

Änderung des Kommunalabgabengesetzes; Abschaffung wiederkehrender Straßenausbaubeiträge

Sie übersandten eine Legislativeingabe, mit der Sie die Abschaffung der wiederkehrenden Straßenausbaubeiträge begehrten.

Bei der Legislativeingabe handelt es sich um eine öffentliche Petition. Die Mitzeichnungsfrist, in der drei weitere Personen mitzeichneten, endete am 5. April 2025.

Der Petitionsausschuss hat in seiner 26. Sitzung am 13. Mai 2025 über Ihre Legislativeingabe beraten und den Beschluss gefasst, dem Anliegen nicht abzuweichen.

Damit der Petitionsausschuss alle Gründe, die für oder gegen eine Änderung der Rechtslage sprechen, berücksichtigen kann, wurde das fachlich zuständige Ministerium des Innern und für Sport zunächst um eine Stellungnahme zu Ihrem Anliegen gebeten.

Das Ministerium hat mit Schreiben vom 28. Februar 2025 hierzu folgende Stellungnahme abgegeben:

*„In seiner Legislativeingabe begehrt der Petent die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge in Rheinland-Pfalz. In Ihren Schreiben vom 20. Februar 2025 baten Sie um Darlegung, welche Gesichtspunkte für oder gegen eine solche Gesetzesänderung sprechen.“*

*Ich verweise insoweit auf unsere Stellungnahme vom 3. Juli 2024 zu den Legislativeingaben LE 051/24 und LE 054/24. Die Ausführungen sind nach wie vor aktuell und können Ihnen bei Bedarf gerne nochmals zur Verfügung gestellt werden.“*

*Das fachlich zuständige Ministerium des Innern und für Sport hatte mit Datum vom 3. Juli 2024 folgendes mitgeteilt:*

*„Im Rahmen der Stellungnahme zur Legislativeingabe LE 020/22 vom 28. März 2022 wurden die für und gegen die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge vorgebrachten Argumente ausführlich dargelegt und bewertet. Anlässlich meiner Stellungnahme vom 8. Januar 2024 zur Legislativeingabe LE 095/23 wurden diese als Anlage erneut übersandt. Die Ausführungen sind nach wie vor aktuell und können Ihnen bei Bedarf gerne nochmals zur Verfügung gestellt werden.“*

*Ich weise zudem darauf hin, dass sich der rheinland-pfälzische Landtag im Jahr 2024 bereits mehrfach mit der Thematik „Abschaffung der Straßenausbaubeiträge“ befasst hat. Zunächst aus Anlass des Entschließungsantrags der AfD-Fraktion (Drucksache 18/8989) und des Alternativantrags der Fraktion FREIE WÄHLER (Drs. 18/9052) in der Plenarsitzung am 13. März. Des Weiteren anlässlich des Gesetzentwurfs der AfD-Fraktion (Drs. 18/9300) und des Entschließungsantrags der Fraktion FREIE WÄHLER (Drs. 18/9353) in der Plenarsitzung am 17. April, der Sitzung des Innenausschusses am 3. Mai und in der Plenarsitzung am 12. Juni. Das Anliegen der Petitionen wurde folglich bereits öffentlich im Parlament beraten und mehrheitlich abgelehnt.“*

Mit Datum vom 8. Januar 2024 hatte das fachlich zuständige Ministerium des Innern und für Sport folgende Stellungnahme zu der vorliegenden Thematik abgegeben:

*„Mit E-Mail vom 4. Dezember 2023 spricht sich der Petent für die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge in Rheinland-Pfalz aus. In Ihrem Schreiben vom 13. Dezember 2023 baten Sie insoweit um Darlegung, welche Gesichtspunkte für oder gegen eine solche Gesetzesänderung sprechen.*

*Bereits im Rahmen der Stellungnahme zur Legislativeingabe LE 020/22 vom 28. März 2022 wurden die für und gegen die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge vorgebrachten Argumente ausführlich dargelegt und bewertet. Die Ausführungen sind nach wie vor aktuell, weshalb ich eine Kopie unserer damaligen Stellungnahme nochmals als Anlage beifüge.“*

Mit Schreiben vom 28. März 2022 hatte das Ministerium bereits zu einer inhaltsgleichen Eingabe folgende Stellungnahme abgegeben:

*„Straßenausbaubeiträge werden durch Städte und Gemeinden für Straßenausbaumaßnahmen erhoben, die der Erneuerung, Erweiterung, dem Umbau oder der Verbesserung dienen. Die laufende Unterhaltung darf nicht auf die Bürger umgelegt werden. Beitragspflichtig sind Grundstückseigentümer oder dinglich Nutzungsberechtigte der betroffenen Straße oder Abrechnungseinheit.*

*Die Forderung nach Abschaffung der Straßenausbaubeiträge wird im Wesentlichen mit folgenden Argumenten begründet:*

*1. Die Beitragsfinanzierung von Straßenausbaumaßnahmen sei ungerecht, da die Erneuerung oder Verbesserung einer Straße vor allem der Allgemeinheit zu Gute komme. Der Eigentümer sei selbst dann beitragspflichtig, wenn der durch die Ausbaumaßnahme vermittelte vermeintliche Vorteil für ihn tatsächlich nachteilig sei.*

*Bewertung: Der Ausbau von Straßen stellt auch einen Vorteil der angeschlossenen Grundstücke dar. Der beitragspflichtige Vorteil liegt in der Möglichkeit der besseren Erreichbarkeit der beitragspflichtigen Grundstücke und der besseren Nutzbarkeit des Gesamtverkehrssystems sowie dessen Aufrechterhaltung und Verbesserung als solchem. Er ist geeignet, den Gebrauchswert der Grundstücke positiv zu beeinflussen. Mit dem Ausbaubeitrag wird folglich nicht die schlichte - auch der Allgemeinheit zustehende - Straßenbenutzungsmöglichkeit entgolten, sondern die einem Grundstück mit Baulandqualität zugutekommende Erhaltung der wegemäßigen Erschließung als Anbindung an das inner- und überörtliche Verkehrsnetz. Durch den Straßenausbau wird die Zugänglichkeit des Grundstücks gesichert und damit der Fortbestand der qualifizierten Nutzbarkeit.<sup>1</sup>*

*Dem Allgemeininteresse an der Nutzung der Straße ist nach der aktuellen Rechtslage durch den mit steigender Verkehrsbedeutung der Straße zunehmenden Gemeindeanteil Rechnung zu tragen.<sup>2</sup> Bereits*

---

<sup>1</sup> 1 BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014, Rn. 58

<sup>2</sup> § 10 a Abs. 3 Kommunalabgabengesetz (KAG)

heute werden daher zwischen 20 und 70 % der Ausbaukosten über Steuermittel finanziert.<sup>3</sup> Die Allgemeinheit trägt also schon heute ihren Teil der Straßenausbaukosten.

2. Beiträge stellten in vielen Fällen eine unzumutbare finanzielle Belastung für den Bürger dar.

Bewertung: Eine unzumutbare Belastung durch die Beitragserhebung ist auch nach geltendem Recht ohne Weiteres vermeidbar. Mit Änderung des rheinland-pfälzischen Kommunalabgabengesetzes mit Wirkung vom 9. Mai 2020 wurde entschieden, zukünftig grundsätzlich wiederkehrender Straßenausbaubeiträge zu erheben. Durch den Verzicht auf einmaliger Beiträge werden erhebliche Belastungen einzelner Grundstückseigentümer vermieden. Darüber hinaus sieht das Abgabenrecht durch Ratenzahlungen und Stundungen bis hin zum Erlass der Beitragsschuld nach wie vor hinreichende Möglichkeiten zur Milderung individueller Härten vor.<sup>4</sup>

3. Wirtschaftliche Fehlanreize für die Kommunen, die steuerfinanzierte Straßenunterhaltung zugunsten des beitragsfinanzierten Straßenausbaus zu unterlassen, würden beseitigt.

Bewertung: Wenn eine Straße wegen unterlassener Instandsetzung vor Ablauf der üblichen Lebensdauer erneuert werden muss, sind die daraus resultierenden Aufwendungen nicht beitragsfähig. Erst wenn eine Straße vollständig verschlissen und die übliche Nutzungsdauer deutlich überschritten ist, können Beiträge erhoben werden, auch wenn die Gemeinden zuvor ihren Unterhaltungspflichten nicht nachgekommen sind.<sup>5</sup> Insoweit geht auch der Rechnungshof Rheinland-Pfalz nicht davon aus, dass Ausbaubeiträge dazu beitragen, dass die Gemeinden ihre nicht aus Beiträgen finanzierbaren Unterhaltungspflichten mit der Folge höherer Beitragslasten vernachlässigen.<sup>6</sup>

4. Der Erhebungsaufwand stehe außer Verhältnis zum Ertrag. Grund hierfür seien auch Rechtsunsicherheiten bei der Erhebung wiederkehrender Beiträge und die hohe Anzahl der gegen die Beitragserhebung eingelegten Rechtsbehelfe.

Bewertung: Das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz hat in den letzten Jahren eine Reihe von Entscheidungen zur Bildung von Abrechnungseinheiten getroffen, die insoweit Rechtsklarheit schaffen. Davon abgesehen sind auch andere Teilbereiche des Abgabenrechts mit rechtlichen Schwierigkeiten bei der Umsetzung verbunden, ohne dass deswegen auf die Abgabenerhebung verzichtet wird.

Gesicherte Daten über das Verhältnis von Aufwand und Ertrag der Ausbaubeitragserhebung liegen für Rheinland-Pfalz nicht vor. Die anlässlich der Beantwortung der Großen Anfrage der AfD-Fraktion vom 7. Juni 2018.<sup>7</sup> seitens der Kommunen gemeldeten Angaben enthielten häufig keine Daten zum Verwaltungsaufwand, waren geschätzt oder offensichtlich fehlerhaft. Der von den Kommunen

---

<sup>3</sup> Gutachtliche Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags Rheinland-Pfalz "Veränderung des Gemeindeanteils bei einem Systemwechsel von einmaligen Straßenausbaubeträgen zu wiederkehrenden Beiträgen", S. 8

<sup>4</sup> § 14 KAG und § 3 Abs. 1 Nr. 5 KAG i. V. m. § 222, 234 Abs. 2, 227 der Abgabenordnung

<sup>5</sup> Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 11. Juli 2003 - 6 A 10758/03 -

<sup>6</sup> Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Kommunalbericht 2019, S. 73 ff.

<sup>7</sup> Landtagsdrucksache 17/6855

mitgeteilte Aufwand erreichte insgesamt lediglich 16 % der Beitragseinnahmen. Ein generelles Missverhältnis zwischen Ertrag und Aufwand lässt sich daraus nicht ableiten.<sup>8</sup> Die ebenfalls in diesem Zusammenhang erhobene Anzahl der ausbaubeitragsrechtlichen Verfahren bei den Verwaltungsgerichten deutet nicht auf eine besondere Anfälligkeit der Ausbaubeitragserhebung für Rechtsbehelfe hin.

Dessen ungeachtet können die Gemeinden durch Satzung regeln, dass Ausbaubeiträge nicht festgesetzt werden, wenn die Kosten der Einziehung außer Verhältnis zum Aufkommen stehen<sup>9</sup>.

Für eine Beibehaltung der Straßenausbaubeiträge sprechen folgende Argumente:

1. Auch wenn den Gemeinden hierdurch keine Aufgaben übertragen, besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben gestellt oder Finanzierungspflichten auferlegt werden, dürfte es sich bei einer Abschaffung der Straßenausbaubeiträge um einen die Ausgleichspflicht des Artikels 49 Abs. 5 der Landesverfassung (LV) auslösenden konnexitätsrelevanten Sachverhalt handeln, da Sinn und Zweck des Konnexitätsprinzips der Schutz der Finanzkraft der Gemeinden ist.<sup>10</sup> Im Übrigen ergibt sich aus Artikel 49 Abs. 6 LV die Pflicht zur angemessenen Finanzausstattung der Gemeinden. Es dürfte daher im Ergebnis unstrittig sein, dass die infolge des Beitragsausfalls fehlenden Mittel grundsätzlich über allgemeine Haushaltsmittel des Landes aufzubringen sind. Der Straßenausbau würde dann statt aus Beiträgen über Steuern bezahlt werden.

Durch eine Abschaffung der Straßenausbaubeiträge würden alle Bürgerinnen und Bürger belastet und die Eigentümer entlastet. Am stärksten würden die Eigentümer mehrerer vermieteter Immobilien und große Wohnungsbaugesellschaften profitieren. Zu berücksichtigen ist insoweit, dass Ausbaubeiträge nicht auf die Miete umlegbar sind. Die größten Nachteile würden bei einer Abschaffung der Beiträge daher die Mieterinnen und Mieter erfahren, die in Zukunft über die Steuern den Straßenausbau mitfinanzieren müssen, obwohl der Vorteil allein beim Eigentümer liegt.

2. Darüber hinaus dürfte sich bereits die Ermittlung der Beitragsausfälle äußerst schwierig gestalten. So werden gegen eine Festlegung der Landeszuschüsse anhand von Daten aus der Vergangenheit insoweit Bedenken erhoben, diese bildeten eventuell keine ordnungsgemäße Investitionspraxis ab. Zudem wären angemessene Maßstäbe für die Dynamisierung des Landeszuschusses zu entwickeln, um so voraussichtlich steigenden Kosten des Straßenausbaus zu begegnen.<sup>11</sup>

Die Schwierigkeiten bei der Ermittlung der Kosten spiegeln sich auch in den unterschiedlichen Vorstellungen zur Höhe eventueller Ausgleichszahlungen des Landes wider. Während der Bund deutscher Steuerzahler Rheinland-Pfalz und Haus & Grund Rheinland-Pfalz eine pauschale

---

<sup>8</sup> Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Kommunalbericht 2019, S. 73 ff.

<sup>9</sup> § 94 Abs. 2 Satz 3 der Gemeindeordnung

<sup>10</sup> Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 29. April 2021 - LVerfG 9/19 -, Rn. 41

<sup>11</sup> Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Kommunalbericht 2019, S. 73 ff.

Gesamtsumme von 50 Millionen Euro pro Jahr vorschlagen,<sup>12</sup> kommen andere Hochrechnungen zu einem jährlichen Ausgleichsbedarf von bis zu 474 Millionen Euro.<sup>13</sup>

3. Die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen sichert die kommunale Selbstverwaltung, indem sie die Finanzhoheit wie auch die Planungs- und Entscheidungshoheit der Kommunen stärkt. Durch Abschaffung der Straßenausbaubeiträge würde den Kommunen eine autonome Finanzierungsmöglichkeit für ihren Ausbaaufwand genommen. Die Gemeinden und der Zustand der Straßen wären nach Ansicht der kommunalen Seite dann ausschließlich von den Zuweisungen des Landes abhängig. Die finanzielle Abhängigkeit der Kommunen von den Ländern würde verschärft.

4. Auch die Erfahrungen anderer Bundesländer deuten auf nicht unerhebliche Probleme infolge der Abschaffung von Straßenausbaubeiträgen hin. Die Gesetzesänderung in Mecklenburg-Vorpommern zog eine Reihe von Klagen der Kommunen nach sich, da die pauschale Erstattung der Beitragsausfälle nicht als ausreichend angesehen wurde.<sup>14</sup> In Bayern führte die festgelegte Stichtagsregelung zunächst zu Konflikten. Infolge der daraufhin eingeführten Möglichkeit einer Beitragsersatzung in Härtefällen gingen im Antragszeitraum bis Ende 2019 mehr als 15.000 Begehren ein, die bis November 2021 noch nicht abschließend bearbeitet und beschieden waren.<sup>15</sup> Auch in Brandenburg kritisierten die Kommunen, die pauschale Erstattung vom Land reiche in vielen Fällen nicht aus. Die versprochene Entlastung bei den Bürokratiekosten trete nicht ein.<sup>16</sup> Ungeachtet der jeweiligen Ausgestaltung der Regelung führte die Gesetzesänderung zu einem erheblichen Vollzugsaufwand beim jeweiligen Land<sup>17</sup>, die eine Aufstockung des Landespersonals erforderlich machte.<sup>18</sup>

Unter Berücksichtigung der mit einem Systemwechsel bei der Finanzierung des Straßenausbaus verbundenen vielfältigen Auswirkungen erscheint die Beibehaltung der Straßenausbaubeiträge in Form von wiederkehrenden Beiträgen daher weiterhin zielführend.“

---

<sup>12</sup> Positionspapier des Bundes deutscher Steuerzahler Rheinland-Pfalz und Haus & Grund Rheinland- Pfalz "Straßenausbaubeiträge abschaffen, Bürger entlasten und Kommunen entschädigen"

<sup>13</sup> Dr. Julian Engel, Jürgen Klaeser und Edmund Schaaf: "Straßenausbaubeiträge: Wer "A" wie abschaffen sagt, muss auch "B" wie bezahlen sagen" in Gemeinde und Stadt 2021, S. 48

<sup>14</sup> <https://kommunal.de/strassenausbaubeitraegegericht>

<sup>15</sup> <https://www.sueddeutsche.de/bayern/strabs-haertefallkommission-strassenausbaubeitraeg>

<sup>16</sup> [https://kommunalwiki.boell.de/index.php/Straenbaubeitraege\\_in\\_Brandenburg](https://kommunalwiki.boell.de/index.php/Straenbaubeitraege_in_Brandenburg)

<sup>17</sup> Landtag Mecklenburg-Vorpommern, Drucksache 7/3752

<sup>18</sup> Landtag Brandenburg, Drucksache 6/11572, Bayerischer Landtag Drucksache 17/21586

Der Petitionsausschuss hat sich diesen Gründen angeschlossen und derzeit keine Möglichkeit gesehen, Ihr Anliegen und die damit verbundene Änderung der Rechtslage zu unterstützen.

Ihre Legislativeingabe wurde deshalb nicht einvernehmlich abgeschlossen.

Das Petitionsverfahren ist damit beendet.