

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW



Herrn Hans-Willi Körfges MdL
Vorsitzender des Ausschusses für
Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen
des Landtags NRW
Platz des Landtags
40219 Düsseldorf

- Nur per E-Mail -

anhoerung@landtag.nrw.de
hans-willi.koerfges@landtag.nrw.de

Ansprechpartnerin für den Städtetag NRW:
Frau Eva Maria Niemeyer
Tel.-Durchwahl: 0221.3771.287
E-Mail: evamaria.niemeyer@staedtetag.de

Ansprechpartner für den
Landkreistag Nordrhein-Westfalen
Dr. Markus Faber
Tel.-Durchwahl: 0211/300491-310
E-Mail: m.faber@lkt-nrw.de

Ansprechpartnerin für den Städte- und Ge-
meindebund NRW:
Frau Cora Ehlert
Tel.-Durchwahl: 0211.4578.233
E-Mail: cora.ehlert@kommunen.nrw

Aktenzeichen: 34.1.1-003/001

Datum: 11. Januar 2019

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD, Drucksache 17/4115, „Gesetz zur Abschaffung von Straßenausbaubeiträgen“ Ihr Schreiben vom 19. November 2018

Sehr geehrter Herr Körfges,

unter Bezugnahme auf Ihr vorgenanntes Schreiben nehmen wir gerne zu dem Entwurf eines „Gesetzes zur Abschaffung von Straßenausbaubeiträgen“ Stellung.

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände spricht sich gegen eine Abschaffung von Straßenausbaubeiträgen in Nordrhein-Westfalen aus. Die Diskussion um deren mögliche Abschaffung – welche sowohl in der Politik als auch in den Medien intensiv ausgetragen wurde – haben wir mit hohem Interesse verfolgt. Uns ist an einer Versachlichung der Debatte gelegen, um einen konstruktiven und lösungsorientierten Dialog im Interesse aller Betroffenen zu führen.

I. Zu den Gründen im Einzelnen:

Eine Abschaffung der Straßenausbaubeiträge in Nordrhein-Westfalen wäre aus unserer Sicht weder gerecht noch nachhaltig. Eine Abschaffung der Straßenausbaubeiträge bedeutet einen Verlust einer autonomen Finanzierungsquelle für die Kommunen. Automatisch stellt sich daher die Frage nach einer Ausgleichsfinanzierung. Der vorliegende Gesetzentwurf schlägt vor, wegfallende Beiträge durch Zuweisungen aus Landesmitteln zu kompensieren. Diese lägen zwischen 112 und 127 Millionen Euro pro Jahr.

Die in dem Gesetzentwurf genannten Beträge ziehen wir ausdrücklich in Zweifel, da wir aufgrund von stichprobenartigen Rückmeldungen aus unseren Mitgliedskommunen davon ausgehen müssen, dass die bisher von den Kommunen in Nordrhein-Westfalen vereinnahmten Straßenausbaubeiträge deutlich höher liegen, schätzungsweise im hohen dreistelligen Millionenbereich pro

Jahr. Wir behalten uns daher vor, den Betrag über eigene Mitgliederbefragungen belastbar zu ermitteln.

Entscheidend kommt hinzu, dass die Tiefbaukosten in den vergangenen Jahren explosionsartig gestiegen sind und ein Abwärtstrend gegenwärtig nicht erkennbar ist. Selbstverständlich wäre auch dieser Umstand in einen etwaigen Ausgleichsbetrag durch das Land einzupreisen.

Außerdem werden viele Kommunen in den kommenden Jahren massive Investitionen in ihre Verkehrsinfrastruktur tätigen, da viele Straßen aus den 1950er bis 1970er Jahren mittlerweile verschlissen und erneuerungsbedürftig sind. Auch aus diesem Grund sind Zahlen aus der Vergangenheit nicht repräsentativ angesichts der hohen Herausforderungen in den kommenden Jahren.

Vor diesem Hintergrund haben die kommunalen Spitzenverbände erhebliche Zweifel daran, dass das Land diesen (noch genau zu spezifizierenden) Betrag dauerhaft 1:1 übernehmen würde und könnte. Die Städte und Gemeinden wären vielmehr vom Wohlwollen des Landes und dessen Finanzsituation abhängig. Schon aufgrund des hohen Guts der kommunalen Selbstverwaltung lehnen wir ein solches Vorgehen ausdrücklich ab.

Gleichzeitig müssen die Kommunen weiterhin ihren gesetzlichen Verpflichtungen (insb. Verkehrssicherungspflichten und Sicherung der Erschließung der Anwohnerinnen und Anwohner) als Straßenbaulastträgerin nachkommen. Im Falle einer Abschaffung und der zu erwartenden nicht auskömmlichen Gegenfinanzierung durch das Land wären die Städte und Gemeinden gezwungen, auf andere Finanzierungsmöglichkeiten zurückzugreifen. Das könnte z.B. zu einer Anhebung der Grundsteuer führen.

Abgesehen von der aktuellen Diskussion um die grundsätzliche Neuausrichtung der Grundsteuer ist zu berücksichtigen, dass diese nicht zweckgebunden und daher nicht zwingend für den kommunalen Straßenbau zu verwenden ist. Aufgrund zahlreicher Finanzierungsaufgaben in den Kommunen ist zu befürchten, dass (ggf. sogar aufsichtsrechtlich angeordnet) die zusätzlichen Einnahmen für andere Aufgaben eingesetzt werden müssten. Die Folgen für die ohnehin schon in großen Teilen erneuerungsbedürftige kommunale Verkehrsinfrastruktur liegen auf der Hand.

Eine Steuerfinanzierung – egal ob aus Landesmitteln oder über die Grundsteuer – halten wir im Übrigen auch für unbillig. Bei einer Steuerfinanzierung zahlen alle Bürgerinnen und Bürger gleichermaßen, auch wenn sie aus der konkreten Baumaßnahme entweder gar keinen oder nur einen äußerst geringen Vorteil generieren. Im Übrigen findet sich im KAG NRW (§ 3 Abs. 2) die Vorschrift, dass Steuern nur erhoben werden sollen, soweit die Deckung der Ausgaben durch andere Einnahmen, insbesondere durch Gebühren und Beiträge, nicht in Betracht kommt. Entsprechend hat das OVG NRW in seiner Entscheidung vom 07.09.1989 (4 A 698/84) die zwingende Vorrangigkeit der Erhebung gegenleistungsgebundener Abgaben betont. Das Land NRW hat sich damit eindeutig für das Prinzip der Subsidiarität der Finanzierung durch Steuern entschieden. Soweit gemeindliche Leistungen einen bestimmten Benutzer(-kreis) bevorteilen, sollen diese grundsätzlich durch spezielle Abgaben refinanziert werden.

Wenn keine Kostenbeteiligung der Anliegerinnen und Anlieger mehr vorgesehen ist, ist außerdem zu befürchten, dass die Erwartungshaltung der Bürgerschaft an einen Straßenneubau deutlich nach oben schnellen wird und regelrechte Verteilungskämpfe entstehen werden. Im übrigen hätte eine Abschaffung der KAG-Beiträge letztendlich auch eine unterschiedliche Behandlung von Anliegerinnen und Anliegern zur Folge: So würden Grundstückseigentümer und -eigentümerinnen, die bereits in den letzten Jahren Beiträge entrichtet haben, es als ungerecht empfinden, dass andere Eigentümer und Eigentümerinnen nunmehr für die nochmalige Herstellung oder Verbesserung ihrer Straße nichts mehr bezahlen müssten.

II. Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände hält das System des gegenwärtigen Straßenausbaubeitragsrechts vielmehr aus den folgenden Gründen für ausgewogen:

Im gegenwärtigen Straßenausbaubeitragsrecht zahlen nur diejenigen Anliegerinnen und Anlieger einen Beitrag, die von der ausgebauten Straße erschlossen sind. Reine Unterhaltungs- oder Instandsetzungsmaßnahmen sind dabei immer kostenlos. Umlagefähig ist nur die grundlegende Erneuerung oder Verbesserung einer Straße. Und auch in dem Fall können nie die gesamten Baukosten auf die Anliegerinnen und Anlieger umgelegt werden. Der umlagefähige Teil bestimmt sich nämlich stets nach dem konkret-individuellen Vorteil.

So werden Baumaßnahmen in Hauptverkehrsstraßen schon heute zum weit überwiegenden Teil (in der Regel mehr als 80 Prozent) aus gemeindlichen Steuermitteln finanziert, sodass sich die Belastung der Anliegerinnen und Anlieger hier in sehr überschaubaren Grenzen bewegt.

Nur in Anliegerstraßen werden die Anliegerinnen und Anlieger zu mehr als 50 Prozent (in der Regel zwischen 60 und 80 Prozent) an den Kosten beteiligt. Dies ist deshalb verständlich, weil in Anliegerstraßen zu einem Großteil nur Anliegerverkehr stattfindet und die Anliegerinnen und Anlieger damit den größten Vorteil aus der Maßnahme erzielen. Sollte in einer Anliegerstraße dennoch ausnahmsweise hoher Durchgangsverkehr stattfinden, können die Kommunen eine Einzelsatzung erlassen und den Anliegeranteil angemessen absenken.

Die höhere Belastung der Anliegerinnen und Anlieger in Anliegerstraßen im Vergleich zu denen in Hauptverkehrsstraßen relativiert sich auch dann wieder, wenn die gesamte Nutzungsdauer einer Anliegerstraße in Betracht gezogen wird: Bis eine solche Straße tatsächlich verschlissen und erneuerungsbedürftig ist, vergehen nicht selten 40 bis zu 60 Jahre. Selbst ein fünfstelliger Anliegerbeitrag ist bezogen auf die gesamte Lebensdauer der Straße also als verhältnismäßig anzusehen.

Die Festlegung des konkreten Anteilssatzes liegt im kommunalen Satzungsermessen und ist Ausfluss der verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Selbstverwaltungshoheit. Nach ständiger Rechtsprechung ist die Höhe anhand der örtlichen Verhältnisse festzulegen. Finanzielle Erwägungen dürfen hier keine Rolle spielen, weshalb es zumindest erstaunt, wenn seitens der GPA oder der Kommunalaufsicht verlangt wird, den Satz anzuheben, um die kommunalen Einnahmen zu steigern.

Die kommunale Umsetzungspraxis erkennt aber selbstverständlich an, dass es in Einzelfällen zu besonderen Härten kommen kann und Anliegerinnen und Anlieger sich mit den ihnen zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln nicht in der Lage sehen, den Beitrag zu begleichen. Auch ist selbstverständlich keine Kommune daran interessiert, ihre Bürgerinnen und Bürger über das vertretbare Maß hinaus zu belasten.

Wir möchten in diesem Zusammenhang aber verdeutlichen, dass der Fall der finanziellen Überforderung kein generell anzutreffendes Phänomen ist, obwohl dieser Eindruck in der Medienberichterstattung der letzten Monate zunehmend entstanden ist.

Nach zahlreichen Rückmeldungen aus den Mitgliedskommunen sind Härtefälle nach wie vor Einzelfälle, denen mit den derzeit gegebenen Mitteln der AO zum größten Teil begegnet werden kann. So sehen §§ 222 und 227 AO, welche gem. § 12 KAG NRW auch hier gelten, die Möglichkeit der Stundung/Ratenzahlung oder eines (Teil-)Erlasses vor.

Viele Anliegerinnen und Anlieger äußern sogar den ausdrücklichen Wunsch an die Kommune „ihre“ Straße nach dem KAG NRW auszubauen, da eine gute und moderne Straßeninfrastruktur

nicht nur zu einem gepflegtem Ortsbild beiträgt und die Erreichbarkeit des Grundstücks - auch was die aktuellen Anforderungen bezüglich Barrierefreiheit, Förderung des Rad- und Fußverkehrs anbelangt - verbessert, sondern sich sogar wertsteigernd auf die Immobilien auswirkt.

III. Lösungsansätze aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände:

Wie in den beiden vorigen Absätzen verdeutlicht, erkennt die kommunale Seite an, dass Anlieger in Einzelfällen finanziell überfordert sein können und diese Situation möglicherweise nicht mit den hierfür vorgesehenen Instrumenten der AO (insb. §§ 222 und 227 AO) befriedigend zu lösen ist. Im Falle einer Stundung/Ratenzahlung kommt die hohe Zinsbelastung von 6 Prozent pro Jahr hinzu (§§ 234, 238 AO), welche angesichts der dauerhaften Niedrigzinsphase unangemessen erscheint.

Vor diesem Hintergrund sollten weitergehende Flexibilisierungen im bestehenden System des § 8 KAG NRW geprüft werden. Diese könnten im Einzelnen wie folgt aussehen:

1. Erweiterte Möglichkeiten zur Ratenzahlung, um die ggf. hohe Einmalbelastung abzumildern und zeitlich zu strecken;
2. der hierbei anzusetzende Zinssatz sollte sich an dem Basiszinssatz orientieren;
3. soweit möglich frühzeitige Anhörung betroffener Anlieger.

Es muss aber klargestellt sein, dass das „Ob“ und „Wie“ des Ausbaus in der Entscheidung der Kommune liegt. Insofern ist das Wort „Bürgerbeteiligung“ zu vermeiden, da es eine Entscheidungskompetenz der Anlieger suggeriert. Selbstverständlich aber sollen Anlieger über einzelne Ausbaumodalitäten mit der Kommune diskutieren können, etwa was die benötigte Anzahl von Parkplätzen etc. angeht.

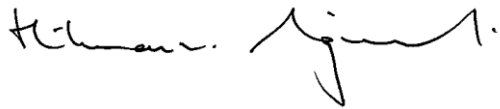
Wir weisen darauf hin, dass es bereits heute gängige Praxis ist, Straßenneugestaltungen, die eine Ausbaubeitragspflicht nach sich ziehen, den Bürgerinnen und Bürgern frühzeitig vorgestellt und Planungsanregungen aus der Bürgerschaft aufgenommen werden. Allerdings können Angaben zur Beitragshöhe in dieser frühzeitigen Phase noch nicht genau beziffert werden. Auch ist zu berücksichtigen, dass eine Diskussion über Ausbaumodalitäten in der Regel nur bei Neu- und Umgestaltungen geführt werden kann. Bei der Erneuerung einzelner Teileinrichtungen (wie z. B. Straßenbeleuchtung und Straßenentwässerung) nach Ablauf der Nutzungszeit und schlechtem Zustand gibt es weder für die Verwaltung noch für die Bürgerschaft einen Entscheidungsspielraum, da die Verkehrssicherheit zwingend aufrechterhalten werden muss.

Dringend abraten möchten wir davon, die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen in das jeweilige Ermessen der Kommune zu stellen („kommunales Wahlrecht“). Ein solches Wahlrecht würde eine faktische Abschaffung der Beiträge aufgrund des hohen politischen und bürgerschaftlichen Drucks (so geschehen etwa in Sachsen) bedeuten. Soweit finanzschwache Kommunen in der Haushaltssicherung nach wie vor Beiträge erheben müssten, hätte dies eine nicht zu begründende Ungleichbehandlung der Bürgerinnen und Bürger im Land NRW zur Folge.

Das Land würde damit das Problem auf die kommunale Ebene verlagern, anstatt zu einer konstruktiven Problemlösung beizutragen – ganz abgesehen davon, dass es sich wegen mangelnder Konnexität auch der finanziellen Verantwortung entziehen würde. Die Folge wäre die oben schon beschriebene weitere substanzielle Verschlechterung der Verkehrsinfrastruktur und eine nicht vermeidbare massive Erhöhung der Grundsteuerhebesätze.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

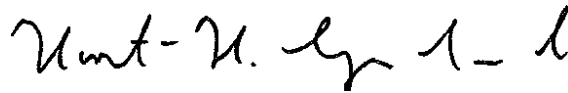
Mit freundlichen Grüßen



Hilmar von Lojewski
Beigeordneter
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Marco Kuhn
Erster Beigeordneter
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Horst-Heinrich Gerbrand
Geschäftsführer
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen