

Verband Wohneigentum NRW e.V., Himpendahlweg 2, 44141 Dortmund

Landtag Nordrhein-Westfalen
Ausschuss für Heimat und Kommunales

per Email: anhoerung@landtag.nrw.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/1123

A02, A07

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung Drs. 18/6414

Gesetz zur Abschaffung der Beiträge für den Ausbau kommunaler Straßen im Land Nordrhein-Westfalen (Kommunalabgaben-Änderungsgesetz – KAG-ÄG NRW)

Anhörung des Ausschusses für Heimat und Kommunales am 12. Januar 2024

8. Dezember 2023

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Gelegenheit, zum oben genannten Gesetzentwurf der Landesregierung Stellung nehmen zu dürfen. Der Verband Wohneigentum Nordrhein-Westfalen e.V. vertritt als größte gemeinnützige Verbraucherschutzorganisation für selbstnutzende Wohneigentümer*innen die Interessen von über 130.000 Mitgliedsfamilien in NRW. Als Unterstützer der Volksinitiative zur Abschaffung der Straßenausbaubeiträge, die mit 437.202 Unterzeichner*innen die größte Volksinitiative in der Landesgeschichte war, begrüßen wir die geplante Einführung eines Beitragserhebungsverbots außerordentlich.

Einführung eines konnexitätsbewehrten Beitragserhebungsverbots

Der Verband Wohneigentum Nordrhein-Westfalen e.V. begrüßt die von der Landesregierung beabsichtigte Ablösung der bisherigen Pflicht zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen durch ein konnexitätsbewehrtes Beitragserhebungsverbot ausdrücklich. Das führt – über die aktuelle Entlastung durch das landeseigene Förderprogramm hinaus – zu Rechtssicherheit und Planbarkeit für die Betroffenen und stellt eine Deckung des Investitionsbedarfs für kommunale Straßen und Wege aus allgemeinen Mitteln des Landes sicher.

Der vorgelegte Gesetzentwurf der Landesregierung zieht somit einen endgültigen Schlussstrich unter die weder zeit- noch sachgemäße und regelmäßig existenzbedrohende Erhebung von Straßenausbaubeiträgen. Die Finanzierung des kommunalen Straßenausbaus wird auf diesem Weg – da künftig aus Steuermitteln finanziert – zu großen Teilen an das Leistungsfähigkeitsprinzip gekoppelt. Dies halten wir für richtig, da Straßenausbaubeiträge weder treffsicher noch relationsgerecht tatsächliche wirtschaftliche Vorteile durch die Inanspruchnahme der Anlagen abgegolten haben, das Leistungsfähigkeitsprinzip keine Berücksichtigung fand, der Erneuerungsbedarf der kommunalen Straßen durch gesamtgesellschaftliche Herausforderungen wie den Klimawandel oder die Verkehrswende steigt und nicht zuletzt auch die Härten aufgrund der massiv gestiegenen Kosten für den Straßenbau zugenommen haben. Die zur Diskussion stehende Regelung trägt zudem zu einer beachtlichen Reduzierung von Bürokratiekosten bei. Sie ist deshalb auch aus volkswirtschaftlicher Perspektive zu begrüßen. Ob sich diese allerdings noch weiter reduzieren ließen – z.B. durch eine Abgeltung der kommunalen Einnahmeausfälle über eine pauschale Zuweisung innerhalb des GFG – liegt vor allem in den Händen der beteiligten Akteure, namentlich der kommunalen Familie und dem Land Nordrhein-Westfalen, die bilateral zu einer einvernehmlichen und für beide Seiten praktikablen Lösung kommen müssen.

Nahtloser Übergang zwischen landeseigenem Förderprogramm und Beitragserhebungsverbot

Wir begrüßen ferner, dass in der vorgelegten Regelung ein fließender Übergang zwischen der bisher geltenden Rechtslage mit einer faktischen Entlastung der Beitragsschuldner*innen über die landeseigene Förderrichtlinie Straßenausbaubeiträge in die zukünftige Rechtslage mit einem Beitragserhebungsverbot ab dem 1. Januar 2024 gewählt wurde. Dies unterstreicht die deutliche Formulierung in der Begründung zu § 26 Abs. 2.

Anpassung der Stichtagsregelung der Förderrichtlinie Straßenausbaubeiträge

Mit Blick auf die Förderrichtlinie Straßenausbaubeiträge halten wir den dort gewählten Stichtag mit Bezug auf den Beschluss der Maßnahme durch das zuständige kommunale Gremium oder – in Ermangelung eines gesonderten Beschlusses – mit Bezug auf die erstmalige Aufnahme in den kommunalen Haushalt 2018 für Bürger*innen wenig transparent.

Gerade die Rückmeldungen von Betroffenen aus den vergangenen Jahren haben gezeigt, dass die aktuelle Stichtagsregelung der Förderrichtlinie als wenig transparent und mitunter auch „ungerecht“ wahrgenommen wird. Insbesondere jene Eigentümer*innen, die in der vom Bund der Steuerzahler NRW initiierten, größten Volksinitiative der Landesgeschichte zusammen mit uns für die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge gekämpft und auf die Ungerechtigkeiten der Beitragserhebung hingewiesen haben, sind in vielen Fällen von der getroffenen Regelung nicht umfasst. An dieser Stelle muss dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die Abschaffung einer belastenden Abgabe immer eine unbefriedigende Wirkung für Betroffene auslöst, die von einer Stichtagsregelung nicht umfasst werden.

Wir halten es dennoch für geboten, die Förderrichtlinie insofern auszuweiten, als dass von ihr alle noch nicht bestandskräftig festgesetzten Straßenausbaubeiträge umfasst werden. Den Stichtag der landeseigenen Förderrichtlinie Straßenausbaubeiträge wie vorgeschlagen anzupassen, würde die Anwendung – auch für die Verwaltungen – vereinfachen und gerade für Bürger*innen transparent gestalten. Hinzu käme die massive Kostenersparnis für jene Bescheide, die durch die Einlegung von Rechtsmitteln noch nicht bestandskräftig geworden sind. Da die Bescheide über Straßenausbaubeiträge aufgrund

ihrer hohen Komplexität in einer beachtlichen Zahl von Fällen fehlerhaft sind und eine gerichtliche Überprüfung regelmäßig zu Anpassungen führt sowie zeitgleich die Klagebereitschaft der Anwohner aufgrund der angekündigten Abschaffung der Straßenausbaubeiträge und der Höhe der Beiträge hoch war und ist, darf dieser Einspareffekt nicht unterschätzt werden. Dies zeigen insbesondere die Erfahrungen aus der Beratung und rechtlichen Betreuung unserer Mitglieder mit Bezug auf die Rechtslage bei Maßnahmen, die vor dem 1.1.2018 beschlossen wurden.

Auch finanziell dürfte eine Anpassung des Stichtags aus den verbliebenen Selbstbewirtschaftungsmitteln – zumindest nach den bekannten Aufstellungen des Mittelabrufs – darstellbar sein. Dem bewilligten Fördervolumen von 75,1 Mio. Euro stehen verbleibende Selbstbewirtschaftungsmittel von 156,6 Mio. Euro gegenüber.¹ Zuletzt bestehen aus unserer Sicht gegen eine Stichtagsregelung, die alle bei Inkrafttreten des Gesetzes noch nicht bestandskräftigen Straßenausbaubeitragsbescheide umfasst, mit Blick auf die Beitragsgerechtigkeit bzw. das Gleichbehandlungsgebot keine Bedenken. Ein solcher Stichtag kann als sachlicher Differenzierungsgrund angesehen werden.

Zu Änderungsbefehl 3: Wegfall der Pflicht zur Erstellung eines Straßen- und Wegekonzepts

Im Zuge der Einführung eines Beitragserhebungsverbots ab dem 1.1.2024 sieht der vorliegende Gesetzentwurf der Landesregierung einen ersatzlosen Wegfall der Pflicht zur Erstellung eines Straßen- und Wegekonzepts sowie zur Durchführung einer Anliegerversammlung bei Straßenausbaumaßnahmen vor. Die mittelfristige Planung von Erneuerungsmaßnahmen zu veröffentlichen und vor der Durchführung von Baumaßnahmen mit den Anwohner*innen in einer Versammlung in den Dialog zu treten, war bereits vor Einführung des aktuellen §8a KAG in vielen Gemeinden gelebte Praxis. Ein solches Vorgehen ist ein Standard modernen und transparentem Verwaltungshandelns. Die Praxis hat aber gezeigt, dass dieser Standard bedauerlicherweise nicht in allen Kommunen gelebt wurde und deshalb der Aufnahme dieser Pflichten in das KAG große Bedeutung zukam.

Sicherlich lässt sich infrage stellen, ob eine Pflicht zur Erstellung eines Straßen- und Wegekonzepts sowie zur Durchführung einer Anliegerversammlung im Zuge eines Beitragserhebungsverbots im Kommunalabgabengesetz noch am richtigen Ort normiert wäre. Zeitgleich sollten natürlich auch die wegfallenden Verwaltungskosten für die Durchführung von Anliegerversammlungen sowie die Aufstellung von Straßen- und Wegekonzepten in die Abwägungen des Gesetzgebers einfließen.

Unabhängig von diesen Fragen, plädieren wir aber dafür, an der Erstellung von Straßen- und Wegekonzepten festzuhalten. Die Straßen- und Wegekonzepts waren ein gutes Mittel, um Verwaltungshandeln transparent darzustellen. Dieser Transparenzanspruch sollte unabhängig davon bewertet werden, ob einzelne Bürger*innen an den Kosten des Verwaltungshandelns unmittelbar betroffen sind oder nicht.

Deutlich höher ist sicherlich der Verwaltungsaufwand für die Durchführung von Anliegerversammlungen. Der ersatzlose Wegfall dieser Verpflichtung wurde daher in vielen Fällen sicher deutlich mehr Verwaltungsaufwand einsparen. In der Praxis zeigt sich aber, dass eine frühzeitige und vor allem auch partizipativ angelegte Bürgerbeteiligung in Planungsprozessen mittelfristig Konflikten vorbeugt und

¹ Vgl. Plenarprotokoll 18/46, S. 85

deshalb auch Bürokratiekosten einsparen kann. Wir appellieren daher, dies bei kommunalen Planungsprozessen zu berücksichtigen.

Straßenausbaubeiträge sind kein treffsicheres Instrument – eine Finanzierung aus Steuermitteln ist sachgerecht

Der Landesgesetzgeber hat spätestens seit dem vermehrten Aufkommen der gesellschaftlichen und politischen Debatten über die Gerechtigkeit der Straßenausbaubeiträge mehr und mehr erkannt, dass diese Beiträge kein treffsicheres Instrument darstellen. Wir möchten an dieser Stelle noch einmal die Gründe, die gegen Straßenausbaubeiträge und für eine Finanzierung aus Steuermitteln sprechen, in Erinnerung rufen.

Dass sich in der jüngeren Vergangenheit in der Bevölkerung vermehrt Widerstand gegen Straßenausbaubeiträge formierte und dadurch letztlich auch die Akzeptanz und Legitimität der Straßenausbaubeiträge massiv abgenommen hat, wurde sicher von zwei Entwicklungen maßgeblich ausgelöst. Zum einen hat die Anzahl erneuerungsbedürftiger Straßen stark zugenommen. Gerade die Straßen, die in den ersten Nachkriegs-Jahrzehnten in NRW errichtet wurden, sind inzwischen allein aufgrund ihres Alters sanierungsbedürftig. Hinzu kommt, dass sich die Instandhaltung der Straßen seit der sich zuspitzenden kommunalen Finanzkrise massiv verschlechtert hat. Zum anderen haben die Kosten für den Straßenbau gerade im Jahr 2018 einen enormen Sprung erlebt. Sie betragen heute gut 160 Prozent des Preisniveaus von 2015.² Diese beiden Entwicklungen haben dazu geführt, dass sowohl die Zahl der Straßenausbaumaßnahmen als auch die Härte der einzelnen Beiträge deutlich zugenommen hat. Dadurch, dass Straßenausbaubeiträge vor Einführung der landeseigenen Förderrichtlinie keine Rücksicht auf die Leistungsfähigkeit der Beitragsschuldner genommen haben, entwickelte sich eine immer dramatischere Lage für viele Betroffene.

Dass Straßenausbaubeiträge als illegitim angesehen werden, kein treffsicheres Instrument darstellen und deshalb nun auch folgerichtig abgeschafft werden, liegt aber in ihrem grundsätzlichen Konstruktionsfehler und ihrer fehlerhaften Herleitung begründet. Straßenausbaubeiträge wurden von anliegenden Eigentümer*innen als Gegenleistung für wirtschaftliche Vorteile durch die (Möglichkeit) der Inanspruchnahme der Einrichtungen und Anlagen verlangt. Dass Straßen auch von der Allgemeinheit genutzt werden, wurde durch den entsprechenden kommunalen Finanzierungsanteil abgegolten. Straßenausbaubeiträge haben aber keinesfalls treffsicher einen potenziellen Sondervorteil der Anwohner einer erneuerten Straße abgegolten, sondern (1) einseitig anliegende Eigentümer*innen belastet und (2) keine sinnhafte Relation zwischen tatsächlichen wirtschaftlichen Vorteilen und Beitragshöhe hergestellt.

Eine einseitige Belastung der anliegenden Eigentümer*innen wäre nur dann begründet, wenn der durch Straßenausbaubeiträge abzugeltende Vorteil in durch die Erneuerungen ausgelösten Wertsteigerungen der anliegenden Immobilien und Grundstücke läge. Alle anderen, nur theoretisch bemessbaren Sondervorteile der Nutzbarkeit kommen allen Anwohnern einer erneuerten Straße zu. Zielen Straßenausbaubeiträge auf praktische Wertsteigerungen, dann müssten diese sowie die erhobenen Beiträge in einem sinnvollen Zusammenhang stehen. Dies ist aber regelmäßig nicht der Fall. Die Praxis

² Vgl. Landesbetrieb IT.NRW, Ausgewählte Baupreisindizes: <https://www.it.nrw/statistik/eckdaten/ausgewahlte-baupreisindizes-bauleistungen-am-bauwerk-560>

der Immobilienbewertung zeigt, dass der Straßenausbau keinen wesentlichen Einfluss auf den Wert von Immobilien hat. Auch andersherum gilt: Straßenausbaubeiträge werden nicht mit Rücksicht auf die tatsächlichen Wertverhältnisse und dadurch bedingt die potenziell ausgelösten Wertsteigerungen einer Immobilie bemessen, sondern nach den Baukosten der Sanierungsmaßnahme.

Ein weiterer Umstand führt dazu, dass Wertsteigerungen nicht als sinnhafte Begründung für die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen herangezogen werden können. Denn Wertsteigerungen stellen für private (selbstnutzende) Wohneigentümer – dies sind immerhin ca. 75 Prozent der Eigentümer*innen³ – nur dann einen wirtschaftlichen Vorteil dar, wenn diese in einem engen zeitlichen Zusammenhang mit dem Straßenausbau einen Verkauf der Immobilie anstreben. Verbleibt – wie in der Praxis meist – die betreffende Immobilie für längere Zeit weiter im Eigentum oder wird diese vererbt, hat sich selbst ein ohnehin nur rein theoretischer Wertvorteil in der Zwischenzeit schon längst wieder verflüchtigt.

An dieser Stelle zeigt sich auch ein wesentlicher Unterschied zu Erschließungsbeiträgen, die in ihrer intendierten Form auch einen tatsächlichen, praktischen Sondervorteil abgelten. Durch die erstmalige Herstellung einer Straße können die betreffenden Grundstücke erst baulich genutzt werden. Handelt es sich aber um die Abrechnung von Erschließungsbeiträgen in extremen – teils absurden – Altfällen, teilen sie das Schicksal der Straßenausbaubeiträge.

Nicht zuletzt kommt hinzu, dass eine Vielzahl von gesamtgesellschaftlichen Herausforderungen sowohl den Bedarf als auch die Kosten für Straßenerneuerungen in die Höhe treiben. Unsere Städte und Siedlungen klimafit und klimaresilient zu gestalten, die Verkehrswende umzusetzen, der vermehrte Ausbau von Wärmenetzen im Zuge der Wärmewende, der demografische Wandel und der Abbau von Barrieren im öffentlichen Raum – all das sind Herausforderungen, denen sich die kommunale Daseinsvorsorge stellen muss und die auch den Sanierungsbedarf kommunaler Straßen steigert. Aber die Aufrechterhaltung und zukunftsfähige Transformation der Infrastruktur ist eben auch genau das: Die Grundversorgung der Bevölkerung mit lebenswichtigen Dienstleistungen und Infrastrukturen – also kommunale Daseinsvorsorge. Eine Finanzierung aus Steuermitteln, deren Erhebung sich zum größten Teil nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip richtet, ist daher auch sachgerecht.

Abfederung besonderer Härten vor 2018

Gerade weil die Landesregierung begründet, mit der vorgelegten Änderung die finanziell überfordernde Belastung durch Straßenausbaubeiträge für den Einzelnen oder die Einzelne zu nehmen, halten wir *ergänzend* zur Anpassung der Stichtagsregelung in der Förderrichtlinie Straßenausbaubeiträge auch einen Ausgleich für extreme Härtefälle vor dem 1.1.2018, beispielsweise finanziert aus weiteren Restmitteln des landeseigenen Förderprogramms, für prüfenswert. Nicht nur mit dem verstärkten Aufkommen der politischen Debatte um die Straßenausbaubeiträge, sondern auch mit dem sprunghaften Anstieg der Kosten für den Straßenbau ab 2018 lässt sich eine allgemeine Entlastung ab 2018 durch die Förderrichtlinie Straßenausbaubeiträge begründen.

³ Greta Schabram, Dr. Jonas Pieper, Dr. Joachim Rock (2023): Kurzexpertise: Einkommen und Vermögen der Eigentümer*innen von Immobilien. Kurzexpertise der Paritätischen Forschungsstelle im Auftrag des Paritätischen Gesamtverbandes und des Bund für Umwelt und Naturschutz (BUND), Berlin, S. 4.

Aber auch vor diesem Stichtag hat es Fälle mit besonderer Härte gegeben. Es waren gerade diese Fälle von Betroffenen, die die große Unterstützung der Volksinitiative begründet haben. Auch die von uns aufgeführten Argumente, die die Sinnhaftigkeit von Straßenausbaubeiträgen grundsätzlich infrage stellen, galten bereits vor 2018. Der Vorteil eines Härtefallfonds könnte darin liegen, sowohl den finanziellen Aufwand des Landes begrenzen und steuern als auch zeitgleich den Härteausgleich von Fällen, die eine angepasste Stichtagsregelung nicht umfasst, gezielt an Kriterien wie die Höhe der Beiträge sowie die Leistungsfähigkeit der Beitragsschuldner knüpfen zu können.

So hat beispielsweise das Land Thüringen parallel zum dort gewählten Beitragserhebungsverbot aktuell die Einführung eines Härtefallfonds beschlossen. Dieser soll Beitragsschuldner*innen anteilig entlasten, die eine Stundung beantragt haben. Auch der Freistaat Bayern hatte im Zuge der Abschaffung der Straßenausbaubeiträge einen Härteausgleich ermöglicht. Hier konnten Betroffene im Rahmen bestimmter Einkommensgrenzen (bis 100.000 Euro für Einzelhaushalte bzw. bis 200.000 für Ehepaare) und in einem begrenzten Zeitfenster Anträge auf einen Härteausgleich stellen, wenn diese in den Jahren von 2014 bis 2017 zur Zahlung von Straßenausbaubeiträgen von mindestens 2.000 Euro herangezogen wurden. Die gestellten Anträge wurden dann von einer Kommission gewichtet und so die zur Verfügung stehenden Mittel von 50 Millionen Euro verteilt.

Ein Härteausgleich bietet dabei die genannten Vorteile. Ferner wäre es denkbar, über einen solchen Härtefallfonds auch die extremen Altfälle durch anteilige Entlastungen abzumildern, die durch die im März 2023 zurückgenommenen Fristenregelungen bei Erschließungsbeiträgen wieder einer Beitragserhebung zugeführt werden. Dies gilt als Überlegung, sollte es der Landesregierung nicht wie angekündigt gelingen, die Abrechnung von Erschließungsbeiträgen in extremen Altfällen über einen Erlass einer sinnvollen Regelung zuführen zu können.

Nachteile einer Härteregelung wären zeitgleich die Bestimmung geeigneter Kriterien für eine Entlastung und zweifelsohne der hohe Verwaltungsaufwand, den es im Vorhinein einzugrenzen gilt. Gerade mit Blick auf die Kriterien für einen Härteausgleich wäre es – im Vergleich zum in Bayern gewählten Vorgehen – wichtig, bereits im Vorfeld transparente und klare Kriterien zu definieren.