

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen

Städtetag
Nordrhein-Westfalen

 **LANDKREISTAG**
NORDRHEIN-WESTFALEN

 Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen

An den
Vorsitzenden des Ausschusses für Heimat,
Kommunales, Bauen und Wohnen
des Landtags Nordrhein-Westfalen
Herrn
Hans-Willi Körfges, MdL
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

per Email: anhoerung@landtag.nrw.de
Stichwort: A02 – 5. KAG-ÄG – 18.11.2019

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/2035

Alle Abg

Fünftes Gesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes
Geszentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/7547
Anhörung des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen
am 18. November 2019;
Einladung des Präsidenten des Landtags Nordrhein-Westfalen vom
10.10.2019; A02 – 5. KAG-ÄG – 18.11.2019

Sehr geehrter Herr Körfges,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

in der Diskussion um die Abschaffung/Novelle der Straßenausbaubeiträge hat das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBG NRW) Anfang Oktober 2019 einen Entwurf zur Änderung des Ausbaubeitragsrechts in den Landtag eingebracht. Die Möglichkeit zur Erhebung von Ausbaubeiträgen bleibt im Grundsatz erhalten, das Verfahren wird aber durch Einführung einer neuen Vorschrift in das KAG NRW modifiziert.

Die kommunalen Spitzenverbände begrüßen, dass die Landesregierung das Ausbaubeitragsrecht im Grundsatz beibehalten will. Das Ausbaubeitragsrecht bildet ein anerkanntes und bewährtes System des Ausgleichs von kommunal erbrachten Leistungen und der vom Ausbau begünstigten Anlieger. Bei ersatzlos wegfallenden Anliegerbeiträgen würde die Erneuerung der Straßen stark eingeschränkt. Das hätte auch Auswirkungen auf die Erschließungs- und Aufenthaltsqualität von Straßenräumen und die Grundstückswertentwicklung. Die angestrebte Entlastung der Grundstückseigentümer und Grundstückseigentümerinnen von der Finanzierung der Straßenausbaumaßnahmen wird von den kommunalen Spitzenverbänden unterstützt, allerdings muss auch die Aufgabenerfüllung der Kommunen gewährleistet bleiben.

12.11.2019

Städtetag NRW
Eva Maria Niemeyer
Hauptreferentin
Telefon 0221 3771-287
evamaria.niemeyer@staedtetag.de
Gereonstraße 18 - 32
50670 Köln
www.staedtetag-nrw.de
Aktenzeichen: 61.05.46 D

Landkreistag NRW
Dr. Markus Faber
Hauptreferent
M.Faber@lkt-nrw.de
Telefon 0211 300491-310
Kavalleriestraße 8
40213 Düsseldorf
www.lkt-nrw.de
Aktenzeichen:

Städte- und Gemeindebund NRW
Julian Domes
Referent
Telefon 0211 4587-233
julian.domes@kommunen.nrw
Kaiserwerther Straße 199 - 201
40474 Düsseldorf
www.kommunen.nrw
Aktenzeichen: 34.1.1-003/001

Vorausgegangen ist dem Gesetzentwurf ein Anfang Juli 2019 von den Koalitionsfraktionen im Landtag beschlossenes Eckpunktepapier zur Neugestaltung der Straßenausbaubeiträge. Kernpunkt dieser Eckpunkte ist ein Förderprogramm des Landes, das die Absenkung der Höchstsätze für die Beteiligung der Anlieger zur Voraussetzung hat. Die Mindereinnahmen der Kommunen sollen durch Landesmittel ausgeglichen werden. Zusätzlich wurden Verbesserungen bei der Bürgerbeteiligung und den Zahlungsmodalitäten angekündigt. Da aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände die geplanten Änderungen im KAG NRW in einem engen Zusammenhang mit dem geplanten Förderprogramm zu bewerten sind, wird im Folgenden auch dazu Stellung genommen.

Zum Förderprogramm

Das geplante Förderprogramm soll unabhängig und ohne Bezugnahme im Gesetzestext des KAG NRW aufgelegt werden. Im Haushaltsentwurf der Landesregierung für das Jahr 2020 unter Kapitel 08 200 „Kommunales“, Titelgruppe 60 ist das Förderprogramm erstmalig mit Gesamtmitteln in Höhe von 65 Mio. Euro eingeplant. Es muss sichergestellt werden, dass das Förderprogramm nicht von politischen Entscheidungen auch zukünftiger Landesregierungen abhängig ist. Die Kommunen, insbesondere Haushaltssicherungskommunen, sind darauf angewiesen, dass entsprechende Differenzbeträge dauerhaft ausgeglichen werden. Die kommunalen Spitzenverbände erwarten daher, dass die Fördermittel von 65 Mio. Euro jährlich für die zu erwartenden kommunalen Mindereinnahmen keinen statischen Betrag darstellen. Kaum eine Stadt wird nach Inkrafttreten der Neuregelungen noch die Grundstückseigentümer und Grundstückseigentümerinnen im bisherigen Umfang zu Ausbaubeiträgen heranziehen. Die Mittelbereitstellung zum Ausgleich der kommunalen Mindereinnahmen im Landeshaushalt muss daher regelmäßig daraufhin überprüft werden, ob damit der zu erwartende Einnahmeausfall vollständig kompensiert werden kann. Sollte das nicht der Fall sein, sind die Mittel entsprechend aufzustocken. Außerdem muss frühzeitig gewährleistet werden, dass im jeweiligen Folgejahr die Fördermittel zur Verfügung stehen damit die Fördermittel ohne zeitliche Verzögerung überjährig ausgeschüttet werden können. Keinesfalls darf es zu einem „Windhundrennen“ der Kommunen um die Fördermittel kommen.

Daneben bedarf es über die im Entwurf des Landeshaushalts 2020 unter Kapitel 08 200 „Kommunales“, Titelgruppe 60 ausgeführten Erläuterungen hinaus weiterer Klarstellung bezüglich der Förderfähigkeit. Der für eine förderfähige Straßenausbaumaßnahme maßgebliche Stichtag 01.01.2018, der sich derzeit nur aus dem Erläuterungsband zum Einzelplan des MHKBG NRW ergibt, muss noch entsprechend im Haushaltsplan festgelegt werden und darf darüber hinaus nicht nur beschränkt auf Ratsbeschlüsse gelten. In vielen Kommunen entscheiden andere Ausschüsse und Gremien über die Durchführung von Straßenausbaumaßnahmen. Daher sollte die Förderfähigkeit nicht von einem Ratsbeschluss abhängig sein. Außerdem ist der Förderfaktor für die unterschiedlichen durch kommunale Satzung festgelegten Beitragssätze klarzustellen. Da die kommunale Satzungshoheit uneingeschränkt erhalten werden soll, muss der Maßstab für die hälftige Förderfähigkeit stets der in der jeweiligen Satzung festgelegte Beitragssatz sein. Es darf daher nicht zu einer unterschiedlichen Behandlung der Kommunen kommen, die Förderung hat unabhängig von der Höhe der festgelegten Beitragssätze zu erfolgen.

Sowohl beim nachfolgenden Thema der Ratenzahlung bzw. Stundung gemäß des Entwurfs zu § 8a Absätze 6 und 7 KAG NRW als auch bei der Darlegung der nachträglichen Finanzierung über ein Förderprogramm muss überlegt werden, wie Haushaltssicherungskommunen mit ggf. höheren Re-Finanzierungskosten wie auch Vorfinanzierungen umzugehen haben. Dies lässt sich aus den Gesetzeskommentierungen nicht ersehen. Grundsätzlich müsste dann eine entsprechende Genehmigung gegenüber den Haushaltssicherungskommunen erteilt werden. Bisher wurde davon ausgegangen, dass die Maßnahmen nach dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFöG NRW) nicht mehr von der geplanten Gesetzesänderung betroffen sind, da sie bereits in 2015 und 2016 beschlossen wurden. Nach der derzeitigen Fassung des KAG-NRW Änderungsentwurfs kann man aber davon ausgehen, dass auch die im Jahr 2019 /2020 noch nicht abgerechneten Fördermaßnahmen betroffen sind. Es gibt Städte, wo beispielsweise rd. 20 KAG-fähige

Fördermaßnahmen mit geschätzten KAG-Beiträgen von 7,5 Mio. Euro noch nicht endabgerechnet sind. Es muss daher in jedem Fall geprüft werden, welche Auswirkungen eine mögliche Gesetzesänderung auf das KlnvFÖG NRW hätte.

Weder aus dem bisherigen Gesetzesentwurf noch aus den erhaltenen Informationen über das Förderprogramm wird deutlich, wie die Auszahlung der Fördermittel an die Kommunen abgewickelt werden soll. Eine Konkretisierung wäre allerdings notwendig, um hinreichend beurteilen zu können, in welchem Umfang die Kommunen personell und organisatorisch von dieser Gesetzesänderung betroffen sein werden. Wir halten es daher für dringend notwendig, Festlegungen zur Ausgestaltung des Förderprogramms im engen Kontext mit der Novelle des KAG NRW zu treffen und beide Regelungen zu verbinden.

Zur Frage der Konnexität

Der Gesetzesentwurf sieht ausweislich der Begründung (Buchstabe F, „Auswirkungen auf die Selbstverwaltung und die Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände“) keine Konnexitätsrelevanz gemäß Art. 78 Abs. 3 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, da die Gemeinden und Gemeindeverbände nicht zur Übernahme und Durchführung neuer Aufgaben verpflichtet werden, die für sie eine wesentliche Belastung hervorrufen würden. Jedoch – und so wird es auch unter Buchstabe F näher ausgeführt – werden durch die Einführung des § 8a KAG NRW neue Anforderungen an die Durchführung der öffentlichen Aufgabe („Erhebung von Straßenausbaubeiträgen“) gestellt. Das Konnexitätsprinzip soll grundsätzlich auch dann gelten, wenn verbindliche Anforderungen, z.B. Standards, geändert werden (LT-Drs. 13/5515, S. 23). Die neu geschaffenen verbindlichen Anforderungen, wie z.B. die angedachte verpflichtende Erstellung eines Straßen- und Wegekonzepts, führen zu neuen Aufgaben innerhalb der Verwaltung und werden die Aufgabenwahrnehmung zukünftig maßgeblich prägen. Darüber hinaus haben sie eine klare Außenwirkung gegenüber den Grundstückseigentümern und Grundstückseigentümerinnen. Eine Konnexitätsrelevanz ist daher im Grundsatz gegeben.

Ob die neuen Anforderungen zu einer wesentlichen Belastung der von dieser Aufgabenänderung betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände führt, kann ausschließlich durch eine Kostenfolgeabschätzung ermittelt werden. Hierbei sind sowohl belastende als auch entlastende Umstände zu berücksichtigen. Wir bitten daher, die Erstellung der Kostenfolgeabschätzung zeitnah nachzuholen und hierüber in ein Beteiligungsverfahren mit den kommunalen Spitzenverbänden einzutreten.

Zu den vorgeschlagenen Änderungen im KAG NRW im Einzelnen:

Zu § 8a Absätze 1 und 2 KAG NRW-E: (Gemeindliches Straßen- und Wegekonzept)

Planungszeiträume

Die Erstellung eines gemeindlichen Straßen- und Wegekonzepts ist sinnvoll und wird grundsätzlich positiv gesehen. Über ein vergleichbares Handlungskonzept verfügen bereits heute zahlreiche Kommunen in NRW. Die Zeiträume der Laufzeit dieser Handlungskonzepte sind unterschiedlich, das kommunale Haushaltsrecht sieht bereits jetzt vor, geplante Straßen- und Kanalbaumaßnahmen über einen mehrjährigen Zeitraum innerhalb des Finanzplanungszeitraums abzubilden. Im Vergleich zum Referentenentwurf ist in Absatz 1 der Fünfjahres-Planungshorizont durch den Zeitraum der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung der Gemeinde oder des Gemeindeverbands ersetzt worden. Die jährliche Fortschreibung wurde durch eine bedarfsweise, jedoch mindestens alle zwei Jahre durchzuführende Fortschreibung ersetzt. Die Ausrichtung am Planungshorizont der kommunalen Haushaltsaufstellung führt zu mehr Klarheit, allerdings weisen wir nach wie vor darauf hin, dass eine Fortschreibung in einem Zweijahresturnus nicht in einer Qualität, wie sie beispielsweise in größeren Zeiträumen durch eine Befahrung der Hauptverkehrs- und Nebenstraßen mit einem Geo-Radarwagen erfolgt, leistbar ist.

Die praktische Erfahrung zeigt indes, dass die wenigsten Baumaßnahmen in den ursprünglich geplanten Zeiträumen begonnen und durchgeführt werden können. Die Gründe hierfür sind vielfältig. So wird vielfach eine Koordination mit den oftmals nur kurzfristig eingebrachten Belangen der zahlreichen mitbetroffenen Versorgungsträger erforderlich, auch führen unabsehbare Kostensteigerungen zu Umschichtungen der finanziellen Mittel, durch die sich geplante Baumaßnahmen oft zeitlich verzögern oder gar nicht mehr ausgeführt werden können. Zudem erfordert der allgemein schlechte Zustand der Straßen oftmals kurzfristige Lösungen, die nicht von einem starren Konzept erfasst werden können. Die vorgesehene Fortschreibung verstehen wir daher so, dass lediglich ein „Controlling“ des bisherigen Konzepts gemeint ist, wie z.B. Erledigungsvermerke, Nachrücken von Maßnahmen von der einen in die andere Priorität, etc. Von den Kommunen nicht zu bewältigen wäre dagegen eine jährliche Neuaufnahme der Straßenzustände mit Ergänzung um weitere Maßnahmen.

Konzept nur für beitragsfähige Maßnahmen

Zudem sollte in der Vorschrift deutlich zum Ausdruck kommen, dass sich das Straßen- und Wegekonzept nur auf die nach § 8 KAG NRW beitragsfähigen Maßnahmen bezieht. Vorgesehen ist darüber hinaus, dass die „kommunale Vertretung“ über das Konzept beraten und beschließen soll. In den größeren Städten ist die Praxis vielfach so, dass die Verwaltung unter Beteiligung des zuständigen Planungs- und Bauausschusses über einen großen Teil der Maßnahmen entscheidet. Die Entscheidungen können so schneller und bedarfsgerechter getroffen werden. Diese Möglichkeit sollte auch weiterhin erhalten bleiben. Ein Ratsbeschluss darf daher nicht für jede geplante Maßnahme als verpflichtend vorausgesetzt werden.

Erhöhter Abstimmungsbedarf bei Maßnahmen in anderer Trägerschaft

Der Gesetzentwurf lässt den Eindruck entstehen, es ginge bei den angesprochenen Straßenausbaumaßnahmen nur um Baumaßnahmen an den flächenmäßigen Teileinrichtungen (Fahrbahn, Gehwege, Parkstreifen usw.). Wir gehen allerdings davon aus, dass auch Kanalbaumaßnahmen oder Maßnahmen an den Beleuchtungsanlagen mit erfasst sind. In einigen Kommunen werden auch für Kanalbaumaßnahmen Beiträge erhoben, wobei der Kanalbau aber auch die Straßenbeleuchtung vielfach durch andere Träger (Anstalten des öffentlichen Rechts, Stadtwerke) betrieben wird. Sofern auch Baumaßnahmen in der Verantwortung externer Träger in das Konzept mit aufzunehmen sind, würde dies einen zusätzlichen Abstimmungsbedarf mit den ausführenden Gesellschaften mit sich bringen.

Beibehaltung bisheriger Darstellungen in den Gemeinden als Alternative zum Musterkonzept

Ein Konzept, das den Ausbau der Straßen nach sachlichen Kriterien im Voraus bezeichnet, ist eine sinnvolle Basis für die frühzeitige Einbeziehung der Öffentlichkeit. In der konkreten Ausgestaltung darf dieses aber nicht zu einem organisatorischen und personellen Mehraufwand gegenüber dem bereits vielfach vorhandenen „Status quo“ (bedarfsweise Ausbauplanung insbesondere auf der Datengrundlage der Straßenzustände gem. Bewertung in der Bilanz) führen. Wir begrüßen daher, dass es mit der nun vorgesehenen Regelung den Gemeinden, die bereits heute über transparente Darstellungen von straßen- und wegebezogenen Maßnahmen verfügen, ermöglicht wird, ihre Konzepte beizubehalten, sofern sie Gegenstand der Beratung und Beschlussfassung der kommunalen Vertretung sind. (Zum Erfordernis der Beschlussfassung der kommunalen Vertretung vgl. oben)

Das mit den kommunalen Spitzenverbänden abzustimmende Musterkonzept wird insbesondere für die Städte und Gemeinden von Interesse sein, die bisher noch kein eigenes Straßen- und Wegekonzept entwickelt haben. Durch die fortschreitende Digitalisierung der Verwaltung könnte auch zukünftig eine online einsehbare Liste über Maßnahmen für die Anlieger zur Verfügung gestellt werden.

Zu § 8a Abs. 3 KAG NRW-E: (verbindliche Anliegerversammlung)

Der Gesetzentwurf legt fest, dass bei beitragspflichtigen Maßnahmen aufgrund des Konzeptes nach Absatz 1 frühzeitig eine Anliegerversammlung mit den von der Ausbaumaßnahme betroffenen Grundstückseigentümer und Grundstückseigentümerinnen durchzuführen ist. Das entspricht der in den Städten und Gemeinden bereits vielfach gängigen Praxis, zum Um- und Ausbau von Straßen Informationsveranstaltungen durchzuführen, so dass die Betroffenen auch bisher von den Planungen und Baumaßnahmen nicht überrascht wurden. Einer Klarstellung im KAG NRW, dass eine solche Anliegerversammlung durchzuführen ist, stimmen wir daher zu.

Einladung der Anlieger durch ortsübliche Bekanntmachung

Allerdings legt die derzeitige Formulierung im Gesetzentwurf nahe, dass für die Gemeinden eine Verpflichtung besteht, alle Personen, die eine eigentumsrechtliche Stellung am Grundstück innehaben, vollzählig gesondert persönlich (schriftlich) einzuladen. Dieser Personenkreis kann insbesondere bei Ausbaumaßnahmen an langen Straßenzügen außerordentlich groß und daher nur mit sehr viel Aufwand vollständig zu ermitteln sein. Dafür muss in einem beitragsrechtlich qualifizierten Verfahren die Menge der bevorzteilten und zugleich beitragspflichtigen Grundstücke festgelegt werden. Regelmäßig sind dabei schwierige Prüfungen der baulichen Situation, des Bauplanungsrechts sowie der eigentumsrechtlichen Gegebenheiten sowie Ermittlungen durch Besichtigungen vor Ort insbesondere hinsichtlich etwa begünstigter Hinterliegergrundstücke vorzunehmen. Aus den zu berücksichtigenden Grundbuchblättern würde sich sodann eine sehr große Zahl von Eigentümerinnen und Eigentümern ergeben. Dabei sind insbesondere bei Wohnungs- und Teileigentum viele Personen betroffen. Die Zahl der zur Versammlung einzuladenden Personen vervielfacht sich darüber hinaus in den Fällen, in denen eine Bruchteils- oder Erbengemeinschaft Eigentümerin ist. Weitere Schwierigkeiten ergeben sich sodann bei der Ermittlung der aktuellen Anschriften. Damit werden der Aufwand und der zeitliche Vorlauf zur Durchführung einer Anliegerversammlung ganz erheblich ansteigen.

Es ist daher dringend geboten, den Entwurf der gesetzlichen Regelung so klarstellend zu formulieren, dass eine Einladung der Betroffenen auch durch ortsübliche Bekanntmachung zulässig ist.

Verbindliche Anliegerversammlung nur bei Maßnahmen mit Gestaltungsspielraum

Der Gesetzentwurf führt weiter aus, dass die Maßnahmen sowie auch Alternativvorschläge vorgestellt und mit den Grundstückseigentümer und Grundstückseigentümerinnen zu „erörtern“ sind. Dies kann nach unserer Auffassung keinesfalls bedeuten, dass hier ein Mitentscheidungsrecht – insbesondere über das „Ob“ einer Ausbaumaßnahme – für die Betroffenen geschaffen werden soll. Die vorgesehene Vorstellung von Alternativen kann (lediglich) bei einem geplanten Vollausbau einer Straße, in der es aufgrund der örtlichen Situation tatsächlich mehrere Planungsvarianten (z.B. Mischverkehrsfläche oder Separationsprinzip) gibt, fachlich sinnvoll und zielführend sein. Aber auch hier bleibt offen, wie lange dieser Prozess fortzuführen ist, wenn sich im Planungsverlauf vorgestellte Varianten wieder ändern oder verworfen werden. „Endlosschleifen“ erschweren die Planungen und Abstimmungen zusätzlich und bringen erhebliche Zeitverzögerungen mit sich.

Die Erneuerung einer Straße ist zudem keine „Verhandlungssache“ sondern unterliegt rechtlichen und technischen Rahmenbedingungen. Der rechtliche Rahmen ist im Wesentlichen mit dem Begriff der „Verkehrssicherungspflicht“ und der Straßenbaulast auf Grundlage des Straßen- und Wegegesetzes NRW zusammen zu fassen (ggf. sind noch die definierten Abschreibungs- bzw. Nutzungszeiten von 40 Jahren hinzuzurechnen). Die Verkehrssicherungspflicht umfasst die Sicherstellung einer gefahrlosen Nutzung des gesamten Verkehrsraums durch alle Verkehrsteilnehmer. Für die Beurteilung, wann dies nicht mehr ge-

ben ist und ein (KAG-pflichtiger) Neuausbau ansteht, besteht keine „harte“ Bewertungsmatrix. Vielmehr setzt sich dies aus einer zusammenfassenden, objektivierten Bewertung des Straßenbaulastträgers zusammen: „Harte“ technische Einzelkriterien (Entwässerung, Glatteisbildung, Sturzgefahr durch Aufwölbungen, regelmäßige Schlaglochbildung, hoher Unterhaltungsaufwand, etc.) sowie „weiche“ Faktoren, wie z.B. Attraktiveren des Radverkehrs zur Förderung des Umweltverbundes, Einengung der Fahrbahn zugunsten reduzierter Geschwindigkeiten, Bau von Querungshilfen zur Erhöhung der Verkehrssicherheit bei benachbarten schutzbedürftigen Einrichtungen, benachbarte Versorgungsinfrastruktur, Bedeutung für Logistikverkehre, usw. fließen in die Gesamtbetrachtung mit ein.

Rechtliche und technische Kriterien liegen bei einer (KAG-pflichtigen) Straßenerneuerung regelmäßig eng beieinander. Wirtschaftliche Gegebenheiten sollen ebenso dargestellt werden. Dies sind jedoch keine Kriterien, die die betroffenen Grundstückseigentümer und Grundstückseigentümerinnen überzeugen werden. Selbstverständlich ist es regelmäßig auch weiterhin auf lange Zeit möglich, eine auf zeitlich kurze Abstände ausgelegte und über konsumtive Finanzmittel finanzierte intensive Straßenunterhaltung (ohne Auslösung einer Beitragspflicht) zu betreiben. Wurzelaufwölbungen (inkl. des Fällens von Bäumen) Schlaglochbeseitigung, Regulierungen von Entwässerungsrinnen, usw. können kleinteilig im Grunde auf Jahrzehnte ausgelegt werden, wenn die finanziellen Mittel in den kommunalen Haushalten zur Verfügung gestellt werden.

Erfahrungsgemäß ist davon auszugehen, dass sich zumindest ein Teil der potentiell Beitragspflichtigen allein unter diesen Gesichtspunkten gegen einen KAG-pflichtigen Ausbau aussprechen wird. Eine solche Entwicklung wäre letztlich auch NKF-relevant, da das Anlagevermögen immer nur weiter abgeschrieben wird. Dies ist aber technisch und finanziell auf die für die Kommune notwendige lange Sicht nicht sinnvoll, ggf. aber für die auf ihre derzeitige finanzielle Belastung achtenden Beitragspflichtigen.

Es bieten sich zahlreiche Ansatzpunkte für Betroffene, die Durchführung einer Maßnahme, die aus technischen, planerischen und letztlich auch aus verkehrspolitischen Gründen als fachlich erforderlich und sinnvoll bewertet wurde, grundsätzlich in Frage zu stellen. Dies kann aber nicht dazu führen, dass zukünftig der Verkehrswegebau willkürlich und durch finanzielle Interessen Einzelner bestimmt wird. Die endgültige Entscheidung über den tatsächlichen Ausbaumumfang muss daher nach wie vor dem politischen Gremium auch unter Berücksichtigung weitergehender Abstimmungserfordernisse vorbehalten bleiben. Die seit Jahren erfolgreich praktizierte Koordination von Baumaßnahmen zwischen Kernverwaltung, städtischen Wirtschaftsbetrieben, Telekommunikationsanbietern, Landesbetrieb Straßen, etc., dient der Kostenoptimierung, der Sicherung eines langfristig werthaltigen Ausbaus und der Optimierung der Baustellen- und vor allem der Verkehrsabläufe. Dies muss auch weiterhin möglich bleiben.

Erhöhter Personalbedarf ist zu erwarten

Soweit bei allen (über „einfache“ Maßnahmen hinausgehende Ausbaumaßnahmen verbindliche Anliegerversammlungen durchzuführen sind, ist auch der dadurch entstehende Personalbedarf zu betrachten. Für eine solche Versammlung müssen mindestens drei Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen (Verkehrsplanung, Straßenbau-/Projektsteuerung, KAG-Beitragsbearbeitung) vertreten sein. Im Vorfeld ist die angedachte Planung, aber auch die Alternativen, zu erarbeiten, darzustellen und vor allem „zu rechnen“. Soweit eine Änderung gegenüber der bisherigen Praxis in den Städten gewollt ist, muss nicht nur der voraussichtliche beitragsfähige Aufwand, sondern – da sich die potentiell Beitragspflichtigen ausschließlich hierfür interessieren – auch der Beitragssatz und der auf die Anliegergrundstücke entfallende Einzelbeitrag berechnet werden. Dafür müssen die benötigten Unterlagen wesentlich früher und umfassender im Fachbereich vorliegen als bisher. Es wird daher ein detailliertes Bauprogramm benötigt, in dem sämtliche in den Ausbau einzubeziehende Teilanlagen und die Gründe für den Ausbau anzugeben sind. Bisher werden beitragsrechtliche Beurteilungen erst vorgenommen, wenn die Unternehmerrechnungen vorliegen. Durch die Ermittlung des beitragspflichtigen, umlagefähigen Aufwands für Straßenbaumaßnahmen, für alterna-

tive Ausbaumaßnahmen und zur Durchführung der frühen Anliegersammlung würde in großem Umfang Personal gebunden, das für die Aufwandsermittlung und die Beitragserhebung der im laufenden Jahr abzuwickelnden Maßnahmen nicht zur Verfügung stehen würde. Sowohl in größeren als auch in kleineren Kommunen gibt es keine ausreichenden Personalkapazitäten. Der Verwaltungsaufwand würde enorm anwachsen und wäre von vielen Kommunen nicht zu leisten. In einer Großstadt werden beispielsweise jährlich ca. 50 beitragspflichtige Maßnahmen durchgeführt, so dass im Durchschnitt wöchentlich eine Anliegersammlung durchzuführen wäre.

Es muss daher klargestellt werden, dass die frühzeitige, verbindliche Anliegersammlung nur bei Maßnahmen zu erfolgen hat, bei denen es einen Gestaltungsspielraum gibt; dazu gehören nicht die Erneuerung der Straßenbeleuchtung und der Straßenentwässerung sowie auch nicht die Erneuerung einer verschlissenen Fahrbahndecke. Eine Information der Grundstückseigentümer und Grundstückseigentümerinnen wie bisher über bevorstehende Straßenausbaumaßnahmen mit Angabe der voraussichtlichen Beitragshöhe wird als ausreichend betrachtet. Dies sollte in geeigneter Weise zum Ausdruck kommen. Bei allen größeren Baumaßnahmen finden in den Städten vielfach bereits heute Ideenwettbewerbe, Bürgerbeteiligungen und Moderationsverfahren statt. Zudem sind die in § 14 Abs. 2 GemHVO genannten Unterlagen (Kostenberechnung, Erläuterungen etc.) schon heute Bestandteil der politischen Beschlüsse und werden den Entscheidungsgremien vorgelegt.

Zu § 8a Abs. 4 KAG NRW-E: (Absehen von der verbindliche Anliegersammlung)

Der Begriff „geringfügig“ sollte wegen Unbestimmtheit entfallen. Wir schlagen daher im Kontext mit unseren Ausführungen zur § 8a Abs. 3 KAG NRW-E folgende Neufassungen der Absätze 3 und 4 (sowie einen neuen Absatz 5) vor:

(3)

Die Gemeinde oder der Gemeindeverband ist verpflichtet, frühzeitig eine Versammlung der von dem Vorhaben betroffenen Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer (verbindliche Anliegersammlung) durchzuführen, sofern die Straßenausbaumaßnahme die gesamte Straßenoberflächengestaltung betrifft. Den Betroffenen sind die rechtlichen, technischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten vorzustellen. Mögliche Alternativen zum vorgesehenen Ausbau und zu dem sich daraus ergebenden beitragspflichtigen Aufwand sind mit den Betroffenen zu erörtern. Über das Ergebnis der Anliegersammlung ist die Vertretung der Gemeinde oder des Gemeindeverbandes vor Beschlussfassung über die Durchführung der Straßenausbaumaßnahme zu informieren.

Erläuterung:

Eine Versammlung der Beitragspflichtigen ist nur dann für die Betroffenen sinnvoll, wenn sie auf die konkrete Ausbaumaßnahme auch Einfluss nehmen können. Bei Maßnahmen, die aus Gründen der Aufrechterhaltung der Verkehrssicherheit oder aus Umweltschutzgründen zwingend durchgeführt werden müssen, bestehen regelmäßig auch für die Kommune keine Handlungsspielräume. Dies betrifft vorrangig die Straßenbeleuchtung und die Straßenentwässerung. Eine frühzeitige, verbindliche Anliegersammlung sollte daher nur bei Maßnahmen erfolgen, bei denen es einen Gestaltungsspielraum gibt (im Übrigen siehe unsere Ausführungen zu § 8a Abs. 3 KAG NRW-E).

4)

In allen anderen Fällen sind die betroffenen Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer frühzeitig in geeigneter Form zu beteiligen.

Erläuterung:

Aufgrund seiner Unbestimmtheit sollte der Begriff „geringfügige Straßenausbaumaßnahme“ entfallen. Anliegersammlungen für Straßenausbaumaßnahmen, bei denen keine Entscheidungs- und Gestaltungs-

spielräume bestehen, verursachen für die Kommunen hohen Aufwand und führen bei den Beteiligten eher zu Frustration. Es sollte daher in diesen Fällen auch die Möglichkeit eingeräumt werden, die Betroffenen auf andere geeignete Weise über die geplanten Maßnahmen zu informieren und zu beteiligen.

5)

Die Rechtmäßigkeit des Beitragsbescheides bleibt von der Erfüllung der Pflicht zur Durchführung einer Anliegerversammlung nach Absatz 3 oder eines anderen Beteiligungsverfahrens nach Absatz 4 unberührt.

Erläuterung:

Es wird begrüßt, dass die Rechtmäßigkeit des Beitragsbescheids von der Erfüllung der Pflicht zur Durchführung einer Anliegerversammlung bzw. eines sonstigen Beteiligungsverfahrens unberührt bleibt. Zur Klarstellung sollte diese Regelung daher in einen eigenen Absatz mit Bezugnahme auf beide Arten der Beteiligung übernommen werden.

Zu § 8a Abs. 5 KAG NRW-E: (Eckgrundstücke; Tiefenbegrenzung)

Beitragsausfall durch Eckgrundstücksvergünstigung ebenfalls kompensieren

Bereits nach geltender Rechtslage ist es zulässig, Eckgrundstücksregelungen und Tiefenbegrenzungen in den kommunalen Satzungen vorzusehen. So enthalten bereits zahlreiche Ausbaubeitragsatzungen der Kommunen Regelungen zur Tiefenbegrenzungen. In Bezug auf die Gewährung einer Eckgrundstücksvergünstigung hat das OVG NRW mehrfach entschieden, dass in der Beitragsatzung den Eigentümer und Eigentümerinnen von Eckgrundstücken keine allgemeine und undifferenzierte Vergünstigung zu Lasten der anderen Grundstückseigentümer und Grundstückseigentümerinnen eingeräumt werden darf (vgl. auch Dietzel/Kallerhoff, Das Straßenbaubeitragsrecht nach § 8 des KAG NRW, 8. Aufl., Rdnr. 590 ff). Der Beitragsausfall durch die (Wieder-)Einführung einer allgemeinen Eckgrundstücksvergünstigung ginge somit zu Lasten der Kommune. Eine Eckgrundstücksvergünstigung, deren finanziellen Folgen die Kommunen aus allgemeinen Haushaltsmitteln auffangen müssten, wird im Hinblick auf den erhöhten Berechnungsaufwand und den finanziellen Ausfall trotz zukünftiger gesetzlicher Ermächtigung durch das KAG wohl kaum in Anspruch genommen werden. Wenn die Eckgrundstücksvergünstigung seitens des Landes gewollt ist, muss dann auch die dadurch entstehende Höherbelastung der Kommunen durch das Förderprogramm ausgeglichen werden. Eine andere Möglichkeit wäre, eine (gesetzliche) Gleichbehandlung mit dem Erschließungsbeitragsrecht herzustellen. Dies würde aber ein Abweichen vom durch die Rechtsprechung des OVG NRW definierten Vorteilsbegriff erfordern. Wenn eine Eckgrundstücksvergünstigung durch den Landesgesetzgeber gewollt ist, muss das Förderprogramm auch in diesen Fällen für den bei den Kommunen entstehenden Beitragsausfall in Anspruch genommen werden können.

Zu § 8a Abs. 6 KAG NRW-E: (Ratenzahlung; Verzinsung)

Kein bedingungsloser Ratenzahlungsanspruch für Großunternehmen, Immobilienfonds etc.

Bereits jetzt werden bei Vorliegen besonderer persönlicher und wirtschaftlicher Umstände langfristige Ratenzahlungen gewährt. In der öffentlichen Diskussion wurden weitergehende Erleichterungen bei Ratenzahlungen und Stundungen stets mit Blick auf selbstgenutzte Immobilien von in der Regel weniger finanzkräftigen Personengruppen wie z. B. Rentner und Rentnerinnen und jungen Familien gefordert. Den nunmehr vorgesehenen bedingungslosen Anspruch auf Gewährung von Zahlungserleichterungen sehen wir daher sehr kritisch, da dieser eine nicht zu rechtfertigende Privilegierung aller Grundeigentümer (also auch der Gesellschaften, Immobilienfonds und Großgrundbesitzer), die gegenwärtig in vielen Regionen die höchsten Vermögenszuwächse erfahren, darstellt. Dies geht zu Lasten der kommunalen Haushalte und damit aller Steuerpflichtigen. Daher muss nach unserer Auffassung der Anspruch auf Ratenzahlung auf bestimmte Nutzergruppen (z.B. selbstgenutztes oder durch Angehörige genutztes Wohneigentum) be-

schränkt werden. Für die übrigen Beitragspflichtigen sollte es bei den allgemeinen Billigkeitsregelungen in der Abgabenordnung (AO) verbleiben. Durch eine Ergänzung des Absatzes 8 kann erreicht werden, dass auch in diesen Fällen (Stundung nach § 222 AO) eine Verzinsung wie in den Fällen des Absatzes 6 erfolgt.

Die Aufnahme einer Satzungsermächtigung für die Gemeinden zur Regelung der Ratenzahlung wird begrüßt. Der Umfang der Regelungsbefugnis muss in der Begründung noch näher erläutert werden. Ausdrücklich ist bisher lediglich festgelegt, dass auch „Mindestwerte“ in der Satzung geregelt werden können. Das bedeutet nach unserem Verständnis, dass festgelegt werden kann, ab welcher Beitragshöhe Ratenzahlung zu gewähren ist. Dies ist eine wichtige Regelungsbefugnis, um Ratenzahlungen auch bei Kleinstbeiträgen vermeiden zu können.

Risiko des Einnahmeausfalls mangels Grundbuchsicherung erhöht

Die nunmehr im Gesetzentwurf auch vorgesehene Verrentung der Beitragsschuld wird begrüßt. Hierbei handelt es sich um wiederkehrende Leistungen, die den Kommunen eine längere Absicherung über die öffentliche Last als eine einfache langjährige Zahlungserleichterung geben. Ohne diese Umstellung der Beitragserhebung als bisher einmalige öffentliche Last auf eine wiederkehrende Leistung im Sinne von § 10 Abs. 1 Nr. 3 des Gesetzes über die Zwangsversteigerung und die Zwangsverwaltung (ZVG) wären die Kommunen aufgrund des potentiell langen Ratenzahlungszeitraums einem erheblichen Risiko des Leistungsausfalls der Beitragspflichtigen ausgesetzt. Denn die einmalige öffentliche Last ist mangels Grundbucheintragung nur innerhalb der Vierjahresfrist des § 10 Abs. 1 Nr. 3 ZVG dinglich gesichert. Trotz der Möglichkeit, die Beiträge nach dem System der Verrentung zu erheben, kann die Einräumung eines voraussetzungslosen Ratenzahlungsanspruchs über die lange Laufzeit aber zu Einnahmeausfällen führen. Der voraussetzungslose Ratenzahlungsanspruch ermöglicht dem Beitragspflichtigen zu jedem Zeitpunkt (auch für bereits abgeschlossene Beitragserhebungsverfahren, vgl. § 26 Abs. 2 KAG NRW-E) einer bereits laufenden Vollstreckungsmaßnahme einen entsprechenden Antrag zu stellen. Daraus folgend müssten alle Vollstreckungsmaßnahmen aufgehoben werden. Die bis zu diesem Zeitpunkt angefallenen Vollstreckungskosten, wie beispielsweise die Kosten für Wertgutachten im beantragten Zwangsversteigerungsverfahren, könnten nicht geltend gemacht werden. Bei einer Zahlungserleichterung über die Dauer von 20 Jahren ist der Anspruch z. B. im Falle einer Veräußerung des Objektes an einen Dritten nicht mehr dinglich gesichert. Eine dingliche Sicherung ist nicht im Wege einer Zwangssicherungshypothek möglich, da die Beiträge durch die gewährte Stundung nicht fällig sind. Vielmehr kann die dingliche Sicherung aufgrund der Vorgaben des ZVG - hier speziell die Rangklasseneinordnung nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 ZVG – nur durch die Bestellung einer Grundschuld des Beitragspflichtigen zu Gunsten der Gemeinde erfolgen. Diese Möglichkeit ist aber mit erheblichen Notar- und Grundbuchkosten für den Eigentümer verbunden.

Sowohl der Verzicht auf Liquidität, als auch die aufwändige Verbuchung von Forderungsabschreibungen stellen Belastungen des kommunalen Haushalts dar, die sich nicht durch mögliche Zinseinnahmen aus Ratenzahlungen aufwiegen lassen. Die Kommunalen Spitzenverbände fordern daher, dass sich das Land NRW verpflichtet, für den zu erwartenden Forderungsausfall (z.B. bei Verlust des Vorrangs) aufzukommen.

Niedrige Verzinsung auch auf andere Abgabenarten übertragen

Die Festlegung einer von der Abgabenordnung abweichenden, niedrigeren Verzinsung bei Ratenzahlungen wird begrüßt.

Die beabsichtigte Gesetzesänderung erfolgt im Wesentlichen mit Blick auf die Erhebung des Straßenausbaubeitrags. In Abweichung von der bisherigen Verweisung auf die AO soll nun eine eigenständige Regelung betreffend Stundung, Ratenzahlung und Verzinsung nur für diese eine Abgabenart getroffen werden. Insbesondere die bisherige Regelung zur Verzinsung gem. § 238 AO mit 0,5% pro

Monat ist jedoch nicht nur beim Straßenausbaubeitrag problematisch, sondern stößt auch bei anderen Abgabenarten – wie dem Kanalanschlussbeitrag gem. § 8 KAG NRW und dem Kostenersatz nach § 10 KAG NRW – auf Unverständnis und zwischenzeitlich auch auf juristischen Widerstand. So hat der Bundesfinanzhof bereits Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit dieser Zinsregelung geäußert (s. Pressemitteilung 23/18 v. 14.05.2018, Beschluss v. 25.04.2018 Az. IX B 21/18) und eine weitere Entscheidung zu dieser Thematik angekündigt (Az. VIII R36/16, s. Entscheidungsvorschau BFH).

Es wird daher angeregt, die beabsichtigte Zinsregelung für den Straßenausbaubeitrag auch für andere Abgabenarten des KAG NRW zu öffnen. Hierzu wäre die derzeitige Verweisung in § 12 Abs. 1 Nr. 5b) auf § 238 AO einzuschränken bzw. zu streichen und eine eigenständige Verzinsungsregelung im KAG NRW zu formulieren.

Zu § 8a Abs. 7 KAG NRW-E: (Stundung)

Eine Härtefallprüfung nach SGB XII kann durch die für die Beitragserhebung zuständigen Fachbereiche nicht geleistet werden. Soweit sich ein Antragsteller somit auf eine erhebliche Härte nach Absatz 7 Satz 2 beruft, ist in der Begründung noch klarzustellen, dass er die für die Glaubhaftmachung notwendigen Unterlagen selbst beizubringen hat. Darüber hinaus ist auch ein Satz aufzunehmen, wonach die beitragspflichtige Person mitteilungspflichtig ist, wenn sich die Einkommensverhältnisse ändern, was ggf. zu einem Wegfall der erheblichen Härte führen könnte.

Zu § 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 b) KAG (Anwendung der Abgabenordnung; Einführung einer Ausschlussfrist)

Wir regen an, in § 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 b) KAG NRW hinter „...§ 169 mit der Maßgabe, dass die Festsetzungsfrist nach Absatz 2 Satz 1 einheitlich 4 Jahre beträgt“ wie folgt zu ergänzen: *“und über Abs. 1 Satz 1 hinaus eine Festsetzung ohne Rücksicht auf die Entstehung der Beitragsschuld spätestens 20 Jahre nach Ablauf des Jahres, in dem die Vorteilslage entstanden ist, nicht mehr zulässig ist. Liegt ein Verstoß gegen die Mitwirkungspflicht nach § 90 vor und kann der Beitrag deswegen nicht festgesetzt werden, beträgt die Frist 25 Jahre“*; § 170 Abs. 1 bis 3...(weiter wie bisher).

Rechtsprechung fordert Höchstfrist, nach der eine Beitragsfestsetzung nicht mehr erfolgen darf

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 05.03.2013 – 1 BvR 2457/08 – zu einer Regelung aus dem Bayerischen Kommunalabgabengesetz (die Verfassungsbeschwerde richtete sich gegen die Heranziehung zu einem Kanalherstellungsbeitrag) entschieden, dass das Rechtsstaatsprinzip in seiner Ausprägung als der Rechtssicherheit dienendes Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit Regelungen verlangt, die sicherstellen, dass Abgaben zum Vorteilsausgleich nicht zeitlich unbegrenzt nach Erlangung des Vorteils festgesetzt werden können. Das Bundesverfassungsgericht hat dem Gesetzgeber auferlegt, einen Ausgleich zu schaffen zwischen dem Interesse der Allgemeinheit an Beiträgen für solche Vorteile einerseits und dem Interesse des Beitragsschuldners andererseits, irgendwann Klarheit zu erlangen, ob und in welchem Umfang er zu einem Beitrag herangezogen werden kann.

Die vorgenannten Grundsätze gelten für das gesamte Beitragsrecht (vgl. BVerwG, Urteil vom 20. März 2014 - 4 C 11.13 - BVerwGE 149, 211 Rn. 16 f.; OVG Münster, Urteil vom 30. April 2013 - 14 A 213/11 - juris Rn. 36; VGH München, Urteil vom 14. November 2013 - 6 B 12.704 - BayVBl. 2014, 241 <242>; Driehaus, KStZ 2014, 181 <182>; Schmitt, KommJur 2013, 367 <369, 371>).

Zwar sah das Bayerische KAG unter Verweis auf die entsprechende Regelung in der Abgabenordnung eine Festsetzungsverjährung von vier Jahren ab Entstehen der sachlichen Beitragspflicht vor, jedoch **entstand** die sachliche Beitragspflicht im entschiedenen Fall frühestens mit dem In-Kraft-Treten der ersten wirksamen Satzung. Hierdurch konnte der Verjährungsbeginn ohne zeitliche Obergrenze nach hinten verschoben

werden (nämlich so lange, bis eine gültige Satzung erlassen worden ist). Nach Auffassung des Bundesverfassungsgericht wurde hierdurch die berechnete Erwartung des Bürgers, eine gewisse Zeit nach Entstehen der Vorteilslage nicht mehr mit der Festsetzung des Beitrags rechnen zu müssen, gänzlich unberücksichtigt gelassen und somit gegen das Rechtsstaatsprinzip in seiner Ausprägung als Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit verstoßen.

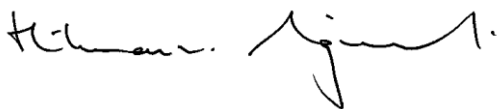
§ 8 Abs. 7 Satz 1 KAG regelt, dass die Beitragspflicht mit der endgültigen Herstellung der Einrichtung oder Anlage entsteht. Die satzungsrechtlichen Voraussetzungen für das Erheben von Straßenbaubeiträgen einschließlich der Festsetzung des Anteils der Beitragspflichtigen müssen im Zeitpunkt des Entstehens der Beitragspflicht, also regelmäßig im Zeitpunkt der endgültigen Herstellung, gegebenenfalls durch rückwirkende Inkraftsetzung, vorliegen (OVG NRW, Urt. v. 22.08.1995, Az.: 15 A 3907/92; Bestätigung der Rechtsprechung).

Ohne eine wirksame Satzung kann somit eine Beitragsschuld nicht entstehen und diese deshalb auch nicht verjähren. Wir vermögen nicht zu erkennen, dass das Landesrecht derzeit für die Erhebung von Beiträgen eine bestimmte zeitliche Höchstgrenze setzt, falls die maßgeblichen Beitragssatzungen beispielsweise zunächst nichtig waren und erst später durch rechtswirksame Satzungen ersetzt werden. Daher werden die oben dargelegten, durch die Rechtsprechung festgelegten Grundsätze, dass die Beitragspflichtigen in zumutbarer Zeit Klarheit darüber erhalten müssen, ob und in welchem Umfang die erlangten Vorteile durch Beiträge auszugleichen sind, im Landesrecht noch nicht berücksichtigt.

Die ausdrückliche Nennung einer Höchstfrist, nach der eine Beitragsfestsetzung nicht mehr erfolgen darf, ist daher aus Rechtsgründen erforderlich. In Reaktion auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts haben acht Bundesländer entsprechende Ausschlussfristen festgelegt (vgl. BVerwG, Beschluss v. 6. September 2018 - BVerwG 9 C 5.17 – Rdnr. 41).

Als Alternativvorschlag verweisen wir auf die Regelung in § 3 Abs. 2 des Hessischen Gesetzes über kommunale Abgaben in der Fassung vom 20.12.2016, wobei wir einen Rückwirkungszeitraum von 20 Jahren für sachgerecht halten.

Für eine Berücksichtigung unserer Hinweise im weiteren Gesetzgebungsverfahren wären wir dankbar.



Hilmar von Lojewski
Beigeordneter
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Marco Kuhn
Erster Beigeordneter
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Horst-Heinrich Gerbrand
Geschäftsführer
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen