

Die Zahlung von Straßenausbaubeiträgen muss man nicht hinnehmen; denn sie verstoßen grob gegen die abgabenrechtliche Gleichbehandlung – wie schon das normale Gerechtigkeitsgefühl es richtig empfindet

Die Verwaltungsgerichte rechtfertigen die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen mit Sonder Vorteilen für die Grundstückseigentümer, die angeblich für sie entstehen. **Diese Sondervorteile gibt es jedoch in Wirklichkeit nicht. Da es diese Sondervorteile nicht gibt, ist die Erhebung von Beiträgen grundrechtswidrig (Art. 3, I GG).**

Die **Fehlbeurteilung durch die Verwaltungsgerichte**, die normalerweise für öffentliche Abgaben nicht zuständig sind (zuständig sind die Finanzgerichte), kommt zustande, **weil** sie

* den **Sachverhalt der grundlegenden Straßenerneuerung unzulässig in einen grundstücksbezogenen Sachverhalt umdeuten**. Sie lehnen sich dabei unberechtigt an den ganz anderen Sachverhalt der Grundstückerschließung an;

* die **Eigenschaft kommunaler Straßen übersehen, die darin besteht, dass die gleichzeitige Nutzung durch mehrere oder viele Nutzer die Zurechnung von Vorteilen praktikabel unmöglich** macht. Die fachlich zuständige Finanzwissenschaft zählt sie deshalb – wie die meisten öffentlichen Leistungen – zu den „**öffentlichen Gütern**“, die wegen des Gemeingebrauchs **aus dem Steueraufkommen zu finanzieren** sind;

* bei ihrer Konstruktion der vermeintlichen Vorteile das einer Beitragserhebung zugrunde liegende **Äquivalenzprinzip mit seinen Anforderungen an beitragsberechtigende Vorteile nicht beachten**.

Jeder dieser Fehler bedeutet für sich allein, dass es die konstruierten Vorteile nicht wirklich gibt.

Unzulässige Umdeutung der Straßenerneuerung in einen grundstücksbezogenen Sachverhalt

Die grundlegende Straßenerneuerung zielt allein darauf ab, die beschädigte Straße wieder normal befahrbar zu machen. Sie zielt nicht auf und beeinflusst nicht das Grundstück und dessen Status, damit auch nicht den Wert des Grundstücks. Auch Zugang oder Zufahrt zum Grundstück und Zugang oder Zufahrt zur Straße werden durch die Straßenerneuerung nicht verändert. Der alleinige Vorteil, den die grundlegende Straßenerneuerung bewirkt, ist die bessere, die normale Befahrbarkeit der Straße, die in keiner Beziehung zum Grundstück steht.

Die Verwaltungsgerichte deuten diesen Sachverhalt der Straßenerneuerung mit der willkürlichen Konstruktion *grundstücksbezogener* Vorteile in einen grundstücksbezogenen Sachverhalt um (Zugang vom Grundstück aus, Gebrauchswertsteigerung, qualifizierte Inanspruchnahmemöglichkeit der Straße). Sie meinen damit grundstücksbezogene Vorteile gefunden zu haben, die – wie es im Erschließungssachverhalt tatsächlich der Fall ist – eine Beitragserhebung von den Grundstückseignern erlauben. Um diesen Bezug zur Erschließung herzustellen, differenzieren sie willkürlich zwischen der (einfachen) Straßenreparatur, die nur die Deckschicht der Straße erneuert, und der (gründlicheren) grundlegenden Straßenerneuerung, die auch den Unterbau der Straße erneuert. Beide Maßnahmen dienen dem gleichen Ziel: die normale Befahrbarkeit wieder herzustellen. Sie unterscheiden sich nur graduell. Die an diese Differenzierung geknüpfte unterschiedliche Finanzierung ist genauso willkürlich wie die Differenzierung der Erneuerungsmaßnahmen selbst. Die grundlegende Straßenerneuerung ist schon deshalb keine

Erschließungsmaßnahme, weil sie die wertbestimmende Funktion des Straßenbaus im Erschließungsfall nicht ausübt: die Anbindung an das öffentliche Verkehrsnetz. Denn die Anbindung an das öffentliche Verkehrsnetz wird durch eine defekte Straße und die Straßenbauarbeiten nicht aufgehoben. Die grundlegende Straßenerneuerung unterscheidet sich darüber hinaus von der Erschließung durch ihre Verursachung. Die Straßenerneuerung wird notwendig, weil die Straße durch die Straßennutzer abgenutzt worden ist. Die Erneuerungskosten müssten nach dem Verursachungsprinzip eigentlich von allen betroffenen Straßennutzern getragen werden – wenn denn der individuelle Abnutzungsgrad zurechenbar wäre. Der Erschließung liegt dagegen eine positive Gebietsentwicklungsentscheidung zugrunde, die mit einem Bündel von rechtlichen und tatsächlichen Maßnahmen den Status des Grundstücks verändert. Der dadurch steigende Ertragswert steigert den Grundstückswert. Für diese Erschließungsaufwendungen besteht kein Ersatzanspruch, sondern nur der Anspruch auf einen Vorteilsausgleich. Da die grundlegende Straßenerneuerung also nicht auf das Grundstück bezogen, kein Erschließungsfall ist und auch dasselbe Ziel verfolgt wie die Straßenreparatur, ist die Umdeutung der grundlegenden Straßenerneuerung in einen grundstücksbezogenen Sachverhalt unzulässig. Daraus folgt, dass es die von den Verwaltungsgerichten konstruierten grundstücksbezogenen Vorteile nicht gibt. Da es diese Vorteile nicht gibt, dürfen die Grundstückseigentümer nicht mit einem Entgelt in Form des Beitrags belastet werden. Eine solche Belastung ist nicht rechtmäßig.

Die angesprochene Verantwortung der Straßennutzer für die notwendige Straßenerneuerung weist auf die besondere Schwierigkeit, auf die praktikable Unmöglichkeit der individuellen Zurechnung der verursachten Abnutzung oder des erlangten Vorteils hin. Diese Zurechnungsmöglichkeit ist aber unabdingbare Voraussetzung für eine Beitragserhebung. Die Verwaltungsgerichte sind dieser Schwierigkeit durch die Konstruktion grundstücksbezogener Vorteile ausgewichen.

Kommunale Straßen sind „öffentliche Güter“, die aus Steuern finanziert werden müssen

Die angesprochene Schwierigkeit der Zurechnung der verursachten individuellen Straßenabnutzung führt zum nächsten Fehler der Verwaltungsgerichte. Sie argumentieren zwar mit Vorteilen der Grundstückseigentümer, aber diese konstruierten Vorteile der grundlegenden Straßenerneuerung stehen in keinem kausalen Verhältnis zur Abnutzung. Der Vorteil der Straßenerneuerung ergibt sich aus der Beseitigung der Beschädigungen der Straße. Diese Vorteile müssten einer Beitragserhebung zugrunde gelegt werden. Die Zurechnung dieser Vorteile oder der Abnutzung ist im kommunalen Straßenverkehr praktikabel aber nicht möglich, weil mehrere oder viele Nutzer gleichzeitig die Straße nutzen und abnutzen. Dabei verkompliziert sich die Zurechnung dadurch, dass die Abnutzung in der vierten Potenz der Achslast geschieht. Das bedeutet, dass das gleiche Fahrzeug wegen der Potenzwirkung der Achslast die Straße unterschiedlich stark abnutzt, je nachdem, welche Achslast die Mitnutzer aufweisen. Die fachlich zuständige Finanzwissenschaft zählt die kommunalen Straßen wegen dieser Unmöglichkeit der Abnutzungs- oder Vorteilszurechnung zu den „öffentlichen Gütern“, die – wie die Mehrzahl öffentlicher Leistungen - wegen dieser Unmöglichkeit aus Steuern zu finanzieren sind¹). Die Verwaltungsrechtler vernachlässigen diese Kategorie der „öffentlichen Güter“. Die Kenntnis der öffentlichen Güter hätte bedeutet, dass von vornherein von einer Vorteilskonstruktion abgesehen werden konnte. Hinzu kommt, dass die Verwaltungsrechtler das Äquivalenzprinzip nicht verstehen, das die Anforderungen an beitragsberechtigende Vorteile definiert und das als fundamentales Gerechtigkeitsprinzip verfassungsrechtlich bedeutsam ist. Dieses Unverständnis des Äquivalenzprinzips zeigt sich beispielsweise in der entlarvenden Behauptung, die in der verwal-

1 Horst C. Recktenwald: Öffentliche Güter, in: Wörterbuch der Wirtschaft, 1990, S. 438. Vgl. die Behandlung „öffentlicher Güter“ allgemein in dem Abschnitt „Theorie der öffentlichen Güter“ in: Wolfgang Scherf: Öffentliche Finanzen, 2. Auflage 2011, S. 68 ff.

tungsrechtlichen Literatur zu finden ist, dass die im Beitragsrecht relevanten Vorteile keine Vorteile im sonst üblichen Verständnis seien, sondern dass es sich dabei um *abstrakte* Vorteile handle. Mit dieser Vorteilsdefinition wird das Äquivalenzprinzip auf den Kopf gestellt und seines Zwecks beraubt, eine gerechte Belastung zu erreichen. In Wirklichkeit ist das Äquivalenzprinzip auf „öffentliche Güter“ gar nicht anwendbar, weil es die Möglichkeit der Vorteilszurechnung voraussetzt.

Weitere Konstruktionsfehler vermeintlicher Vorteile der Grundstückseigentümer

Wenn das Äquivalenzprinzip anwendbar wäre, wovon die Verwaltungsrechtler irrtümlich auszugehen scheinen, ohne es offenbar genau zu kennen, müssten die Vorteile bestimmte Anforderungen dieses Prinzips erfüllen. Nur dann wäre die Belastung mit Beiträgen von beträchtlicher Höhe zu rechtfertigen. Diese **Anforderungen** werden von den konstruierten Sondervorteilen aber nicht erfüllt. Denn Vorteile müssen gemäß dem **Äquivalenzprinzip**

erstens konkrete wirtschaftliche Vorteile sein²⁾, weil es sich im Fall der Kostenerstattung für die Straßenerneuerung um eine Kostenäquivalenz handelt;

zweitens müssten sich die Vorteile aus dem Sachverhalt der Straßenerneuerung ergeben, um eine Belastung mit den Erneuerungskosten rechtfertigen zu können. Es muss also ein kausaler Zusammenhang mit der Straßenerneuerung bestehen;

drittens müssten die Vorteile Sondervorteile für bestimmte Bürger sein, um die Beiträge nur von bestimmten Bürgern erheben zu dürfen.

Die **von den Verwaltungsgerichten behaupteten Sondervorteile** der Grundstückseigentümer, die diese Anforderungen nicht erfüllen, sind

- * die „qualifizierte Inanspruchnahmefähigkeit der Straße“ durch die Grundstückseigentümer,
- * die Zufahrt oder der Zugang zur Straße direkt vom Grundstück aus,;
- * die Gebrauchswertsteigerung des Grundstücks.

Die verwaltungsrechtlich konstruierten Sondervorteile erfüllen die Anforderungen des Äquivalenzprinzips nicht:

1. Alle drei behaupteten Sondervorteile sind keine konkreten wirtschaftlichen Vorteile. Es handelt sich – in offensichtlicher Anlehnung an den ganz anderen Sachverhalt der Erschließung – um vage auf das Grundstück bezogene Konstruktionen. Es handelt sich um bloße Leerformeln, die eine Belastung mit tausenden und zigtausenden Euro nicht rechtfertigen können.

2. Die „Inanspruchnahmefähigkeit der Straße“ und der direkte Zugang zur Straße vom Grundstück aus sind nicht durch die Straßenerneuerung geschaffen worden, sondern durch

² Die fachlich für öffentliche Abgaben zuständigen Juristen, die Steuerrechtler, definieren Beiträge – abgeleitet aus dem Äquivalenzprinzip – wie folgt: „Der Aufwendungsersatz wird erhoben, weil (kausale Verknüpfung!) eine konkrete Gegenleistung, ein konkreter wirtschaftlicher Vorteil, in Anspruch genommen werden kann, die Möglichkeit hierzu geboten wird“. Vgl. Tipke/Lang: Steuerrecht, 21. Auflage 2013, S. 41.

die frühere Erschließung. Da die grundlegende Straßenerneuerung keine Erschließungsmaßnahme ist, besteht zwischen der Straßenerneuerung und der „Inanspruchnahmemöglichkeit der Straße“ kein kausaler Zusammenhang. Dieser vermeintliche Vorteil ist deshalb kein relevanter Vorteil für die Grundstückseigentümer, der sich aus der Straßenerneuerung ergibt.

3. Die „Inanspruchnahmemöglichkeit der Straße“ haben ferner nicht nur die Grundstückseigentümer, sondern alle Straßennutzer. Es handelt sich also nicht um einen Sondervorteil der Grundstückseigentümer.

Schließlich bleibt noch ein nicht definierter **Gebrauchswert** übrig, der angeblich steigen soll. Die **Straßenerneuerung verändert aber Zugang oder Zufahrt zum Grundstück und die Nutzung, den Gebrauchswert des Grundstücks nicht.** Deshalb **kann der Gebrauchswert gar nicht steigen.** Darüber hinaus handelt es sich – wenn es die Gebrauchswertsteigerung gäbe – **wieder** um eine **Leerformel**, nicht um einen konkreten wirtschaftlichen Vorteil. Außerdem wäre sie, weil es sich um einen **subjektiven Wert** handelt, **für die Ermittlung eines Sondervorteils nicht geeignet. Und gäbe es eine relevante Steigerung des Gebrauchswertes, handelte es sich nicht um einen Vorteil für den Grundstückseigentümer, sondern um einen Schadensausgleich für ihn.** Denn dann hätte die vorhergehende Abnutzung der Straße durch Fremdnutzer den Gebrauchswert der Straße vermindert, der mit dem Erschließungsbeitrag bezahlt worden war. Der Wiederanstieg würde nur den alten Wert wieder herstellen.

Fazit

Die angeblichen Sondervorteile für Grundstückseigentümer gibt es nicht, weil ihrer Konstruktion folgende Fehler zugrunde liegen:

Der Sachverhalt der Straßenerneuerung wird falsch verstanden und in einen grundstücksbezogenen Sachverhalt umgedeutet, obwohl die Straßenerneuerung die Grundstücke und ihren Status nicht verändert. Da diese Umdeutung – wohl in Anlehnung an den Erschließungsfall – unzulässig und deshalb falsch ist, kann es keine grundstücksbezogenen Vorteile geben. Die konstruierten grundstücksbezogenen Vorteile können eine Beitragserhebung nicht begründen.

Die Verwaltungsrechtler missachten ferner die finanzwissenschaftliche Einordnung der kommunalen Straßen als „öffentliche Güter“, die wegen der Unmöglichkeit, ihren Nutzen dem Einzelnen zurechnen zu können, aus dem Steueraufkommen finanziert werden müssen. Wenn der Nutzen, der im Fall der Straßenerneuerung ausschließlich in der wieder erreichten normalen Befahrbarkeit besteht, individuell nicht zugerechnet werden kann; wenn also unbekannt ist, welchen Nutzen der Einzelne aus der Straßenerneuerung gewinnt, dann ist es auch nicht erlaubt, ihn mit vorteilsabhängigen Kosten zu belasten. Dann ist im Übrigen das Äquivalenzprinzip, das der Beitragserhebung zugrunde liegt, auf die Erneuerung kommunaler Straßen gar nicht anwendbar.

Die trotz des falschen Verständnisses und der Vernachlässigung gültiger finanzwissenschaftlicher Erkenntnisse von den Verwaltungsgerichten konstruierten Sondervorteile erfüllen schließlich auch nicht die Anforderungen, die das Äquivalenzprinzip an Vorteile stellt, wenn es denn anwendbar wäre. Das Äquivalenzprinzip fordert, dass die Vorteile konkrete wirtschaftliche Vorteile sein müssen; dass sie sich aus dem Sachverhalt der Straßenerneuerung ergeben müssen, also in kausalem Zusammenhang mit ihr stehen müssen; dass es sich um Sondervorteile der mit Beiträgen zu belastenden Bürger handelt und dass es sich wirklich um Vorteile und nicht um einen bloßen Schadensausgleich handelt. Da all diese Anforderungen nicht erfüllt werden, könnten die verwaltungsrechtlich konstruierten Sondervorteile selbst dann keine Beitragserhebung rechtfertigen, wenn sie nicht vorher schon von einer falschen Sachverhaltsinterpretation

ausgegangen wären und es sich bei kommunalen Straßen nicht um öffentliche Güter handelte.

Die ganze Vorteilskonstruktion der Verwaltungsrechtler ist sachlich und logisch völlig unhaltbar. Sie kann die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen nicht rechtfertigen. Die trotzdem gutgeheißene Erhebung verstößt gegen die abgabenrechtliche Gleichbehandlung, die Art. 3, I GG fordert. Als Folge wird auch gegen Art. 2 und Art. 14 GG verstoßen.

Literatur

Ernst Niemeier, Kommunale Straßensanierung: Steuerfinanzierung muss Beitragsfinanzierung ablösen, in: Wirtschaftsdienst, 93 Jg. (2013), Heft 10, 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. 12 ff.

Ernst Niemeier, Straßenausbaubeiträge aus Sicht des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs – Gibt es die unterstellten Sondervorteile für Grundstückseigentümer wirklich? In: BayVBl. 7/2018, S. 229 ff.

Im August 2018 erscheint in „PUBLICUS - Der Online-Spiegel für das öffentliche Recht“ (publicus.boorberg.de) vom Boorberg-Verlag, der auch die BayVBl herausgibt, der Beitrag: Ernst Niemeier, Rechtfertigung von Straßenausbaubeiträgen lehnt sich unzulässig an Grundstückerschließung an.

Das Äquivalenzprinzip – ein fundamentales Gerechtigkeitsprinzip

Die Finanzwissenschaft hat für die gerechte Verteilung der Steuer- und Abgabenlasten vor allem zwei Prinzipien entwickelt: das Leistungsfähigkeitsprinzip und das Äquivalenzprinzip. Das Äquivalenzprinzip – angelehnt an den Marktprozess – erlaubt in den Ausnahmefällen, in denen es möglich ist, den Vorteil einer öffentlichen Maßnahme individuell zuzuordnen, für diesen Vorteil eine Gebühr oder – wenn ein Sondervorteil vorliegt – einen Beitrag zu erheben. Notwendig ist – das ergibt sich aus dem Ziel einer gerechten Belastung und der Äquivalenzforderung – ein konkreter Vorteil und ein Vorteil, der sich aus der öffentlichen Maßnahme ableitet. Da in der Regel eine individuelle Vorteilszurechnung aus öffentlichen Leistungen nicht möglich ist, sind die Grenzen der Anwendbarkeit des Äquivalenzprinzips eng gezogen. Der Finanzwissenschaftler Wolfgang Scherf formuliert deshalb, nachdem er ausgesagt hat, dass es gute Gründe für die Anwendung des Äquivalenzprinzips gebe, wenn die Vorteilszurechnung möglich sei: *„Dennoch kann abseits der Sozialversicherung wahrscheinlich nur ein kleiner Teil der öffentlichen Ausgaben durch Entgelte finanziert werden. Aus technischen Gründen scheiden schon alle Aktivitäten aus, die auf die Bereitstellung (reiner) öffentlicher Güter gerichtet sind. Die Nichtrivalität im Konsum und die Nichtanwendbarkeit des Ausschlussprinzips (das sind die Kriterien für die Existenz öffentlicher Güter, E. N.) 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“* (Wolfgang Scherf, *Öffentliche Finanzen*, 2. Auflage 2011, S.194). Das Äquivalenzprinzip wird in dem Lehrbuch auf den Seiten 191 bis 199 behandelt.

Weshalb konnte sich die Verwaltungsrechtsprechung über Straßenausbaubeiträge so grundfalsch entwickeln?

Erstens sind Verwaltungsrechtler ihrer Ausbildung und der Spezialisierung der Juristen wegen nicht für öffentliche Abgaben zuständig. Zuständig sind bei den Juristen die Steuerrechtler, da es sich beim Steuer- und Abgabenrecht um ökonomisches Recht handelt, für das die Steuerrechtler ausgebildet sind.

Zweitens müssen sie trotz der fachlichen Unzuständigkeit über kommunale Abgaben entscheiden, weil die Kommunalparlamente „zufällig“ der Verwaltung zugeordnet sind. Die Beschlüsse der Kommunalparlamente über Straßenausbaubeitrags-Satzungen gelten als Verwaltungsakte.

Die fachliche Unzuständigkeit der Verwaltungsrechtler und die Möglichkeit der sich daraus entwickelnden Fehlentwicklung werden von den Steuerrechtlern sehr deutlich formuliert. Der Nestor der deutschen Steuerrechtswissenschaft, Klaus Tipke, schreibt dazu: *„Die Probleme des Subsystems ‚Steuerrecht‘ sind mit den Mitteln des allgemeinen Verwaltungsrechts nicht bewältigt worden und auch nicht zu bewältigen“* (Klaus Tipke, *Steuerrecht*, 12. Auflage, 1989, S. 6). Etwas später fährt er fort: *„Juristen, die in die Steuerverwaltung eintreten wollen, erhalten eine Sonderausbildung, da das Steuerrecht mit der Universitätsausbildung im öffentlichen Recht und im Zivilrecht nicht zu bewältigen ist“*. Der Steuerrechtler Roman Seer schreibt in neueren Auflagen dieses steuerrechtlichen Standardwerks 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 Rechtsstaates auswirken kann“* (Roman Seer, *Steuerrecht als Teil der Rechtsordnung*, in: Tipke/Lang, *Steuerrecht*, 21. Auflage, 2013, S. 9). Vgl. auch Ernst Niemeier, *Ökonomiefremde Verwaltungsrechtsprechung im öffentlichen Abgabenrecht beschädigt den Rechtsstaat*.

Wie sich am Beispiel der Straßenausbaubeiträge zeigt, wirkt sich die mangelnde ökonomische Sachkenntnis der Verwaltungsrechtler tatsächlich verheerend auf den Rechtsstaat aus: Sie führt zur massenhaften Verletzung der Grundrechte deutscher Bürger.