

Dr. Ernst Niemeier

21465 Wentorf bei Hamburg, 22. 2. 2021
Bergedorfer Weg 4
Tel. 040-720 75 00
Email: ernst.niemeier@t-online.de

Herrn Minister
Boris Pistorius
Niedersächsisches Ministerium für Inneres
Lavesallee 6

30169 Hannover

Email: pressestelle@mi.niedersachsen.de

Grundrechtswidrige Erhebung von Straßenausbaubeiträgen

Sehr geehrter Herr Minister Pistorius,

Ökonomieferne Verwaltungsrechtsprechung beschädigt den Rechtsstaat

Als Vertreter der Finanzwissenschaft, die für die Gestaltung öffentlicher Abgaben fachlich zuständig und damit auch verfassungsrechtlich verantwortlich ist, muss ich Sie nach der heutigen Fernsehsendung Pattensen betreffend darauf hinweisen, dass sich die Erhebung von ***Straßenausbaubeiträgen sachlich und verfassungsrechtlich nicht rechtfertigen*** lässt. Die in diesem Sachverhalt eingetretene ***Fehlentwicklung der Verwaltungsrechtsprechung*** hat ihren Grund in der Tatsache, dass Verwaltungsgerichte die streitigen Fälle entscheiden dürfen, ohne über ausreichende Kenntnisse im *ökonomischen Recht* der öffentlichen Abgaben zu verfügen. Denn dieses ökonomische Recht, das Steuerrecht, bildet ein eigenständiges rechtliches Subsystem. Die Vertreter des allgemeinen Verwaltungsrechts entscheiden trotzdem in diesen Streitfällen, weil die kommunalen Beitragssatzungen von den Kommunalparlamenten verabschiedet werden, die merkwürdigerweise zur Verwaltung gezählt werden. So landen die streitigen Fälle bei den sachlich nicht kompetenten Verwaltungsgerichten. Ein für öffentliche Abgaben wirklich zuständiger Jurist, der ***Steuerrechtler Roman Seer***, schreibt deshalb im steuerrechtlichen Standardwerk Tipke/Lang: „Wirtschaftliche Begriffe ... und Materien eines speziellen wirtschaftlichen Wissens ... spielen im Steuerrecht eine zentrale Rolle und ***versperren ökonomiefremd ausgebildeten Juristen den Zugang zum Steuerrecht***, was sich ... ***fatal zu Lasten des Rechtsstaats auswirken kann***“ (!!!) (Tipke/Lang: Steuerrecht, 21. Auflage 2013, S. 9).

Dass die verwaltungsrechtliche Begründung für die Rechtmäßigkeit der Straßenausbaubeiträge nicht haltbar ist, lässt sich beispielhaft an Ausführungen des namhaften Verwaltungsrechtlers Hans-Joachim Driehaus aufzeigen, der behauptet, dass die Straßenerneuerung zu einer Gebrauchswertsteigerung der Grundstücke führe.

Gebrauchswertsteigerung wäre kein Vorteil, sondern ein Schadensersatz

Das besondere Vorteilsargument, das Driehaus verwendet, lautet also: dass durch die Straßenerneuerung ***der Gebrauchswert des Grundstücks steige***. In seiner „Gegenprobe“ argumentiert er,

dass die Vernachlässigung der Straßenerneuerung eine Gebrauchswertminderung des Grundstücks zur Folge habe. Er verkennt damit, dass diese Gebrauchswertminderung, wenn es sie den gäbe, nicht auf die unterlassene Straßenerneuerung zurückzuführen wäre, sondern auf die Abnutzung der Straße, die ganz überwiegend durch Fremdnutzer verursacht wird. Das bedeutet, dass eine ***solche Gebrauchswertminderung des ursprünglich mit dem Erschließungsbeitrag bezahlten Gebrauchswertes einen Schaden für die Grundstückseigentümer darstellt. Die Gebrauchswertsteigerung durch die Straßenerneuerung ist dann kein beitragsberechtigender Vorteil für den Grundstückseigentümer, sondern ein bloßer Schadensersatz!***

Damit ist das zentrale Argument für die Rechtfertigung der Straßenausbaubeiträge bereits widerlegt. Da die Straßenerneuerung dem Grundstückseigentümer keinen Sondervorteil verschaffte, dürfen Straßenausbaubeiträge nicht erhoben werden. Die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen würde paradoxerweise bedeuten, dass der Geschädigte den ihm von Fremden zugefügten Schaden bezahlen müsste. Ergänzend ist noch anzumerken, dass die Straßen selbst in ruhigen Sackgassen primär durch die Fremdnutzung beschädigt werden. Denn die Abnutzung der Straßen geschieht in der vierten Potenz der Achslast. Da LKW die Straßen folglich zigtausendmal stärker abnutzen als PKW und auch in Sackgassen Entsorgungs-LKW (Restmüll, Biomüll, Altpapier, Straßenreinigung ...) in großer Regelmäßigkeit fahren, werden auch die Sackgassen überwiegend durch fremde Fahrzeuge beschädigt.

Der gleiche logische Fehler liegt dem vom Bundesverwaltungsgericht behaupteten Sondervorteil der „Sicherung des Erschließungszustandes“ zugrunde. Wenn die Straßenerneuerung den Erschließungsstand sichern würde (was gar nicht ihr Ziel ist und den sie auch nicht sichern muss), dann bedeutete das, dass die Straßenabnutzung – vorwiegend durch Fremdnutzer (!) – den Erschließungsstand beschädigt hätte; dass sie dem Grundstückseigentümer folglich einen Schaden an dem Wert zugefügt haben würde, den er früher mit dem Erschließungsbeitrag bezahlt hatte. Wiederum handelte es sich dann bei der Straßenerneuerung nicht um einen Vorteil für den Grundstückseigentümer, sondern um eine Restitution, um einen Schadensersatz.

Unzulässige Umdeutung der Straßenerneuerung in einen grundstücksbezogenen Sachverhalt

Der Argumentation von Driehaus und der verwaltungsrechtlichen Argumentation ganz allgemein liegt ferner die unzulässige Umdeutung des Sachverhalts der Straßenerneuerung in einen grundstücksbezogenen Sachverhalt zugrunde. Auf diese Weise kommt der gewünschte, aber sachlich nicht zu rechtfertigende Bezug zum Grundstückseigentümer zustande. Die Erschließung eines Gebietes mit seinen Grundstücken einerseits und die Straßenerneuerung andererseits sind jedoch zwei fundamental verschiedene Sachverhalte mit ganz unterschiedlichen Zielen und unterschiedlichen Wirkungen. Die Erschließung bewirkt mit dem Anschluss an das öffentliche Verkehrsnetz zwei Effekte: Sie verschafft den Grundstückseigentümern mit dem Anschluss an das öffentliche Verkehrsnetz erstens einen Anschlussvorteil, der den Ertragswert und damit den Wert des Grundstücks steigert. Dieser Vorteil des ursprünglichen Straßenbaus wird von den Grundstückseigentümern mit dem Erschließungsbeitrag bezahlt. Den zweiten Effekt stellt die allgemeine Nutzungsmöglichkeit der Straße dar, die rechtlich durch die Widmung ermöglicht wird. Diesen zweiten Vorteil haben aber alle Straßennutzer in gleicher Weise. Dieser Vorteil stellt keinen Sondervorteil für die Grundstückseigentümer dar. Die Straßenerneuerung stellt im Gegensatz zur Erschließung eine Reparaturmaßnahme dar, die ausschließlich die normale Befahrbarkeit der Straße wieder herstellen soll. Während die Erschließung, d. h. der Anschluss an das öffentliche Verkehrsnetz, grundsätzlich ein einmaliger Vorgang ist und durch die Straßennutzung und –abnutzung nicht aufgehoben wird, muss die Straße von Zeit zu Zeit repariert werden, um die normale Nutzung sicherstellen zu können. Die Reparatur kann je nach Beschädigungsgrad unterschiedlich ausfallen. Bei einer leichten Beschädigung braucht nur die

Deckschicht erneuert zu werden, bei stärkerer Beschädigung muss auch der Unterbau erneuert werden. Die verwaltungsrechtliche Unterscheidung dieser beiden Reparaturformen in eine (bloße) Reparatur, die aus Steuern finanziert wird, und in eine grundhafte Straßenerneuerung, die aus Beiträgen zu finanzieren ist, ist rein willkürlich. Beide Reparaturformen verfolgen das gleiche Ziel: die Befahrbarkeit der Straße sicherzustellen. Der Nutzen oder Vorteil beider Reparaturformen besteht allein in der besseren Nutzungsmöglichkeit der Straße. Grundstücksbezogene Vorteile gibt es nicht. Da die Straßenabnutzung den Anschluss an das öffentliche Verkehrsnetz nicht ausgeschlossen hat, kann und muss die grundhafte Straßenerneuerung auch den Erschließungszustand – den Anschluss an das öffentliche Verkehrsnetz – nicht sichern. Diese willkürliche Unterscheidung von bloßer Reparatur und grundhafter Straßenerneuerung dient den Verwaltungsrechtlern sachwidrig nur dazu, eine Beitragserhebung rechtfertigen zu können.

Anforderungen des Äquivalenzprinzip an beitragsberechtigende Vorteile werden nicht erfüllt

Die verwaltungsrechtlichen Rechtfertigungsversuche für die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen vernachlässigen die von der fachlich für öffentliche Abgaben zuständigen Finanzwissenschaft formulierten verfassungsrechtlich relevanten Regeln und Prinzipien. So stellt das einer Beitragserhebung zugrunde liegende Äquivalenzprinzip, ein fundamentales Gerechtigkeitsprinzip für die Erhebung öffentlicher Abgaben, strikte Anforderungen an jene Vorteile, die Beiträge rechtfertigen sollen. Die für öffentliche Abgaben zuständigen Juristen, die Steuerrechtler, definieren Beiträge auf dieser Grundlage richtig als Aufwendersatzleistungen, die erhoben werden, „weil (kausale Verknüpfung!) eine konkrete Gegenleistung, ein konkreter wirtschaftlicher Vorteil, in Anspruch genommen werden kann, die Möglichkeit hierzu geboten wird“ (Tipke/Lang, a. a. O., S. 41). Alle verwaltungsrechtlich konstruierten Vorteile erfüllen mindestens eine dieser Anforderungen nicht. So handelt es sich bei den vermeintlichen „Gebrauchswertsteigerungen“, bei der „Sicherstellung des Erschließungszustandes“ und bei der „Inanspruchnahmefähigkeit der Straße“ um inhaltslose Formulierungen, um bloße Leerformeln, die die Anforderung eines „konkreten wirtschaftlichen Vorteils“ nicht erfüllen und deshalb ungeeignet sind, eine Sonderbelastung rechtfertigen zu können. Der „Gebrauchswert“ ist im Übrigen ein subjektiver Wert, der nicht zur Ermittlung des notwendigen objektiven Vorteils dienen kann. Oder diese vermeintlichen Vorteile wären, wie die sog. „Inanspruchnahmefähigkeit der Straße“, nicht durch die Straßenerneuerung verursacht worden, sondern durch die Erschließung. Die „Inanspruchnahmefähigkeit der Straße“ wäre darüber hinaus kein Sondervorteil der Grundstückseigentümer. Denn alle Straßennutzer haben die Nutzungsmöglichkeit der Straße auf der Grundlage der rechtlichen Widmung.

Öffentliches Gut „Kommunalstraße“ erlaubt keine Vorteilszurechnung

Die verwaltungsrechtlichen Versuche, aus der Straßenerneuerung Vorteile für Grundstückseigentümer abzuleiten, waren allerdings schon von vornherein verfehlt, weil sie eine grundlegende Erkenntnis der Finanzwissenschaft missachteten; die Erkenntnis, dass kommunale Straßen zu den „öffentlichen Gütern“ zählen, deren Eigenschaft darin besteht, eine individuelle Vorteilszurechnung praktikabel nicht zuzulassen. Wenn eine Mehrzahl von Fahrzeugen mit zudem ganz unterschiedlicher Achslast und bei kombinationsbedingter unterschiedlicher Abnutzungswirkung die unteilbare Straße nutzt, kann der daraus resultierende Vorteil dem einzelnen Nutzer nicht zugerechnet werden. Das bedeutet, dass das Äquivalenzprinzip, das der Erhebung von Beiträgen zugrunde liegt, auf die Erneuerung kommunaler Straßen gar nicht anwendbar ist. Denn dieses Prinzip, das auch als Vorteils- oder Nutzenprinzip bezeichnet wird, setzt das Vorliegen konkreter wirtschaftlicher Vorteile voraus. Die Vorteile müssen also individuell auch zurechenbar sein. Da

das bei „öffentlichen Gütern“ nicht möglich ist, zu denen neben den meisten öffentlichen Leistungen auch die kommunalen Straßen zählen, ist auch im Fall kommunaler Straßen eine Beitragserhebung bereits ausgeschlossen. Das Äquivalenzprinzips ist gar nicht anwendbar. Öffentliche Güter müssen aus dem Steueraufkommen finanziert werden. Der Finanzwissenschaftler Wolfgang Scherf führt zur Nichtanwendbarkeit des Äquivalenzprinzips aus: Obwohl es in bestimmten Fällen gute Gründe für die Anwendung des Äquivalenzprinzips gebe, „kann abseits der Sozialversicherung wahrscheinlich nur ein kleiner Teil der öffentlichen Ausgaben durch Entgelte finanziert werden ... Aus technischen Gründen scheiden schon alle staatlichen Aktivitäten aus, die auf die Bereitstellung (reiner) öffentlicher Güter gerichtet sind. Die Nichttrivalität im Konsum und die Nichtanwendbarkeit des Ausschlussprinzips laufen darauf hinaus, dass eine individuelle Abgeltung durch die Nutzer kaum in Betracht kommt ... Dem einzelnen Bürger kann in der Regel keine Leistungsmenge zugeordnet werden, die als Bemessungsgrundlage dienen könnte“ (Öffentliche Finanzen, 2. Auflage 2011, S. 194). Die Verwaltungsrechtler umgehen diese Zurechnungsproblematik der Vorteile, indem sie die Straßenerneuerung sachwidrig und unzulässig in einen grundstücksbezogenen Sachverhalt umdeuten und auf diese Weise einen vermeintlich klaren Bezug zum Grundstückseigentümer herstellen.

Bundesverfassungsgericht hat verwaltungsrechtliche Vorteilsfehlkonstruktionen nicht überprüft und eine Verfassungsbeschwerde mit unhaltbarer Begründung nicht angenommen

Die Behauptung der Verwaltungsgerichte, dass das Bundesverfassungsgericht die verfassungsrechtliche Vereinbarkeit der Straßenausbaubeiträge mit dem Grundgesetz festgestellt habe, übersieht, dass das Verfassungsgericht die verwaltungsrechtlich konstruierten Vorteile nicht überprüft hat. Die jeweils behandelten Probleme lagen auf einem anderen Gebiet, zum Beispiel ging es um die Frage, ob es sich bei wiederkehrenden Beiträgen um Beiträge oder um Steuern handle. Wie aus den vorhergehenden Ausführungen zu ersehen, kann das Bundesverfassungsgericht diese allgemeingültige Feststellung gar nicht getroffen haben, da es beitragsberechtigende Sondervorteile für Grundstückseigentümer eindeutig nicht gibt.

Eine gut begründete und von namhaften Steuer- und Verfassungsrechtlern gutgeheißene Verfassungsbeschwerde nahm das Bundesverfassungsgericht mit der seltsamen Begründung nicht an, dass dem Beschwerdefasser mit der Nichtbehandlung kein erheblicher Schaden entstehe. Wie in einem in Pattensen anliegenden Fall deutlich wird, kann es sich allerdings um weit über 100.000 Euro handeln. Die Ablehnung der Annahme der Verfassungsbeschwerde ist nicht wirklich haltbar.

Aus allen Argumenten ergibt sich:

Die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen verstößt eindeutig gegen die abgabenrechtliche Gleichbehandlung (Art. 3 Abs. 1 GG), gegen die wirtschaftliche Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) und gegen den Schutz des Eigentums (Art. 14 GG).

Freundliche Grüße
Dr. Ernst Niemeier

Anlage
Einschlägige Literatur

Kopien an Bürgermeisterin Ramona Schumann, Pattensen, und
an betroffene Bürger

Kritische Aufsätze zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen in wirtschafts- politischen und verwaltungsrechtlichen Fachzeitschriften

[Ernst Niemeier: Kommunale Straßensanierung: Steuerfinanzierung muss Beitragsfinanzierung ablösen](#), in: Wirtschaftsdienst, wirtschaftspolitische Zeitschrift, 93. Jg., Heft 10, Oktober 2013, S. 710 ff.

Ernst Niemeier/Ludwig Gramlich: (Wiederkehrende) Straßenausbaubeiträge: Karlsruhe hat entschieden, aber ist damit alles in Ordnung? In: KommJur 2/2015, S. 41 ff.

Ernst Niemeier: Ökonomieferne Verwaltungsrechtsprechung im öffentlichen Abgabenrecht beschädigt den Rechtsstaat, in: der gemeindehaushalt 1/2017, S. 73 ff.

Ernst Niemeier: Straßenausbaubeiträge aus Sicht des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs – Gibt es die unterstellten Sondervorteile für Grundstückseigentümer wirklich? In: Bayerische Verwaltungsblätter, 149. Jg., 2018, S. 600 ff.

[Ernst Niemeier: Rechtfertigung von Straßenausbaubeiträgen lehnt sich unzulässig an Grundstückerschließung an](#), in: PUBLICUS – Der Online-Spiegel für das Öffentliche Recht, Teil 1: August 2018, Teil 2: September 2018.

Ernst Niemeier: Wirklichkeitsfremde Vorteilskonstruktionen zur Rechtfertigung der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen, in: SächsVBl 5/2019, S. 117 ff.