

Gedanken und Thesen zu Beibehaltung oder Abschaffung von Straßenausbaubeiträgen

Dr. Gerd Thielmann*

In verschiedenen Bundesländern wie z. B. in Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Hessen und Mecklenburg-Vorpommern wird über die Abschaffung oder aber die Beibehaltung der Straßenausbaubeiträge – meist vehement – diskutiert. Interessanterweise sind es meist die Oppositionsparteien, die sich des Themas annehmen und sich nun als Anwälte der Bürger gerieren. Die betroffenen Grundstückseigentümer sind mit der einhergehenden Belastung oftmals nicht einverstanden, was nicht überrascht. Aber auch in der Kommunalpolitik selbst erheben sich Stimmen, die sich für eine Abschaffung der Straßenbeiträge unter Kostenbeteiligung des Landes aussprechen. So sei die Beitragserhebung nur mit Ärger und Verwaltungsaufwand verbunden und erscheine vielfach unverständlich, ungerecht und unzumutbar.

Ist dieser Ansatz klug und weise oder aber einfach nur zu kurz gedacht?

Im kommunalpolitischen Tagesgeschäft ist es weniger der Verwaltungsaufwand, den man fürchtet, als vielmehr der Ärger und Unmut der Beitragspflichtigen, denen man nur ungern zu Leibe rückt. Und so verwundert es nicht, dass so manch braver und ehrlicher Kommunalpolitiker auf die Frage, wo denn das Geld herkommen soll, wie folgt antwortet: „Am Liebsten vom Land, noch lieber vom Bund, am Allerliebsten von Europa, aber bitte nicht von unseren Bürgern.“ Oder, wie es in einer saarländischen Landtagsfraktion einmal dem Verfasser geschildert wurde: „Bei uns träumt man von der Kuh, die im Himmel gefüttert und auf Erden gemolken wird.“

Es ist sicherlich leicht, im politischen Tagesgeschäft die Abschaffung einer Abgabe zu fordern, Unterstützer und Beifall sind einem gewiss. Das Schlagwort „Entlastung der Bürger“ ist plakativ und nahezu unangreifbar. Wer möchte sich schon gegen eine „Entlastung der Bürger“ aussprechen?

Doch bewirkt die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge tatsächlich eine Entlastung der Bürger? Wird die Diskussion hierüber wirklich sachlich und ehrlich geführt oder geht es nicht vielmehr – zumindest auch – um Interessenvertretung und Stimmenfang? Und vor allem: wo liegen mögliche Alternativen¹ und wie sind sie zu bewerten?

I. Hierzu folgende Thesen und Gedankengänge:

1. 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.

Denn Straßenausbau ist eine dauernde Aufgabe, und – anders als der Bau eines Kindergartens, eines Rathauses oder einer Schule – nicht mit einer einmaligen Investition erledigt.²

Silberberger/Martin weisen zutreffend darauf hin, dass sich der Finanzierungsbedarf mit dem Wegfall der Straßenausbaubeiträge nicht in Luft auflöst, so dass sich ggf. die Frage nach alternativen Finanzierungsmöglichkeiten für die dringend erforderlichen Investitionsmaßnahmen im Bereich der kommunalen Straßeninfrastruktur stellt.³

2. Einer muss bezahlen – wer sonst, wenn nicht der Bürger?

Es bringt nichts – um bei den Worten von eben zu bleiben –, „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 nur mittelbar – die Straßen bezahlen. Die versprochene „Entlastung der Bürger“ kann damit gar nicht stattfinden und ist letztlich nur Augenwischerei. Zu Recht weist Steenbock darauf hin: „Solange Straßenbaumaßnahmen durchgeführt werden, werden die Bürger nicht entlastet, denn am Schluss stammen alle gemeindlichen Einnahmen aus Abgaben, Leistungsentgelten, Kostenersätzen oder dergleichen, die die Bürger aufzubringen haben.“⁴ Und auch dann, wenn das Land – wie vielfach aktuell politisch gefordert – bei einem Wegfall der Straßenbeiträge Ausgleichszahlungen an die Städte und Gemeinden gewähren würde, so würde es sich auch hierbei letztlich um Gelder handeln, die zuvor von den Bürgern erhoben worden sind (und die dann an anderer Stelle fehlen würden).

Der Bayerische Gemeindegtag 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.“⁵

Wenn nun Interessenverbände wie etwa „Haus und Grund“ die Forderung aufstellen „Straßenausbaubeiträge jetzt abschaffen, Kommunen und Bürger dauerhaft entlasten“⁶, so erscheint es durchaus legitim, dass sich der Verband für die Interessen seiner Mitglieder stark macht. Man muß sich aber dabei vor Augen führen, dass es hier nicht um eine Entlastung der Bürger geht, sondern vielmehr um eine Entlastung einzig der Grundstückseigentümer und Vermieter und um eine Umverteilung zu Lasten der Allgemeinheit. Es scheint auch hier – wie in so vielen anderen Bereichen der Gesellschaft – das Ziel zu sein: „Gewinne privatisieren, Verluste solidarisieren.“ Mit dem Gemeinwohl hat dies jedoch nichts zu tun.

2 S.a. Steenbock, Aufhebung der Beitragserhebungspflicht – Hoffnung und Illusionen, Die Gemeinde SH 2018, 97.

3 Silberberger/Martin, Oftmals diskutiert, vielfach unterschätzt – Straßenausbaubeiträge, KommunalPraxis 2018, 75 ff.

4 Steenbock, Straßenausbaubeiträge oder Grundsteuer, KommunalPraxis spezial 2018, 78.

5 Bayerischer Gemeindegtag, Pressemitteilung 10/2018 vom 12.4.2018.

6 So die Forderung in „Haus und Grund Rheinland-Pfalz – Das Magazin für Immobilieneigentümer“, Heft November 2018, S. 10.

* Der Verfasser ist Rechtsanwalt in Mainz. Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder.

1 Zu möglichen Alternativen siehe auch Arndt/Dörschner, Aufhebung der Beitragserhebungspflicht, Die Gemeinde SH 2018, 90 ff.

Eher befremdlich erscheint es, dass auch der Bund der Steuerzahler sich für die Abschaffung der Straßenbeiträge einsetzt und als Ersatz hierfür einen vom Land an die Kommunen zu zahlenden Ausgleich fordert.⁷ Das Land ist als Teil des Staatswesens nahezu ausschließlich steuerfinanziert. Wenn nun das Land bei einer Abschaffung des Straßenbeitrags den Städten und Gemeinden den hierdurch entstehenden Beitragsausfall ersetzen müsste, so würde dies also nahezu ausschließlich über Steuermittel erfolgen und damit eine zusätzliche bzw. Mehr-Belastung des Steuerzahlers mit sich führen. Wie aber soll man verstehen, dass sich der Bund der Steuerzahler für eine Mehrbelastung der Steuerzahler einsetzt? Offensichtlich geht es hier weniger um die Interessen der Steuerzahler im Allgemeinen, als vielmehr um die Interessen der Grundstückseigentümer im Besonderen, für die man sich hier einsetzt.

Auch die Parteien werben mit einer vermeintlichen „Entlastung der Bürger.“ So z. B. die rheinland-pfälzische CDU-Landtagsfraktion, die in ihrem Entschließungsantrag⁸ ausführt: „Eine Abschaffung der Ausbaubeiträge für Anlieger und Eigentümer und die Kostenübernahme aus dem Landeshaushalt stellt damit (...) eine *Entlastung aufseiten der Bürgerschaft* dar (...).“ Hierzu ließe sich süffisant anmerken: Wie gut, dass das Geld aus dem Landeshaushalt kommen soll und nicht von den Steuerzahlern und Bürgern. Ist der Landeshaushalt denn die besagte „Kuh, die im Himmel gefüttert und auf Erden gemolken wird?“

Dies ist übrigens keine Frage der politischen Ausrichtung. So argumentiert die SPD-Landtagsfraktion in Hessen gleichermaßen, auf deren Homepage zu lesen ist: „Die entfallenden Einnahmen soll das Land den Kommunen ersetzen. So bringen wir die *Entlastung von Bürgerinnen und Bürgern* und der Kommunen unter einen Hut.“⁹

Auch in NRW fordert die SPD, die Beiträge für den Straßenausbau abzuschaffen und „die Anlieger“ von den hohen Kosten zu entlasten. Stattdessen soll die Landesregierung den Kommunen die Kosten aus dem Landeshaushalt erstatten.¹⁰ Man spricht hier also nicht von einer Entlastung „der Bürger“, sondern korrekterweise von „den Anliegern“.

Man sieht, dass es – wie bereits angedeutet – meist die Oppositionsparteien ohne Regierungsverantwortung sind, die eine vermeintlich geringere Abgabenbelastung fordern oder in Aussicht stellen. Doch ob alle Wünsche und Versprechungen im Falle einer Wahl dieser Parteien gehalten werden (können)?

In Deutschland hat sich eine „Form der Vollkaskomentalität“ ausgebildet, kritisiert auch *Gerd Landsberg*, Hauptgeschäftsführer beim Deutschen Städte- und Gemeindebund (DStGB). Jedem Problem wird mit dem Versprechen begegnet, es gebe mehr Geld und natürlich auch mehr Personal. Die Erkenntnis, dass der Staat letztlich nur das verteilen kann, was er vorher den Bürgern über Steuern und Abgaben entzogen hat, wird kaum beachtet.¹¹

Wenn nun wie gesehen die Bürger, man könnte auch sagen die Allgemeinheit, diejenigen sind, welche die öffentlichen Einrichtungen letztlich zu finanzieren haben, so stellt sich die Frage, ob nicht diejenigen, die besonders von einer öffentlichen Einrichtung Vorteile erfahren, auch in besonderem Maße zu den Kosten beitragen sollen. Dies wird auf kommunaler Ebene bereits in vielfältiger Weise durch Gebühren und Beiträge umgesetzt. Die Beispiele hierfür sind mannigfaltig: Auch wenn dies nicht kostendeckend erfolgt, so hat sich der Besucher des öffentlichen Schwimmbads an dessen

Kosten über die Eintrittsgebühr zu beteiligen. Für die Inanspruchnahme der Dienste der Müllabfuhr sind Müllgebühren zu entrichten. Für den Anschluss an die öffentliche Wasserversorgung oder Abwasserbeseitigung werden Wasser- bzw. Abwasserbeiträge von den Grundstückseigentümern erhoben. Wird eine Erschließungsstraße hergestellt, die das Grundstück als Bauland erschließt, so hat der Grundstückseigentümer einen (Groß-)Teil der Kosten hierfür über Erschließungsbeiträge zu tragen, selbst wenn die Straße später auch von vielen anderen genutzt wird und jedermann zur Verfügung steht.

Wie später noch ausführlich dargelegt werden soll, wird bereits jetzt schon – trotz Beitragserhebung – ein beträchtlicher Anteil der Kosten des Straßenausbaus von der Allgemeinheit (z. B. über den sog. Gemeindeanteil) getragen. Hier stellt sich nun die Frage, ob künftig die Allgemeinheit (also in erster Linie der Steuerzahler) sämtliche Kosten des Straßenausbaus alleine übernehmen soll oder ob es nicht gerechtfertigt erscheint, zumindest einen Teil der Ausbaukosten auch denen aufzuerlegen, deren Grundstücke in besonderem Maße hiervon Vorteile erfahren.

Sollte es nicht im Rahmen einer gerechten Refinanzierung darum gehen, insbesondere diejenigen zu belasten, die einen besonderen Vorteil aus dem gemeindlichen Straßennetz ziehen, und andere, bei denen das nicht der Fall ist, eher weniger zu belasten?

3. Die Straßenbeiträge sind vorteilsbezogen

Um von einem Abgabepflichtigen einen Beitrag erheben zu können, muss dieser einen Vorteil erfahren. In juristischer Hinsicht ist eine entsprechende Bevorteilung der Anliegergrundstücke bzw. ihrer Eigentümer, nicht nur von den verschiedenen Oberverwaltungsgerichten der Länder, sondern auch vom Bundesverwaltungsgericht¹² und sogar vom Bundesverfassungsgericht¹³ bestätigt worden.

Der Vorteil der Grundstückseigentümer liegt nicht nur darin, dass sie die Straße(n) nutzen können; vielmehr wird regelmäßig die bauliche oder gewerbliche Nutzbarkeit ihrer Grundstücke erst durch das gemeindliche Straßennetz herbeigeführt – ohne erschließende Straße kein Bauland. Anders wären ihre Grundstücke nur geringwertiges Feld- und Wiesenland. Dementsprechend werden die Beitragslasten im Wesentlichen von den Wohn- und Gewerbegrundstücken getragen.¹⁴

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

4. Der Beitragspflichtige steht nicht allein in der Verantwortung

Die Anlieger bzw. Grundstückseigentümer zahlen bereits jetzt schon die Straßen nicht alleine. Sie tragen nur zum Teil zu den Kosten bei; daher auch der Begriff „Bei-trag“. Die notwendigen Unterhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen sind nicht beitragsfähig und werden von der Gemeinde alleine getragen. Bei den grundhaften beitragsfähigen Ausbaumaßnahmen hat die Gemeinde einen

7 Vgl. z. B. Pressemitteilung des Bund der Steuerzahler Rheinland-Pfalz e.V. vom 31.10.2018: „Um die Kommunen für ihre Einnahmeausfälle zu entschädigen, schlagen Steuerzahlerbund und Haus & Grund eine finanzielle Kompensation aus der Landeskasse in Höhe von 50 Millionen Euro pro Jahr vor.“

8 LT-Drucksache 17/7994 vom 7.12.2018.

9 <https://www.spd-fraktion-hessen.de/> (Stand 21.12.2018).

10 https://www.spd-fraktion-nrw.de/news/kompakt_info_anlieger_entlasten_beitraege_fuer_strassenausbau_abschaffen.html (Stand 21.12.2018).

11 *Gerd Landsberg*, <https://www.tagesschau.de/inland/kommunen-sozialstaat-101.html> (Stand 25.12.2018).

12 BVerwG, Beschl. v. 16.6.2011 – 9 BN 4/10, juris; BVerwG, Beschl. v. 30.7.2018 – 9 B 23.17, juris.

13 BVerfG, Beschl. v. 25.6.2014 – 1 BvR 668/10; 1 BvR 2104/10, juris.

14 Während in Rheinland-Pfalz nur die baulich oder gewerblich nutzbaren Grundstücke der Beitragspflicht unterliegen (§ 10 Abs. 5 KAG RP), können in anderen Bundesländern auch nicht bebaubare Außenbereichsgrundstücke herangezogen werden, allerdings mit einer im Vergleich zur Wohn- oder Gewerbenutzung deutlich reduzierten Gewichtung (z. B. geringer Nutzungsfaktor), so dass z. B. ein 3.000 qm großer Acker weniger zu zahlen hat als ein nur 300 qm großes Wohngrundstück.

Eigenanteil zu tragen, den sog. „Gemeindeanteil“. Dieser liegt zwischen 20 und 75 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.¹⁵

Es ist also im Beitragsrecht keinesfalls so, dass die Anlieger im Falle eines Straßenausbaus mit den Kosten allein gelassen werden.

Das immer wieder zu hörende Argument, „es ist ungerecht, wenn *nur* Anlieger die Kosten tragen müssen, jeder aber die Straßen nutzen kann“, ist damit nicht zutreffend. Vielmehr beteiligt sich wie gezeigt auch im Falle einer Beitragshebung die Allgemeinheit an den Kosten des Straßenausbaus.

5. Beiträge im Finanzierungssystem der Gemeinden, Konnexitätsprinzip

Beiträge sind Teil der den Gemeinden im Rahmen ihrer Selbstverwaltungsgarantie gewährleisteten Finanzhoheit. Eine Beitragshebungspflicht ergibt sich in Rheinland-Pfalz zunächst aus § 94 Abs. 2 Gemeindeordnung (GemO). Hiernach hat die Gemeinde zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderliche Einnahmen

- soweit vertretbar und geboten aus Entgelten für ihre Leistungen,
 - im Übrigen aus Steuern
- zu beschaffen, soweit die sonstigen Einnahmen 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. Aus abgabenrechtlichen „Kann-Bestimmungen“, die zunächst nur zur Erhebung von Gebühren und Beiträgen ermächtigen, werden damit verpflichtende Regelungen, worauf sich unter bestimmten Umständen die Steuerschuldner sogar berufen können. Dieses seit Jahrzehnten in Rheinland-Pfalz 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 auch in die kommunale Selbstverwaltung bedeuten. Ein Blick in die jeweilige Landesverfassung erscheint angezeigt. So ist z. B. in der rheinland-pfälzischen Verfassung in Art. 49 Abs. 6 geregelt: „Das Land hat den Gemeinden und Gemeindeverbänden auch die zur Erfüllung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Mittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern. Es stellt ihnen für ihre freiwillige öffentliche Tätigkeit in eigener Verantwortung zu verwaltende Einnahmequellen zur Verfügung.“¹⁶ Der Straßenausbau zählt vom finanziellen Aufwand her zu den größten gemeindlichen Aufgaben. Hier den Gemeinden die maßgebliche Einnahmequelle nehmen zu wollen, erscheint sehr bedenklich.

Eine spannende Frage, die an dieser Stelle nicht vertieft behandelt werden soll, die aber von höchster Relevanz erscheint, ist die des **Konnexitätsausgleiches**. Das Konnexitätsprinzip wurde in den letzten Jahrzehnten in den Landesverfassungen der Länder verankert. Es gilt dabei das Motto: „Wer bestellt, soll bezahlen.“ Für Rheinland-Pfalz ist dieses in Art. 49 Abs. 5 der Landesverfassung geregelt: „Überträgt das Land den Gemeinden oder Gemeindeverbänden nach Absatz 4 die Erfüllung öffentlicher Aufgaben oder stellt

es besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben, hat es gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen; dies gilt auch bei der Auferlegung von Finanzierungspflichten. Führt die Erfüllung dieser Aufgaben und Pflichten zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände, ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.“

Hier kann mit *Driebehaus* davon ausgegangen werden, dass im Fall einer Abschaffung der Straßenausbaubeiträge das Konnexitätsprinzip einen angemessenen finanziellen Ausgleich für die entstehenden Beitragsausfälle verlangt, der auf viele Jahrzehnte angelegt sein muss.¹⁷

6. Alternativen zur Beitragserhebung

Wer die Beiträge abschaffen möchte, muss Alternativen liefern, wie der gemeindliche Straßenausbau stattdessen refinanziert werden soll. Die den Gemeinden bereits zur Verfügung stehenden allgemeinen Mittel, stammend z. B. aus Gewerbesteuern, Steueranteilen der Gemeinden an der Einkommen- oder Umsatzsteuer, Konzessionsabgaben, Gewinnen von Stadtwerken, Mieten und Pachten sowie das vorhandene Aufkommen aus der Grundsteuer, werden hierfür regelmäßig nicht ausreichen. Viele Gemeinden sind jetzt schon nicht in der Lage, die ihnen obliegenden Aufgaben mit den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln zu erfüllen. Steuererhöhungen oder weitere Kreditaufnahmen wären unvermeidbar.

Die Finanzierung aus bereits bestehenden Finanzierungsmöglichkeiten würde zudem auf Folgendes hinauslaufen: Straßenbaumaßnahmen würden dann noch deutlicher mit der Finanzierung anderer kommunaler Aufgaben konkurrieren. Als Beispiel seien Kindertagesstätten, Schulen oder soziale Einrichtungen genannt. Für diese Einrichtungen weniger Mittel einsetzen will kaum jemand. Man stelle sich nur vor, dass eine Kindergartengruppe geschlossen werden soll, um sich den notwendigen Ausbau einer Gemeindestraße leisten zu können. Nahezu undenkbar.

Aber auch eine Gemeinde kann jeden Euro nur einmal ausgeben.

7. Finanzierung über eine erhöhte Grundsteuer

Eine gewisse Verwandtschaft des Ausbaubeitrags besteht mit der Grundsteuer. Prinzipiell trifft diese – wenn auch nur auf den ersten Blick – den gleichen Kreis von Abgabepflichtigen. Daher kommt schnell der Gedanke auf, den Straßenausbau über eine erhöhte Grundsteuer zu finanzieren. Folgendes wäre dabei allerdings zu beachten und in Kauf zu nehmen:

- a) Die Erhöhung der Grundsteuer hat für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden regelmäßig eine Erhöhung der Kreisumlage zur Folge. Ein nicht unerheblicher Teil der Mehreinnahme fließt dann an die Kreise ab und steht somit den Gemeinden nicht für den Straßenausbau zur Verfügung.¹⁸
- b) Die Grundsteuer ist – anders als die Straßenbeiträge – auf den Mieter über die Nebenkostenabrechnung umlegbar.¹⁹ Der Verzicht auf Beiträge und eine daraus folgende Grundsteuererhöhung würde damit im Ergebnis unausweichlich zu einer Mehrbelastung der Mieter führen.
- c) Da die Grundsteuer nicht zweckgebunden ist, wäre auch bei ihrer Erhöhung der eigentlich beabsichtigte Ausbau der Straßen nicht sichergestellt; vielmehr fließt das Geld zunächst in den allg. Haushalt.

¹⁷ *Driebehaus*, Drei zentrale Fragen, Der Publicus (www.publicus-boorberg.de/drei-zentrale-fragen/ < zuletzt abgerufen am 18.12.2018 >).

¹⁸ Vgl. hierzu ausführlich *Steenbock*, Straßenausbaubeiträge oder Grundsteuer, KommunalPraxis spezial 2018, 78 ff.

¹⁹ Aber auch insoweit laufen politische Diskussionen. So hat aktuell Justizministerin *Barley* ebenso wie ihr Kabinettskollege *Olaf Scholz* vorgeschlagen, dass die Grundsteuer künftig nicht mehr von Vermietern auf die Miete umgelegt werden kann (Die Welt, 20.12.2018, S. 3).

¹⁵ Vgl. hierzu z. B. OVG Nordrhein-Westfalen, U. v. 5.9.1986 – 2 A 963/84; OVG Rheinland-Pfalz, U. v. 13.10.1992 – 6 A 12299/91; Beschl. v. 7.7.1998 – 6 B 11190/98.

¹⁶ Interessant hierzu die weitgehenden Ausführungen im Urteil des Verfassungsgerichtshofes Rheinland-Pfalz vom 14. Februar 2012 – VG N 3/11, juris.

- d) Bei der Grundsteuer sind (gerade große) öffentliche Grundstücke befreit, so z. B. Schulen, Sportplätze, Kirchen, Kasernen, Verwaltungsgebäude, Krankenhäuser, Bahnhöfe u.v.m. (§§ 3 bis 5 GrStG). Folge: Der Verzicht auf die Ausbaubeiträge und die Finanzierung des Straßenausbaus über die Grundsteuer würden zu einer Freistellung der öffentlichen Grundstücke und zu einer entsprechenden Mehrbelastung einzig bei wohnlicher und gewerblicher Nutzung führen.
- e) Zudem: Das Bundesverfassungsgericht hat kürzlich mit Urteil vom 10.4.2018²⁰ die Verfassungswidrigkeit der heutigen Einheitswerte festgestellt. Es gilt also zunächst, neue Modelle der Einheitswerte zu entwickeln. Hierzu wurde immer wieder bekundet, dass dies aufkommensneutral geschehen soll.

Ob eine (erhöhte) Grundsteuer als taugliche Alternative zur gemeindlichen Straßenfinanzierung geeignet erscheint, darf also bezweifelt werden. Zudem würde eine für den Straßenausbau halbwegs auskömmliche Erhöhung der Grundsteuer Dimensionen erreichen, die jenseits des politisch Vorstellbaren liegen dürften.

8. Finanzierung durch das Land

Wie eingangs geschildert wird oftmals von Gegnern des Straßenbeitrags vorgetragen, das Land solle doch gefälligst den Ausbau der gemeindlichen Straßen, zumindest aber den Anliegeranteil, bezahlen bzw. den Gemeinden erstatten. Doch auch dieser Weg erweist sich als problematisch:

Dass das Land indirekt eine Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung in eigener finanzieller Verantwortung übernimmt, wäre zunächst systemfremd und widerspräche den kommunalverfassungsrechtlichen Grundsätzen. Letztlich würde dann auch das Land und nicht mehr die örtliche Gemeinschaft über den Straßenausbau zu entscheiden haben. Zudem würde eine weiter zunehmende Abhängigkeit der Kommunen vom Land drohen.²¹ Ohne den Zuschuss des Landes kein Straßenausbau. Die gesetzlich zugewiesene Aufgabe der Straßenbaulast der Gemeinden und auch ein Teil der kommunalen Selbstverwaltung würden dann faktisch – zumindest teilweise – auf das Land übergehen.

Auch darf bezweifelt werden, dass die größtenteils ohnehin schon hoch verschuldeten Länder insoweit „Geld zu verschenken haben.“ Ein Land wird wohl kaum auf der einen Seite neue Schulden aufnehmen und auf der anderen Seite das Geld an die Kommunen weiterreichen, und dies zur Erfüllung einer Aufgabe, die den Kommunen in eigener Verantwortung gesetzlich zugewiesen ist. Würde man hingegen ohne neue Kreditaufnahme auskommen, würde das Geld an anderer Stelle fehlen.

In Rheinland-Pfalz stellt sich die CDU als Oppositionspartei ein Antragsverfahren für jede zu unterstützende Ausbaumaßnahme vor. Neben dem entstehenden Bürokratismus und Verwaltungsaufwand dürfte sich dann auch die Verteilung entsprechender Mittel als äußerst schwierig gestalten und Begehrlichkeiten wecken: Welche der gleich verschlissenen maroden Straßen soll zuerst erneuert werden: die Gasse im Hunsrückdorf; die Uferpromenade im Kurort oder die Fußgängerzone in der Landeshauptstadt?

Das Land würde vor dem Hintergrund des bestehenden Investitionsbedarfs mit einer Flut von Anträgen regelrecht zugeschüttet werden. Aufgrund der nur beschränkten finanziellen Ausstattung würde die Abarbeitung der Anträge Jahre und vielleicht sogar Jahrzehnte beanspruchen („Warten auf den Trabant“). Die meisten Gemeinden würden also erst einmal über viele Jahre vertröstet werden. Aber auch mittel- und langfristig wäre keine Besserung zu erwarten.

Aber auch die Unterstützung mittels pauschaler Zuweisungen wirft Probleme auf. Alle würden die gleiche Unterstützung erfahren unabhängig vom Zustand der eigenen Straßen und unabhängig von etwaigen Beitragserhebungen der Vergangenheit.²²

9. Skepsis angezeigt

Die kommunalen Spitzenverbände sind, was einen entsprechenden Mittelfluss betrifft, eher skeptisch. So weist der Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz darauf hin: „Die Erfahrungen der Vergangenheit haben gezeigt, dass Landesmittel in diesem Bereich nur zaghafte fließen.“²³

Zweifel insoweit auch beim Städte- und Gemeindebund NRW: „Die Kommunen begäben sich in eine hohe Abhängigkeit vom Land. Je nach Kassenlage könnten einmal zugesagte Mittel wieder gestrichen werden. Wir können aktuell nicht erkennen, dass das Land bereit wäre, sich diese Kosten dauerhaft aufzubürden, ...“²⁴ Ähnlich skeptisch auch der langjährige Verbandsdirektor des Gemeinde- und Städtebundes Rheinland-Pfalz *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.“²⁵

10. Etwaige Kompensation durch die Länder

Können die Länder den Beitragsausfall überhaupt kompensieren? Wie hoch müsste eine solche Kompensation ausfallen? In Rheinland-Pfalz haben AfD, „Haus und Grund“ sowie der Bund der Steuerzahler eine Kompensation für den entstehenden Beitragsausfall in Höhe von 50 Millionen Euro vorgeschlagen, die, so die AfD, als Pauschale ausgezahlt werden solle. Die rheinland-pfälzische CDU spricht von 75 Millionen Euro jährlich, maßnahmebezogen.

Konkrete Berechnungen, wie man auf diese Zahlen gekommen ist, sind jedoch nicht ersichtlich.

Es wird vorgehalten, in Bayern gäbe es ja nur 100 Millionen Euro jährlich vom Land für den Beitragsausfall. Die Zahl in Rheinland-Pfalz und anderen Ländern könne ja wohl nicht höher sein.

Deshalb zur **Situation in Bayern**:

In Bayern gab es – anders als etwa z. B. in Rheinland-Pfalz²⁶ – keine generelle Beitragserhebungspflicht, vielmehr eine „Soll-Regelung“. Diese aber wurde von den verschiedenen Kommunalaufsichtsbehörden und in Folge auch von den Gemeinden recht unterschiedlich angewandt und befolgt. Ein großer Teil der bayerischen Kommunen hat keine Ausbaubeiträge erhoben, weil sie entweder nicht einmal eine Satzung („StraBS“) hierfür hatten oder aber diese nicht umgesetzt haben. So wurde selbst die Landeshauptstadt München von der Beitragserhebung „freigesprochen.“ Dementsprechend fällt bereits deswegen der „Beitragsausfall“ in Bayern relativ niedrig aus.

In Bayern wurde nun angedacht, vom Land pauschale zweckgebundene Zuwendungen zu gewähren, nicht maßnahmespezifisch, sondern nach dem Maßstab Siedlungsfläche.

Aber: das alles und auch die 100 Millionen sind nur Ergebnisse von Vorgesprächen. Die endgültige Höhe steht immer noch nicht

²² *Silberberger/Martin* halten insoweit unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten im Falle einer Abschaffung der Straßenbeiträge geeignete Übergangsregelungen für unumgänglich: *Silberberger/Martin*, *Ofmals diskutiert, vielfach unterschätzt – Straßenausbaubeiträge*, *KommunalPraxis* 2018, 75 ff.).

²³ Pressemitteilung des Gemeinde- und Städtebundes RP vom 26.10.2018.

²⁴ StGB NRW-Pressmitteilung 32/2018 vom 21.11.2018.

²⁵ *Steenbock*, *Straßenausbaubeiträge oder Grundsteuer?*, *KommunalPraxis spezial* 2018, 78 ff.

²⁶ In Rheinland-Pfalz gibt es grundsätzlich die Pflicht zur Beitragserhebung. Auch wenn es in § 10 KAG heißt „die Gemeinden können ... erheben“, so wird aus den Regelungen der Gemeindeordnung (insbesondere § 94 GemO) die Pflicht zur Beitragserhebung abgeleitet; vgl. hierzu *Thielmann*, *Der wiederkehrende Straßenausbaubeitrag in Rheinland-Pfalz*, S. 7 ff. m. w. N.

²⁰ BVerfG, U. v. 10.4.2018 – 1 BvL 11/14, juris.

²¹ So auch der Deutsche Städte- und Gemeindebund (DStGB Aktuell 4818-03, vom 30.11.2018) und der Städte- und Gemeindebund NRW (StGB NRW-Pressmitteilung 32/2018 vom 21.11.2018).

fest. Es gibt auch noch keine rechtliche Grundlage, weder vertraglich noch gesetzlich.

Schriftlich findet sich nun etwas im Koalitionsvertrag in Bayern, wo von 100 Millionen für 2019 und von 150 Millionen Euro für 2020 die Rede ist. Eine gesetzliche Fixierung ist aber nach wie vor nicht ersichtlich. Konkrete Berechnungen von Landesseite über den künftigen Investitionsbedarf und einen in diesem Zusammenhang entstehenden künftigen Beitragsausfall in Bayern sind nicht ersichtlich. *Driehaus* berichtet indes von einer seitens einer namhaften Beratungsgesellschaft im Jahre 2018 erarbeiteten Studie, wonach in Bayern von einem jährlichen Erneuerungsbedarf bei Gemeindestraßen von etwa einer Milliarde Euro auszugehen sei.²⁷

Es bleibt spannend, wie sich im Lande Bayern, das diesen Weg beschreiten möchte, die Umsetzung gestalten wird.

Entsprechende Untersuchungen würden auch jüngst auch in Brandenburg durchgeführt: Das Deutsche Institut für Urbanistik untersuchte im Auftrag des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg Bestand und Zustand der Gemeindestraßen in Brandenburg. Demnach erfüllten nur 36 Prozent der Straßen die gesetzlichen Standards. Laut Difu-Hochrechnung auf das gesamte kommunale Straßennetz Brandenburgs ergab sich ein Instandhaltungsbedarf von 310 Mio. Euro und ein Investitionsbedarf von rund 2,77 Mrd. Euro.²⁸

11. Berechnungen zur Schätzung eines etwaigen Beitragsausfalls

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 sieben Jahren zugrunde. Warum sieben Jahre? Eine Straßenbaumaßnahme, die in 2010 ausgeschrieben und zu den damals (!) üblichen Preisen vergeben worden ist, wurde in 2011 und 2012 durchgeführt, die letzten Unternehmerrechnungen sind in 2013 oder 2014 eingegangen, die Beitragsabrechnung erfolgte in 2017, so ein nicht untypischer Verlauf. Der Blick zurück hilft also nicht unbedingt weiter.

Vielmehr muss in die Zukunft geschaut werden. Denn:

- a) **Erhebliche (!) Kostensteigerungen beim Straßenausbau** (z. B. durch Entsorgung von Altlasten, HOAI-Erhöhung, Baustellen-VO, uvm.) haben stattgefunden. Aus Gesprächen mit Praktikern konnte in Erfahrung gebracht werden, dass die Angebote der Firmen (nebst Planungskosten) inzwischen bei bis zu über 350 Euro pro qm Straßenfläche liegen, Tendenz weiter steigend. Man spricht von einer regelrechten „Kostenexplosion.“ Noch vor wenigen Jahren waren die erzielten Preise nur halb so hoch.
- b) Es gibt einen **Sanierungsstau in vielen Kommunen**. Dem Verfasser sind viele Gemeinden und auch kleinere Städte bekannt, die in den letzten 15 bis 20 Jahren nahezu keinen Straßenausbau betrieben haben. („Das gemeindliche Straßennetz wird auf Verschleiß gefahren. Die Finanzbedarfe für notwendige Investitionen liegen deutlich über den getätigten Investitionen“, so z. B. *Jann Jakobs*, Präsident des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg.²⁹)

Dies deckt sich auch mit der bundesweiten Einschätzung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes (DStGB), der im Falle einer Abschaffung der Straßenbeiträge ein weiteres Anwachsen

des bereits bestehenden Investitionsstaus befürchtet: „Angesichts eines kommunalen Investitionsrückstandes von zuletzt rund 38,6 Mrd. Euro allein im Bereich der Straßen- und Verkehrsinfrastruktur (siehe KfW-Kommunalpanel 2018) muten die aktuellen Diskussionen zur Abschaffung von Straßenausbaubeiträgen schon recht grotesk an.“³⁰

- c) In den letzten 20 bis 30 Jahren sind viele neue Straßen gebaut worden, die jetzt **hinzugekommen** sind und irgendwann auch erneuert werden müssen. Zudem werden und wurden derzeit viele Kreisstraßen zu Gemeindestraßen abgestuft, die nun ebenfalls in Gänze in der Straßenbaulast der Gemeinde stehen und künftig über Ausbaubeiträge erneuert werden. So hat beispielsweise das gemeindliche Straßennetz von Rheinland-Pfalz hinsichtlich der Straßennetze der Gemeindestraßen von 1991 (14.355 km) bis 2004 (18.717 km) um 30,4 Prozent zugelegt.³¹
- d) Aber auch die **Intensität der Straßennutzung** hat deutlich zugenommen. Zum einen sind die gestiegenen Anforderungen an die Qualität der Straßen zu beachten, die sich durch immer größere und schwerere Fahrzeuge ergeben. Die meisten Autofahrer kennen das Problem der aus heutiger Sicht viel zu eng dimensionierten Parktaschen in älteren Parkhäusern und auf älteren Parkplätzen. Ähnliche Probleme sind auch von den Wirtschaftswegen bekannt, die mit immer größeren landwirtschaftlichen Fahrzeugen belastet werden. Aber auch die zunehmende Motorisierung hat ein angemessenes gemeindliches Straßennetz zu bewältigen. Dass heute auf bzw. vor einem normalen Einfamilienhaus nicht nur ein Fahrzeug, sondern zwei, drei oder gar noch mehr eigene Fahrzeuge vorzufinden sind, ist keine Seltenheit.³²

Wenn es nun im Folgenden gilt, eine vorläufige Berechnung bzw. Kostenschätzung am **Beispiel Rheinland-Pfalz** 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.

Es betrug die Länge (in km) der Gemeindestraßen in Rheinland-Pfalz³³:

1.1.1976:	12.815
1.1.1991:	14.355
2004:	18.717 (Veränderung gegenüber 1991: + 30,4 Prozent)

Geht man nun (vorsichtig) davon aus, dass das Wachstum seit 2004 nur halb so hoch anzusetzen ist, also + 15 Prozent, so ergibt sich geschätzt eine aktuelle Gesamtlänge der gemeindlichen Straßen von 21.525 km.

Allerdings wird man einräumen müssen, dass nicht alle gemeindlichen Straßen ausbaubeitragfähig sind, sei es, dass sie noch nicht endgültig hergestellt sind oder aber nicht zum Anbau bestimmt sind. Hier könnte ein Abzug von 10 Prozent angezeigt sein.

Die anzusetzende Länge der gemeindlichen Straßen läge damit bei 19.372 km.

Nimmt man nun eine durchschnittliche Straßenbreite von 7 Metern an (5,5 m Fahrbahn plus 1,5 m einseitiger Gehweg) so ergibt sich eine Gesamtstraßenfläche von 19.372.000 m Länge x 7,0 m Breite = 135.604.000 qm Gesamtstraßenfläche Gemeindestraßen

27 *Driehaus*, Drei zentrale Fragen. Der Publicus (www.publicus-boorberg.de/drei-zentrale-fragen/ <zuletzt abgerufen am 18.12.2018>).

28 Pressemitteilung, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), vom 19.11.2018.

29 Pressemitteilung des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg vom 19.11.2018.

30 DStGB Aktuell 4818-03, vom 30.11.2018.

31 *Lippold* (Hrsg.), Der Elsner – Handbuch für Straßen- und Verkehrswesen, 2019, S. B/126.

32 Auf beides wird zutreffend hingewiesen von *Steenbock*, Straßenausbaubeiträge oder Grundsteuer?, KommunalPraxis spezial 2018, 78 ff.

33 *Lippold* (Hrsg.), Der Elsner – Handbuch für Straßen- und Verkehrswesen, 2019, S. B/126.

Gedanken und Thesen zu Beibehaltung oder Abschaffung von Straßenausbaubeiträgen

Zu den klassifizierten Straßen (Bundes-, Landes- und Kreisstraßen) und den Längen der Ortsdurchfahrten (bei denen die Nebenanlagen wie insbes. Bürgersteig und Beleuchtung in gemeindlicher Baulast stehen) gibt es aktuelle Zahlen des Landesbetriebs Mobilität (August 2018):

Ortsdurchfahrten in Rheinland-Pfalz (in km):

Bundesstraßen:	441
Landesstraßen:	1.574
Kreisstraßen:	1.749
<u>Zusammen:</u>	<u>3.764</u>

Rechnet man hier nun nur einen einseitigen Gehweg mit einer Breite von 1,5 m so ergibt sich folgende Fläche: 3.764.000 m Länge x 1,5 m Breite = 5.646.000 qm Gesamtstraßenfläche Bürgersteig klassifizierte Straße.

Gesamtfläche Gemeindestraßen plus Bürgersteige klassifizierte Straßen: 141.250.000 qm

Geht man nun (konservativ) von anfallenden Ausbaurkosten i. H. v. 250 Euro/qm aus (zu den aktuellen Kostensteigerungen vgl. Ausführungen oben) so ergeben sich **Ausbaurkosten für die Erneuerung aller Straßen** von insgesamt:

141.250.000 qm x 250 Euro / qm = 35.312.500.000 Euro

Viele Maßnahmen der Straßenerneuerung finden gemeinsam mit den Versorgungsträgern statt, die auch ihre Leitungen zeitgleich erneuern und sich an den Kosten des Straßenausbaus beteiligen.³⁴ Die Höhe einer entsprechenden **Kostenbeteiligung** hat sich dann an der abgelaufenen Lebensdauer der Straße zu orientieren: je älter die Straße, desto geringer die Kostenbeteiligung.³⁵

Da nun eine entsprechende Kostenbeteiligung nur bei Gemeinschaftsmaßnahmen stattfindet, diese meist nur die Fahrbahn (ohne Gehwege) betrifft und es regelmäßig um ältere Straßen geht, soll hier eine durchschnittliche Beteiligung von 10 Prozent angesetzt werden: 35.312.500.000 Euro abzüglich 10 Prozent: **31.781.250.000 Euro**

Doch diese Summe fällt natürlich nicht auf einmal an, sondern ist auf die voraussichtlichen Nutzungsdauern der Straßen zu verteilen. Während z. B. das OVG Rheinland-Pfalz im Beitragsrecht von einer (Mindest-) Lebensdauer bei Straßen und Bürgersteigen von nur 20 Jahren ausgeht³⁶, sieht die Abschreibungstabelle (AFA) in Rheinland-Pfalz eine Nutzungsdauer von 35 Jahren vor. Je nach Beanspruchung der Straße z. B. in verkehrstechnischer Hinsicht (Anlieger-, Durchgangs- LKW-Verkehr) und der baulichen Inanspruchnahme durch Ver- und Entsorgungsträger (Gas, Kanal, Wasser, Telekommunikation) kann die tatsächliche Lebensdauer länger oder kürzer ausfallen. Im Folgenden soll ein Mittelwert von 40 Jahren zugrunde gelegt werden. Es ergeben sich dann langfristig folgende jährliche Ausbaurkosten:

31.781.250.000 Euro: 40 Jahre = 794.531.250 Euro jährlich

Nicht berücksichtigt wurden hierbei allerdings die noch anfallenden (anteiligen) Kosten der **Straßenentwässerung (Investitionskostenanteil)** und auch die beträchtlichen Kosten der **Straßenbeleuchtung** sowohl der gemeindlichen als auch der klassifizierten Straßen (Abschreibungsdauer gem. AFA hier nur 20 Jahre).

Auch wurde bisher nur auf den Ausbautatbestand der **Erneuerung** abgestellt, und das auch nur hinsichtlich Fahrbahn und Bürgersteig. So wurden beispielsweise beitragsfähige und meist sehr kostenintensive **Stützmauern** an einer Gemeindestraße nicht in die Berechnungen einbezogen. Hinzu kämen auch noch die nach § 10 KAG RP beitragsfähigen Ausbautatbestände der **Verbesserung, der Erweiterung und des Umbaus**.

Rechnet man diese Einrichtungen und Tatbestände noch hinzu, so dürfte mittel- und langfristig der Investitionsbedarf für den gemeindlichen Straßenausbau in Rheinland-Pfalz bei über einer Milliarde Euro jährlich liegen.

Bei der Bezifferung eines etwaigen Beitragsausfalls wäre nun noch der **Gemeindeanteil** zu berücksichtigen, der beim Einmalbeitrag³⁷ einerseits und dem wiederkehrenden Straßenausbaubeitrag³⁸ andererseits unterschiedlich ermittelt und festgesetzt wird. In Rheinland-Pfalz praktizieren über 40 Prozent der Städte und Gemeinden das System der wiederkehrenden Beiträge, während knapp 60 Prozent Einmalbeiträge erheben. Vorliegend soll ein durchschnittlicher Satz von 40 Prozent Gemeindeanteil angenommen werden.

Bei zu erwartenden Gesamtaufwendungen von über 1 Milliarde Euro läge damit der Beitragsausfall in Rheinland-Pfalz mittel- und langfristig bei ca. 600 Millionen Euro jährlich.

Die ausgeführte Berechnung hat wie gesagt nicht den Anspruch einer wissenschaftlichen Untersuchung. Sie stellt vielmehr nur einen groben Orientierungsrahmen dar. Es mag sein, dass die durchschnittliche Straßenbreite nicht bei 7 Metern liegt, sondern nur bei 6,5 Metern, oder dass die durchschnittliche Lebensdauer nicht mit 40 Jahren, sondern nur mit 35 oder gar 45 Jahren anzusetzen ist usw.

Fest steht jedenfalls, dass die in Bayern vom Land angesetzten 100 Millionen Euro oder die in Rheinland-Pfalz vorgeschlagenen 50 bzw. 75 Millionen Euro jährlich als Kompensationszahlung seitens des Landes alles andere als auskömmlich sein werden und bei weitem nicht den tatsächlichen künftigen Investitionsbedarf bzw. den dabei entstehenden Beitragsausfall abbilden.

Worauf die eklatante Abweichung beruht, liegt auf der Hand: Man hat den Blick nur zurückgewandt auf frühere Beitragsabrechnungen und die oben dargestellten Gesichtspunkte wie die massive Kostensteigerung, den erheblichen Zuwachs des gemeindlichen Straßennetzes und den festzustellenden Investitionstau unberücksichtigt gelassen. Es mag in vielen Bereichen klug sein, auf Erfahrungen und Erfahrungswerte zurückzugreifen. Doch wenn es darum geht, einen zukünftigen Finanzbedarf zu ermitteln, so können und dürfen die tatsächlich stattgefundenen und stattfindenden aktuellen Entwicklungen nicht ignoriert werden. Es gilt, eingetretene Veränderungen zu berücksichtigen und hierauf nach vorne gewandt zu reagieren. Wenn es darum geht, die Zukunft zu gestalten, kann man sich nicht auf den Blick nach hinten beschränken.

12. Verwaltungsaufwand

Oftmals wird damit argumentiert, die Beitragserhebung sei mit einem unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand verbunden. Dass nun ein gewisser Verwaltungsaufwand – auch bei den Straßenbeiträgen – anfällt, ist unbestritten. Doch gleiches gilt etwa bei den Friedhofsgebühren, den Fremdenverkehrs- bzw. Tourismusbeiträgen, den Hausanschlusskosten und auch bei den Grundsteuern. Eine Abgabenerhebung ist immer mit einem gewissen Verwaltungsaufwand verbunden. Hierauf hat der Gesetzgeber allerdings vielfach reagiert: zum Beispiel mit der Kleinbetragsregelung (§ 4 KAG RP) oder mit Regelungen wie in § 94 Abs. 2 der Gemeindeordnung RP, wo festgehalten

³⁷ Hierzu das OVG Rheinland-Pfalz, U. v. 3.9.2018 – 6 A 10526/18.OVG: „Nach der Rechtsprechung des Senats (...) ist der Eigenanteil einer Gemeinde im Einzelfall unter Berücksichtigung aller konkreten Umstände zu ermitteln, wobei ein ganz überwiegender Anliegerverkehr bei geringem Durchgangsverkehr einen Gemeindeanteil von 25 v. H., ein erhöhter Durchgangs-, aber noch überwiegender Anliegerverkehr regelmäßig einen Gemeindeanteil von 35 bis 45 v. H. rechtfertigt, während bei überwiegendem Durchgangsverkehr davon ausgegangen werden kann, dass der Gemeindeanteil regelmäßig 55 bis 65 v. H. beträgt.“

³⁸ „Im Rahmen der satzungsrechtlichen Festlegung des Gemeindeanteils gemäß § 10a Abs. 3 KAG hat der Satzungsgeber sämtliche in der Baulast der Gemeinde stehenden Verkehrsanlagen und -teile innerhalb der jeweiligen einheitlichen öffentlichen Einrichtung von Anbaustraßen in den Blick zu nehmen und insgesamt das Verhältnis von Anlieger- und Durchgangsverkehr zu gewichten (...),“ so OVG Rheinland-Pfalz, U. v. 9.9.2015 – 6 A 10447/15.OVG. In dem entschiedenen Fall wurde eine kommunalaufsichtsrechtliche Verfügung bestätigt, wonach eine Gemeinde den Gemeindeanteil in ihrer Satzung zur Erhebung wiederkehrender Beiträge von 40 auf 30 Prozent zu reduzieren hatte, vom OVG bestätigt.

³⁴ Vgl. hierzu z. B. OVG Nordrhein-Westfalen, U. v. 5.9.1986 – 2 A 963/84; OVG Rheinland-Pfalz, U. v. 13.10.1992 – 6 A 12299/91.OVG; OVG Rheinland-Pfalz, Beschl. v. 7.7.1998 – 6 B 11190/98.OVG.

³⁵ Vgl. OVG Rheinland-Pfalz, a. a. O.

³⁶ OVG Rheinland-Pfalz, U. v. 13.10.1992 – 6 A 12299/91 (für Fahrbahnen); U. v. 16.11.1993 – 6 A 10283/93 (für Gehwege).

ten worden ist, dass die Gemeinde durch Satzung regeln kann, dass kommunale Abgaben nicht festgesetzt und erhoben werden, wenn die Kosten der Einziehung außer Verhältnis zum Aufkommen stehen.

Im Übrigen erscheint es stellenweise schon etwas befremdlich, wenn bestimmte Gruppierungen, insbesondere solche, die in erster Linie Mitgliederinteressen vertreten, sich nun vehement für die Entlastung der Gemeinden von Verwaltungsaufwand einsetzen. Die wahren Motivationen dürften wohl eher woanders liegen.

13. Gerichtliche Auseinandersetzungen

Sind die Erhebungen von Straßenbeiträgen wirklich so streitbefangen, wie es von Kritikern und in der Presse immer wieder hervorgehoben wird?

Hierzu Zahlen aus Rheinland-Pfalz:

In den Jahren 2015 bis 2017 gab es im Durchschnitt jährlich 55,7 erstinstanzliche verwaltungsgerichtliche Verfahren zu Einmalbeiträgen und exakt 55 zu wiederkehrenden Straßenbeiträgen; beim Oberverwaltungsgericht lagen die entsprechenden Zahlen bei jährlich 12 Verfahren zu Einmalbeiträgen und 11 Verfahren zu wiederkehrenden Beiträgen.³⁹

Wie sind diese Zahlen nun zu bewerten?

Es gibt in Rheinland-Pfalz ca. 2.300 Ortsgemeinden, Gemeinden und Städte, welche nicht nur Straßenausbaubeiträge erheben können, sondern vielmehr vor dem Hintergrund der gesetzlichen Beitragserhebungspflicht auch grundsätzlich erheben müssen. Es ist also davon auszugehen, dass die ganz überwiegende Zahl dieser Kommunen auch Straßenausbaubeiträge mehr oder weniger regelmäßig erhebt. Gerade bei den Städten und Gemeinden mit wiederkehrenden Beiträgen (ihr Anteil liegt landesweit bei über 40 Prozent) werden nahezu alle Grundstückseigentümer der Ortslage herangezogen, und das regelmäßig, oft jährlich. Gerade hier ist die Zahl der Beitragsbescheide immens.

Setzt man nun die o.g. Zahlen miteinander ins Verhältnis, so wird deutlich, dass im Schnitt eine Beitragserhebende Kommune nur ca. alle 20 Jahre mit einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren konfrontiert ist. Der Anteil der ergangenen Ausbaubeitragsbescheide, die dem Verwaltungsgericht vorgelegt werden, dürfte weniger als einer von 10.000 sein.

Die Aussage, dass bei der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen besonders häufig mit Rechtsstreitigkeiten zu rechnen sei, ist damit nicht haltbar. Der mancherorts entstandene gegenteilige Eindruck dürfte vielmehr darauf zurückzuführen sein, dass sich einige wenige betroffene Anlieger sehr vehement, lautstark und medienwirksam Gehör verschafft haben.

14. Nur Abschaffung der Erhebungspflicht?

In einigen Bundesländern wurden zwar Straßenausbaubeiträge beibehalten, nicht aber die Beitragserhebungspflicht. D.h. dort ist es den Kommunen mehr oder weniger freigestellt, ob sie Straßenbeiträge erheben oder nicht. Eine Ursache dessen könnte zumindest teilweise darin liegen, dass vor dem Hintergrund des oben dargestellten „Konnexitätsprinzips“ („Wer bestellt, der bezahlt“), das ein oder andere Land davon abgesehen hat, den Gemeinden die Beitragserhebungsmöglichkeit grundsätzlich zu nehmen, um sich so nicht gegenüber den Kommunen ausgleichspflichtig zu machen.

Auf diese Weise macht es sich eine Landesregierung recht leicht, indem sie die Verantwortung nach unten abgibt: Jammert die Kommune, dass sie kein Geld für den Straßenausbau hat, wird ihr vorgehalten, sie könne ja Beiträge erheben. Beschwerzt sich der Bürger, dass er Beiträge zu zahlen hat, wird er an den Bürgermeister verwiesen, denn die Gemeinde muss ja keine Beiträge erheben.

Der „schwarze Peter“ liegt in jedem Fall bei der Gemeinde. Es wird für die kommunalpolitisch Verantwortlichen schwer werden, ihren Bürgern zu erklären, warum sie Beiträge zu zahlen haben, während dies in der Nachbargemeinde nicht der Fall ist. Auf diese Weise wird die Beitragserhebung kommunalpolitisch immer schwerer vermittelbar.

Die Beibehaltung der Beitragserhebungsmöglichkeit unter Abschaffung der Erhebungspflicht erscheint damit als halbherzig, die Verantwortung nach unten abschiebend und langfristig als kommunalpolitisch schwer umsetzbar.

15. 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, könntest 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 beitragsrechtliche Vorteil (Vermittlung der baulichen und gewerblichen Nutzbarkeit, Gebrauchswertsteigerung) kommt also in erster Linie dem Vermieter als Grundstückseigentümer zu, nicht aber dem Mieter, der womöglich nicht einmal ein Auto hat. Und wie unter Ziffer 4 bereits dargelegt, hat der Vermieter als Grundstückseigentümer auch nur einen Teil der Ausbaukosten zu tragen, während ein erheblicher Teil der Straßenkosten von der Allgemeinheit und damit auch von den Mietern und sonstigen Nutzern der Straßen getragen wird.

16. Beitragsrecht ist hart und gnadenlos?

In der Presse werden Fälle aufgebauscht, die alles andere als alltäglich sind und die sich vielfach bei näherem Hinsehen als gar nicht mehr so dramatisch erweisen. Doch wem blutet nicht das Herz, wenn er hört, dass die arme Witwe mit 900 Euro Rente über 10.000 Euro Ausbaubeiträge leisten soll und ihr andernfalls die Zwangsversteigerung des Häuschens droht? Aber ist das wirklich realistisch?

Das Kommunalabgabengesetz und die Abgabenordnung sehen eine Vielzahl von Billigkeitsmaßnahmen vor, falls sich die Beitragserhebung wegen sachlicher oder persönlicher Unbilligkeit als nicht sachgerecht oder Härtefall erweist. Diese Billigkeitsmaßnahmen reichen von Ratenzahlung und (evtl. zinsloser) Stundung bis hin zum teilweisen oder gar kompletten Erlass der Beitragsforderung.

In Rheinland-Pfalz sieht z. B. § 14 KAG vor: „(1) Bei einmaligen Beiträgen soll auf Antrag eine Zahlung in Raten eingeräumt werden, wenn der Beitragsschuldner ein berechtigtes Interesse nachweist. (...). (2) Einmalige Beiträge sollen auf Antrag ohne Festsetzung von Fälligkeiten gestundet werden, wenn (...). Satz 1 gilt entsprechend für den vom Beitragsschuldner selbst genutzten Teil eines bebauten, beitragspflichtigen Grundstücks, wenn der Beitragsschuldner über ein Einkommen verfügt, das die Bedarfsgrenze der Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch um nicht mehr als 10 v. H. des maßgebenden Regelsatzes übersteigt und kein anderes Vermögen oder Einkommen einschließlich desjenigen des Ehegatten oder Lebenspartners vorhanden ist, das die Zahlung von Beiträgen zumutbar macht.“ Ähnliche Regelungen finden sich auch in den Kommunalabgabengesetzen der anderen Bundesländer.

Die zudem über § 3 KAG RP für das Beitragsrecht anwendbare Abgabenordnung (AO) sieht in § 227 vor: „Die Finanzbehörden können Ansprüche aus dem Steuerschuldverhältnis ganz oder

³⁹ Vgl. LT-Drucks. 17/6855.

zum Teil erlassen, wenn deren Einziehung nach Lage des einzelnen Falls unbillig wäre; unter den gleichen Voraussetzungen können bereits entrichtete Beträge erstattet oder angerechnet werden.“

In § 222 AO ist geregelt: „Die Finanzbehörden können Ansprüche aus dem Steuerschuldverhältnis ganz oder teilweise stunden, wenn die Einziehung bei Fälligkeit eine erhebliche Härte für den Schuldner bedeuten würde und der Anspruch durch die Stundung nicht gefährdet erscheint.“ In § 234 Abs. 2 AO ist dann hinsichtlich etwaiger Stundungszinsen geregelt, dass auf diese „ganz oder teilweise verzichtet werden (kann), wenn ihre Erhebung nach Lage des einzelnen Falls unbillig wäre.“

Es bestehen also schon jetzt Mittel und Wege, um unbillige Ergebnisse zu vermeiden bzw. auszuschließen. Und diese finden in der kommunalen Praxis auch tatsächlich Anwendung. Sollte die arme Witwe mit nur 900 Euro Rente wirklich durch eine hohe Beitragsforderung in wirtschaftliche Schwierigkeiten zu geraten drohen, so sind das genau die Fälle, für die die oben dargestellten Rechtsvorschriften gedacht sind. Ein (ganz oder teilweiser) Billigkeitserlass oder zumindest eine (zinslose) Stundung drängen sich hier geradezu auf. Und unabhängig von der rechtlichen Komponente: Man finde den Kommunalpolitiker, der nicht alles versuchen wird, um die besagte arme Witwe zu schützen und davon absieht, ihr auf jede erdenkliche und vertretbare Weise entgegenzukommen. Ob aus Vernunft, angezeigter Menschlichkeit oder schlimmstenfalls auch nur, um bei der nächsten Wahl in einem guten Licht dazustehen, es ist davon auszugehen, dass der Witwe geholfen wird.

17. Beitragsrecht ist ungerecht?

Es mag sein, dass das Beitragsrecht in seiner Anwendung – ebenso wie das Steuerrecht – nicht immer bis in die letzte Konsequenz gerecht erscheint. Noch ungerechter aber wäre es, die Eigentümer gar nicht zu beteiligen und die Allgemeinheit alleine den Straßenausbau zahlen zu lassen. Etwaige Ungerechtigkeiten sollten vielmehr innerhalb des bestehenden Systems angegangen werden.

Doch bleiben wir bei der armen Witwe und stellen die umgekehrte Frage: Soll eine andere arme Witwe mit 900 Euro Rente, die zur Miete wohnt, über die Steuern, die sie zu zahlen hat, (z. B. über die Grundsteuer, die auf sie als Mieterin umgelegt wird, sowie über die vielen weiteren Steuern, die es gibt, wie Umsatzsteuer, Versicherungssteuer usw.) auch den Straßenausbau im Villenviertel der Millionäre und im Gewerbegebiet mitbezahlen, obwohl sie in ihrem ganzen Leben weder Auto noch Grundeigentum hatte? Und das unter kompletter Schonung der dortigen Anlieger Grundstückseigentümer, die vielleicht sogar im Ausland wohnen und in Deutschland gar keine Steuern zahlen? Wäre das gerechter?

Würden also die Straßenausbaubeiträge abgeschafft und nunmehr die hierfür anfallenden Investitionskosten auf die Allgemeinheit umgelegt, so würde es auch die treffen, die gar keinen Grund-

besitz und vielleicht nicht einmal ein Auto haben, wie z. B. viele Rentner, Arbeitslose, Alleinerziehende.

Steenbock weist zu Recht darauf hin: „Wenn man heute über Abgabenbelastungen redet, ist das Argument, es wäre gerechter, wenn „alle“ mitbezahlen müssen, schnell gebraucht. Wer heute sagt, „alle“ müssten mitbezahlen, meint meistens die anderen oder irgendeine anonyme Allgemeinheit sollten bezahlen. Vielleicht kann man sich darauf konzentrieren, durch die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen dafür Sorge zu tragen, dass „alle Grundstücke“, von denen Verkehrsaufkommen ausgehen kann (...), bei der Finanzierung von Straßenausbaubaukosten beteiligt werden sollen. Genau darum geht es im Straßenausbaubeitragsrecht (...).“⁴⁰

Deshalb: **Die Beteiligung der Anlieger an den Kosten des Straßenausbaus ist nicht ungerecht!**

Dass innerhalb des Systems Optimierungsbedarf und Verbesserungsmöglichkeiten bestehen, mag außer Frage stehen. Deswegen muss aber nicht das Ausbaubeitragsrecht als Ganzes in Frage gestellt werden.

II. Fazit

Straßenbeiträge mögen auf der einen Seite mit unangenehmen finanziellen Belastungen der Abgabepflichtigen und auf der anderen Seite schon mal mit kommunalpolitischem Ärger und Verwaltungsaufwand der Gemeinden verbunden sein. Doch wer sie abschaffen möchte, sollte geeignete und langfristig haltbare Finanzierungsinstrumente bieten. Davon ist man allerdings noch weit entfernt. Zu Recht warnt daher der Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz vor einer Abschaffung der Straßenbeiträge im Hauruck-Verfahren.⁴¹

Und dass es gerechter sein soll, sämtliche Kosten des Ausbaus – gerade von Anliegerstraßen – in Gänze auf die Allgemeinheit umzulegen und die anliegenden Grundstücke und deren Eigentümer hier komplett außen vor zu lassen, ist anzuzweifeln.

Wenn es darum geht, hohe Einmalbelastungen zu vermeiden, bietet sich stattdessen (neben den Billigkeitsregelungen wie Stundung und Erlass) als alternatives Finanzierungsmodell der wiederkehrende Straßenausbaubeitrag an.⁴² In Rheinland-Pfalz hat man hiermit durchaus positive Erfahrungen gemacht. Dieses System gibt es nunmehr seit 1986 und wird inzwischen von über 40 Prozent der rheinland-pfälzischen Städte und Gemeinden angewandt, Tendenz steigend. Seine grundsätzliche Zulässigkeit wurde vom Bundesverfassungsgericht im Jahre 2014 ausdrücklich bestätigt.⁴³

40 Steenbock, Aufhebung der Beitragserhebungspflicht – Hoffnung und Illusionen, Die Gemeinde SH 2018, S. 97 (101).

41 Pressemitteilung des Gemeinde- und Städtebundes RP vom 26.10.2018.

42 So auch der Vorschlag von DSIGB (DSIGB Aktuell 4818-03, vom 30.11.2018) und GSIGB Rheinland-Pfalz (Pressemittteilung des Gemeinde- und Städtebundes RP vom 26.10.2018).

43 BVerfG, Beschl. v. 25.6.2014 – 1 BvR 668/10; 1 BvR 2104/10, juris.

Unsere **Formularverlage** sind kompetente Ansprechpartner in den Bereichen
Öffentliche Verwaltung, Schulen, Architektur, Ärzte und Krankenkassen.
Aktuelles zu Produktneuheiten und Gesetzesänderungen erfahren Sie auf unserem
Blog unter folgendem Link: blog.kohlhammer.de/category/formularverlage

