



## STÄDTETAG RHEINLAND-PFALZ

Freiherr-vom-Stein-Haus  
Deutschhausplatz 1  
55116 Mainz  
Telefon (06131) 28 64 4-0  
Telefax (06131) 28 64 4-480  
[info@staedtetag-rlp.de](mailto:info@staedtetag-rlp.de)  
[maetzig@staedtetag-rlp.de](mailto:maetzig@staedtetag-rlp.de)  
[www.staedtetag-rlp.de](http://www.staedtetag-rlp.de)  
Datum  
22. Oktober 2019

### Vorbericht zu TOP 2 – Allgemeiner Teil

### der Sitzung des Vorstandes des Städtetages Rheinland-Pfalz

am 30. Oktober 2019  
in Mainz

Datum, Zeichen Ihres Schreibens	Unser Zeichen	Durchwahl	Zuständig
-	965-33 MM	-455	Herr Mätzig

### Straßenausbaubeiträge

Das Straßenausbaubeitragsrecht ist in jüngster Zeit wieder zunehmend in den Fokus der politischen Diskussion gerückt. Nachdem Bundesländer wie Baden-Württemberg, Bayern, Berlin und Hamburg die Beiträge bereits abgeschafft haben, ziehen weitere Bundesländer wie Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern nach. Das Thema wurde bereits innerhalb der Konferenz der kreisangehörigen Städte und im Ausschuss für Wirtschaft und Finanzen des Städtetags diskutiert. Im Rahmen dieser Diskussionen wurde insbesondere das Instrument der wiederkehrenden Beiträge positiv bewertet, weil die hohe Einmalbelastung entfällt und das System als gerechter empfunden wird, da alle Anliegerinnen und Anlieger der Abrechnungseinheit gleichermaßen zahlen. Hierdurch erfahren die wiederkehrenden Beiträge eine hohe Akzeptanz in der Bevölkerung. In Rheinland-Pfalz fordern neben einigen Verbänden auch die Oppositionsfraktionen im Landtag die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge. Sowohl AfD-Fraktion als auch CDU-Fraktion haben entsprechende Gesetzentwürfe vorgelegt. Beide Gesetzentwürfe wurden im Landtag abgelehnt. Gleichwohl wird das Thema weiterhin auf der öffentlichen bzw. politischen Agenda bleiben.

Als Hauptargumente für die Abschaffung werden neben der zum Teil sehr hohen Einmalbelastung der Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer auch der große bürokratische Erhebungsaufwand sowie die daraus resultierenden Rechtsstreitigkeiten vorgetragen. Ferner stünde das Beitragsaufkommen in einem krassen Missverhältnis zu den Erhebungskosten. Durch Straßenausbaubeiträge entstehe der finanzielle Anreiz für Kommunen, die laufende Unterhaltung ihrer Straßen zu vernachlässigen und die Kosten der daraufhin notwendigen Sanierung auf beitragspflichtige Bürgerinnen und Bürger abzuwälzen. Die für die Kommunen ausfallenden Beiträge sollten durch Landesmittel kompensiert werden.

Im Beitragsrecht in Rheinland-Pfalz können einmalige oder wiederkehrende Beiträge erhoben werden, vgl. §§ 10 und 10 a KAG RLP. Die Erhebung solcher Beiträge ist in verfassungsrechtlicher Hinsicht nicht zu beanstanden, wie das Bundesverwaltungsgericht zuletzt im Juni 2018 entschied (Urteil vom 21.06.2018, Az.: 9 C 2.17). Zur Begründung führte es aus, dass Straßenausbaubeiträge die Gegenleistung für einen Sondervorteil seien, den die Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer für die Gewährung und Erhaltung der Möglichkeit, ihr Grundstück über funktionsfähige, öffentliche Verkehrswege erreichen zu können, bekommen. Auch die Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen in Abrechnungseinheiten ist verfassungsrechtlich zulässig. Damit steht die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen grundsätzlich außer

Frage. Das Argument, Straßen kämen allen Bürgerinnen und Bürger zugute, aber nur einige müssten zahlen, lässt sich dadurch entkräften, dass die vor dem Hintergrund des Grundsatzes der abgabenrechtlichen Belastungsgleichheit (Art. 3 Abs. 1 GG) erforderliche Differenzierung zwischen Beitragspflichtigen und nicht Beitragspflichtigen nach Maßgabe des konkret-zurechenbaren Vorteils vorgenommen wird, dessen Nutzungsmöglichkeit mit dem Beitrag abgegolten werden soll. Der durch den Beitrag abzugeltende Sondervorteil ist die Sicherung der Zugänglichkeit des Grundstücks, der Fortbestand der qualifizierten Nutzbarkeit, insbesondere der Anbindung an das inner- und überörtliche Ortsnetz und die Verbesserung der Nutzbarkeit. Der Vorteil dagegen, den die Allgemeinheit von dem Straßenausbau hat, wird durch den von der Gemeinde zu tragenden Gemeindeanteil abgegolten.

Gegen eine Abschaffung von Straßenausbaubeiträgen spricht insbesondere, dass das Land die Gegenfinanzierung der ausgefallenen Beiträge nicht 1:1 übernehmen würde und könnte. Die Baukosten sind in der Vergangenheit um ein Vielfaches gestiegen und ein Abwärtstrend ist aktuell nicht erkennbar. Daher ist zu befürchten, dass die Städte und Gemeinden die Kosten bei einer Abschaffung nicht vollständig vom Land erstattet bekommen würden. Perspektivisch erscheint ein auskömmlicher Beitrag hierdurch nicht gesichert zu sein. Folge könnte sein, dass die Grundsteuer erhöht werden müsste. Dies stellt sich insbesondere vor dem Hintergrund der bereits vielerorts hohen Hebesätze und der fehlenden Zweckgebundenheit als höchst problematisch dar. Daneben würde ein hoher Anteil an den Mehreinnahmen über die Kreisumlage den Landkreisen zufließen und stünde damit nicht mehr den kreisangehörigen Städten zur Verfügung.

Obwohl eigentlich Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer für den Straßenausbau beitragspflichtig sind, würden bei einer Finanzierung durch die Grundsteuer auch die Mieterinnen und Mieter zusätzlich belastet werden, da die Grundsteuer im Rahmen der Betriebskostenabrechnung auf die Mieterinnen und Mieter umgelegt würde. Zwar haben Mieterinnen und Mieter einen alltäglichen Nutzen vom Ausbau der Straße. Bei einem Umzug fällt dieser jedoch weg. Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer hingegen erfahren eine dauerhafte Wertsteigerung des Grundstücks, die sie bei einem Verkauf direkt in Geld umwandeln können. Auch in sozial- und rechtspolitischer Hinsicht erscheint es vor dem Hintergrund der Diskussion um steigende Mietpreise und bezahlbarem Wohnraum bedenklich, Mieterinnen und Mieter zusätzlich finanziell zu belasten. In diesem Zusammenhang ist auch auf den sich aus § 94 Abs. 2 GemO RLP ergebenden Grundsatz der Nachrangigkeit von Steuer- gegenüber Beitragserhebungen hinzuweisen. Beiträge sind vor Steuern zu erheben. Folglich würde eine Finanzierung über die Grundsteuer diesem vom Gesetzgeber festgelegten Grundsatz zuwiderlaufen.

Durch die Finanzierung aus Landesmitteln würden sich die Kommunen in eine Abhängigkeit vom Land und seiner Kassenlage begeben. Der Zustand der kommunalen Straßen wäre in Zukunft vom Land abhängig, was unter dem Gesichtspunkt der kommunalen Selbstverwaltung sehr kritisch zu betrachten ist. Träger der Straßenbaulast für Gemeindestraßen sind die Gemeinden. Die Straßenbaulast umfasst alle den Bau, die Unterhaltung, die Erneuerung oder die Wiederherstellung der Straße betreffenden Aufgaben (§§ 14 i.V.m. 11 LStrG RLP). Auch die Finanzierung dieser Aufgaben fällt damit in den Verantwortungsbereich der kommunalen Selbstverwaltung. Eine Ausgleichsfinanzierung über Landesmittel stellt einen direkten Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungshoheit dar, weil Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung auf unterschiedliche Ebenen verlagert werden.

Des Weiteren würde die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge ein falsches Signal für das Beitragsrecht in Gänze bedeuten. Wie Entwicklungen in anderen Bundesländern gezeigt haben, lassen Forderungen nach einer Abschaffung von anderen Beiträgen (z.B. Erschließungsbeiträge) in der Regel nicht lange auf sich warten. Beiträge haben aber in unserem staatlichen Finanzierungssystem ihre Daseinsberechtigung, weil hierdurch individuelle und konkret zurechenbare Vorteile besonders abgegolten werden. Gerade für das Straßenausbaubeitragsrecht ist darauf hinzuweisen, dass kommunale Straßenbaumaßnahmen bereits heute zu einem großen Teil steuerfinanziert sind und tatsächlich nur der konkret-zurechenbare Vorteil von den Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer zu tragen ist.

Sollten Einzelfälle mit existenzgefährdenden Beitragshöhen vorkommen, gibt es Regelung zu sog. Billigkeitsmaßnahmen. Unbillige Härten für Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer können beispielsweise durch die Möglichkeit der Stundung oder Ratenzahlung abgemildert werden. Der Kommune steht hier ein Ermessen zu, sodass eine spezielle Einzelfalllösung für den konkreten Fall gefunden werden kann. Eine unbillige Härte liegt demnach vor, wenn der Beitragsschuldner auf Grund seiner Zahlungsverpflichtung in der Bewahrung und Bewirtschaftung seines Grundstücks gefährdet wäre. Hierdurch wird deutlich, dass niemand sein Eigentum wegen der Verpflichtung zur Zahlung von Straßenausbaubeiträgen verkaufen muss. Ferner besteht in verfassungsrechtlicher Hinsicht keine Verpflichtung des Gesetzgebers eine Beitragsobergrenze einzuführen, sofern Regelungen zu Billigkeitsmaßnahmen in den Kommunalabgabengesetzen der Länder enthalten sind. Darüber hinaus werden kommunale Ausbauvorhaben in der Regel Jahre im Voraus angekündigt, sodass Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer frühzeitig durch die Kommune informiert werden und sich auf die Beitragsforderung einstellen können.

### **Beschlussvorschlag**

Der Vorstand lehnt eine Abschaffung der Straßenausbaubeiträge ab. Insbesondere die vorgeschlagene Ausgleichsfinanzierung durch das Land beurteilt der Vorstand sehr kritisch, weil dies einen unmittelbaren Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung darstellt. Daneben wären die Kommunen von der Kassenlage des Landes abhängig und ein auskömmlicher Beitrag wäre nicht gesichert. Der Vorstand spricht sich hingegen für einen noch umfassenderen Einsatz des Instruments der wiederkehrenden Beiträge aus. Die Erfahrungen aus den Städten zeigen deren positive Wirkung in Bezug auf die Akzeptanz in der Bevölkerung, die Handhabung und die Vermeidung von unverhältnismäßig hohen Beitragsbelastungen der Bürgerinnen und Bürger und geben den Kommunen finanzielle Sicherheit.