

DIE BETEILIGUNG VON GRUNDSTÜCKSEIGENTÜMERN AN
DEN KOSTEN DES AUSBAUS INNERÖRTLICHER STRAßEN IN
DEUTSCHLAND

ALMANYA'DA ŞEHİRİÇİ YOLLARIN YENİLENMESİNDEN
DOĞAN MASRAFLARA KOMŞU MÜLK SAHİPLERİNİN
KATILIMI

Prof. Dr. Hans-Joachim Driehaus*

ÖZ

Şehir içi yol inşaatı her zaman belediyeler için ağır bir yük olmuştur. Bu nedenle, Roma İmparatorluğu zamanında bile, taşınmaz sahipleri kendilerine komşu olan yolların inşa masraflarına katılıyorlardı. Başlangıçta, bu tür yolların inşaatı (ilk inşaat) maliyetleri ön plandaydı. Ancak zamanla, daha sonra gerekli onarım (iyileştirme, yenileme) maliyetlerinin çok daha yüksek olduğu ortaya çıktı. Bunun nedeni, her yolun tüm hizmet ömrü boyunca aşınma ve yıpranmaya maruz kalmasıdır; yaklaşık 30 yıllık bir süre sonra yıpranmış ve daha fazla maliyetli yoğun onarım gerekmektedir. Bu nedenle, ilk olarak 1893'te Prusya federe devleti ve 1945'ten sonra tüm Federal Almanya Cumhuriyeti'nde bir şehir inşaatı yollarının ilk inşaat maliyetlerinin gelişim katkısına ek olarak bir yol inşaatı katkısı başlattı. – Belediyeler eşit muamele amacıyla, bu rehabilitasyondan öncelikli olarak faydalanacak olanlara rehabilitasyon maliyetlerinin ortalama %50'sini paylaşmak zorunda kalmışlardır. Bunlar, kullanım değeri büyük ölçüde yolun durumuna bağlı olduğu için, yükseltilmiş yola bitişik arazinin sahipleriydiler. Finansal açıdan güçlü mal sahibi derneklerinin baskısı altında, bazı federal devletler yakın zamanda yol inşaatı katkılarını kaldırmış ve bunun sonucunda genel halkın (vergi mükellefi) artık daha önce sahipler tarafından üstlenilen yenileme maliyetlerinin payını ödemesi gerekmiştir.

Anahtar Kelimeler: *Yol inşaatı, belediyeler, finansal denkleştirme, bağlantılılık prensibi, mülkiyet*

* Der Autor ist Rechtsanwalt und Wirtschaftsmediator sowie freier Mitarbeiter des vhw – Bundesverbands für Wohnen und Stadtentwicklung e.V.; er war zuvor von 1997 bis 2005 Vorsitzender Richter am Bundesverwaltungsgericht.

THE PARTICIPATION OF LANDOWNERS TO THE COSTS OF RENOVATING INNERCITY ROADS IN GERMANY

ABSTRACT

Inner-city road construction has always been a heavy burden on the municipalities. For this reason, as early as the Roman Empire, the owners of land were already sharing the costs of building those roads that bordered on them. Originally, the costs for the construction (first-time construction) of such roads were in the foreground. But in the course of time it turned out that the costs for later necessary renovations (improvements, renewals) were much higher as a result. This is because every road is subject to wear and tear during its entire service life; after a period of about 30 years, it is worn out and further cost-intensive rehabilitation is required. For this reason, first the state of Prussia in 1893 and then, after 1945, all the states of the Federal Republic of Germany introduced a road construction contribution - in addition to the development contribution for the costs of the first construction of inner-city roads - by which the municipalities were obliged, in the interest of equal treatment, to pass on a share of the rehabilitation costs of an average of 50% to those who would primarily benefit from such rehabilitation. These were and still are the owners of land adjacent to the upgraded road, as its utility value depends largely on the condition of the road. Under pressure from financially strong owners' associations, some federal states have recently abolished road construction contributions with the result that the general public (the taxpayer) is now also required to pay the share of the refurbishment costs previously borne by the owners.

Keywords: *Road construction, municipalities, financial compensation, principle of connexity, property*

I. Beteiligung bis zur Gründung des Deutschen Reiches 1871

Die Idee, Grundstückseigentümer an den Kosten für den Ausbau innerörtlicher Straßen zu beteiligen, stammt nicht aus Deutschland und schon gar nicht aus der Bundesrepublik Deutschland. Sie geht (zumindest) zurück auf das Römische Reich. Margot Klee¹ hat in ihrem beeindruckenden Werk geschildert, dass schon in der Antike der Straßenbau hohe Beträge verschlungen habe, so dass die Staatskasse jeweils eine weitgehende Beteiligung Dritter an diesen Kosten angestrebt habe. Speziell zur Rechtslage betreffend die innerörtlichen Straßen in der Zeit schon vor Christi Geburt führt sie aus, sowohl in Rom als auch in den Provinzen habe deren „Pflasterung sowie weitere Instandhaltung alleine“ den Eigentümern der an die Straße angrenzenden Grundstücke obliegen. Eine Beteiligung gerade dieser Eigentümer habe sich aufgedrängt, „weil sie von der Straßennähe profitierten“². Über die Einhaltung der einschlägigen (Beteiligungs-)Vorschrift, „von der noch nicht einmal die sonst oft von allgemeinen Belastungen freigestellten Veteranen ausgenommen blieben“, wachte in jeder Region ein hoher Beamter. Er konnte für die Pflasterung der jeweiligen innerörtlichen Straße „nach seinem Ermessen Anwohner heranziehen, die auch die Kosten dafür zu übernehmen hatten. War ein Eigentümer nicht dazu bereit, finanzierte die Gemeinde aus der öffentlichen Kasse die Arbeiten zwar vor, belastete das Anwesen aber mit einer Grundschuld, die sich aus den nach Länge und Breite des Straßenabschnitts vor dem Grundstück errechneten Kosten ergab“³. Im Römischen Reich umfassten – wie sich aus den vorstehenden Ausführungen ergibt – die den Eigentümern obliegenden Pflichten nicht nur die erstmalige Herstellung (Anlegung) der Straße, sondern auch deren Instandhaltung.

Nach dem Untergang des Römischen Reiches lebte die Idee einer Beteiligung der Grundeigentümer am Ausbau innerörtlicher Straßen in den deutschen Landen weiter, in den seinerzeitigen Königreichen, Großherzog-, Herzog- und Fürstentümern sowie den Freien Städten, d.h. in einer Vielzahl von mehr oder weniger kleinen Staaten. Getragen wurde sie –

¹ Margot Klee, *Lebensadern des Imperiums, Straßen im Römischen Weltreich*, 2010.

² Margot Klee, a.a.O., s. 21.

³ Margot Klee, a.a.O., s. 23.

wie seinerzeit im Römischen Reich – von der Tatsache, dass die jeweiligen örtlichen Gemeinwesen für den Straßenbau in ihrem Bereich verantwortlich waren, sowie der Erkenntnis, dass sie diese Aufgabe nicht ohne Beteiligung der Eigentümer der an die Straße angrenzenden Grundstücke bewältigen konnten. Allerdings beruhten die damit angesprochenen Beteiligungspflichten selbst innerhalb der einzelnen Staaten häufig auf unterschiedlichen Rechtsgrundlagen, etwa auf einem Regulativ⁴ oder einer Observanz⁵. So räumte beispielsweise in Berlin § 4 des Berliner Regulativs vom 31.12.1838 den städtischen Behörden die Befugnis ein, innerhalb der Ringmauern bei der Anlegung einer neuen Straße oder der Verlängerung einer schon bestehenden Straße von den Eigentümern der angrenzenden Grundstücke die Legung des ersten Straßenpflasters, ersatzweise die hierfür erforderlichen Kosten zu verlangen⁶.

II. Von Anlieger- zu Erschließungsbeiträgen

1. Preußisches Fluchtliniengesetz

Erst nach Gründung des Deutschen Reiches 1871 wurde die Beteiligung der Grundeigentümer in einem größeren Rahmen vereinheitlicht und durch ein förmliches Gesetz geregelt. Art. 4 der Reichsverfassung vom 16.4.1871 (BGBl. S. 63) überließ die Gesetzgebungskompetenz für u.a. das Polizei- einschließlich des Bau-, Straßen- und Wegerechts sowie für das Kommunal(abgaben)recht den Bundesstaaten. Daraufhin verabschiedete das Abgeordnetenhaus des Bundesstaates Preußen, des mit großem Abstand bevölkerungsreichsten Gliedstaates des Deutschen Reiches, schon bald das Straßen- und Baufluchtengesetz vom 2.7.1875 (GS S. 561) – Fluchtliniengesetz (PrFlG) -. Dieses Gesetz enthält in § 15 eine Vor-

⁴ Unter einem Regulativ sind Regeln, regelnde Vorhaben, Vorschriften usw. zu verstehen.

⁵ Als Observanz wird ein örtlich begrenztes Gewohnheitsrecht bezeichnet. Es handelt sich dabei um ein Recht, das nicht durch förmliche Satzung, sondern durch längere tatsächliche Übung entstanden ist und von den beteiligten Rechtsgenossen als verbindliche Rechtsnorm anerkannt wird.

⁶ Vgl. von Strauß und Torney, *Straßen- und Baufluchtengesetz*, 5. Auflage, 1905, § 15 Bem. 17.

schrift über die Beteiligung der Grundeigentümer an den Kosten des Ausbaus innerörtlicher Gemeindestraßen, und zwar eine Vorschrift, die erstmals eine finanzielle Beteiligung in den Vordergrund stellt. Dieser § 15 war dazu bestimmt, „eine Erleichterung der Gemeinden für die ihnen obliegende Wegebaulast“ zu schaffen⁷.

In § 15 Abs. 1 Satz 1 PrFlG wird den Gemeinden die Befugnis eingeräumt, durch ein Ortsstatut (eine Ortssatzung) festzusetzen, dass (vornehmlich) bei der Anlegung einer neuen Straße und der Verlängerung einer schon bestehenden Straße, sofern sie zur Bebauung bestimmt sind, von den Eigentümern der angrenzenden Grundstücke, sobald sie Gebäude an einer solchen Straße errichten, entweder die Freilegung, erste Einrichtung, Entwässerung und Beleuchtungseinrichtung der Straße verlangt werden kann oder sie einen verhältnismäßigen Beitrag zu den dafür erforderlich Kosten zu leisten haben. Ausdrücklich schließt § 15 Abs. 1 Satz 1 PrFlG in den beitragsfähigen Aufwand Kosten für die „zeitweise, höchstens jedoch fünfjährige Unterhaltung“ ein. § 15 Abs. 1 Satz 2 PrFlG beschränkt die Höhe der Verpflichtungen dahin, dass diese Eigentümer nicht „für mehr als die Hälfte der Straßenbreite ... herangezogen werden“. Zwar spricht § 15 PrFlG nur von „Straßen“ ohne die Bezeichnung „öffentliche“ hinzuzufügen. Doch sind im gesamten Fluchtliniengesetz bei der Verwendung des Begriffs „Straßen“ stets öffentliche Straßen gemeint⁸. Durch die Einzelregelungen des § 15 PrFlG wird die Verpflichtung zur finanziellen Beteiligung der Grundeigentümer am Ausbau der innerörtlichen Straße konkretisiert und ihr ein Gesicht gegeben, das die späteren beitragsrechtlichen Vorstellungen maßgebend geprägt hat; § 15 PrFlG ist – mit anderen Worten – zur Grund- und Ausgangsnorm des sog. Anliegerbeitragsrechts geworden.

In § 15 Abs. 2 Satz 1 PrFlG gibt der Gesetzgeber vor, für die Ermittlung des beitragsfähigen Aufwands seien die Kosten der gesamten Straßenanlage sowie deren Unterhaltung zusammenzurechnen. Dieser Aufwand sei „den Eigentümern nach Verhältnis der Länge ihrer, die Straße berührenden Grenze zur Last zu legen“, d.h. der Aufwand sei nach Maßgabe der

⁷ Von Strauß und Torney, a.a.O., § 19 s. 334.

⁸ Von Strauß und Torney/Saß, *Straßen- und Baufluchtengesetz*, 7. Auflage, 1934, § 1 Bem. 4.

Frontlängen der an die Straße angrenzenden Grundstücke zu verteilen. § 15 Abs. 3 Satz 1 PrFlG erlaubt die Bestimmung eines anderen Verteilungsmaßstabs, „insbesondere auch nach der bebauungsfähigen Fläche“.

Die meisten Gliedstaaten lehnten sich bei ihren Regelungen zur Beteiligung der Grundeigentümer an den Kosten der erstmaligen Herstellung innerörtlicher Straßen inhaltlich an das Anliegerbeitragsrecht des Preußischen Fluchtliniengesetzes an. Dies gilt etwa für das Anliegerbeitragsrecht des Großherzogtums Hessen-Darmstadt in der Hessischen Allgemeinen Bauordnung vom 30.4.1881 (Großherzogliches Hessisches Regierungsblatt Nr. 13 vom 27.5.1881) sowie des Königreichs Württemberg in der Württembergischen Neuen Allgemeinen Bauordnung vom 6.10.1872 (Reg.Bl. S. 305). Im Übrigen sahen Vorschriften in verschiedenen landesrechtlichen Weggesetzen die Heranziehung der Grundeigentümer zu den Kosten namentlich der Anlegung innerörtlicher Straßen vor. In Bayern galt § 62 der Bayerischen Bauordnung vom 17.2.1901 (BayBS II S. 446), wonach Straßenbaukosten durch privatrechtlichen Vertrag vor Erteilung einer Baugenehmigung vom Bauherrn übernommen werden mussten.

2. Bundesbaugesetz und Baugesetzbuch

Die damit skizzierte Rechtslage im Anliegerbeitragsrecht, jeweils beschränkt auf Straßenbaukosten, blieb – abgesehen von gewissen Modifizierungen durch Aufbaugesetze, die in den meisten der nach Ende des 2. Weltkriegs entstandenen Ländern erlassen wurden – bis zur Verabschiedung des Bundesbaugesetzes (BBauG) im Jahre 1960 unberührt. Da das Grundgesetz vom 23.5.1949 (BGBl. I S. 1), dessen Anwendungsbereich zunächst auf die Bundesländer im Westen Deutschlands einschließlich des Landes Berlin beschränkt war, dem Bund in Art. 74 Nr. 18 die Zuständigkeit für das zuvor in der Gesetzgebungskompetenz der Länder liegende Anliegerbeitragsrecht zugewiesen hatte, war der Bund berechtigt, die Beteiligung der Grundeigentümer an den Kosten der Anlegung (erstmaligen Herstellung) von zum Anbau bestimmten Straßen in den §§ 127 ff. BBauG – nunmehr Erschließungsbeitrag genannt – zu regeln, und zwar – jetzt erstmalig – ohne Einbeziehung der Kosten für deren Unterhaltung. Zugleich wurde u.a. das Preußische Fluchtliniengesetz in § 186 Abs. 1 BBauG aufge-

hoben. Mit dem am 3.10.1990 vollzogenen Beitritt der Deutschen Demokratischen Republik zum Geltungsbereich des Grundgesetzes wurde der Anwendungsbereich der erschließungsbeitragsrechtlichen Vorschriften im Bundesbaugesetz – seit 1987 in Baugesetzbuch (BauGB) umbenannt – auf die fünf Bundesländer im Osten Deutschlands ausgedehnt.

Allerdings hat der Bundesgesetzgeber seine Gesetzgebungsbefugnis für das Erschließungsbeitragsrecht durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 15.11.1994 (BGBl. I S. 3146) eingebüßt. Seither liegt die Regelungskompetenz im Bereich des Erschließungsbeitragsrechts bei den Ländern. Indes gelten die §§ 127 bis 135 BauGB gemäß Art. 125 a Abs. 1 GG als Bundesrecht fort, solange sie nicht durch Landesrecht ersetzt werden. Das ist bisher lediglich in den Ländern Baden-Württemberg und Bayern geschehen.

3. Grundzüge des Erschließungsbeitragsrechts

Das (nun) Baugesetzbuch weist die Erschließung von Bauland der Gemeinde als Aufgabe zu (Erschließungslast - § 123 Abs. 1 BauGB). Diese auf die Ordnung des Bodens ausgerichtete Zielsetzung soll durch die §§ 127 ff. BauGB gefördert werden. Danach muss die Gemeinde für die Kosten, die ihr in Erfüllung ihrer Erschließungslast für die erstmalige (§ 128 Abs. 1 Nr. 2 BauGB) Herstellung insbesondere von öffentlichen zum Anbau bestimmten (Innerorts-)Straßen (§ 127 Abs. 2 Nr. 1 BauGB) entstanden sind, Erschließungsbeiträge erheben. Der Bundesgesetzgeber – hat mit anderen Worten – zum Ausgleich der durch die Erfüllung der gemeindlichen Erschließungslast entstandenen Aufwendungen eine Pflicht zur Beitragserhebung angeordnet.

Das Baugesetzbuch enthält weitgehend Rahmenbestimmungen. In § 132 BauGB hat der Bundesgesetzgeber bestimmt, die Gemeinden hätten durch Ortssatzung ein ihren Verhältnissen angepasstes Erhebungssystem einzuführen. Die Gemeinden sind zum Erlass einer solchen Erschließungsbeitragssatzung verpflichtet; ohne eine wirksame Satzung kann eine Erschließungsbeitragspflicht nicht entstehen.

Ein Erschließungsbeitrag ist wie jeder Beitrag im kommunalabgabenrechtlichen Sinne eine durch den Gesichtspunkt der Gegenleistung gekennzeichnete öffentliche Abgabe, mit der ein Ausgleich für den durch

eine Leistung der Gemeinde ausgelösten Sondervorteil verlangt wird. Verkürzt ausgedrückt lässt sich sagen: Beitrag heißt Abgeltung eines Sondervorteils, Erschließungsbeitrag also Abgeltung eines Erschließungsvorteils. Allerdings ist dieser Erschließungsvorteil nicht identisch mit dem, was sich im Einzelfall konkret als nützlich und (in Euro und Cent messbar) Wert steigernd erweist. Abzustellen ist vielmehr darauf, dass die Gemeinde eine (Anbau-)Straße herstellt, die infolge der räumlich engen Beziehung zu bestimmten Grundstücken von diesen aus eine auf ihre bauliche (oder vergleichbare) Nutzbarkeit ausgerichtete, gleichsam qualifizierte Inanspruchnahmefähigkeit eröffnet und deren Eigentümern dadurch einen – im Verhältnis zu nicht individualisierbaren Dritten – Sondervorteil vermittelt (beitragsrechtlicher Vorteilsbegriff).

In den §§ 127 ff. BauGB hat der Gesetzgeber angeordnet, dass die Gemeinden zur Deckung der ihnen durch die erstmalige Herstellung namentlich von zum Anbau bestimmten Straßen entstandenen Aufwendungen von den durch die Erschließung Begünstigten nach feststehenden Regeln Erschließungsbeiträge erheben müssen. Durch diese grobe Skizzierung der Rechtslage ist der Aufbau des Erschließungsbeitragsrechts im Sinne einer rechtslogischen Abfolge vorgegeben: Der Auflistung der entstandenen beitragsfähigen Aufwendungen (Aufwendungsphase) folgt zunächst die Ermittlung der Begünstigten, auf die diese Aufwendungen zu verteilen sind (Verteilungsphase), und sodann die Erhebung der auf sie entfallenden Beiträge (Erhebungs- oder Heranziehungsphase).

Gegenstand erschließungsbeitragsrechtlicher Abrechnungen sind die Kosten der erstmaligen Herstellung von – soweit hier von Interesse – „öffentlichen zum Anbau bestimmten Straßen“ (§ 127 Abs. 2 Nr. 1 BauGB). Deshalb beginnt die Aufwendungsphase mit der Bestimmung dessen, was eine – wie hinzuzufügen ist – selbständige öffentliche zum Anbau bestimmte Straße ist. Dieser Begriff „Straße“ ist ein erschließungsbeitragsrechtlicher Begriff. Für die Beantwortung der Frage, ob ein Straßenzug eine selbständige (einzelne) Erschließungsstraße ist oder aus mehreren Anlagen besteht, kommt es nicht auf eine Straßenbezeichnung an. Vielmehr ist, ausgehend von einer natürlichen Betrachtungsweise, maßgebend auf das Erscheinungsbild abzustellen. Zum Anbau bestimmt ist eine selbständige – kraft einer entsprechenden straßenrechtlichen Widmung dem allgemeinen

Gebrauch zugängliche und deshalb öffentliche – Verkehrsanlage, wenn an ihr tatsächlich gebaut werden kann und rechtlich gebaut werden darf. Trifft das zu, ist zu prüfen, ob die an einer solchen Straße durchgeführte Ausbaumaßnahme zu deren erstmaliger Herstellung geführt hat, was u.a. voraussetzt, dass diese Anlage nicht vorher schon einmal endgültig hergestellt worden ist. Abschließend ist in der Aufwendungsphase zu untersuchen, ob und ggfs. in welchem Umfang der von der Gemeinde eingesetzte Aufwand beitragsfähig ist, so dass die Feststellung des beitragsfähigen Aufwands das Ergebnis dieser Phase darstellt.

In der zweiten Phase, der Verteilungsphase, wird in einem ersten Schritt der umlagefähige Aufwand errechnet, und zwar durch Abzug des von der Gemeinde zu tragenden Anteils (Gemeindeanteil - § 129 Abs. 1 Satz 3 BauGB) vom zuvor ermittelten beitragsfähigen Aufwand. Sodann ist die Frage zu beantworten, welche Grundstücke – weil erschlossen im Sinne des § 131 Abs. 1 Satz 1 BauGB – bei der Verteilung dieses umlagefähigen Aufwands zu berücksichtigen sind (Berücksichtigungsfrage). Ist diese Frage geklärt, schließt sich die weitere Frage an, mit welchen Beitragsbeträgen die zu berücksichtigenden Grundstücke zu belasten sind (Belastungsfrage); ihre Beantwortung richtet sich nach § 131 Abs. 2 und 3 BauGB in Verbindung mit der in der Erschließungsbeitragsatzung enthaltenen Verteilungsregelung. Als Ergebnis dieser Phase hat der kommunale Mitarbeiter eine Liste erarbeitet, auf deren linker Seite die zu berücksichtigenden Grundstücke und auf deren rechter Seite die diesen Grundstücken zuzuordnenden Beitragsbeträge vermerkt sind.

Diese Liste ist die Grundlage für die dritte Phase, die Heranziehungsphase. Diese Phase ist ausgerichtet auf das eigentliche Ziel des Erschließungsbeitragsrechts, nämlich die Heranziehung der Eigentümer der in der Liste aufgeführten Grundstücke zu den dort ausgewiesenen Beitragsbeträgen. Sie kann erst nach Entstehen der sachlichen Beitragspflichten durchgeführt werden (§ 133 Abs. 2 BauGB). Persönlich beitragspflichtig ist schließlich derjenige, der im Zeitpunkt der Bekanntgabe des Heranziehungsbescheids Eigentümer des der Beitragspflicht unterliegenden Grundstücks ist (§ 134 Abs. 1 Satz 1 BauGB).

III. Straßenbaubeiträge nach den Kommunalabgabengesetzen⁹

1. Rechtslage bis zum Inkrafttreten des Grundgesetzes

In Preußen hat der Gesetzgeber in Ausübung der ihm durch Art. 4 der Reichsverfassung aus dem Jahre 1871 eingeräumten Gesetzgebungskompetenz das Preußische Kommunalabgabengesetz vom 14.7.1893 (GS S. 152) – PrKAG – erlassen und in diesem Gesetz die Erhebung von Gemeindeabgaben, also von Gebühren und Beiträgen sowie von indirekten und direkten Steuern, geregelt. In § 9 Abs. 1 PrKAG ist bestimmt, dass die Gemeinden „behufs Deckung der Kosten“ für „Veranstaltungen, welche durch das öffentliche Interesse erfordert werden, von denjenigen Grundeigentümern ..., denen hierdurch besondere ... Vorteile erwachsen, Beiträge zu den Kosten der Veranstaltungen erheben“ können. Allerdings verdichtete sich diese Erhebungsbefugnis gemäß § 9 Abs. 2 PrKAG zu einer Erhebungspflicht, wenn „anderenfalls die Kosten, einschließlich der Ausgaben für Verzinsung und Tilgung des aufgewendeten Kapitals, durch Steuern aufzubringen sein würden“.

Gemäß § 10 PrKAG blieb § 15 PrFIG - mit einer hier zu vernachlässigenden Maßgabe -unberührt. Eine Beitragserhebung nach § 9 PrKAG trat also neben eine Beitragserhebung nach § 15 PrFIG oder genauer: sie schloss sich in der Regel an eine solche an. Denn in der Regel beschränkte sich in der Praxis eine Beitragserhebung nach § 9 PrKAG auf Verbesserungs- und Erneuerungsmaßnahmen an öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen¹⁰, für deren Anlegung bereits Beiträge nach § 15 PrFIG erhoben worden waren. Damit hat der preußische Gesetzgeber insbesondere der Erkenntnis Rechnung getragen, dass es mit der Anlegung (erstmaligen Herstellung) einer öffentlichen innerörtlichen Straße und deren Unterhaltung für längstens fünf Jahre nicht sein Bewenden hat, sondern dass jede Straße nach dem Ablauf einer bestimmten Zeit verschlissen ist und einen

⁹ Diese Beiträge werden teilweise Ausbaubeiträge, Straßenausbaubeiträge oder (schlicht) Straßenbaubeiträge genannt. Hier und im Folgenden wird der Begriff „Straßenbaubeiträge“ verwandt.

¹⁰ Vgl. Bauernfeind/Zimmermann, *KAG NRW*, 2. Auflage, 1979, s. 212.

Sanierungsbedarf auslöst, d.h. dass es sich bei der der Gemeinde auch insoweit obliegenden Wegebauast um eine sog. Ewigkeitslast handelt, deren Erfüllung immer wieder einen neuen Ausbau mit entsprechendem Ausbaufwand erfordert.

In der Ausführungsanweisung zum Preußischen Kommunalabgabengesetz¹¹ geleistet zu werden brauche, sondern je nach Beschluss der Gemeinde auch in Teil- oder Rentenzahlungen entrichtet werden könne. Die Beitragsleistung dürfe sich niemals auf den gesamten Kostenbedarf erstrecken, vielmehr sei der dem öffentlichen Interesse entsprechende Teil des Kostenbedarfs zur Bestreitung durch den Gemeindehaushalt bestimmt. Voraussetzung einer jeden Beitragserhebung war die genaue Durchführung eines streng formalisierten Beitragsverfahrens nach § 9 Abs. 3 PrKAG mit Veröffentlichung des Beitragsbeschlusses, des Planes und des Kostenvoranschlags der Maßnahme, mit Abwicklung des Einwendungsverfahrens und der Schlussbekanntmachung.

In den übrigen Gliedstaaten des Deutschen Reiches waren die straßenbaubeitragsrechtlichen Regelungen stark an die in Preußen angelehnt.

2. Rechtslage nach Inkrafttreten des Grundgesetzes

Gemäß Art. 70 GG haben die Bundesländer das Recht zur Gesetzgebung für das Gemeinderecht und in der Folge auch für die Regelung der kommunalen Abgaben. Gleichwohl haben die Bundesländer nicht umgehend nach Gründung der Bundesrepublik im Jahre 1949 von dieser Gesetzgebungsbefugnis Gebrauch gemacht. Das führte dazu, dass z.B. in Niedersachsen zunächst preußisches, braunschweigisches, oldenburgisches und schaumburg-lippisches Kommunalabgabenrecht nebeneinander galt¹². Das änderte sich erst, nachdem die Flächenländer¹³ eigene

¹¹ Vgl. dazu im Einzelnen Sonntag, *Das Kommunalabgabengesetz, Ein Führer für Private und Kommunalbeamte*, 1895.

¹² Vgl. dazu Hillmann, *Niedersächsisches Kommunalabgabenrecht*, 3. Auflage, 1987, s. 13.

¹³ Flächenländer sind die Bundesländer der Bundesrepublik Deutschland ohne die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg.

Kommunalabgabengesetze mit weitgehend recht detaillierten Bestimmungen zur Erhebung von Straßenbaubeiträgen erlassen hatten, u.a. der Freistaat Bayern den Art. 5 im Kommunalabgabengesetz vom 26.3.1974 (GVBl. S. 109) sowie die Länder Nordrhein-Westfalen den § 8 im Kommunalabgabengesetz vom 21.10.1969 (GVBl. S. 762) und Hessen den § 11 im Gesetz über kommunale Abgaben vom 17.3.1970 (GVBl. S. 225). In diesem Zusammenhang haben die Gesetzgeber die bis dahin geltenden Gesetze aufgehoben; so hat z.B. das Land Nordrhein-Westfalen in § 26 Abs. 2 Nr. 1 KAG das Preußische Kommunalabgabengesetz vom 14.7.1893 ausdrücklich mit Wirkung vom 1.1.1970 außer Kraft gesetzt.

Nach dem Beitritt der Deutschen Demokratischen Republik zum Anwendungsbereich des Grundgesetzes am 3.10.1990 wurden auch in den fünf neuen Bundesländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen Kommunalabgabengesetze verabschiedet und durch entsprechende Vorschriften Rechtsgrundlagen für die Erhebung von Straßenbaubeiträgen geschaffen.

3. Grundzüge des Straßenbaubeitragsrechts

Anknüpfungspunkt für eine Erhebung von Straßenbaubeiträgen ist die den Gemeinden durch die jeweiligen Landesstraßengesetze auferlegte Straßenbaulast. Sie erfasst hinsichtlich der öffentlichen zum Anbau bestimmten Straßen (§ 127 Abs. 2 Nr. 1 BauGB) deren Erweiterung und Verbesserung einschließlich Erneuerung. Die gemeindliche Straßenbaulast ist im Verhältnis zu der durch § 123 Abs. 1 BauGB begründeten Erschließungslast als eine andere, eigene Last zu qualifizieren, die sich – da diese Erschließungslast mit der erstmaligen endgültigen Herstellung der betreffenden öffentlichen zum Anbau bestimmten Straße erlischt – kraft des Landesstraßenrechts an diese anschließt. Zum (teilweisen) Ausgleich der Aufwendungen, die den Gemeinden durch beitragsfähige Verbesserungs- und Erneuerungsmaßnahmen – ohne laufende Unterhaltung und Instandsetzung – entstehen, haben die Länder grundsätzlich eine Verpflichtung zur Erhebung von Straßenbaubeiträgen angeordnet, sei es etwa durch Soll-Bestimmungen in Kommunalabgabengesetzen, sei es durch verbindliche haushaltsrechtliche Einnahmebeschaffungsgrundsätze in

Gemeindeordnungen, nach denen eine Deckung der Ausgaben im Gemeindehaushalt durch Steuern ausschließlich nach Ausschöpfung der Möglichkeit einer Beitragserhebung erlaubt ist.

Anders als eine Erhebung von Straßenbaubeiträgen nach preußischem Recht setzt eine Beitragserhebung nach den nunmehr geltenden Kommunalabgabengesetzen in allen Bundesländern eine Satzung voraus, und zwar eine Satzung, die – wie es beispielsweise in § 2 Abs. 1 Satz 2 KAG NRW heißt – „den Kreis der Abgabeschuldner, den die Abgabe begründenden Tatbestand, den Maßstab und den Satz der Abgabe sowie den Zeitpunkt ihrer Fälligkeit“ angibt. Angesichts dessen korrespondiert die Verpflichtung zur Erhebung von Straßenbaubeiträgen mit einer Verpflichtung zum Erlass einer Straßenbaubeitragsatzung. Denn ohne eine Satzung könnte die Verpflichtung zur Erhebung von Straßenbaubeiträgen nicht realisiert werden. Bei der geforderten Angabe des Kreises der Beitragsschuldner in der Satzung sind die Gemeinden jedoch nicht frei. Vielmehr sind sie an die Vorgaben in den Kommunalabgabengesetzen gebunden, dass Beitragsschuldner regelmäßig nur Grundstückseigentümer sein können und an ihre Stelle für den Fall, dass das Grundstück mit einem Erbbaurecht belastet ist, der Erbbauberechtigte tritt (vgl. etwa § 8 Abs. 2 Satz 3 KAG NRW).

Durch die einschlägigen gesetzlichen Normen ist der Aufbau des Straßenbaubeitragsrechts im Sinne einer rechtslogischen Abfolge vorgegeben: Nach der Auflistung des durch eine beitragsfähige Ausbaumaßnahme (vornehmlich Verbesserung oder Erneuerung) entstandenen beitragsfähigen Aufwands folgt zunächst eine Aufteilung dieses Aufwandes auf die Gemeinde als Repräsentantin der Allgemeinheit (Gemeindeanteil) sowie auf die durch die jeweilige Ausbaumaßnahme besonders bevorteilten Grundstückseigentümer. Diese Grundstückseigentümer sind sodann nach bestimmten (Maßstabs-)Regeln mit Anteilen an dem sich nach Abzug des Gemeindeanteils vom beitragsfähigen Aufwand verbleibenden umlagefähigen Aufwand (rechnerisch) zu belasten und von ihnen sind schließlich diesen Belastungen entsprechende Beiträge zu erheben. Demgemäß ergeben sich im Straßenbaubeitragsrecht ebenso wie im Erschließungsbeitragsrecht drei rechtslogisch aufeinanderfolgende Phasen, nämlich – erstens – die Aufwendungsphase, - zweitens – die Verteilungsphase

und – drittens – die (Erhebungs- oder) Heranziehungsphase; insoweit kann auf die Ausführungen zum Erschließungsbeitragsrecht verwiesen werden.

In diesem Zusammenhang sei jedoch nochmals auf den entscheidenden Unterschied zwischen dem Erschließungs- und dem Straßenbaubeitragsrecht hingewiesen: Das Erschließungsbeitragsrecht erfasst ausschließlich die erstmalige endgültige Herstellung einer – soweit hier von Interesse – öffentlichen zum Anbau bestimmten (innerörtlichen) Straße. Ist eine solche Verkehrsanlage erstmals endgültig hergestellt im Sinne des § 133 Abs. 2 BauGB, endet die diese Anlage betreffende Erschließungslast und ist sie aus dem Anwendungsbereich des Erschließungsbeitragsrechts entlassen. Diese Verkehrsanlage fällt nunmehr in die gemeindliche Straßenbaulast und ihr weiteres beitragsrechtliches Schicksal richtet sich ab jetzt auf unabsehbare Zeit und in diesem Sinne sozusagen unendlich nach dem Straßenbaubeitragsrecht. Regelmäßig überdauert eine innerörtliche Verkehrsanlage nicht nur Jahrzehnte, sondern mehrere Jahrhunderte. Während dieser gesamten Zeit („Lebensdauer“) unterliegt sie ständig einem Verschleiß; bei einer bestimmungsgemäßen Nutzung tritt ein solcher Verschleiß regelmäßig etwa 30 Jahre nach ihrer erstmaligen Herstellung bzw. Verbesserung oder Erneuerung mit der Folge ein, dass sie nach Ablauf dieses Zeitraums immer wieder einen Sanierungsbedarf mit entsprechenden Ausbaurkosten auslöst. Während also die Erschließungslast lediglich die Verpflichtung zu einem einmaligen Ausbau (erstmalige Herstellung), also gleichsam ein Einmallas begründet, ist die Straßenbaulast auf eine unabsehbare Vielzahl von Ausbaumaßnahmen (Verbesserungen, Erneuerungen, Erweiterungen) über einen unabsehbaren Zeitraum ausgerichtet, sie begründet mithin eine Ewigkeitslast.

IV. Abschaffung der Straßenbaubeiträge

1. Bewegung zur Abschaffung der Straßenbaubeiträge und deren (gegenwärtige) Ergebnisse

In den Jahren 2018/2019 erreichte eine Bewegung ihren Höhepunkt, die im Wesentlichen initiiert und finanziert von Grundeigentümervertretungen sowie getragen von einer Vielzahl sog. Bürgerinitiativen und

sonstiger Vereinigungen das Ziel einer Abschaffung (nicht der Erschließungsbeiträge, sondern gerade) der Straßenbaubeiträge mit großem Nachdruck betrieben hat. Begründet wurde dieses Ziel weitgehend damit, die Bürger müssten von Beitragsbelastungen befreit werden. Dazu ist klarzustellen: Straßenbaubeiträge werden in Deutschland – wie zuvor dargestellt – schon von jeher ausschließlich von Grundeigentümern (bzw. Erbbauberechtigten), nicht aber von Mietern oder von durch ein Nießbrauchrecht zum Wohnen berechtigten Personen erhoben. Zwar ist jeder Grundeigentümer ein Bürger, nicht aber jeder Bürger ein Grundeigentümer. Beispielsweise in Berlin sind lediglich etwa 15 % 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. Die Annahme, alle Bürger würden durch Straßenbaubeiträge belastet, ist deshalb schlicht unzutreffend. Bei den von den Verfechtern einer Abschaffung der Straßenbaubeiträge jeweils angestrebten Gesetzen geht es dementsprechend nicht um alle Bürger begünstigende Gesetze, sondern um Gesetze zur Entlastung einzig der Grundeigentümer, d.h. um Grundeigentümerentlastungsgesetze.

Die Gesetzgeber in den einzelnen Bundesländern haben ganz unterschiedlich auf den durch die Abschaffungsbefürworter auf sie ausgeübten Druck reagiert: Eine Gruppe von Ländern hat diesem Druck (vor Landtags- oder Kommunalwahlen) stattgegeben; dazu zählen außer Bayern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen. Eine zweite Gruppe hat zwar nicht die Straßenbaubeiträge, sondern nur die Pflicht zur Erhebung von Straßenbaubeiträgen abgeschafft; zu diesen Ländern gehört Hessen sowie – im Ergebnis – Niedersachsen und Schleswig-Holstein. Eine dritte Gruppe hat sich dafür entschieden, an der Beitragserhebungspflicht festzuhalten, das Straßenbaubeitragsrecht aber zu modernisieren; zu dieser Gruppe rechnet vor allem das Land Nordrhein-Westfalen. In den Ländern Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt steht gegenwärtig noch eine abschließende Entscheidung aus.

2. Einzelne Einwände gegen den Straßenbaubeitrag

Namentlich der Gesetzgeber in Brandenburg hat sich zur Begründung

seiner Abschaffungsentscheidung einzig auf „zunehmende Akzeptanzprobleme bei den Betroffenen für Straßenbaubeitragserhebungen“¹⁴ berufen. Bei dieser Begründung hat er offenbar übersehen, dass die mangelnde Akzeptanz einer öffentlichen Abgabe kein Rechtfertigungsgrund für deren Abschaffung ist. Wäre das anders, müssten nahezu alle öffentlichen Abgaben abgeschafft werden, allen voran die Lohn- und Einkommensteuer.

Die Bereitstellung jederzeit nutzbarer Straßen zähle – so wird geltend gemacht – zur Daseinsvorsorge des Staates, deshalb könnten für eine solche Leistung keine Beiträge erhoben werden. Die diesem Argument zugrundeliegende These, der Daseinsvorsorge zuzurechnende Leistungen des Staates müssten unentgeltlich erbracht werden, findet im geltenden Recht keine Grundlage; einen Rechtssatz mit einem solchen Inhalt gibt es nicht. Im Gegenteil sind für derartige Leistungen in Deutschland in aller Regel – sozial verträgliche – Entgelte zu entrichten, sei es beispielsweise für die Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung (Beiträge), für die Straßenreinigung und die Müllabfuhr (Gebühren) oder für die Energieversorgung und u.a. den öffentlichen Personennahverkehr (sonstige Entgelte).

Es treffe nicht zu – so wird weiter eingewandt -, dass Eigentümer von Grundstücken an einer verschlissenen Straße, an der eine beitragsfähige Verbesserungs- oder Erneuerungsmaßnahme durchgeführt wird, durch einen solchen Ausbau in besonderer, eine Beitragserhebung rechtfertigender Weise bevorteilt würden. Dieses Vorbringen überzeugt nicht. Ob der Gebrauchswert solcher Grundstücke durch einen beitragsfähigen Ausbau der betreffenden Verkehrsanlage steigt und damit deren Eigentümer bevorteilt werden, lässt sich – alle juristischen Überlegungen zum beitragsrechtlichen Vorteilsbegriff hintangestellt¹⁵ - ganz einfach durch eine Gegenprobe beantworten: Baut die Gemeinde eine zum Anbau bestimmte, verschlissene Straße nicht aus, sondern lässt sie gleichsam „verrotten“, werden nach Ablauf einer gewissen Zeit Straße und angrenzende Grundstücke – nahezu – unbenutzbar, jedenfalls sinkt der Gebrauchswert dieser Grundstücke und

¹⁴ LT-Drucksache 6/10943, s. 3.

¹⁵ Vgl. dazu im Einzelnen u.a., Driehaus in *NWVBl*, 2017, s. 98.

erleiden deren Eigentümer dadurch einen Nachteil. Saniert die Gemeinde dagegen die Straße rechtzeitig, wird nicht nur der Eintritt eines solchen Nachteils vermieden, sondern es wird durch die gebotene Inanspruchnahmöglichkeit der nunmehr verbesserten oder erneuerten Straße dieser Gebrauchswert im Verhältnis zum Gebrauchswert während des Zeitraums des Verschlissenseins der Straße erhöht.

Im Übrigen werden die Eigentümer der an die ausgebaute Straße angrenzenden Grundstücke nicht nur durch den in den letzten Jahren typischerweise erheblich gestiegenen Bodenwert, sondern auch dadurch begünstigt, dass die Rechtsordnung ihnen – und nur ihnen – einen über den Gemeingebrauch hinausgehenden sog. Anliegergebrauch an dieser Straße insoweit gewährleistet, 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. Finanziell werden diese Grundeigentümer durch die Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs¹⁶ noch dadurch entlastet, dass sie für den Fall einer Vermietung oder Verpachtung des betreffenden Grundstücks die Straßenbaubeiträge als sofort abziehbare Werbungskosten anerkennt.

Richtig ist, dass die Eigentümer (einschließlich ihrer Familien) der Grundstücke, die an die ausgebaute Straße angrenzen, nicht die einzigen Benutzer dieser Straße sind, sie vielmehr überdies von Mietern, Besuchern und anderen Personen in Anspruch genommen wird, und es deshalb nicht gerechtfertigt wäre, diesen Eigentümern allein die gesamten Ausbaurkosten aufzubürden. Davon kann indes nach dem geltenden Straßenbaubeitragsrecht auch keine Rede sein. Auf die Inanspruchnahme der ausgebauten Straße durch derartige „Dritte“, d.h. die Allgemeinheit, reagiert dieses Recht dadurch, dass es den betreffenden Grundeigentümern ausschließlich einen Anteil an den für die Sanierung „ihrer“ Gemeindestraße entstandenen Ausbaurkosten auferlegt. Dieser Anteil, der sog. Eigentümeranteil, ent-

¹⁶ BFH, u.a. Urteil vom 22.3.1994 – IX R 109/90 – BFHE 175, s. 31.

spricht der Höhe nach dem Umfang der von ihren Grundstücken voraussichtlich ausgelösten Inanspruchnahme der Straße im Verhältnis zur voraussichtlichen Inanspruchnahme durch die Allgemeinheit. Je mehr nach den Regeln der Wahrscheinlichkeit die Straße von den angrenzenden Grundstücken aus in Anspruch genommen wird, desto höher ist der Eigentümeranteil und – korrespondierend – desto geringer der Anteil der Allgemeinheit. Umgekehrt ist der Eigentümeranteil an den entstandenen Ausbaukosten desto geringer je mehr die ausgebaute Straße nach den Regeln der Wahrscheinlichkeit von der Allgemeinheit in Anspruch genommen wird. Das führt dazu, dass die Grundeigentümer im Durchschnitt, d.h. bei Berücksichtigung aller Straßenarten (Anlieger-, Haupteerschließungs- und Durchfahrtsstraßen), lediglich einen Anteil von ca. 50 % der Ausbaukosten von innerörtlichen Gemeindestraßen zu übernehmen haben und die übrigen ca. 50 % von der Allgemeinheit, also den anderen Einwohnern der Gemeinde als sog. Gemeindeanteil zu tragen sind.

Einzuräumen ist schließlich, dass in seltenen Ausnahmefällen ein Straßenbaubeitrag die Größenordnung eines mittleren fünfstelligen Euro-Betrages 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 (Eigentümeranteil), wird typischerweise nach dem sog. Vollgeschossmaßstab auf die anliegenden Grundstücke verteilt. Das ist ein Maßstab, der ausschlaggebend abstellt auf die Größe dieser Grundstücke sowie Art und Maß von deren baulicher Ausnutzbarkeit, also auf Faktoren, die von Einfluss sind auf den Umfang der wahrscheinlichen Inanspruchnahme der ausgebauten Straße von den jeweiligen Grundstücken aus. Auf diese Weise knüpft die Höhe des auf jedes einzelne Grundstück entfallenden Beitrags an den Umfang der von diesem Grundstück ausgelösten Inanspruchnahme der ausgebauten Straße an. Löst ein Grundstück nach den Regeln der Wahrscheinlichkeit eine höhere Inanspruchnahme der Verkehrsanlage aus als ein anderes, so entfällt auf Ersteres ein höherer Beitrag als auf Letzteres. Sollte gleichwohl in einem Einzelfall eine Beitragserhebung zu einer unbilligen persönlichen o-

der sachlichen Härte führen, begründen teilweise recht großzügige gesetzliche Regelungen Erleichterungen für den Beitragsschuldner von Stundungen über Ratenzahlungen bis zu (ggfs. teilweisen) Beitragserlassen. Das schließt – anders als Befürworter einer Abschaffung des Straßenbaubeitrags 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.

Bei allen Problemen, die die Erhebung von Straßenbaubeiträgen seit jeher mit sich bringt, sind diese Beiträge – so lautet das Fazit von Große Verspohl am Schluss einer eingehenden Untersuchung¹⁷ - „entgegen der teilweise in der politischen Diskussion vorgebrachten Meinung die gerechteste Lösung zur Finanzierung des gemeindlichen Straßenausbaubedarfs. Die vielfach gegen Straßenbaubeiträge vorgebrachten Argumente sind weder rechtlich überzeugend noch halten sie einer Prüfung im Hinblick auf Gerechtigkeitserwägungen stand“. Angesichts dessen ist es wenig erstaunlich, dass weder die Verfechter einer Abschaffung des Straßenbaubeitrags einen sachlichen Grund hierfür nennen können noch ein solcher sonst wie auch nur ansatzweise zu erkennen ist.

3. Verbleibende gemeindliche Straßenbaulast und Konnexitätsprinzip

Die innerörtlichen, zum Anbau bestimmten Gemeindestraßen unterliegen – wie bereits betont – u.a. nach ihrer erstmaligen und vom Erschließungsbeitragsrecht erfassten Herstellung einem Verschleiß. Da diese Straßen nach ihrer Entlassung aus der Erschließungslast (§123 Abs. 1 BauGB) auf unabsehbare Zeit in der Straßenbaulast der Gemeinde verbleiben, entstehen die zur Deckung der Ausbaukosten aller an ihnen erforderlich werdenden Sanierungsarbeiten bei der Gemeinde, allerdings – nach einer Abschaffung des Straßenbaubeitrags – ohne (teilweise) Abwälzungsmöglichkeit dieser Kosten. Das hat erhebliche Mehrkosten der Gemeinden zur Folge.

¹⁷ Große Verspohl in *KommP BY*, 2010, s. 337.

In den Landesverfassungen aller durch Abschaffungsgesetze betroffenen Bundesländer ist – wenn auch mit geringfügig unterschiedlichen Formulierungen – das sog. Konnexitätsprinzip verankert. Aus diesem verfassungsrechtlich verbürgten Prinzip lässt sich der Grundsatz herleiten, für den Fall, dass eine Veränderung landesrechtlicher Bestimmungen zu einer wesentlichen Belastung der Gemeinden führt, sei vom jeweiligen Land „ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen“¹⁸. Dementsprechend sind in den Abschaffungsgesetzen Regelungen getroffen worden, in denen sich die jeweiligen Länder dazu verpflichtet haben, den Gemeinden die durch Beitragsausfälle entstehenden Mehrbelastungen nach bestimmten Regeln für bestimmte Zeiten zu erstatten. Jedoch ist zweifelhaft, ob diese Regelungen den Anforderungen genügen, die das verfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip an sie stellt. Das soll hier nicht vertieft werden. Vielmehr soll hier lediglich das entscheidungserhebliche Merkmal „entsprechender (finanzieller) Ausgleich“ beleuchtet werden, um zu verdeutlichen, anhand welcher Kriterien diese Frage zu beantworten sein dürfte. Dieses Merkmal dürfte durch die drei folgenden Komponenten gekennzeichnet sein, nämlich – erstens – eine seine Höhe, - zweitens – eine seine Dauer und – drittens eine seine Sicherheit betreffende Komponente.

Für die Ermittlung der Höhe des Ausgleichs dürfte der Gesetzgeber – da insoweit die Angabe eines exakten Betrags im Zeitpunkt der Verabschiedung eines Abschaffungsgesetzes nicht möglich sein wird – gehalten sein, eine verfahrensfehlerfreie Prognose der kommunalen Belastung zugrunde zu legen. Eine solche Prognose kann sich nicht orientieren an irgendwelchen in der Vergangenheit erhobenen Beiträgen, sondern muss abstellen auf den zukünftigen Ausbaubedarf. Es ist also zu ermitteln, um welchen Betrag es für die zukünftige Finanzierung des gemeindlichen Straßenbaus jährlich geht.

Bei der Komponente „Dauer“ des Ausgleichs ist davon auszugehen, dass den Gemeinden als Trägern der Straßenbaulast – wie bereits gesagt - die zeitlich unbeschränkte Aufgabe der Sanierung der Gemeindestraßen

¹⁸ Vgl. u.a. Art. 83 Abs. 3 Satz 2 BayVerf, Art. 97 Abs. 3 Satz 3 BbgVerf, und Art. 72 Abs. 3 Satz 2 M-PVerf.

verbleibt, sie also diese Ewigkeitslast auf unabsehbare Zeit weiterhin tragen müssen, und zwar – anders als zuvor – ohne (teilweise) Abwälzungsmöglichkeit der dafür entstehenden Kosten. Ein entsprechender finanzieller Ausgleich für den Verlust dieser Abwälzungsmöglichkeit muss folglich – wie dieser Verlust selbst – auf eine Ewigkeit ausgerichtet sein, was zugleich die Verpflichtung enthält, die Höhe der Ausgleichszahlungen von Zeit zu Zeit den jeweiligen Verhältnissen anzupassen, d.h. die seinerzeit erstellte Prognose (etwa infolge steigender Preise) nachzubessern.

Schließlich dürfte das Merkmal „entsprechender (finanzieller) Ausgleich“ eine die beiden zuvor skizzierten Komponenten betreffende Sicherheitskomponente einschließen, d.h. die Höhe und die zeitliche Dauer des Ausgleichs müssen in einer Weise gesichert sein, die der Sicherheit nahekommt, die die Mehrbelastung (Verlust der Abwälzungsmöglichkeit) aufweist, die durch die Kompensation sozusagen behoben werden soll. Dazu dürfte grundsätzlich erforderlich sein, dass im Abschaffungsgesetz selbst ein Junktim zwischen Abschaffung der Abwälzungsmöglichkeit und dem Ausgleich für die dadurch begründete Mehrbelastung hergestellt wird. Dazu dürfte eine Ermächtigung im Abschaffungsgesetz, ein Ministerium solle durch Rechtsverordnung irgendwann irgendwelche Bestimmungen zur Durchführung eines Ausgleichsverfahrens erlassen, nicht ausreichen.

Schlussbetrachtung

Eine Abschaffung der Straßenbaubeiträge ist zweifellos kein geeignetes Instrument zur Finanzierung der Sanierungskosten von innerörtlichen Gemeindestraßen: Solche Straßen unterliegen seit jeher nach ihrer Anlegung (erstmalige Herstellung) sowie ihrer späteren Verbesserung oder Erneuerung einem Verschleiß, dieser Verschleiß löst nach Ablauf eines bestimmten Zeitraums einen Sanierungsbedarf aus und dadurch entstehen die zur Deckung dieses Bedarfs erforderlichen Ausbaukosten bei der Gemeinde. Nach wie vor stellt sich die Frage, ob es gerechtfertigt ist, diejenigen, die in besonderer Weise von dem Erhalt und der Sanierung dieser Straßen profitieren, an den Kosten zu beteiligen. Während diese Frage über Jahrhunderte mit guten Gründen bejaht worden ist, wird sie in jüngster Zeit – gezielt und gelenkt vor allem durch finanzstarke Eigentümervertretungen – ohne sachlich neue Erkenntnisse verneint, um auf

diese Weise auch den bisher von den Eigentümern getragenen Anteil an entstandenen Ausbaukosten auf die Allgemeinheit abzuwälzen.

Abschließend sei noch darauf hingewiesen, dass das Straßenbaubeitragsrecht selbst in den Bundesländern noch auf unabsehbare Zeit von großer Bedeutung sein wird, in denen der Straßenbaubeitrag abgeschafft worden ist. Entsprechend dem verfassungsrechtlich verankerten Konnexitätsprinzip sind diese Länder – wie dargelegt – verpflichtet, den Gemeinden die durch die Abschaffungsgesetze ausfallenden Beträge zu erstatten. In den entsprechenden Erstattungsanträgen haben die Gemeinden deshalb nachzuweisen, welche Straßenbaubeiträge ihnen auf der Grundlage der bisherigen landes- und ortsrechtlichen Regelungen ohne die Abschaffung der Straßenbaubeiträge entstanden wären. Diese Regelungen, die zuvor Grundlage für die (Beitrags-)Ansprüche der Gemeinden gegen die bevorteilten Grundeigentümer waren, bilden nunmehr die Grundlage für die Erstattungsansprüche der Gemeinden gegen die betreffenden Länder. Nach wie vor ist Voraussetzung für das Entstehen der Höhe nach bestimmter (Beitrags- wie Erstattungs-)Ansprüche zunächst die Durchführung nach Maßgabe dieser Regelungen beitragsfähiger Ausbaumaßnahmen wie etwa Verbesserungen oder Erneuerungen. Ferner müssen nach diesen Regelungen die beitragsfähigen Aufwendungen und der im Einzelfall richtige, weil vorteilsentsprechende Gemeindeanteil ermittelt und sodann der umlagefähige Aufwand errechnet werden. Kurzum: Werden durch die jeweiligen Länder Ausgleichsbeträge zur Verfügung gestellt, die den Anforderungen des Konnexitätsprinzips genügen, ändern sich durch die Abschaffung der Straßenbaubeiträge in der Sache nur zwei Dinge: Die den Gemeinden zufließenden Beträge zur Kompensation der ihnen durch beitragsfähige Ausbaumaßnahmen entstehenden Kosten werden – erstens – nicht mehr Beiträge, sondern Erstattungsbeträge genannt und die Gemeinden haben – zweitens – diese Beträge nicht mehr von den bevorteilten Grundeigentümern, sondern vom Land und damit von der Allgemeinheit einzufordern.

ÖZET

Şehir içi yol inşaatı ve bu yolların bakımı her zaman belediyeler için ağır bir yük olmuştur. Bu yüzden henüz Roma İmparatorluğu döneminde dahi, yola komşu olan taşınmaz sahiplerinin yol inşa masraflarına katılmalarına ilişkin düzenlemelere rastlanmaktadır. Bu uygulama yüzyıllarca sürmüştür: Alman İmparatorluğu'nun 1871'deki kuruluşundan sonra ilk olarak Prusya federe devleti, taşınmaz sahiplerinin kamuya açık şehir içi yol inşalarına katılmalarına yönelik yasal düzenlemeler yapmıştır (Komşu katkı kanunu). 1949 yılında kurulan Almanya Federal Cumhuriyeti'nde ise komşu katkısı hakkında kanun çıkartma yetkisi federal hükümete verilmiştir. Bu yetkinin kullanılması ile oluşturulan Federal Yapı Kanunu yürürlüğe girdi ve -şu anda kalkınma ücretleri yasası olarak bilinen- komşu katkı kanunu yeniden düzenlendi. Küçük değişikliklerle bu düzenlemeler günümüzde de hala yürürlüktedir.

Zaman içinde, genel bir şehir içi yolun inşasının (ilk inşaat) sürecin sonu olmadığı, aksine her yolun belirli bir süre sonra yıprandığı, yenilenmesine ihtiyaç duyulduğu görüldü. Bu sürecin yolun ömrü boyunca sürekli olarak tekrarlandığı fark edildi. Bunu göz önünde bulundurarak, Prusya federe devlet kanun koyucusu 1893 yılında yol inşaatı katkı yasasını oluşturdu ve böylece belediyelerin şehir içi yolların onarım (iyileştirmesi, yenilenmesi) maliyetlerini taşınmaz sahiplerine devretmesi sağlandı. Federal cumhuriyetin kuruluşundan sonra eyaletler oluşan bu hukuki duruma bağlı kalarak yerel vergi kanunlarına tabi belediyelerin, eşit davranma yükümlülüğü ilkesi ile uyumlu şekilde, yolların yenilenmesi amacıyla doğan maliyetlerin ortalama yaklaşık %50'sini böyle bir iyileştirmeden öncelikli olarak faydalanacaklara devretmesini sağladı. Burada masraflara katlanacak olan taşınmaz sahipleri, gelişmiş bir yola komşu taşınmaz sahipleri dirler. Çünkü bu taşınmazların kullanım değeri büyük ölçüde yolun durumuna bağlıdır.

Yakın zamanda, ekonomik açıdan güçlü taşınmaz sahibi temsilcileri, eyalet yasama organlarına yol inşaatı katkılarını kaldırmaları için büyük bir baskı uygulamışlardır. Her ne kadar katkının kaldırılmasını savunanlar herhangi bir gerekçe sunmasalar da eyalet kanun koyucuları (eyalet veya yerel seçimlerden önce) baskılara boyun eğmiş ve yol yapım katkılarını kaldırmışlardır. Bu eyaletlerde -diğer tüm eyaletlerde olduğu gibi- temel ilke, eyalet kanunlarındaki kararların değiştirilmesi yoluyla daraltılmıştır. Belediyeler için önemli bir ek yük doğması halinde, ilgili taşınmaz sahibinden uygun finansal tazminat istenebileceği

kararlařtırılmıřtır ("baęlantılılık prensibi" olarak adlandırılır). Yol inřaati katkılarının kaldırılması, belediyeleri, maruz kaldıkları yenileme masraflarının bir kısmından kurtulma fırsatından mahrum bırakmıřtır. Bu durum -yol yapım masrafları deęiřmedięinden- onlar için önemli bir ek yük oluřturmaktadır. Tařınmaz sahiplerinin sorumluluklarının kaldırılmasını amaçlayan tazminat düzenlemelerinin, anayasal baęlantı ilkesinin gereksinimlerini karřılayıp karřılamadıęı ise řüphelidir.