Dr. Gerd Thielmann

Friedhofstr. 22 c

55271 Stadecken-Elsheim

Rechtsanwalt

Mag. rer. publ.

Dipl. Verwaltungswirt (FH)

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
17/1562**

Alle Abg

Stadecken-Elsheim, 29.05.2019

Per Mail

Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen

**Gesetz zur Abschaffung von Straßenausbaubeiträgen
Gesetzentwurf der Fraktion der SPD, Drucksache 17/4115**

Anhörung am 7. Juni 2019

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

nicht nur in NRW, sondern vielmehr bundesweit wird über die Abschaffung oder aber die Beibehaltung der Straßenausbaubeiträge – meist vehement – diskutiert. Neben Interessenverbänden sind es interessanterweise meist die Oppositionsparteien, die sich des Themas annehmen und sich nun als Anwälte der Bürger gerieren. So fordern in Rheinland-Pfalz besonders AfD und CDU die Abschaffung, während sich die größeren Regierungsparteien (SPD und Grüne) entschieden für die Beibehaltung aussprechen.

Vorgetragene Argumente für die Abschaffung (u.a.):

- Entlastung der Bürger
- Straßen (-ausbau) als staatliche Aufgabe der Daseinsvorsorge
- Weniger Verwaltungsaufwand
- Kein Ärger und Konfliktpotential mehr mit der Beitragserhebung
- Unzumutbare Härten beseitigen

Aus Sicht des Unterzeichners sind in der Diskussion folgende Eckpunkte zu beachten:

Straßenausbau muss finanziert werden

Die Aufrechterhaltung des gemeindlichen Straßennetzes und die hierzu erforderlichen Ausbaumaßnahmen kosten Geld. Dieses Geld ist grundsätzlich von der Gemeinde als zuständigem Träger der Straßenbaulast und Verkehrssicherungspflichtigem aufzuwenden. Die entsprechenden Finanzmittel müssen von ihr – wie auch immer – beschafft werden. Die Gemeinde bedarf hierfür langfristiger und verlässlicher Finanzierungsinstrumente, um dauerhaft und unabhängig von der aktuellen Kassenlage (sei es der eigenen oder der des Landes) die Erfüllung dieser gemeindlichen Aufgabe sicherzustellen.

Wer die Abschaffung der Straßenbeiträge fordert, muss tragbare und langfristig angelegte Alternativen liefern.

Keine Entlastung des Bürgers ersichtlich

Es bringt nichts, *„von der Kuh zu träumen, die im Himmel gefüttert und auf Erden gemolken wird.“* Letztlich sind es immer die Bürger bzw. Abgabepflichtigen, die – sei es unmittelbar oder aber nur mittelbar – die Straßen bezahlen. Die versprochene „Entlastung der Bürger“ kann damit gar nicht stattfinden und ist letztlich nur Augenwischerei. Auch dann, wenn das Land – wie vorliegend politisch gefordert – bei einem Wegfall der Straßenbeiträge Ausgleichszahlungen an die Städte und Gemeinden gewähren würde, so würde es sich auch hierbei letztlich um (Steuer-) Gelder handeln, die zuvor von den Bürgern erhoben worden sind (und die dann an anderer Stelle fehlen würden).

Der Bayerische Gemeindetag hat hinsichtlich der dortigen Abschaffung der Straßenbeiträge von einem *„Pyrrhussieg für die Bürger“* gesprochen: *„Bei näherer Betrachtung wird allerdings deutlich, dass „die Zeche“ jeder steuerzahlende Bürger zahlen wird. Entlastet werden nun alle Grundstückseigentümer an einer öffentlichen Straße. Da auch in Zukunft Straßen mit erheblichen Summen saniert werden müssen, finanzieren künftig alle (!) Bürger über ihre Steuern die Baumaßnahmen mit. Auch dann, wenn sie an keiner sanierungsbedürftigen Gemeindestraße liegen und keinen unmittelbaren Vorteil daraus ziehen.“*¹

Werden die Anlieger mit den Kosten der Straße alleine gelassen?

Nein. Die Anlieger tragen nur zum Teil zu den Kosten bei; daher auch der Begriff „Bei-trag“. Bei den grundhaften beitragsfähigen Ausbaumaßnahmen hat die Gemeinde einen Eigenanteil zu tragen, den sog. „Gemeindeanteil.“ Dieser liegt durchschnittlich bei über 50 Prozent. Auch den auf gemeindliche Grundstücke (Schulen, Kindergärten etc.) entfallenden Beitragsanteil hat die Gemeinde alleine zu tragen. Es haben sich darüber hinaus ebenso noch die beteiligten Ver- und Entsorgungsträger (z.B. Wasser, Gas, Abwasser) bei gemeinsamen Maßnahmen an den Kosten des Straßenausbaus und dabei auch an den Wiederherstellungskosten der Fahrbahn grundsätzlich entsprechend zu beteiligen.²

¹ Bayerischer Gemeindetag, Pressemitteilung 10/2018 vom 12.04.2018

² Vgl. hierzu z.B. OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. V. 505.09.1986, 2 A 963/84; OVG Rheinland-Pfalz, Urt. V. 13.10.1992, 6 A 12299/91; Beschl. v. 07.07.1998, 6 B 11190/98

Außerdem: Die notwendigen Unterhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen sind nicht beitragsfähig und werden von der Gemeinde alleine getragen. Auch hat die Gemeinde die laufenden Kosten für Entwässerung und Beleuchtung ohne Anliegerbeteiligung zu tragen.

Fazit: nur ein geringer Bruchteil der Kosten der Gemeindestraßen wird an die Anlieger weitergegeben, während der weit überwiegende Teil von der Allgemeinheit (i.d.R. über Steuermittel) übernommen wird. Das immer wieder zu hörende Argument, „es ist ungerecht, wenn *nur* die privaten Anlieger die Kosten tragen müssen, jeder aber die Straßen nutzen kann“, ist damit nicht zutreffend.

Beiträge im Finanzierungssystem der Gemeinden: Vorrang der speziellen Entgelte (Gebühren, Beiträge, Kostenersatz) vor Steuern

Beiträge sind Teil der den Gemeinden im Rahmen ihrer Selbstverwaltungsgarantie gewährleisteten Finanzhoheit. Eine Beitragserhebungsverpflichtung ergibt sich in NRW aus der „Soll-regelung“ in § 8 Abs.1 KAG und § 77 der Gemeindeordnung. Hiernach hat die Gemeinde die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Finanzmittel

1. soweit vertretbar und geboten, aus selbst zu bestimmenden Entgelten für die von ihr erbrachten Leistungen, sowie

2. im Übrigen aus Steuern

zu beschaffen, soweit die sonstigen Finanzmittel nicht ausreichen.

Da also die sonstigen Einnahmen vorrangig vor den Entgelten sind und diese Vorrang vor den Steuern haben, bedeutet dies letztlich Folgendes: Jede Gemeinde, die Steuern erhebt, ist auch verpflichtet, ihre Möglichkeiten, Entgelte zu erheben, vorrangig auszuschöpfen. Dieses seit Jahrzehnten in NRW und den meisten anderen Ländern geltende Grundkonstrukt der gemeindlichen Abgabenerhebung würde eine wesentliche Änderung erfahren.

Auch würde die Abschaffung der Straßenbeiträge einen Eingriff in die Finanzhoheit und damit auch in die kommunale Selbstverwaltung bedeuten. Der Straßenausbau zählt vom finanziellen Aufwand her zu den größten gemeindlichen Aufgaben. Hier den Gemeinden die maßgebliche Einnahmequelle nehmen zu wollen, erscheint nicht unbedenklich.

Die Straßenbeiträge sind vorteilsbezogen („Vorzugslasten“)

Um von einem Abgabepflichtigem einen Beitrag erheben zu können, muss dieser einen Vorteil erfahren. In juristischer Hinsicht ist eine entsprechende Bevorteilung der Anliegergrundstücke bzw. ihrer Eigentümer im Straßenausbaubeitragsrecht nicht nur von den verschiedenen Oberverwaltungsgerichten der Länder, sondern auch vom Bundesverwaltungsgericht³ und sogar vom Bundesverfassungsgericht⁴ bestätigt worden.

Dass dies nicht nur als blasse Rechtstheorie erscheint, mag an folgendem Szenario verdeutlicht werden: Wenn eine Gemeinde ihre Straßen nicht unterhält und auch nicht ausbaut, sondern vielmehr regelrecht verkommen lässt: wer wird bei ihr vorstellig werden

³ BVerwG, Beschl. v. 16.06.2011, 9 BN 4/10 (juris); Beschl. v. 30.07.2018, 9 B 23.17 (juris)

⁴ BVerfG, Beschl. v. 25.06.2014, 1 BvR 668/10; 1 BvR 2104/10 (juris)

oder gar auf die Barrikaden gehen? Es werden in erster Linie die Anlieger sein, deren Wohnhäuser und Geschäfte nicht mehr erreicht werden können.

Es erscheint auch grundsätzlich nicht ungerecht, diejenigen, die einen besonderen Vorteil aus einer Einrichtung ziehen, in einem gewissen Maße an den Kosten der Einrichtung zu beteiligen. Dies entspricht dem System der „Vorzugslasten“ und ist auch gängige Praxis, so z.B. bei der Erhebung von Kindergartenbeiträgen, Müllgebühren, Kanal- und Abwasserbeiträgen, Friedhofsgebühren u.v.m.

Die „armen“ Vermieter

Immer wieder ist das Argument der Vermieter zu hören: *„Die eigentlichen Nutzer, also die Mieter, sollen die Straßen bezahlen.“* Hier gilt es dem Vermieter Folgendes entgegenzuhalten: *„Du, lieber Eigentümer, konntest dein Mietshaus nur bauen, weil es die gemeindlichen Straßen gibt, die es erschlossen haben. Und du kannst dein Grundstück nur deswegen vermieten und die Miete kassieren, weil das gemeindliche Straßennetz dir die Erreichbarkeit und Nutzbarkeit deines Grundstücks sichert.“*

Der – grundstücksbezogene - beitragsrechtliche Vorteil (Gebrauchswertsteigerung) kommt also in erster Linie dem Vermieter als Grundstückseigentümer zu, nicht aber dem Mieter, der womöglich nicht einmal ein Auto hat. Und wie oben bereits dargelegt hat der Vermieter als Grundstückseigentümer auch nur einen Teil der Ausbaurkosten zu tragen, während ein erheblicher Teil der Straßenkosten von der Allgemeinheit und damit auch von den Mietern und sonstigen Nutzern der Straßen (über deren gezahlte Steuern) getragen werden.

Gemeindestraßen als gemeindliche (und nicht staatliche) Aufgabe („Daseinsvorsorge“)

Oftmals wird seitens der Gegner der Straßenbeiträge vorgetragen, der Ausbau von Gemeindestraßen sei – ebenso wie der Ausbau von Kreis-, Landes- und Bundesstraßen eine staatliche Aufgabe der Daseinsvorsorge. Es sei daher nicht einzusehen, weshalb nun die Anlieger bei den Gemeindestraßen herangezogen werden.

Dem ist jedoch Folgendes entgegenzuhalten: Straßenbaulast, Verkehrssicherungspflicht und auch die finanzielle Verantwortung liegen für die Gemeindestraßen bei den Gemeinden. Wer dieses hingegen als staatliche und gesamtgesellschaftliche Aufgabe sehen möchte, müsste konsequenterweise nicht die Abschaffung der Straßenbeiträge, sondern die Hochzoning der Gesamtverantwortung auf die staatliche Ebene fordern, was nahezu illusorisch erscheint.

Übrigens: in Bayern, wo die Straßenausbaubeiträge abgeschafft worden sind, wird nun – man könnte sagen konsequenterweise - auch die (teilweise) Abschaffung der Erschließungsbeiträge gefordert.

Außerdem: Die Einordnung als Maßnahme der Daseinsvorsorge bedeutet noch lange nicht die Kostenfreiheit. So wird typischerweise auch für andere Einrichtungen der Daseinsvorsorge wie Kindergärten, Friedhöfe, ÖPNV, Abwasserbeseitigung und Müllabfuhr eine Kostenbeteiligung der besonders Begünstigten in Form von Gebühren und Beiträgen erhoben.

Verwaltungsaufwand

Die Erhebung von Straßenbeiträgen ist zweifelsohne mit einem gewissen Verwaltungsaufwand verbunden. Nichts anders gilt aber auch für die Erhebung sonstiger kommunaler Abgaben wie z.B. die Kalkulation und Erhebung von Friedhofsgebühren, Kostenersätze für Feuerwehreinsätze, Fremdenverkehrsbeiträge, Kindergartenbeiträge u.v.m. Gerade im Vergleich mit anderen Kommunalabgaben kann hier auch nicht von einem augenfälligen Missverhältnis zwischen Aufwand und Ertrag ausgegangen werden.

Existenzbedrohliche unbillige Härten?

Das Gesetz (§ 12 KAG mit Verweisen auf die Abgabenordnung) sieht vielfältige Billigkeitsmaßnahmen vor, um dies zu vermeiden, so u.a.:

- Stundung nach § 222 AO
- Verzicht auf Stundungszinsen nach § 234 Abs. 2 AO
- Teilweiser oder sogar gänzlicher Billigkeitserlass (§ 227 AO) bei persönlicher oder sachlicher Unbilligkeit

Fazit: der armen Witwe kann geholfen werden!

Kompensation durch das Land?

Hier gilt es vorab zu bedenken:

Durch die Abschaffung der Straßenbeiträge würde es ein Stück weit zu einem Aushöhlen der kommunalen Finanzhoheit durch stärkere Abhängigkeit vom Land kommen. Auch wäre hierin ein Eingriff in die kommunale Finanzhoheit und damit auch in die kommunale Selbstverwaltung zu sehen. Das Land würde dann letztlich über den gemeindlichen Straßenausbau (zumindest mit-) entscheiden. Auch würden zusätzliche bürokratische Hürden aufgebaut werden. Dies zunächst durch die Verteilung der Landesgelder. Hier wäre zu überlegen, ob eine maßnahmenbezogene Einzelfallförderung (so die Forderung der CDU in Rheinland-Pfalz) stattfinden soll oder aber ob es pauschale Zuwendungen geben soll (so z.B. die bayrische Lösung).

Bei Letzterem stellt sich die Frage, nach welchen Kriterien eine Pauschalierung zu erfolgen hätte (z.B. Einwohnerzahl, Siedlungsfläche, Straßenlängen). Auch müssten Übergangsregelungen in Erwägung gezogen werden.

Ob allerdings das Land willens und in der Lage sein wird, sämtlichen entstehenden Beitragsausfall in voller Höhe zu kompensieren, darf zumindest angezweifelt werden.

Skeptisch insoweit auch der langjährige Verbandsdirektor des Gemeinde- und Städtebundes Rheinland-Pfalz, Reimer Steenbock:

„Nach 40-jähriger Tätigkeit für kommunale Spitzenverbände, die ununterbrochen zu einer Beschäftigung mit kommunalen Finanzen im Allgemeinen und Kommunalem Finanzausgleich im Besonderen führte, lautet meine Prognose, dass die Erwartung, das

*jeweilige Land würde den bei Abschaffung der Beiträge ausfallenden Beitragsanteil ausgleichen, enttäuscht werden wird.*⁵

Schätzung des mittelfristigen Beitragsausfalls

Bei der Schätzung des zu erwartenden Beitragsausfalles, wird dringend davor gewarnt, aus den Zahlen der Vergangenheit die künftige Belastung ableiten zu wollen. Vielmehr gilt es folgende Eckpunkte zu berücksichtigen:

Möchte man auch nur annähernd den künftigen Ausbaubedarf in seinem finanziellen Umfang und damit verbunden einen etwaigen Beitragsausfall beziffern, so darf man aus Sicht des Verfassers nicht den Fehler machen, zurückzuschauen, was in der Vergangenheit ausgegeben worden ist und was die Gemeinden an Beiträgen in der Vergangenheit erhoben haben. Wer sich heute ein neues Auto kaufen möchte und dessen Unterhaltungskosten für sich kalkuliert, legt ja auch nicht die Benzinpreise von vor zehn Jahren zugrunde. Warum zehn Jahre? Eine Straßenbaumaßnahme, die in 2009 ausgeschrieben und zu den damals (!) üblichen Preisen vergeben worden ist, wurde in 2010 und 2011 durchgeführt, die letzten Unternehmerrechnungen sind in 2013 oder 2014 eingegangen, die Beitragsabrechnung erfolgte in 2017, so ein nicht untypischer Verlauf. Der Blick zurück („Was wurde denn so in den letzten Jahren an Beiträgen gehoben?“) hilft also nicht unbedingt weiter.

Vielmehr gilt es zu beachten:

- Sanierungsstau bei vielen Städten und Gemeinden
- Erhebliche (!) Kostensteigerungen beim Straßenausbau („Kostenexplosion“ in den vergangenen Jahren)
- Enormer Zuwachs des gemeindlichen Straßennetzes in den letzten 20 bis 30 Jahren
- Gestiegene Mobilität und damit erhöhte Intensität der Straßennutzung

Deshalb:

Bei der Schätzung des Beitragsausfalls muss prognostizierend nach vorne geschaut werden!

Bezifferung des mittelfristigen Beitragsausfalls⁶

Wenn es nun im Folgenden gilt, eine vorläufige Kostenschätzung vorzunehmen, so nimmt diese nicht die Genauigkeit und Gründlichkeit einer wissenschaftlichen Untersuchung oder eines abschließenden Gutachtens für sich in Anspruch. Vielmehr soll es nur darum gehen, eine grobe Schätzung und ungefähre Größenordnung dessen auszumachen, was an Beiträgen verloren ginge und wie insoweit eine auskömmliche Kompensation auszusehen hätte.

⁵ Steenbock, Straßenbaubeiträge oder Grundsteuer?, in KommunalPraxis spezial, 2018, S. 78 ff.

⁶ Siehe hierzu auch Thielmann, in Der Gemeindehaushalt, 1/2019, S. 1 ff.

Das gemeindliche Straßennetz in Nordrhein-Westfalen dürfte eine Länge von ca. 60.000 km Straßenlänge aufweisen.

(Quelle: „Der Elsner – Handbuch für Straßen- und Verkehrswesen, 2019, S. B/126)

(Hinzu kämen noch die Gehwegsflächen entlang der klassifizierten Straßen mit geteilter Straßenbaulast.)

60.000.000 m Länge x 7 m Breite (Fahrbahn plus Gehweg⁷) = 420.000.000 qm
Straßenfläche

Ausbaukosten:

- 420.000.000 qm Straßenfläche x 250 €/qm⁸ = 105.000.000.000 €
- Verteilt auf eine Nutzungsdauer von 40 Jahren:
2.625.000.000 € mittelfristiger jährlicher Ausbaubedarf
- Verteilt auf eine Nutzungsdauer von 60 Jahren:
1.750.000.000 € mittelfristiger jährlicher Ausbaubedarf

Hinzu kommen allerdings noch die Kosten für die Straßenbeleuchtung, die Straßenentwässerung, Stützmauern uvm.

Der mittelfristige jährliche Ausbaubedarf dürfte damit bei insgesamt über 2 Milliarden Euro liegen.

Bei einem Gemeindeanteil von geschätzten durchschnittlichen 50 Prozent läge damit der Beitragsanteil bei ca. 1 Milliarde Euro jährlich.

Fazit:

Die in Rede stehende Kompensation von 112 bis 127 Millionen Euro jährlich wird bei weitem nicht ausreichen.

Exkurs Bayern

Wenn es um die Bezifferung eines Ausgleichs seitens des Landes geht, wird vielfach – vorschnell – auf Bayern verwiesen, wo zunächst 100 Millionen Euro angesetzt worden sind.

Hier aber gilt es wesentliche Unterschiede zu beachten:

In Bayern galt keine generelle Beitragserhebungspflicht; einige Gemeinden hatten eine Satzung („Strabs“), andere nicht. Doch auch von den Gemeinden mit Satzung haben viele diese dennoch nicht angewandt und keine Beiträge erhoben. Auch das Vorgehen der Kommunalaufsicht gestaltete sich nicht einheitlich. Einige Kommunen haben also Beiträge erhoben, viele andere nicht. Als Folge dessen wurde seitens des Freistaats keine Konnexitätsrelevanz zugestanden.

Der angekündigte „Ausgleich“ von 100 Millionen Euro wurde gegriffen, nicht berechnet. Eine Auskömmlichkeit für die entstehenden Beitragsausfälle wurde nie behauptet oder für sich in Anspruch genommen.

⁷ Mittlere Straßenbreite von 7 m wurde anhand allg. Erfahrungswerte geschätzt

⁸ Ausbauskosten i.H.v. 250 Euro/qm im Zuge eines Vollausbaus; vor dem Hintergrund der aktuellen Kostensteigerungen dürfte dieser Ansatz noch konservativ gerechnet sein.

Resümee: Ist die Abschaffung der Straßenbeiträge sinnvoll?

- Wer die Straßenbeiträge abschaffen will, muss tragfähige und nachhaltige Alternativen liefern.
- Eine angemessene Kostenbeteiligung der Anlieger ist nicht ungerecht.
- Bei der Bezifferung einer etwaigen auskömmlichen Kompensation durch das Land sollte nicht auf „Erfahrungswerte“ vergangener Jahre zurückgeblickt werden, sondern vielmehr eine prognostische Betrachtung der zu erwartenden Belastungen mit Blick in die Zukunft vorgenommen werden.
- Übrigens: Eine sozial ausgewogene und weniger schmerzliche Anliegerbeteiligung kann vielfach (wenn auch nicht immer) über wiederkehrende Beiträge erreicht werden. In Rheinland-Pfalz wird dieses Modell inzwischen von deutlich über 40 Prozent der Gemeinden und Städte realisiert, Tendenz steigend.

Zu guter Letzt:

„Was auch immer du tust, tue es klug und bedenke das Ende.“

Zitat des altrömischen Grundsatzes aus: Robert Scheller, Kämmerer der Stadt Würzburg, „Straßenausbaubeiträge abschaffen? Bloß nicht!“, in Der Neue Kämmerer, 1. März 2019

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Gerd Thielmann