

Landtag Nordrhein-Westfalen

Herrn André Kuper, MdL

Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE**STELLUNGNAHME**
18/1174

A02, A07

Kommunale Straßenbaubeiträge in NRW: Abschaffung und Ersatz**Stellungnahme**

anlässlich der Anhörung von Sachverständigen des Ausschusses für Heimat und Kommunales „Gesetz zur Abschaffung der Beiträge für den Ausbau kommunaler Straßen im Land Nordrhein-Westfalen (Kommunalabgaben-Änderungsgesetz – KAG-ÄG NRW)“ (Drucksache 18/6414) am 12. Januar 2024

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

haben Sie vielen Dank für die Einladung, zum o.g. Antrag kurz Stellung zu nehmen. Aus Zeitgründen beschränke ich mich in meiner schriftlichen Stellungnahme darauf, thesenartig auf einige herausgehobene Aspekte des Antrags und der damit verbundenen Fragestellungen einzugehen. Auch verzichte ich hier darauf, die zentralen Merkmale des vorliegenden Gesetzesentwurfs noch einmal zu wiederholen. In der Anhörung selbst werde ich bei Bedarf gerne auf weitere Aspekte eingehen.

1) Ausgangspunkt: Die Straßenbaubeiträge werden abgeschafft

Die nachfolgende Stellungnahme geht davon aus, dass die Straßenbaubeiträge, wie im o.g. Gesetzesentwurf vorgeschlagen, faktisch abgeschafft und durch eine Landesfinanzierung ersetzt werden. Zwar liegt es im Rahmen eines finanzwissenschaftlichen Gutachtens grundsätzlich nahe, zunächst zu fragen, *ob* die Aussetzung eines seit langem etablierten kommunalen Abgabensystems systematisch gut begründet ist. Diese **Grundsatzfrage ist unter den gegebenen Umständen weitgehend beantwortet:**

- Kaum jemand zahlt gerne Steuern. Die **Akzeptanz** der klassischen Straßenausbaubeiträge jedoch ist bei den betroffenen Beitragspflichtigen in den letzten Jahrzehnten so stark gesunken, dass sie **in der herkömmlichen Weise kaum noch genutzt werden können**. Im Gegensatz zu den Erschließungsbeiträgen ist das Verhältnis von Leistung und Gegenleistung – also der finanzverfassungsrechtlich maßgebliche Sondervorteil – bei den Beiträgen für den Ausbau bestehender Straßen und Wege seit jeher sehr viel umstrittener. Dabei erscheint die Erhebung von Anliegerbeiträgen *dem Grunde nach* wenig problematisch. Denn das Vorliegen eines Sondervorteils für die Anlieger – im Vergleich zu den Einwohnern der betreffenden Gemeinde oder des Landes – liegt klar auf der

Hand. Umso problematischer sind die einmaligen Anliegerbeiträge wegen ihrer – zum Teil extrem belastenden – *Höhe* und ihrer aus Sicht der einzelnen Anlieger *erratischen Inzidenz*.¹

- Beginnend mit Hamburg im Jahr 2016 haben inzwischen **fast alle Länder die Straßenbaubeiträge abgeschafft** oder zumindest die Erhebungspflicht ausgesetzt. Je nach Intensität der Rechtsaufsicht wurde die Erhebungspflicht bereits zuvor unterschiedlich streng ausgelegt.² In Baden-Württemberg wurden noch nie Anliegerbeiträge erhoben. Einige wenige Länder haben als Alternative zu einmaligen Modellen den Kommunen die Möglichkeit eröffnet, wiederkehrende kleinere Beiträge gewissermaßen als „Ansparmodell“ einzuführen. Im allgemeinen Trend zur Abschaffung der Anliegerbeiträge scheint sich dieses Modell aber kaum durchsetzen zu können. Von allen Ländern besteht heute nur noch in Rheinland-Pfalz eine Erhebungspflicht. Hier wird seit über 30 Jahren das Modell der wiederkehrenden Beiträge angewendet, die zudem für ganze Gemeinden oder Gemeindeteile erhoben werden. Sie stellen gewissermaßen eine zweite (freilich zweckgebundene) Grundabgabe dar, die neben der – in Rheinland-Pfalz gewöhnlich mit recht niedrigen Hebesätzen veranschlagten – Grundsteuer erhoben wird.³
- Mit der seit 2020 praktizierten Neutralisierung der Belastungen aus Anliegerbeiträgen durch ein Förderprogramm reiht sich Nordrhein-Westfalen in diesen nahezu flächendeckenden Trend ein, auf die **Problematik und Unpopularität** dieses Abgabensystems zu reagieren. Der **Umweg**, die Anliegerbeiträge und das Kommunalabgabenrecht zunächst unangetastet zu lassen und die Abgabenbelastungen durch das Förderprogramm Straßenausbaubeiträge zu 100 % zu kompensieren, hatte den Vorteil, vergleichsweise schnell umsetzbar zu sein.
- Gleichwohl war von Anfang an offensichtlich, dass das 2020er Modell in einem Land, das die Anliegerbeiträge dauerhaft abschaffen will, **nur eine Interimslösung** sein könnte: Den Städten und Gemeinden per Landesrecht die Erhebung von Anliegerbeiträgen vorzuschreiben, um diese dann im gleichen Atemzug aus Landesmitteln zu „erstaten“ – dafür finden sich bessere, für alle Beteiligten unkompliziertere Wege.

Das vorliegende Kommunalabgaben-Änderungsgesetz leistet dies. Indem es die Grundstückseigentümer:innen aus der Gleichung nimmt und alle zu klärenden Fragen auf das bilaterale Verhältnis zwischen Land und Gemeinden reduziert, wird ein großer Schritt in die richtige Richtung getan. Als wichtige Vereinfachung schafft das KAG-ÄG NRW hier eine **deutliche Verbesserung**.

Die wichtigste Frage an dieser Stelle ist unseres Erachtens, ob dieser Fortschritt bereits **ein in jeder Hinsicht taugliches Endmodell** etabliert. Oder wird es sich als **ein verbessertes Interimsmodell** erweisen? Sollte die im Gesetzentwurf völlig zu Recht vorgesehene Evaluierung von vornherein auch mit der Prüfung einer strukturellen Weiterentwicklung beauftragt werden?

2) Benchmark: Einfacher und unverzerrter kommunaler Straßenbau und dessen Finanzierung

Die aufgeworfene Frage „Endmodell oder verbesserte Interimslösung?“ wird in dieser kurzen Stellungnahme nicht abschließend beantwortet. Um sie mittelfristig beantworten zu können, ist es sinnvoll, die **Anforderungen an ein Endmodell** zu formulieren und in der Evaluierung zu verwenden. Die folgende Auflistung ist als vorläufiger (vermutlich unvollständiger) Ansatz zu verstehen:

¹ „Die eine trifft es, den anderen nicht“ gilt dabei zeitlich wie auch örtlich. Akzeptanz-Fragen sind für dieses Instrument empirisch leider kaum erforscht. Entsprechend muss man sich hier mit kumulierter anekdotischer Evidenz begnügen.

² So wurde z.B. in einer Expertanhörung des Ausschuss für Kommunale Fragen, Innere Sicherheit und Sport des Bayerischen Landtags am 15.07.2015 zum (inzwischen abgeschafften) Straßenausbaubeitrag im Freistaat deutlich, dass in Unterfranken 97,1 % der Gemeinden über eine Ausbaubeitragssatzung verfügten, in Niederbayern aber nur in 39,1 % der Gemeinden. Vgl. <https://www.gruene-fraktion-bayern.de/themen/kommunale-fragen/2015/strassenausbaubeitraege-der-eine-zahlt-der-andere-nicht/>

³ Das rheinland-pfälzische Modell wird an dieser Stelle als theoretische Alternative nicht vertieft betrachtet. Auch wenn es eine systematische Würdigung durchaus verdienen mag, ist es aus Sicht des vorliegend betrachteten Gesetzentwurfes derzeit klar außerhalb des nordrhein-westfälischen Handlungsraumes. Für eine (im besten Sinne) akademische Debatte ist hier nicht der Raum.

- **Normale Aufgabe:** Der Ausbau, die grundhafte und die laufende Instandhaltung von Gemeindestraßen wird – auch unter in Zukunft steigenden Anforderungen (Barrierefreiheit, Klimaresilienz, E-Mobilität u.ä.) – eine ganz normale gemeindliche Aufgabe sein, die sich neben vielen anderen, ebenso normalen pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben einreicht.
 - Das gilt umso mehr, als das mit dem Argument des Sondervorteils verbundene Merkmal der Beitragsfinanzierung entfällt.
- **Normale Finanzierung:** Normale gemeindliche Selbstverwaltungsaufgaben – investive wie konsumtive – sollten so weit wie möglich aus aufgabengerechten und auskömmlichen allgemeinen Quellen finanziert werden, die in einem nach dem Gesamtdeckungsprinzip geführten Gemeindehaushalt zusammenkommen.
 - Separate und zweckgebundene Finanzierungsinstrumente für einzelne Selbstverwaltungsaufgaben (oder Teile davon) sollten immer eine Ausnahme bilden, die jeweils aktuell und sehr gut gerechtfertigt sein muss.
- **Keine Verzerrungen:** Entscheidungen für (bzw. zwischen) Straßenausbau oder für grundlegende Erneuerung oder für laufende Instandhaltung sollten ausschließlich nach fachlichen und lokalpolitischen Kriterien im Rahmen der allgemeinen Budgetrestriktion getroffen werden. Spezielle Finanzierungsbedingungen sollen diese Entscheidungen nicht separat beeinflussen.
 - Durch Finanzierungsinstrumente geschaffene Anreize, z.B. die laufende Unterhaltung zugunsten einer investiven/erstattungsfähigen Erneuerung zu vernachlässigen, sind ein Zeichen von Ineffizienz.
 - Durch Finanzierungsinstrumente ausgelöste Anreize, erstattungsfähige Straßenbaumaßnahmen zu Lasten anderer Selbstverwaltungsaufgaben zu bevorzugen oder zu benachteiligen, sind ein Zeichen von Ineffizienz.
 - Darüber hinaus sind instrumentell induzierte Anreize für „zu viel“ oder „zu wenig“ kommunalen Straßen- und Wegebau ein Zeichen von Ineffizienz.
- **Subsidiäres Land:** Generell ist es Aufgabe des Landes, im Rahmen seiner Möglichkeiten die Voraussetzungen für eine aufgabenadäquate und nachhaltige Gemeindefinanzierung zu schaffen. Eine gesonderte, aufgabenbezogene Finanzierung durch Zuweisungen, Kostenerstattungen o.ä. kann dann geboten sein, wenn besondere Auftragsangelegenheiten erfüllt oder Aufgaben wahrgenommen werden, die in ihrer Bedeutung deutlich über den Wirkungskreis der einzelnen Gemeinden hinausgehen.
 - Spezielle Finanzierungsinstrumente des Landes für normale kommunale Selbstverwaltungsaufgaben sind möglichst zu vermeiden.
 - Allerdings können Konnexitätsverpflichtungen hier eine Ausnahme rechtfertigen. Soll die Konnexität über jeden Zweifel erhaben sein, ist ein direktes Finanzierungsinstrument das Mittel der Wahl. Konnexitätsanforderungen lassen aber auch Pauschallösungen zu, die sich besser in Gesamtfinanzierungen einfügen.
- **Einfach gut:** Schließlich muss an dieser Stelle eine dauerhafte Forderung genannt werden, der sich das Land, mehr aber noch die Kommunen stellen müssen: Aufgrund des demografischen Wandels werden die öffentlichen Verwaltungen in den nächsten zehn Jahren 20 bis 40 Prozent ihres Personals durch Pensionierung und Verrentung verlieren. Diese Lücken können nicht annähernd durch Neueinstellungen geschlossen werden. Die Vermeidung neuer und vor allem der Abbau bestehender Bürokratie wird sich daher bei der Bewertung von Politikinstrumenten von einer wünschenswerten Nebenbedingung zu einem notwendigen Hauptkriterium entwickeln. Dabei ist nicht zu erwarten, dass die *Aufgaben* der Kommunen und des Landes in nennenswertem Umfang einfacher

werden. Umso wichtiger wird es sein, in deren administrativer Umsetzung ein Höchstmaß an vertretbarer Einfachheit anzustreben. Dies erfordert auch Kompromisse *zugunsten* einfacher Lösungen (d.h. gewissermaßen auch einen Kulturwandel).

3) Die geplanten Regelungen im Licht der Benchmarks

Die Durchsicht des Gesetzesentwurfs im Lichte dieser vorläufigen Benchmarks spricht im Wesentlichen dafür, die vorliegende Regelung als ein gutes Interim zu betrachten, das perspektivisch in eine dauerhafte und einfachere Lösung überführt werden sollte. Diese Lösung ist zum heutigen Zeitpunkt noch nicht absehbar. Sie wird im Wesentlichen vom Spannungsverhältnis zwischen der Konnexität für das Beitragserhebungsverbot und den skizzierten Argumenten für die Einfachheit eines pauschalierenden Modells abhängen.

Der vorliegende Gesetzesentwurf entlastet zwar die (bisher) beitragspflichtigen Anlieger und vereinfacht damit das Verfahren erheblich. Im Verhältnis zwischen konnexitätspflichtigem Land und ausgleichsberechtigter Gemeinde dominiert jedoch die Gewährleistung unbedingter Einzelfallgerechtigkeit. Die damit absehbar gewährleistete Rechtssicherheit ist ein wesentlicher Pluspunkt des Gesetzesentwurfs. Diese Stärke hat allerdings in mehrfacher Hinsicht ihren Preis:

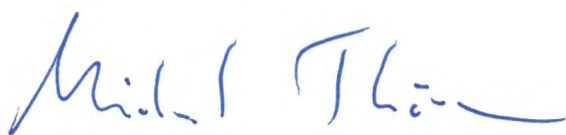
- Im Verhältnis zwischen Land und Gemeinde wird der weggefallene Anliegerbeitrag fiktiv am Leben erhalten, da nur die durch dessen Fortfall (vermeintlich) genau fehlenden kommunalen Beitragseinnahmen zu ersetzen sind. Die bürokratische Entlastung fällt daher merklich geringer aus, als sie sonst möglich wäre.
- Die Zusage, dass alle ansonsten über Anliegerbeiträge zu finanzierenden Aufwendungen vom Land erstattet werden, bedeutet, dass das Land hier eine nicht limitierte Finanzierungszusage gibt (die dem Grunde nach auch außerhalb vertikaler Symmetriebetrachtungen liegen dürfte).
- Die Befürchtung, hier einen „Blankoscheck“ auszustellen, der die Landesfinanzen weit über Gebühr belasten könnte, dürfte allerdings kaum gerechtfertigt sein. Zwar kann nicht garantiert werden, dass die derzeit kalkulierten 65 Mio. Euro pro Jahr ausreichen werden. In der Praxis dürften aber die empirisch gut belegten nicht-monetären Investitionshemmnisse bei den nordrhein-westfälischen Kommunen⁴ dafür sorgen, dass es zu keiner überraschenden Dynamik bei den zu finanzierenden Straßenbauaktivitäten kommt.
 - Angesichts der ebenfalls gut dokumentierten kommunalen Investitionsrückstände wäre auch eine Überschreitung der ursprünglich kalkulierten 65 Mio. Euro pro Jahr nicht unmittelbar mit einer Situation gleichzusetzen, in der das Land im vertikalen Finanzverhältnis übervorteilt würde.
- Die Abschaffung der Straßenbaubeiträge schafft, wie oben skizziert, einen Anstoß zur „Normalisierung“ der gemeindlichen Straßenbauaktivitäten. Dieser Impuls kann durch eine weitere Neuerung noch verstärkt werden. Ebenfalls am 12.01.2024 wird mit dem Antrag „Kommunale Investitionen erleichtern, öffentliches Vermögen nachhaltig sichern und aufbauen - „Neues Kommunales Finanzmanagement“ weiterentwickeln“ (Drucksache 18/7189) ein Entwurf zur Diskussion gestellt, der u.a. vorsieht, bestimmte Maßnahmen der laufenden Instandhaltung auch investiv aktivieren zu können. Sofern diese Pläne auch auf die hier interessierenden verkehrlichen Maßnahmen anwendbar werden, können damit erhebliche Ineffizienzen beseitigt werden, da Anreize entfallen, laufende Instandhaltungen zugunsten größerer investiver Maßnahmen zurückzustellen.
 - Zugleich würde diese Neuerung aber für das Förderprogramm Straßenausbaubeiträge eine zusätzliche fiskalische Unsicherheit insofern mit sich bringen, als in der Praxis kaum

⁴ Vgl. dazu: Thöne/Willeken (2023), „NRW.BANK.Fokus Kommunen 2023. Transformation. Investition. Nachhaltigkeit.“ Bericht zur FiFo-Kommunalbefragung. Düsseldorf. Download: <https://www.fifo-koeln.org/de/unsere-arbeit/projekte/fokusbericht>.

zu verhindern sein dürfte, dass auch Maßnahmen der faktischen laufenden Instandhaltung „umetikettiert“ und zur Erstattung angemeldet werden.

- Letzteres Argument sowie die oben skizzierten Benchmarks sprechen dafür, perspektivisch eine stärker pauschalierte, konnexitätskonforme Finanzierung des kommunalen Straßen- und Wegebbaus anzustreben, die auf ein gesondertes Erstattungsinstrument verzichtet.
- Der natürliche Ort hierfür wäre ein auskömmliches und aufgabengerechtes Gemeindefinanzierungsgesetz. Im Zuge der Evaluierung des KAG-ÄG NRW wären die damit einhergehenden Grundsatzfragen (u.a. „finanzkraftabhängig oder nicht?“) und konkrete Gestaltungsoptionen zu beleuchten.

Ich danke für die Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme und freue mich auf die Diskussion in der Anhörung am 12. Januar 2024.



Dr. Michael Thöne
Geschäftsführender Direktor