



Städte- und Gemeindebund  
Nordrhein-Westfalen

■ Städte- und Gemeindebund NRW • Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf

Vorbericht  
198. Sitzung des Präsidiums  
am 21. November 2018 in Düsseldorf

Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf  
Kaiserswerther Straße 199-201  
40474 Düsseldorf  
Telefon 0211 • 4587-1  
Telefax 0211 • 4587-211  
E-Mail: info@kommunen.nrw  
Internet: www.kommunen.nrw

Aktenzeichen: G.1.2-013/003 Eh/Da  
Ansprechpartner/in:  
Geschäftsführer Gerbrand  
Referentin Ehlert

Durchwahl 0211 • 4587-241/233

## **Zu Punkt 7 der TO:** **Straßenausbaubeiträge**

### **7.1 Beschlussvorschlag:**

- 7.1.1** Eine vollständige Abschaffung der Straßenbaubeiträge lehnt das Präsidium ab und beurteilt eine Ausgleichsfinanzierung über Landesmittel skeptisch, da dies unmittelbar in die kommunale Selbstverwaltungshoheit eingreift, von der Kassenlage des Landes abhängig wäre und zudem ein auskömmlicher Betrag perspektivisch nicht gesichert erscheint.
- 7.1.2** Um unbillige Härten für Anlieger durch unverhältnismäßig hohe Beitragsbelastungen zu vermeiden, spricht sich das Präsidium dafür aus, Verbesserungen im bestehenden System des Straßenbaubeitragsrechts unter frühzeitiger Mitwirkung der kommunalen Ebene umzusetzen. Gleichzeitig muss sichergestellt sein, dass eine Reform nicht zu Lasten der kommunalen Haushalte geht.

### **7.2 Begründung:**

Die Geschäftsstelle hat über das Thema der Straßenbaubeiträge zuletzt in der vergangenen Sitzung des Fachausschusses für Strukturpolitik und Verkehr am 10. Oktober 2018 umfassend diskutiert und beraten.

Das Straßenbaubeitragsrecht ist in den vergangenen Wochen und Monaten zunehmend in den Fokus der Kommunal- und Landespolitik in NRW gerückt. Verschiedene Bürgerinitiativen fordern - unterstützt u.a. durch den Bund der Steuerzahler - eine Abschaffung der Straßenbaubeiträge gemäß § 8 KAG NRW.

Als Grund hierfür wird im Wesentlichen die hohe Einmalbelastung für Grundstückseigentümer genannt, die in den vergangenen Jahren aufgrund explodierender Baukosten noch einmal gestiegen ist. Erfahrungsgemäß beträgt die Höhe der Beiträge vor allem in Anliegerstraßen regelmäßig mehr als 10.000 Euro. Die ausfallenden Beiträge sollen nach dem Willen der genannten Initiativen möglichst steuerfinanziert durch Landesmittel kompensiert werden.

### **7.2.1 Einschätzung der Geschäftsstelle zur Forderung nach einer Abschaffung der Straßenbaubeiträge**

Im Ergebnis besteht die Beschlusslage des Ausschusses dergestalt fort, dass sich das System des Straßenbaubeitragsrechts in seiner gegenwärtigen Form grundsätzlich etabliert hat und Verbesserungen bzw. Modernisierungen innerhalb dieses Systems umgesetzt werden sollten.

Gegen eine gänzliche Abschaffung des Rechtssystems spricht aus Sicht der Geschäftsstelle hauptsächlich, dass das Land kaum die Gegenfinanzierung der ausfallenden kommunalen Beiträge 1:1 übernehmen würde und könnte. Diese lägen schätzungsweise im hohen dreistelligen Millionenbereich pro Jahr. Hinzu kommt das Erfordernis einer angemessenen Dynamisierung, da die Tiefbaukosten allein in den vergangenen Jahren um mindestens 30 Prozent gestiegen sind und ein Abwärtstrend gegenwärtig nicht erkennbar ist. Es ist zu befürchten, dass die Städte und Gemeinden die Kosten im Falle einer Abschaffung nicht vollständig vom Land erstattet bekommen würden. Außerdem würden sich die Kommunen in eine Abhängigkeit vom Land begeben, was unter dem Gesichtspunkt des hohen Guts der kommunalen Selbstverwaltung ebenfalls kritisch zu sehen ist.

Das Land Bayern hat die Straßenbaubeiträge zwar vor wenigen Monaten komplett abgeschafft und zugesagt, dass es die Gegenfinanzierung für die Kommunen übernehmen wolle. Verbindlich geschehen ist dies bislang aber nicht. Eine ähnliche Situation wäre für die Städte und Gemeinden in NRW angesichts der angespannten Haushaltslage nicht akzeptabel.

Ggf. entstehende unbillige Härten für Anlieger können auch heute schon im bestehenden Beitragsrecht durch Ratenzahlungen und Stundungsmöglichkeiten abgemildert werden. Außerdem kündigen sich kommunale Ausbauprojekte im Regelfall viele Jahre im Vorfeld an, sodass Anlieger frühzeitig durch die Kommunen informiert werden und sich so auf die Beitragserhebung einrichten können. Dennoch sollten weitergehende Flexibilisierungen geprüft werden unter der Voraussetzung, dass die kommunalen Einnahmen gesichert sind.

Zudem wäre eine Abschaffung der Straßenbaubeiträge auch ein falsches Signal für das Beitragsrecht in Gänze. Entwicklungen in anderen Bundesländern haben gezeigt, dass Forderungen nach einer Abschaffung beispielsweise von Erschließungsbeiträgen nach BauGB nicht lange auf sich warten lassen. Auch die Geschäftsstelle ist bereits mit einem solchen Begehren konfrontiert worden. Beiträge haben im staatlichen Finanzierungssystem aber ihre Berechtigung, da hierdurch individuelle und konkret zurechenbare Vorteile besonders ausgeglichen werden und gerade nicht steuerbasiert aus dem allgemeinen Haushalt finanziert werden müssen.

Speziell für das Straßenbaubeitragsrecht ist außerdem hinzuzufügen, dass das öffentliche Interesse am Straßenausbau stets abzusetzen ist und nicht auf Anlieger umgelegt werden kann. Insofern sind kommunale Straßenbaumaßnahmen bereits heute schon zu einem großen Teil steuerfinanziert - lediglich der konkret zurechenbare Anliegervorteil ist von den Eigentümern zu tragen. Nicht beitragsfähig sind außerdem bloße Instandsetzungs- und Unterhaltungsmaßnahmen. Erst die Aufwendungen für eine grundlegende Straßenerneuerung- oder verbesserung können auf Anlieger umgelegt werden. Das ist in der Regel erst der Fall, wenn die Nutzungsdauer der Straße abgelaufen ist und diese tatsächlich verschlissen ist. In Anliegerstraßen ist dies häufig erst nach 40 – 50 Jahren nach der erstmaligen Erschließung der Fall.

### **7.2.2 Finanzierung über die Grundsteuer**

Auch eine in anderen Bundesländern erfolgende Finanzierung über die Grundsteuer beurteilt die Geschäftsstelle kritisch. Diese müsste stark anstiegen, um ausfallende Beiträge kompensieren zu können. Außerdem ist der Hebesatz in vielen Kommunen bereits jetzt schon so hoch, dass eine weitere Erhöhung die Akzeptanz der Grundsteuer noch mehr schmälern würde.

Auch vor dem Hintergrund der Diskussion um hohe Mieten und bezahlbaren Wohnraum wäre dies problematisch, denn die Grundsteuer wird in der Regel auf die Mieter umgelegt.

Zudem ist die Grundsteuer nicht zweckgebunden, sodass fraglich ist, ob Mehreinnahmen tatsächlich für den Straßenbau verwendet werden. Eine weitere Verschlechterung der ohnehin schon sanierungsbedürftigen Verkehrsinfrastruktur steht zu befürchten.

### **7.2.3 Wahlrecht der Kommunen**

Zum Teil wird auch angeregt, die Erhebung von Strassenbaubeiträgen in das Ermessen der jeweiligen Kommune zu stellen. Auch dies beurteilt die Geschäftsstelle skeptisch, da hiermit ein faktischer Zwang zur Abschaffung aufgrund des entstehenden politischen und bürgerschaftlichen Drucks verbunden wäre. Finanzschwächere Kommunen sind auf Beiträge aber weiter angewiesen, sodass diese in der Folge auch zum Standortfaktor werden. Letztlich würde das Problem auf die kommunale Ebene verlagert.

### **7.2.4 Wiederkehrende Beiträge**

Das System der wiederkehrenden Straßenbaubeiträge ist vom zuständigen Fachausschuss für Strukturpolitik und Verkehr bereits in seiner 105. Sitzung am 18.11.2012 als nicht vorteilsgerecht und zu bürokratisch abgelehnt worden.

Neben fachlichen Bedenken ist die Geschäftsstelle davon überzeugt, dass wiederkehrende Beiträge kein geeignetes Instrument sind, um die Situation vor Ort zu befrieden. Beim wiederkehrenden Beitrag kommt für alle Bürgerinnen und Bürger eine neue jährlich wiederkehrende Belastung neben der Grundsteuer hinzu. Diese liegt zwar regelmäßig im niedrigen zwei- bis dreistelligen Eurobereich pro Jahr. Da aber sämtliche Anlieger eines groß zu dimensionierenden Abrechnungsgebietes herangezogen werden, zahlen Anlieger unter Umständen mehrere Jahrzehnte einen wiederkehrenden Beitrag, ohne dass die „eigene“ Straße je erneuert wird.

### **7.2.5 Fazit der Geschäftsstelle**

Die Geschäftsstelle ist offen für Modernisierungen des Beitragsrechts. Mögliche Reformen müssen aber zwingend folgende Voraussetzungen erfüllen:

1. Dauerhafte Sicherung der kommunalen Einnahmen;
2. Langfristige Befriedung der Situation und Akzeptanz bei Anliegern;
3. Verwaltungspraktikabilität und ein hohes Maß an Rechtssicherheit.

Die bisher zur Diskussion stehenden alternativen Finanzierungsmodelle erfüllen diese Voraussetzungen aus den oben genannten Gründen nicht oder nur sehr eingeschränkt.

Mangels geeigneter Alternativen sollte daher am grundsätzlichen System des derzeitigen Straßenbaubeitragsrechts gemäß § 8 KAG NRW festgehalten werden, wel-

ches aber Raum für punktuelle Verbesserungen lässt. Neben den aktuell schon bestehenden Ratenzahlungs- und Stundungsmöglichkeiten, sollten weitergehende Flexibilisierungen angestrebt werden. Eine unverhältnismäßig hohe Belastung der Bürgerinnen und Bürger bis hin zu einer möglichen Existenzgefährdung ist zu vermeiden. Insofern sollte die Geschäftsstelle auch frühzeitig in etwaige Überlegungen zur Modernisierung des Beitragsrechts einbezogen werden.