenen Fälle der Beeinflussung durch die beitrags erhebende Gemeinde entzogen. Unter Berücksichtigung der Interessen der Beitragspflichtigen sind daher vom Willen und Handeln der Gemeinde abhängige Merkmale als Differenzierungskriterien unproblematisch.

Aus dem Verwaltungsverfahrenrecht bekannt sind die Aufgabe zur Post, m.a.W.: der Versand, sowie die Bekanntgabe. Dabei kann bei der postalischen Versendung der Beitragsbescheide auf die 3-Tages-Fiktion des § 41 Abs. 2 Satz 1 ThürVwVfG zurückgegriffen werden. Dies birgt jedoch eine gewisse Missbrauchsgefahr, da die Beitragspflichtigen einen späteren Zugang behaupten könnten (vgl. Satz 3 der Vorschrift), um der Beitragspflicht zu entgehen. Jedoch ist zu beachten, dass, soweit der Empfänger überhaupt den Zugang des Bescheides bis zum gesetzlich bestimmten Stichtag bestreitet, sich daraus entnehmen lassen muss, dass der Zugang und nicht nur das tatsächliche Unterbleiben der rechtzeitigen Kenntnisnahme, die nicht Zugangsvoraussetzung ist, bestritten wird.<sup>33</sup> Verbleiben nach Erhebung aller insoweit heranziehbaren Beweise Zweifel, trägt nach § 41 Abs. 2 Satz 3 Halbs. 2 ThürVwVfG die Behörde die Beweislast, so dass der Sachverhalt ggf. entsprechend der Behauptung des Empfängers (Nichtzugang, Zugang zu einem späteren Zeitpunkt) zu behandeln ist. Insofern könnte es insbesondere für den Zeitraum des

<sup>33</sup> Vgl. zur entsprechenden bundesrechtlichen Regelung: *Stelkens*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG-Kommentar*, § 41 Rn. 127 ff.; zu möglichen Anhaltspunkten, dass der Adressat den Verwaltungsakt erhalten hat, um die Zweifel zu widerlegen, ebd. Rn. 129.

Jahreswechsels zu unbeabsichtigten Beitragsausfällen kommen, die sich jedoch durch eine genaue und strenge Beweiswürdigung in Grenzen halten dürfte.

Alternatives gesetzliches Differenzierungskriterium statt Versand, Aufgabe zur Post oder Bekanntgabe der Beitragsbescheide kann auch die Bestandskraft sein. Spiegelbildlich zur Bekanntgabe lässt sich der Zeitpunkt des Eintritts der Bestandskraft in Abhängigkeit von der Rechtsbehelfsbelehrung bestimmen. Auch er bietet sich also prinzipiell als Anknüpfungspunkt für den Anwendungsbereich der Stichtagsregelung an.

bb) Erfordernis eines materiellen Differenzierungskriteriums

In der Sache verursacht die Differenzierung nach Versand, Bekanntgabe oder Bestandskraft der Beitragsbescheide im vom Gesetz benannten Zeitpunkt nicht die geringstmögliche Ungleichbehandlung, weil dann Anlieger derselben Ausbaustraße unter Umständen verschieden behandelt werden. Der Eintritt der begünstigenden Wirkung der Änderung des ThürKAG hängt dann nämlich vom zufälligen Zeitpunkt etwa der Bekanntgabe des Beitragsbescheides und nicht von der Vorteilhaftigkeit der Straßenausbaumaßnahme ab. Falls die Gemeinde nicht gegenüber allen von der konkreten Maßnahme betroffenen Beitragspflichtigen in demselben Zeitpunkt Verwaltungsakte erlassen hat, erhalten manche Grundstückseigentümer den Sondervorteil eventuell unentgeltlich. Und selbst wenn alle Abgabenbescheide derselben Maßnahme am selben Tag zur Post aufgegeben worden sind, ist kein zeitgleicher Zugang gewährleistet. Durch den vom Dienstleister bestimmten Postlauf können Zugangsdivergenzen entstehen; die Grenzziehung erschiene im Einzelfall willkürlich.<sup>34</sup>

Jedenfalls bei vor Inkrafttreten der KAG-Änderung bereits begonnenen Ausbaumaßnahmen gibt es aufseiten der Grundstückseigentümer kein schutzwürdiges Vertrauen darauf, von Ausbaubeiträgen verschont zu bleiben. Wohl aber gibt es für Anlieger derselben Ortsstraße ein Recht auf Gleichbehandlung bei

<sup>34</sup> Deshalb versucht das Bayerische Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration in seinen „Erläuterungen zum Vollzug des Gesetzes zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes vom 26. Juni 2018 (GVBl. S. 449)“, IMS vom 10.12.2018 (Az. B4-1523-4-81), S. 8 ff., contra legem einen Ausgleich von Härten mit Hilfe von Billigkeitsmaßnahmen.

der Veranlagung zu Straßenausbaubeiträgen für eine konkrete Maßnahme. Dieses Recht beeinträchtigt der Landesgesetzgeber, wenn er statt zeitpunktbezogen auf die abstrakte Vorteilslage aufgrund der Ausbaumaßnahme auf einen formell definierten Zeitpunkt während des Beitragsschuldverhältnisses abstellt. Eine Rechtfertigung für diese konkrete Ungleichbehandlung ist schwer begründbar, da es alternativ materielle Differenzierungskriterien gibt, die eine Gleichbehandlung der von konkreten Ausbaumaßnahmen begünstigten Grundstückseigentümer gewährleisten.

Hier kommt einerseits der Zeitpunkt des Entstehens der sachlichen Beitragspflicht in Betracht, der sich für jede Ausbaustraße nach objektiven Voraussetzungen beurteilt. Auch kann an den Nichteintritt der Festsetzungsverjährung könnte angeknüpft werden.<sup>35</sup> Andererseits kann auf den – ggf. näher definierten Beginn – der Ausbaumaßnahme oder die nach § 7 Abs. 12 Satz 2 ThürKAG bereits gesetzlich verankerte „Beendigung der Maßnahme“ abgestellt werden. Im Ergebnis dürfte allein eine maßnahmenbezogene Differenzierung zu einem gesetzlich fixierten Stichtag verfassungsgemäß sein. Insofern steht es dem Landesgesetzgeber frei zu entscheiden, ob er für Straßenausbaumaßnahmen, bei denen die sachliche Beitragspflicht zum Stichtag zwar entstanden ist, die aber noch nicht vollständig abgerechnet worden sind oder bei denen die Festsetzungsverjährung noch nicht eingetreten ist, eine Rückabwicklung vorsehen will.

#### *d) Zulässigkeit der Andersbehandlung von Vorausleistungen*

Eine Art. 19 Abs. 8 BayKAG entsprechende Behandlung von Vorausleistungen führt zu dem Ergebnis, dass beitragsfähige Maßnahmen, für die Vorauszahlungen erhoben worden sind, auch nach Inkrafttreten des Beitragserhebungsverbots noch durch Beiträge refinanziert werden können, während für Maßnahmen, die zwar zum gleichen Zeitpunkt begonnen oder beendet, für die aber keine Vorauszahlungen erhoben worden sind, keine Beitragserhebung mehr erfolgt, wenn bis zum Stichtag keine Festsetzung stattgefunden hat.

Zunächst verzichtet die Regelung zwar scheinbar auf ein formelles Differenzierungskriterium bei ein und derselben Maßnahme, indem alle bis zum 31.

<sup>35</sup> Zur grundsätzlich vierjährigen Festsetzungsfrist s. § 15 Abs. 1 Nr. 4 b) bb) u. cc) ThürKAG i.V.m. §§ 169, 170 Abs. 1 AO.

Dezember 2017 erhobenen Vorauszahlungen rückabgewickelt werden (können), sofern der endgültige Beitrag bis zum Stichtag noch nicht festgesetzt worden ist. Allerdings gelten letztlich doch dieselben gleichheitsrechtlichen Bedenken, weil die Rückerstattung der Vorausleistungen vom Zeitpunkt der Beitragsfestsetzung und damit vom – zufälligen – Handeln der Verwaltung abhängt.

Zudem liegt eine Ungleichbehandlung darin, dass Vorauszahlungspflichtige schlechter dastehen als potenziell Beitragspflichtige:

Das ergibt sich einerseits schon daraus, dass Adressaten von Vorauszahlungsbescheiden Aufhebung und Erstattung beantragen müssen und eine Rückerstattung „frühestens ab dem 1. Mai 2025“ stattfindet (Art. 19 Abs. 8 Satz 1 BayKAG), während Beitragsbescheide von Amts wegen aufzuheben und die aufgrund solcher Bescheide vereinnahmten Beiträge zu erstatten sind (Art. 19 Abs. 7 BayKAG).

Andererseits müssen die Vorauszahlungspflichtigen befürchten, ihre Vorauszahlungen endgültig zu verlieren, sofern die Vorteilsage bis zum 31. Dezember 2024 eintritt und die Kommune eine fiktive Abrechnung des endgültigen Beitrags vornimmt (Art. 19 Abs. 8 Satz 2 BayKAG). Das eine über den endgültigen Beitrag hinausgehende Vorauszahlung zu erstatten ist (Art. 19 Abs. 8 Satz 3 BayKAG), ist eine Selbstverständlichkeit.

Ein sachlicher Grund dafür, dass Straßenausbaumaßnahmen, die begonnen und mit einem Vorauszahlungsverlangen versehen worden sind, anders behandelt werden als Straßenbaumaßnahmen, die ebenfalls begonnen, für die aber keine Vorauszahlungen festgesetzt worden sind, ist nicht ersichtlich.<sup>36</sup> Ersterenfalls kommt aber eine volle Beitragserhebung nach „fiktiver Abrechnung“ in Betracht, letzterenfalls nicht mehr. In beiden Fallgruppen fehlt es an der Entstehung der sachlichen Beitragspflicht vor dem gesetzlich bestimmten Stichtag, so dass Gleiches grundlos ungleich behandelt wird.

<sup>36</sup> Die Begründung des Gesetzesentwurfs zur Änderung des Bayerischen Kommunalabgabengesetzes meint schlicht: „So soll sichergestellt werden, dass geleistete Vorauszahlungen auf den Beitrag für Straßenausbaubeitragsmaßnahmen trotz der Änderungen des Kommunalabgabengesetzes zunächst mindestens bis 31. Dezember 2024 in jedem Fall bei der Gemeinde verbleiben. Die Gemeinde hat es dann selbst in der Hand, ob sie die Vorauszahlungen endgültig behalten darf.“, s. Bayerischer Landtag, Drucksache 17/21586, S. 9 f.



Demgegenüber kann mit der hier vertretenen Differenzierung nach einem materiellen Kriterium die Verletzung der Abgabengerechtigkeit der bis zum definierten Termin beitragspflichtigen Grundstückseigentümer verhindert werden. Denn dann findet – ungeachtet einer bereits erfolgten Festsetzung – stets noch eine Beitragserhebung statt, wenn bis zum Stichtag die sachliche Beitragspflicht entstanden ist, und dann sind diesbezügliche Vorausleistungen stets mit der endgültigen Beitragspflicht zu verrechnen.

### III. Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie

Gemäß § 7 Abs. 1 Satz 3 ThürKAG sind zur Erhebung der Beiträge die Gemeinden<sup>37</sup> berechtigt (und verpflichtet). Für die betroffenen Gemeinden könnte in der Abschaffung der Straßenausbaubeitragserhebung ein nicht gerechtfertigter Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie in Form der Finanz-, speziell der Abgabenhoeheit liegen (vgl. Art. 91 Abs. 1, 93 Abs. 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen – ThürVerf; Art. 28 Abs. 2 Sätze 1 und 3 GG).

Die rückwirkende Beitragsabschaffung zum 1. Januar oder 1. April 2019 könnte ferner eine Verletzung von Vertrauensschutz zeitigen. Denn der sich aus dem Rechtsstaatsprinzip ableitende grundsätzliche Schutz des Vertrauens gegen nachträgliche Eingriffe des Gesetzgebers in der Vergangenheit angehörende Tatbestände wirkt auch zu Gunsten der Gemeinden und Gemeindeverbände (vgl. Art. 91 Abs. 1 ThürVerf i.V.m. Art. 44 Abs. 1 Satz 2, 47 Abs. 4 ThürVerf), soweit die ihnen gewährleistete Finanzhoheit reicht.<sup>38</sup> Insofern steht der Vertrauensschutz in einem engen Zusammenhang mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie.

#### 1. Gewährleistungsbereich der Selbstverwaltungsgarantie

Zwar stellt die kommunale Selbstverwaltungsgarantie zuvörderst eine institutionelle Verfassungsgarantie dar, die die Institution Gemeinde als politische

<sup>37</sup> Ggf. kann ein Beitragsbescheid auch von einer Verwaltungsgemeinschaft als Behörde der jeweiligen Gemeinde oder nach Aufgabenübertragung auf die Verwaltungsgemeinschaft erlassen werden, vgl. § 47 ThürKO.

<sup>38</sup> So ausdrücklich Thür. VerfGH, Urt. v. 23.04.2009 – 32/05 – juris Rn. 118; s. auch VerfGH RP NVwZ-RR 2008, 435 - LS.

Einheit gewährleistet, und dies, in den Worten des Bundesverfassungsgerichts, nicht individuell, sondern nur institutionell.<sup>39</sup> Dogmatisch lassen sich bei Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG die Rechtssubjekts- und die Rechtsinstitutionsgarantie unterscheiden. Jedoch enthalten Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG und die entsprechenden Gewährleistungen in den Landesverfassungen zugleich eine beschränkt subjektive Rechtsstellungsgarantie, aus der Abwehrrechte (vgl. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG) und auch Ansprüche abgeleitet werden können.<sup>40</sup> Diese „Rechtsdurchsetzungsgarantie“<sup>41</sup> eröffnet einer betroffenen Gemeinde Rechtsschutz gegenüber Verletzungen der objektiven Dimension der Rechtsinstitutionsgarantie. Dabei steht die kommunale Verfassungsbeschwerde im Vordergrund.<sup>42</sup>

#### *a) Finanzwirtschaftliche Eigenverantwortlichkeit*

Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie im Sinne von Art. 91 Abs. 1 Thür-Verf; Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG umfasst das Recht, in eigener Verantwortung alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze zu regeln.<sup>43</sup> Dabei bedeutet Eigenverantwortlichkeit, ohne staatliche Reglementierung über die Art und Weise der Aufgabenerledigung zu entscheiden, wozu auch die Frage der Finanzierung gehört. Der Bestand an Eigenverantwortung wird allgemein in sog. Gemeindehoheiten aufgegliedert, die den Wesenskern der Selbstverwaltung ausmachen.<sup>44</sup>

Im Fokus steht hier die Finanzhoheit der Gemeinde, d.h. das Recht der Gemeinden auf eine eigenverantwortliche Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft,<sup>45</sup> einschließlich der Verwaltung eigenen Vermögens.<sup>46</sup> Sie ist als spezielle Ausprägung des Selbstverwaltungsrechts seit 1994 durch Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG ausdrücklich garantiert, ist dem Bereich der Eigenverantwortlichkeit zuzurechnen<sup>47</sup> und gehört in ihrem Grundbestand zum Kernbereich der Selbstverwaltung, während die Einzelausformungen dem Randbereich zuzuordnen

<sup>39</sup> Vgl. BVerfGE 86, 90 (107).

<sup>40</sup> So auch *Nierhaus/Engels*, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 41 ff.

<sup>41</sup> *Mehde*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 45.

<sup>42</sup> Vgl. auch BVerfGE 56, 298 (312 f.).

<sup>43</sup> S. auch BVerfGE 83, 37 (54).

<sup>44</sup> *Nierhaus/Engels*, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 53.

<sup>45</sup> Vgl. bereits BVerfG NVwZ 1987, 123 (123).

<sup>46</sup> BVerfG NVwZ 1999, 520 (521).

<sup>47</sup> BVerfG NVwZ 1999, 520 (521).

sind.<sup>48</sup> Das betrifft die Abgabenhöhe, die als grundsätzliche, wenn auch gesetzlich ausgestaltete Befugnis gewährleistet, die Gemeindeeinwohner zu den durch gemeindliche Leistungen und Einrichtungen entstehenden Lasten heranzuziehen.<sup>49</sup> So normiert Art. 93 Abs. 2 ThürVerf ausdrücklich, dass die Gemeinden und Landkreise das Recht besitzen, eigene Steuern und andere Abgaben nach Maßgabe der Gesetze zu erheben.

Vorliegend steht das gemeindliche Recht inmitten, die Finanzierung von Straßenausbaumaßnahmen durch Beitragserhebung auf die anliegenden Grundstückseigentümer umzulegen, soweit diese durch das Gemeindehandeln einen zurechenbaren Vorteil erhalten. Dieses Recht einer eigenverantwortlichen Finanzierungsmöglichkeit über spezielle Entgeltabgaben, also Beiträge und Gebühren, wird von der kommunalen Abgabenhöhe umfasst.

#### *b) Die Finanzausstattung als Teil der Selbstverwaltungsgarantie*

Der kommunalen Aufgabenverantwortung für die „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ folgt ein Finanzierungsanspruch gegen das Land nach. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht für das Bundesrecht bislang offen gelassen, ob die Finanzhoheit das Recht auf eine angemessene Finanzausstattung und/oder auf eine Mindestausstattung umfasst.<sup>50</sup> Mit Blick auf die landesverfassungsrechtlichen Regelungen ist zunächst von einem Recht auf eine aufgabengerechte, angemessene Finanzausstattung auszugehen.<sup>51</sup> So garantiert Art. 93 Abs. 3 ThürVerf eine Beteiligung der Gemeinden an den Steuereinnahmen des Landes „unter Berücksichtigung der Aufgaben des Landes im Rahmen des Gemeindefinanzausgleichs“.

Darüber hinaus umfasst die Selbstverwaltungsgarantie auch gewisse Mindestgarantien im Hinblick auf die Finanzausstattung: So müssen den Kommunen jedenfalls Mittel in einem Umfang zur Verfügung stehen, die es ihnen ermöglichen, neben den Pflichtaufgaben noch „ein Mindestmaß an freiwilligen

<sup>48</sup> BVerfG NVwZ 2010, 895 (897 f.).

<sup>49</sup> Nierhaus/Engels, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 53 m.w.N.

<sup>50</sup> Vgl. BVerfGE 71, 25 (36 f.); BVerfG NVwZ 2008, 183 (185).

<sup>51</sup> In diesem Sinne auch Thür. VerfGH KommJur 2012, 14 – 1. Leitsatz; BVerwG KommJur 2011, 424 (426); NVwZ 1999, 883 (885); NVwZ-RR 2008, 131 (131) – „aufgabenadäquate Finanzausstattung“; Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, 15. Aufl. München 2018, Art. 28 Rn. 28; Henneke, Der Landkreis 1993, 212 (212).

Selbstverwaltungsaufgaben zu erledigen“.<sup>52</sup> Der Aussagegehalt dieses Anspruchs beschränkt sich damit auf das Verhältnis der für Pflichtaufgaben und für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben zur Verfügung stehenden Mittel.<sup>53</sup> Verlangt ist danach eine „freie Spitze“, d.h. ein Überschuss der Einnahmen gegenüber den Ausgaben für Pflichtaufgaben aller Art. In diesem Sinne garantiert das Land nach Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf, „dass die kommunalen Träger der Selbstverwaltung ihre Aufgaben erfüllen können“.

Nach Auffassung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs handelt es sich um zwei gesonderte Ansprüche, wobei sich die abwägungsfeste Mindestausstattung allein nach der Kostenbelastung und der Finanzkraft der Kommunen bestimmt und die darüber hinaus gehende angemessene Ausstattung sich zudem nach den Einnahmen des Landes richtet, also von dessen Leistungskraft abhängig ist (sog. Leistungsfähigkeitsvorbehalt).<sup>54</sup> „In ihrem Kernbereich garantiert die Norm den Kommunen die Mittel, die ihnen die Erfüllung aller ihrer Pflichtaufgaben und eines Mindestmaßes an freiwilligen Aufgaben ermöglichen. Über diese Mindestausstattung hinaus gebietet die Vorschrift in ihrem Randbereich, die Kommunen in angemessenem Umfang an den Einnahmen des Landes zu beteiligen. Aus diesen unterschiedlichen Garantien folgen die Parameter, nach denen die den Gemeinden und Landkreisen zu gewährenden Mittel zu bemessen sind. Die Mindestausstattung bestimmt sich allein nach der Kostenbelastung und der Finanzkraft der Kommunen. Die darüber hinaus gehende angemessene Ausstattung richtet sich zudem nach den Einnahmen des Landes, ist also von dessen Leistungskraft abhängig.“<sup>55</sup>

### *c) Das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip*

Vor den allgemeinen Finanzausstattungsanspruch tritt im Fall der Aufgabenübertragung das speziellere Recht auf einen Mehrbelastungsausgleich. Das sog. Konnexitätsprinzip wurde im Jahre 1993 in Art. 91 Abs. 3 und Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf verankert. Danach können den Gemeinden und Gemeindeverbänden aufgrund eines Gesetzes staatliche Aufgaben zur Erfüllung

<sup>52</sup> Vgl. Thür. VerfGH KommJur 2012, 14 (17 f.); auch BVerwGE 145, 378 (384).

<sup>53</sup> Thür. VerfGH KommJur 2012, 14 (17).

<sup>54</sup> Thür. VerfGH NVwZ-RR 2005, 665 (667 ff.); KommJur 2012, 14 (17 f.).

<sup>55</sup> Thür. VerfGH KommJur 2012, 14 (17 f.) m.w.N.

nach Weisung übertragen werden (Art. 91 Abs. 3 ThürVerf). Sollte diese Übertragung zu einer Mehrbelastung der Kommunen führen, ist ein angemessener finanzieller Ausgleich zu schaffen (Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf). Der Mehrbelastungsausgleich und der Finanzausgleich stehen selbstständig nebeneinander.<sup>56</sup>

Die Regelung ist tatbestandlich auf die Übertragung staatlicher Aufgaben beschränkt und sieht in der Rechtsfolge einen vollen Kostenausgleich vor. So stellt der Thüringer Verfassungsgerichtshof fest, dass die Pflicht zum Mehrbelastungsausgleich nur für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises bestehe. Insoweit gewährleiste ein striktes Konnexitätsprinzip einen effektiven Schutz des Selbstverwaltungsrechts vor der Kommunalisierung staatlicher Aufgaben.<sup>57</sup> Dieser obligatorische Mehrbelastungsausgleich sei nicht an die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes gebunden, sondern leistungskraftunabhängig.<sup>58</sup> Demgegenüber gewährleiste Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf für den Bereich der Selbstverwaltungsaufgaben keinen vollständigen Ausgleich, sondern sichere „lediglich die Finanzausstattung, die ihnen die Erfüllung eines Mindestmaßes an freiwilligen Ausgaben ermöglicht“.<sup>59</sup>

## 2. Beeinträchtigung

Der geplante Gesetzesentwurf zielt unmittelbar auf die Abschaffung der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen durch die Gemeinden. Betroffen wird damit nicht die gemeindliche Aufgabe, sondern deren Refinanzierung.

### *a) Eingriff in die Finanz- und Abgabenhöhe*

Den Kommunen soll es mit Inkrafttreten der Änderung verboten werden, die Finanzierungslast von Ausbaumaßnahmen anteilig durch Beiträge auf die dinglich berechtigten Anlieger umzulegen. Finalität und Unmittelbarkeit des Eingriffs liegen daher vor. Darüber hinaus liegt der Eingriff in einem formellen Gesetz, so dass er auch rechtliche Qualität besitzt. Die ab dem Stichtag verbotene Beitragserhebung kann zudem auch von der Rechtsaufsicht mit Befehl

<sup>56</sup> Vgl. Thür. VerfGH NVwZ-RR 2005, 665 (667).

<sup>57</sup> Thür. VerfGH NVwZ-RR 2005, 665 (669).

<sup>58</sup> Thür. VerfGH NVwZ-RR 2005, 665 (670).

<sup>59</sup> Thür. VerfGH KommJur 2012, 14 (17 f.).

und Zwang durchgesetzt werden. Durch den Entzug des bisher eröffneten Ermessens der Gemeinden hinsichtlich der Refinanzierung der Investitionsmaßnahmen im Bereich des Straßenbaus wird daher in die verfassungsfest geschützte kommunale Autonomie, ohne staatliche Reglementierung über die Art und Weise der Aufgabenerledigung und ihrer Finanzierung zu entscheiden, eingegriffen.<sup>60</sup>

Da die Aufgabe des Ortsstraßenbaus von der geplanten Änderung des ThürKAG nicht berührt wird, müssen die Gemeinden entweder mangels Deckungsbeitrags zwangsläufig die Ausbautätigkeit reduzieren oder den Aufwand aus allgemeinen Haushaltsmitteln decken. Dadurch strahlt die gesetzliche Abschaffung der Straßenausbaubeiträge auf weitere, ganz andere Bereiche der Selbstverwaltungsgarantie aus und beeinträchtigt die gemeindliche Eigenverantwortlichkeit ggf. über die Finanz- bzw. Abgabenhöhe hinaus.

Fraglich ist, ob dieser Eingriff in den Kern- oder in den Randbereich der Eigenverantwortlichkeit erfolgt, da nur der zweite Fall einer Rechtfertigung zugänglich ist, während Eingriffe in den Kernbereich der Selbstverwaltung generell unzulässig sind. Dabei bildet der Kernbereich den unantastbaren Wesensgehalt der Selbstverwaltung und damit die äußerste Schranke für den Gesetzgeber.<sup>61</sup> Was zum Kernbereich der Selbstverwaltung und insbesondere der Finanz- bzw. Abgabenhöhe zählt, ist bisher nicht eindeutig entschieden. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts darf die Selbstverwaltung weder völlig beseitigt oder ausgehöhlt werden und den Gemeinden nicht die Gelegenheit zu kraftvoller Betätigung genommen werden, so dass sie nur noch ein Schattendasein führen können.<sup>62</sup>

Ob der Entzug der Finanzierungsmöglichkeit des Straßenausbaus durch Beiträge die gemeindliche Abgabenhöhe dergestalt aushöhlt, erscheint sehr fraglich. Die Subtraktionsmethode, die im Wege einer bilanzierenden Bewertung danach fragt, welche Handlungsmöglichkeiten der Gemeinde nach dem Aufgabenentzug, hier besser dem Entzug der Finanzierungsmöglichkeit durch

<sup>60</sup> Thür. VerfGH, Urt. v. 23.04.2009 – 32/05 – juris Rn. 129.

<sup>61</sup> Vgl. *Nierhaus/Engels*, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 64.

<sup>62</sup> Vgl. BVerfGE 1, 167 (174 f.); 38, 258 (278 f.); 56, 298 (313); 76, 107 (118).

Beiträge für die Aufgabe des Straßenausbaus, noch verbleiben,<sup>63</sup> bleibt unergiebig. Denn der Landesgesetzgeber greift auf das Potpourri kommunaler Abgaben nur punktuell für eine spezielle Abgabenart zu.

Da die Abschaffung der Beiträge in Thüringen nicht vollständig, sondern nur bezogen auf den Straßenausbau erfolgen soll und die Straßenausbaubeiträge ohnehin nie eine Vollfinanzierung der Maßnahmen ergeben haben, ist davon auszugehen, dass die gesetzliche Abschaffung der Straßenausbaubeitragserhebung nicht zu einer Entmündigung der Gemeinden dergestalt führt, dass der Kernbereich der Abgabenhoeheit vollständig ausgehöhlt würde. Der Eingriff verbleibt mithin im Randbereich der Abgabenhoeheit und ist somit einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung zugänglich.

#### *b) Betroffenheit der Ausstattungsgarantie*

Die Straßenbaulast für Gemeindestraßen und ggf. für Ortsdurchfahrten obliegt gemäß § 43 Abs. 1 Satz 3 u. Abs. 2 Thüringer Straßengesetz (ThürStrG) den Gemeinden. Gemäß § 9 Abs. 1 Satz 2 ThürStrG haben die Träger der Straßenbaulast nach ihrer Leistungsfähigkeit die Straßen in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden Zustand zu bauen, zu unterhalten, zu erweitern oder sonst zu verbessern. Es handelt sich dabei um eine pflichtige Selbstverwaltungsangelegenheit der Straßenbaubehörde (§ 47 Abs. 1 u. 2 ThürStrG) unter Rechtsaufsicht (§ 48 Abs. 1 Satz 2 ThürStrG).

Entsprechend der Zuordnung des Ortsstraßenbaus zur Aufgabenkategorie der Selbstverwaltungsangelegenheiten müssen daher entsprechende Bedarfe im Mechanismus des Gemeindefinanzausgleichs berücksichtigt werden, wenn und soweit sie nicht durch andere Einnahmen wie Entgeltabgaben gedeckt werden. Indem der Landesgesetzgeber die Aufgabe nicht antastet, wohl aber die konkrete Refinanzierungsquelle schließt, verändert er die Bemessungsgrundlage des kommunalen Finanzausgleichs. Wenn und weil diese Veränderung in Gestalt der Abschaffung der Straßenausbaubeiträge wirtschaftliche Relevanz für die Kommunalhaushalte entfaltet, wird dadurch der verfassungsfeste Ausstattungsanspruch aktiviert.

---

<sup>63</sup> Vgl. BVerwGE 6, 19 (25); 6, 342 (345).

### *c) Kein Anwendungsfall der Konnexitätsregelung*

Bei der Straßenbaulast handelt es sich um eine pflichtige Aufgabe des eigenen Wirkungskreises (vgl. § 2 Abs. 3 ThürKO). Zudem soll diese Aufgabe nicht erst übertragen werden, sondern den Kommunen wird umgekehrt das Recht genommen, Beiträge zur Refinanzierung einzunehmen. Eine Ausgleichspflicht des Landes aus Art. 91 Abs. 3 i.V.m. Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf greift daher nicht durch. Es liegt kein Anwendungsfall der Konnexitätsregelung vor.

### **3. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung**

Die kommunalen Hoheiten werden ausweislich Art. 91 Abs. 1 ThürVerf und auch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG allgemein und die Abgabenhoeheit gemäß Art. 93 Abs. 2 ThürVerf speziell nur „im Rahmen der Gesetze“ garantiert, was einen allgemeinen Gesetzesvorbehalt darstellt.<sup>64</sup> Der Gesetzesvorbehalt bezieht sich dabei sowohl auf die Universalität als auch auf die Eigenverantwortlichkeit und erfasst somit insbesondere auch die Art und Weise der Erledigung,<sup>65</sup> worunter auch die Finanzierung der Aufgabe fällt. Ein Parlamentsgesetz zur Änderung des ThürKAG erfüllt die Voraussetzungen dieses allgemeinen Gesetzesvorbehalts.

In materiell-rechtlicher Hinsicht erfordert die Verfassungsmäßigkeit der Regelung, dass sie Verfassungswerten und -prinzipien nicht widerspricht. Insbesondere bedürfen gesetzliche Eingriffe in das Selbstverwaltungsrecht der sachlichen Rechtfertigung durch Gründe des Allgemeinwohls, wobei der Maßstab der Beurteilung der tragfähigen Gründe des Gemeinwohls strenger wird, je schwerwiegender der Eingriff ist.<sup>66</sup> Insofern müssen gesetzgeberische Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie insbesondere dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügen, d.h. der Gesetzgeber darf nur soweit in das Recht der Gemeinden eingreifen, wie es notwendig ist, um dem überörtlichen Gemeinwohlbelang gerecht zu werden und zur Durchsetzung zu verhelfen.<sup>67</sup>

<sup>64</sup> Jarass/Pieroth, GG, Art. 28 Rn. 38; Nierhaus/Engels, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 59 ff.

<sup>65</sup> Vgl. BVerfGE 56, 298 (312); 107, 1 (12).

<sup>66</sup> Vgl. BVerfG NJW 1952, 577 (577); BVerwG NVwZ 1984, 378 (378 f.).

<sup>67</sup> Thür. VerfGH, Ur. v. 23.04.2009 – 32/05 – juris Rn. 130.



*a) Die allgemeine Beitragsfreiheit als Rechtfertigungsgrund*

Der Thüringer Verfassungsgerichtshof verlangt als Eingriffszweck einen überörtlichen Gemeinwohlbelang, der in Abgrenzung zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu definieren sei. „Der Begriff des Gemeinwohls beinhaltet insoweit weniger Elemente des Nutzens für die Allgemeinheit, sondern ist, soweit es auf den Begriff zur Rechtfertigung von Eingriffen in die kommunale Selbstverwaltung ankommt, in Abgrenzung zu den örtlichen Belangen zu definieren. Danach obliegt den Gemeinden der Zugriff auf die Regelung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. Eingriffe sind durch Belange gerechtfertigt, die sich nicht in der Regelung dieser örtlichen Angelegenheiten beschränken.“<sup>68</sup>

Im vorliegenden Zusammenhang ist zunächst zu bedenken, dass die Auswirkungen der Beitragsabschaffung sehr wohl die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft treffen, also gerade diejenigen Bedürfnisse und Interessen betreffen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln und zu dieser einen spezifischen Bezug haben.<sup>69</sup> Denn die Abschaffung der Beitragserhebung für den Straßenausbau von Ortsstraßen kommt in allererster Linie den Anliegern zugute und belastet die Haushalte der Gemeinden.

Jedoch ist zu beachten, dass sich das gesetzgeberische Ziel hier nicht auf die Regelung einer örtlichen Angelegenheit beschränken will. Vielmehr soll landesweit in allen Gemeinden die Entlastung von Grundstückseigentümern aus strukturpolitischen Gründen vorangetrieben werden. Betroffen sind somit alle Grundstückseigentümer in Thüringen, nicht nur solche einzelner Gemeinden, und zudem auch alle Gemeinden des Freistaats. Ebenso wie der Gesetzgeber eine Beitragserhebungspflicht statuieren kann,<sup>70</sup> vermag er diese auch wieder aufzuheben. Die grundlegende Ordnung der Finanzierung kommunaler Aufgabenerfüllung ist dem Landesgesetzgeber überantwortet. Aufgerufen ist damit ein überörtlicher Gemeinwohlbelang und zugleich ein legitimer öffentlicher Zweck für die Gesetzesreform.<sup>71</sup>

Nach § 7 Abs. 1 Satz 4 ThürKAG können Gemeinden unter bestimmten Voraussetzungen von der Erhebung der Ausbaubeiträge absehen, was dazu

<sup>68</sup> Thür. VerfGH, Ur. v. 23.04.2009 – 32/05 – juris Rn. 131.

<sup>69</sup> BVerfGE 79, 127 (151 f.).

<sup>70</sup> Dazu OVG Weimar LKV 2006, 178 (179 f.).

<sup>71</sup> So auch Thür. VerfGH, Ur. v. 23.04.2009 – 32/05 – juris Rn. 132 ff.

führt, dass nur einige wohlhabende Gemeinden die Beitragserhebung aufgeben können. Damit ist die Entscheidung bislang auf die Willensbildung der örtlichen Ebene verlagert worden. Während der Zweck dieser Regelung über einen Beitragsverzicht in der „Flexibilisierung der Beitragserhebung unter Berücksichtigung der konkreten örtlichen Verhältnisse“ gesehen worden ist,<sup>72</sup> geht es nun mit der vollständigen Abschaffung der Straßenausbaubeiträge um überörtliche, landesweite Interessen.

#### *b) Das Gewicht der Abgabenhöhe*

Im Hinblick auf die Eigenverantwortlichkeit sind Beeinträchtigungen jenseits des Kernbereichs daraufhin zu überprüfen, ob den Gemeinden ein hinreichender Spielraum bei der Aufgabenwahrnehmung verbleibt.<sup>73</sup> Der Gesetzgeber hat dabei den verfassungsgewollten prinzipiellen Vorrang einer dezentralen, also gemeindlichen, vor einer zentral und damit staatlich determinierten Aufgabenwahrnehmung zu berücksichtigen.<sup>74</sup> Inhaltliche Vorgaben bedürfen damit eines gemeinwohlorientierten rechtfertigenden Grundes, insbesondere etwa durch das Ziel, eine ordnungsgemäße Aufgabenwahrnehmung sicherzustellen.<sup>75</sup> Sie sind zu beschränken auf dasjenige, was der Gesetzgeber zur Wahrung des jeweiligen Gemeinwohlbelangs für erforderlich halten kann, wobei er angesichts der unterschiedlichen Ausdehnung, Einwohnerzahl und Struktur der Gemeinden typisieren darf und auch im Übrigen einen grundsätzlich weiten Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum hat.<sup>76</sup> Aus diesem Grund findet auch bei gesetzlichen Reglementierungen der Eigenverantwortlichkeit nur eine gerichtliche Vertretbarkeitskontrolle statt.<sup>77</sup>

<sup>72</sup> Änderungsantrag der Fraktionen DIE LINKE, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung – Vorlage 6/2312 zur Drucksache 6/2990.

<sup>73</sup> BVerfGE 83, 363 (385 ff.); 91, 228 (241).

<sup>74</sup> BVerfG NVwZ 2008, 183 (186).

<sup>75</sup> BVerfG NVwZ 2008, 183 (186).

<sup>76</sup> BVerfG NVwZ 1992, 365 (367); BVerfG NVwZ 2008, 183 (186).

<sup>77</sup> Burgi, Kommunalrecht, 5. Aufl. 2015, § 6 Rn. 45.

aa) Unverhältnismäßigkeit der Beeinträchtigung

Die beabsichtigte Gesetzesreform ist grundsätzlich geeignet, den vorgestellten Zweck zu erreichen, da sie diesen zumindest fördert. Durch eine flächendeckende, zwingende Beitragsabschaffung werden die Grundstückseigentümer entlastet.

Die Maßnahme ist erforderlich, wenn es kein gleich wirksames, die Rechte der Gemeinden aber weniger beschneidendes und damit milderes Mittel gibt. Dabei muss jedoch zumindest ein gewisser gesetzgeberischer Gestaltungsspielraum verbleiben. Ein milderes, aber weniger eingreifendes Mittel als die landesweite Abschaffung von Straßenausbaubeiträgen ist nicht ersichtlich. Insbesondere ist die vorige Lösung einer Freistellung der Gemeinden von der Erhebungspflicht unter bestimmten Voraussetzungen nicht gleich geeignet zur Zielerreichung, da sie zu einer je nach Gemeinde divergierenden Handhabung der Beitragserhebung führt.

In Bezug auf die Angemessenheit der Abschaffung von Straßenausbaubeiträgen ist schließlich im Wege einer umfassenden Interessenbetrachtung zwischen den divergierenden Belangen abzuwägen und ggf. ein interessengerechter Ausgleich zu finden. Dabei schlagen auf Seiten der Gemeinden deren Abgabenhöhe und Finanzausstattung zu Buche, denen sowohl das abstrakte staatliche (Landes-)Interesse zur Ausnutzung des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums als auch das konkrete Interesse an einer finanziellen Entlastung der Grundstückseigentümer gegenübersteht.

Im Ausgangspunkt ist festzustellen, dass mit den Gemeinden der Gesetzesänderung zwar die Möglichkeit einer Beitragserhebung für Maßnahmen des Straßenausbaus genommen wird, die Aufgabe des Straßenausbaus allerdings unverändert im kommunalen Aufgabenportfolio verbleibt. Insofern stellt die geplante Gesetzesreform keinen Aufgabenentzug dar.

Zudem ist in die Abwägung einzubeziehen, dass der Landesgesetzgeber keine Verbesserung der Aufgabenwahrnehmung intendiert, sondern ausschließlich eine finanzielle Entlastung der Grundstückseigentümer bei fortbestehender kommunaler Aufgabenverantwortung bezweckt. Die gemeindliche Abgabenhöhe wird mithin beeinträchtigt, um die Entstehung von landespolitisch als unzumutbar eingeschätzten Beitragslasten der Grundstückseigentümer zu verhindern.

Den „Preis“ für dieses landesgesetzgeberische Anliegen zahlen die Gemeinden, denen ein wesentliches Element der Refinanzierung von Straßenausbaukosten genommen wird. Insofern ist zu berücksichtigen, dass vorliegend – anders als bei der Abschaffung von Anschlussbeiträgen für leitungsgebundene Einrichtungen – kein Ausweichen in eine andere Abgabenart, kein Systemwechsel von Beiträgen zu Gebühren o.ä. möglich ist.<sup>78</sup> Der Gemeinde sind abgabenrechtlich die Hände gebunden.

Schließlich verbleiben die finanziellen Einbußen und der Zugriff auf die Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung nicht zwingend im Aufgabenfeld des Ortsstraßenbaus, sondern reichen darüber hinaus in alle anderen Selbstverwaltungsangelegenheiten. Denn infolge des ersatzlosen Wegfalls der Ausbaubeiträge müssen diesbezügliche Straßenausbaumaßnahmen aus dem allgemeinen Haushalt finanziert werden und sind damit dem Erfordernis ortspolitischer Priorisierung von Projekten unterworfen. Wenn und soweit der Zustand der Ortsstraßen faktische oder gar rechtliche Erneuerungszwänge auslöst, wird die gemeindliche Autonomie, verstanden als Hoheit über Ob und Wie der Aufgabenwahrnehmung selbst zu entscheiden, ausgeschaltet. Es ist kein sachlicher Grund erkennbar, warum dieses „Geschäft zulasten Dritter“ für sich betrachtet gerechtfertigt sein könnte.

bb) Erfordernis eines finanziellen Ausgleichs durch das Land

Da das Land die Intensität des Eingriffs in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie nicht verringern kann, ohne sein Ziel zu verfehlen, kommt als Mittel zur Herbeiführung der Angemessenheit allein ein finanzieller Ausgleich in Betracht. Wenn den Gemeinden die Eigenverantwortlichkeit in der Aufgabenwahrnehmung im Allgemeinen und im Straßenausbau im Besonderen erhalten werden soll, muss der Landesgesetzgeber sicherstellen, dass die aus der Abschaffung der Straßenausbaubeiträge erwachsenden Entscheidungszwänge auf der Ortsebene nicht entstehen. Das kann er durch eine laufende Kompensation des Beitragsausfalls erreichen.<sup>79</sup>

<sup>78</sup> So die Fallgestaltung in Thür. VerFGH, UrT. v. 23.04.2009 – 32/05 – juris Rn. 137 ff.  
<sup>79</sup> Vgl. Thür. VerFGH, UrT. v. 23.04.2009 – 32/05 – juris Rn. 140: „Entscheidend dabei ist letztlich, dass der Gesetzgeber die angestrebte finanzielle Entlastung der Grundstückseigentümer nicht mit einer bleibenden Belastung der Gemeinden zu erreichen versucht.“

Vor diesem Hintergrund erscheint es angemessen, wenn der Landesgesetzgeber die Eigenverantwortlichkeit der kommunalen Selbstverwaltungsträger dadurch wahrt, dass er die wirtschaftliche Basis erhält. Wenn und weil der Entzug der Beitragsfinanzierung für den Straßenausbau für die gemeindliche Haushaltswirtschaft eine relevante Größenordnung hat und das ohnehin knapp bemessene Budget für Selbstverwaltungsaufgaben betrifft, steht der Landesgesetzgeber unter Ausgleichszwang. Der Rückbezug auf die finanzielle Ausstattung der Gemeinden schafft die Voraussetzung für die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie.

### *c) Umfang kommunalen Kompensationsbedarfs*

Um einen interessengerechten Ausgleich zwischen kommunalen und staatlichen Belangen herbeizuführen, ist zwischen den verschiedenen Fallkonstellationen von zukünftigen, bereits begonnenen und bereits abgeschlossenen Ausbaumaßnahmen zu differenzieren. Hinzu kommt der Umgang mit Vorausleistungen.

#### *aa) Zukünftige Ausbaumaßnahmen*

Die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge greift in die kommunale Eigenverantwortlichkeit solange ein, wie sie aufrechterhalten wird. Da der Bestand kommunaler Aufgaben durch die beabsichtigte Änderung des ThürKAG nicht berührt wird, wird die Finanz- bzw. Abgabehoheit in dem Maße beeinträchtigt, wie die Aufgabenrefinanzierung durch Beiträge ausfällt. Deshalb ist eine alternative Finanzierungsmöglichkeit oder eine anderweitige finanzielle Kompensation im Hinblick auf zukünftige, derzeit noch nicht absehbare Ausbaumaßnahmen verfassungsrechtlich zwingend geboten. Der Verschleiß der Ortsstraßen erfolgt ungeachtet der Refinanzierung immerfort und erfordert daher nie endend kommunalen Straßenbau, und damit korrespondierend staatliche Finanzmittel. Die Abschaffung der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen begründet für das Land eine finanzielle „Ewigkeitslast“.

### bb) Vor dem Stichtag begonnene Ausbaumaßnahmen

Für zum Zeitpunkt der Gesetzesänderung bereits begonnene, aber noch nicht in der Phase der Beitragsfestsetzung und -erhebung angekommene Ausbaumaßnahmen ist kennzeichnend, dass die sachliche Beitragspflicht, die neben der endgültigen Herstellung der Anlage und dem Vorliegen einer wirksamen Satzung auch eine ordnungsgemäße Widmung und den Grunderwerb voraussetzt,<sup>80</sup> noch nicht entstanden ist. Jedoch ist in der Gemeinde durch den Beginn des Ausbaus bereits ein Investitionsaufwand entstanden. Hier kann weiter differenziert werden, wie der Beginn der Ausbaumaßnahme zu fassen ist, insbesondere, ob insoweit bereits das Entstehen von Planungskosten ausreicht oder die konkrete Baumaßnahme begonnen worden sein muss.

Die Gemeinde hat in der Regel die Ausbaumaßnahme in dem Vertrauen begonnen, diese im Wege der Beitragserhebung refinanzieren zu können. Insofern handelt es sich bei der Gesetzesänderung um einen Fall der unechten Rückwirkung, da die Gesetzesänderung an einen in der Vergangenheit beginnenden, noch nicht abgeschlossenen Tatbestand anknüpft und für diesen geänderte Rechtsfolgen vorsieht (tatbestandliche Rückanknüpfung).<sup>81</sup>

Die unechte Rückwirkung kann sich als zulässig erweisen, wenn der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und Aspekte des Vertrauensschutzes hinreichend beachtet werden.<sup>82</sup> Hinsichtlich der Angemessenheit verbleibt es bei der Erwägung, dass den finanziellen Interessen und dem Vertrauen der Gemeinden in die Möglichkeit einer Ausbaufinanzierung durch Beiträge nur genüge getan ist, soweit eine anderweitige Refinanzierung sichergestellt wird. Sollte die gesetzgeberische Maßnahme die Gemeinden mit den Kosten für bereits begonnene Ausbaumaßnahmen belasten, wäre dies sowohl unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten als auch unter Vertrauensschutzerwägungen verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen.

Für die Schutzbedürftigkeit gemeindlichen Vertrauens kommt es nicht darauf an, ab welchem Zeitpunkt das gesetzgeberische Ziel erkennbar war, die Aus-

<sup>80</sup> S. zu den einzelnen Anforderungen: *Drießhaus*, Kommunalabgabenrecht, § 8 Rn. 487 ff.; zur Unerheblichkeit der Reihenfolge der Voraussetzungserfüllung, s. BVerwG, Beschl. v. 30.01.2018 – 9 B 10.17 – juris Rn. 5 f.

<sup>81</sup> Vgl. auch BVerfGE 97, 67 (78 f.).

<sup>82</sup> *Sachs*, in: ders., GG, Art. 20 Rn. 136 f.

baubeitragserhebung abzuschaffen. Denn wegen der verbleibenden Straßen-  
ausbauaufgabe konnten die Träger der Straßenbaulast – auch in Kenntnis der  
gesetzgeberischen Absicht – nicht mit gebotenen Ausbaumaßnahmen warten  
und damit die ihnen kraft Gesetzes obliegende Aufgabe „schleifen“ lassen, bis  
eine gesetzliche Regelung der Straßenausbaufinanzierung endgültig vorliegt.  
Vielmehr durften die Gemeinden auch nach der Einbringung des ersten ein-  
schlägigen Gesetzesentwurfs zur Abschaffung der Ausbaubeitragserhebung  
damit rechnen, dass ihnen das Land eine Möglichkeit der Refinanzierung er-  
öffnen bzw. den Ausfall kompensieren würde. Im Ergebnis ist also auch der  
Aufwand für die bereits begonnenen Ausbaumaßnahmen in die Ausstattungs-  
regelung einzubeziehen.

#### cc) Vor dem Stichtag beendete Ausbaumaßnahmen

Bei den beendeten Ausbaumaßnahmen handelt es sich um solche Maßnah-  
men, bei denen die sachliche Beitragspflicht zum Zeitpunkt der Gesetzesän-  
derung bereits entstanden ist, aber Festsetzung und Erhebung der Straßen-  
ausbaubeiträge noch nicht (vollständig) durchgeführt worden sind. Nach hier  
vertreter Ansicht sind alle diesbezüglichen Straßenausbaumaßnahmen aus  
Gründen der Abgabengerechtigkeit entweder nach altem Recht abzuwickeln,  
d.h. die bevorteilten Grundstückseigentümer sind noch zu Straßenausbaubei-  
trägen heranzuziehen, oder vollständig rückabzuwickeln.

Wenn der Thüringische Landesgesetzgeber jedoch entsprechend dem baye-  
rischen Modell vorgehen will, ist zwischen solchen Ausbaumaßnahmen, deren  
Kosten durch Beitragsbescheid bis einschließlich 31. Dezember 2018/31.  
März 2019 festgesetzt und bekannt gegeben worden ist, und solchen Maß-  
nahmen, deren Beitragsfestsetzung und Bekanntgabe erst ab dem 1. Januar  
bzw. 1. April 2019 erfolgte, zu unterscheiden.

(1) Bekanntgabe des Beitragsbescheides bis einschließlich 31.12.2018 bzw.  
31.3.2019

Für die Beitragsbescheide, die bis einschließlich Ende des Jahres 2018 bzw.  
Ende März 2019 festgesetzt und bekanntgegeben wurden, mithin neben der  
sachlichen auch die persönliche Beitragspflicht vor dem Stichtag eingetreten

ist, verbleibt es dann bei den Regelungen der alten Rechtslage. Insofern haben die Gemeinden diese bereits erlassenen Bescheide uneingeschränkt durchzusetzen und die Beiträge einzufordern.

Dies gilt für die bestandskräftigen Bescheide, aber im Interesse der Rechtssicherheit auch für solche, die infolge eines Aussetzungsantrages gemäß § 80 Abs. 4 Satz 1 VwGO oder eines Anordnungsantrages gemäß § 80 Abs. 5 Satz 1, 1. Halbs. VwGO noch nicht vollzogen werden können. Laufende Rechtsbehelfs- und Klageverfahren sind ordnungsgemäß unter Anwendung der alten Rechtslage zu beenden. Dasselbe gilt für zunächst rechtswidrig festgesetzte und angefochtene Beitragsbescheide, deren Fehlerhaftigkeit jedoch geheilt werden kann. Wenn eine Heilung ab Änderung der Gesetzeslage zum Stichtag nicht mehr möglich wäre, entstünde eine Ungleichbehandlung der Abgabepflichtigen aus einer bestimmten Ausbaumaßnahme.

Sollte die gesetzliche Lösung gleichwohl dahingehen, diese rechtswidrigen angefochtenen Bescheide entsprechend dem Grundsatz der freien Rücknehmbarkeit gemäß § 48 Abs. 1 Satz 1 ThürVwVfG zurückzunehmen und eventuell vereinnahmte Beiträge zurückzuerstatten, müsste dieser Beitragsausfall der Gemeinden ebenfalls vom Land kompensiert werden. Zwar lag es insofern in der Risikosphäre der Gemeinde, dass der Beitragsbescheid zunächst rechtswidrig erlassen wurde. Jedoch hindert dies zum einen nicht die Wirksamkeit und Bestandskraft dieser Bescheide.<sup>83</sup> Zum anderen würde den Gemeinden mit der Gesetzesänderung die Möglichkeit der rückwirkenden Heilung dieser Bescheide oder auch des Neuerlasses genommen, so dass es sich in diesen Fällen für die Gemeinden um einen wegen der Gesetzesänderung entgangenen Beitrag handelt, der insofern kompensiert werden muss.

(2) Bekanntgabe des Beitragsbescheides ab 1.1.2019 bzw. 1.4.2019

Für Beitragsbescheide, die erst nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung bekanntgegeben worden sind, mithin die persönliche Beitragspflicht erst nach dem Zeitpunkt der Gesetzesänderung entstanden ist, ist in der bayerischen Vorschrift eine gesetzliche Aufhebungspflicht vorgesehen. Zudem wird den

<sup>83</sup> Vgl. § 43 Abs. 2 ThürVwVfG.



Gemeinden verwehrt, ab dem gesetzlich bestimmten Stichtag weiterhin Ausbaubeiträge bei entstandener sachlicher Beitragspflicht zu erheben.

Dabei handelt es sich zumindest im erstgenannten Fall um eine echte Rückwirkung (auch Rückbewirkung von Rechtsfolgen).<sup>84</sup> Denn mit der rückwirkenden Gesetzesänderung zum 1. Januar oder 1. April 2019 wird an einen abgeschlossenen Tatbestand angeknüpft und werden daran andere, neue Rechtsfolgen geknüpft. Obwohl die Beitragspflicht sachlich und persönlich entstanden ist, entfällt die Erhebung.

Zwar wird eine solche echte Rückwirkung grundsätzlich als unzulässig erachtet. Ausnahmsweise kann sich jedoch auch eine solche Rückbewirkung von Rechtsfolgen als zulässig erweisen, z.B. bei fehlender Schutzbedürftigkeit der Betroffenen,<sup>85</sup> insbesondere wenn diesen kein beachtlicher Nachteil entsteht.<sup>86</sup> Hierzu hat der Thüringer Verfassungsgerichtshof auf den Zusammenhang von den durch die Rückwirkung hervorgerufenen Nachteilen (durch die Abschaffung einer Beitragsfinanzierung) und dem vollständigen Ausgleich durch spezielle Kompensationsregelungen verwiesen.<sup>87</sup>

Insofern erscheint auch an dieser Stelle eine Kompensation des Beitragsausfalls der Gemeinden durch das Land zur verfassungsrechtlichen Rechtfertigung der Eingriffswirkung der Gesetzesreform zwingend erforderlich. Nur wenn die den Gemeinden im Zuge der echten Rückwirkung entstehenden Nachteile ausgeglichen werden, vermag sich diese in den Augen des Thüringer Verfassungsgerichtshofs als verfassungsrechtlich zulässig zu erweisen.<sup>88</sup>

### (3) Vorausleistungen

Wenn eine Gesetzesänderung gewählt wird, die gar keine Beitragsfinanzierung für zu einem bestimmten Stichtag noch nicht vollständig abgerechnete Maßnahmen mehr ermöglicht, unterfallen grundsätzlich auch Vorausleistun-

<sup>84</sup> Vgl. BVerfGE 97, 67 (78 f.).

<sup>85</sup> Vgl. BVerfGE 131, 20 (39).

<sup>86</sup> S. auch *Sachs*, in: ders., GG, Art. 20 Rn. 134 f. mit zahlreichen Nachweisen.

<sup>87</sup> ThürVBl. 2014, 40 (43).

<sup>88</sup> A.A. das Sondervotum *Baldus*, Beschl. v. 4.9.2013 – 18/10 – juris Rn. 89.

gen diesem Verdikt. Deshalb ist den Gemeinden der kausal entstehende Beitragsausfall einschließlich zurückzuerstattender Vorausleistungen vom Land zu erstatten.<sup>89</sup>

Die Kompensation kann entweder darüber geschehen, dass die konkreten Vorausleistungsbeträge vom Land erstattet werden. Dann ist diese Erstattung im Zuge der neuen Finanzierungsregelung anzurechnen. Unbürokratischer und damit zweckmäßiger erscheint daher, ein Ausgleich dieser Ausfälle erst nach endgültigem Abschluss der Ausbaumaßnahme über die neue Finanzierungsregelung vorzunehmen, wie dies auch in den übrigen Fällen der begonnenen Ausbaumaßnahmen vorgesehen ist.

---

<sup>89</sup>

Zur abweichenden Regelung in Bayern s.o. B.I.4.

### C. Verfassungsrechtliche Maßgaben für Kompensationsleistungen

Es ist aufgezeigt worden, dass die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge durch den Landesgesetzgeber vor dem Hintergrund der Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen nur bei finanzieller Kompensation verhältnismäßig ist, denn die Straßenbaulast und somit die Kostenlast für den Ausbau von in die kommunale Verantwortung fallenden Straßen verbleibt weiterhin als Selbstverwaltungsangelegenheit bei den Kommunen.

Erfüllt wird das Recht auf eine angemessene finanzielle Ausstattung Gemeinden und Gemeindeverbände durch die Abgabenhoeheit (vgl. Art. 93 Abs. 2 ThürVerf), die Beteiligung an den Steuereinnahmen unter Berücksichtigung der Aufgaben des Landes im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs (vgl. Art. 93 Abs. 3 ThürVerf) und den Mehrbelastungsausgleich (sog. Konnexitätsprinzip, Art. 91 Abs. 3 i.V.m. Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf).<sup>90</sup>

#### I. Kommunalen Finanzausgleich

Da die Beitragserhebung gerade abgeschafft werden soll und das Konnexitätsprinzip mangels Aufgabenübertragung nicht eingreift, bleibt zur Kompensation der Eingriffswirkung nur das Finanzausgleichssystem. In diesem Regime muss daher eine Kompensation für die „verlorenen“ Straßenausbaubeiträge stattfinden.

##### 1. Grundlagen

Der kommunale Finanzausgleich ist integraler Bestandteil der gemeindlichen Finanzautonomie und findet seine konkrete bundesverfassungsrechtliche Grundlage in Art. 106 Abs. 7 GG. Er bezweckt allgemein, die Gemeinden in der Erfüllung ihrer Aufgaben durch Teilumschichtung öffentlicher Finanzmittel zu unterstützen, und unterliegt wegen seiner grundlegenden Bedeutung für die Selbstverwaltungsgarantie dem Vorbehalt eines Parlamentsgesetzes.<sup>91</sup>

<sup>90</sup> I.d.S. auch Thür. VerfGH KommJur 2012, 14 (17); NVwZ-RR 2005, 665 (666).

<sup>91</sup> Vgl. Thür. VerfGH NVwZ-RR 2005, 665 (673 ff.) und etwa auch VerfGH NRW NVwZ-RR 1999, 81 (89).

Das Ziel des kommunalen Finanzausgleichs ist es, vertikal einen Ausgleich zwischen Land und Kommunen zu schaffen und horizontal zwischen den Kommunen unterschiedlicher Finanzkraft ausgleichend zu wirken, um so eine gewisse Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse herbeizuführen, ohne jedoch die auf Differenzierung ausgerichtete Gestaltungsfreiheit der Kommunen zu ersticken.<sup>92</sup> Gefordert ist vom Gesetzgeber eine aufgabenadäquate Verteilung der nur begrenzt zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel zwischen Landesebene und kommunaler Ebene. Die Kommunen sind in (aufgaben-)adäquatem Umfang an den Einnahmen des Landes zu beteiligen. Das Gebot der angemessenen Finanzausstattung führt insoweit zum sog. Grundsatz der Verteilungssymmetrie zwischen beiden Ebenen.<sup>93</sup> Dabei sind die Mindestgarantien im Hinblick auf die Finanzausstattung zu beachten.

In horizontaler Dimension stehen die einschlägigen Vorgaben in einem engen Zusammenhang mit dem interkommunalen Gleichbehandlungsgebot, woraus eine Pflicht des Finanzausgleichsgesetzgebers hergeleitet wird, bei der Verteilung der Finanzausgleichsmittel die unterschiedlichen finanziellen Belange der Kommunen zu einem angemessenen und gerechten Ausgleich zu bringen.<sup>94</sup> Ergänzt wird das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung durch das Nivellierungs- bzw. Übernivellierungsverbot sowie den Grundsatz der System- und Aufgabengerechtigkeit.<sup>95</sup> Der Gesetzgeber muss Differenzierungen in der Verwaltungskraft von Gemeinde zu Gemeinde respektieren, die auf eigener Entschließung einer Gemeinde beruhen. Im Übrigen ist es nicht zu beanstanden, wenn der Staat die Verwaltungskraft der Gemeinden stärkt, sofern die finanzielle Förderung nicht dazu führt, dass die Erfüllung von Gemeindeaufgaben bei einzelnen Gemeinden dann nicht mehr oder nur noch ganz ungenügend möglich wäre.<sup>96</sup> Der Bezugspunkt der Aufgabengerechtigkeit bedeutet,

<sup>92</sup> Vgl. BVerfGE 72, 330 (386).

<sup>93</sup> Vgl. Nds. StGH, Urt. v. 7.3.2008 – 2/05 – juris Rn. 60, 63 ff.; VerfGH NRW, Urt. v. 10.5.2016 – 19/13 – juris Rn. 74; VerfGH RP NVwZ 2012, 1034 (1035 f.); LVerfG MV LKV 2006, 461 (463, 466); Sächs. VerfGH B. v. 14.08.2012 – Vf. 97-VIII-11 – juris Rn. 74.

<sup>94</sup> Vgl. etwa VerfGH NRW, Urt. v. 10.5.2016 – 19/13 – juris Rn. 54 f.; VerfGH RP NVwZ 2012, 1034 (1036).

<sup>95</sup> Vgl. etwa Thür. VerfGH KommJur 2012, 14 (20 f.).

<sup>96</sup> Vgl. bereits StGH BW ESVGH 22, 202 (205 f.); VerfGH RP NVwZ-RR 1998, 607 (607 f.); Bay. VerfGH NVwZ-RR 1998, 601 (604).

dass eine Aufteilung der Gesamtfinanzmasse in Teilmassen die Bedarfe der verschiedenen Selbstverwaltungskörperschaften in den Blick nehmen muss.<sup>97</sup>

## 2. Struktur in Thüringen

Der kommunale Finanzausgleich soll in erheblichem Umfang diejenigen Mittel ergänzen, welche den Gemeinden aus eigenen Quellen, etwa in Form von Kommunalabgaben, zufließen. Dabei wird ein Teil der Gesamtmittel des Finanzausgleichs nach Gesichtspunkten des besonderen Bedarfs, aber auch zur gezielten Förderung von gemeindlichen Aufgaben verteilt, welche der Staat für vordringlich hält. Ein anderer Teil dient dazu, einen gewichteten pauschalierten allgemeinen Bedarf aller Gemeinden zu decken.<sup>98</sup>

### a) Bedarfsermittlung

Die methodische Herausforderung besteht darin, diese unterschiedlichen Bedarfe zu ermitteln. Erforderlich ist grundsätzlich, dass der Gesetzgeber sich mit dem jeweils gewählten Modell den tatsächlichen Bedarfen der verschiedenen Aufgaben(-träger) substantiell annähert.<sup>99</sup> Das gilt sowohl im Hinblick auf die Verteilungsentscheidung in vertikaler Hinsicht zwischen den Ebenen von Land und Kommunen als auch mit Blick auf die horizontale Festlegung der Teilschlüsselmassen für kommunale Aufgaben bzw. Aufgabenträger. Statt einer unkritischen Betrachtung rein ausgabenbezogenen Datenmaterials ist eine gewichtete und bewertete Analyse kommunaler Bedarfe angezeigt.<sup>100</sup>

Die Anforderungen, die die einzelnen Landesverfassungsgerichte aus den jeweiligen normativen Vorgaben abgeleitet haben, sind sehr unterschiedlich: Der Thüringer Verfassungsgerichtshof führt insoweit aus, der Gesetzgeber müsse im Rahmen eines Modells für eine Bedarfsermittlung auf der Grundlage der gegebenen und zu erzielenden Einnahmen sowie tatsächlicher bzw. erwartbarer Kostenlasten der kommunalen Gebietskörperschaften bei Erfüllung

<sup>97</sup> Nds. StGH, Urt. v. 15.4.2010 – 1/08 – juris Rn. 79; VerfGH RP NVwZ 2012, 1034 (1036 f.).

<sup>98</sup> Zur Struktur *Gern/Brüning*, Deutsches Kommunalrecht, 4. Aufl. 2019, Kap. 17 Rn. 1173 ff.

<sup>99</sup> Vgl. Thür. VerfGH KommJur 2012, 14 (18 f.); vgl. auch LVerfG SH, Urt. v. 27.01.2017 – LVerfG 4/15 – juris Rn. 98 ff., 103.

<sup>100</sup> Vgl. Thür. VerfGH KommJur 2012, 14 (18); vgl. auch StGH BW, Urt. v. 10.05.1999 – 2/97 – juris Rn. 98; Bbg. VerfG, Urt. v. 22.11.2007 – 75/05 – juris Rn. 125 ff.; Hess. StGH NVwZ 2013, 1151 (1152 f.); *Wohltmann*, ZG 2011, 377 (378 ff.).

ihrer Aufgaben taugliche Parameter ermitteln und wertend gewichten.<sup>101</sup> Entsprechende Gesamterhebungen bei den Kommunen würden nicht notwendig das tatsächliche Einnahme- und Ausgabevolumen bei der jeweiligen Einnahmeart bzw. Pflichtaufgabe abbilden. Einer etwaigen Erhebung seien in aller Regel schon dadurch Grenzen gesetzt, dass Art und Umfang der Beteiligung regelmäßig nicht vollständig seien und die verfügbare Datenbasis nicht ausreiche. Eine Heranziehung von tatsachenbasierten, erfahrungsgestützten Prognosen und Wertungen könne bei Bedarf ergänzend erfolgen.<sup>102</sup>

Im Ergebnis sind sowohl die Finanzausgleichsmasse insgesamt als auch deren Verteilung auf die verschiedenen kommunalen Akteure zu definieren. Hierzu werden Teilschlüsselmassen gebildet und mit prozentual oder betragsmäßig bestimmten Beträgen ausgestattet. In Deutschland sind verschiedene Modelle verbreitet, die sich im Wesentlichen darin unterscheiden, ob bei der Ausarbeitung der Teilschlüsselmassen von der Aufgabenebene (Kreisaufgaben vs. Gemeindeaufgaben) ausgegangen wird (sog. „Zwei-Ebenen-Modell“) oder an die betroffenen Körperschaften (Kreise, kreisfreie Städte, Gemeinden) angeknüpft wird („Drei-Ebenen-Modell“). In Thüringen wird das „Zwei-Ebenen-Modell“ benutzt (vgl. § 1 Abs. 1 Thüringer Finanzausgleichsgesetz – ThürFAG). Es ist dazu anzumerken, dass auch bei Verwendung des Zwei-Ebenen-Modells (d.h. bei primärem Abstellen auf die Aufgabenebene) am rechnerischen Ende der Analyse gesetzliche Teilmassen nach Körperschaften gebildet werden, so dass dem Gesetz selbst nicht anzusehen ist, welches der beiden Modelle verwandt wurde.

#### *b) Zuweisungsarten*

Die Finanzausgleichsmasse dient primär der Finanzierung laufender Zuweisungen, deren Herzstück zum einen die sog. Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden nach dem Maßstab der Finanzkraft sowie zum anderen die Bedarfszuweisungen bilden. Die Schlüsselzuweisungen haben vor allem den fiskalischen Zweck, die allgemeine Finanzkraft der Kommunen zu stärken, und sind daher in hohem Maße selbstverwaltungsfreundlich. Bedarfszuweisungen verfolgen vorrangig den Zweck, eine unterschiedliche Finanzkraft der Kommu-

<sup>101</sup> Thür. VerfGH KommJur 2012, 14 (18).

<sup>102</sup> Vgl. Thür. VerfGH KommJur 2012, 14 (18 f.).

nen auszugleichen, zählen aber ebenfalls zu den allgemeinen Deckungsmitteln und sind daher selbstverwaltungsförderlich. Während auf die allgemeinen Schlüsselzuweisungen ein Rechtsanspruch unmittelbar aus dem jeweiligen Finanzausgleichsgesetz besteht, werden Bedarfszuweisungen regelmäßig auf Antrag durch Verwaltungsakt gewährt (vgl. zum sog. Landesausgleichsstock § 24 ThürFAG).

Daneben stehen die Zweckzuweisungen, die im Wesentlichen dem Ausgleich von Sonderlasten, die einzelne Kommunen zu tragen haben, sowie der Förderung kommunaler Investitionen dienen (vgl. §§ 16 ff. ThürFAG). Hierbei geht es nicht um die Stärkung der allgemeinen Finanzlage oder der Abmilderung von Finanzkraftunterschieden, sondern primär um raumordnerische Ziele des Landes. Die Zweckzuweisungen bergen die Gefahr der Verletzung des Selbstverwaltungsrechts, da die Zweckbindung die Eigenverantwortlichkeit und Entscheidungsfreiheit der Gemeinden einschränkt und hierfür nicht immer ohne Weiteres überwiegende Gründe des Gemeinwohls als Voraussetzung der Einschränkung des Selbstverwaltungsrechts ausgemacht werden können (sog. goldene Zügel).<sup>103</sup> Da der Erhalt von Zweckzuweisungen zudem häufig an das Aufbringen von Komplementärmitteln durch die antragstellende Kommune geknüpft ist, sind sie in der Lage, je nach Ausgestaltung und Größenordnung, die zuvor erzielten Ergebnisse zu beeinflussen.

### *c) Beobachtungs- und Anpassungspflichten*

Ungeachtet aller normativen und dogmatischen Unterschiede ist zwischen allen Landesverfassungsgerichten unstreitig, dass den Landesgesetzgebern eine Beobachtungspflicht im Hinblick auf aufgaben- oder kostenmäßige Verschiebungen zu Lasten der Kommunen obliegt.<sup>104</sup>

Der Thüringer Verfassungsgerichtshof hat hierzu ausgeführt: „Den Gesetzgeber trifft (...) eine gesteigerte Begründungspflicht. Er hat näher auszuweisen, also transparent werden zu lassen, nach welchen Grundsätzen er die für den

<sup>103</sup> Vgl. dazu Thür. VerfGH KommJur 2012, 14 (19); NVwZ-RR 2005, 665 (678); Inhester, Kommunalen Finanzausgleich im Rahmen der Staatsverfassung, 1998, S. 182; vgl. auch VerfGH NRW NVwZ-RR 1999, 81 (88 f.).

<sup>104</sup> Bbg. VerfG, Urt. v. 22.11.2007 – 75/05 – juris Rn. 125 ff.; VerfGH RP NVwZ 2012, 1034 (1037); Nds. StGH, Urt. v. 15.4.2010 – 1/08 – juris Rn. 79.

kommunalen Finanzausgleich im Haushaltsjahr zur Verfügung stehenden Mittel festgestellt hat, er die ihm zustehenden Beurteilungs- und Entscheidungsspielräume gesehen und nicht fehlerhaft im obigen Sinne ausgefüllt hat. Im Rahmen eines Modells für eine Bedarfsermittlung auf der Grundlage der gegebenen und zu erzielenden Einnahmen sowie tatsächlicher bzw. erwartbarer Kostenlasten der kommunalen Gebietskörperschaften bei Erfüllung ihrer Aufgaben ist der Gesetzgeber gehalten, diese Parameter zu ermitteln und wertend zu gewichten. Letzteres folgt schon daraus, dass entsprechende Gesamterhebungen bei den Kommunen nicht notwendig das tatsächliche Einnahme- und Ausgabevolumen bei der jeweiligen Einnahmeart bzw. Pflichtaufgabe abbilden können. Einer etwaigen Erhebung sind in aller Regel schon dadurch Grenzen gesetzt, dass Art und Umfang der Beteiligung nicht vollständig sein können und die verfügbare Datenbasis nicht hinreicht. Wertungen gehen bereits auf dieser Ebene der Datenerfassung ein. Die Erfassung der Parameter kann zugleich gebieten, erfahrungsgestützte Prognosen einzubeziehen, wenn auf eine gesicherte Informationsbasis bezüglich der Einnahmen und Ausgaben der kommunalen Gebietskörperschaften für einzelne Aufgabenbereiche nicht zurückgegriffen werden kann. Dies gilt etwa auch dann, wenn Einnahmemöglichkeiten der Kommunen nicht voll ausgeschöpft werden oder wenn Kosten für bestimmte Aufgaben in der Vergangenheit nicht entstanden, sich geändert haben oder weggefallen sind. Wegen des Zukunftsbezugs des kommunalen Finanzausgleichs können allgemeine Veränderungen der Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben, so etwa die allgemeine Personalkosten- und Preisentwicklung, oder andere gewichtige Gründe eine eigenständige Erfassung erfordern.“<sup>105</sup>

Soweit diese Anforderungen als Bestandteile der verfassungsrechtlich verbürgten Maßstäbe der kommunalen Finanzausstattung angesehen werden, gehen die Landesverfassungsgerichte durchweg – und in der Regel ohne nähere Begründung – davon aus, dass ein festgestellter Fehler bei der Ausübung des Ermessens unmittelbar zur Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Norm führt.<sup>106</sup>

<sup>105</sup> Thür. VerfGH, Ur. v. 2.11.2011 – 13/10 – juris Rn. 85

<sup>106</sup> Thür. VerfGH, Ur. v. 21.6.2005 – 28/03 – juris Rn. 186 ff.; Bbg. VerfG, Ur. v. 22.11.2007 – 75/05 – juris Rn. 153 ff.; VerfGH RP, Ur. v. 14.2.2012 – VGH N 3/11 – juris Rn. 40 ff.



„Indem der Gesetzgeber bei der Bildung der Finanzausgleichsmasse, (...) nicht aber den (...) Finanzbedarf der Gemeinden und Landkreise in objektiv erkennbarer Weise berücksichtigt hat, ist ein Abwägungsausfall gegeben, der sich im Ergebnis dahin auswirkt, dass eine gegen Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürFAG verstoßende „unangemessene“ Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen festzustellen ist. Dieser aus dem fehlerhaften Verfahren resultierende Abwägungsausfall führt zur Verfassungswidrigkeit der betreffenden gesetzlichen Regelungen, ohne dass es darauf ankäme, ob das dem Finanzausgleich insgesamt zur Verfügung gestellte Finanzvolumen im Ergebnis „zufällig“ eine ausreichende Grundlage für eine adäquate Mittelausstattung der Gesamtheit der Kommunen im Freistaat Thüringen bildet oder gar deren Finanzbedarf übersteigt.“<sup>107</sup>

## II. Ausgestaltungsmöglichkeiten

Grundsätzlich steht dem Landesgesetzgeber bei der Konfiguration des kommunalen Finanzausgleichs ein weiter Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zu.<sup>108</sup> Angesichts des konkreten Eingriffs in die Abgabenhöhe der Gemeinden durch die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge zu einem bestimmten Stichtag und der damit für bereits begonnene Maßnahmen kalkulierbaren Beitragsausfälle verengt sich der gesetzgeberische Handlungsrahmen für die Übergangszeit allerdings.

### 1. Erstattung des entstandenen Investitionsaufwands

Im Hinblick auf die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge ist jedenfalls partiell ein Erstattungssystem verfassungsrechtlich geboten. Denn anders als bei der Übertragung einer neuen Aufgabe sind hier die gesetzgeberisch verursachten finanziellen Einbußen der Kommunen insoweit konkret bestimmbar, als Maßnahmen zum gesetzlich bestimmten Stichtag bereits ins Werk gesetzt worden sind. Der Umfang der vom Land zu ersetzenden Beitragsausfälle hängt von der gesetzlichen Regelung ab: Je nachdem werden nur begonnene

<sup>107</sup> Thür. VerFGH, Urt. v. 21.6.2005 – 28/03 – juris Rn. 186.

<sup>108</sup> Beispielhaft Nds. StGH NVwZ-RR 2001, 553 (554) oder LVerfG LSA, Urt. v. 09.10.2012 – LVG 23/10 – 2. LS.

Maßnahmen, für die die sachliche Beitragspflicht erst nach dem Stichtag entsteht, oder auch bereits beendete, aber noch nicht vollständig durch Beitragsbescheide abgerechnete Maßnahmen einbezogen.

*a) Parallele zum Mehrbelastungsausgleich*

Dem Landesgesetzgeber bleibt es unbenommen, ein dem Mehrbelastungsausgleich entsprechendes Erstattungsregime zu schaffen. Eine Orientierung bietet dann der Angemessenheitsbegriff des Konnexitätsprinzips aus Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf. Danach schuldet das Land den Kommunen prinzipiell eine volle Erstattung der Kosten, wobei der Mehrbelastungsausgleich aufgrund des Wortes „angemessen“ in systematischer Hinsicht an die Durchschnittskosten der kommunalen Aufgabenerfüllung anknüpft.<sup>109</sup> Auf Besonderheiten einzelner Kommunen muss daher grundsätzlich keine Rücksicht genommen werden. Dem Begriff der Angemessenheit kommt insoweit auch eine spezifische, kostendämpfende Funktion zu, da die Kommunen dadurch zu einer sparsamen Mittelverwendung angehalten werden. Die Festlegung einer sog. Interessenquote, die diverse Einsparpotenziale und Kostenvorteile einer Kommunalisierung von Aufgaben mit einem Prozentsatz bewertet, kann als zusätzliches Mittel zur Konkretisierung der Angemessenheit dienen;<sup>110</sup> allerdings ist der Maßstab dabei, dass jeder einzelnen Kommune die realistische und nicht nur theoretische Möglichkeit bleiben muss, durch zumutbare eigene Anstrengungen zu einem vollständigen Mehrbelastungsausgleich zu gelangen.<sup>111</sup>

Im Mehrbelastungsausgleich muss der Gesetzgeber bei der Ermittlung der kommunalen Belastung durch die neue Aufgabe grundsätzlich eine verfahrensfehlerfrei erstellte Prognose zugrunde legen, denn die konkreten Kosten sind zu diesem Zeitpunkt noch nicht bezifferbar. Sollte sich diese Prognose später als unzutreffend herausstellen, so ist der getroffene Mehrbelastungsausgleich entsprechend nachzubessern.

<sup>109</sup> Thür. VerfGH NVwZ-RR 2005, 665 (670).

<sup>110</sup> Thür. VerfGH NVwZ-RR 2005, 665 (672).

<sup>111</sup> Thür. VerfGH NVwZ-RR 2005, 665 (673).

### *b) Konsequenzen*

Die Erstattungsleistung des Landes muss dasjenige umfassen, was den Gemeinden an Beitragsaufkommen zugeflossen wäre, wenn der Landesgesetzgeber nicht ändernd eingegriffen hätte. Der Gemeindeanteil an der jeweiligen Ausbaumaßnahme fällt nach wie vor dem Gemeindehaushalt zur Last. Da die Kalkulationsgrundlagen für konkret begonnene Maßnahmen bei den Gemeinden vorliegen oder dort jedenfalls ermittelbar sind, besteht kein Anlass, auf Pauschalen zurückzugreifen.

Wenn der Landesgesetzgeber für den Übergang ein materielles Differenzierungskriterium wählt und dadurch Baumaßnahmen, die in der Vergangenheit begonnen oder beendet worden sind oder bei denen die sachliche Beitragspflicht bereits entstanden ist, vom Beitragserhebungsverbot unberührt lässt, ist für die erfassten Fälle jedwede Kostenerstattung des Landes weder aus rechtlichen noch aus politischen Erwägungen geboten. Falls etwa die Festsetzungsfrist bereits abgelaufen ist, hat die Gemeinde selber (pflichtwidrig) die Beitragsfestsetzung versäumt. Im Übrigen durfte sie ja auch nach bislang geltendem Recht schon auf die Beitragserhebung (teilweise) verzichten.<sup>112</sup>

Wenn der Landesgesetzgeber auf Versand, Bekanntgabe oder Bestandskraft der Beitragsbescheide in einem definierten Zeitpunkt abstellen will, könnte die Erstattungspflicht des Landes zur Vorbeugung einer Missbrauchsgefahr zu begrenzen sein. So sollen die Gemeinden nicht die Möglichkeit haben, durch ein Absehen von der Veranlagung wahlberechtigter Beitragspflichtiger aus politischen Gründen nunmehr nicht festgesetzte Beiträge im Wege eines Erstattungsanspruches gegenüber dem Land geltend zu machen. Um dies zu verhindern, könnte eine zusätzliche, zeitlich frühere Grenze bestimmt werden, bis zu der nicht festgesetzte – und nun auch nicht mehr festsetzbare Beiträge – aus der Erstattung ausscheiden. Als maßgeblich zu definieren ist dann ein Zeitpunkt, ab dem die Gemeinden nicht mehr schutzwürdig sind, wenn sie – entgegen der geltenden gesetzlichen Soll-Regelung des § 7 Abs. 1 Satz 3 ThürKAG und in der Hoffnung auf einen Ausgleichsmechanismus – auf die Beitragsveranlagung verzichtet haben. Erstattungsfähig wären dann nicht diejenigen Aufwendungen für Ausbaumaßnahmen, für die bis zu diesem früheren

<sup>112</sup> S. die „Hinweise zu den angekündigten Änderungen im Straßenausbaubeitragsrecht im Jahr 2019“, Rundschreiben Nr. 7/19 vom 17. Dezember 2018 des Thüringer Landesverwaltungsamts.

Zeitpunkt zwar die sachliche Beitragspflicht entstanden, aber bis zum Verbot der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen Versand, Bekanntgabe oder Eintritt der Bestandskraft noch nicht erfolgt war. Darüber hinaus erfolgte eine Erstattung.

Zwar entstehen den Gemeinden zusätzliche Aufwendungen infolge eventueller Rückzahlungsverpflichtungen gegenüber Beitrags- und Vorauszahlungsschuldnern. Hinzu kommt Aufwand für die Ermittlung der Beitragsausfälle und die Beantragung der Erstattung beim Land. Jedoch wäre Verwaltungsaufwand auch im Fall der Beibehaltung des bisherigen Systems entstanden, da dann Beiträge kalkuliert, Beitragsbescheide erstellt und weitere Anträge in Beitragschuldverhältnissen hätten behandelt werden müssen. Insoweit erscheint es vertretbar, gemeindlichen Verwaltungsaufwand nicht besonders zu erstatten.<sup>113</sup>

## 2. Zuweisungen für den zukünftigen Straßenausbau

In Bezug auf zukünftige, aber zum Stichtag bereits begonnene Ausbaumaßnahmen können die entsprechenden Beitragsausfälle zwar im Vorhinein nicht genau festgestellt werden. Gleichwohl ist auch hier eine nachträgliche Kostenersatzung denkbar. Zweckmäßig erscheint diese Lösung allerdings unter Berücksichtigung des hohen Verwaltungsaufwands auf beiden Seiten nicht. Zudem besteht einerseits das Risiko von Fehlanreizen für die kommunalpolitische Entscheidungsfindung. Andererseits droht eine Überforderung des Landeshaushalts, wenn es nur von den Gemeinden abhängt, in welcher Höhe in den Straßenausbau investiert wird.

### *a) Erfassung im kommunalen Finanzausgleich*

Wenn und soweit die Betrachtung der tatsächlichen Bedürfnisse bzw. der Kosten der Aufgabenerfüllung vor Ort – nach der Rechtsprechung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs – eine hohe Detailschärfe aufweisen muss,<sup>114</sup> ist der Gesetzgeber gehalten, den kommunalen Finanzausgleich bei nachhaltigen Veränderungen anzupassen. Folgerichtig muss im zukünftigen Finanzaus-

<sup>113</sup> I.d.S. wohl auch Thür. VerFGH, Urt. v. 23.04.2009 – 32/05 – juris Rn. 159.  
<sup>114</sup> Thür. VerFGH KommJur 2012, 14 (19 f.).

gleich die Bedarfsposition „Ortsstraßenbau“ ohne Deckungsbeitrag durch Ausbaubeiträge angemessen berücksichtigt werden. Dabei ist es der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit überlassen, ob die Kompensation über die (allgemeinen) Schlüsselzuweisungen oder einen (besonderen) Lastenausgleich erfolgt. Für letztere Variante könnte sprechen, dass die Straßeninfrastruktur, die von der Gemeinde aufrechtzuerhalten ist, weniger von der die Schlüsselzuweisung leitenden Einwohnerzahl als mehr vom vorhandenen Ausbauzustand abhängt. Deshalb könnte dieser Bedarf über spezielle Voraussetzungen für Zweckzuweisungen zielführender abgebildet werden, z.B. die Länge des relevanten Straßennetzes.

Eine Abgeltung für den gesetzlich angeordneten Wegfall der Straßenausbaubeiträge kann auch außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs durch Zuweisungen aus einem speziellen Fonds erfolgen.

Als Bemessungsgrundlage für Veränderungen bei den (Schlüssel-)Zuweisungen könnte an der Höhe des Beitragsaufkommens angesetzt werden, das durch Erfahrungswerte der Vergangenheit bezifferbar ist. Auf dieser empirischen Grundlage könnte der Gesetzgeber eine tragfähige Prognose über die zukünftige Belastung der Kommunen durch den Straßenausbau treffen.<sup>115</sup> Jedoch wird der Landesgesetzgeber dabei zu beachten haben, dass das reine Ausgabeverhalten der Gemeinden in den letzten Jahren nicht den aufgabenadäquaten Aufwand für den Ortsstraßenausbau repräsentiert. Denn zum einen ist denkbar, dass Kommunen wegen der Komplementärfinanzierung von Straßenausbaumaßnahmen über den Gemeindeanteil von Investitionsmaßnahmen ganz abgesehen und lediglich Instandhaltung betrieben haben. Zum anderen mögen Kommunen auf notwendige Baumaßnahmen mit Blick auf die unpopuläre und verwaltungsintensive Beitragserhebung verzichtet haben. Der Schluss von Ausgaben in der Vergangenheit auf tatsächliche Bedarfe auf kommunaler Seite ist daher zur adäquaten Erfassung der Bedarfe nicht hinreichend.

Vorbehaltlich dessen hat der Landesgesetzgeber die Freiheit zu entscheiden, ob er die Kosten der Selbstverwaltungsaufgaben einschließlich der Mittel für

---

<sup>115</sup> Exemplarisch Thielmann, GemHH 2019, 1 (5 f.).

investive Zwecke einzeln erfassen will. „Es besteht keine Verpflichtung, darüber hinaus einen kommunalen `Investitionsbedarf` gesondert in die Berechnung einzustellen.“<sup>116</sup>

Im Ergebnis wird eine Umschichtung im horizontalen Finanzausgleich allein nicht genügen, um den Anspruch auf angemessene Finanzausstattung der Gemeinden zu erfüllen. Denn zum einen geht die Finanzierungslücke allein auf die politische Willensbildung auf Landesebene zurück, was ihr die Finanzierungsverantwortung zuweist. Zum anderen handelt es sich um einen neu geschaffenen, zusätzlichen Bedarf, der bei einer Deckung durch die Schmälerung der anderen Teilschlüsselmasse darin erfasste Bedarfe grundlos abwertet. „Unter Berücksichtigung der Aufgaben des Landes“ (Art. 93 Abs. 3 ThürVerf) sind daher Finanzausgleichsmasse und Verbundquoten neu zu justieren.

Ggf. könnte dieses Modell ergänzt werden durch Fördermöglichkeiten für besondere Projekte auf Antrag der Gemeinde.

#### *b) Grenzen der Kompensationspflicht*

Mit dem gesetzlichen Verbot der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen unterfällt der Ortsstraßenbau denjenigen Selbstverwaltungsangelegenheiten, die vollständig mit allgemeinen Haushaltsmitteln zu bewältigen sind. Dabei hängt der konkrete Investitionsaufwand vor Ort von vielen Faktoren ab und wird sich landesweit stark unterscheiden. Insoweit ist es dem kommunalen Finanzausgleich wesenseigen, dass er aufgabenbezogen typisiert, pauschaliert und nivelliert. Damit einher geht zwangsläufig eine Besser- oder Schlechterstellung konkreter Gemeinden, aber keine „Deckelung“ der kommunalen Straßenausbautätigkeit vor Ort durch die Höhe der Landesmittel. Vielmehr wird die Aufgabe samt Finanzierung der Willensbildung auf Gemeindeebene überantwortet.

In derselben Art und Weise geht es beim „angemessenen Ausgleich“ im Sinne des Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf nicht um die bei den einzelnen Gemeinden tatsächlich entstehenden Kosten, sondern um diejenigen Kosten, die den

---

<sup>116</sup> Thür. VerfGH KommJur 2012, 14 (19).

Kommunen (in ihrer Gesamtheit) durch die Erfüllung der übertragenen Aufgabe durchschnittlich entstehen. Ebenso wenig wie das Land für „eine finanziell besonders aufwändige und verschwenderische Aufgabenerfüllung durch einzelne Kommunen“ einzustehen hat, ist es gehalten, den Mehrbelastungsausgleich bei sparsam wirtschaftenden Kommunen für eine „spartanische Aufgabenerfüllung“ nach unten zu bereinigen.<sup>117</sup> „Allerdings ist ein (weiter) Einschätzungs- bzw. Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers hinsichtlich der Ermittlung der erstattungsfähigen angemessenen Kosten einerseits und der konkreten Modalitäten des Ausgleichs andererseits eröffnet.“<sup>118</sup>

Um die kommunalpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten beim Straßenbau und damit die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden nicht zu erdrosseln, ist bei der zukünftigen Gestaltung des Finanzausgleichs den „freien“ Mitteln besondere Aufmerksamkeit zuzuwenden. Denn sie müssen in einem Umfang zur Verfügung stehen, der es den Gemeinden ermöglicht, neben den Pflichtaufgaben noch ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben zu erledigen.<sup>119</sup> Die Straßenbaulast für Gemeindestraßen und ggf. für Ortsdurchfahrten obliegt den Gemeinden und beansprucht als pflichtige Selbstverwaltungsangelegenheit in dem Maße die allgemeinen Deckungsmittel zusätzlich, in dem die Beitragsfinanzierung ausfällt. Eine nicht hinreichende Berücksichtigung im Gemeindefinanzausgleich schlägt damit unmittelbar einschränkend auf die finanziellen Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung durch.

<sup>117</sup> Thür. VerFGH NVwZ-RR 2005, 665 (670).

<sup>118</sup> Thür. VerFGH NVwZ-RR 2005, 665 (671).

<sup>119</sup> Vgl. Thür. VerFGH KommJur 2012, 14 (19).

#### D. Antworten

- 1. Ist die vorgesehene Änderung der Rechtslage für die Zukunft verfassungsgemäß (unter besonderer Berücksichtigung des Gleichheitssatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG und des verfassungsrechtlich garantierten Rechts auf kommunale Selbstverwaltung)?**

Die vorgesehene Änderung der Rechtslage für die Zukunft sowie die beabsichtigte Rückwirkung auf den 1. Januar oder 1. April 2019 kann unter besonderer Berücksichtigung des Gleichheitssatzes und der verfassungsrechtlichen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung verfassungsgemäß ausgestaltet werden. Voraussetzung dafür ist zum einen eine Gleichbehandlung der Beitragspflichtigen, insbesondere von Anliegern derselben Ortsstraße bei der Heranziehung zu Straßenausbaubeiträgen für eine konkrete Maßnahme. Zum anderen ist den Gemeinden eine Erstattung des Landes für die im Zuge der Gesetzesänderung kausal entgangenen Beiträge und Vorausleistungen sowie ein finanzieller Ausgleich für die auch zukünftig im kommunalen Portfolio verbleibende Aufgabe des Straßenausbaus zu gewähren.

- a) Gibt es verfassungsrechtliche Risiken hinsichtlich der Wahl eines Stichtages (1. April 2019 beziehungsweise rückwirkend zum 1. Januar 2019)? Ist dieser zu begründen? Wenn ja, in welcher Weise kann dies erfolgen?**

Grundsätzlich liegt die Wahl des Wirkungseintritts einer Gesetzesänderung im weiten gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum. Zwar handelt es sich bei der vollständigen Abschaffung der Straßenausbaubeiträge rückwirkend zum 1. Januar 2019 um eine Rückwirkung; diese stellt sich jedoch für die Abgabepflichtigen als Begünstigung dar. Mit Blick auf die Gemeinden sind insbesondere die Anforderungen an die Kompensation des gemeindlichen Beitragsausfalls zu beachten.

- b) Worauf ist bei der vorgesehenen Änderung der Rechtslage abzustellen (z.B. Entstehen der sachlichen Beitragspflicht, Versand von Beitragsbescheiden, Beginn der Investitionsmaßnahme etc.)?**

In der Sache verursacht die Differenzierung nach Erlass, Bekanntgabe oder Bestandskraft der Beitragsbescheide im vom Gesetz benannten Zeitpunkt nicht die geringstmögliche Ungleichbehandlung, weil dann dinglich berechnete Anlieger derselben Ausbaustraße unter Umständen verschieden behandelt werden. Eine Rechtfertigung für diese konkrete Ungleichbehandlung ist



schwer begründbar, da es alternativ materielle Differenzierungskriterien gibt, die eine Gleichbehandlung der von konkreten Ausbaumaßnahmen Bevorteilten gewährleisten. Hier kommt einerseits der Zeitpunkt des Entstehens der sachlichen Beitragspflicht in Betracht, der sich für jede Ausbaustraße nach objektiven Voraussetzungen beurteilt. Dasselbe gilt für den Nichteintritt der Festsetzungsverjährung. Andererseits kann auf den – ggf. näher definierten – Beginn der Ausbaumaßnahme oder die nach § 7 Abs. 12 Satz 2 ThürKAG bereits gesetzlich verankerte „Beendigung der Maßnahme“ abgestellt werden.

**c) Soweit auf den Versand abgestellt wird: Wie ist mit noch nicht bestandskräftigen Bescheiden zu verfahren, wie mit Vorauszahlungen?**

Eingedenk des Umstands, dass dieses Kriterium nach hier vertretener Ansicht als unzulässig anzusehen ist, hängt die Antwort von der gesetzlichen Regelung zur Abschaffung der Straßenausbaubeiträge ab: Zum einen kann für Fälle, in denen die Beitragspflicht vor dem Stichtag entstanden und festgesetzt worden ist, die Fortgeltung des ThürKAG in der Fassung vor der Änderung bestimmt werden. Zum anderen kann für Fälle, in denen die sachliche Beitragspflicht zwar zum Stichtag bereits entstanden, aber nicht festgesetzt worden ist, entweder ebenfalls noch die Beitragserhebung eröffnet oder schon die Unzulässigkeit der Festsetzung normiert werden. Letzterenfalls muss für Fälle, in denen die vor dem Stichtag entstandene sachliche Beitragspflicht erst nach dem Stichtag durch Verwaltungsakt festgesetzt worden ist, eine zwingende Aufhebungspflicht im Gesetz verankert werden. Jeweils wird dadurch sichergestellt, dass ab dem Inkrafttreten der gesetzlichen Abschaffung der Ausbaubeiträge auch keine Beiträge mehr erhoben werden (müssen).

Im Hinblick auf die Abschaffung der Ausbaubeiträge bedingt die diesbezügliche Stichtagsregelung diejenige zum Umgang mit Vorausleistungen. Mit einem materiellen Differenzierungskriterium findet – ungeachtet einer bereits erfolgten Festsetzung – stets noch eine Beitragserhebung statt, wenn bis zum Stichtag die sachliche Beitragspflicht entstanden ist, so dass diesbezügliche Vorausleistungen mit der endgültigen Beitragspflicht zu verrechnen sind.

Für den Fall, dass in Anlehnung an die bayerische Regelung des Art. 19 Abs. 7 BayKAG ab dem gesetzlich fixierten Zeitpunkt keinerlei Beitragserhebung mehr stattfinden soll, bedarf es auch in Bezug auf Vorausleistungen einer gesetzlichen Bestimmung. Sie kann im Sinne von des Art. 19 Abs. 8 BayKAG

etwa anordnen, dass Vorausleistungsbescheide aufzuheben und die vereinnahmten Beiträge durch die Gemeinde an die Vorausleistungspflichtigen zu erstatten sind, soweit diese Verwaltungsakte nicht durch Festsetzung (und Bekanntgabe) des endgültigen Beitrages bis einschließlich 31. Dezember 2018 oder 31. März 2019 abgelöst worden sind. Damit sieht sich diese Bestimmung denselben gleichheitsrechtlichen Bedenken ausgesetzt wie formelle Differenzierungen zum Beitragserhebungsverbot. Die im bayerischen Modell darüber hinaus vorgesehene Modifizierung des Grundsatzes, dass Vorauszahlungen zurückzuerstatten sind, wenn die endgültige Beitragspflicht nicht mehr entstehen kann, zeitigt zusätzliche ungerechtfertigte Ungleichbehandlungen.

**d) Ist aus verfassungsrechtlichen Gründen eine Rückerstattung von (bereits vereinnahmten) Beiträgen geboten? Wenn ja, in welchem Umfang (z. B. zeitlich oder der Höhe nach) hat eine solche zu erfolgen?**

In Abgrenzung zu der Fragestellung in Nr. 2 wird hier die Erstattungspflicht zwischen Gemeinde und Beitragspflichtigen aufgerufen. Auch für den Umfang dieser Erstattungspflicht kommt es auf die gesetzliche Bestimmung zur Abschaffung der Straßenausbaubeiträge an:

Wenn die Gemeinden ab dem 1. Januar bzw. 1. April 2019 keine Ausbaubeiträge mehr erheben dürfen und insoweit an formelle Kriterien angeknüpft wird, sind die ab diesem Tag versandten, bekanntgegebenen oder bestandskräftig gewordenen Beitragsbescheide aufzuheben und eventuell vereinnahmte Zahlungen zu erstatten. Dies findet in dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung auch eine verfassungsrechtliche Stütze. Zeitlich ist dabei auf die Wirkung der Gesetzesänderung abzustellen. Ab diesem Zeitpunkt festgesetzte und vereinnahmte Beiträge sind den Abgabepflichtigen in vollem Umfang zu erstatten.

Im Falle der Anknüpfung an materielle Kriterien können bzw. müssen Gemeinden für Ausbaumaßnahmen, für die bis zum gesetzlichen Stichtag die sachliche Beitragspflicht entstanden ist oder noch keine Festsetzungsverjährung eingetreten ist, auch nach dem Stichtag noch Beiträge erheben. Insofern ergibt sich beim Bezug auf das Entstehen der sachlichen Beitragspflicht bzw. den Nichteintritt der Festsetzungsverjährung auch keine Aufhebungspflicht von Abgabenbescheiden und keine Rückerstattungspflicht von vereinnahmten Beiträgen. Damit entfällt ein Beitragsausfall der Kommunen, womit zugleich

auch notwendige Kompensationsleistungen des Landes an die Kommunen begrenzt werden.

## **2. Sind Kompensationsleistungen des Landes verfassungsrechtlich zwingend erforderlich?**

Mit der Gesetzesänderung wird den Gemeinden zwar die Möglichkeit einer Beitragserhebung für Maßnahmen des Straßenausbaus genommen; die Aufgabe des Ortsstraßenausbaus ressortiert allerdings unverändert im kommunalen Aufgabenportfolio. Insoweit ist zu berücksichtigen, dass kein Ausweichen in eine andere Abgabenart, kein Systemwechsel von Beiträgen zu Gebühren o.ä. möglich ist. Ferner verbleiben die finanziellen Einbußen und der Zugriff auf die Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung nicht zwingend im Aufgabenfeld des Ortsstraßenbaus, sondern können darüber hinaus in alle anderen Selbstverwaltungsangelegenheiten reichen. Da das Land die Intensität des Eingriffs in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie nicht verringern kann, ohne sein Ziel zu verfehlen, kommt als Mittel zur Herbeiführung der Angemessenheit allein ein finanzieller Ausgleich in Betracht.

Erfüllt wird das Recht auf eine angemessene finanzielle Ausstattung Gemeinden und Gemeindeverbände durch die Abgabenhoeheit (vgl. Art. 93 Abs. 2 ThürVerf), die Beteiligung an den Steuereinnahmen unter Berücksichtigung der Aufgaben des Landes im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs (vgl. Art. 93 Abs. 3 ThürVerf) und den Mehrbelastungsausgleich (sog. Konnexitätsprinzip, Art. 91 Abs. 3 i.V.m. Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf). Da die Beitragserhebung gerade abgeschafft werden soll und das Konnexitätsprinzip mangels Aufgabenübertragung nicht eingreift, bleibt zur Kompensation der Eingriffswirkung nur das Finanzausgleichssystem.

### **a) Wenn ja, wie und in welchem gesetzlichen Rahmen haben solche zu erfolgen (z. B. über Spitzabrechnung, Pauschale, innerhalb der Berechnung der angemessenen Finanzausstattung der Gemeinden, über Förderrichtlinien)?**

Entsprechend der Zuordnung des Ortsstraßenbaus zur Aufgabenkategorie der Selbstverwaltungsangelegenheiten müssen entsprechende Bedarfe im Mechanismus des Gemeindefinanzausgleichs berücksichtigt werden, wenn und soweit sie nicht mehr durch andere Einnahmen wie Entgeltabgaben gedeckt werden. Indem der Landesgesetzgeber die Aufgabe nicht antastet, wohl aber

die konkrete Refinanzierungsquelle schließt, verändert er die Bemessungsgrundlage des kommunalen Finanzausgleichs. Wenn und weil diese Veränderung in Gestalt der Abschaffung der Straßenausbaubeiträge wirtschaftliche Relevanz für die Kommunalhaushalte entfaltet, wird dadurch der verfassungsfeste Ausstattungsanspruch aktiviert. Dabei ist es der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit überlassen, ob die Kompensation über die (allgemeinen) Schlüsselzuweisungen oder einen (besonderen) Lastenausgleich erfolgt. Eine Abgeltung für den gesetzlich angeordneten Wegfall der Straßenausbaubeiträge kann auch außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs durch Zuweisungen aus einem speziellen Fonds erfolgen.

**b) Ist dabei zwischen begonnenen und beendeten Maßnahmen zu unterscheiden (vgl. Bayern: Art. 19 BayKAG, Vorwort zum BayKAG)?**

Angesichts des konkreten Eingriffs in die Abgabenhöhe der Gemeinden durch die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge zu einem bestimmten Stichtag und der damit für bereits begonnene Maßnahmen abschätzbaren Beitragsausfälle verengt sich der gesetzgeberische Handlungsrahmen für die Übergangszeit auf eine Erstattungspflicht.

Der Umfang der zu erstattenden Beitragsausfälle hängt von der gesetzlichen Regelung ab: Wird materiell beispielsweise an das Entstehen der sachlichen Beitragspflicht zu einem definierten Zeitpunkt angeknüpft, werden nur begonnene Maßnahmen einbezogen, für die die sachliche Beitragspflicht erst nach dem Stichtag entsteht, deren Kosten jedoch bereits kalkulierbar sind. Wird formell etwa auf die Bekanntgabe der Beitragsbescheide bis zum gesetzlichen Stichtag abgestellt, werden auch bereits beendete, aber noch nicht vollständig durch Beitragsbescheide abgerechnete Maßnahmen in die Erstattungspflicht einbezogen.

**c) Soweit von Spitzabrechnung ausgegangen wird: Ist eine Erstattung des Verwaltungsaufwands geboten?**

Zwar entstehen den Gemeinden zusätzliche Aufwendungen infolge eventueller Rückzahlungsverpflichtungen gegenüber Beitrags- und Vorauszahlungsschuldnern. Hinzu kommt Aufwand für die Ermittlung der Beitragsausfälle und die Beantragung der Erstattung beim Land. Jedoch wäre Verwaltungsaufwand auch im Fall der Beibehaltung des bisherigen Systems entstanden, da dann

Beiträge kalkuliert, Beitragsbescheide erstellt und weitere Anträge in Beitrags-schuldverhältnissen hätten behandelt werden müssen. Insoweit erscheint es vertretbar, gemeindlichen Verwaltungsaufwand nicht besonders zu erstatten.

**d) Soweit von einer Pauschale ausgegangen wird: Welche Ausgestaltung sollte diese haben (z.B. Berechnung pro Einwohner, pro Straßenkilometer, Gemeindegebiet)?**

Die Erstattungsleistung des Landes muss dasjenige umfassen, was den Gemeinden an Beitragsaufkommen zugeflossen wäre, wenn der Landesgesetzgeber nicht ändernd eingegriffen hätte. Der Gemeindeanteil an der jeweiligen Ausbaumaßnahme fällt nach wie vor dem Gemeindehaushalt zur Last. Da die Kalkulationsgrundlagen für konkret begonnene Maßnahmen bei den Gemeinden vorliegen oder dort jedenfalls ermittelbar sind, besteht kein Anlass, auf Pauschalen zurückzugreifen.

**e) Können insbesondere unter Berücksichtigung der o. a. Entscheidung des Thüringer Verfassungsgerichtshofes die Kompensationsleistungen des Landes der Höhe nach begrenzt werden? Wenn ja, nach welchen Kriterien?**

Im Hinblick auf entstandenen und berechenbaren Investitionsaufwand der Gemeinden für den Straßenausbau vollzieht eine gesetzliche Erstattungsregelung lediglich eine örtliche Entscheidung über die Straßenausbautätigkeit nach. Originäre begrenzende Wirkung kommt ihr nicht zu.

Als Bemessungsgrundlage für (zukünftige) Veränderungen bei den (Schlüssel-)Zuweisungen vermag die Höhe des Beitragsaufkommens zu dienen, das durch Erfahrungswerte der Vergangenheit beziffert werden kann. Auf dieser empirischen Grundlage kann der Gesetzgeber eine tragfähige Prognose über die zukünftige Belastung der Kommunen durch den Straßenausbau treffen. Jedoch wird der Landesgesetzgeber zu beachten haben, dass das reine Ausgabeverhalten der Gemeinden in den letzten Jahren nicht mehr den aufgabenadäquaten Aufwand für den Ortsstraßenausbau repräsentiert. Denn zum einen ist die Beitragserhebungspflicht nicht durchgängig beachtet und durchgesetzt worden. Zum anderen mögen Kommunen von notwendigen Baumaßnahmen mit Blick auf die unpopuläre Beitragserhebung auch ganz abgesehen haben. Der Schluss von Ausgaben in der Vergangenheit auf tatsächliche Bedarfe

auf kommunaler Seite ist daher zur adäquaten Erfassung der Bedarfe nicht hinreichend.

Vorbehaltlich dessen hat der Landesgesetzgeber die Freiheit zu entscheiden, ob er die Kosten der Selbstverwaltungsaufgaben einschließlich der Mittel für investive Zwecke einzeln erfassen will. „Es besteht keine Verpflichtung, darüber hinaus einen kommunalen ‚Investitionsbedarf‘ gesondert in die Berechnung einzustellen“.<sup>120</sup>

**f) Könnte im Sinne einer Deckelung die Durchführung von gemeindlichen Straßenausbaumaßnahmen durch die jährlich zur Verfügung gestellten Landesmittel begrenzt werden? (D. h. die Gemeinde muss keine Straßenausbaumaßnahmen durchführen, wenn die in dem Jahr zur Verfügung gestellten Landesmittel verbraucht sind. Sollte sie dies dennoch tun, erfolgt keine Erstattung.) Hätte dies gegebenenfalls haftungsrechtliche Konsequenzen?**

Mit dem gesetzlichen Verbot der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen unterfällt der Ortsstraßenbau denjenigen Selbstverwaltungsangelegenheiten, die vollständig mit allgemeinen Haushaltsmitteln zu bewältigen sind. Dabei hängt der konkrete Investitionsaufwand vor Ort von vielen Faktoren ab und wird sich landesweit stark unterscheiden. Insoweit ist dem kommunalen Finanzausgleich wesenseigen, dass er aufgabenbezogen typisiert, pauschaliert und nivelliert. Damit einher geht zwangsläufig eine Besser- oder Schlechterstellung konkreter Gemeinden, aber keine „Deckelung“ der kommunalen Straßentätigkeit vor Ort durch die Höhe Landesmittel. Vielmehr wird die Aufgabe samt Finanzierung der Willensbildung auf Gemeindeebene überantwortet und dort auch verantwortet.

Ggf. könnte dieses Modell ergänzt werden durch Fördermöglichkeiten für besondere Projekte auf Antrag der Gemeinde.

gez. Univ.-Prof. Dr. Christoph Brüning

## **6. Diskussionsforum**

**Diskussionsforum  
des Thüringer Landtags**

**Anlage**

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

Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

- Drucksache 6/7139 -

**Welche Auffassung vertreten Sie zu dem Gesetzentwurf und welche grundsätzlichen Hinweise haben Sie diesbezüglich?**

Erstellt	Angaben zum Autor	Titel	Beitrag
30. Mai 2019	Bürgerinitiative Burgau*  Werkzeugmacher	<b>Strassenausbaubeiträge</b>	„Ich finde es sehr gut und konsequent, wenn man sich in Thüringen endlich zu der [seit] langem zugesagten Abschaffung der Strassenausbaubeiträge durchringt und diese gesetzlich beschließt. Die Erhebung ist vollkommen veraltet und sorgt für erhebliche Unsicherheit einzelner Grundstückseigentümer über eine finanzielle Belastung im Zuge der Strassenerneuerung. In anderen Bundesländern funktioniert das auch ohne eine Zwangsabgabe. Die Abschaffung würde der Thüringer Bevölkerung lange versprochen. Bei einer Unterschriftenaktion gegen die Strassenausbaubeiträge haben wir auch das große Interesse der Bevölkerung an der Abschaffung wahr genommen. Ich möchte die Regierung eindringlich ersuchen, die Strassenausbaubeiträge gesetzlich geregelt abzuschaffen.“
28. Mai 2019	Bernd Maaß*  Rentner	<b>Gesetzentwurf SAB</b>	„Ich bin sehr erfreut, das die über 20 Jahre andauernden Forderungen der Bürger, die Straßenausbaubeiträge (SAB) abzuschaffen, nun von den Regierungsfractionen Thüringens als Gesetzentwurf in den Landtag eingereicht wurde. Straßen gehören zur allgemeinen Infrastruktur und Grundversorgung und die Abschaffung der SAB ist daher schon längst überfällig. Es darf allerdings nicht sein, dass Bürger nach Abschaffung der SAB noch Bescheide erhalten können. Der Standpunkt der Bürgerallianz Thüringen vom 14.05.2019 zeigt hier den richtigen Ansatz. Die gültigen gesetzlichen Regelungen zu den SAB sind in höchst ungerecht für den Bürger. Als Beispiele sind zu nennen, das mangelnde Mitspracherecht der Bürger; der

Bei allen mit \* gekennzeichneten Beiträgen wurde von den Autoren ihre Wohnadresse angegeben. Wohnadressen natürlicher Personen werden gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 ThürBeteilDokG nicht in der Beteiligenttransparenzdokumentation veröffentlicht.



Erstellt	Angaben zum Autor	Titel	Beitrag
			<p>angebliche wirtschaftliche Vorteil des Bürgers; die gravierende Ungleichbehandlung zu anderen Straßen- Baumaßnahmen; die willkürlichen Kostenspaltungen; die Regelu[n]gen zum Nutzungsfaktor; mangelnde Wartungsarbeiten an den Straßen und dann grundhafter Ausbau wenn die Bürger zur Kasse gezwungen werden können; fehlende Definitionen wie zum Beispiel Anfang und Ende einer Baumaßnahme (im neuen Gesetzentwurf enthalten).</p> <p>Solche gesetzlichen Regelungen die nur Nachteile für den Bürger schaffen, müssen einfach abgeschafft werden.</p> <p>Die Jahrzehnte währende Rechtspraxis zu den SAB hat gezeigt, das ein angeblich vorliegender wirtschaftlicher Vorteil stets ungeprüft angenommen wurde, sobald ein Grundstück an der ausgebauten Straße anliegt. Tatsächlich möchte der ohnehin steuerzahlende Bürger nur sein Grundstück erreichen, ein Straßenausbau ändert daran nichts. MfG“</p>
27. Mai 2019	<p>Manfred und Anna-Elisabeth Schmidt*</p> <p>Rentner</p>	<b>Sehr geehrte Damen und...</b>	<p>„Sehr geehrte Damen und Herren, ich stimme der Aufhebung der Straßenausbaubeitragssatzung zu. In anderen Bundesländern ist dies bereits der Fall. Es betrifft mal wieder die Eigenheimbesitzer, die wie so oft zur Kasse gebeten werden. Das kann nicht sein. Man schafft sich unter vielen Mühen etwas Eigenes und wird dann noch bestraft. Jeder benutzt die Straßen.im Land. Außerdem ist es total [unfair], dass Familien, welche ein größeres Grundstück besitzen auch noch mit dem Beitragssatz danach bemessen werden, wie groß das Grundstück ist. Ich frage mich, wo bleibt da die soziale Gerechtigkeit, die doch immer so groß geschrieben wird. MFG“</p>
21. Mai 2019	<p>Karsten Beyer*</p> <p>Stadtrat 96523 Steinach; CDU Fraktion; Stellv. CDU Kreisvorsitzender; Mitglied im VSSD</p> <p>Meister Elektrotechnik; regionales Klinikum</p>	<b>Wiederkehrende SAB und Abrechnungseinheiten in unserer Stadt</b>	<p>„Wir leben in 96523 Steinach (mit HSK) im LK Sonneberg. Hier gibt es 5x Abrechnungseinheiten mit wiederkehrenden SAB. Das hat zur Folge, dass auch Haus- und Grundstücksbesitzer als Anlieger von Landesstraßen z.B. L1149; 1148; 2657 in der betroffenen Abrechnungseinheit zur Kasse gebeten werden. Das nicht genug, die Satzung der Stadt sieht vor, dass auch Flussmauern, sofern an städtischen Grundstücken mit in die Umlagefähigkeit herangezogen werden. Wir leben in einem Kerbtal, in einer Gebirgsregion, da kann eine Flussmauer schon mal die Höhe von 3 Meter und mehr messen. Dementsprechend sind die Kosten. Vernachlässigung von Reparaturen, Reparaturstau, Schwerlastverkehr, die Folge marode Mauern. Diese Abgabe ist bereits seit ihrer Einführung ungerecht, da sie gegen das Gleichheitsprinzip verstößt. Straßen gehören in DE zur allgemeinen Infrastruktur und Grundversorgung. Deshalb ist die Abschaffung überfällig!</p>

Bei allen mit \* gekennzeichneten Beiträgen wurde von den Autoren ihre Wohnadresse angegeben. Wohnadressen natürlicher Personen werden gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 ThürBeteilG nicht in der Beteiligenttransparenzdokumentation veröffentlicht.

Erstellt	Angaben zum Autor	Titel	Beitrag
			<p>P.S: Zur Änderung der Satzung benötigen auch wir eine Mehrheit im Stadtrat.</p> <p>Karsten Beyer Stadtrat“</p>
21. Mai 2019	Ilona Shtyrko* privater Vermieter	<b>Straßenausbaugebühren</b>	<p>„Straßenausbaugebühren gehören ohne wenn und aber abgeschafft. Ich selbst wurde von fremden Leuten auf der Straße angesprochen ,dass ich mich mal um den Ausbau " meiner " Straße kümmern soll ,damit sie wieder mir ihrem Auto lang fahren können .Es ist sicher keinem einzigen Grundstückseigentümer zu vermitteln ,dass er allein für eine öffentliche Straße aufkommen soll .Für viele Bürger bedeutet das eigene Grundstück jahrelanges sparen und soll der Altersabsicherung dienen .Dies wird durch hohe Ausbaubeiträge in Frage gestellt .Die Stichtagsregelung zum 1.1. 2019 halte ich für extrem ungerecht ,es darf einfach nicht sein ,dass Bürger vier Jahre nach Abschaffung der SAB noch Rechnungen erhalten können.“</p>
20. Mai 2019	Rüdiger Christ* Mitstreiter	<b>Meinung</b>	<p>„Der Meinung der   Bürgerallianz Thüringen gegen überhöhte Kommunalabgaben e.V. stimme ich zu!“</p>
20. Mai 2019	Mirella Stelter-Granath  Handel  Dienstadresse: Schülerstr. 40 07545 Gera	<b>Strassenausbaubeiträge abschaffen</b>	<p>„Die Strassen, für die Ausbaubeiträge erhoben werden, befinden sich nicht in Privatbesitz, sondern gehören Bund, Land oder Kommune, also allen Einwohnern. Es ist daher nicht zu vermitteln, warum nur einige (Besitzer von Wohneigentum) für die Allgemeinheit Kosten übernehmen sollen, denn schließlich werden die Straßen auch von allen benutzt. Steuern (Grunderwerbssteuer, Grundsteuer), die von Grundeigentümern bereits bezahlt werden, [fließen] nicht, wie zu erwarten wäre, in die Erhaltung der Infrastruktur. Auf Grund knapper Kassen wurde der Straßenbau [jahrzehntelang] vernachlässigt und die Straßen können zwischenzeitlich nur noch mit sehr großen Aufwand wieder in einen ordnungsgemäßen Zustand versetzt werden. Wie teuer die Straßen gebaut werden, entscheiden nicht die Zahlungspflichtigen; sie haben also keinerlei Einfluß auf die Kosten. Jeder, der eine Ware oder Leistung einkauft, muß vorher prüfen, was er sich leisten kann oder will - beim Ausbau der Straßen hat man diese Wahlmöglichkeit nicht, da dies fremdbestimmt wird. Desweiteren ist es ja bekanntlich nicht verfassungskonform, wenn eine Gemeinde (auf Grund ihrer finanziellen Situation) Beiträge erheben muss, die anderen Gemeinde dies aber frei entscheiden kann - hier sind also Widersprüche schon vorprogrammiert und gerechtfertigt.“</p>

Bei allen mit \* gekennzeichneten Beiträgen wurde von den Autoren ihre Wohnadresse angegeben. Wohnadressen natürlicher Personen werden gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 ThürBeteilDokG nicht in der Beteiligenttransparenzdokumentation veröffentlicht.

Erstellt	Angaben zum Autor	Titel	Beitrag
20. Mai 2019	Günter Lohse*  Rentner	<b>Abschaffung Straßen- ausbaubeiträge</b>	<p>Die Straßenausbaubeiträge SAB in der bisherigen Form sind ungerecht und gehören endlich abgeschafft. Deshalb bejubeln viele Bürger, die bisher keine SAB gezahlt haben, diesen Gesetzesentwurf.</p> <p>Gleichzeitig erkennen aber viele Kommunal-und Landespolitiker (allerdings nicht alle nicht wahr, Herr Kuschel ?), dass dieses neue Gesetz auch neue Ungerechtigkeiten bringt: All die Bürger, die schon einmal SAB gezahlt haben, müssen zukünftig für die neu entstehenden Finanzierungslücken im Landeshaushalt mit aufkommen und werden damit doppelt belastet. Dies thematisiert auch Herr Nolte in seinem Beitrag am 14.5. Diese Meinung werden sicherlich noch viele Grundstücksbesitzer in Thüringen vertreten. Leider konnte/wollte mir bisher noch niemand eine konkrete Zahl nennen, wie viele Grundstücksbesitzer seit 1991 in Thüringen SAB gezahlt haben.</p> <p>An dieser Ungerechtigkeit ändern auch die verschiedenen Varianten einer Stichtagsregelung nichts. Diese sind zwar verfassungskonform, aber auch der Gutachter Prof Brüning erkennt, dass Stichtagsregelungen „gewisse Härten“ mit sich bringen. Sicherlich wäre es utopisch zu fordern, dass alle bisher gezahlten SAB zurückerstattet werden. Aber im Sinne der Beitragsgerechtigkeit sollten die bisher gezahlten Beiträge auf zukünftige Abgaben angerechnet werden. Dazu sind mir bisher zwei Varianten eingefallen:</p> <p>1. Die bisher gezahlten SAB werden auf Antrag mit der zukünftig zu zahlenden Grundsteuer verrechnet. Das kann zu sehr langen Erstattungszeiträumen führen, deren Ende vielleicht nicht alle Grundstücksbesitzer erleben werden.</p> <p>Außerdem würden noch zusätzliche Mindereinnahmen für die Kommunen entstehen, die durch das Land auf Kosten der Allgemeinheit kompensiert werden müssten. Aber es wäre ein Schritt in Richtung Beitragsgerechtigkeit.</p> <p>2. Entsprechend dem Grundsatz „Eigentum verpflichtet“ zahlt prinzipiell jeder Grundstücksbesitzer einmalig einen Beitrag zusätzlich zur Grundsteuer für den Ausbau [von] Straßen im Land- unabhängig davon, ob die Straße an seinem Grundstück ausgebaut wurde oder wird. Die bereits gezahlten SAB werden mit diesem Einmalbeitrag verrechnet.</p> <p>Als Bemessungsgrundlage könnten die Grundstückfläche und als Maß für die Nutzung des Grundstücks die Wohn-bzw. Nutzfläche der darauf errichteten Gebäude dienen und nicht wie die in Erfurt unsinnigerweise (auf der Empfehlung von DRIEHAUS) angesetzte Geschoßzahl. Diese Bemessungsgrundlage sollte für alle Kommunen einheitlich sein. Allerdings sollte den Kommunen freigestellt werden, in welchen Zeiträumen und nach welchen Modi sie diese Beiträge erheben.</p>

Bei allen mit \* gekennzeichneten Beiträgen wurde von den Autoren ihre Wohnadresse angegeben. Wohnadressen natürlicher Personen werden gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 ThürBeteilddokG nicht in der Beteiligtentransparenzdokumentation veröffentlicht.

Erstellt	Angaben zum Autor	Titel	Beitrag
			<p>In Abhängigkeit von dieser Bemessungsgrenze würden u.U. auch Grundstücksbesitzer trotz bereits gezahlter Beiträge nochmal Beiträge bezahlen müssen ( aber weniger als diejenigen, die noch nicht gezahlt haben) oder sie haben bereits mehr gezahlt, als bisher zu zahlen ist- aber ohne Rückerstattungsanspruch.</p> <p>Damit würde u.U. auch nicht die vollständige Beitragsgerechtigkeit erzielt , aber es wäre ebenso ein Schritt in diese Richtung, bei der sogar noch Einnahmen für die Kommunen entstehen, die dann vom Land nicht kompensiert werden müssten.</p> <p>Sicherlich sind diese Vorschläge juristisch noch nicht ausgereift.</p> <p>Aber es steht der dringende Appell an die Landespolitik fernab von jeglichem Parteiengezänk und Wahlkampfaktionismus nach kreativen Lösungen zu suchen. Der gegenwärtige Gesetzentwurf wird dieser Anforderung nicht gerecht!“</p>
16. Mai 2019	Michael Hausemann*  Rentner, vormals Kaufmann	<b>Straßenausbaubeträge</b>	<p>„Ich begrüße die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge im vollen Umfang und halte diese Maßnahme für überfällig. Nicht wohlhabende Eigenheimbesitzer mit meist großen Grundstücken im ländlichen Raum sind bislang dem drohenden finanziellen Ruin ausgesetzt. Die Aufnahme von Krediten oder Hypotheken zur Aufbringung der Beiträge kommt einer defacto Enteignung gleich.</p> <p>Bei der Festsetzung des Stichtages zum Inkrafttreten wird es immer vermeintliche Benachteiligte geben. Das lässt sich weder vermeiden, noch wäre eine Gesetzesänderung sonst möglich.</p> <p>Vielleicht kann man über eine nach Zeitraum der Beitragserhebung gestaffelte Erstattung nachdenken.</p> <p>Die Beibehaltung der Beteiligung an den Erschließungskosten sollte überdacht werden. Die öffentliche Hand sollte diese tragen, da es im Interesse der Gemeinden liegen muss, wenn Wohnraum geschaffen wird. Ohne diese Kosten wäre der Anreiz ein Eigenheim zu errichten größer. Ausnehmen kann man davon Wohnungsbauunternehmen.</p> <p>Die Frage ist auch, was sind Erschließungskosten. Wenn z.B. in einem bestehenden Wohngebiet erstmals die Verlegung einer Kanalisation erfolgt (so wie die Landesregierung plant, alle Haushalte an eine solche anzuschließen), sind das dann Erschließungskosten, die der Anrainer mit zu tragen hat? Dann wäre das geplante Gesetz unzureichend und würde nichts daran ändern, dass die Anlieger mit dem Verlust ihrer Ersparnisse bis hin zum finanziellen Ruin rechnen müssen.</p>

Bei allen mit \* gekennzeichneten Beiträgen wurde von den Autoren ihre Wohnadresse angegeben. Wohnadressen natürlicher Personen werden gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 ThürBeteilDokG nicht in der Beteiligtentransparenzdokumentation veröffentlicht.

Erstellt	Angaben zum Autor	Titel	Beitrag
			Wenn derartige Beiträge erhoben werden sollen, müssten sie zumindest gedeckelt, an dem Einkommen der Betroffenen orientiert, werden und nicht an Größen wie Grundstückstiefe, Geschoßfläche o.ä.“
15. Mai 2019	Günter Friedrich* Rentner	<b>Aufhebung Strassen- ausbaubeiträge</b>	„Ich stimme der Meinung der Bürgerallianz Thüringen gegen überhöhte Kommunalabgaben e.V. vom 14.05.2019 vollinhaltlich zu. Es wäre wünschenswert, wenn solche grundlegenden, eine Vielzahl der Bürger betreffenden Maßnahmen bzw. Belastungen bundeseinheitlich geregelt würden“
15. Mai 2019	Petra Just - weitere Anwohner im Ort*  Betroffene	<b>Gültigkeit der neuen Regelung</b>	„Ich halte die Regelung ab 01.01.19 für zu kurz. Ich bin der Meinung, dass man nicht immer etwas in Koalitionsverträge schreiben kann, dann passiert jahrelang nichts und kurz vor der Wahl will man es herausreißen... Die Bürger werden nicht verstehen - ich übrigens auch nicht - warum man hier große Versprechen macht und dann noch die nächsten 3-4 Jahre diese Horrorrechnungen kommen. Zudem hat man ja auch die Zinsbeihilfen eingestampft und dass selbst bei niedrigen Zinsen - die derzeit aber ja klettern - auch 50 oder 60 EUR im Jahr [sind] für viele Rentner viel Geld, übersieht man geflissentlich. Gerade auf dem Land gehören viele Häuser älteren Menschen und die haben keine hohen Renten und müssen auch sonst für alles alleine aufkommen. Zudem wird die Erhaltung [vorhandenen] Eigentums dadurch nicht attraktiver. Auch ein Verkauf hilft da nicht, denn viele haben ja in gutem Glauben, dass [Wohneigentum] der [Altersvorsorge] dient, gekauft und gebaut und wissen auf Grund der in den letzten Jahren ja auch exorbitant gestiegenen Baukosten und der damit gestiegenen Ausbaubeiträge nicht mehr, wie sie zurecht kommen sollen ohne die Kinder und Enkel zu belasten. Ich habe das Problem gerade, weil [uns] im November die Bescheide erreichten und da reden wir über fünfstellige Beträge vor dem Komma. Wo ist da die Stärkung fürs flache Land? Mit jeder Mietwohnung wären wir besser gefahren.“
15. Mai 2019	Ilona Loch*  pädagogische Aufgaben	<b>Aufhebung Strassen- ausbaubeiträge</b>	„Ich stimme der Aufhebung der Straßenausbaubeiträge zu, weil Beiträge nicht gerechtfertigt sind. Straßen und deren Beleuchtung sind Allgemeingut und müssen auch jedem zur Verfügung stehen. Ich bezahle Steuern und habe nicht vor, die grundhafte Erneuerung der Straße vor meinem Grundstück nochmals zu zahlen. Gegen eine Zahlung würde ich klagen. Die Landesregierung möchte bitte die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge beschließen, um den Unmut der Grundstückseigentümer auf dem Lande etwas zu besänftigen. Für schon bezahlte Forderungen aus dem bestehenden Gesetz“

Bei allen mit \* gekennzeichneten Beiträgen wurde von den Autoren ihre Wohnadresse angegeben. Wohnadressen natürlicher Personen werden gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 ThürBeteilDokG nicht in der Beteiligtentransparenzdokumentation veröffentlicht.

Erstellt	Angaben zum Autor	Titel	Beitrag
15. Mai 2019	Volkmar Loch*  Techniker im Pharmaunternehmen	<b>Aufhebung der Straßenausbaubeiträge</b>	„Ich stimme der Aufhebung der Straßenausbaubeiträge zu, weil die gegenüber dem Grundstückseigentümer erhobenen Beiträge ungerechtfertigt sind. Straßen und dessen Beleuchtung gehören der Allgemeinheit und sind aus Steuergeldern zu bezahlen. Wegen der Stichtagsregelung sage ich nur, dass mir der Personenkreis leid tut. Hier gibt es immer Verlierer und Gewinner. Schon gezahlte Beiträge sollte man bei der Steuererklärung geltend machen können.“
15. Mai 2019	Marko Hetzer*  Tischlermeister und Inhaber einer Tischlerei spezialisiert auf individuellen Möbelbau	<b>Aufhebung Straßenausbaubeiträge</b>	„Ich bin der Meinung, daß die Straßenausbaubeiträge umgehend abgeschafft werden müssen. Es ist nicht mehr hinnehmbar, daß die erforderlichen Erhaltungs- und Wartungsarbeiten an allen Straßen nur noch sehr spärlich ausgeführt werden. Der Blick auf den grundhaften Ausbau, der von den Anliegern mitfinanziert wird, ist hier natürlich auch immer ein Argument gewesen ( wenn auch nicht offiziell genannt ). Es ist natürlich schade, daß wir alle schon einmal bezahlen mußten. Ich finde es aber ebenfalls schade, daß bei den Anliegern der Eindruck entstanden ist, daß jeder nur einmal für eine Straße bezahlen muß. Leider entsteht die Beitragspflicht bei jedem grundhaften Ausbau. Eine Stichtagsregelung muß sein, wie diese gestaltet wird, wird eine große Herausforderung darstellen. Natürlich wäre es nur gerecht, wenn dann ab diesem Stichtag bereits gezahlte Beiträge auch wieder erstattet werden. Wichtig ist mir nur, daß diese Art der Beiträge nicht mehr nur von den Anliegern erhoben wird, sondern die Allgemeinheit dafür einsteht. Es wäre sicherlich auch kein Problem, alle Bürger zu beteiligen, unabhängig von der Lage und Größe des Grundbesitzes. So etwas geht meiner Meinung nach nur über eine öffentliche Finanzierung über den jeweiligen Haushalt. Hier müssen dann wirtschaftlich denkende Experten eben gut haushalten und nicht, wenn das Geld nicht reicht, einfach mal den Bürger belasten. Ich als Privat- und Geschäftsmann muß das auch!“
15. Mai 2019	Herr Koch*  ALG II – Bezieher/Empfänger	<b>Aufhebung Strassenausbaubeiträge</b>	„Die Diskussion, es würden die Benachteiligt, die schon bezahlen mußten "Ungleichbehandlung", da [frage] ich mich, wer die GEZ Gebühr für Zweitwohnungen, die ja wieder gestrichen wurde, zurück erstattet ! Die Bauausschreibungen müßten [dringendst] Überarbeitet werden! Es kann nicht sein; das Ausschreibungen billig angesetzt werden, die Baufirmen nicht rechtzeitig fertig werden und als Dank noch einen [finanziellen] Nachschlag bekommen! Werden Sie rechtzeitig fertig sollen diese einen Bonus bekommen, sollten die Baufirmen den Zeitplan nicht einhalten [dann] müßten diese Strafe [zahlen]! neues Bsp.: [im] Ilmkreis Geschwenda-Geraberg wurde die Straßenbaumaßnahme

Bei allen mit \* gekennzeichneten Beiträgen wurde von den Autoren ihre Wohnadresse angegeben. Wohnadressen natürlicher Personen werden gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 ThürBeteilDokG nicht in der Beteiligtentransparenzdokumentation veröffentlicht.

Erstellt	Angaben zum Autor	Titel	Beitrag
			ausgeschrieben, also ist doch der Arbeitsaufwand festgelegt! Jetzt werden aber erst Bodenproben zum Unterbau gezogen! Fazit in diesen Staat geht es drunter und Drüber!“
14. Mai 2019	Alexandra Wilke* Aussendienst Tiefbau	<b>Ich bin nicht der Meinung...**</b>	„Ich bin nicht der Meinung die Straßenausbaugebühren abzuschaffen. Ich musste Sie mir auch mühsam vom Mund absparen. Diese Geschenke vor der Wahl, deswegen kommt für mich diese Rot-Rot-Grün-Regierung nicht in Frage. Sollen wir dann über die Grundgebühren 2x abgezockt werden? Das ist dann die soziale Gerechtigkeit.“
14. Mai 2019	Michael Aderhold*  Der Nutzer gab bei dem Schwerpunkt seiner Tätigkeit „keine“ an.	<b>Meinung</b>	„Ich stimme zu das die Straßenausbau Beiträge abgeschafft werden.“
14. Mai 2019	Heidi Adam*  Bürokauffrau	<b>Straßenausbaubeiträge</b>	„ich stimme der Aufhebung der Straßenausbaubeiträge zu“
14. Mai 2019	Hartmut Nolte*  Selbstständig	<b>Straßenausbau</b>	„Ich halte das Gesetz gegenüber den Bürgern die bereits zahlen mussten ungerecht. Die Abschaffung ist dennoch überfällig ! Das Problem liegt aber meines Erachtens in der Straßenbewertung wonach die prozentuale Beteiligung der Bürger festgelegt wird . Warum wird nicht einfach ein fester einmaliger Betrag zum Beispiel 1,50 € pro Quadratmeter Grundstück festgelegt unabhängig von der Straßenart und den Baukosten . Somit wäre auch Gerechtigkeit gegenüber jenen geschaffen die bereits gezahlt haben und der Bürgerfrieden wäre hergestellt. Ich bezweifle das zur Kasse Gebetene das neue Gesetz einfach stillschweigend hinnehmen . Diese Meinung gilt für einmalige Beiträge wie sie in unserem Ort gelten . Desweiteren hoffe ich das die Landesregierung ihr Versprechen hält und den Gemeinden den finanziellen Ausfall zu 100% ersetzt .“
14. Mai 2019	Uwe Leipold*  Lehrer	<b>Aufhebung der Straßenausbaubeiträge</b>	„Ich stimme der Aufhebung der Straßenausbaubeiträge vollumfänglich zu! Die Beibehaltung der Beiträge wäre eine Ungerechtigkeit gegenüber den Bürgern anderer Bundesländer, in denen diese bereits abgeschafft worden sind. Darüber hinaus bin ich der Meinung, dass öffentliche Straßen Gemeingut sind und so-

Bei allen mit \* gekennzeichneten Beiträgen wurde von den Autoren ihre Wohnadresse angegeben. Wohnadressen natürlicher Personen werden gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 ThürBeteilG nicht in der Beteiligenttransparenzdokumentation veröffentlicht.

Erstellt	Angaben zum Autor	Titel	Beitrag
			mit auch von der Allgemeinheit getragen werden sollten. Letztendlich ist die Abschaffung dieser ungerechten, unsozialen Abgabe in einem rot-rot-grün regierten Bundesland überfällig!“
14. Mai 2019	Bürgerallianz Thüringen gegen überhöhte Kommunalabgaben e.V.*  Ehrenamtlich tätig – Rentner	<b>Meinung</b>	<p>„Die Bürgerallianz Thüringen ist erfreut, dass ihre über 20 Jahre andauernden Forderungen, die Straßenausbaubeiträge (SAB) abzuschaffen, nun von den Regierungsfractionen Thüringens auf den Weg gebracht wurden. Wir vermissen die Übernahme wesentlicher Bestandteile aus dem Bayrischen Kommunalabgabengesetz. Was in Bayern geprüft und möglich wurde, muss auch in Thüringen Anwendung finden. Insbesondere verweisen wir auf die verfassungsrechtlich bedenkliche Unzulässigkeit der in Thüringen vorgesehenen Beitragserhebung vom 01.01.15 bis 31.12.18. Wir kritisieren den derzeitigen Entwurf des ThürKAG wie folgt und werden, im Rahmen der mündlichen Anhörung am 27.06.19, unsere wesentliche Forderungen und Vorschläge einbringen.</p> <p>1. Neben den Änderungen des ThürKAG sollten weiterer Gesetzesnormen, wie z.B. der § 54 ThürKO, durch den Thüringer Landtag geändert werden, um zukünftige Irritationen bei der Auslegung des „Einnahmebeschaffungsgrundsatzes“ auszuschließen.</p> <p>2. Ist die sachliche Beitragspflicht vor dem Stichtag 01.01.2019 entstanden und noch kein Verwaltungsakt festgesetzt worden, ist eine zwingende Aufhebungspflicht im Gesetz zu verankern. Dadurch wird sichergestellt, dass ab dem Inkrafttreten der gesetzlichen Abschaffung der Ausbaubeiträge keine Beiträge mehr erhoben werden (müssen). Die Stichtagsregelung 01.01.2019 wird von einem großen Teil der Betroffenen als ungerecht beurteilt werden, weil die Gemeinden innerhalb der vierjährigen Verjährungsfrist noch bis zum 31.12.2022 Straßenausbaubeiträge für Baumaßnahmen erheben müssten, wo die sachliche Beitragspflicht für die Jahre 2015 bis 2018 entstanden ist.</p> <p>3. Nicht rechtskräftige Bescheide (laufenden Widerspruchs- und Klageverfahren) sind aufzuheben. Die erhobenen Straßenausbaubeiträge sind den Grundstückseigentümern zurück zu erstatten. Die Einnahmeausfälle sind den Gemeinden durch das Land Thüringen zu erstatten.</p> <p>4. Bei der Rückwirkung verweisen wir erneut auf das Bundesverfassungsgericht. Mit dem Beschluss des 1. Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 05.03.2013 – 1 BvR 2457/08 – hat das Bundesverfassungsgericht betont, dass das Rechtsstaatsprinzip Regelungen verlangt, die sicherstellen, dass Abgaben, die zum Ausgleich eines Vorteils gezahlt werden sollen, nicht zeitlich unbegrenzt nach Erlangung des Vorteils festgesetzt</p>

Bei allen mit \* gekennzeichneten Beiträgen wurde von den Autoren ihre Wohnadresse angegeben. Wohnadressen natürlicher Personen werden gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 ThürBeteilDokG nicht in der Beteiligenttransparenzdokumentation veröffentlicht.



Erstellt	Angaben zum Autor	Titel	Beitrag
			<p>werden können. Im ThürKAG ist unmissverständlich festzulegen, dass alle Baumaßnahmen, wo die sachliche Beitragspflicht vor dem 01.01.15 entstanden ist, verjährt sind und somit keine Bescheide mehr verschickt werden dürfen.</p> <p>5. Eine mögliche Rückzahlung bereits gezahlter SAB muss mittels realistischer Erhebungen auf den Prüfstand. Über die Art und Weise einer Rückzahlung ist zu diskutieren. Die Bürgerallianz will zumindest die Einrichtung eines Härtefonds für eine Rückerstattung von Straßenausbaubeiträgen rückwirkend bis 1991. Bei einem Härtefond würde, wie jetzt in Bayern beabsichtigt, eine Rückerstattung mittels Antragstellung (alles was über einen durchschnittlichen Beitragbetrag ist), möglich werden.</p> <p>Freundliche Grüße</p> <p>Wolfgang Kleindienst Landesvorsitzender Bürgerallianz Thüringen“</p>
14. Mai 2019	Karlheinz Bischoff*  Angestellter im Einkauf	<b>Aufhebung Strassen- ausbaubeiträge</b>	„Mit einem großen Grundstück in einem Dorf ist das jedes Jahr viel zu viel Geld.“

Bei allen mit \* gekennzeichneten Beiträgen wurde von den Autoren ihre Wohnadresse angegeben. Wohnadressen natürlicher Personen werden gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 ThürBeteilDokG nicht in der Beteiligenttransparenzdokumentation veröffentlicht.