

Stefanie Hanke, Deutsches Institut für Urbanistik

Beiträge oder Steuern – wie ist der kommunale Straßenausbau zu finanzieren?

Manuskript zum Vortrag im Rahmen der „Weimarer Immobilienrechtstage“ am 20. September 2018

Inhalt

1.	Die Finanzierung des kommunalen Straßenausbaus	3
1.1	Zustand und Finanzierung der kommunalen Straßen	3
1.2	Der klassische Straßenausbaubeitrag	4
1.3	Der wiederkehrende Straßenausbaubeitrag	5
2.	Aktuelle Entwicklungen in den Bundesländern: das Ende der Beitragsfinanzierung?	6
3.	Konsequenzen nach derzeitiger Rechtslage: Anhebung der Grundsteuer	8
3.1	Folgen für den kommunalen Straßenausbau	8
3.2	Folgen für den Bürger (Mieter versus Eigentümer)	9
3.3	Zwischenfazit	10
4.	Auseinandersetzung mit den Argumenten der Beitragsgegner	10
4.1	Nichtvorliegen eines Sondervorteils	10
4.2	Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip	11
4.3	Existenzgefährdende Beitragshöhen	12
5.	Der mittlere Weg: Änderung des Beitragsrechts und bessere Kommunikation	12
5.1	Änderungen des einmaligen Straßenausbaubeitrags	12
5.2	Einführung und Änderungen des wiederkehrenden Straßenausbaubeitrags	13
5.3	Kommunikation	14
6.	Neue Finanzierungsinstrumente als Alternative	15
6.1	Bestandteil des kommunalen Finanzausgleichs	15
6.2	Neue Steuer	15
6.3	Fondsmodelle	15
6.4	Straßengebühr (City-Maut)	16
7.	Fazit	16

1. Die Finanzierung des kommunalen Straßenausbaus

Die Finanzierung des kommunalen Straßenausbaus durch Beiträge ist ein Thema, was viele Grundstückseigentümer betrifft und von dem sicherlich jeder schon einmal etwas gehört hat. In diesem Bereich gibt es aktuelle Entwicklungen, die in Zukunft die Mieter betreffen können. Derzeit wird vielerorts in Deutschland über die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge diskutiert. Eine solche Abschaffung könnte zur Folge haben, dass der Straßenausbau in Zukunft durch die Einnahmen aus der Grundsteuererhebung finanziert wird. Die Grundsteuer wiederum ist – anders als der Straßenausbaubeitrag – gemäß § 2 Nr. 1 Betriebskostenverordnung (BetrKV) vom Grundeigentümer auf den Mieter umlegbar.

Die Ausarbeitung geht der Frage nach, wie der kommunale Straßenausbau in Zukunft zu finanzieren ist. Dazu wird zunächst erörtert, wie sich die Finanzierung und die Beitragserhebung derzeit darstellen. Sodann wird auf die aktuellen Entwicklungen in den einzelnen Bundesländern eingegangen und der daraus wahrscheinlich folgenden Konsequenz: der Anhebung der Grundsteuer. In diesem Zusammenhang werden die Besonderheiten der Grundsteuer und die Folgen für den kommunalen Straßenausbau sowie für die Grundeigentümer und die Mieter erörtert. Danach erfolgt eine Auseinandersetzung mit den Hauptargumenten der Beitragsgegner. Als Kompromiss werden sodann Änderungen des Beitragsrechts als ein mittlerer Weg vorgeschlagen sowie Ansätze einer veränderten Kommunikation mit den Grundeigentümern und anderen Akteuren. Nicht unerwähnt bleiben dürfen – bevor ein Fazit erfolgt – Finanzierungsinstrumente, die eine Alternative zur Grundsteuer- und Beitragsfinanzierung darstellen.

1.1 Zustand und Finanzierung der kommunalen Straßen

Mehr als zwei Drittel des deutschen Straßennetzes sind Straßen in kommunaler Baulast. Deren Modernitätsgrad sinkt seit 1993 beständig. Die im KfW-Kommunalpanel 2018 befragten Kämmerer nehmen einen Investitionsrückstand in den Kommunen von insgesamt 158,8 Mrd. Euro war. Davon ist nach den Schulen die Straßen- und Verkehrsinfrastruktur mit 24 % der zweitgrößte Posten. Die von der Verkehrsminister einberufene Daehre-Kommission ging 2012 von Erhaltungsmaßnahmen und Nachholbedarf für die kommunale Verkehrsinfrastruktur von jährlich 3,25 Mrd. Euro aus. Das macht deutlich, dass gerade für diesen Bereich ein sehr hoher Bedarf an sicheren und stabilen Finanzierungsinstrumenten besteht. Ein solches ist bisher der Straßenausbaubeitrag im Gegensatz zu den vom Willen der Länder abhängigen Landeszuweisungen. Der Straßenausbaubeitrag ist von dem Grundeigentümer an die Gemeinde für den von ihr vorgenommenen Straßenausbau zu zahlen. Aus den Straßengesetzen der Länder ergibt sich, dass die Gemeinde als Trägerin der Straßenbaulast für Gemeindestraßen nach ihrer Leistungsfähigkeit die Straßen in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis entsprechenden Zustand zu bauen, auszubauen und zu unterhalten hat. Gegenstand des Straßenausbaus können sämtliche Bestandteile einer Straße wie Fahrbahn, Geh- und Radwege, Parkplätze, Straßenentwässerung, Beleuchtung und Grünflächen sein. Das Ob und das Wie des Straßenausbaus ergeben sich aus einer Vielzahl technischer Regelwerke. Entwickelt werden diese von der Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) und der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) und eingeführt durch Rundschreiben des Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur. Unter Straßenausbau versteht man die Erneuerung, den Umbau, die Verbesserung und die Erweiterung der Bestandteile einer Straße, nicht hingegen die Instandsetzung und Unterhaltung der Straße:

Begriff	Beschreibung	Beispiel	Beitragsfähigkeit
----------------	---------------------	-----------------	--------------------------

Herstellung	Neubau von Verkehrsflächen	Erschließungsstraße im Neubaugebiet	Erschließungsbeitrag
Betriebliche Unterhaltung	Kontrolle und Wartung	Straßenentwässerung, Markierung, Verkehrsbeschilderung	Nicht beitragsfähig
Bauliche Unterhaltung	Teil der baulichen Erhaltung	Akute Kleinstreparaturen	Nicht beitragsfähig
Instandsetzung	Teil der baulichen Erhaltung	Erneuern der Verschleißdecke, Schlaglochbeseitigung	Nicht beitragsfähig
Erneuerung	Teil der baulichen Erhaltung: es wird eine Anlage geschaffen, die der ursprünglichen Straße gleicht.	Aufbruch/ Neueinbau der Straßendecke	In einigen Ländern Straßenausbaubeitrag
Umbau	Veränderung der Qualität: verbessernde Erneuerung		Straßenausbaubeitrag
Verbesserung (Unterfälle: Ausbau/ Erweiterung)	Veränderung der Qualität: der neue Zustand der Straße wirkt sich positiv auf die Benutzbarkeit aus	Verbreiterung der Fahrspur, neue Parkspur	Straßenausbaubeitrag

1.2 Der klassische Straßenausbaubeitrag

Der Straßenausbaubeitrag gehört im Sinne der Finanzverfassung zu der Abgabensart der Beiträge. Dabei handelt es sich um eine nichtsteuerliche Abgabe mit Gegenleistungscharakter. Beiträge sind zu zahlen für einen besonderen Vorteil, der über den Vorteil für die Allgemeinheit hinausgeht. Dieser sog. Sondervorteil ist bei Straßenausbaubeiträgen die Möglichkeit der Inanspruchnahme einer Verkehrsanlage. Die Mittel, die durch die Beitragserhebung generiert werden, sind zweckgebunden. Das heißt, dass sie ausschließlich dafür zu verwenden sind, wofür sie erhoben wurden, also für den Straßenausbau. Der Beitrag ist von der Gebühr dadurch abzugrenzen, dass diese für eine konkrete Gegenleistung zu zahlen ist. Der Beitragszahlung dagegen steht nur eine mögliche Gegenleistung gegenüber. Bei dem Straßenausbaubeitrag ist das die Möglichkeit, die Straße zu nutzen. Neben dem Straßenausbaubeitrag gibt es den Erschließungsbeitrag, der sich auch auf die Straße bezieht. Dieser ist allerdings für die erstmalige Herstellung einer Erschließungsstraße zu entrichten, vgl. §§ 127ff. BauGB.

Gemeinden erheben Straßenausbaubeiträge von Grundstückseigentümern, wenn die Erschließungssituation von Grundstücken durch den Ausbau einer Straße „verbessert“ wurde. Auch

wenn der Begriff Verbesserung in den Kommunalabgabengesetzen der Länder (LKAG) unterschiedlich verstanden und verwendet wird, wird er hier als Oberbegriff zu den ebenfalls unterschiedlich verwendeten Begriffen Erneuerung, Erweiterung, Umbau etc. verwendet. Eine Verbesserung in diesem Sinne liegt vor, wenn der neue Zustand der Straße sich positiv auf die Benutzbarkeit der Straße und damit auf die Erschließungssituation auswirkt. Nicht dazu zu zählen sind Unterhaltungsmaßnahmen – wie in der Tabelle dargelegt – der Erhalt und die Instandsetzung der Straße. Die verfassungsrechtlich notwendige Rechtsgrundlage für die Beitragserhebung findet sich in den LKAG. Vergleicht man den Wortlaut dieser Ermächtigungsgrundlagen, so ergibt sich folgendes Bild: in 7 Bundesländern sind die Gemeinden frei darin, den Beitrag zu erheben (Ermessen), in 3 Bundesländern sollen sie den Beitrag erheben (intendiertes Ermessen: für den Regelfall ist das Ermessen dahingehend auszuüben, dass der Beitrag erhoben wird) und in zwei Bundesländern besteht eine Pflicht zur Beitragserhebung. Auf der Grundlage der gesetzlichen Vorgaben haben die Gemeinden Beitragssatzungen zu erlassen, in denen die Einzelheiten der Beitragserhebung festgelegt werden. Der klassische Straßenausbaubeitrag ist einmalig für eine konkrete Straßenausbaumaßnahme zu entrichten. Daraus folgt eine Heranziehung der Grundeigentümer in großen Zeitabständen und mit zum Teil hoher einmaliger Belastung. Der Beitrag ist nach Abschluss des Ausbaus zu entrichten. Er ist kein Vorfinanzierungsinstrument.

Beim klassischen Straßenausbaubeitrag ist das Abrechnungsgebiet stets eine konkrete Straße. Beitragsfähig sind dabei zunächst einmal sämtliche Baukosten für den Ausbau. Davon ist allerdings der sog. Gemeindeanteil abzuziehen. Damit wird der Vorteil zahlenmäßig erfasst, den die Allgemeinheit von dem Straßenausbau hat. Deshalb bestimmt sich dieser nach der betreffenden Verkehrsbedeutung der Straße. Bei einer Anliegerstraße werden in der Regel 25 % Gemeindeanteil, bei Haupterschließungsstraßen 40 - 50 % und bei Hauptverkehrsstraßen 40 - 75 % abgezogen. Sodann wird der verbleibende Betrag auf die an die Straße angrenzenden Grundstücke nach folgenden Kriterien verteilt:

- Baugrundstücksgröße
- Faktor für das Maß der Grundstücksnutzung (Anzahl der Geschosse)
- Ggfs. Faktor für gewerbliche Nutzung

1.3 Der wiederkehrende Straßenausbaubeitrag

In den Bundesländern Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Niedersachsen, Hessen und im Saarland gibt es darüber hinaus seit einigen Jahren den wiederkehrenden Straßenausbaubeitrag (WKB). Grundsätzlich gelten die Regeln des klassischen Straßenausbaubeitrags auch hier, wie z.B. die des Gemeindeanteils. Besonderheit des WKB ist jedoch, dass statt der Einzelstraße sämtliche Verkehrsanlagen (Straßen, Wege, Plätze) eines Gemeindegebiets oder eines abgrenzbaren Gebietsteils als Berechnungseinheit beitragsfähig sind. Das hat das BVerfG als verfassungsgemäß eingestuft¹: die Bildung von Abrechnungseinheiten ist grundsätzlich möglich, weil die Erschließung letztlich erst durch mehrere Straßen hergestellt wird. Beitragsrelevanter Vorteil ist beim WKB die Verbesserung der Inanspruchnahmemöglichkeit des Straßensystems (unter Abzug des Gemeindeanteils). Durch den Ausbau von Straßen im Abrechnungsgebiet wird die Zugänglichkeit des Grundstücks und der Fortbestand der qualifizierten Nutzbarkeit durch die Anbindung an das inner- und überörtliche Ortsnetz gesichert. Beitragspflichtig sind damit gleichermaßen alle Eigentümer von Grundstücken, die im Abrechnungsgebiet liegen.

¹ BVerfG, Beschl. v. 25.6.2014 – 1 BvR 668/10, 1 BvR 2104/10, NVwZ 2014, 1448.

2. Aktuelle Entwicklungen in den Bundesländern: das Ende der Beitragsfinanzierung?

Gegenwehr – zumeist individuelle – gab es schon immer im Bereich der Straßenausbaubeiträge. Viele Grundeigentümer sind nicht darauf eingestellt, innerhalb eines Monats hohe Zahlungen für den Straßenausbau vornehmen zu müssen. Schließlich sei die Erschließung des Baugrundstücks bereits gezahlt worden. Nunmehr hat diese Gegenwehr allerdings eine neue Dimension. Bundesweit gibt es Klagen, Proteste, Bürgerinitiativen und Petitionen von „Bürgern“ gegen Straßenausbaubeiträge. Von „Bürgern“ ist hier die Rede, weil in der aktuellen Debatte nicht differenziert wird zwischen den ausschließlich betroffenen Grundeigentümern und den sonstigen Bürgern wie etwa Mietern. Es wird auch ausschließlich die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge eingefordert, es werden aber keine Antworten darauf gegeben, wie der Straßenausbau nach Abschaffung zu finanzieren ist.

Sehr präsent im Internet ist der Verein „STOP von Straßenausbaubeiträgen in Deutschland“ e.V. (VSSD) des Verbands Deutscher Grundstücksnutzer e.V. (VDGN), der für Straßenausbaubeitrags-Gegner Unterstützung, Hilfe und (einseitige) Information anbietet. Auch der Bund der Steuerzahler, Haus & Grund, sowie viele Landtagsoppositionen wenden sich pressewirksam gegen Straßenausbaubeiträge. Wahrscheinlich daraus abgeleitet ergibt sich eine einseitige Berichterstattung in Presse und Rundfunk. Bei der Nachlese bekommt man leicht den Eindruck, dass bei Straßenausbaubeiträgen im Regelfall ein fünfstelliger Betrag von mittellosen älteren Menschen zu entrichten ist. Diese Fälle gibt es, aber sie sind die Ausnahme. Die meisten Kommunen, der Deutsche Städtetag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund positionieren sich gegen die Abschaffung. In den Kommunen gibt es unterschiedliche Herangehensweisen in Sachen Straßenausbaubeitrag. Einige wollen an der Beitragserhebung – so wie bisher – festhalten. Bei anderen sind notwendige Ausbaumaßnahmen aufgrund der Proteste nicht mehr politisch durchsetzbar. Dies ist oft auch davon abhängig, ob demnächst eine Wahl ansteht. Die Abschaffung der Erhebungspflicht in einigen Bundesländern wirkt hier erschwerend. Zudem sind die Kommunen unterschiedlich stark in ihrer Kommunikation mit den Grundeigentümern und in dem Umgang mit Protesten.

Zu den Situation in den einzelnen Bundesländern:

Bundesland	RGL	Details	Entwicklungen
Baden-Württemberg			Kein Straßenausbaubeitrag Finanzierung über kommunalen Finanzausgleich
Bayern			seit 1.1. 2018 Abschaffung ab 2019 pauschale Finanzierungsbeteiligung des Landes (vorher Einzelabrechnung)
Berlin			Kein Straßenausbaubeitrag wegen zu geringer Einnahmen seit 2012 Grundsteuer-B-Hebesatz bei 810 % (Bundesdurchschnitt 464%)

Bundesland	RGL	Details	Entwicklungen
Brandenburg	§ 8 KAG	„sollen“	Gesetzesentwurf von Opposition zur Abschaffung und Finanzierung über kom. Finanzausgleich Landesregierung: bis November Erstellung eines bundesweiten Vergleichs
Bremen	§ 17 BreGeb-BeitrG	„sollen“	Keine aktuellen Gesetzesänderung geplant
Hamburg	Kein Straßenausbaubeitrag wegen zu geringer Einnahmen seit 2016 Grundsteuer-B-Hebesatz bei 540 %		
Hessen	§ 11 KAG	„können“ und WKB	2018 Abschaffung der Erhebungspflicht Ratenzahlung: 20 statt 5 Jahre Unterstützung von Kommunen beim WKB
Mecklenburg-Vorpommern	§ 8 KAG	„sind“	Es wird an einer Novellierung gearbeitet, aber keine Abschaffung geplant
Niedersachsen	§ 6 KAG	„können“ und WKB	Gesetzesentwurf der Opposition zur Abschaffung
Nordrhein-Westfalen	§ 8 KAG	„sollen“	Keine aktuellen Gesetzesänderung geplant
Rheinland-Pfalz	§ 10 KAG	„Können“ und WKB	Keine aktuellen Gesetzesänderung geplant
Saarland	§ 8 KAG	„Können“ und WKB	Geplante Einführung der Erhebungspflicht wurde aufgegeben
Sachsen	§ 26 KAG	„können“	Keine aktuellen Gesetzesänderung geplant
Sachsen-Anhalt	§ 6 KAG	„Erheben“ und WKB	bisher fordert Opposition (Linke/AfD) Abschaffung, nun wohl auch mitregierende SPD
Schleswig-Holstein	§ 8 KAG	„Können“	2018 Abschaffung der Erhebungspflicht und des WKB
Thüringen	§ 7 KAG	„können“ und WKB	Gesetzesentwurf zur Abschaffung angekündigt

3. Konsequenzen nach derzeitiger Rechtslage: Anhebung der Grundsteuer

Wird der Straßenausbaubeitrag nicht mehr erhoben und bleibt es ansonsten bei den bestehenden Finanzierungsstrukturen zwischen Land und Gemeinden, dann müssen die Gemeinden den Straßenausbau aus ihrem allgemeinen Haushalt finanzieren. Erhöht sich dieser nicht in der Summe und kommt und eine neue Finanzierungslast hinzu, so muss entweder an anderer Stelle gespart werden oder die Gemeinde erhöht ihre Einnahmen. Dieses geht nur bei Einnahmen, bei denen die Gemeinde aktiv Änderungen vornehmen kann. Das sind im Wesentlichen nur die Grundsteuer und die Gewerbesteuer. Nur bei diesen steht den Kommunen die Ertragshoheit verbunden mit einem Hebesatzrecht zu. Bei der Wahrnehmung ihres Hebesatzrechts steht den Gemeinden nach ständiger Rechtsprechung² ein aus der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 GG) abgeleiteter weiter Entscheidungsspielraum zu. Absolute Höchstsätze gibt es nicht. Die Anhebung der Gewerbesteuer – der wichtigsten originären Einnahmequelle der Gemeinden – kommt aus verschiedenen Gründen nicht in Betracht. Mit ihr wird die objektive Ertragskraft eines Gewerbebetriebes besteuert. Es liegt nicht nahe, allein den Gewerbetreibenden die Last des Straßenausbaus aufzubürden. Die Anhebung der Grundsteuer ist dagegen näherliegend. Mit ihr werden das Eigentum und Erbbaurechte an Grundstücken besteuert. Sie hat damit ebenso wie der Straßenausbaubeitrag einen Bezug zum Grundeigentum. Zudem ist die Gewerbesteuer konjunkturabhängig und gleichzeitig ein Steuerungsinstrument, um Gewerbetreibende zur Ansiedlung in der Gemeinde zu bewegen.

Es gibt einige gute Gründe, die für die Finanzierung des Straßenausbaus durch die Grundsteuer sprechen. Dazu wäre keine Gesetzesänderung nötig. Die Gemeinde behält ihre Entscheidungshoheit und ist nicht – wie etwa bei einer Finanzierung aus Landesmitteln – auf andere angewiesen. Zudem ist der Verwaltungsaufwand gering. Dagegen steht aber auch eine Reihe von Gegenargumenten. So steigt die Grundsteuer schon heute deutlich. 2005 lag sie noch bei 120 Euro je Einwohner. 2015 lag sie schon bei 156 Euro je Einwohner.³ Durch die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge müsste diese nochmals und dauerhaft steigen, insbesondere in ärmeren Kommunen. Möglicherweise sogar massiv. So hat z.B. die Gemeinde Barsinghausen ausgerechnet, dass die Umlegung der 2 Mio. Euro pro Jahr, die für den Straßenausbau verwendet wird, zu einer Anhebung der Grundsteuer B von 560 auf 710 Punkte führen würde und anschließend müssten 25 Jahre jeweils weitere 5 Punkte hinzukommen. Ein Gegenbeispiel allerdings ist Braunschweig, das zwar am Straßenausbaubeitrag festhält, wo sich die Grundsteuer voraussichtlich aber nur von 500 auf 525 Punkte erhöhen würde.

3.1 Folgen für den kommunalen Straßenausbau

Eine andere Folge der Abschaffung des Straßenausbaubeitrags könnte sein, dass eine Grundsteueranhebung nicht politisch durchsetzbar ist mit dem Ergebnis, dass der Straßenausbau unterbleibt.

Diese Entwicklung ist auch absehbar in Haushaltssicherungskommunen. Bei diesen muss zunächst der Haushalt ausgeglichen werden, bevor der Straßenausbau durch die Steuereinnahmen finanziert werden kann. Zwar gibt es derzeit nicht so viele Kommunen in Haushaltssiche-

² BVerwG, Beschluss v. 26.10.2016 – 9 B 28.16; BVerwGE 32, 135, 139ff.; BVerwGE 150, 225.

³ Berechnungen der Bertelsmann-Stiftung nach Angaben des Statistischen Bundesamts.

rung wie etwa noch in den Jahren 2010/2011.⁴ Grund dafür sind vor allem die gute Wirtschaftslage in Deutschland und strikte Konsolidierungsvorgaben. Die Wirtschaftslage kann sich aber auch wieder ändern und damit auch die Verschuldung der Kommunen.

Bei einer Finanzierung aus Steuermitteln ist zudem eine politische Selbstbindung notwendig, wonach ein bestimmter Anteil des Steueraufkommens den kommunalen Straßen zugutekommen soll. Steuereinnahmen sind anders als Einnahmen aus Beiträgen gerade nicht zweckgebunden. Dem Gemeinderat steht es frei, die Haushaltsmittel auch für andere Zwecke zu verwenden.

Die Grundsteuer fließt – im Gegensatz zum Straßenausbaubeitrag – in die Berechnung des Finanzausgleichs ein. Heben viele Gemeinden ihre Grundsteuer an, dann hat das die Reduzierung der Mittel, die vom Land an die Gemeinden fließen, zur Folge.

Zudem bestehen einige Unsicherheiten in Hinblick auf die anstehende Grundsteuerreform. Zwar ist immer wieder die Rede davon, dass diese aufkommensneutral sein soll, insbesondere um das bestehende Finanzausgleichssystem zu erhalten. Dieses wird aber nicht darauf hinauslaufen, dass jede Kommune genau die Einnahmen bekommt, die sie bisher bekommen hat. Will man das erreichen, dann müsste die neue Grundsteuer der alten so angenähert werden, dass sie ebenso wie die derzeitige verfassungswidrig werden würde. Wahrscheinlicher ist, dass einige Kommunen mehr bekommen werden und andere weniger – was dann wiederum durch einen veränderten Hebesatz ausgeglichen werden müsste. Zudem besteht auch das Risiko, dass die Reform nicht rechtzeitig zustande kommt und den Kommunen damit Ausfälle entstehen. Schließlich hatte der Gesetzgeber bereits 20 Jahre Zeit, die Grundsteuer zu reformieren. Jetzt hat er vom BVerfG eine Frist bis Ende 2019 bekommen.⁵ Die Neubewertung der 35 Mio. Grundstücke muss bis 2024 erfolgen.

Von den Gegnern des Straßenausbaubeitrags wird vertreten, dass die Kommunen die ihnen obliegende Straßenunterhaltung unterlassen und damit den nächsten Straßenausbau beschleunigt herbeiführen. Dieses Argument ist nicht haltbar. Eine Straßenerneuerung ist nur dann beitragsfähig, wenn Nutzungsdauer abgelaufen ist und wenn der Unterhalt und Instandsetzung ordnungsgemäß erfolgt ist.⁶

3.2 Folgen für den Bürger (Mieter versus Eigentümer)

In der Überschrift müsste es – wenn man ganz genau ist – heißen: Mieter und selbstnutzender Grundeigentümer versus vermietender Grundeigentümer. Derzeit hat der Grundeigentümer den Straßenausbau zu zahlen. Bei einer Finanzierung durch die Grundsteuer kann diese vom Eigentümer im Rahmen der Betriebskostenabrechnung auf den Mieter umgelegt werden. Etwas anderes gilt nur dann, wenn der Eigentümer sein Eigentum selbst nutzt. Der selbstnutzende Eigentümer zahlt weniger oder mehr, je nachdem wie die Grundsteuer ausgestaltet wird und je nachdem, ob sich die Berechnungsmethode Straßenausbaubeitrag versus Grundsteuer für ihn auswirkt. Zum Beispiel zahlt in Zukunft auch derjenige eine erhöhte Grundsteuer, dessen Grundstück an einer Straße liegt, die nicht ausgebaut wird.

Es gibt Argumente, die für eine Grundsteuerfinanzierung des Straßenausbaus auch in Hinblick auf die Abgabepflichtigen sprechen. So liegt jedes Grundstück an einer Straße und die muss

⁴ Beispiel NRW: Homepage des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen, 12.09.18.

⁵ BVerfG, Urteil vom 10.04.18 – 1 BvL 11/14.

⁶ NdsOVG, Urteil v. 7.7.2010 – 12 K 1425/06; BayVG, Urteil v. 14.7.2010 – 6 B 08.2254; OVG NRW, Beschluss v. 23.11.2016 – 15 a 2582/15.

irgendwann einmal ausgebaut werden. Es erscheint zunächst einmal gerecht, wenn auch jeder Grundeigentümer gleichermaßen an der Abgabenlast beteiligt wird bzw. diese auf seine Mieter umlegen kann, denn auch die Mieter sind Grundstücks- und damit auch Straßennutzer. Dadurch werden die Lasten auch auf mehr Personen verteilt als bisher.

Gegen diese Sichtweise gibt es jedoch stichhaltige Argumente. So ist es vor allem der Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG, der zur Abgrenzung des Sondervorteils zu dem der Allgemeinheit und damit zur Differenzierung von Zahlungs- und Nichtzahlungspflichtigen sowie zu Unterschieden in der Beitragshöhe beim Straßenausbaubeitrag zwingt. Zudem gibt es bei der Grundsteuerfinanzierung auch kein System des Gemeindeanteils: es gibt keinen nach der Bedeutung der auszubauenden Straße gestaffelten, von der Gemeinde zu tragenden Allgemeinanteil. Gemeindeanteil ist bei einer Grundsteuerfinanzierung vielmehr stets der gesamte Straßenausbau und dieser wird höchstwahrscheinlich durch eine Grundsteueranhebung abgedeckt. Auch der Ausbau einer Anliegerstraße, der vor allen Dingen den Anliegern zugutekommt, die es in Zukunft z.B. leiser haben, ist dann von allen gleichermaßen zu tragen.

Rechtspolitisch ist zudem zu kritisieren, dass Eigentümer, die gerade einen Straßenausbaubeitrag gezahlt haben, nach Abschaffung desselben, durch eine erhöhte Grundsteuer abermals und dauerhaft herangezogen werden. Ohne die Abschaffung hätten sie Jahrzehnte nichts zahlen müssen. Das Gleiche gilt für Eigentümer, die gerade ihren Erschließungsbeitrag gezahlt haben. Ebenso würden Grundeigentümer an den kommunal verwalteten Bundesstraßen über die Grundsteuer zur Finanzierung des Straßenausbaus herangezogen, obwohl das bisher zu Recht nicht so war. Bundesstraßen dienen in einem hohen Maße der Allgemeinheit und können deshalb keinen Sondervorteil begründen.

Zwar hat der Mieter einen alltäglichen Nutzen von dem Straßenausbau. Zieht er allerdings weg, so kann er diesen Nutzen nicht mitnehmen. Der Grundeigentümer dagegen kann durch einen Verkauf die durch den Mieter finanzierte, dauerhafte Wertsteigerung des Grundstücks durch den Straßenausbau in Geld umwandeln. Rechtspolitisch kann auch nicht außer Acht gelassen werden, dass viele Mieter schon derzeit zunehmend stärker belastet sind. So ist zum Beispiel eine neue Mietwohnung in Berlin heute fast doppelt so hoch wie 2008. Ein Grundsteueranstieg würde diese Situation weiter verschärfen, indem durch die öffentliche Hand die Betriebskosten weiter erhöht würden.

Zudem ist bei Straßenausbaubeiträgen von einer größeren Kontrolle der Mittelverwendung durch die Bürger auszugehen. Wer eine Straßensanierung unmittelbar mitfinanziert, wird die getätigte Investition – etwa im Hinblick auf den Ausbaustandard – stärker hinterfragen, als wenn alle Grundsteuerpflichtigen die Finanzierungslast tragen.

3.3 Zwischenfazit

Die Gegenüberstellung der Argumente, die für und gegen die Abschaffung des Straßenausbaubeitrags sprechen, hat gezeigt, dass diese rechtspolitisch mehr negatives als positives Potential hat.

4. Auseinandersetzung mit den Argumenten der Beitragsgegner

4.1 Nichtvorliegen eines Sondervorteils

Die Kritiker des Straßenausbaubeitrags vertreten die Auffassung, dass es keinen Sondervorteil für Einzelne gibt, da die Straßen und damit auch deren Ausbau allen zugutekommen. Durch die

Konstruktion des Sondervorteils müssen aber nur wenige die Kosten des Straßenausbaus zahlen. Dieses ist durch die Dogmatik des BVerfG widerlegt. Werden Beiträge erhoben, verlangt der Grundsatz der abgabenrechtlichen Belastungsgleichheit nach Art. 3 Abs. 1 GG, dass die Differenzierung zwischen Beitragspflichtigen und nicht Beitragspflichtigen nach Maßgabe des konkret-zurechenbaren Vorteils vorgenommen wird, dessen Nutzungsmöglichkeit mit dem Beitrag abgegolten werden soll.⁷ Entgolten wird danach gerade nicht die schlichte, allen zustehende Straßenbenutzungsmöglichkeit, sondern die einem Grundstück zugutekommende Erhaltung und Verbesserung der wegemäßigen Erschließung der anliegenden Grundstücke, die deren qualifizierte Nutzbarkeit sichert.⁸ Der durch den Beitrag abzugeltende Sondervorteil ist die Sicherung der Zugänglichkeit des Grundstücks, Fortbestand der qualifizierten Nutzbarkeit, insb. der Anbindung an das inner- und überörtliche Ortsnetz, und die Verbesserung der Nutzbarkeit: die Nutzung wird leiser, sicherer und angenehmer. Der Vorteil dagegen, den die Allgemeinheit von dem Straßenausbau hat, wird durch den von der Gemeinde zu tragenden Gemeindeanteil abgegolten.

Auf einen über die Gebrauchswertsteigerung hinausgehenden, in Geld messbaren Sondervorteil jedes einzelnen Beitragsschuldners kommt es dabei nicht an, selbst wenn dieser im Sinne einer Verkehrswertsteigerung häufig vorliegt. Zumal es ein legitimes Anliegen des Gesetzgebers ist, die Erhebung von Abgaben – insbesondere sofern sie auf der Grundlage von kommunalen Satzungen erfolgt – so auszugestalten, dass sie praktikabel bleibt, und sie von übermäßigen, mit Rechtsunsicherheit verbundenen Differenzierungsanforderungen zu entlasten.⁹

Diese Maßstäbe, die sich allesamt aus dem Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG entwickelt haben und diesem entsprechen, machen deutlich, dass die Ungleichheit rechtspolitisch größer würde, wenn in Zukunft jeder Mieter und selbstnutzender Grundeigentümer für den Ausbau von Straßen zahlt, die er niemals nutzen wird und die einzelnen anderen einen Gebrauchswertzuwachs bringen.

4.2 Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip

Kritisiert wird auch, dass die Beitragshöhe nicht dem Vorteil entspricht, insb. weil Nachteile nicht gegengerechnet werden, wie z.B. mehr Verkehrslärm durch eine Straßenvergrößerung. Darin wird ein Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip gesehen, dem Grundsatz der Gleichwertigkeit von Leistung und Gegenleistung, der ebenfalls aus Art. 3 Abs. 1 GG folgt. Aber auch gegen diese Sichtweise sprechen verschiedene Gründe: so gewährleistet eine Erheblichkeitsschwelle, dass Straßenausbaubeiträge nur bei größeren Ausbaumaßnahmen erhoben werden. Ohne auf die Rechtslage und Rechtsprechung der einzelnen Bundesländer eingehen zu wollen, gilt als Faustregel, dass die Beitragsfähigkeit erst bei einer 25 %en Straßenerneuerung eintritt.¹⁰ Zudem ist eine Kostenersparnis aufgrund von Synergieeffekten gegenzurechnen, etwa wenn Versorgungsleitungen in der Straße erneuert werden.¹¹ Auch eine Verschlechterung oder eine Kombination aus Verbesserung und Verschlechterung ist nicht beitragsfähig; z.B. wenn eine Anlage so umgestaltet wird, dass deren Funktion im Vergleich zu früher nicht mehr besteht.¹²

⁷ BVerf, Beschl. v. 25.6.2014 – 1 BvR 668/10, 1 BvR 2104/10, E 137,1.

⁸ BVerfGE 137, 1; BVerfG Beschl. v. 30.7.2018 – 9 B 23.17.

⁹ BVerfGE 137, 1.

¹⁰ BayVGh, Urteil v. 18.5.2017 – 6 BV 16.2345; VGh München, Urteil vom 28. 1. 2010 - 6 BV 08.3043; HessVGh, Beschluss v. 8.1.2018 – 5 A 1551/17.Z; .

¹¹ Ständige Rechtsprechung HessVGh, z.B. Beschluss v. 28.12.2016 – 5 B 2486/16, juris; NdsOVG, Urteil v. 27.3.2017 – 9 LC 180/15

¹² OVG NRW, Beschluss v. 17.8.2017 – 15 B 722/17; OVG NRW, Beschluss v. 1.9.2009 – 15 A 1102/09; OVG NRW, Urteil v. 29.11.1989 – 2 A 1419/87.

Zudem spricht für die Einhaltung des Äquivalenzprinzips auch hier, dass der Gemeindeanteil, der den Vorteil für die Allgemeinheit kompensiert, von dem beitragsfähigen Aufwand (Herstellungskosten) abgezogen wird. In der Beitragssatzung muss jede Gemeinde, aufgeteilt nach Straßenarten (z.B. Anliegerstraßen, Hauptverkehrsstraßen) und nach Straßenteilen (Fahrbahn, Gehweg usw.), festlegen, wie hoch der kommunale Eigenanteil ist.¹³

4.3 Existenzgefährdende Beitragshöhen

Negativ-Beispiele zu existenzgefährdenden Beitragshöhen sind zweifellos vorhanden. Es gibt die 80-jährige Witwe, die einen Beitrag in Höhe von 40.000 € zahlen soll. Das ist aber nicht der Regelfall, auch wenn er medial häufig so dargestellt wird. Die Rechtslage relativiert dieses Bild: Zwar ist der Beitrag innerhalb eines Monats nach Erhalt des Bescheids zu zahlen, allerdings gibt es in allen Bundesländern Regelungen zur Stundung. Als sog. Billigkeitsmaßnahmen kommen Ratenzahlung, Reduzierung und sogar der Verzicht zur Vermeidung einer unbilligen/sozialen Härte in Betracht. Dabei hat die Kommune Ermessen, das sie im Regelfall zugunsten des Betroffenen auslegen soll. Die Billigkeitsmaßnahmen müssen allerdings auf Einzelfälle beschränkt bleiben und die Betroffenen müssen tatsächlich auf die Billigkeitsmaßnahme angewiesen sein. Voraussetzung ist, dass die sofortige Zahlungsverpflichtung für den Beitragsschuldner eine unbillige Härte darstellt. Eine solche liegt vor, wenn der Beitragspflichtige auf Grund seiner Zahlungsverpflichtung in der Bewahrung und Bewirtschaftung seines Grundbesitzes gefährdet würde. Dies hat die Gemeinde im Vorfeld anhand von Nachweisen über die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Beitragsschuldner zu überprüfen. Alle Billigkeitsmaßnahmen müssen sich zugunsten derjenigen, die Beitragsschuldner bleiben, am Grundsatz der Abgabengleichbehandlung messen lassen. Sicherlich könnte man darüber nachdenken, an dieser Stelle gesetzliche Verbesserungen im Detail vorzunehmen, etwa bei der Ratenzahlung. Dennoch wird deutlich, dass niemand sein Grundeigentum verkaufen muss, weil er mit einem Straßenausbaubeitrag belastet ist.

5. Der mittlere Weg: Änderung des Beitragsrechts und bessere Kommunikation

Die wesentlichen Kritikpunkte wurden benannt und größtenteils ausgeräumt. Eine Beitragsfinanzierung ist rechtspolitisch besser und gerechter als eine Grundsteuerfinanzierung. Den verbleibenden Problempunkten könnte man durch Änderungen im Beitragsrecht und durch eine bessere Kommunikation begegnen.

5.1 Änderungen des einmaligen Straßenausbaubeitrags

So könnte man zugunsten der Grundeigentümer darüber nachdenken, dass die Kommunen es in Zukunft in der Begründung der Ausbaumaßnahme nicht bei dem schlichten Berufen auf die strikten und alternativlosen Vorgaben der technischen Regelwerke belassen. Ein Blick auf neu ausgebaute Straßen deutschlandweit macht sichtbar, dass es hier doch eine Reihe von Spielräumen geben muss. Anders wären bestehende örtliche Unterschiede nicht zu erklären. Die

¹³ Vgl. näher dazu OVG LSA, Beschluss v. 18.1.2011 – 4 L 24/10.

Gemeinden sollten ihr weites Ermessen in Hinblick auf Art und Weise des Umfang des Ausbaus¹⁴ im Sinne ihrer Einwohner und damit auch der Grundeigentümer ausüben.

Zudem könnte über die gesetzliche Einführung einer Beteiligung aller Einwohner (Grundeigentümer, Mieter, Gewerbetreibende) nachgedacht werden. Dieses sollte zwar in Anbetracht der öffentlichen Aufgabe Straßenausbau in klaren Grenzen gehalten werden (z.B. in Abhängigkeit von der Verkehrsbedeutung), könnte aber zu besseren Lösungen, höherer Akzeptanz und ggfs. sogar mehr Wirtschaftlichkeit führen.

Auch könnten die Stundungsmöglichkeiten und Härtefallsystematik verbessert werden.

Ein Reformansatz könnte die stärkere Einbeziehung des Wirtschaftsverkehrs in die Finanzierungsverantwortung sein. Bisher wird der Wirtschaftsverkehr nur über einen Faktor bei der Berechnung des Straßenausbaubeitrags besonders berücksichtigt. Der Wirtschaftsverkehr wächst und wird allen Prognosen zufolge weiter wachsen. Bei der Straßenabnutzung bewirkt ein normaler LKW mindestens ebenso viel wie 10.000 PKW.¹⁵ Aus Sicht der Ingenieure können PKW bei der Berechnung der Straßenabnutzung eigentlich vernachlässigt werden. Eine stärkere Heranziehung – etwa durch einen höheren Faktor – würde insb. in Kombination mit dem wiederkehrenden Straßenausbaubeitrag zielführend, weil dort nicht die einzelne Straße Beitragsgegenstand ist, sondern ein Gebiet, zu dem auch Hauptverkehrsstraßen zu zählen sind. Noch mehr spricht allerdings für ein Maut-System¹⁶, denn es sind ja nicht nur ortsansässige Gewerbetreibende, die die Straßen abnutzen.

Zugunsten der Gemeinden kann über Wege zur Verringerung des Aufwands und Prozessrisikos nachgedacht werden. Entgegen der derzeitigen Entwicklung weg von der Erhebungspflicht hin zur Erhebung des Straßenausbaubeitrags nach Ermessen, spricht zugunsten der Gemeinden vieles für eine Erhebungspflicht, auch wenn diese streng genommen die Eigenverantwortung der Gemeinden einschränkt. Die Pflicht zur Erhebung nimmt den Kommunen den Argumentationsdruck bei der Frage, ob sie Beiträge erheben¹⁷, was insb. den politischen Druck und auch die Unterschiede zwischen reichen und armen Gemeinden verringert. Die armen Kommunen können sich einen Verzicht auf den Straßenausbaubeitrag weniger leisten als reiche.

Dem Problem des hohen Verwaltungsaufwands könnte etwa mit einer klaren Bagatellgrenze und einer Vereinfachung des Beitragsrechts begegnet werden, auch wenn letztere verfassungsrechtlichen Grenzen unterliegt. Auch Konkretisierungen der gesetzlichen Voraussetzungen und Mustersatzungen und andere Hilfestellungen wie Leitfäden könnten weiterhin hilfreich sein. Zum Beispiel könnten die Kriterien für die Festlegung einer Abrechnungseinheit beim wiederkehrenden Straßenausbaubeitrag bereits im Gesetz genannt werden.

5.2 Einführung und Änderungen des wiederkehrenden Straßenausbaubeitrags

Der wiederkehrende Straßenausbaubeitrag kommt der Forderung der Kritiker entgegen, da es durch ihn keine hohen Einmalbelastungen mehr gibt, stattdessen (meist) konstante Beitragshöhen. Diese ergeben sich aus den durchschnittlichen prognostizierten Kosten der nächsten (bis zu 5) Jahre für die gesamte Abrechnungseinheit gemäß einem Bauprogramm. Damit werden die Gemeinden zu einer langfristigen und transparenzfördernden Ausbauplanung für das ge-

¹⁴ OVG M-V, Beschluss v. 11.11.2010 – 1 M 136/10; OVG NRW, Beschluss v. 12.7.2017 – 15 E 70/17; dort wurde das Ermessen stets so verstanden, dass die Einwohner diesbezüglich keine Einwände erheben könnten.

¹⁵ Es gibt auch noch viel höhere Werte, vgl. <https://www.zeit.de/2011/31/Stimmts-Strasse>.

¹⁶ Sogleich unter 6.4.

¹⁷ Bei der Frage, wie die Straßen ausgebaut werden sollen, sollten die Kommunen argumentieren; vgl. Ausführungen zur Bürgerbeteiligung zuvor.

samte Abrechnungsgebiet angehalten. Die Gemeinde muss sich planerisch und zukunftsbezogen mit dem Straßenausbau befassen, was zu mehr Transparenz insgesamt führt. Außerdem hat der wiederkehrende Straßenausbaubeitrag auch einen Solidarisierungseffekt, da die Abrechnungseinheit ein Gemeindeteil statt einer Einzelstraße ist. Wenn sie keine Kosten hat, kann sie keinen Beitrag erheben und nach dem gewählten Zeitraum ist ein Ausgleich erforderlich.¹⁸

Diese Vorteile für die Beitragsschuldner gehen allerdings mit Nachteilen für die Kommune einher; diesen müsste mit Gesetzesanpassungen begegnet werden – soweit möglich. Neben dem einmaligen, nicht zu vernachlässigenden Umstellungs- und Einführungsaufwand, insb. bei der Festlegung der Abrechnungseinheiten, ist auch der allgemeine Verwaltungsaufwand – etwa bei der Abrechnung – aufwändig und damit fehleranfällig (Prozessrisiko). Diesbezüglich könnten gesetzgeberische Vereinfachungen und Konkretisierungen, die natürlich gerichtsfest sein müssen, weiterhelfen. So könnten die Vorgaben des BVerfG viel klarer in Gesetzestext aufgenommen werden: danach können Verkehrsanlagen kraft des sie verbindenden räumlichen und funktionalen Zusammenhangs zusammengefasst werden. Kriterien für die individuelle Zurechenbarkeit von Vorteil und Beitragspflicht sind dabei die Größe und Topographie, die zusammenhängende Bebauung, die Lage von Bahnanlagen, Flüssen, größeren Straßen und die typische tatsächliche Straßennutzung.¹⁹ Es muss ein räumlicher Zusammenhang der Straßenanlagen bestehen; auf den funktionalen Zusammenhang²⁰ und die politische Zuordnung eines Gebiets kommt es dagegen nicht an. Diese und weitere Kriterien könnten zur Vereinfachung und Konkretisierung in die KAG aufgenommen werden. Eine Grenze dafür bildet der Gleichheitssatz aus art. 3 Abs. 1 GG, allerdings hat zum Beispiel die Rechtsprechung zum Rundfunkbeitrag²¹ gezeigt, dass Vereinfachungen auch im Beitragsrecht möglich sind.

5.3 Kommunikation

Die derzeitigen Entwicklungen in Richtung Abschaffung der Straßenausbaubeiträge dürfte Folge einer nicht gelungenen Kommunikation sein, insb. von Seiten der Gemeinden und Verbände. Neben einer Vielzahl von Berichten im Internet, die den Straßenausbaubeitrag als völlig ungerecht darstellen, findet sich nahezu keine Information, die den Straßenausbaubeitrag erklärt und das Positive daran darstellt. Die Gemeinden müssen heute stärker als früher erklären, warum und wofür die Beiträge beim Eigentümer erhoben werden. Dem steht eine starke und bundesweit vernetzte Kommunikation auf Seiten der Kritiker entgegen. Dabei ist die Information, dass Abschaffung immer Umverteilung von Lasten bedeutet, was insb. die Mieter und/oder arme Gemeinden treffen kann, verloren gegangen. Über diese Folgen müsste aufgeklärt werden. Insb. die Öffentlichkeitsarbeit gegenüber der Presse, die derzeit ein sehr einseitiges Bild vermittelt, müsste in Bezug auf das Allgemeine als auch in Bezug auf die konkreten Sachverhalte vor Ort entwickelt und ausgebaut werden. Die Gemeinden sollten weit im Voraus und auf Augenhöhe mit ihren Einwohnern (nicht nur Grundeigentümern) sprechen. Zwar werden Informationsbroschüren gefertigt; diese sind aber oft sehr technisch und nicht einfach zu verstehen. Bürgerbeteiligung könnte durchgeführt werden: die Grundeigentümer wollen sehr wohl eine gut ausgebauten Straßen mit Bürgersteig, Licht und Radweg vor Ihrer Tür. Eine Bürgerbeteiligung könnte hier zu mehr Wahrheit führen.

¹⁸ OVG Koblenz Beschl. v. 21.8.2012 – 6 C 10085/12.

¹⁹ BVerfG, Beschl. v. 25.6.2014 – 1 BvR 668/10, 1 BvR 2104/10.

²⁰ Ein solcher liegt vor, wenn sämtliche Grundstücke innerhalb der Abrechnungseinheit auf dieselbe oder dieselben Straßen mit stärkerer Verkehrsbedeutung angewiesen sind, um in die verschiedenen Richtungen Anschluss an das übrige Verkehrsnetz zu finden, OVG Koblenz, Urteil vom 10.12.2014 - 6 A 10853/14.

²¹ BVerfG, Urt. v. 18.7.2018 – 1 BvR 1675/16, 1 BvR 745/17, 1 BvR 836/17, 1 BvR 981/17.

6. Neue Finanzierungsinstrumente als Alternative

Befasst man sich mit den Alternativen zum Straßenausbaubeitrag, so muss man auch über neue oder andere Finanzierungsinstrumente reden. Diese könnten auch eine Alternative zur Grundsteueranhebung darstellen.

6.1 Bestandteil des kommunalen Finanzausgleichs

Der Straßenausbau könnte in Zukunft ganz oder teilweise über Sonderzuweisungen des Landes im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs finanziert werden. Bei diesen Sonderzuweisungen handelt es sich anders als bei den sog. Schlüsselzuweisungen, über die eine Gemeinde frei verfügen kann, um zweckgebundene Zuweisungen. In Baden-Württemberg ist diese Vorgehensweise bereits seit langem eingeführt. Auch in Bayern soll es jetzt nach der Abschaffung des Straßenausbaubeitrags eine pauschale Finanzierungsbeteiligung des Landes am Straßenausbau geben. Aus anderen Bundesländern sind eher verhaltene Töne dazu zu hören. Einher geht damit in jedem Fall ein Verlust an kommunaler Eigenverantwortung und Abhängigkeit („goldener Zügel“). Die Kommunen werden dem Land gegenüber rechenschaftspflichtig. Sie müssen nachweisen, ob und ggfs. wie sie die Mittel verwendet haben. Mit den Zuweisungen können Vorgaben zur Verwendung einhergehen. Nicht völlig auszuschließen sind z.B. wegen ihrer höheren Verkehrsbedeutung gut ausgebaute Hauptverkehrsstraßen neben vernachlässigten Anliegerstraßen. Kommunale Entscheidungshoheit geht in jedem Fall verloren. Auch die Konjunkturabhängigkeit steigt im Vergleich zur Beitragserhebung. Die Straßenausbaufinanzierung würde Teil des politischen Aushandlungsprozesses zwischen Land und Kommunen. Ein Negativbeispiel sind etwa die Fördermittelzahlungen für den kommunalen Straßenbau in Rheinland-Pfalz: laut Gemeindebund Rheinland-Pfalz sind diese seit den 90er Jahren fast halbiert worden (von rund 95 auf rund 55 Mio. Euro im Jahr 2014). Statt der Schaffung zweckgebundener Zuweisungen wäre auch die Erhöhung der Schlüsselzuweisungen möglich. Dann bedürfte es aber ebenso wie bei der Grundsteuer der politischen Selbstbindung der Gemeinde in Hinblick auf den kommunalen Straßenbau.

6.2 Neue Steuer

Die andere, wenn auch unwahrscheinliche Variante wäre die Finanzierung über eine neue Steuerabgabe. Da eine Gemeinde eine derartige Steuer nach Art. 106 GG nicht selbst erheben kann, sondern dies Sache des Bundes bzw. des Landes. Eine Steuerabgabe birgt – ebenso wie bei der Grundsteuer – darüber hinaus die Gefahr, dass die so erhobenen Gelder nicht ausschließlich für den Straßenausbau, sondern auch für andere Zwecke verwendet werden.

6.3 Fondsmodelle

Insbesondere auf Bundesebene wird über Fondsmodelle zur privaten Finanzierung kommunaler Infrastrukturvorhaben nachgedacht. Das Bundesministerium für Wirtschaft hat 2016 ein Gutachten zu Infrastrukturvorhaben insgesamt erstellen lassen. Danach sollen durch Fondsmodelle private Finanzierungs- und Managementressourcen mobilisiert werden. Bezweckt werden soll damit Risikoübertragung, Nutzung von Effizienzvorteilen und Lebenszyklusbetrachtungen. Diese Modelle sind grundsätzlich auch auf kommunaler Ebene anwendbar. Allerdings liegen ihnen sehr komplexe Konstruktionen mit besonderen rechtlichen Anforderungen²² zugrunde. Damit einhergehen hohe Risiken und Verwaltungskosten. Zudem ist bei den Kommunen nach der Pri-

²² Z.B. des Vergaberechts.

vatisierungswelle zu Recht eine gewisse Skepsis gegenüber der Einbindung Privater eingetreten.

6.4 Straßengebühr (City-Maut)

Wahrscheinlich am gerechtesten ist eine sog. City-Maut, verstanden als eine fahrleistungs- und umweltbezogene Maut für alle Fahrzeuge auf allen kommunalen Straßen. Durch eine solche Gebühr würde nicht die Nutzungsmöglichkeit – wie beim Beitrag – sondern die tatsächliche Nutzung abgegolten. Die Variante bringt allerdings den höchsten Einführungsaufwand mit sich: es handelt sich um eine völlig neue Herangehensweise mit politischen, technischen und rechtlichen Herausforderungen. Andererseits findet sich nutzerfinanzierte Infrastruktur häufig im Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge, wie etwa bei der Wasserversorgung, der Abwasserbeseitigung oder der Abfallentsorgung. Zudem soll die Pkw-Maut auf Bundesstraßen bereits in dieser Legislaturperiode Realität werden, was – auch wenn die Bundes-Pkw-Maut für Inländer kostenneutral ausgestaltet ist – einen Gewöhnungseffekt mit sich bringen wird. Der Schritt zu einer City-Maut wird damit kleiner und der Druck auf die Städte könnte aufgrund von Ausweichverkehren auf kommunalen Straßen größer werden. Dazu müssten Ermächtigungsgrundlagen in den KAG der Länder geschaffen werden, die einfacher ausgestaltet sein könnten als die Ermächtigungsgrundlagen zur Beitragserhebung. Technisch könnte das 5G-Netz einiges einfacher machen. Vorteil wäre bei einer City-Maut auch, dass die häufig notleidende Instandhaltung der Straßen über die Gebühr – anders als beim Beitrag – finanziert werden könnte. Man könnte aber auch Ideen folgen, wonach die Gebühr als umweltbezogene Lenkungsabgabe für den Ausbau und die Instandhaltung des ÖPNV zu verwenden ist. Baden-Württemberg führt ein Forschungsvorhaben zu einer dementsprechenden KAG-Änderung durch. Auf längere Sicht gesehen könnte eine City-Maut die bessere, einfachere und gerechtere Alternative gegenüber dem Straßenausbaubeitragssystem darstellen.

7. Fazit

Es spricht eine Vielzahl von Gründen für die Beibehaltung der Beitragsfinanzierung des Straßenbaus. Über Veränderungen im Detail, insb. gesetzliche Vereinfachungen und Konkretisierungen, ist nachzudenken. Entgegen dem Trend würde eine Erhebungspflicht den Gemeinden vor Ort entgegen kommen, um schneller in den inhaltlichen Diskurs mit den Einwohnern eintreten zu können und nicht in Abhängigkeit zu politischen Situationen wie Wahlen zu stehen. Die Beteiligung der Einwohner bei der Frage, wie die Straßen der Gemeinde Zukunft aussehen sollen, könnte gesetzlich verankert werden. Ebenso sollten die Möglichkeiten der Stundung in Nuancen verändert werden. Auch dem wiederkehrenden Straßenausbaubeitrag sollte trotz seines Einführungsaufwands eine Chance eingeräumt werden, weil er den berechtigten Argumenten der Grundeigentümer, insb. in Hinblick auf die einmaligen hohen Zahlungspflichten entgegen kommt. Die Kommunikation mit den Bürgern und Presse sollte insgesamt verbessert und verstärkt werden. Den derzeitigen aktuellen Entwicklungen muss mit einer Versachlichung der Debatte entgegen getreten werden. Der Rede von den „ruinierten Bürgern“ ist entgegen zu halten, dass bei einer Abschaffung des Straßenausbaubeitrags mit hoher Wahrscheinlichkeit die Mieter einen Großteil der Finanzierungslast des Straßenbaus tragen werden und auch eine Reihe von selbstnutzenden Eigentümern schlechter da stünde als heute. „Abschaffung“ heißt immer Lastenumverteilung und diese wird nicht gerechter als beim Straßenausbaubeitrag sondern ungerechter.