

Stellungnahme zum

**GESETZENTWURF
der Landesregierung**

"FÜNFTES GESETZ ZUR ÄNDERUNG DES KOMMUNALABGABENGESETZES"

– Landtagsdrucksache 17/7547 –

**Arbeitskreis der Kämmerer im Aktionsbündnis NRW
„Für die Würde unserer Städte“**

Anhörung am 18. November 2019
im nordrhein-westfälischen Landtag zu Düsseldorf

Sehr geehrte Abgeordnete, ich möchte mich im Namen des Aktionsbündnisses NRW für die Einladung zu dieser Anhörung bedanken und die Möglichkeit einer Stellungnahme zu diesem mittlerweile hoch emotionalisiertem Thema nutzen. Jenseits der Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände, die von uns geteilt wird, möchte ich auf einige Aspekte eingehen, die mir bisher zu wenig betont oder nicht eindeutig dargestellt wurden oder die gerade aus der Sicht finanzschwacher Kommunen einen besonderen Stellenwert haben.

Dazu möchte ich die Argumentation in zwei Blöcke teilen. In einem ersten Teil geht es mir ganz grundsätzlich um die ordnungspolitische Einordnung des Themas. Das Aktionsbündnis „Für die Würde unserer Städte“ setzt sich seit über 10 Jahren dafür ein, dass das Gemeindefinanzsystem wieder vom Kopf auf die Füße gestellt wird. Und beim Thema Straßenausbaubeiträge erscheint es mir wichtig, die Argumente für deren Abschaffung einer ordnungspolitischen Kritik zu unterziehen, weil ich finde, dass hier Prinzipien für die Ausgestaltung eines guten Gemeindefinanzsystems unterlaufen bzw. ignoriert werden und sich ihre Anwendung damit der Beliebigkeit öffnet. Im zweiten Teil geht es mir um die Administrierbarkeit und Wirtschaftlichkeit der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen und den Änderungen, die von der Landesregierung beabsichtigt sind. Beide Argumentationsstränge müssen nicht zwangsläufig zum gleichen Ergebnis kommen. Bei gegenteiligen Schlussfolgerungen wäre dann nach Alternativen zu suchen, die einen Widerspruch auflösen, oder die Politik müsste eine normative Entscheidung zu Gunsten der einen oder anderen Lösung treffen.

1 Ordnungspolitische Einordnung

Bei der ordnungspolitischen Einordnung geht es um zwei Problemkreise. Zunächst stellt sich die Frage nach der Erhebungspflicht und damit nach der Gleichbehandlung der Kommunen. Die Regelungen sollten keine Kommune in einen systematischen Nachteil versetzen, weil sie etwa finanzschwächer ist als eine andere. Der zweite Problemkreis befasst sich mit der grundsätzlichen Frage, wie sich Straßenausbaubeiträge in die Finanzierung der Kommunen einfügen.

1.1 Keine Zwei-Klassen-Gesellschaft durch eine aufgeweichte Erhebungspflicht

Der Gesetzentwurf der Landesregierung ändert nichts an der Erhebungspflicht von Straßenausbaubeiträgen, führt aber über die bisherigen Härtefallregelungen hinaus weitere Tatbestände ein, die die Zahlungsverpflichtung „flexibilisiert“. Sofern das die Möglichkeit einer Erhebung nach lokalem Belieben eröffnen sollte, wird es zu einer Erhebung nach Kassenlage kommen. Während finanzstarke Städte und Gemeinden ihre Bürger ggf. mehr entlasten können, müssen finanzschwache Kommunen die Beiträge weiter erheben bzw. werden – wenn sie unter der Kuratel eines haushaltssicherungs- bzw. Haushaltssanierungskonzeptes stehen – sogar von der Kommunalaufsicht dazu gedrängt, an das Maximum der Forderungsmöglichkeit zu gehen. Muss eine Gemeinde plötzlich ein Haushaltskonsolidierungskonzept aufstellen bzw. kann es auflösen, dann ergibt zudem das Problem, dass es auch innerhalb einer Gemeinde in zeitlicher Hinsicht zu einer Ungleichbehandlung der Einwohner kommen könnte. Eine solche Zwei-Klassen-Gesellschaft darf es nicht geben. Deshalb trägt der Gesetzgeber die Verantwortung dafür, die Bestimmungen zu den Erhebungsgrundlagen und zum Verfahren so präzise auszuformulieren, dass eine Gleichbehandlung aller Bürger gewährleistet ist, die von den Kommunen zwingend umzusetzen ist.

Insofern verbietet sich erst recht eine Öffnungsklausel, die die Erhebung vollständig der kommunalen Selbstverantwortung überlässt. Deshalb kann es hier nur heißen: ganz oder gar nicht!

1.2 Finanzierungsprinzipien: Äquivalenz und Subsidiarität

In Zeiten, in denen es angesichts des öffentlichen Drucks offenbar einigen Ländern nicht schnell genug geht, die Straßenausbaubeiträge abzuschaffen, ist es der Landesregierung hoch anzurechnen, dass sie die Grundprinzipien der Finanzierung öffentlicher Aufgaben nicht ohne Not über Bord werfen will. Es ist vielleicht populär, Entlastungen für die Bürger zu fordern. Es reicht aber nicht, die Finanzierungsverantwortung einfach nur auf andere abzuschieben. Wer fordert, das Land solle die Kosten der Straßenausbaubeiträge übernehmen, muss auch sagen, woher das Land das Geld nehmen

soll, welche Aufgaben beim Land dafür zu kürzen sind oder wo das Land sogar den Kommunen an anderer Stelle dafür Geld entziehen kann. Auch die aktuell gute Einnahmesituation aller staatlichen Ebenen ist kein Grund, dauerhaft die Finanzierung zu übertragen oder gar die Einnahme grundsätzlich abzuschaffen, wie es beispielsweise der Eigentümerverband Haus & Grund noch Ende August diesen Jahres auch noch für die Grundsteuer gefordert hat und meinte, der Bund könne es sich derzeit ja leisten, den Kommunen die 14 Milliarden doch zu überweisen.¹

Unzeitgemäß?: Nur weil die Straßenausbaubeiträge eine lange Geschichte haben (Preußischen Kommunalabgabengesetz vom 14.07.1893, Reform in NRW zum 01.01.1970) sind sie deshalb nicht unzeitgemäß.² Jenseits aller historischen Änderungen bleiben das Äquivalenzprinzip wie auch das Subsidiaritätsprinzip, auf das die Straßenausbaubeiträge gründen, Grundpfeiler der Finanzierung öffentlicher Aufgaben. Kann eine Leistung bzw. ein Vorteil einem Nutzer direkt zugeordnet und abgerechnet werden, dann ist dieser Weg einer anonymen und möglicherweise nicht zweckgebundenen Steuer- oder Zuweisungsfinanzierung vorzuziehen. Gerade die enge Beziehung zwischen Bürger und Gemeinde stärkt sowohl die Verantwortlichkeit der Gemeinde für eine effiziente Aufgabenerfüllung als auch das Interesse des Bürgers an seiner Gemeinde bzw. verhindert übermäßige Ansprüche an die Gemeinde.³ Nur in Ausnahmefällen wird von diesem Prinzip abgewichen, so etwa im Bildungswesen (Chancengerechtigkeit). Wer also für die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge eintritt, kann nicht auf „unzeitgemäß“ plädieren, sondern muss gewichtige gesellschaftspolitische Gründe dafür anführen, dass nicht der klar identifizierbare Nutzer einer Leistung, sondern die Allgemeinheit – also wir alle – dafür aufkommen sollen.

Grundbedürfnisse und Recht auf Teilhabe: Der allgemeine Verweis auf die Erfüllung menschlicher Grundbedürfnisse (Daseinsvorsorge) und insbesondere der Versuch, die Begrifflichkeit des „Rechtes auf Teilhabe“, wie sie beispielsweise beim Bildungs- und Teilhabegesetz die Chancengerechtigkeit für Kinder und Jugendliche aus sozial schwachen Familienverhältnissen gewährleisten soll oder wie damit Menschen mit Behinderungen die Möglichkeit zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben gegeben wird, auf die Straßenausbaubeiträge zu übertragen,⁴ und hierbei auf ein „neues Verständnis des

1 Vgl. Haus und Grund will Grundsteuer abschaffen. In Franfurter Allgemeine v. 28.08.2019, online unter <<https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wohnen/eigentuemerverband-haus-grund-will-die-grundsteuer-abschaffen-16355360.html>> (Abruf: 30.10.2019).

2 Vgl. Bund der Steuerzahler NRW: Stellungnahme zur Anhörung im Ausschuss für Heimat, Kommunes, Bauen und Wohnen und im Verkehrsausschuss am 7. Juni 2019 zum „Gesetz zur Abschaffung von Straßenbaubeiträgen“ – Gesetzentwurf der SPD-Fraktion vom 06.11.2018 – vom 24. Mai 2019. Landtag: Stellungnahme 17/1546, S. 2.

3 Vgl. etwa ZIMMERMANN, H. (2016): Kommunal финанzen. Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft. 3., überarb. Aufl. Berlin, S. 20 u. 114 ff. (= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 235). - SCHWARTING, G. (2019): Der kommunale Haushalt. 5., völlig neu bearb. und wesentl. erweiterte Aufl., Berlin, S. 137 ff. (= Finanzwesen der Gemeinden, Bd. 2).

4 Vgl. Bund der Steuerzahler NRW: Stellungnahme zur Anhörung ... 7. Juni 2019, Stellungnahme 17/1546, S. 2 f.

Sozialstaatsprinzip⁵ abzuheben, ist gerade hier abwegig, denn es geht ja nicht um einen generellen Nachteilsausgleich, sondern um Werterhaltung und Fortbestand der Nutzungsmöglichkeiten. Das Sozialstaatsprinzip findet bei Straßenausbaubeiträgen seine Anwendung in den Härtefallregelungen (s. dazu weiter unten). Mit einer Abkehr vom Äquivalenzprinzip würden die Verantwortlichkeiten verwischt.

Leistungsfähigkeitsprinzip: In gleicher Weise kann auch nicht die mangelnde Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit der Immobilieneigentümer bei der Abrechnung von Straßenausbaubeiträgen kritisiert werden. Die Anwendung des Leistungsfähigkeitsprinzips bezieht sich auf andere Tatbestände wie beispielweise auf die Besteuerung der Einkommen nach der Leistungsfähigkeit und erfolgt insbesondere auf der Ebene des Gesamtstaates, der dann auch für eine Umverteilung im Rahmen des Sozialstaatsprinzips zuständig ist. Verfügen Grundstücks- und Immobilieneigentümer nur über geringe Einkommen, greift das Leistungsfähigkeitsprinzip bei deren Einkommensbesteuerung, die für sie mit geringeren Steuersätzen erfolgt. Ansonsten ist das Äquivalenzprinzip ein wesentlicher Grundsatz und hat auch Vorrang vor dem Leistungsfähigkeitsprinzip.⁶ Auf der kommunalen Ebene mit ihrem hohen Bestand an Pflichtaufgaben geht es aber vor allem um eine effiziente Allokation, d. h. um die dezentral vorteilhafte Bereitstellung öffentlicher Güter.⁷ Für den vorliegenden Fall kommunaler Aufgabenerfüllung ist also die Anwendung des Leistungsfähigkeitsprinzips auszuschließen. Vielmehr sind für sehr spezifische Situationen Härtefallregelungen vorzusehen, damit Eigentümer von der Zahllast nicht erdrückt werden. Das macht die Betroffenen nicht zu Bittstellern, denn sie haben im Rahmen der gesetzlichen Regelungen einen rechtlichen Anspruch auf eine Abänderung der Zahllast.

Wollte man das Leistungsfähigkeitsprinzip bei Straßenausbaubeiträgen wirklich zur Anwendung bringen, hieße das im Übrigen, den Straßenausbaubeitrag an der Einkommenssituation der Anlieger ausrichten zu müssen. Abgesehen von dem damit verbundenen Verwaltungsaufwand und dem zu erwartenden Widerstand der Betroffenen bei der Offenlegung ihrer finanziellen Verhältnisse, würde eine leistungsfähigkeitsbezogene Abrechnung die Umverteilung von Zahllasten innerhalb einer Nachbarschaft bedeuten – mit entsprechenden Folgen für die „gute“ Nachbarschaft. Das Leistungsfähigkeitsprinzip ist hier also fehl am Platze.

Vorteilsausgleich: Mit den – unstrittigen, nach Baugesetzbuch zu erhebenden – Erschließungsbeiträgen zahlen Grundstückseigentümer erstmals die Kosten der infrastrukturellen Nutzungsaufbereitung, die notwendig ist für die Nutzung ihrer Grundstücke und damit auch zu deren Wert bzw. Wertsteigerung beitragen. In der Folge tragen die Kommunen die Verantwortung für die Unterhaltung bzw. Instandhaltung der Infrastruktur. Irgendwann ist aber die Abnutzung jeder Infrastruktur durch Reparaturen nicht mehr aufzufangen. Dann ist sie gänzlich zu erneuern und gegebenenfalls um zusätzliche Bedarfe zu ergänzen und auch auf den neusten Stand der Verkehrstechnik zu brin-

5 Vgl. ebd., S. 3.

6 Vgl. ZIMMERMANN, H. (2016): Kommunal финанzen, a. a. O. S. 114.

7 Vgl. ebd., S. 7-15.

gen, um die Nutzung weiter zu gewährleisten und auch um die Werte der Grundstücke damit zu erhalten. Die Grunderneuerung, die ja nicht alle Jahre, sondern in der Regel nach mehreren Jahrzehnten erfolgt, ist somit das Instrument, das den Nutzen- und Wertgewinn der Ersterschließung, der durch Abnutzung gesunken war, wiederherstellt. Damit müssen Immobilienbesitzer genauso rechnen wie mit der Dachsanierung ihres Hauses nach mehreren Jahrzehnten oder dem Ersatz einer Heizungsanlage.

Anlieger werden dabei nur entsprechend ihrem Nutzungsanteil herangezogen. Der darf bei Straßen aber nicht kleingerecht werden, indem man die Nutzung nur auf seine eigene Mobilität bezieht. Zur persönlichen Nutzung hinzuzurechnen sind Besucher aber auch Lieferdienste, die wegen einer Bestellung kommen. Eine Zunahme des Lieferverkehrs durch den wachsenden Onlinehandel kompensiert dabei vielfach den eigenen Weg zum Händler. Müllentsorgung, Rettungsdienste und Feuerwehr müssen bei Bedarf ebenfalls die anliegenden Grundstücke erreichen können. Weil nicht jede Anliegerstraße eine Sackgasse ist, bei der der direkte Nutzungsanteil naturgemäß sehr hoch ist, kommt es darauf an, den Anteil der Nutzung durch die Allgemeinheit von der privaten Nutzung abzugrenzen – was zugegeben einen hohen Aufwand verursacht, aber auch durch viele Gerichtsentscheidungen abgesichert ist. Den eigenen Nutzungsanteil bzw. die eigene Verantwortung hier für die Grunderneuerung abzustreiten, kann deshalb sachlich nicht begründet werden. Ihn mit Verweis auf das Sozialstaatsprinzip abzuschieben verwässert das Sozialstaatsprinzip.

Geringfügigkeit: Der Verweis darauf, dass es sich doch, gemessen am Landeshaushalt, um eine vergleichsweise kleine Summe handelt, ist zwar richtig. Allerdings bestehen der Landeshaushalt wie auch die Kommunalhaushalte aus vielen kleinen Summen, die bezahlt werden müssen. Darüber hinaus vergeht keine Woche, in der nicht andere Interessengruppen bzw. von anderen Problemen Betroffene ebenfalls Forderungen nach Entlastungen stellen (s. o. Abschaffung der Grundsteuer) oder neue Aufgaben einfordern. Politik braucht also Grundsätze, nach denen sie Entscheidungen über Aufgaben und Finanzierungspflichten trifft. Es ist zudem befremdlich, wenn der Bund der Steuerzahler hier als Alternative auch die Forderung nach einer Erhöhung der Steuerquote unterstützt,⁸ weil dieser nicht müde wird, eine Senkung von Steuern und Abgaben zu fordern.

Grundprinzipien bewahren: Der Verweis auf die Grundprinzipien der öffentlichen Aufgabenfinanzierung mag zwar in dieser Debatte vielen als theoretisches Gerede vorkommen. Aber eine Loslösung von ihnen würde auch vielen anderen Interessen Tür und Tor öffnen und damit die Stabilität der öffentlichen Finanzen, die wir gerade dabei sind, wiederzuerlangen, in Frage stellen. Insbesondere die Kommunen im Aktionsbündnis „Für die Würde unserer Städte“ haben ein großes Interesse an der Wiederherstellung eines soliden Gemeindefinanzsystems, denn die Folgen einer nicht am Konnexitäts-

8 Schreiben des Bund der Steuerzahler NRW vom 19. September 2019 an den Präsidenten des Nordrhein-Westfälischen Landtags. In: Unterrichtung durch den Präsidenten des Landtags: Volksinitiative gem. Artikel 67 der Landesverfassung: Eingang des Antrags und der gesammelten Unterschriften der Volksinitiative mit der Kurzbezeichnung „Straßenbaubeiträge abschaffen“. Landtags-Drucksache 17/7482, S. 2.

prinzip – auch so ein Grundsatz – ausgerichteten und damit unterfinanzierten Übertragung von Aufgaben haben wir deutlich zu spüren bekommen – Folgen, die auch gerade die Bürger in unseren finanzschwachen Städten stark spüren und die in der Diskussion über die Straßenausbaubeiträge (z.B. unterlassene Instandhaltungen) auch eine Rolle spielen.

Reformbedarf: Das heißt nicht, dass bei den Straßenausbaubeiträgen alles gut ist und es so bleiben muss, wie es ist. Aber die Art und Weise der Diskussion darüber ist zu pauschal und einseitig. Es mag Gründe für die Abschaffung der Straßenbaubeträge geben. Für den grundsätzliche Verzicht auf die Äquivalenzorientierung gibt es aber keinen Grund. Die Diskussion um die Straßenausbaubeiträge konzentriert sich sachgerecht auf folgende Fragen:

- Wie können soziale Problemlagen und auch besondere Grundstückslagen und -zuschnitte im Rahmen von gegebenenfalls erweiterten Härtefallregelungen berücksichtigt werden?
- Wie kann die einmalig hohe Zahllast durch zeitliche Streckung – auch im Sinne eines jährlichen Nutzungsäquivalentes – gemindert werden.
- Wie kann durch eine frühzeitigere und bessere Information vor und bei Bauvorhaben auch ein höheres Maß an Transparenz bei den Straßenausbaubeiträgen erreicht werden?
- Ist die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen überhaupt wirtschaftlich?

2 Entlastung, Administrierbarkeit und Wirtschaftlichkeit der Erhebung

2.1 Förderprogramm des Landes

Wenngleich das Land am grundsätzlichen Prinzip der äquivalenzorientierten Erhebung der Straßenausbaubeiträge richtigerweise festhält, will es doch die Belastung der Betroffenen mit einem Förderprogramm senken. Dazu sollen jährlich 65 Mio. Euro bereitgestellt werden. Das entspricht in etwa der Hälfte des gegenwärtigen Aufkommens an Beiträgen für Gemeindestraßen.⁹ Das mag die öffentliche Diskussion möglicherweise entschärfen, ist aber auch ein erster Schritt der Abkehr vom Äquivalenzprinzip und gibt ferner dem Argument der Geringfügigkeit hinsichtlich der restlichen, bei den Betroffenen verbleibenden Zahllast neue Nahrung.

Da das Förderprogramm nicht Bestandteil des hier behandelten Gesetzentwurfes zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes ist, ergeben sich mehrere Probleme:

- Es können Ungerechtigkeiten entstehen, weil etwa der Förderbetrag nicht für alle Maßnahmen ausreicht.

⁹ Beiträge für Gemeindestraßen erzielen in den Jahren 2013 bis 2017 in Nordrhein-Westfalen machten in den Jahren von 112 bis 130 Mio. Euro. (Quelle: IT.NRW, Landesdatenbank – kommunale Rechnungsergebnisse).

- Der Landesgesetzgeber muss den Förderbetrag dem künftigen Straßenbaubedarf und auch den Preissteigerungen im Bausektor sukzessive anpassen, um seine Entwertung zu vermeiden. Ohne dem ergäbe sich zudem eine Ungleichbehandlung der betroffenen Bürger im Zeitverlauf. Mit den Jahren würden die verbleibenden Zahllasten wieder größer werden.
- Eine Ungleichbehandlung ergibt sich ohnehin im Vergleich zu denjenigen, die angesichts der notwendigen Stichtagsregelung nicht von der Vergünstigung profitieren können.
- Das Förderprogramm erfordert zusätzlich zur weiter notwendigen Beitragsabrechnung einen zusätzlichen Aufwand. Dabei ist derzeit noch unklar, was der konkrete Fördergegenstand ist wie die Förderung beantragt werden soll.

Insofern sind hinsichtlich des Förderprogramms noch viele Fragen offen. Die Förderrichtlinien sollten aber geklärt sein, wenn das Kommunalabgabengesetz verabschiedet wird. Zudem müsste für das Förderprogramm eine in die Zukunft gerichtete Verbindlichkeit in das Kommunalabgabengesetz aufgenommen werden, um es auch gegen kurzfristige Kürzungen oder eine Streichung abzusichern.

2.2 Sozialer Ausgleich ist wichtig und auch zentraler Bestandteil unserer Verfassung

In der Diskussion über die Straßenausbaubeiträge spielt die Frage der finanziellen Überlastung der Betroffenen eine sehr große Rolle. Hier wird oft mit Fallbeispielen argumentiert, die auch ich persönlich als dramatisch wahrnehme. Denn wie es der Bürgermeister der Stadt Erndtebrück, Herr Henning Gronau, bereits in seiner Stellungnahme zur Anhörung am 7. Juni 2019 formuliert hat, dürfen „Bürgerinnen und Bürger durch Straßenausbaubeiträge nicht in eine existenzbedrohende Lage gebracht werden“.¹⁰

Das sollte in der Vergangenheit durch Härtefallregelungen vermieden werden. Wenn diese nicht ausreichen, dann kann darüber diskutiert werden, wie eine sozialverträglichere Abrechnung von Straßenausbaubeiträgen aussehen kann. Aber es kann nicht darum gehen, aus diesem Grund alle Zahlungspflichtigen von der Abgabe zu befreien. Das wäre sozial ebenfalls ungerecht, denn es begünstigt einkommensstarke Grundstücks- und Immobilieneigentümer, möglicherweise auch solche in Sackgassen. Diese melden sich verständlicherweise in der Debatte nicht zu Wort.

In Wuppertal sind im Jahr 2018 rund 500 Beitragsbescheide erlassen worden. Nur in etwa 5 % der Fälle wurden Zahlungserleichterungen beantragt und auch gewährt. Ich

¹⁰ Henning Gronau, Stadt Erndtebrück: Gesetz zur Abschaffung von Straßenausbaubeiträgen. Stellungnahme zur Anhörung im Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen und im Verkehrsausschuss“ vom 03.06.2019. Landtag: Stellungnahme 17/1576, S. 2.

gehe davon aus, dass sich das in anderen Städten und Gemeinden nicht grundsätzlich anders verhält. Deshalb kann es nur darum gehen,

- Bauvorhaben den betroffenen Bürgern frühzeitig anzukündigen,
- Härtefallregelungen transparent für jeden Bürger darzustellen und diese ggf. zu präzisieren,
- eventuell Obergrenzen für den Anliegerbeitrag, gestaffelt nach Straßenklassen, Grundstückstiefen, Lage an Straßenkreuzungen oder anderen Besonderheiten einzuführen,
- die Zahlungsverpflichtung der einmalig hohen Beträge auf einen längeren Zeitraum zu verteilen sowie
- den Zinssatz für Stundungen von Beiträgen auf ein den realen Bedingungen angepassten Zinssatz zu senken.

An diesen Stellen setzt der Gesetzentwurf der Landesregierung richtigerweise an und erweitert die Möglichkeiten zur Zahlungserleichterung in besonderen Härtefällen.

Darüber hinaus kann das Land aber auch in anderer Hinsicht aktiv werden:

- Das Land kann bestimmen, dass Zuwendungen des Landes zu Straßenausbauprojekten nicht allein auf den Aufwand angerechnet werden sollen, den die Allgemeinheit (über Steuern und allgemeine Zuweisungen) zu finanzieren hat, sondern auch auf den Anliegeranteil.
- Das Land kann zudem eine Bundesratsinitiative mit dem Ziel starten, dass Anliegerbeiträge bei selbstgenutzten Immobilien als Sonderausgaben von der Einkommensteuer abgesetzt werden können. Damit würde eine Gleichstellung gegenüber Vermietern erfolgen, die bereits heute die Straßenausbaubeiträge als sofort abziehbare Werbungskosten geltend machen können.¹¹

2.3 Gemeindliches Straßen- und Wegekonzept und verbindliche Anliegerinformation

Der Gesetzentwurf sieht verpflichtend die Erstellung eines gemeindlichen Straßen- und Wegekonzept vor, das für die Bürger frühzeitig Transparenz über Straßenbauvorgaben schaffen soll. Neben diesem Informationsinstrument, mehr soll es, weil es keine Verbindlichkeiten enthält, auch nicht sein, sollen verpflichtende Bürgerbeteiligungen bzw. Bürgerinformationen erfolgen.

¹¹ Vgl. zur steuerlichen Behandlung RUFF, E. (2018): Straßenausbaubeiträge können nicht auf die Mieter umgelegt werden. O.O., online unter <http://www.erwin-ruff.de/strassenbeitrag_mieterumlage.html> (Abruf: 28.10.2019).

Vieles davon ist in vielen Kommunen allerdings in mehr oder weniger großem Umfang bereits Praxis. Ausbaukonzepte und Prioritätenlisten für den Straßenbau sind Grundvoraussetzung für nachhaltiges Wirtschaften. Und ohne Bürgerinformationen können heute ohnehin keine Bauprojekte mehr durchgeführt werden. Die Kernfrage kann aber auch auf diese Weise nicht präzise beantwortet werden: Wie teuer wird es denn? Dafür gibt es zwei Gründe:

- Eine sichere Kostenschätzung, die ggf. auch in späteren Streitfällen von Gerichten akzeptiert werden könnte, ist gegenwärtig nicht möglich, weil vor der konkreten Projektausschreibung die Kosten nur wage geschätzt werden können. Gerade im Augenblick bewirken zudem die knappen Kapazitäten im Bausektor Preissteigerungen, die eine Übernahme der Preise aus der Vergangenheit für eine Schätzung nicht sinnvoll machen.
- Für eine sichere Kostenschätzung müsste der Planungsaufwand stark erhöht werden bzw. der Planungsstand bereits weit fortgeschritten sein, um ihn öffentlich kommunizieren zu können. Über heute ggf. bestehende Prioritätenlisten hinaus müsste die Abstimmung über den mittelfristigen Straßen- und Wegeausbau viel intensiver sowohl innerhalb der beteiligten Verwaltungsteile (ggf. auch kommunaler Infrastrukturunternehmen) und auch gegenüber den politischen Gremien erfolgen. Kommt es dann, wie in der Vergangenheit aus Machbarkeitsgründen öfters geschehen, zu zeitlichen Planänderungen, würden auch die Kostenschätzungen hinfällig. Insofern ist der zusätzliche Nutzen für den Bürger, der insbesondere daran interessiert sein dürfte, wenn er wieviel zu bezahlen hat, begrenzt, der zusätzliche Aufwand dürfte aber hoch sein.

Das Ziel frühzeitig und verständlich zu informieren und ggf. auch Mitwirkungsmöglichkeiten für die Anlieger zu eröffnen, kollidiert dabei ohnehin mit der Erwartung vor Ort, Konkretes zu erfahren.

Letztendlich ist zurzeit auch unklar, ob von dem geplanten Straßen- und Wegekonzept auch Kanalbaumaßnahmen betroffen sind.

Die Idee eines nach für alle Kommunen einheitlichen Verfahrens aufgestellten Straßen- und Wegekonzeptes ist aber unabhängig von der Frage der Straßenausbaubeiträge in einer ganz anderen Hinsicht hochspannend und deshalb von der Landesregierung weiterzuverfolgen. Im Zusammenhang mit der spätestens ab dem Jahr 2009 eingeführten Doppik ist es ohnehin notwendig, über das Inventar Buch über die Straßen aber auch alle anderen Infrastruktureinrichtungen zu führen. Mit den jährlichen Abschreibungen wird zudem der Substanzverzehr sichtbar gemacht. Darüber hinaus dürften alle Städte und Gemeinden auch jetzt schon Prioritätenlisten über notwendige Ersatzmaßnahmen haben.

Systematisch zusammengeführt ließe sich also auch über die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung hinaus ein Instrument entwickeln, mit dem Straßenunterhaltungs- und -erneuerungsmaßnahmen (das gilt auch für andere Infrastruktureinrichtungen)

langfristig im Blick gehalten und fiskalisch bewertet werden können. Es wäre erkennbar, wann eine Straße abgeschrieben wäre, mit welchen Erhaltungsmaßnahmen die Nutzungsdauer verlängert werden kann und wann somit die Anlieger mit einer Beitragserhebung rechnen könnten. Investitions- und Unterhaltungsstaus, wie sie derzeit abgearbeitet werden müssen, ließen sich also vermeiden, wenn dieser Teil des kommunalen Finanzbedarfs sichtbar würde. Gleichwohl müsste dann auch die Verbindlichkeit solcher Instrumente geklärt werden. Substanzerhalt als explizit definierte kommunale Pflichtaufgabe könnte nicht mehr mit einem nach Kassenlage verbleibendem Finanzrest des laufenden Haushalts erfolgen.

Die Stadt Köln hat für eine bedarfsgerechte und langfristig tragfähige Infrastrukturfinanzierung mit wissenschaftlicher Unterstützung¹² entsprechende Grundlagen gelegt. An diese Erfahrungen ließe sich anknüpfen, wenn die Landesregierung ein für alle Kommunen einheitliches Muster für ein Straßen- und Wegekonzept bzw. ein Infrastrukturkonzept erstellen will, das mehr sein kann, als ein einfaches Informationsinstrument für Anlieger. Der Aufwand wäre zwar auch höher. Der Nutzen würde aber weiter reichen.

2.4 Wirtschaftlichkeit der Beitragserhebung

Ein wesentlicher Kritikpunkt an der Beitragserhebung ist der hohe damit verbundene Verwaltungsaufwand. In Wuppertal liegt er derzeit bei 50 bis 60 %. Das liegt an der komplexen Materie, die, um rechtssichere Bescheide zu erstellen, eine entsprechend sorgfältige Aufbereitung der Kosten und der individuellen Zurechnung auf die Grundstücke sowie eine ebenso sorgfältige Bearbeitung von Einsprüchen und Anträgen auf Härtefallregelungen erfordert. Nicht zu vergessen sind ferner Kosten, die bei nicht beizulegenden Streitfällen durch Verwaltungsgerichtsverfahren sowohl bei den Kommunen als auch beim Land entstehen.

Die in dem Gesetzentwurf der Landesregierung vorgesehene Einführung eines transparenten Straßen- und Wegekonzeptes, das mindestens alle zwei Jahre fortgeschrieben werden soll, würde den kommunalen Aufwand weiter erhöhen und damit das Aufwand-Ertrags-Verhältnis zusätzlich verschlechtern. Gleiches gilt für zusätzlich verpflichtende Anliegerversammlungen. Die Erarbeitung von detaillierten Planungsinformationen und die Vorbereitung solcher Veranstaltungen, wie auch die Bearbeitung späterer Nachfragen erfordern einen deutlich höheren Personalaufwand. Diesbezüglich stellt sich auch die Frage, in welchem Umfang aus der Erörterung der Planungen mit den Anliegern auch Mitwirkungsrechte eingefordert werden und der Planungsaufwand weiter ansteigt.

¹² Vgl. SCHNEIDER, S./GOERL, C.-A./THÖNE, M. (2014): Generationengerecht und handlungsfähig bei leistungsfähiger Infrastruktur. Ansatzpunkte für eine nachhaltige Finanzplanung im Konzern Stadt – Das Beispiel der Stadt Köln Ergebnisse einer Vorstudie. Berlin. (= DIFU-Impulse, Bd. 3). – SCHNEIDER, S./MARUDA, T./KOLDERT, B./THÖNE, M. (2018): Leistungsfähige Infrastruktur generationengerecht finanziert. Das Beispiel der Stadt Köln. Realisierungsschritt 1: Datengrundlagen, Bedarfsermittlung, Tragfähigkeit. Im Auftrag der Stadt Köln. Berlin u. Köln.

Der Gesetzentwurf sieht für solche Anliegerveranstaltungen zwar eine Geringfügigkeitsgrenze vor. Diese bleibt aber unbestimmt. Vielmehr wird es in das Ermessen der Kommunen gelegt, wie sie zwischen Praktikabilität und Herstellung einer gebotenen Transparenz entscheidet. Damit ist der Streit aber vorprogrammiert. Im Zweifel finden dann mehr Informationsveranstaltungen als notwendig statt, was wiederum die Verfahrenskosten erhöht.

Ferner ist davon auszugehen, dass auch die zusätzlichen Maßnahmen zur Vermeidung einer möglichen wirtschaftlichen Überforderung von Beitragspflichtigen den Abrechnungsaufwand ebenfalls erhöhen werden, die Einnahmen aber sinken lassen. Ob damit die Zahl der gerichtlichen Streitfälle sinkt, wage ich dennoch zu bezweifeln, da ein Zuwachs an Regeln und Bestimmungen auch mehr Angriffspunkte liefert. Diese werden dann nicht von denen aufgegriffen, die durch die Neuregelung entlastet werden, sondern von denen, die knapp neben einer Anspruchsberechtigung liegen. Es verschiebt sich also nur die Grenze für den Streitansatz bei zudem höherer Regelungsdichte.

Da nun das Land mit einem Förderprogramm in Höhe von jährlich 65 Mio. Euro rund die Hälfte der Straßenausbaubeiträge übernehmen will, verschlechtert sich das Verhältnis von Abrechnungsaufwand und dann noch verbleibender Zahlungsverpflichtung der Anlieger weiter. Wenn mit dem Förderprogramm auch noch zusätzlicher Verwaltungsaufwand verbunden ist (Anträge, weitere Abrechnungen etc.), wird eine Abrechnung der Beiträge aus wirtschaftlichen Überlegungen immer fraglicher.

Angesichts der mit dem Gesetz implementierten Tendenz, den Verwaltungsaufwand weiter zu erhöhen, fällt die Abwägung zugunsten der Beibehaltung des äquivalenzorientierten Straßenbaubeitrages immer schwerer.¹³ Sinnvoll wäre es daher, das gesamte Abrechnungsverfahren auf den Prüfstand zu stellen und auf Möglichkeiten zur Vereinfachung und Pauschalierung zu untersuchen und die Straßenausbaubeiträge unter Wahrung des Äquivalenzprinzips und der Kostenwahrnehmbarkeit bei Bürgern auf einem dann möglicherweise auch reduzierten Niveau beizubehalten.

3 Abschließende Bemerkung

Dass Straßenerneuerungsmaßnahmen notwendig sind, steht außer Frage. Dass das bezahlt werden muss, ist ebenso unstrittig. Dass diejenigen, die Leistungen bzw. Vorteile direkt in Anspruch nehmen oder den größten Nutzen haben, dazu ihren Beitrag leisten müssen, sollte eigentlich selbstverständlich sein. Eine Abkehr vom Äquivalenzprinzip in der Kommunalfinanzierung ist deshalb grundsätzlich abzulehnen. Ausnahmen von diesem Prinzip bedürfen guter Gründe.

¹³ Für die Erhebung von Gebühren und Beiträgen gelten bestimmte Grundsätze (Gleichbehandlung, systemgerecht, zweckdienlich, praktikabel etc.). Das Land Rheinland-Pfalz hat darüber hinaus auch die Erhebung selbst dem Wirtschaftlichkeitsprinzip unterworfen, so dass auf eine Erhebung verzichtet werden kann, wenn die Kosten der Einziehung ein Missverhältnis zum Ertrag aufweisen. Vgl. SCHWARTING, G. (2019): Der kommunale Haushalt, a. a. O., S. 137.

Die in der Diskussion vorgebrachten Einwände sozialer bzw. wirtschaftlicher Überforderung können keine Abkehr von diesem Prinzip begründen, weil es sich um explizit ausgewählte Einzelfälle handelt, die nicht die Regel sind. Für diese Fälle gibt es Härtefallregelungen. Wenn es einen Bedarf gibt, diese Härtefallregelungen auszuweiten, dann hat der Landesgesetzgeber hier den richtigen Weg eingeschlagen.

Die vom Gesetzgeber vorgeschlagenen Maßnahmen bedeuten aber in der Summe einen höheren Verwaltungsaufwand. Angesichts der ohnehin hohen Verwaltungskosten wird dadurch das Ertrags-Aufwands-Verhältnis immer ungünstiger. Da das Land nun rund die Hälfte der Anliegerbeiträge über ein Förderprogramm finanzieren will, wird die Relation von Abrechnungsaufwand zu den verbleibenden Zahllasten der Beitragspflichtigen noch ungünstiger bzw. das Argument der Geringfügigkeit gewinnt an Gewicht. Wird das Erhebungs- und Abrechnungsverfahren nicht radikal vereinfacht, stellt sich dann tatsächlich aus wirtschaftlichen Überlegungen die Frage nach der Berechtigung der Straßenausbaubeiträge. Dann muss der Ersatz der entfallenden Finanzmittel hinsichtlich Volumen, Zuweisungsart und Verteilungsverfahren grundsätzlich diskutiert werden. Insbesondere finanzschwache Kommunen benötigen einen adäquaten Ausgleich für die Mindereinnahmen.

Ich sehe mit Sorge, wie viele Ansprüche zunehmend durch Steuern finanziert werden sollen. Zugleich sehe ich auch, dass alle Welt die „immer zu hohen Steuern“ beklagt und sich als „Melkkuh des Staates“ sieht oder von „Abzocke“ spricht. Die immer zu hohen Steuern wurden in der Steuerreform 2001 deutlich gesenkt. Das hat in allen Kommunen zu massiven Steuerausfällen geführt und war damit selbst in Kommunen, die bis dahin einigermaßen klar kamen, der Auslöser für die Aufnahmen von Kassenkrediten. Für finanzschwache Kommunen hatte es schwerwiegende Folgen, an denen sie bis heute zu tragen haben – und ihre Bürger beispielsweise in hohen Belastungen aus der Grundsteuer B. Wer also Entlastung fordert, muss den Ausgleich dafür an anderer Stelle konkret benennen.

In Wuppertal hätte der Hebesatz der Grundsteuer B – die die Grundeigentümer ja ebenfalls abgeschafft haben wollen (s. o.) – im Jahr 2018 um 6,5 Prozentpunkte angehoben werden müssen, um die Einnahmen aus Straßenausbaubeiträgen von 792 000 Euro zu ersetzen. Pro Einwohner, d. h. Immobilienbesitzer wie dann auch Mieter, wäre das ein Betrag von 2,24 Euro gewesen, für eine vierköpfige Familie knapp 10 Euro – für das ganze Jahr wohlgemerkt. Wenn es dabei bliebe, wäre dieser Jahresbeitrag für die Familie wohl zu verkraften. Aber zu Recht weisen uns die Bürger immer wieder darauf hin, dass die vielen Kleinbeträge, die neben diesem besonderen Zahlbetrag ja ebenfalls immer wieder zusätzlich bezahlt werden müssen, am Ende auch eine große Summe ausmachen. Geringfügigkeit scheidet auch hier als Argument aus. Und der Hebesatz der Grundsteuer B liegt in Wuppertal ohnehin bereits bei 620 Prozent.

Wenn das Land den Einnahmefall von 130 Mio. Euro vollständig übernehmen würde, wäre das je Einwohner auch „nur“ 7,26 Euro. Aber auch dort bleibt es ja dabei nicht allein. Die steigenden Aufwendungen für Polizei und Justiz, für die Bildung oder die Zuschüsse zur Kindertagesbetreuung zählen ebenfalls.

Vor diesen Hintergrund wäre es sinnvoll, das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Straßenausbaubeiträge einschließlich der Gesetzesänderungen einmal zu ermitteln, um auf Basis einer umfassenden Wirtschaftlichkeitsbetrachtung eine Entscheidung über das Fortbestehen oder die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge bzw. über Alternativen dazu herbeizuführen. Ordnungspolitisch besteht jedenfalls für eine Abschaffung keine Grundlage.