

Erste Bewertung des Rechtsgutachtens zur Weiterentwicklung des Straßenausbaubeitragsrechts im Freistaat Thüringen, erstellt im Auftrag des Thüringer Innenministeriums durch Prof. Dr. Michael Brenner (Lehrstuhl für Deutsches und Europäisches Verfassungs- und Verwaltungsrecht, Uni Jena, Rechtswissenschaftliche Fakultät, vom 29. 12.2009)

Das Gutachten von Prof. Brenner ist mit erheblichen Lücken und Schwächen behaftet. Es rechtfertigt offenbar das bisherige Versagen der Landesregierung bei der Lösung der Probleme im Zusammenhang mit der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen. Die Folgen dieser unverantwortlichen Landespolitik sollen die Bürger und Kommunen tragen.

1.

Das Gutachten enthält keine Bewertung des Rechtsproblems der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen in Bezug auf den Europäischen Rechtsrahmen (Europäische Dimension).

Die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen stellt eine Besonderheit des deutschen Abgabenrechtes dar. Vergleichbare Regelungen in anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union gibt es nicht. Deshalb wäre gutachterlich zu prüfen gewesen, inwieweit im Zusammenhang mit der Harmonisierung des Europäischen Rechts diese deutsche Besonderheit noch zeitgemäß ist.

2.

Im Gutachten wird auf die Entscheidung des Thüringer Oberverwaltungsgerichts vom Mai 2005 (Gemeinde Benshausen) Bezug genommen.

Das Thüringer OVG hatte damals entschieden, dass die Regelung im Kommunalabgabengesetz im Zusammenhang mit den Einnahmegrundsätzen aus der Thüringer Kommunalordnung eine Beitragspflicht für alle Gemeinden begründet, und dies unabhängig von der Finanzsituation der betroffenen Gemeinde. Das Gericht interpretierte die Kann-Regelung des § 7 Abs. 1 Thüringer Kommunalabgabengesetz als Ermächtigungs- und nicht als Ermessensregelung. Das OVG stützte sich dabei nahezu ausschließlich auf die Entscheidung des Sächsischen OVG aus dem Jahr 2004 (im Fall Leipzig). Das Sächsische OVG hat jedoch im Januar 2007 diese eigene Rechtsauffassung aus dem Jahr 2004 korrigiert. 2007 vertrat das Sächsische OVG die Auffassung, dass die Kann-Bestimmung nun nicht mehr als Ermächtigungs-, sondern als Ermessensregelung auszulegen ist. Das Sächsische OVG bezog sich dabei auf die Entstehungsgeschichte des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes, das belegte, dass der Gesetzgeber den Gemeinden ein Ermessen bei der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen einräumen wollte.

Insofern ist die Entscheidung des Thüringer OVG offensichtlich nicht mehr zeitgemäß, sondern basiert auf einer überholten Rechtssprechung aus Sachsen. Auf diesen Umstand geht der Gutachter nicht ein.

3.

Das Thüringer OVG hat in seiner Entscheidung vom Mai 2005 zudem die vorliegende Rechtslage im Thüringer Kommunalabgabengesetz und in der Thüringer Kommunalordnung interpretiert. Dem Urteilstenor ist dabei zu entnehmen, dass es dem Gesetzgeber jederzeit frei

steht, die Gesetzesformulierung so zu ändern, dass der Wille des Gesetzgebers auch tatsächlich im Gesetzesvollzug zur Wirkung kommt.

Auch darauf ist Prof. Brenner in seinem Gutachten nicht näher eingegangen.

4.

Prof. Brenner hat in der Bewertung der gegenwärtigen Gesetzeslage in Thüringen keinen Bezug zur Entstehung des Gesetzes im Jahr 1991 im Thüringer Landtag genommen.

Es kann davon ausgegangen werden, dass der Thüringer Landtag 1991 bei der Gesetzesverabschiedung den Gemeinden bei der Erhebung von Beiträgen ein Ermessen einräumen wollte. Dies wird auch durch die kommunale Praxis und das Wirken der Rechtsaufsichtsbehörden als Landesbehörden belegt.

Bis 2005 haben die Rechtsaufsichtsbehörden die Pflicht zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen an die finanzielle Leistungskraft der Kommunen gekoppelt.

5.

Prof. Brenner verfolgt noch eine veraltete Rechtsauffassung aus dem 19. Jahrhundert, die damals zur Rechtfertigung der Erhebung von Ausbaubeiträgen herangezogen wurde.

Demnach wäre der Beitrag, die finanzielle Abgeltung eines so genannten „besonderen wirtschaftlichen Vorteils“, der durch Investitionen in die kommunale Infrastruktur, hier Straßen, entsteht. Der besondere wirtschaftliche Vorteil wird durch drei Kriterien gekennzeichnet, und zwar:

- Dauerhaftigkeit
- Grundstücksbezogenheit
- Gebrauchswertsteigerung (bauliche oder wirtschaftliche Nutzung)

Bei Straßen ist zwischenzeitlich aufgrund des räumlichen und funktionalen Zusammenhangs des Straßensystems (unabhängig von der Straßenbaulastträgerschaft) die Grundstücksbezogenheit des Ausbaus einer Straße anzuzweifeln.

Zu bezweifeln ist zudem, dass durch eine Straßenausbaumaßnahme eine Gebrauchswertsteigerung des Grundstücks stattfindet, insbesondere dort, wo bereits Straßen vorhanden sind. Die Bebaubarkeit bzw. wirtschaftliche Nutzung der Grundstücke wird durch die entsprechenden Behörden (z. B. Bauordnungsbehörde) völlig unabhängig vom Straßenzustand bewertet.

6.

Prof. Brenner hat in seinem Gutachten keine Auseinandersetzung mit dem Gutachten von Prof. Ferdinand Kirchhoff aus dem Jahr 2004 vorgenommen. Prof. Ferdinand Kirchhoff war Gutachter der Thüringer Landesregierung im Zusammenhang mit der Abschaffung der Wasserbeiträge und der Neuberechnung der Abwasserbeiträge.

Prof. Kirchhoff hat gutachterlich festgestellt, dass die Erhebung von Beiträgen auf Grundlage des Thüringer Kommunalabgabengesetzes nicht zum Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung gehört. D. h. die Erhebung von Beiträgen ist kein verfassungsrechtlich verbrieftes Recht der Gemeinden. Vielmehr bedurfte das Recht zur Beitragserhebung einer gesetzlichen Regelung. Insofern gehört die Beitragserhebung nur zum so genannten Randbereich der kommunalen Selbstverwaltung. Dem Gesetzgeber ist es insofern freigestellt, die Kommunen durch Gesetz zur Erhebung von Beiträgen zu ermächtigen, ihnen dabei ein Ermessen einzuräumen oder aber auch die Ermächtigung zur Erhebung von Beiträgen durch Gesetz wieder zu entziehen. Dies ist auch im Zusammenhang mit der Abschaffung von Wasserbeiträgen erfolgt.

Weshalb diese gutachterlichen Grundsätze von Prof. Ferdinand Kirchhoff nur bei leitungsgebundenen Einrichtungen, nicht jedoch beim Ausbau von Gemeindestraßen gelten soll, bleibt durch Prof. Brenner unbeantwortet. Die Rechtsgrundlage ist in jedem Fall für Wasser-, Abwasser- und Straßenausbaubeiträge identisch.

7.

Prof. Brenner hat sich nicht ausreichend mit dem verfassungsrechtlichen Spannungsfeld der Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung einerseits und dem gesetzlichen Zwang zur Erhebung von Beiträgen andererseits auseinandergesetzt. Die kommunale Selbstverwaltung schließt das Recht zur Ermessensausübung ein. Anderenfalls würden die Kommunen auf die Funktion der Auftragsverwaltung reduziert, was verfassungsrechtlich unzulässig ist.

Insofern ist ein gesetzlicher Zwang, dass alle Gemeinden bedingungslos Straßenausbaubeiträge, und dies auch noch rückwirkend bis 1991 erheben müssen, zumindest im vorgenannten verfassungsrechtlichen Spannungsfeld zu bewerten.

8.

Nur ansatzweise hat Prof. Brenner eine verfassungsrechtliche Abwägung zwischen den Rechtspositionen der Gemeinden und den Verfassungsrechten der Bürger vorgenommen. Seine Begründung hinsichtlich der rückwirkenden Erhebung von Straßenausbaubeiträgen dürften im erheblichen Widerspruch zu den Verfassungsgrundsätzen des Rückwirkungsverbots, die das Bundesverfassungsgericht bereits 1961 entwickelt hat, stehen.

9.

Prof. Brenner hat sich nicht mit der gegenwärtigen Rechtslage in anderen Bundesländern, wie in Baden-Württemberg, Bremen, Hamburg, Saarland und Sachsen, auseinandergesetzt. In Baden-Württemberg wurden Mitte der 90er Jahre die Straßenausbaubeiträge gesetzlich abgeschafft. In Bremen und Hamburg gab es bisher überhaupt keine gesetzlichen Regelungen zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen. Im Saarland und Sachsen haben die Gemeinden ein Ermessen, ob und in welcher Höhe sie Straßenausbaubeiträge erheben. Prof. Brenner hätte sich im Interesse einer wissenschaftlich fundierten und objektiven Begutachtung intensiv mit der Rechtslage in den vorgenannten Bundesländern und deren verfassungsrechtliche Verankerung auseinandersetzen müssen.

Hinweis: Das Gutachten kann auf der Homepage des Innenministeriums unter http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tim/schwerpunkte/kommunales/gutachten_straenausbaubeitr_ge.pdf heruntergeladen werden.

Frank Kuschel