



Der Vorsitzende

Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen
Landtag NRW
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

24. Mai 2019
wi/opp

**Anhörung im Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen und im
Verkehrsausschuss am 7. Juni 2019 zum "Gesetz zur Abschaffung von Straßenausbaubeiträgen"
Gesetzentwurf der SPD-Fraktion vom 06.11.2018 – Drucksache 17/4115 -
Schriftliche Stellungnahme**

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

zur Anhörung des Gesetzentwurfes der SPD-Fraktion vom 06.11.2018 „Straßenbaubeitrag
abschaffen“ legen wir die beigefügte „Schriftliche Stellungnahme“ vor. Wir fordern den
Landtag auf, diesem Gesetzentwurf zuzustimmen.

Mit freundlichen Grüßen


Heinz Wirz

I. Vorbemerkungen

Der Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen (BdSt NRW) hat die Forderung nach Abschaffung der Straßenbaubeiträge etwa Mitte des Jahres 2018 auf die politische Agenda in Nordrhein-Westfalen gesetzt. Grund dafür war vor allem die vereinsinterne Neubewertung der Rechtfertigung dieser Abgabe, aber auch die Tatsache, dass in anderen Bundesländern die Straßenbaubeiträge bereits abgeschafft worden sind beziehungsweise der Wegfall der Straßenbaubeiträge mit Sicherheit zu erwarten ist aufgrund der Mehrheitsverhältnisse im jeweiligen Landtag.

In Nordrhein-Westfalen waren dagegen in Sachen „Abschaffung der Straßenbaubeiträge“ im politischen Raum auf Landesebene keine Aktivitäten erkennbar. Aufgrund dessen richtete der BdSt NRW ein Anschreiben an alle Mitglieder des Landtages sowie an die Ministerin für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen, Frau Scharrenbach. Die Forderung nach Abschaffung der Straßenbaubeiträge blieb praktisch ohne Resonanz, so dass die Mitglieder des BdSt NRW auf der Mitgliederversammlung am 26.09.2018 die Geschäftsstelle beauftragten, eine Volksinitiative nach Artikel 67 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen durchzuführen mit dem Ziel, den Straßenbaubeitrag abzuschaffen.

Nachdem der BdSt NRW am 31.10.2018 durch eine Pressekonferenz vor der Landespressekonferenz die Volksinitiative gestartet hatte, legte die SPD-Fraktion dem Landtag am 06.11.2018 ihren Gesetzentwurf vor (Drucksache 17/4115). Der BdSt NRW hat diese Gesetzinitiative der SPD-Fraktion begrüßt und die regierungstragenden Fraktionen von CDU und FDP aufgerufen, entsprechende Initiativen zu unterbreiten. Bereits am 20. November 2018 kündigten CDU und FDP an: „Entlastungen für Bürgerinnen und Bürger im System ermöglichen.“ Ein Gesetzentwurf wurde für das Frühjahr 2019 angekündigt und lässt bis heute auf sich warten.

Mit inzwischen rund 460.000 Unterstützern kann sich die Volksinitiative „Straßenbaubeitrag abschaffen“ sehen lassen. Dabei haben rund 16.000 Einzelunterstützer, zahlreiche lokale Organisationen und Initiativen sowie die Verbände Wohneigentum NRW, Haus- und Grund und der Rheinische Landwirtschaftsverband der Volksinitiative zum Erfolg verholfen. Zu keiner Zeit seit dem Start der Volksinitiative am 31.10.2018 bis zur Einstellung der aktiven Unterschriftensammlung vor Ort am 31.03.2019 noch in den letzten Wochen und Monaten gab es von keiner Seite plausible und zwingende Argumente, die Straßenbaubeiträge beizubehalten. Die Volksinitiative „Straßenbaubeitrag abschaffen“ und die Gesetzesinitiative der SPD-Fraktion gehen in die richtige Richtung:

Der Straßenbaubeitrag gehört zum Alteisen.

II. Gründe für die Abschaffung des Straßenbaubeitrags

Der Straßenbaubeitrag ist abzuschaffen,

1. weil es sich um eine unzeitgemäße Abgabe handelt,
2. weil die Erhebung des Straßenbaubeitrags keine Rücksicht auf die Leistungsfähigkeit des Abgabeschuldners nimmt,
3. weil die Erhebung des Straßenbaubeitrags einen erheblichen Verwaltungsaufwand fordert (Entbürokratisierung),
4. weil damit die Unerkenntnis beendet wird, ob sich die Erhebung des Straßenbaubeitrags im Vergleich zum Ertrag überhaupt lohnt (Wirtschaftlichkeit der Abgabenerhebung),
5. weil durch die Abschaffung des Straßenbaubeitrages die Verwaltungsgerichtsbarkeit entlastet würde und
6. weil die Einnahmeausfälle der Kommunen durch zweckgebundene Zuweisungen kompensiert werden können und ihre auskömmliche Gegenfinanzierung zwingend erforderlich ist.

Zu II. 1.)

Straßenbaubeiträge gehen auf das Preußische Kommunalabgabengesetz vom 14.07.1893 (PrKAG) zurück. Danach konnten nach § 9 PrKAG Beiträge für Grundstückseigentümer und Gewerbetreibende erhoben werden, denen durch die „Herstellung und Unterhaltung von Veranstaltungen“ besondere wirtschaftliche Vorteile erwachsen. Die Beiträge waren nach den Vorteilen zu bemessen.

Diese Grundsätze des § 9 PrKAG haben im 19. Jahrhundert alten preußischen Rechtsvorstellungen entsprochen und wurden im Wesentlichen in das am 01.01.1970 in Kraft getretene Kommunalabgabengesetz Nordrhein-Westfalen (KAG NRW) übernommen. Sicherlich waren die preußischen Rechtsvorstellungen 1893/1895 in staatspolitischer, wirtschaftlicher und gesellschaftspolitischer Hinsicht auf der Höhe der Zeit. Aber nach fast 125 Jahren ist die Frage erlaubt, ob die Grundsätze des § 9 PrKAG beziehungsweise § 8 Absatz 1 KAG NRW noch eine zeitgemäße Abgabe ausmachen können, vor allem vor dem Hintergrund der gewaltigen staatspolitischen und gesellschaftspolitischen Umbrüche seit dem Untergang des Königreiches Preußen. Wir reden von der Kaiserzeit, von der Weimarer Republik, von der Zeit ab 1933 bis hin zum Inkrafttreten des Grundgesetzes. Sind also Straßenbaubeiträge noch heutzutage zeitgemäß? Das ist nicht der Fall.

Jedenfalls im 21. Jahrhundert und vor allem nach 70 Jahren Geltung des Grundgesetzes erfordert auf lokaler Ebene die Erfüllung menschlicher Grundbedürfnisse wie Arbeit, Wohnen, Freizeit und Gesundheit eine in qualitativer und quantitativer Hinsicht ausreichende Aufrechterhaltung der Verkehrsinfrastruktur durch die Errichtung, Instandhaltung, Instandsetzung und Erneuerung von öffentlichen Verkehrsanlagen. Diese Aufgabe einer qualitativen und quantitativen ausreichenden

Verkehrsinfrastruktur auf lokaler Ebene ist eine Form der Daseinsvorsorge und beruht auf dem Sozialstaatsprinzip des Artikel 20 Absatz 1 Grundgesetz.

Es mag gerechtfertigt sein, nur von den Grundstückseigentümern einen Erschließungsbeitrag für die erstmalige und endgültige Herstellung einer Erschließungsanlage verlangen zu können, weil dadurch das Grundstück an das öffentliche Verkehrsnetz angeschlossen wird. Im Anschluss wird die erstmals und endgültig hergestellte Erschließungsanlage zu treuen Händen an die Kommune übergeben. Die Kommune trifft jetzt die Verkehrssicherungspflicht. Hierzu gehört, die Straße zu unterhalten, instandzusetzen und gegebenenfalls zu erneuern - und zwar aus Steuermitteln. Dies folgt aus dem neuen Verständnis des Sozialstaatsprinzips, das zunehmend als Recht auf Teilhabe der Bevölkerung interpretiert wird, wenn soziale Transferleistungen neu eingeführt oder vorhandene Transferleistungen erhöht werden. Alle profitieren unterschiedslos von diesem Recht auf Teilhabe, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind. Das Recht auf Teilhabe kann auf die Daseinsvorsorge im Bezug auf die Verkehrswege ohne Weiteres übertragen werden. Die Aufrechterhaltung einer qualitativen und quantitativen Verkehrsinfrastruktur wird für jedermann ohne Ausnahme bereits gestellt, weil Eigentümer und sonstige Bewohner gleichermaßen auf eine ordnungsgemäße Verkehrsinfrastruktur angewiesen sind. Der angebliche Sondervorteil ist für Grundstückseigentümer deshalb in Wirklichkeit ein Sonderopfer für eine Minderheit der Bevölkerung. Als Träger der Aufgabenwahrnehmung obliegt der Kommune auch die finanzielle Verantwortung für die Aufrechterhaltung der Verkehrssicherheit des kommunalen Verkehrsnetzes. Die Aufgabenwahrnehmung für jedermann und die finanzielle Verantwortung für Eigentümer und sonstige Bewohner sind zwei Seiten ein und derselben Medaille.

Vor diesem Hintergrund ist der angebliche Vorteil heutzutage eine Chimäre, ein Trugbild oder Einbildung. Dass der Auto-, Fußgänger- und Radfahrerverkehr schneller, geräuschloser, gefahrloser und so weiter nach der Baumaßnahme bewältigt werden kann, ist dem technischen Fortschritt, neuen Materialien, zusätzlichen Erkenntnissen in der Ingenieurwissenschaft und neuen Fertigungsverfahren im Handwerk geschuldet. Keineswegs berechtigen diese und anderen Arten der Verbesserung, dass die Abgabepflichtigen zum Teil den überwiegenden Anteil des umlagefähigen Aufwandes zu tragen haben. Tatsächlich ist es so, dass der angebliche Sondervorteil nur Gerede ist. Nicht anders ist zu erklären, dass der angebliche Sondervorteil zwar in den öffentlichen Stellungnahmen und in Landesdrucksachen auftaucht, aber hinter vorgehaltener Hand in den Bereich der Fabeln verwiesen wird.

Gesetze, deren Rechtfertigung mehr und mehr in Frage gestellt wird, verlieren zunehmend an Akzeptanz. Der angebliche Sondervorteil ist zum Sonderopfer für die Grundstückseigentümer mutiert. Der Straßenbaubeitrag ist heutzutage eine Art von „Grundeigentumverekelungsgesetzgebung“. Daher verwundert es nicht, dass weniger als die Hälfte der Bevölkerung Grundeigentum hat. Aber knapp 84 Prozent möchten lieber in den eigenen vier Wänden wohnen, wie neuste Umfragen belegen, wenn man könnte.

Es gibt eine Vielzahl von weiteren Gründen, dass der Straßenbaubeitrag eine unzeitgemäße Abgabe ist. Deshalb ist es gerechtfertigt, den kommunalen Straßenbau vollständig aus Steuermitteln zu finanzieren. Der unzeitgemäße Straßenbaubeitrag ist abzuschaffen.

Zu II. 2.)

Der Straßenbaubeitrag nimmt zweifellos keine Rücksicht auf die Leistungsfähigkeit der Abgabeschuldner. Die Höhe des Straßenbaubeitrags hat insbesondere für junge Familien, Rentnerinnen und Rentner existenzbedrohende Ausmaße angenommen. Von der Verwaltungsrechtsprechung ist praktisch keine Hilfe zu erwarten. Generell gilt, dass Straßenbaubeiträge keine erdrosselnde Wirkung haben. Denn es reicht für eine erdrosselnde Wirkung nicht aus, wenn der Straßenbaubeitrag lediglich einzelne Anlieger derart extrem belastet, dass der Beitrag sie unter Berücksichtigung der sonstigen Steuer- und Abgabenlast zwingt, ihr Grundstück aufzugeben. Die Rechtsprechung muss entsprechend der gesetzlichen Bestimmung urteilen. Es ist allein Aufgabe des Gesetzgebers zu handeln. Eine zynische Gesetzgebung, wenn auf Einzelschicksale keine Rücksicht genommen werden kann. Nichts anderes gilt für die Aussage, dass eine Stundungsregelung eine übermäßige Belastung verhindert. Insoweit hilft auch kein Rechtsanspruch auf Stundung und die Reduzierung der Zinshöhe.

Zu II. 3.)

Der Landtag ist hier aufgefordert, einen Beitrag zur Entbürokratisierung zu leisten. 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, die Berechnung der Beitragsforderung für die Abgabepflichtigen und so weiter. Weitere Verwaltungskosten entstehen durch Widersprüche, Anträge auf Ratenzahlung und Vollstreckungsmaßnahmen. Außerdem müssen Kommunen auch noch vor den Verwaltungsgerichten bestehen.

Letztlich ist das Straßenbaubeitragsrecht derart kompliziert, dass sich eine Kommentierung in einen Standardkommentar mit über 400 eng beschriebene Seiten hinzieht. Vieles ist nicht unmittelbar dem Gesetz zu entnehmen, sondern beruht auf einer Fülle von verwaltungsgerichtlichen Urteilen, die selbst auch nicht immer leicht verständlich sind. Vor diesem rechtlichen und administrativen Hintergrund sollte sich der Landtag eine Entbürokratisierung im kommunalen Bereich nicht entgehen lassen.

Zu II. 4.)

Es besteht erheblicher Zweifel, ob die Erhebung der Straßenbaubeiträge überhaupt wirtschaftlich sinnvoll ist. Der Presse konnte entnommen werden, dass ein Großteil der Einnahmen durch den Erhebungsaufwand aufgeessen wird. Da in Hamburg und Berlin die Erhebung des Straßenbaubeitrages wegen Unwirtschaftlichkeit abgeschafft worden ist, hat der BdSt NRW bei den Kommunen angefragt. Der nordrhein-westfälische Städte- und Gemeindebund hat seinen Mitgliedern einen „Maulkorb“ verpasst und die Beantwortung der pressemäßigen Auskunftsverlangen „untersagt“. Aus den annähernd 100 Antworten, die bei uns trotzdem eingegangen sind, ist zu entnehmen, dass in puncto Erhebungskosten keine ordnungsgemäße Vollkostenrechnung nach streng wissenschaftlichen Kriterien vorliegt. So werden beispielsweise in der Stadt Bielefeld jährlich rund 1,4 Millionen Euro an

Straßenbaubeiträgen eingenommen. Der dabei entstehende Verwaltungsaufwand inklusive Widerspruchs- und Klageverfahren wird von 15 Mitarbeitern auf 13 Vollzeitstellen abgedeckt, die zugleich Erschließungsbeiträge über durchschnittlich 400.000 Euro jährlich abrechnen. Der Personalaufwand beträgt dort 780.000 Euro im Jahr. An diesem Beispiel wird deutlich, dass der Ertrag und Aufwand in einem deutlichen Missverhältnis stehen kann.

Zu II. 5.)

Der BdSt NRW hat eine Umfrage unter den Verwaltungsgerichten und dem Oberverwaltungsgericht gemacht. Seit 2016 müssen die Gerichte eine Vielzahl von Prozessen zum Straßenbaubeitragsrecht bewältigen mit einer erstinstanzlichen Bearbeitungsdauer von bis zu 13 Monaten. Zu der Frage, ob die durchschnittlichen Kosten eines Straßenbaubeitragsprozesses durch die Gerichtsgebühren gedeckt seien, machten fast alle Gerichte keine Angaben. Nur zwei Verwaltungsgerichte antworteten, dass die Kosten nicht gedeckt sein, was in der Regel sehr wahrscheinlich ist. Mit anderen Worten: Es ist mit Sicherheit anzunehmen, dass die Rechtsstreitigkeiten bei Straßenbaubeiträgen ein Zuschussgeschäft für den Justizminister sind.

Auch hier könnte der Landtag sich dafür einsetzen, die Verwaltungsgerichtsbarkeit zu entlasten und dadurch einen Beitrag leisten, die aufgelaufenen Rückstände bei den Gerichtsverfahren abzuarbeiten.

Zu II. 6.)

Der Landeshaushalt kann die Einnahmeausfälle der Kommunen tragen. Auch trifft die Aussage in der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen unseres Erachtens nicht zu, dass statt der 120 Millionen Euro die vereinnahmten Straßenbaubeiträge aufgrund von stichprobenartigen Rückmeldungen auf einen hohen dreistelligen Betrag geschätzt wird. Dieser „Ausfall“ mag die kommunale Seite verifizieren.

Der BdSt NRW hält sich an amtliche Zahlen, nicht an Fantasiazahlen. Diese sind beim Statistischen Landesamt IT.NRW abrufbar. Diese amtlichen Zahlen werden unter anderem auch in der Antwort der Bundesregierung – Drucksache 19/5735 – vom 12.11.2018 bekannt gegeben. Ebenso im Bericht der Landesregierung für die Sitzung des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen am 05.10.2018 zum Tagesordnungspunkt „Straßenbaubeiträge nach dem KAG“. Bei den prognostizierten Steuereinnahmen 2019 im Landeshaushalt machen die zu kompensierenden gemeindlichen Einnahmeausfälle 0,2 Prozent aus. An der Finanzierbarkeit endet auch die Steuerschätzung im Mai 2019 nichts. Die Steuereinnahmen steigen weiter, wenn auch weniger stark als vorher prognostiziert. Der heutige Bürgeranteil am Beitragsaufkommen lässt sich nachhaltig finanzieren.

Der BdSt NRW setzt darauf, dass das Land und die Kommunen bereit sind, sich auf eine auskömmliche Gegenfinanzierung der Einnahmeausfälle zu einigen. Die auskömmliche Gegenfinanzierung ist auch erforderlich, damit eine Erhöhung der Grundsteuer ausgeschlossen ist. Die Wohnnebenkosten in Nordrhein-Westfalen sind ohnehin aufgrund administrativer Entgelte exorbitant hoch im Vergleich zum Bundesdurchschnitt.

III. Fazit

Wir fordern den Landtag auf, den Gesetzentwurf der SPD-Fraktion zur Abschaffung des Straßenbaubeitrags anzunehmen. Der Straßenbaubeitrag ist eine unzeitgemäße Abgabe, die keine Rücksicht auf die Leistungsfähigkeit der Abgabeschuldner nimmt. Die Erhebung des Straßenbaubeitrags erfordert einen erheblichen Verwaltungsaufwand mit erheblichen Kosten, so dass die Wirtschaftlichkeit der Abgabenerhebung zweifelhaft ist. Außerdem sind die Gebühren für den Rechtsschutz nicht kostendeckend - fünf Gründe, warum der Straßenbaubeitrag abzuschaffen ist.