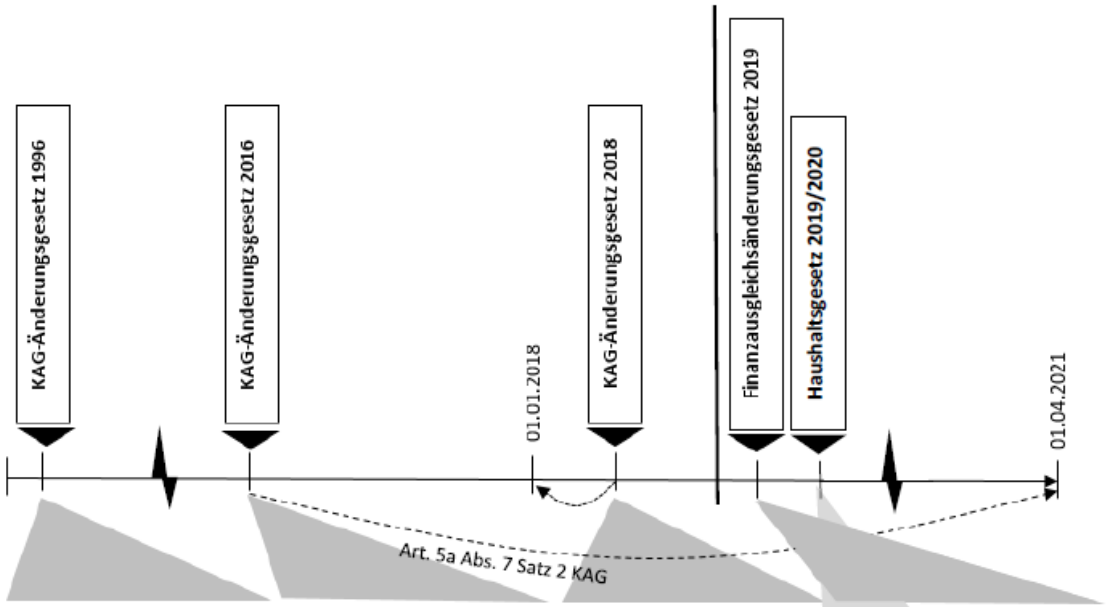
Thomas Rottenwallner

F a c h g e s p r ä c h

bei der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Bayerischen Landtag
zum Thema Straßenausbaubeiträge und Erschließungsbeiträge
am 17.05.2019

Ich bin Sachgebietsleiter im Amt für Finanzen der Stadt Landshut, vertrete hier aber ausschließlich meine persönliche Meinung.

Überblick über die wesentliche Rechtsentwicklung (Stand: April 2019)



Ersetzung des in §§ 127 bis 135 BauGB als Bundesrecht fortgeltenden Erschließungsbeitragsrechts durch die Regelungen zu selbstständigen öffentlichen Grünanlagen in Art. 5a KAG a. F.

Einzelne Änderungen zu einmaligen Beiträgen (Art. 5 KAG) und Einführung wiederkehrender Beiträge.. (Art. 5b KAG)

Vollregelung zu Erschließungsbeiträgen (Art. 5a KAG)

Verbot der Erhebung von Erschließungsbeiträgen für Altanlagen (Art. 5a Abs. 7 Satz 2 KAG) ab 01.04.2021 (§ 2 Abs. 2 KAG-ÄndG 2016)

Herstellungsfiktion (Art. 5a Abs. 8 KAG)

Aufhebung der Rechtsgrundlage für die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen rückwirkend zum 01.01.2018 (Art. 19 Abs. 7 KAG)

Verbot der Erhebung solcher Beiträge (Art. 5 Abs. 1 Satz 3 KAG)

Erstattungsregelung (Art. 19 Abs. 9 KAG)

Gewährung pauschaler Zweckzuweisungen für Straßenausbaumaßnahmen und die Herstellung von Altanlagen (Art. 13h BayFAG-E) nach Maßgabe des Staatshaushalts (Doppelhaushalt 2019/2020)

Mittelbereitstellung für pauschale Zweckzuweisungen

Einführung eines Härtefallfonds für Straßenausbaubeiträge (Art. 19a KAG-E)

Ist die rückwirkende Aufhebung der Rechtsgrundlage für die Erhebung Straßenausbaubeiträgen bzw. das Verbot solcher Beiträge verfassungsgemäß?

I. Kommunales Selbstverwaltungsrecht (Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV)

II. Eingriff

1. Finanzhoheit (Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG, Art. 83 Abs. 2 BV)

2. Randbereich (da die Finanzhoheit insgesamt nicht ausgehöhlt wird)

III. Rechtfertigung

Verhältnismäßigkeit

(unter Berücksichtigung der Wertungen des **Konnexitätsprinzips** und der **Systemgerechtigkeit**)

Verhältnismäßigkeit

a) Legitimer Zweck
b) Geeignetheit
c) Erforderlichkeit
d) Angemessenheit

Systemgerechtigkeit

a) Grundlegende Entscheidung für das System der Beitragsfinanzierung der öffentlichen Einrichtungen der Gemeinden (vgl. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 KAG)
b) Fehlende Voraussetzungen für das Abweichen von der Systementscheidung

Konnexitätsprinzip (Art. 83 Abs. 3 BV)

a) Keine unmittelbare Anwendbarkeit auf diesen Fall
b) Aber verfassungsrechtlicher Grundgedanke: keine Degeneration der Selbstverwaltung, keine Aushöhlung der finanziellen Basis und keine Verschiebung allgemeiner Deckungsmittel in den Kommunalhaushalten

Kein legitimer Grund

► Keine Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des bisher geltenden Rechts

2014 ff.: Rechtsprechung des BVerfG und des BayVerfGH
2018: Voraussichtliche Erfolglosigkeit der Popularklage in der Hauptsache (BayVerfGH)

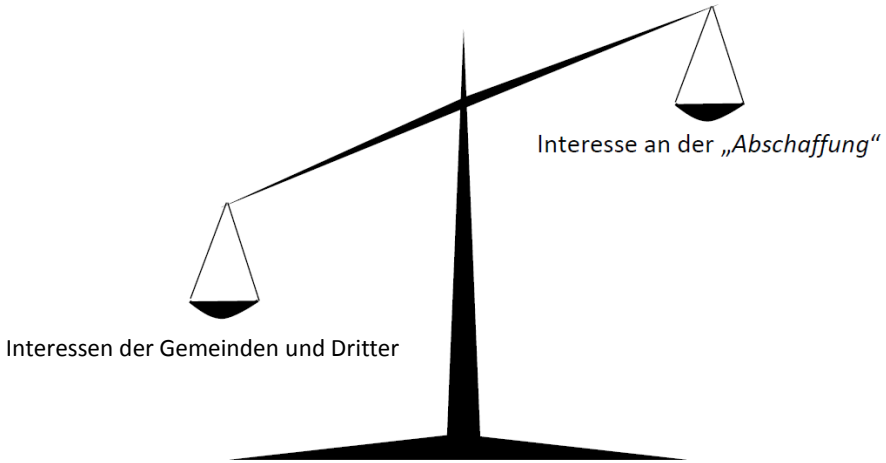
► Kein tragfähiges bzw. sachlich-inhaltlich nachvollziehbares Regelungsmotiv

► Politische Motive im Vorfeld der Landtagswahl im Oktober 2018

Populistische Grundwelle
Nicht *„mit wehender Fahne untergehen“* wollen bzw. *„nicht immer ist das, was vernünftig ist, auch durchsetzbar“*

Angemessenheit

Gerechte Abwägung:



Gemeinden:

- Es werden nur die rückwirkungsbedingten Einnahmeausfälle „*voll*“ erstattet; die künftige Finanzierung ist unklar.
- Es besteht keine Möglichkeit zur zeitnahen und bedarfs-gerechten Einnahmeerzielung mehr.
- Die Entscheidungsfreiheit und die Planungssicherheit werden negativ beeinflusst.
- Die Grundsteuer B stellt wegen ihrer Funktionsweise und Ertragskraft keine ebenso gut geeignete Einnahmequelle dar.
- Die Erwartungshaltung der Bürger in die künftig *„kostenlose“* Straßenerneuerung und –verbesserung wächst.

Dritte:

- Die Grundsteuer kann auf die Mieter umgelegt werden. Die Kosten des Wohnens können sich dadurch verteuern.

Staat:

Erwägungen

- zur Belastungsverschonung der Grundstückseigentümer,
- des Rechtsfriedens und
- der Verwaltungsvereinfachung.

Nicht gerechtfertigter Systembruch

Voraussetzungen einer zulässigen Systemänderung: **Art. 5 Abs. 1 Satz 3, Art. 19 Abs. 7 KAG n. F.**

- Zutreffende Sachverhaltsermittlung → Im Gesetzgebungsverfahren bestand keine hinreichend genaue Kenntnis über den künftigen Finanzbedarf der Gemeinden und die Möglichkeiten der Kompensation der Einnahmeausfälle.
- Besonderer sachlicher Grund → Für die Regelung gibt es keinen besonderen sachlichen Grund (siehe oben).
- Prüfung von Alternativen → Eine Prüfung von alternativen Regelungsmöglichkeiten hat im Gesetzgebungsverfahren nicht stattgefunden.
- Vereinbarkeit der Ausnahme mit dem Gesamtsystem → Die Ausnahmeregelung ist mit dem Gesamtsystem des Kommunalabgabenrechts nicht zu vereinbaren. Praktische Schwierigkeiten können im Zusammenhang mit der Steuererhebung auftreten.

Ist das als Bundesrecht fortgeltende Erschließungsbeitragsrecht (§§ 127 bis 135 BauGB) grundgesetzkonform (vgl. Art. 125a Abs. 1 Hs. 2 GG) durch bayerisches Landesrecht (Art. 5a KAG) ersetzt worden?

Keine Ersetzung mit Art. 5a KAG a. F. durch das KAG-Änderungsgesetz 1996 („*Lex Denninger Anger*“)

- Keine Ersetzung *mit* dem Regelungswillen des Landesgesetzgebers; im Gesetzgebungsverfahren wurde von einer erst späteren Vollregelung ausgegangen
- Keine Ersetzung *ohne* den Willen des Landesgesetzgebers (Grenzen der objektiven Auslegung von Gesetzen)

Keine Ersetzung mit Art. 5a KAG n. F. durch das KAG-Änderungsgesetz 2016

- Mangende Erkennbarkeit des Regelungswillens bzgl. der Ersetzung
- Mangelnde Eignung der Verweisungstechnik (siehe Art. 5 Abs. 9 KAG)

Keine Reaktion des Landesgesetzgebers trotz der Äußerungen des BVerwG (2013 und 2017) und der im Schrifttum stattfindenden Diskussion.

Ist die Regelung in Art. 5a Abs. 7 Satz 2 KAG, der zufolge für Erschließungsanlagen, mit deren technischen Herstellung vor mehr als 25 Jahren, gerechnet vom 01.04.2021 (§ 2 Abs. 2 KAG-ÄndG 2016) begonnen worden ist, nur noch bis 31.03.2021 Erschließungsbeiträge erhoben werden dürfen, verfassungsgemäß?

I. Kommunales Selbstverwaltungsrecht → II. **Eingriff** (in den Randbereich) → III. **Rechtfertigung**

Verhältnismäßigkeit

Systemgerechtigkeit

Wertungen des Konnexitätsprinzips

a) Legitimer Zweck → Die Regelung war nach der Rechtsprechung des BVerfG nicht im Interesse der Belastungsklarheit und –vorhersehbarkeit erforderlich. Der Landesgesetzgeber hat den zu stellenden Anforderungen durch Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b/bb, 1. Sp. KAG Rechnung getragen. Das bloße Interesse an der Belastungsverschonung stellt noch keinen legitimen Grund dar.

b) Geeignetheit

c) Erforderlichkeit

d) Angemessenheit

Anlage im Sinn des Art. 5a Abs. 7 Satz 2 KAG

„Vorteilslage“ offensichtlich nicht eingetreten (Kiesstraße)

Belastungsklarheit und –vorhersehbarkeit steht der Erhebung von Erschließungsbeiträgen nicht entgegen.

Anlage im Sinn des Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b/bb, 1. Sp. KAG

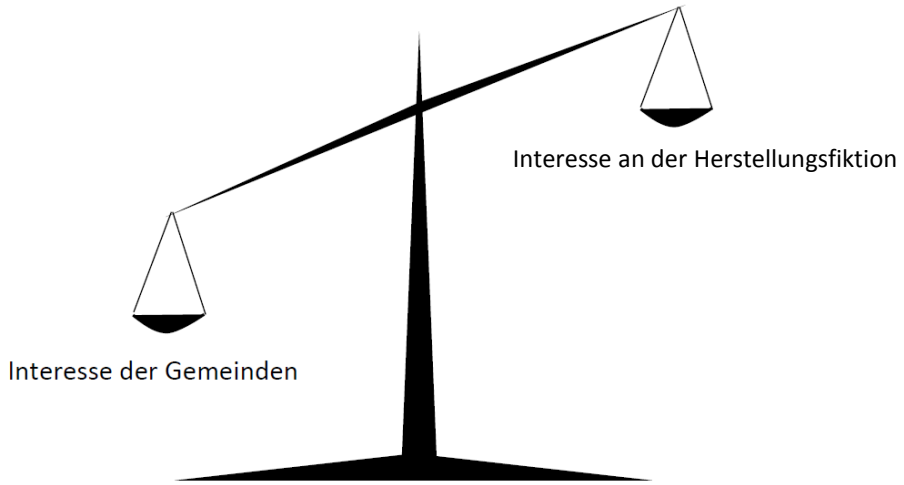
„Vorteilslage“ eingetreten (sichtbare Herstellungsmerkmale erfüllt; rechtliche Merkmale [z. B. Grunderwerb] unerheblich)

Fotos: Stadt Landshut

Belastungsklarheit und –vorhersehbarkeit steht der Erhebung von Erschließungsbeiträgen 20 Jahre nach Ablauf des Jahres entgegen, in dem die Vorteilslage eintrat.

Angemessenheit

Gerechte Abwägung:



- Interesse der Gemeinden daran, Erschließungsanlagen endgültig herstellen und abrechnen zu können, solange dies mit der Höchstfestsetzungsfrist in Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b/bb 1. Sp. KAG und der Festsetzungsfrist in Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b/bb KAG i. V. m. § 169 AO vereinbar ist.
- Entscheidungsfreiheit und Planungssicherheit der Gemeinden angesichts der tatsächlichen und rechtlichen Schwierigkeiten bei der Herstellung solcher Erschließungsanlagen.

Interesse an der Belastungsverschonung der Bürger (ohne dass dieses durch die Erfordernisse der Belastungsklarheit und –vorhersehbarkeit gedeckt wäre und ein besonderes Gewicht hätte)

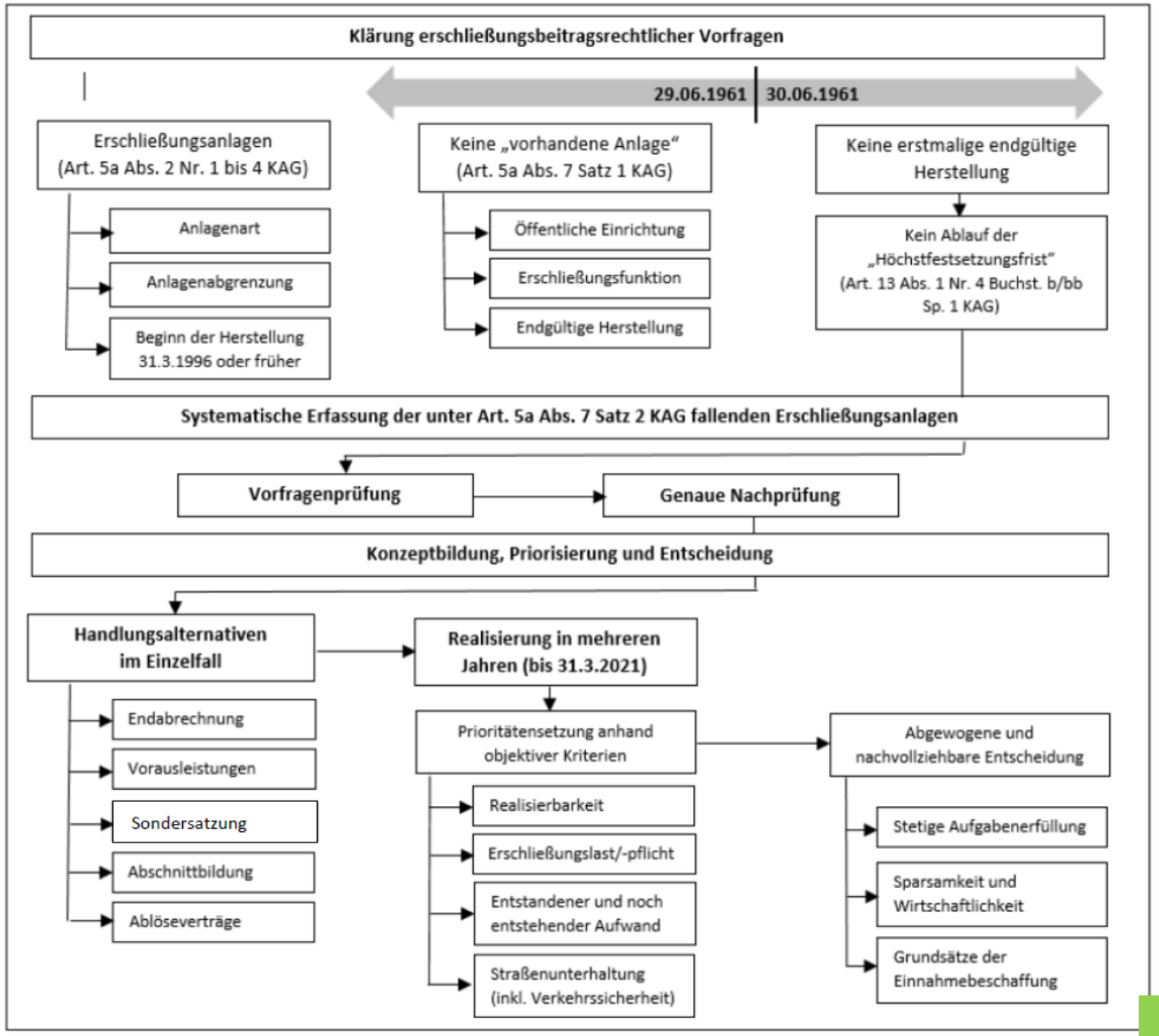
Nicht gerechtfertigter Systembruch

Voraussetzungen einer zulässigen Systemänderung:

Art. 5a Abs. 7 Satz 2 KAG, § 2 Abs. 2 KAG-ÄndG 2016

- Zutreffende Sachverhaltsermittlung → Im Gesetzgebungsverfahren bestand keine Kenntnis über die Anzahl der betroffenen Anlagen und die bei ihrer endgültigen Herstellung zu erwartenden tatsächlichen und rechtlichen Schwierigkeiten.
- Besonderer sachlicher Grund → Für die Regelung gibt es keinen besonderen sachlichen Grund, insbesondere nicht Erfordernisse der Belastungsklarheit und –vorhersehbarkeit.
- Prüfung von Alternativen → Eine Prüfung von alternativen Regelungsmöglichkeiten hat im Gesetzgebungsverfahren nicht stattgefunden.
- Vereinbarkeit der Ausnahme mit dem Gesamtsystem → Die Ausnahmeregelung ist mit dem Gesamtsystem des Kommunalabgabenrechts nicht zu vereinbaren. Praktische Schwierigkeiten können im Zusammenhang mit der Steuererhebung auftreten.

Anwendung der Regelung in Art. 5a Abs. 7 Satz 2 KAG



Ist die Regelung in Art. 19 Abs. 9 KAG, der zufolge die Gemeinden Anspruch auf Erstattung der Einnahmeausfälle durch die rückwirkende Aufhebung der Rechtsgrundlage für die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen haben, verfassungsgemäß?

I. Keine Ausnahme vom rechtsstaatlichen Rückwirkungsverbot durch die Erstattungsregelung

II. Unzulässigkeit des Haushaltsvorbehalts

Die Erstattungsregelung in Art. 19 Abs. 9 KAG rechtfertigt keine Ausnahme vom Rückwirkungsverbot belastender Gesetze

- Teilweise unzulässige *„echte“* Rückwirkung, die wegen der Erstattung nicht ausnahmsweise zulässig ist.
- Teilweise zulässige *„unechte“* Rückwirkung, die trotz der Erstattung ausnahmsweise unzulässig ist.

Konstellationen	Bis 31. Dezember 2017			Ab 1. Januar 2018 bis 26. Juni 2018			
	Beginn der Maßnahme	Entstehung der Beitrags-pflichten	Festsetzung der Beiträge	Beginn der Maßnahme	Entstehung der Beitrags-pflichten	Festsetzung der Beiträge	Erlöschen der Beitrags-pflichten
1	+	+	+	-	-	-	+
2	+	+	+	-	-	-	-
3	+	+	-	-	-	+	+
4	+	+	-	-	-	+	-
5	+	-	-	-	+	+	+
6	+	-	-	-	+	+	-
7	+	-	-	-	+	-	-
8	+	-	-	-	-	-	-
9	-	-	-	+	+	+	+
10	-	-	-	+	+	+	-
11	-	-	-	+	+	-	-
12	-	-	-	+	-	-	-

+ = tritt zu; - = trifft nicht zu

Regelungen wie in Art. 19 Abs. 9 KAG stellen immer die *ultima ratio* gegenüber anderen Regelungsmöglichkeiten dar (z. B. Übergangsregelungen, Ausnahmevorschriften).

Unzulässigkeit des Haushaltsvorbehalts

- Dem rechtlichen Wesen nach handelt es sich bei den Leistungen nach Art. 19 Abs. 9 KAG um keine „*Erstattung*.“ Denn es geht nicht um die Rückabwickelung einer fehlgeschlagenen Vermögensverschiebung, sondern um die Entschädigung für rückwirkungsbedingte Einnahmeausfälle, also einen Wertausgleich für eine erlittene Einbuße.
- Eine Entschädigung muss bezahlt werden, wenn die Fälligkeit nicht an einem gesetzlich kalendermäßig bestimmten oder bestimmbaren Tag eintritt, mit der Erfüllung der Anspruchs-voraussetzungen, spätestens aber mit der Antragstellung. Die Auszahlung darf nicht unter einen Haushaltsvorbehalt gestellt werden, und zwar auch dann nicht, wenn die Leistung bei Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln erbracht werden soll.

Wäre die beabsichtigte Regelung in Art. 13h BayFAG-E, wonach die Gemeinden künftig pauschale Zweckzuweisungen für Straßenausbaumaßnahmen und die endgültige Herstellung von Erschließungsanlagen, für die ab dem 1. April 2021 keine Erschließungsbeiträge mehr erhoben werden dürfen, erhalten sollen, verfassungsgemäß?

I. Grundlegende Bedenken

1. Entschädigung statt Finanzausgleich
2. Paternalistische Tendenzen
3. Unzulässigkeit des Haushaltsvorbehalts hinsichtlich der bereitzustellenden Finanzmasse
4. Bedenklichkeit des temporären Anspruchsausschlusses der Gemeinden ohne Straßenausbaubeitragssatzung

II. Unzureichende Höhe der pauschalen Zweckzuweisung

III. Ungerechte Verteilungsmaßstäbe

1. Grundmaßstab: Siedlungsfläche (Art. 13h Abs. 2 BayFAG-E)
2. Kombinationsmaßstab: „*abschmelzende*“ Berücksichtigung der Einnahmen in den letzten 10 Jahren (Art. 13h BayFAG-E)

Grundlegende Bedenken

Entschädigung statt Finanzausgleich:

- **Straßenausbaubeiträge:** Die Kompensation künftiger Einnahmeausfälle hätte sofort geregelt werden müssen und nicht dem künftigen Gesetzgeber (in einer anderen Legislaturperiode) überlassen werden dürfen.
- **Erschließungsbeiträge:** Die Gemeinden müssen für Einnahmeausfälle entschädigt werden, die sie erleiden, wenn sie bei Altanlagen alles ihnen Mögliche und Zumutbare getan haben, die Anlagen bis 31.03.2021 endgültig herzustellen und abzurechnen.

Paternalistische Tendenzen:

- Pauschale Zweckzuweisungen stärken die Abhängigkeit vom Staat und schwächen die kommunale Eigenverantwortlichkeit.
- Bei Straßenausbaumaßnahmen dient der Finanzbedarf der Erfüllung einer besonders wichtigen Pflichtaufgabe.

Unzulässigkeit des Haushaltsvorbehalts hinsichtlich der bereitzustellenden Finanzmasse:

Die grundsätzliche Zulässigkeit eines Haushaltsvorbehalts, weil die Finanzzuweisungen aus Steuermitteln gespeist werden und deshalb nicht langfristig kalkuliert werden können, greift hier nicht. Denn die Höhe der Finanzmasse darf dem Haushaltsgesetzgeber nicht ohne nähere finanzausgleichsgesetzliche Vorgabe überlassen werden, die sich am tatsächlichen Mittelbedarf der Gemeinden orientiert.

Bedenklichkeit des temporären Anspruchsausschlusses von Gemeinden ohne Straßenausbaubeitragssatzung:

Beim Finanzausgleich geht es einzig um den künftigen Finanzbedarf. Ein Lenkungszweck lässt sich nicht mehr erreichen. Zu bedenken ist, dass die Gemeinden in der Vergangenheit von der staatlichen Rechtsaufsicht höchst unterschiedlich angehalten wurden, der Pflicht zum Erlass einer Straßenausbaubeitragssatzung nachzukommen.

Unzureichende Höhe der pauschalen Zweckzuweisungen

► **Bloße Umschichtung von Mitteln im System des Finanzausgleichs** (s. Begründung des Entwurfs des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2019)

► **Keine hinreichende Kenntnis des bayerischen Landesgesetzgebers über den tatsächlichen Finanzbedarf**

Diskrepanz zwischen dem tatsächlichen Finanzbedarf und der Höhe der pauschalen Zweckzuweisungen:

- Die früheren Beitragseinnahmen sagen nichts über den künftigen Finanzbedarf aus. Wegen der Erneuerungsbedürftigkeit der während des ersten Baubooms in den 1960er/1970er Jahren hergestellten Straßen ist mit einem stark steigenden Bedarf zu rechnen.
- Tatsächlicher jährlicher Finanzbedarf: ca. 300 Mio. € (BayStMIBV, 2015); ca. 1 Mrd. € (Schrifttum 2019)
- Refinanzierung mit Straßenausbaubeiträgen bis zu 80 % des beitragsfähigen Aufwands
- Finanzmasse für pauschale Zweckzuweisungen (Art. 13h BayFAG-E, Haushaltsgesetz 2019/2020-E):
  - 2019: 35 Mio. €
  - 2020: 85 Mio. €
  - 2021: 150 Mio. €

Diskrepanz zwischen dem tatsächlichen Finanzbedarf und den anderweitigen Deckungsmöglichkeiten:

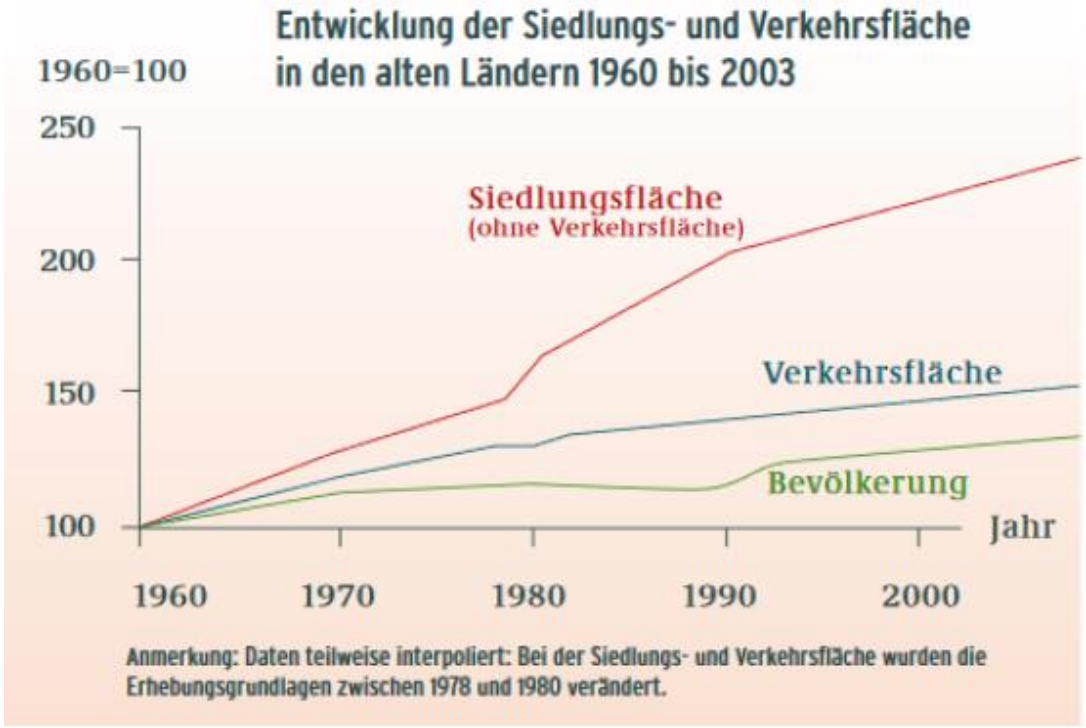
- Die Grundsteuer B ist zur Finanzierung von Straßenausbaumaßnahmen wegen ihrer Funktionsweise und Ertragskraft nicht ebenso gut geeignet wie die bisherigen Straßenausbaubeiträge.
- Grundsteuererhöhungen hätten im System des Finanzausgleichs negative Folge- bzw. Nebenwirkungen: Schlüsselzuweisungen, Kreis- bzw. Bezirksumlage.

Ungeeignete Verteilungsmaßstäbe

► **Grundmaßstab (Art. 13h Abs. 2 BayFAG-E):** Siedlungsfläche

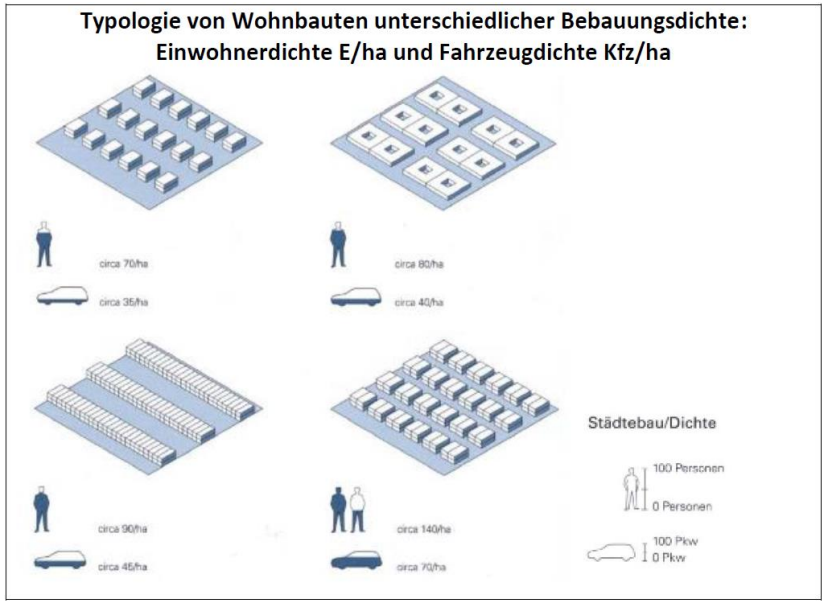
Die Siedlungsfläche steht zu anderen Größen, die für den Erneuerungs- oder Verbesserungsbedarf bedeutsam sein können, in keinem proportionalen Verhältnis.

Die Siedlungsfläche nimmt seit den 1960er und 1970er Jahren, in denen die meisten Straßen während des ersten Baubooms entstanden sind, wesentlich stärker zu, als die Verkehrsflächen.



Laufende Raumbeobachtung des BBR

In den einzelnen Siedlungsformen findet – ausgehend von der Siedlungsfläche – eine unterschiedlich starke Inanspruchnahme der Verkehrsfläche statt, die sich auf den Erneuerungsbedarf auswirkt, aber sich mit der bloßen Fläche nicht erfassen lässt. Beispielsweise kommen bestimmte Siedlungsformen mit besonders hoher Einwohnerdichte nur in Städten vor.



Jocher/Loch, Raumpilot: Grundlagen, 2012, S. 158

Die Siedlungsfläche wächst in einzelnen Landesteilen wesentlich stärker als in anderen, ohne dass damit etwas über den Erneuerungsbedarf an den Straßen gesagt ist.

► **Kombinationsmaßstab (Art. 13h Abs. 4 BayFAG-E):** Abschmelzende Berücksichtigung der Beitragseinnahmen zwischen 2008 und 2017

In der Vergangenheit abgeschlossene Vorgänge werden grundlos in die Zukunft projiziert. Abgeschlossene Vorgänge sagen nichts über den künftigen Finanzbedarf aus. Lenkungszwecke lassen sich auf diese Weise nicht mehr verwirklichen. Beispielsweise hat eine Stadt, die 2017 für den Umbau ihrer Fußgängerzone sehr hohe Beitragseinnahmen erzielt hat, in den nächsten Jahrzehnten keinen vergleichbaren Finanzbedarf mehr. Eine andere Stadt, die erst in den nächsten Jahren beginnen will, bleibt damit ungehört.

Wäre die von den Koalitionsparteien beabsichtigte Änderung von Art. 13 Abs. 6 KAG, der zufolge die Gemeinden in ihrer Erschließungsbeitragssatzung regeln können, dass in den Fällen von Erschließungsanlagen, für die ab 1. April 2021 keine Erschließungsbeiträge mehr erhoben werden dürfen, der festzusetzende Beitrag sogar vollständig erlassen werden kann, verfassungsgemäß?

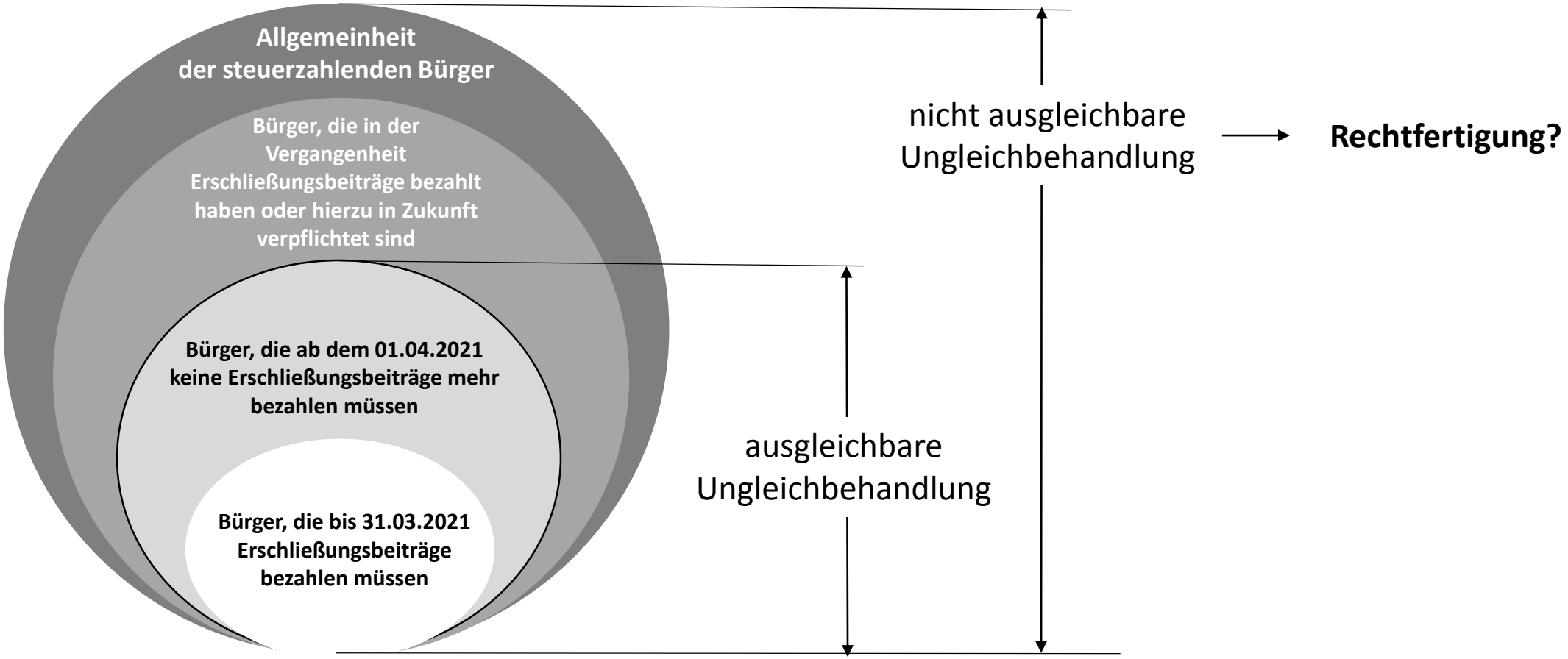
I. Keine vollständige Vermeidung von Ungleichbehandlungen

II. Umgehung des geltenden Rechts

1. Kein *„freies Ermessen“*

2. Haushaltsgrundsätze und Gleichheitssatz

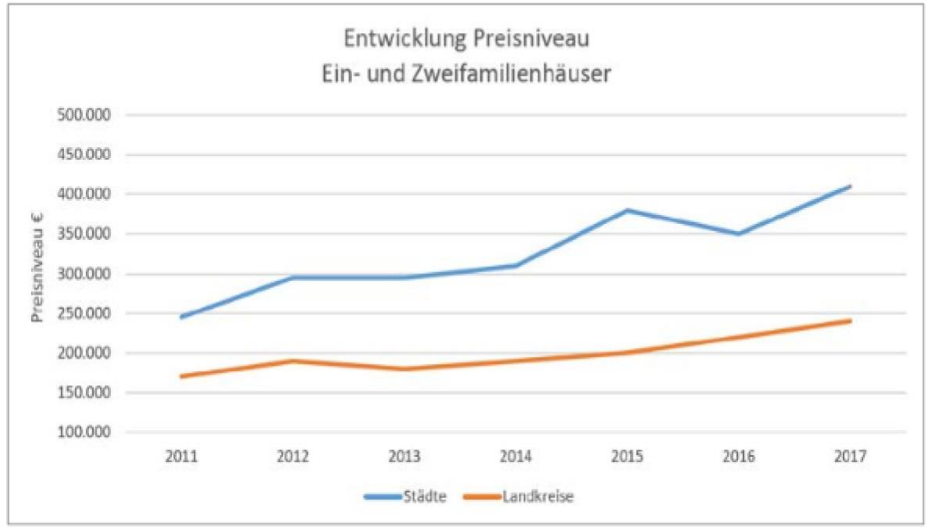
Keine vollständige Vermeidung von Ungleichbehandlungen



Mangelnde Rechtfertigung der beschriebenen nicht ausgleichbaren Ungleichbehandlung

Eigentümer von Grundstücken, die durch Anlagen im Sinn des Art.5a Abs. 7 Satz 2 KAG erschlossen sind

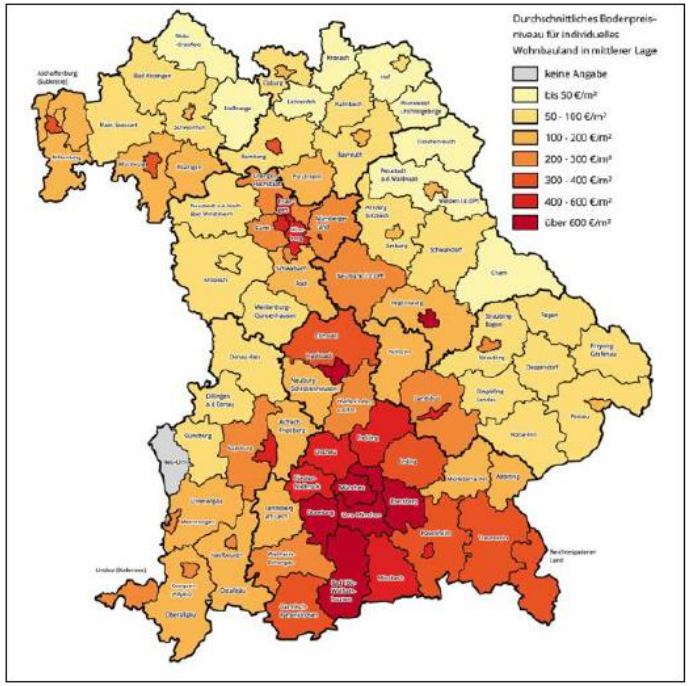
- Die Eigentümer waren über lange Zeit erschlossen, ohne Beiträge bezahlen zu müssen und haben ohne eigenes Zutun von der meist sehr positiven Entwicklung des Grundstückspreises profitiert.



- Es besteht generell keine Vergleichbarkeit mit Grundstücken, die durch Erschließungsanlagen mit Eintritt der *„Vorteilslage“* erschlossen sind.

Gegenwärtige oder künftige Eigentümer von Grundstücken, die durch Erschließungsanlagen erschlossen sind oder sein werden, für die Erschließungsbeiträge bezahlt werden müssen

- Beim Erwerb eines Grundstücks müssen heute teilweise sehr hohe Kaufpreise bezahlt werden.
- In der Regel sind zeitnah Erschließungsbeiträge bzw. Vorausleistungen zu entrichten.



Abbildungen: Oberer Gutachterausschuss, Immobilienmarktbericht 2018

Umgehung des geltenden Rechts

Durch die beabsichtigte Regelung und die am Rande des Gesetzgebungsverfahrens von Politikern der Koalitionsparteien gemachten Aussagen wird bei den Betroffenen der Eindruck hervorgerufen, dass die Entscheidung über einen vollständigen Beitragserlass im *„freien Ermessen“* der Gemeinde stünde. Hierdurch wächst ein enormer politischer Druck, der eine sachliche Diskussion kaum mehr zulässt.

Tatsächlich gilt Folgendes:

- Den Gemeinden steht kein *„freies Ermessen“* zur Verfügung. Das Ermessen muss von der Gemeinde im demokratischen Verfassungsstaat pflichtgemäß ausgeübt werden. Schranken bilden der Zweck der Ermächtigung und die gesetzlichen Grenzen.

- Die Gemeinde hat bei der Ermessensausübung insbesondere die Haushaltsgrundsätze (Art. 62 GO) und die Erfordernisse des Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 118 Abs. 1 Satz 1 BV) zu beachten. Nur in den wenigsten Fällen dürfte eine so gute Haushaltslage bestehen, dass ein Erlass im Sinn der beabsichtigten gesetzlichen Regelung überhaupt in Betracht gezogen werden kann.

Wäre die von den Koalitionsparteien beabsichtigte Regelung in Art. 19a KAG-E, wonach Beitragspflichtige, die vom 1. Januar 2014 bis zum 31. Dezember 2017 zu Straßenausbaubeiträgen herangezogen worden sind, unter bestimmten Voraussetzungen einen Härtefall darstellen und in den Genuss von Ausgleichszahlungen kommen sollen, verfassungsgemäß?

I. Unvereinbarkeit mit der Gemeinwohlbindung des Staates und dem Wirtschaftlichkeitsprinzip

II. Verstoß gegen Rechtsstaatsprinzipien

1. Bestimmtheitsgebot

„systemische Härte“ **(Art. 19a Abs. 9 Satz 1 KAG-E)**

2. Unvereinbarkeit mit dem Gebot des effektiven Rechtsschutzes

a) *„unabhängige und an fachliche Weisungen nicht gebundene Kommission“* (Art. 19a Abs. 2 Satz 1 KAG-E)

b) *„freier Beurteilungsspielraum“* (Art. 19a Abs. 9 Satz 2 KAG-E)

Unvereinbarkeit mit der Gemeinwohlbindung (Art. 3 Abs. 1 Satz 2 BV) und dem Wirtschaftlichkeitsprinzip

- Der *„Härteausgleich“* dient keinem verfassungsrechtlich legitimen Zweck.
- Es hat keine Regelungsnotwendigkeit bestanden: **1.** Das Straßenausbaubeitragsrecht war nicht verfassungswidrig. **2.** Die vorhandenen Instrumentarien zu Stundung und Erlass waren ausreichend. **3.** Billigkeitsfälle zur Vermeidung von *„unbilligen Härten“* haben in der Praxis der Beitragserhebung nur eine untergeordnete Rolle gespielt.
- Beim wahren Regelungsgrund deutet Vieles auf die Erfüllung eines populistischen Wahlversprechens hin (*„Klientelpolitik“*).

Verstoß gegen Rechtsstaatsprinzipien

Bestimmtheitsgebot

- Die Bedeutung der Anspruchsvoraussetzung ***„systemische Härte“*** (Art. 19a Abs. 9 Satz 1 KAG-E) kann mit den anerkannten Methoden der grammatikalischen, historischen, systematischen und teleologischen Auslegung nicht festgestellt werden.
- Die Antragsteller können sich selbst kein zutreffendes Bild über die Leistungsvoraussetzungen machen.
- Die im Landtagswahlkampf zur Begründung der *„Abschaffung“* der Straßenausbaubeiträge ins Feld geführten *„sozialen“* Gründe spielen bei der *„systemischen Härte“* keine Rolle: **a.** zu versteuerndes Jahreseinkommen 100.000 €, bei Zusammenveranlagung 200.000 €; **b.** Beitragsmindesthöhe: 2.000 €. ➞ *Was ist mit der Eigentümerin mit 800 € Rente und 1.900 Straßenausbaubeitrag?*

Effektiver Rechtsschutz (Art. 19 Abs. 4 GG)

- ***„Unabhängige und an fachliche Weisungen nicht gebundene Kommission“*** (Art. 19a Abs. 2 Satz 1 KAG-E“: Die Voraussetzungen für die Schaffung eines *„ministerialfreien Raumes“* liegen nicht vor.
- ***„Freier Beurteilungsspielraum“*** (Art. 19a Abs. 9 Satz 2 KAG-E): Es gibt nur unbestimmte Rechtsbegriffe mit einem beschränkt überprüfbaren Beurteilungsspielraum. Vorliegend sind nicht einmal die Voraussetzungen für eine solche Lockerung der gerichtlichen Überprüfbarkeit erfüllt.
- ***„Verwaltungsakt“*** (Art. 19a Abs. 2 Satz 1 KAG-E): Die Handlungsform bietet nur die formelle Möglichkeit zur Anrufung der Verwaltungsgerichte, aber noch keinen effektiven Rechtsschutz (siehe oben).

Mögliche Folgen einer Verfassungswidrigkeit der Regelungen

Rückwirkendes Verbot der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen

Verbot der Erhebung von Erschließungsbeiträgen für Altanlagen (ab 01.04.2021)

Den Gemeinden wäre vermutlich nicht einmal mit der Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Regelungen geholfen, weil sie das Rechtsschutzziel der Beitragserhebung wegen der schutzwürdigen Interessen Dritter nicht mehr erreichen könnten. Bürger dürfen sich unter bestimmten Voraussetzungen auch gegenüber verfassungswidrigen (Abgaben-)Gesetzen auf Vertrauensschutz berufen.

Der (Landes-)Gesetzgeber trägt deshalb das Risiko der Verfassungswidrigkeit und der nachteiligen Folgen für die Gemeinden.

Thesen zur Neuregelung

I. Rechtssicherheit bei Erschließungsbeiträgen schaffen

II. Vertrauensschutz der Bürger achten

III. Aufgabenangemessene Finanzausstattung der Gemeinden sicherstellen

1. Erstattungsvoraussetzungen klarer, sicherer und rechtsschutzfreundlicher regeln
2. Vollständiger Ersatz für Einnahmeausfälle bei Altanlagen
3. Aufgabenangemessene Zuwendungen für Straßenausbaumaßnahmen

IV. Schaffung sicherer und ökologischer Verkehrsstrukturen in zukunftsfähigen Städten und Gemeinden

1. System des kommunalen Finanzausgleichs überprüfen
2. Alternative Finanzierungsformen suchen
3. Standards der Aufgabenverantwortung der Gemeinden überprüfen
4. Lenkungszwecke des Finanzausgleichs nutzen