



Straßenausbaubeiträge abschaffen, Bürger entlasten und Kommunen entschädigen

Ein Positionspapier des BdSt Rheinland-Pfalz und Haus & Grund Rheinland-Pfalz

1. Einführung

Straßenausbaubeiträge dürfen durch Städte und Gemeinden auf Straßenbaumaßnahmen erhoben werden, durch welche die Straße verbessert, erweitert, erneuert oder umgebaut wird. Beitragspflichtig sind die Grundeigentümer der betroffenen Straße oder einer betroffenen sogenannten Abrechnungseinheit. Hingegen darf die laufende Unterhaltung nicht auf die Bürger umgelegt werden. Für die erstmalige Erschließung eines Grundstücks wird wiederum ein Erschließungsbeitrag erhoben.

Das Land Rheinland-Pfalz ermächtigt im Kommunalabgabengesetz seine Städte und Gemeinden, Straßenausbaubeiträge zu erheben. Die Kommunen bestimmen in einer Satzung selbst, ob sie Straßenausbaubeiträge erheben und wie sie diese ausgestalten. Als einmalige Beiträge belasten sie ausschließlich die Grundeigentümer der Straße, in der die Baumaßnahme stattfindet. Bei wiederkehrenden Beiträgen werden die umlagefähigen Aufwendungen auf alle Grundeigentümer der Abrechnungseinheit umgewälzt. Bemessungsgrundlage ist in der Regel die nach der Anzahl der Vollgeschosse gewichtete Grundstücksfläche.

Einmalige Beiträge sind nach den Vorteilen zu bemessen, die ein Beitragspflichtiger aus der Ausbaumaßnahme erzielt. Bei Straßenausbaubeiträgen soll die verbesserte oder wieder erlangte qualifizierte Erschließung des Grundstücks einen Vorteil darstellen. Der übrige Teil der Straßenausbaukosten ist durch die Kommune zu tragen. Im Falle wiederkehrender Beiträge hat das Land einen Gemeindeanteil von mindestens 20 Prozent bestimmt, des Weiteren orientiert sich die Kostenverteilung am Verkehrsaufkommen.

Allerdings resultieren aus den Straßenausbaubeiträgen oft hohe Forderungen an die Beitragspflichtigen, die viele vor erhebliche finanzielle Probleme stellt. Ferner ist die Erhebung der Beiträge schwierig und mündet häufig in kostspielige Rechtsstreite. Entsprechend ist auch das Verhältnis zwischen den Einnahmen und dem Erhebungsaufwand eher schlecht. Bundesländer wie Baden-Württemberg, Bayern, Berlin und Hamburg haben daraus die Konsequenz gezogen, Straßenausbaubeiträge abzuschaffen. Rheinland-Pfalz sollte diesem Beispiel folgen.

2. Warum Straßenausbaubeiträge ungerecht, ineffizient und schädlich sind

2.1. Hoher Erhebungsaufwand durch Bürokratie und Rechtsstreite

Die Erhebung von Steuern und Abgaben geht immer mit einem gewissen Aufwand für die öffentliche Verwaltung einher. Für eine effiziente öffentliche Verwaltung sollten das Aufkommen und die Erhebungskosten in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen. Solch ein Verhältnis besteht bei Straßenausbaubeiträgen aber regelmäßig nicht.



Der originäre Verwaltungsaufwand besteht in der Ermittlung und Bewertung der beitragspflichtigen Grundstücke. Neben dem Verwaltungsvorgang im Büro sind dazu teils auch Ortsbesichtigungen notwendig. Weitere Verwaltungskosten entstehen durch Widersprüche und Anträge auf Ratenzahlung. Weil sich viele betroffene Bürger aber auch rechtlich gegen die Festsetzung des Straßenausbaubeitrags wehren, entstehen zusätzliche Verfahrenskosten. Zudem muss auch oft externer Sachverstand von Juristen und Ingenieurbüros teuer eingekauft werden.

Die Freie Hansestadt Hamburg schaffte die Straßenausbaubeiträge im Jahr 2016 sogar ausdrücklich wegen des andauernden Missverhältnisses zwischen Aufkommen und Erhebungskosten ab. So reichten die Einnahmen aus den Ausbaubeiträgen von 2011 bis 2015 in keinem Jahr aus, um die Kosten der Erhebung inklusive Rechtsstreitkosten zu decken. Somit belasteten die Ausbaubeiträge nicht nur die betroffenen Bürger, sondern im Ergebnis auch die Hansestadt selbst!

In Rheinland-Pfalz ist die Situation wegen seiner höchst kleinteiligen Kommunallandschaft unübersichtlich. Genaue Angaben, welche Kommunen welche Art von Straßenausbaubeiträgen erheben, wie hoch das Gesamtaufkommen aller Kommunen sowie die dafür notwendigen Erhebungskosten sind, liegen dem Statischen Landesamt nicht vor. Eine BdSt-Umfrage unter verschiedenen kreisfreien Städten ergab, dass sich teils gar nicht die Mühe gemacht wird, den Erhebungsaufwand separat zu erfassen. Ein interessantes Gegenbeispiel ist die Landeshauptstadt Mainz. Dort lag der Anteil der Verwaltungskosten an den jährlichen Beitragseinnahmen wiederholt zwischen 30 und 40 Prozent. Insofern wird ein großer Teil der Einnahmen zur Finanzierung der Bürokratie verwendet.

2.2. Existenzgefährdende Höhe einmaliger Beiträge

Straßenausbaubeiträge als einmalige Beiträge können die Betroffenen in Einzelfällen sogar mehrere 10.000 Euro kosten. Der ohnehin hohe Beitrag wird in Rheinland-Pfalz innerhalb eines Monats nach Zustellung des Feststellungsbescheids fällig. Kaum ein Betroffener kann spontan eine solche Summe aus seinen Ersparnissen aufbringen. Wenn z.B. junge Familien ihr Eigenheim über Darlehen finanzieren, kann die Aufnahme eines weiteren Kredits existentielle Probleme verursachen. Prinzipiell haben aber alle finanzschwachen Grundeigentümer dasselbe Problem, welches schlimmstenfalls mit der erzwungenen Veräußerung ihres Grundbesitzes enden könnte.

Allerdings muss der scheidende Eigentümer den Straßenausbaubeitrag direkt oder indirekt immer zahlen. Wird das betroffene Grundeigentum noch vor dem Festsetzungsbescheid verkauft, ist davon auszugehen, dass der absehbare Straßenausbaubeitrag in den Handel eingepreist wird. Denn Verkäufer müssen den Käufern die öffentlichen Lasten aus begonnenen Maßnahmen mitteilen. Wird das Grundeigentum dagegen erst nach Zustellung des Festsetzungsbescheids verkauft, zahlt der scheidende Eigentümer den Beitrag ohnehin selbst. Bei einem erzwungenen Verkauf gilt also grundsätzlich: Der alte Grundeigentümer verliert seinen Besitz, hat aber keinen Nutzen aus dem Straßenausbau.



Gegen existenzgefährdende Beitragshöhen bestehen nur scheinbare Auswege wie z.B. eine Ratenzahlung oder Stundung. Denn selbst diese ändern letztlich nichts an der hohen Gesamtbelastung. Tatsächlich verschärft die rheinland-pfälzische Regelung sogar die prekäre Situation betroffener Grundeigentümer. So dürfen Beitragspflichtige unter bestimmten Umständen zwar den Straßenausbaubeitrag in Raten abbezahlen, jedoch zu einem Zinssatz, der drei Prozentpunkte über dem Basiszins liegt. Insofern lassen sich die Kommunen nicht nur das Bauprojekt weitgehend von den Anliegern bezahlen, sondern verdienen auch an den Zinsen von zumeist ohnehin finanzschwachen Eigentümern.

2.3. Fehlanreize beim Erhalt kommunaler Straßen

Kommunen haben durch Straßenausbeiträge den finanziellen Anreiz, die laufende Unterhaltung ihrer Straßen zu vernachlässigen. Denn wird durch die Vernachlässigung eine grundlegende Sanierung notwendig, dürfen Ausbaubeiträge erhoben werden. Der Fehlanreiz wirkt sogar zweifach: Zum einen sparen Kommunen die laufenden Unterhaltungskosten, zum anderen können sie die Kosten der daraufhin notwendigen Sanierung auf die beitragspflichtigen Bürger abwälzen.

Eine Kommune hat speziell dann einen Anreiz, wirtschaftlich zu handeln, wenn sie die Kosten ihres Tuns selber zu tragen hat. Tatsächlich tragen aber durch die Straßenausbeiträge die Grundeigentümer den Großteil der Baukosten, womit der kommunale Wirtschaftlichkeitsanreiz gemindert wird. Eine regelmäßige Straßenunterhaltung ist für sich genommen aber langfristig günstiger als abzuwarten, bis eine Straße baulich so verfällt, dass eine Sanierung notwendig wird.

2.4. Erzwungener Beitrag selbst für Nachteile

Ob eine Straße saniert oder ausgebaut wird, ist keine Entscheidung der anliegenden Grundstückseigentümer, sondern der jeweiligen Kommune – auch dann, wenn der Großteil der Baukosten dafür auf die Anlieger abgewälzt wird. Eigentlich sollte ein beitragspflichtiges Grundstück durch den Straßenausbau einen Vorteil erlangen. Doch selbst wenn der vermeintliche Vorteil für den Eigentümer tatsächlich nachteilig ist, ist er beitragspflichtig.

Wird etwa eine ruhige einspurige Straße zweispurig ausgebaut, fasst sie mehr Fahrzeuge. Ein derartiger Umbau führt auf dem Papier zu einer besseren Erschließung der angrenzenden Grundstücke, die von den Eigentümern mitfinanziert werden müssen. Wird die Straße nach dem zweispurigen Umbau durch den allgemeinen Durchgangsverkehr stärker befahren, nehmen jedoch ebenso die Abgas- und Lärmbelastung zulasten der Grundstückseigentümer zu. Was die Kommune für wünschenswert hält, ist also nicht zwingend auch im Interesse der Anlieger.

Aus der Erneuerung, die unterbliebene Instandhaltungsmaßnahmen ausgleicht, gibt es keinen wirklichen Sondervorteil für die Grundeigentümer. Dasselbe gilt für die Verbesserung bzw. dem Umbau der Straße, denen eine veränderte Verkehrskonzeption der Kommunen zugrunde liegt. Tatsächlich ist mit der erstmaligen Erschließung des Grundstücks der



Sondervorteil meistens ausgeschöpft – und dafür zahlen die Eigner bereits Erschließungsbeiträge.

2.5. Rechtlich fragwürdige wiederkehrende Beiträge

Wiederkehrende Beiträge stehen juristisch auf wackligen Beinen. Die Abgrenzung der Abrechnungseinheit und das Gebot der Vorteilhaftigkeit sind entscheidende Knackpunkte, derentwegen Festsetzungsbescheide immer wieder vor Gericht landen.

So hat das Bundesverfassungsgericht im Jahr 2014 geurteilt, dass Beitragspflichtigen ein konkreter grundstücksbezogener Sondervorteil zugutekommen muss, der vom Grundeigentum nicht Beitragspflichtiger abgegrenzt werden kann. Der konkrete Sondervorteil muss dabei für jedes Grundstück innerhalb der Abrechnungseinheit festgestellt werden. Da der Vorteilsnachweis schwierig ist, sind wiederkehrende Beiträge besonders streitanfällig.

Um Abrechnungseinheiten zu bilden, dürfen keineswegs pauschal politischen Gebietszuordnungen (z.B. Stadtteile) herangezogen werden. Vielmehr müssen die tatsächlichen Gegebenheiten vor Ort berücksichtigt werden. Diese sind etwa topographischer Natur wie Bahnanlagen, Flüsse und größere Straßen. Innerhalb der Abrechnungseinheit darf der Aufwand für den Straßenausbau nicht strukturell gravierend unterschiedlich sein. Die Voraussetzungen sind so komplex, dass Abrechnungseinheiten durchaus rechtsunsicher sind.

Mehrfach hatte die rheinland-pfälzische Politik das Kommunalabgabengesetz geändert, um wiederkehrende Beiträge juristisch sattelfest zu machen. Bis heute beschäftigen Bescheide über wiederkehrende Beiträge die Gerichte. Sogar höchstrichterliche Urteile weisen auf die vielen Probleme hin, ohne dass die Politik diese endgültig lösen konnten.

3. Abschaffung und Kompensation als vernünftige Alternative

In Baden-Württemberg, Bayern, Berlin und Hamburg werden die Grundeigentümer nicht durch einmalige oder wiederkehrende Beiträge belastet. In Bayern erfolgte die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge jüngst im Juni 2018 – rückwirkend zum 1. Januar 2018. All diese Bundesländer beweisen, dass ein anderer Weg zur Finanzierung kommunaler Straßen möglich ist und geben Rheinland-Pfalz damit ein gutes Vorbild.

Es gibt keinen Grund, sich Illusionen hinzugeben. Die mit der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen einhergehenden Probleme und Fehlanreize lassen sich durch Gesetzesänderungen oder Anpassungen der kommunalen Satzungen nicht vollständig beseitigen. Die Erhebung ist zwangsläufig aufwendig und somit teuer. Dass die betroffenen Bürger oft den Klageweg beschreiten, ist wiederum ihr gutes Recht – dasselbe gilt für Städte und Gemeinden, die sich mit teurem Expertenrat dagegen wappnen wollen. Auch ist der Sanierungsstau auf kommunaler Ebene in Rheinland-Pfalz seit langem eine traurige Realität, ohne dass die Straßenausbeiträge daran etwas hätten ändern können.



Die aufgezeigten Probleme zwischen den Kommunen und ihren Bürgern, das Missverhältnis zwischen dem Beitragsaufkommen und dem Erhebungsaufwand sowie die Fehlanreize beim Straßenerhalt ließen sich allesamt mit der ersatzlosen Abschaffung der Straßenausbaubeiträge durch den Landesgesetzgeber lösen! Besser wäre daher in Zeiten ständig steigender Steuereinnahmen eine Finanzierung aus allgemeinen Steuermitteln. An den Kosten der Straßenerneuerung oder -verbesserung müssen alle gesellschaftlichen Gruppen beteiligt werden, da es sich hier um eine Aufgabe der öffentlichen Daseinsvorsorge handelt. Die Kosten halten sich im verträglichen Rahmen, wenn die Anlagen regelmäßig instandgehalten werden.

Übrig bliebe also das Finanzierungsproblem der Kommunen bei der Erneuerung und Ausbau ihrer Straßen. Um die Kommunen für ihre Einnahmeverluste aus den wegfallenden Straßenausbaubeiträgen zu entschädigen und sogar zusätzliche Investitionen zu ermöglichen, sollte das Land Rheinland-Pfalz entsprechende Sonderzuweisungen gewähren. Der BdSt Rheinland-Pfalz und Haus & Grund Rheinland-Pfalz schlagen hierfür eine pauschale Gesamtsumme von 50 Millionen Euro pro Jahr zugunsten der Kommunen vor, die wohl weit über dem Brutto-Gesamtaufkommen aus den Straßenausbaubeiträgen liegen dürfte. Zum Vergleich: In Hessen liegt das Gesamtaufkommen bei rund 40 Millionen Euro.

Angesichts der fortgesetzt steigenden Steuereinnahmen, von denen der Landeshaushalt profitiert, ist dieser wichtige Politikwechsel in Rheinland-Pfalz bereits ab dem Jahr 2019 problemlos zu finanzieren. Mehr Geld für kommunale Straßen, mehr Gerechtigkeit gegenüber den Bürgern, weniger Verwaltungsbürokratie und weniger Rechtsstreite sind möglich, wenn die Straßenausbaubeiträge abgeschafft werden.

Kontakte:

Bund der Steuerzahler Rheinland-Pfalz e.V.

Löwenhofstr.5
55116 Mainz
Telefon: 06131-98610-0
Mail: rheinland-pfalz@steuerzahler.de

Haus & Grund Rheinland-Pfalz e.V.

Diether-von-Isenburg-Str.9-11
55116 Mainz
Telefon: 06131-619721
Mail: schoenfeld@hausundgrund-rlp.de