



**Stellungnahme des Bundes der Steuerzahler Rheinland-Pfalz e.V.
zum "Landesgesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes und des
Landesfinanzausgleichsgesetz" (Straßenausbaubeitragsabschaffungsgesetz)
der CDU-Fraktion – Drucksache 17/8673**

I. Vorbemerkungen

Im Juni 2018 starteten der Bund der Steuerzahler Rheinland-Pfalz und Haus & Grund Rheinland-Pfalz gemeinsam eine viel beachtete Initiative zur Abschaffung der Straßenausbaubeiträge in Rheinland-Pfalz. Grundlage dieser Forderung ist ein ausführliches Positionspapier, in dem die vielfältigen Härten, Mängel und Schwächen der Ausbaubeiträge aufgezeigt werden. Die von beiden Verbänden favorisierte Lösung des Problems ist die Abschaffung der Ausbaubeiträge gegen finanzielle Kompensation der Kommunen durch das Land Rheinland-Pfalz.

Unserer Forderung nach einer Abschaffung der Straßenausbaubeiträge schlossen sich in kurzer Zeit die CDU, FDP, AfD und die außerparlamentarische Linkspartei an. Die Fraktionen von CDU und AfD haben dazu jeweils eigene Gesetzentwürfe im Landtag vorgelegt – besagter CDU-Gesetzentwurf ist Thema dieser Anhörung. Aufgrund des bedauerlichen Umstandes, dass die Regierungsfractionen von SPD und Grünen bislang keine Notwendigkeit für eine Abschaffung der Ausbaubeiträge sehen und auch der Koalitionsvertrag der Ampel-Fractionen keinen entsprechenden Passus enthält, hat sich das Land Rheinland-Pfalz in dieser Frage bis dato nicht bewegt.

Allerdings werden Straßenausbaubeiträge nicht nur in Rheinland-Pfalz als höchst ungerecht, unverhältnismäßig belastend und selbst für die Kommunen in der Erhebung unwirtschaftlich kritisiert. In den Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern, Berlin und Hamburg werden keine Beiträge erhoben. In den meisten ostdeutschen Bundesländern dürften die Ausbaubeiträge noch in diesem Jahr fallen bzw. deren baldiges Ende beschlossen werden. In den meisten Bundesländern, in denen Straßenausbaubeiträge fortgesetzt existieren sollen, haben wiederum Städte und Gemeinden zumindest eine echte Wahlfreiheit, ob sie die Beiträge erheben wollen oder nicht. Ein Erhebungszwang für Städte und Gemeinden – wie in Rheinland-Pfalz – gibt es nur noch in Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt. Was die Kommunen und Bürger vor Ort wollen, spielt für das Land Rheinland-Pfalz also keine Rolle. Wie schlecht das Verhältnis zwischen Beitragsaufkommen und Erhebungskosten auch sein mag, spielt für das Land keine Rolle. In diesem Sinne gehört die abgabenrechtliche Position des Landes Rheinland-Pfalz mit zu den rückständigsten in Deutschland.

Es verhält sich auch nicht so, dass die Forderung nach einer Abschaffung der Straßenausbaubeiträge eine Frage von Regierung oder Opposition wäre – oder die bestimmter Parteien. Beispielsweise hat sich die SPD mittlerweile in 11 Bundesländern gegen Straßenausbaubeiträge positioniert bzw. bereits in Regierungsverantwortung mit abgeschafft. Die politische Auffassung, dass Straßenausbaubeiträge wegen ihrer vielen Nachteile keine Berechtigung mehr haben, kennt kein spezielles Parteibuch.

II. Gründe für die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge

Straßenausbaubeiträge sind abzuschaffen,

1. weil Straßen ein öffentliches Gut sind und niemand von der Nutzung ausgeschlossen wird,
2. weil gewichtige „Sondervorteile“ für Anlieger oft nur von theoretischer Natur sind,
3. weil die Beitragserhebung keine Rücksicht auf die Leistungsfähigkeit der Abgabepflichtigen nimmt und im Extrem ruinös sein kann,
4. weil die Beitragserhebung einen erheblichen Verwaltungsaufwand fordert,
5. weil damit Fehlanreize beim Erhalt von Gemeindestraßen beseitigt werden und
6. weil so die Verwaltungsgerichtsbarkeit entlastet werden würde.

Zu II. 1.) Straßen sind ein öffentliches Gut

Der Staat stellt seinen Bürgern eine Vielzahl von Gütern und Dienstleistungen bereit. Doch im Gegensatz zu Gütern und Dienstleistungen wie z.B. ÖPNV, Wasser- und Stromversorgung oder Kita-Betreuung sind Straßen ein öffentliches Gut und können prinzipiell von allen Bürgern und Unternehmen frei genutzt werden. Eine Einschränkung in der Nutzung z.B. in Form eines Staus ergibt sich im Regelfall nur durch das Fassungsvermögen der Straße.

Aufgrund der fehlenden Ausschließungsmöglichkeit sollten öffentliche Güter von der Allgemeinheit über Steuern finanziert werden. Bei Autobahnen, Bundes-, Landes- und Kreisstraßen wird dieses Prinzip vonseiten des Staates auch eingehalten. In einer wachsenden Zahl von Bundesländern gilt dieses Prinzip gleichfalls für Gemeindestraßen – aber eben nicht in allen, so auch in Rheinland-Pfalz. Aus Sicht des Steuerzahlerbundes stellt eine derartige Sonderrolle der Gemeindestraßen einen unverhältnismäßigen Systembruch zulasten der Anlieger dar.

Es mag gerechtfertigt sein, nur von den Grundstückseigentümern einen Erschließungsbeitrag für die erstmalige und endgültige Herstellung einer Erschließungsanlage zu verlangen, weil dadurch das Grundstück an das öffentliche Verkehrsnetz angeschlossen wird. Im Anschluss werden Gemeindestraßen jedoch zu treuen Händen an die jeweilige Gemeinde übergeben. Die Gemeinde trifft fortan die Verkehrssicherungspflicht. Zu der gehört auch, die Straße zu unterhalten, Instand zu setzen und gegebenenfalls zu erneuern.

Zu II. 2.) Gewichtige „Sondervorteile“ für Anlieger sind oft nur von theoretischer Natur

Um Straßenausbaubeiträge für Gemeindestraßen zu rechtfertigen, werden zumeist „Sondervorteile“ für die Anlieger postuliert. Hierbei handelt es sich i.d.R. um einen besonderen „Sondervorteil“ aus der Straßennutzung und einen aufgrund der behaupteten Wertsteigerung der Immobilie als Folge des Straßenausbaus. Persönliche Nachteile sind wiederum in Beitragskalkulationen gar nichts erst präsent – ja, sie existieren aus staatlicher Sicht überhaupt nicht.

Die Annahme, dass ein Anlieger „seine“ Straße im Schnitt mehr nutzt als ein Nicht-Anlieger, ist gewiss nicht abwegig. Allerdings gilt die Annahme der erhöhten Durchschnitts-Nutzung sachlogisch ebenso für Anlieger von Bundes-, Landes- und Kreisstraßen. Aufgrund des weit höheren Anteils des allgemeinen Durchgangsverkehrs wird bei Anliegern von Bundes-, Landes- und Kreisstraßen jedoch gar nicht erst staatlicherseits der Versuch unternommen, irgendeinen „Sondervorteil“ der Anlieger zu konstruieren und per Ausbaubeiträge finanziell abzuschöpfen. Stattdessen wird auf eine Beitragserhebung verzichtet und somit der Vorteil von Anliegern und Nicht-Anliegern faktisch gleichbewertet. Insofern werden die nicht zweckgebundenen Steuerzahlungen der Anlieger von Bundes-, Landes- und Kreisstraßen zur Straßenfinanzierung als ausreichend angesehen. Anlieger von Gemeindestraßen müssen wiederum mit ihren Steuern Bundes-, Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen mitfinanzieren sowie zudem Ausbaubeiträge für „ihre“ Gemeindestraßen zahlen. Der „Sondervorteil“ für Anlieger von Gemeindestraßen wird somit zum Sonderopfer.

Auch aus der Erneuerung einer Gemeindestraße, die unterbliebene Instandhaltungsmaßnahmen ausgleicht, resultiert kein wirklicher nutzungsbedingter „Sondervorteil“ der Anlieger, den die Anlieger von Bundes-, Landes- und Kreisstraßen bei einer Erneuerung nicht auch hätten. Würde man wiederum schlussfolgern, dass im theoretischen Extrem bei einem völligen „Verrotten“ lassen der Gemeindestraßen, die anliegenden Grundstücke faktisch unnutzbar würden und die Anlieger daher mehr verlören als die Allgemeinheit, so mag das an sich betrachtet richtig sein. Ebenso richtig wäre aber auch, dass die Anlieger dann als logische Konsequenz woanders hinziehen und die Gemeinde dadurch Arbeitskräfte, Unternehmen und Steuerzahler verlieren würde. Insofern zeigt sich die argumentative Untauglichkeit solch einer isolierten Betrachtung.

Ebenfalls ist kein echter „Sondervorteil“ für die Anlieger erkennbar, wenn die Gemeindestraße aufgrund einer veränderten Verkehrskonzeption ausgebaut wird. Denn die resultiert doch zumeist aus einer Zunahme des Verkehrs vonseiten der Nicht-Anlieger. Tatsächlich ist mit der erstmaligen Erschließung des Grundstücks der „Sondervorteil“ der Anlieger meistens ausgeschöpft – und dafür zahlten jene bereits Erschließungsbeiträge.

Bezüglich der gerne behaupteten Wertsteigerung der Immobilie als Folge des Straßenausbaus ist dem Steuerzahlerbund keine wissenschaftliche Studie bekannt, die diese These empirisch belegt. Doch selbst wenn man die Korrektheit dieser These unterstellen würde, ergibt sich daraus keine legitime Rechtfertigung zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen. Denn dieselbe Grundlogik gilt ebenso für die an ausgebauten Bundes-, Landes- und Kreisstraßen anliegenden Grundstücke, ohne dass deswegen die Anlieger einen Beitrag zu zahlen hätten. Insofern ergibt sich wieder eine verhältnismäßige Ungleichbehandlung.

Ebenfalls müsste die Kehrseite der Wertsteigerung-These betrachtet werden. Wenn postuliert wird, dass ein Straßenausbau den Immobilienwert automatisch steigert, so müsste umgekehrt postuliert werden, dass eine mangelnde Instandhaltung der Gemeindestraße und dessen baulichen Verfall zwangsläufig zu einer Wertminderung bzw. geschmälerter Wertsteigerung der anliegenden Immobilien führt. In diesem Fall müssten die Kommunen im Gegenzug für Straßenausbaubeiträge auch Ausgleichszahlungen für die entstandenen Wertverluste der Anlieger leisten. Ob die Kommunen bei solch einem Ausgleich im Saldo immer noch von Straßenausbaubeiträgen profitieren würden, darf angesichts der allgemeinen Immobilienpreisentwicklung wohl bezweifelt werden.

Gleichfalls zu Bedenken sind faktische persönliche Nachteile der Anlieger, die in den Beitragskalkulationen keinerlei Berücksichtigung finden. 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 muss. Wird die Straße nach dem zweispurigen Umbau durch den allgemeinen Durchgangsverkehr stärker befahren, nehmen jedoch ebenso die Abgas- und Lärmbelastigung zulasten der Grundstückseigentümer zu. Ebenso kommt es vor, dass Parkplätze wegfallen. Was die Gemeinde für wünschenswert hält, ist also nicht zwingend auch im Interesse der Anlieger.

Besonders kurios wird die staatliche Sicht auf die „Sondervorteile“, wenn es sich um eine vermietete Immobilie handelt. Gäbe es echte Sondervorteile, dann kämen sie zwangsläufig zuallererst dem Mieter als alltäglichen Straßennutzer zugute. Allerdings können Straßenausbaubeiträge weder als Begründung für eine Mieterhöhung dienen – etwa über eine Modernisierungumlage nach § 559 BGB – noch wie die Grundsteuer als Betriebskosten auf die Mieter umgelegt werden. Stattdessen kann der Vermieter die Ausbaubeiträge nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 und § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 EStG als Werbungskosten bei Vermietung und Verpachtung abziehen. Im Ergebnis kommt also der Staat bzw. die Allgemeinheit über entgangene Steuereinnahmen für den „Sondervorteil“ des Mieters auf. Oder anders gesagt, aus Mieterperspektive erkennt der Staat längst an, dass aus dem beitragsfinanziertem Straßenausbau keine finanziell abzugeltenden „Sondervorteile“ existieren – und mag die vor der Haustür ausgebaute Gemeindestraße noch so neuwertig, groß oder schön gestaltet sein. Um die Ungleichbehandlung dann wieder komplett zu machen, können wiederum die Eigentümer von selbstgenutzten Immobilien die Ausbaubeiträge derzeit nicht von der Steuer absetzen.

Zu II. 3.) Beitragserhebung nimmt keine Rücksicht auf die Leistungsfähigkeit der Abgabepflichtigen und kann im Extrem ruinös sein

Straßenausbaubeiträge werden ohne jede Rücksicht auf die Leistungsfähigkeit der Abgabepflichtigen erhoben. Allerdings ist Immobilieneigentum nicht zwangsläufig ein Zeichen besonderen Reichtums oder einer hohen Liquidität. Man denke etwa an kreditfinanzierte Immobilien von jungen Familien oder eigengenutzte Immobilien als Teil der aufzubauenden Alterssicherung bzw. im Ruhestand.

Einmalige Straßenausbaubeiträge können durchaus einen mittleren fünfstelligen Betrag kosten. Der Beitrag wird in Rheinland-Pfalz i.d.R. 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. Immobilienbesitzer im Ruhestand werden wiederum Probleme haben, überhaupt einen Kredit zu erhalten. Prinzipiell haben aber alle finanzschwachen Grundeigentümer dasselbe Problem, welches schlimmstenfalls mit der erzwungenen Veräußerung ihres Grundbesitzes enden könnte.

Gegen existenzgefährdende Beitragshöhen bestehen nur scheinbare Auswege wie z.B. eine Ratenzahlung oder Stundung nach § 14 des Kommunalabgabengesetzes. Denn selbst diese ändern letztlich nichts an der hohen Gesamtbelastung. Tatsächlich verschärft die rheinland-pfälzische Regelung sogar die prekäre Situation betroffener Beitragszahler. So dürfen Beitragspflichtige unter bestimmten Umständen zwar den Straßenausbaubeitrag in Raten abbezahlen, jedoch zu einem Zinssatz, der bis zu drei Prozentpunkten über dem Basiszins liegen darf. Insofern lassen sich die Gemeinden nicht nur das Bauprojekt kräftig bzw. sogar überwiegend von den Anliegern bezahlen, sondern können auch noch von den Zinsen der ohnehin finanzschwachen Eigentümer profitieren.

Zu II. 4.) Beitragserhebung fordert einen erheblichen Verwaltungsaufwand

Steuern und Abgaben haben den primären Zweck, staatliche Tätigkeiten zu finanzieren. Insofern ist es fiskalisch effizient, speziell solche Steuern und Abgaben zu erheben, die keinen großen Erhebungsaufwand verursachen (Grundsatz der Wohlfeilheit der Besteuerung). Andernfalls verkäme die Staatsfinanzierung zum Beschäftigungsprogramm für Verwaltungen.

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 sowie der Berechnung der Beitragsforderung für die Abgabepflichtigen. Weitere Verwaltungskosten entstehen durch Widersprüche, Anträge auf Ratenzahlung und Stundung sowie Vollstreckungsmaßnahmen. Außerdem müssen Kommunen auch noch vor den Verwaltungsgerichten bestehen, wenn sich die betroffenen Anlieger über den Rechtsweg wehren.

Aufgrund der Komplexität der Materie sind große Zweifel angebracht, ob bei Straßenausbaubeiträgen generell ein gutes Verhältnis zwischen dem Aufkommen und den Erhebungskosten existiert. Das prominenteste Gegenbeispiel dafür ist die Hansestadt Hamburg, welche nach einer ehrlichen Kostenrechnung feststellte, dass der Erhebungsaufwand plus Rechtsstreitkosten von 2011 bis 2015 stets höher ausfiel als die Beitragseinnahmen. Als logische Konsequenz hat das rot-grün regierte Hamburg im Jahr 2016 die Ausbaubeiträge abgeschafft (siehe Drucksache 21/5037 der Stadt Hamburg vom 28. Juni 2016). Die frei werdenden personellen Ressourcen wurden alternativ für die Abrechnung von Erschließungsmaßnahmen zur endgültigen erstmaligen Herstellung von Straßen eingesetzt bzw. in die Planungen der Finanzbehörde zur schrittweisen Reduzierung des Personalbestandes einbezogen. Steuerzahlerbund und Rechnungshof haben diese Entscheidung begrüßt.

Verhält es sich nun so, dass die Verwaltungen aller Kommunen in Rheinland-Pfalz bei der Erhebung der Straßenausbaubeiträge weit (kosten)effizienter arbeiten als die der Hansestadt Hamburg? Daran darf gezweifelt werden. Wie der Steuerzahlerbund bei seinen Recherchen feststellte, liegen weder der Landesregierung noch dem Statistischen Landesamt oder den Kommunalverbänden definitive Daten zum Gesamtaufkommen und den summierten Erhebungskosten aus den Straßenausbaubeiträgen vor. Auch eine diesbezügliche Antwort der Landesregierung auf eine große Anfrage der AfD-Fraktion (Drucksache 17/6855 vom 20. Juli 2018) ergab, dass trotz landesweiter Erhebung nur knapp 60 Prozent der rheinland-pfälzischen Städte und Gemeinden Angaben zu den Gesamtwerten erteilt haben und somit Gesamtangaben nicht möglich sind. Doch selbst in den beantworteten Fragebögen zeigten sich wiederholt unvollständige oder nicht ermittelbare Daten – nicht nur bei kleinen Gemeinden, sondern auch bei kreisfreien Großstädten wie Trier oder Koblenz. Inwieweit bei erteilten Daten Vollkostenrechnungen auf vergleichbaren Maßstäben vorgenommen wurden, ist ebenfalls fraglich. Trotz der schlechten Datenlage waren jedoch wiederholt schlechte Verhältnisse zwischen dem Gesamtaufkommen und den summierten Erhebungskosten diverser Kommunen zu finden – teils sogar Fälle, in denen die Kosten die Einnahmen überstiegen.

Vertreter der Landesregierung wie Innenminister Roger Lewentz und diverse Vertreter der Regierungsparteien SPD und Grüne haben wiederholt betont, dass sich Straßenausbaubeiträge in Rheinland-Pfalz „bewährt“ hätten. Aber wie kann sich eine Abgabe bewährt haben, wenn doch das Land und die Kommunen so wenig darüber wissen? Aus Sicht des Steuerzahlerbundes spricht es gewiss nicht für die Straßenausbaubeiträge, wenn die Kommunen in Rheinland-Pfalz im so großen Stil weder das Aufkommen noch die Erhebungskosten ermittelt haben. Entweder lohnt es sich aus Sicht der Kommunen fiskalisch gar nicht, diese Daten separiert zu erheben – oder die betreffenden Kommunen wollen diese Daten überhaupt nicht erheben, weil ihnen im Grunde bekannt ist, dass deren Verhältnis nur schlecht bis vollkommen unwirtschaftlich ausfallen kann.

Zu II. 5.) Fehlanreize beim Erhalt von Gemeindestraßen beseitigen

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

Wenn sich dagegen Straßenausbaubeiträge in Rheinland-Pfalz wirklich „bewährt“ hätten – wie die Befürworter behaupten – so müsste nicht nur eine genaue Kenntnis eines guten Verhältnisses zwischen Beitragsaufkommen und Erhebungskosten vorliegen, sondern auch eine Kenntnis zum durch die Beiträge herbeigeführten überwiegend guten Zustand der Gemeindestraßen. Tatsächlich kennt das Land Rheinland-Pfalz aber weder die Gesamtlänge des gemeindlichen Straßennetzes noch dessen baulichen Zustand (Drucksache 17/6855 vom 20. Juli 2018).

Mit dieser großen Unkenntnis um den Straßenzustand steht das Land in Rheinland-Pfalz aber nicht alleine da – diese ist auch auf kommunaler Ebene anzutreffen. So befürwortet etwa die Landeshauptstadt Mainz freilich ihr System der wiederkehrenden Beiträge und sieht hierbei keine Möglichkeiten zur Verbesserung (Antwort zur Anfrage Nr. 0785/2019 der Stadt Mainz vom 17. April 2019). Doch zur Frage, wie es nun um den Zustand der Mainzer Straßen steht, muss die Landeshauptstadt selbst im Jahr 2019 einen klaren Offenbarungseid ablegen:

„Auf Grund der nicht ausreichenden Finanzausstattung für die Unterhaltung öffentlicher Verkehrsflächen war es bis jetzt nicht möglich, eine qualifizierte Zustandserfassung aller Straßen in den Ortsteilen vorzunehmen, die als Grundlage für eine Erneuerungsstrategie mit Prioritätenverteilung notwendig ist.“ (Drucksache 0617/2019 der Stadt Mainz vom 26. März 2019)

Worin sich die wiederkehrenden Beiträge in Mainz aus Sicht der Stadtspitze und Verwaltung auch jahrelang „bewährt“ haben mögen – die systematische Herstellung eines guten Straßennetzes gehört nach eigenen Angaben offenkundig nicht dazu. Doch wenn die Finanzausstattung für die Unterhaltung öffentlicher Verkehrsflächen nicht ausreicht, steigt naturgemäß die Gefahr, dass eine Kommune ihre Straßen „verlottern“ lässt, bis sie die Anlieger zur Finanzierung heranziehen kann. Das gilt umso mehr, wenn sich eine Stadt nicht einmal die Mühe macht, den baulichen Zustand ihrer Straßen systematisch zu erfassen.

Fehlanreize für die Kommunen mit kostspieligen Folgen für die Anlieger ergeben sich aber auch aus der möglichen Abstufung von Kreis- zu Gemeindestraßen und aus der Möglichkeit, an sich nötige Straßenbauvorhaben jahrelang aufzuschieben. Ein aktuelles Beispiel für beides ist der anvisierte Ausbau der Eltzstraße in Trier. Zusammengefasst: Die Eltzstraße war eine Kreisstraße, die 2010 zur Gemeindestraße abgestuft wurde. Sie wird überwiegend als Durchgangsstraße genutzt – aktuell mit über 5.000 Fahrzeugen pro Tag, darunter auch Schwerlastverkehr. Da sich die vormalige Kreisstraße baulich in einem „sehr schlechten Zustand“ befand, wurde bereits im April 2011 der Beschluss zu einer umfassenden Sanierung und Ausbau getroffen. Die Gesamtkosten wurden auf rund 1,3 Millionen Euro geschätzt. Zur Refinanzierung sollten nach den Vorschriften des KAG Ausbaubeiträge in Höhe von 50 Prozent der beitragsfähigen Kosten erhoben werden (Vorlage 047/2011 der Stadt Trier, beschlossen am 14. April 2011). Doch dazu sollte es nicht kommen. Aufgrund „höherer Priorität anderer Projekte“ wurde der beschlossene Ausbau fast ein Jahrzehnt lang aufgeschoben. Im Dezember 2018 wurde der Ausbau vom Stadtrat wieder aufgegriffen, die Kosten auf fast 2,3 Millionen Euro fortgeschrieben, aber der Anliegeranteil trotzdem auf 50 Prozent der beitragsfähigen Kosten belassen (Vorlage 573/2018 der Stadt Trier, beschlossen am 4. Dezember 2018). Laut Presse drohen den Anliegern nun Straßenausbaubeiträge in bis zu sechsstelliger Höhe.

Wäre die Eltzstraße eine Kreisstraße geblieben, so hätten deren Anlieger heute kein Problem. Hätte der kommunale Baulastträger seine Instandhaltungsaufgaben bei der Kreisstraße gewissenhaft wahrgenommen oder diese bereits 2010 als Kreisstraße erneuert, wären die Anlieger wohl erst erheblich später mit dem Problem der Straßenausbaubeiträge konfrontiert worden. Hätte die Stadt Trier wiederum den bereits beschlossenen Ausbau schon 2011 begonnen, dann wären die Ausbaubeiträge der Anlieger zumindest erheblich niedriger ausgefallen.

Insofern zeigt der Ausbau der Eltzstraße exemplarisch, wie sehr die Anlieger doch den teils wankelmütigen Entscheidungen auf kommunaler Ebene und deren hohen finanziellen Folgen ausgeliefert sind. Dass die Anlieger für die Folgen des langjährigen Verschleißes aus der Zeit der Kreisstraße finanziell haften müssen, ist bereits unverständlich und weder mit dem Nutzer- noch mit dem Verursacherprinzip zu vereinbaren. Das den Anliegern aber faktisch höhere finanziell abzugeltende „Sondervorteile“ unterstellt werden, wenn eine Kommune ihre Instandhaltungsaufgaben vorsätzlich „schleifen“ lässt und/oder die Umsetzung von Ausbaumaßnahmen jahrelang hinauszögert, ist schlichtweg eine Farce.

Zu II. 6.) Verwaltungsgerichtsbarkeit entlasten

Letztlich ist das Straßenausbaubeitragsrecht derart kompliziert, dass sich selbst eine Kommentierung bereits auf über 400 Seiten hinziehen kann, z.B. „Kommunalabgabenrecht“, herausgegeben von Prof. Dr. Hans-Joachim Driehaus – einem der zu dieser Anhörung geladenen Experten. Vieles ist nicht unmittelbar dem Gesetz zu entnehmen, sondern beruht auf einer Fülle von verwaltungsgerichtlichen Urteilen, die selbst auch nicht immer leicht verständlich sind. Die rechtliche Komplexität der Materie in Kombination mit den hohen Beiträgen führt dazu, dass aufgebrachte Anlieger versuchen, sich auf dem Rechtsweg gegen die Beitragserhebung zu wehren.

So gab es in Rheinland-Pfalz laut Auskunft der Landesregierung von 2012 bis 2017 insgesamt über 900 Rechtstreitigkeiten, die vor den Verwaltungsgerichten und Oberverwaltungsgerichten verhandelt wurden (Drucksache 17/6855 vom 20. Juli 2018). Dem Steuerzahlerbund ist freilich nicht bekannt, wie hoch die durchschnittlichen Kosten eines solchen Rechtsstreites ausfallen. Allerdings dürfte die Annahme naheliegend sein, dass die Prozessgegner nicht für eine Vollkostendeckung sorgen. Insofern kommt hier das Land bzw. letztlich die Steuerzahler für die Kostendifferenz auf.

Eine Abschaffung der Straßenausbaubeiträge wäre daher nicht nur ein Akt der Gerechtigkeit gegenüber den Anliegern, sondern auch ein Beitrag zur Entlastung der Verwaltungsgerichte und ein Mehr an Rechtsfrieden in Rheinland-Pfalz.

III. Warum wiederkehrende Beiträge keine echte Alternative sind

Wiederkehrende Beiträge werden in Rheinland-Pfalz von verschiedenen Gemeinden und Parteien als bessere Alternative zu den einmaligen Straßenausbaubeiträgen betrachtet. Auch wenn die Problematik des hohen Erhebungsaufwandes bleibt, werden doch zumindest durch regelmäßige, aber tendenziell niedrige Zahlungen extreme finanzielle Härten bei den Anliegern vermieden und auf diese Weise noch das Risiko von Rechtstreitigkeiten gesenkt. Allerdings relativiert sich der vorgebliche Hauptgrund zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen – der „Sondervorteil“ der Anlieger aus der gemeindlichen Ausbaumaßnahme – bis hin ins völlig Diffuse.

So werden wiederkehrende Beiträge für öffentliche Verkehrsanlagen für die Erneuerung, Erweiterung, Verbesserung oder den Umbau von öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen innerhalb einer Abrechnungseinheit (umgangssprachlich auch Abrechnungsgebiet genannt) erhoben. In diesem Sinne zahlen alle Anlieger einer Abrechnungseinheit für alle entsprechenden Ausbaumaßnahmen in der Abrechnungseinheit – auch wenn vor der eigenen Haustür tatsächlich jahrelang überhaupt nichts passiert. Insofern zahlen die Anlieger je nach Sichtweise entweder für „Sondervorteile“ aus Maßnahmen von weiter entfernt liegenden Straßen, für die bei Anwendung einmaliger Straßenausbaubeiträge kein individuell zurechenbarer und finanziell abzugeltender „Sondervorteil“ von Nicht-Anliegern existieren würde – oder die Anlieger zahlen regelmäßig dafür, dass irgendwann eine irgendwie geartete Maßnahme vor ihrer Haustür stattfinden wird, die hoffentlich auch ungefähr der bis dato gezahlten Summe an wiederkehrenden Beiträgen entspricht. Kurzum, der unmittelbare Zusammenhang zwischen kommunaler Leistung und dem zu zahlenden Ausbaubeitrag wird aufgehoben. Insofern ist die Legitimität zur Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen noch geringer als die von einmaligen Ausbaubeiträgen.

Faktisch sind wiederkehrende Beiträge eine zweite Grundsteuer – nur mit eigener kostspieliger Abgabenbürokratie und ohne jede Umlegbarkeit auf die Mieter, obgleich jeder Mieter genauso die jeweils anliegenden Straßen nutzt.

IV. Generelle Abschaffung der Straßenausbaubeiträge gegen finanzielle Entschädigung der Kommunen durch das Land Rheinland-Pfalz

Die aufgezeigten Probleme lassen sich aus Sicht des Steuerzahlerbundes nur mit der ersatzlosen Abschaffung der Straßenausbaubeiträge durch den Landesgesetzgeber lösen. Da das Land Rheinland-Pfalz den Kommunen in diesem Fall eine Einnahmemöglichkeit streichen würde, stände das Land auch in der politischen Verantwortung, aus den Steuereinnahmen des Landes für eine finanzielle Entschädigung zu sorgen.

Der Bund der Steuerzahler Rheinland-Pfalz und Haus & Grund Rheinland-Pfalz haben hierfür in der Vergangenheit eine Entschädigungssumme von 50 Millionen Euro pro Jahr veranschlagt. Aufgrund der dargestellten mangelhaften Datenlage in Rheinland-Pfalz handelt es sich jedoch nur um einen Schätzwert. Einerseits orientiert sich dieser Schätzwert am bekannten gemeindlichen Aufkommen in anderen Bundesländern, andererseits sollte dessen Höhe auch großzügig genug bemessen sein, um die Kommunen finanziell nicht schlechter zu stellen. Zum Vergleich: Im Jahr 2018 wurde in Hessen die kommunale Wahlfreiheit zur Erhebung von Ausbaubeiträgen beschlossen, davor lag das hessische Gesamtaufkommen bei rund 40 Millionen Euro. In Nordrhein-Westfalen existiert bis heute eine Soll-Vorschrift zur Erhebung, die Grundlage eines jährlichen Aufkommens von etwa 100 bis 120 Millionen Euro ist.

Sollte es in Rheinland-Pfalz widererwartend einen höheren kommunalen Entschädigungsbedarf als 50 Millionen Euro geben – z.B. durch verstärkte Ausbautätigkeiten – so sollte dieser gleichfalls vom Land gewährt werden. Allerdings sollte die bestehende Ungewissheit kein Einfallstor für völlig überzogene Forderungen vonseiten der Kommunen sein. So sind dem Steuerzahlerbund aus der Presse durchaus

die Schätzungen von Dritten bekannt, die von einem „mittleren dreistelligen Millionenbetrag“ als „fairer Entschädigung“ ausgehen. Aus den folgenden Gründen ist solch eine Höhe aber absolut abwegig:

- Soweit dem Steuerzahlerbund bekannt ist, gibt es kein Bundesland in Deutschland, dessen Gemeinden über Straßenausbaubeiträge einen mittleren dreistelligen Millionenbetrag an jährlichen Einnahmen generieren. Dass ausgerechnet die Gemeinden in Rheinland-Pfalz hierbei bundesweit mit großem Abstand an der Spitze stehen sollen, dürfte gemessen an der Größe und Einwohnerzahl des Bundeslandes höchst illusorisch sein. Gleichfalls dürfte das Gemeindestraßennetz in Rheinland-Pfalz – trotz unbekannter Gesamtlänge – wohl kaum absolut größer sein als das großer Flächenländer wie z.B. Nordrhein-Westfalen oder Bayern.
- Das Gesamtaufkommen der rheinland-pfälzischen Gemeinden aus den Straßenausbaubeiträgen mag statistisch nicht separat erfasst worden sein. Allerdings liegen vonseiten des Statistischen Bundesamtes die Zahlen der kommunalen Haushalte für den Sammelposten „Einnahmen aus Beiträgen und ähnlichen Entgelten für Gemeindestraßen“ vor, der neben den Ausbaubeiträgen z.B. auch Erschließungsbeiträge beinhaltet. Bezogen auf Rheinland-Pfalz lag die Summe seit dem Jahr 2006 stets bei unter 100 Millionen Euro. Im erfassten Zeitraum 1991 bis 2016 fällt der Höchstwert auf das Jahr 1999 mit fast 150 Millionen Euro. Im Jahr 2016 lagen die Gesamteinnahmen wiederum bei rund 87 Millionen Euro (siehe Drucksache 19/5735 des Deutschen Bundestages vom 11. November 2018). Naturgemäß ist es unmöglich, dass die unbekannte Aufkommenshöhe der Ausbaubeiträge als Teilsumme die sich ergebende Gesamtsumme überschreitet.

Eine Abschaffung der Straßenausbaubeiträge zum 1. Januar 2020 könnte problemlos mit einer Reduzierung der geplanten Zuführung an die sog. Haushaltssicherungsrücklage von derzeit 200 Millionen Euro (Haushaltsstelle 20 02 – 919 01) gegenfinanziert werden, ohne dass dafür bestehende oder anvisierte Projekte des Landes Rheinland-Pfalz aufgegeben werden müssten. Die über das Jahr 2020 hinausgehende Finanzierung könnte aus der schrittweisen Auflösung der bestehenden Haushaltssicherungsrücklage – welche vom Steuerzahlerbund als überflüssig betrachtet wird – und kommenden Steuerermehreinnahmen erfolgen. Gemessen am jährlichen Haushaltsvolumen von bald 20 Milliarden Euro handelt es sich um eine überschaubare dauerhafte Ausgabe.

Dem Steuerzahlerbund ist bekannt, dass eine Abschaffung per Stichtagslösung durchaus von diversen Befürwortern von Straßenausbaubeiträgen als „große Ungleichbehandlung“ der Anlieger betrachtet wird, weil dadurch jene Anlieger „benachteiligt“ würden, die ihre Ausbaubeiträge bereits vor dem Stichtag begleichen mussten. Diese Kritik wird aus zwei wesentlichen Gründen als Schein-Argument zurückgewiesen. Erstens benötigt jede große Reform im Steuer- und Abgabenrecht einen Stichtag zur Anwendung der Neuerungen. Wären die temporären Vor- und Nachteile einzelner Steuer- und Abgabenschuldner alleine bereits Grund genug, gegen eine Reform zu sein, so müsste das Land Rheinland-Pfalz wohl noch immer nach dem Steuer- und Abgabenrecht von 1949 arbeiten. Zweitens ist der Erhalt und Ausbau von Gemeindestraßen eine Daueraufgabe. Selbst Anlieger, die erst 2018 ihren Ausbaubeitrag entrichtet haben, können sich zumindest bei einer verlässlichen Landespolitik sicher sein, zukünftig nicht mehr belangt zu werden.

Bezüglich der Frage nach der konkreten Verteilung der Entschädigungssumme unter den Kommunen hat der Steuerzahlerbund kein eigenes Modell. Hierzu wäre im Zweifel eine partnerschaftliche Regelung in Zusammenarbeit mit den Kommunalverbänden empfehlenswert.

V. Bewertung des Straßenausbaubeitragsabschaffungsgesetzes der CDU-Fraktion

Der Steuerzahlerbund begrüßt den Gesetzentwurf der CDU-Fraktion zur landesweiten Abschaffung der Straßenausbaubeiträge in Rheinland-Pfalz.

Die anvisierte Gesamtentschädigungshöhe von 75 Millionen Euro liegt zwar erheblich über jener des Steuerzahlerbundes, aber eine spätere Anpassung an den tatsächlichen kommunalen Bedarf ist ausdrücklich vorgesehen. Wie dargelegt ist es auch für den Steuerzahlerbund von größter Wichtigkeit, dass die Kommunen eine auskömmliche Entschädigung erhalten.

Das beabsichtigte System zur Entschädigung der Kommunen über zweckgebundene Zuweisungen wird vom Steuerzahlerbund gleichermaßen als praktikabel wie fair bewertet. Die Kommunen bekommen dadurch ihre Einnahmeausfälle erstattet, aber gleichzeitig wird präventiv verhindert, dass die Entschädigung ggf. für andere Anliegen zweckentfremdet wird.

Im Ergebnis wird dem Landtag daher die Annahme des Gesetzentwurfes empfohlen.

Sollten die Regierungsfractionen von SPD, FDP und Grünen dem CDU-Gesetzentwurf jedoch nicht zustimmen, werden sie dazu aufgerufen, zeitnah eine eigene Gesetzesinitiative zur Abschaffung der Straßenausbaubeiträge zu starten.