

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/1119

A02, A07



Bund der Steuerzahler
Nordrhein-Westfalen e.V.

BUND DER STEUERZAHLER • Postfach 14 01 55 • 40071 Düsseldorf

Schillerstraße 14
40237 Düsseldorf

Telefon 0211 99 175-0
Telefax 0211 99 175-53

info@steuerzahler-nrw.de

www.steuerzahler.de/nrw

08. Dezember 2023

Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung des

Ausschusses für Heimat und Kommunales am 12. Januar 2024 zum

Gesetzentwurf der Landesregierung zur Abschaffung der Beiträge für den Ausbau kommunaler Straßen im Land Nordrhein-Westfalen (Kommunalabgaben-Änderungsgesetz Nordrhein-Westfalen - KAG-ÄG NRW), Drucksache 18/6414

Bewertung des Gesetzentwurfes

Die geplante gesetzliche Abschaffung des Straßenausbaubeitrages begrüßt der Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e.V. (BdSt NRW) ausdrücklich. Nachdem die Bürgerinnen und Bürger in den letzten Jahren bereits über ein Förderprogramm von den teils horrenden Beiträgen entlastet wurden, kann der Landtag mit dem vorliegenden Gesetzentwurf für Rechtssicherheit für alle Eigentümerinnen und Eigentümer einer Immobilie sorgen. Damit folgt Nordrhein-Westfalen dem Beispiel zahlreicher anderer Bundesländer, die bereits in den Jahren zuvor die Erhebung des Straßenausbaubeitrages eingestellt haben. Für eine breite Entlastung der Bürgerschaft sollte allerdings die derzeitige Stichtagsregelung verändert werden, um auch in dieser Hinsicht der Forderung der Volksinitiative zu entsprechen.

Ein wichtiger Grund für die Forderung nach Abschaffung der Straßenausbaubeiträge waren für die Volksinitiative „Straßenbaubeitrag abschaffen!“ auch die hohen Bürokratiekosten, die im Zuge der Erhebung anfallen. Diese werden mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf leider zum Teil fortbestehen. Um die Verwaltung künftig sowohl auf der Ebene der Kommunen als auch des Landes deutlich zu entlasten und Steuergelder einzusparen, sollte geprüft werden, ob für die Abwicklung der Ausgleichszahlungen an die Städte und Gemeinden eine bürokratiearme Lösung gewählt werden kann. Der BdSt NRW schlägt in diesem Zusammenhang vor, parallel zur Abschaffung des Straßenbaubeitrages die Aufwands- und Unterhaltungspauschale im Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) adäquat zu erhöhen.

Rückblick

Vor gut fünf Jahren startete der Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen eine Volksinitiative zur Abschaffung der Beiträge für den Ausbau kommunaler Straßen. Nach der deutlichen Zunahme von Anfragen zum Straßenausbaubeitrag aus dem Kreis der Mitglieder und der Bürgerschaft, dem stetigen Anstieg des Bürgeranteils sowie der Abschaffung des Beitrages in anderen Bundesländern entschied sich der BdSt NRW für den Start einer Volksinitiative. Sie wurde mit fast einer halben Millionen Unterstützerinnen und Unterstützern die größte Volksinitiative, die es je in Nordrhein-Westfalen gegeben hat. Die hohe Anzahl der Unterzeichnerinnen und Unterzeichner dokumentierte eindrucksvoll, dass es sich bei den Straßenbaubeiträgen gerade nicht um ein Problem einiger weniger Immobilienbesitzer handelte. Vielmehr wurde deutlich, dass eine Vielzahl von Menschen in großer Sorge um die weitere Finanzierung des Grundbedürfnisses „Wohnen“ war – und nach wie vor ist.

Deshalb ist es folgerichtig, dass die Landesregierung der Forderung so vieler Menschen mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf jetzt nachkommen möchte. Nach der Auflage des Förderprogramms im Jahr 2020, welches die Bürgerinnen und Bürger NRWs zunächst hälftig und seit 2022 vollständig entlastete, kann die schwarz-grüne Koalition mit dem Gesetzesentwurf den Beitrag gesetzlich verankert endgültig abschaffen und dauerhaft Rechtssicherheit schaffen.

Abschaffung des Straßenausbaubeitrages ist richtig

Die für die Abschaffung sprechenden Gründe sind vom BdSt NRW im Zuge der Volksinitiative, etwa bei Anhörungen im Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen, mehrfach vorgetragen worden. Der Bund der Steuerzahler NRW bewertet die Straßenausbaubeiträge als eine unzeitgemäße Abgabe. Sie geht bekanntlich auf das Preußische Kommunalabgabengesetz von 1893 zurück. Dieses Gesetz legte die Annahme zugrunde, dass den Grundstückseigentümerinnen und Grundstückseigentümern durch den Ausbau einer Straße besondere wirtschaftliche Vorteile erwachsen würden. Dieser besondere wirtschaftliche Vorteil besteht heute nicht mehr. Die Straßeninfrastruktur im 21. Jahrhundert hat eine ganz andere Bedeutung erlangt, als sie sie noch im 19. und zum Teil im 20. Jahrhundert hatte. Für die Erfüllung menschlicher Grundbedürfnisse wie Arbeit, Wohnen, Freizeit und Gesundheit ist sie heute unverzichtbar. Wenn aber die Verkehrsinfrastruktur – wie dargelegt – im Interesse der Allgemeinheit vorgehalten wird, dann muss konsequenterweise auch ihre Finanzierung durch die Allgemeinheit erfolgen. Die Verkehrsinfrastruktur ist inzwischen ein Bestandteil der Daseinsvorsorge, auf die nicht nur Grundstückseigentümerinnen und Grundstückseigentümer angewiesen sind, sondern alle. Die kommunale Daseinsvorsorge beruht auf dem Sozialstaatsprinzip des heutigen Grundgesetzes. Es besteht somit nicht nur ein anderes gesellschaftliches, wirtschaftliches und politisches Umfeld, sondern auch ein verfassungsrechtliches. Deshalb ist die Abgabe veraltet und die kommunale Straßeninfrastruktur sollte – abgesehen von der Ersterschließung – konsequenterweise aus Steuermitteln bereitgestellt werden.

Zudem wurden Beitragszahlerinnen und Beitragszahler in ungleichem Maße an den Straßenausbauprojekten beteiligt. Uns ist bekannt, dass die Gemeindeprüfungsanstalt NRW regelmäßig in hoch verschuldeten Kommunen die Empfehlung aussprach, die Beitragssätze möglichst am oberen Rand festzusetzen. Dadurch würde der maximale Bürgeranteil generiert. Bei beitragspflichtigen Straßenausbaumaßnahmen schwingt weiterhin oft die Frage mit, ob die Kommune die aus Steuermitteln zu finanzierende Instandhaltung vernachlässigt hat, um eine beitragspflichtige Maßnahme mit einem Straßenbaubeitrag abrechnen zu können und so den Haushalt zu entlasten. Je nachdem, in welcher Kommune die Menschen in NRW lebten, wurden sie unterschiedlich stark mit Straßenausbaubeiträgen belastet. Zusammen mit immer

umfangreicheren Straßenausbaumaßnahmen sorgten die hohen Beitragssätze für Beiträge, die oft mehrere zehntausend Euro betragen. Da der Beitrag keine Rücksicht auf die Leistungsfähigkeit des Abgabeschuldners nahm, konnte er durchaus existenzbedrohend sein. Insbesondere junge Familien und Rentnerinnen und Rentner meldeten sich immer wieder beim BdSt NRW, um über die hohen Beiträge zu klagen.

Ein Ausweg für die mit hohen Beiträgen schwer belasteten Eigentümerinnen und Eigentümer war oftmals nur noch der Gang vor ein Verwaltungsgericht, was nicht selten aufgrund von fehlerhaften Beitragsbescheiden zumindest zu Teilerfolgen führte. Dies zeigt bereits die Komplexität der Erhebung dieser Beiträge auf. Eine Klage führte bei den Verwaltungsgerichten meist zu einer erstinstanzlichen Bearbeitungsdauer von bis zu 13 Monaten. Die Vielzahl von Prozessen zum Straßenausbaubeitragsrecht belasteten somit auch die Verwaltungsgerichte, womit ein weiterer Grund für die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge dargelegt ist.

Nicht nur bei den Verwaltungsgerichten führte der Straßenausbaubeitrag allerdings zu einem hohen Arbeitsaufwand, sondern vor allem auch bei den Kommunen. Es bestehen immer noch erhebliche Zweifel, ob die Erhebung der Straßenausbaubeiträge überhaupt wirtschaftlich sinnvoll war. Bei der Erhebung der Straßenbaubeiträge besteht der kommunale Verwaltungsaufwand im Wesentlichen in der Ermittlung der beitragspflichtigen Grundstücke, der Ermittlung des beitragsfähigen und umlagefähigen Aufwandes, der Ermittlung der Beitragssätze pro anrechenbarer Grundstücksfläche und der Berechnung der Beitragsforderung für die Abgabepflichtigen, um nur einige Elemente des aufwendigen Prozederes aufzuzählen. Weitere Verwaltungskosten entstanden durch Widerspruchsverfahren, Anträge auf Ratenzahlung und Vollstreckungsmaßnahmen. Außerdem mussten Kommunen auch noch vor den Verwaltungsgerichten bestehen. Die Städte und Gemeinden ermittelten den mit der Erhebung des Straßenbaubeitrags in Zusammenhang stehenden Bürokratieaufwand oft nicht. Allerdings ging der BdSt NRW 2019 auf Grundlage hochgerechneter Angaben von einzelnen Städten und Gemeinden unterschiedlicher Größenklassen und Gesprächen mit Verwaltungsexperten konservativ geschätzt von einem landesweiten Bürokratieaufwand von über 60 Millionen Euro aus. Bei einem Aufkommen von etwa 125 Millionen Euro jährlich aus Beiträgen von Bürgerinnen und Bürgern musste somit schon ungefähr die Hälfte der Einnahmen für Bürokratiekosten aufgewendet werden. Aufgrund der Tarifentwicklung im öffentlichen Dienst sind Erhebungskosten gegenüber 2019 nicht nur deutlich gestiegen, sie werden weiter erheblich steigen. In Hamburg führte die Erkenntnis der fehlenden Wirtschaftlichkeit bereits 2016 zur Abschaffung der Straßenausbaubeiträge.

In Nordrhein-Westfalen hat die Landesregierung die Bevölkerung zwar mit dem Förderprogramm kurzfristig von den Beiträgen entlastet, in der Konsequenz aber eine nochmals zusätzliche kostspielige Bürokratie geschaffen. Umso gebotener ist es, diesen Verwaltungsaufwand im Zuge der endgültigen Abschaffung der Straßenausbaubeiträge möglichst vollständig abzubauen und so die Kommunen sowie das Land und damit deren Steuerzahler zu entlasten.

Abschaffung der Bürokratie wird versäumt

Die dargelegte notwendige Abschaffung der Bürokratie wird leider mit dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht umgesetzt. In der Vorlage 18/1644 schätzt das Kommunalministerium den Personal- und Sachaufwand nach der Einführung des Gesetzes auf der Ebene des Landes und der Kommune als ungefähr gleichbleibend ein: „Der Personal- und Sachaufwand der Gemeinden und Gemeindeverbände bliebe (...) wesentlich gleich. An die Stelle des Beitragserhebungsverfahrens der Gemeinden (GV) gegenüber den Anliegern tritt das Abrechnungsverfahren über die Landeserstattung, das den gleichen Grundsätzen folgt, wie die bisherige Beitragserhebung. Der Personal- und Sachaufwand des Landes Nordrhein-Westfalen im Erstattungsverfahren (...) ist in einem gleichen Umfang zu erwarten, wie er bislang (...) nach der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen an Kommunen zur Entlastung von Beitragspflichtigen bei Straßenausbaumaßnahmen in Nordrhein-Westfalen (Förderrichtlinie Straßenausbaubeiträge) anfällt“¹.

Diese Vorgehensweise erscheint dem BdSt NRW als unnötig kompliziert und kostspielig!

Wir schlagen deshalb vor, dem Beispiel anderer Bundesländer zu folgen, welche die ausbleibenden Beiträge mit Pauschalen ausgleichen. In Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen geschieht dies bereits. Als Verteilschlüssel dient mal die Länge des Straßennetzes, mal die Siedlungsfläche der Kommunen. In Nordrhein-Westfalen würde sich anbieten, die bereits im Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) bestehende Aufwands- und Unterhaltungspauschale um die im Gesetzentwurf veranschlagten Mittel von 65 Millionen Euro zu erhöhen. Hierbei handelt es sich um eine Pauschale, die bereits einen bewährten Verteilschlüssel (Einwohnerzahl und Fläche der Kommune) anwendet, womit keine Kommune benachteiligt werden sollte. Außerdem würden alle Kommunen und das Land von erheblichen Verwaltungskosten entlastet werden, wodurch zusätzlich alle Beteiligten mehr Geld für Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur zur Verfügung hätten. Sofern die vorgesehenen 65 Millionen Euro p.a. nicht mehr ausreichen, kann der Beitrag erhöht werden. Wir regen eine gesetzlich verpflichtende jährliche Erhöhung des Beitrages gekoppelt an die Entwicklung des

¹ <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV18-1644.pdf> (Seiten 21 und 22 des PDFs)

Baupreisindexes Straßenbau in Nordrhein-Westfalen an. Zusätzlich könnte zwei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes eine Evaluierung erfolgen, ob die Höhe der Pauschale angemessen bemessen ist.

Mit der hier skizzierten Vorgehensweise sollte möglichen Klagen einzelner Kommunen aufgrund des Konnexitätsprinzips entgegengewirkt werden können. In den genannten Flächenbundesländern gilt ebenfalls ein striktes Konnexitätsprinzip. Dies hat diese Bundesländer nicht davon abgehalten, eine bürokratiearme Pauschale einzuführen. Auch in NRW dürfte deshalb das Konnexitätsprinzip nicht gegen die Erstattung über eine Pauschale sprechen. In der Landesverfassung Nordrhein-Westfalens heißt es im Zusammenhang mit dem Konnexitätsprinzip sogar ausdrücklich: „Der Aufwendungsersatz soll pauschaliert geleistet werden“². Dieser Anweisung der Landesverfassung sollte der Landtag auch beim finanziellen Ausgleich an die Kommunen für die Abschaffung des Straßenbaubeitrags nachkommen.

Beibehaltung der Stichtagsregelung führt zu Ungerechtigkeit

Nicht gelöst wird durch den vorliegenden Gesetzentwurf das Problem nicht weniger Beitragszahler, bei denen existenzbedrohende Straßenbaubeiträge auch noch in der Zeit seit Einführung des Förderprogramms erhoben worden sind oder in Zukunft noch erhoben werden. Aus vielen Rückmeldungen betroffener Bürgerinnen und Bürgern nehmen wir Kritik und Enttäuschung wahr. Denn viele von hohen Beiträgen Betroffene profitieren nicht von der bisherigen Förderung, weil die betreffende Straßenausbaumaßnahme bereits vor dem Stichtag 01.01.2018 in den kommunalen Gremien beschlossen worden war. Auch im vorliegenden Gesetzentwurf ist diese Stichtagsregelung weiterhin vorgesehen. Um viele aktive Bürgerinnen und Bürger nicht um den Erfolg ihres politischen Engagements im Rahmen der Volksinitiative zu bringen, plädieren wir dafür, diese Stichtagsregelung abzuschaffen und generell den Straßenbaubeitrag nicht mehr zu erheben, sofern er nicht bereits durch bestandskräftigen Bescheid festgesetzt worden ist. Dies würde auch eher der Forderung der Volksinitiative entsprechen, welche eine sofortige vollständige Abschaffung des Beitrages – freilich bereits im Jahre 2019 – gefordert hatte. Eine Alternative wäre die Vorverlegung des Stichtages auf den 01.01.2015, womit ebenfalls ein Großteil der in der jüngeren Vergangenheit und aktuell noch von hohen Beitragsbescheiden betroffenen Bürgerinnen und Bürgern entlastet werden könnte.

Es sollte auch die Einrichtung eines Härtefallfonds nach bayerischem Vorbild geprüft werden. Dieses Bundesland hat nach der Abschaffung der Straßenbaubeiträge zum Stichtag 01.01.2018 einen mit einmalig 50 Millionen Euro ausgestatteten Härtefallfonds aufgelegt. Eine unabhängige, fünfköpfige Härtefallkommission entschied anschließend über den anteiligen

² Art. 78, Absatz 3, Landesverfassung Nordrhein-Westfalen.

Ausgleich besonderer Härten durch Straßenausbaubeiträge, die vom 01.01.2014 bis zum 31.12.2017 anfielen. Dabei galt ein Selbstbehalt von 2.000 Euro und eine Einkommensobergrenze von 100.000 Euro. Eine ähnliche Lösung können wir uns zusätzlich zur Stichtagsaufhebung in Nordrhein-Westfalen vorstellen, um Eigentümerinnen und Eigentümer von bis zu fünfstelligen Beiträgen zu entlasten.