

# Änderung KAG Nordrhein-Westfalen

## Stellungnahme zum Änderungsentwurf (LT-Drucksache 17/7547)

Stand: 11.11.2019

### Verbandsdirektor a.D. Reimer Steenbock, Barum/Reinbek

#### Tätigkeiten/Erfahrungen

1972-2008: Satzungsmuster erstellen, Einzelstimmungen zu Veranlagungsfällen, Widersprüche bearbeiten, Verwaltungsgerichtsverfahren begleiten, Kommentare, Aufsätze, Veranstaltungen mit Bürgermeister, Ratsmitgliedern, Anliegerversammlungen

seit 2008: freiberuflich Kommunalberater: Satzungsentwürfe, teilweise Satzungsmuster, Vorbereitung von Beitragsveranlagungen, Bearbeitung von Widersprüchen für Gemeinden und Städte, Mitwirkung bei Verwaltungsgerichtsverfahren, Vorschläge für KAG-Änderungen, Anhörung in Landtagen zu KAG-Änderungen, Veranstaltungen mit Bürgermeistern, Ratsmitgliedern, Anliegerversammlungen

#### 1. Derzeitige Situation und Ausgangslage nach persönlicher Erfahrung

Spannbreite heutiger Beitragssätze

- bei umfassender Erneuerung von Straßen (Standardfälle Wohngebiete mit Ein- und Zweifamilienhausbebauung)

:

**zwischen 10 €/m<sup>2</sup>, max. 15 €/m<sup>2</sup>**

- bei Erneuerung nur der Straßenbeleuchtung (LED)

**zwischen 0,50 €/m<sup>2</sup>, max. 1,00 €/m<sup>2</sup>**

Anliegerversammlungen finden, soweit persönlich überschaubar, regelmäßig statt.

Abschlussquoten bei Ablösungsverträgen über 90 %, normalerweise über 95 %

Steigerung der Tiefbaukosten seit ca. 2014/15 führt zu steigendem Widerstand gegen Beitragsveranlagungen. Öffentliche Diskussion findet fast ausschließlich am Ergebnis von Extremfällen statt..

Gesetzgebungsdiskussionen häufig ohne Gesetzesfolgenuntersuchung.

#### 2. Konzepte für die Unterhaltung von Straßen und über beitragspflichtige Straßenausbaumaßnahmen (§ 8 a Abs. 1 und 2)

Konzepte für die Unterhaltung und langfristige Investitionsprogramme für den Straßenbau sowie insbesondere die dauerhafte Dokumentation der durchgeführten Maßnahmen, der Kosten und bei Baumaßnahmen der erhobenen Beiträge sind sinnvoll und wünschenswert.

**Konzepte für die (zukünftige) Unterhaltung enthalten aber keine Kriterien für die Beitragsfähigkeit von (zukünftigen) Straßenausbaumaßnahmen und für die Notwendigkeit oder die Berechtigung von Beitragsveranlagungen. Erkenntnisse aus heute begonnenen Konzepten sind frühestens in 10 bis 15 Jahren verwertbar.**

a) Dass eine Straßenbaumaßnahme ausschließlich oder im Wesentlichen oder überhaupt wegen der vorsätzlich oder fahrlässig vernachlässigten Unterhaltung von Straßen notwendig geworden ist, wird in jeder Anliegerversammlung mindestens einmal behauptet. Nachweise dafür hat es in keinem der Fälle, die mir bekannt sind, gegeben.

b) Mangelnde Unterhaltung wird auch in Verwaltungsgerichtsverfahren immer wieder vorgebracht. Der Grundsatz, dass bei nachweisbar vernachlässigter, also vorsätzlich oder fahrlässig unterlassener Unterhaltung und dadurch entstandenem vorzeitigem Erneuerungsbedürfnis keine oder nur verminderte Beiträge erhoben werden dürfen, ist seit Jahrzehnten Bestandteil der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte. Das bedarf keiner Regelung. Straßen haben eine – technisch untermauerte und höchststrichterlich immer wieder bestätigte – Nutzungsdauer von 25 bis 35 Jahren. Die Beitragsveranlagungen aus den letzten 10 Jahren, die ich gesehen habe und überblicken kann, betrafen bei der Erneuerung nur Straßen, die älter als 30 Jahre, sehr häufig älter als 40 oder 50 Jahre sind.

c) Bei der vernachlässigten Unterhaltung von Straßen geht es allein um die Feststellung und den Nachweis, dass eine vorzeitige Erneuerung notwendig geworden ist. Das Gesetz lässt aber nicht nur bei der Erneuerung Beitragserhebungen zu, sondern auch beim Ausbau, der Erweiterung, Verbesserung und dem Umbau von Straßen. Für diese Tatbestände ist weder die planmäßige Unterhaltung Voraussetzung, noch ist die vorherige Einbeziehung in ein Investitionsprogramm oder in die Investitionsplanung für die Beitragserhebung überhaupt immer möglich.

d) Bei der Erhebung von Straßenbaubeiträgen wird die Erforderlichkeit der Baumaßnahme, insbesondere des entstandenen Aufwandes, intensiv beurteilt und geprüft (bis hin zum Oberverwaltungsgericht). Die Erforderlichkeit ergibt sich aus Straßenbaurichtlinien, teilweise auch DIN-Vorschriften, Verkehrsnotwendigkeiten (zum Beispiel Hoch- oder Tiefborde), dem notwendigen behindertengerechten Ausbau, insbesondere der Verkehrsbelastung (Anzahl der Fahrzeuge und Achslasten) der letzten 40 bis 50 Jahre, der Anforderungen an die Gestaltung des öffentlichen Verkehrsraums (z.B. in Kur- und Fremdenverkehrsgemeinden), der gewünschten Wohnumfeldgestaltung (verkehrsberuhigte Zonen, Spielstraßen) usw.

## **Ergebnis:**

**(1) Konzepte für die (zukünftige) Unterhaltung enthalten keine Kriterien für die Beitragsfähigkeit von (zukünftigen) Straßenbaumaßnahmen und für die Notwendigkeit oder die Berechtigung von Beitragsveranlagungen.**

(2) Aus der Tatsache, dass zu bestimmten Zeiten bestimmte Unterhaltungsmaßnahmen durchgeführt worden sind, lässt sich nur ableiten, ob die im Konzept oder im Plan vorgesehenen Zeiten und Zeiträume eingehalten worden sind, aber nicht, ob sich daraus eine Erforderlichkeit im beitragsrechtlichen Sinne ergeben hat. Die beitragsrechtliche Erforderlichkeit ist keine mathematische Ableitung daraus, dass in bestimmten Zeiträumen Unterhaltungsmaßnahmen überhaupt durchgeführt worden sind.

(3) Bei Verwendung der entsprechenden Regelungen könnte die Ausweisung und Aufnahme in ein Konzept die nach den tatsächlichen Verhältnissen zu beurteilende Notwendigkeit (Erforderlichkeit) ersetzen. Verbindliche, formalisierte Konzepte für die Straßenunterhaltung und beitragspflichtige Straßenbaumaßnahmen nach § 8 Abs. 1 werden deshalb tendenziell den Schutz der Beitragspflichtigen verringern, weil es nicht mehr auf die "Erforderlichkeit" im beitragsrechtlichen Sinne ankommt. Straßenbaumaßnahmen müssen dann nur noch in das Straßen- und Wegekonzept eingefügt und sie müssen technisch, rechtlich und wirtschaftlich sinnvoll sein.

- (4) Es ist unklar, was mit "langfristig notwendigen kommunalen Straßen" gemeint ist (Abs. 1 Satz 1). Alle kommunalen (öffentlichen) Straßen sind langfristig notwendig.
- (5) Wenn eine beitragspflichtige Straßenausbaumaßnahme nicht in das Straßen- und Wegekonzept aufgenommen worden ist, obwohl sie langfristig erforderlich wird, darf das die Beitragspflicht nicht einschränken oder hindern. Ein Schlusssatz in Abs. 1, dass die Regelung keine rechtsbegründende Wirkung hat (wie Abs. 4 letzter Satz) wäre erforderlich.

### **3. Anliegerversammlungen (§ 8 a Abs. 3)**

**Anliegerversammlungen vor beitragspflichtigen Straßenbaumaßnahmen sind erforderlich. In Anliegerversammlungen sollten sowohl die beabsichtigten Baumaßnahmen erläutert, als auch die zu erwartenden Beitragsverpflichtungen dargestellt werden.**

Ob eine beitragspflichtige Straßenausbaumaßnahme im Zeitpunkt der Anliegerversammlung im Straßen- und Wegekonzept enthalten ist, ist ohne Bedeutung. Diese Voraussetzung führte nur zu einer Ausweitung gerichtlicher Auseinandersetzungen.

Die Bezeichnung als "verbindliche" Anliegerversammlung erfordert eine Regelung oder Erläuterung, was zur "Verbindlichkeit" führt oder gehört:

- Dass die Gemeinde eine Anliegerversammlung durchführen muss, ist schon durch die Formulierung (Abs. 3 Satz 1) gesagt.
- Bei einer "frühzeitigen" Anliegerversammlung können nur die ersten Einzelheiten der beabsichtigten technischen Umsetzung der Baumaßnahme vorgestellt und diskutiert werden.
- Bei einer "frühzeitigen" Anliegerversammlung nehmen zu einem wesentlichen Teil nicht in die von dem Vorhaben hinterher "Betroffenen" teil. Berührt das die "Verbindlichkeit" für die erst später mit der Ausbaumaßnahme konfrontierten Betroffenen?
- Sind die bei der Anliegerversammlung dargestellten rechtlichen, technischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten "verbindlich"?

**Erfahrungsbericht über den sinnvollsten Ablauf von Maßnahmen/Anliegerversammlungen:**

- Vorplanung durch Ingenieurbüro oder Bauamt**
- Beratung im Ausschuss (öffentlich), erste Möglichkeit zu Informationen und Anregungen**
- erste Anliegerversammlung möglich, um Anregungen und bauliche Alternativen zu erörtern (Die Betroffenen gehen unzufrieden nach Hause, weil nichts über Beitragshöhen gesagt werden kann.)**
- Endplanung, Baukostenschätzung realistisch möglich**
- vorläufige Beitragsberechnung**

– **Anliegerversammlung (im Teil 1: Bauplan Endfassung, letzte Anregungen, im Teil 2: Beitragshöhe (Beitragssatz) wird dargestellt und erläutert). im Anschluss an diese Darstellung und Diskussion kann jeder Betroffene erfragen, wie viel er für sein Grundstück nach dem Stand der Erkenntnisse bei der Anliegerversammlung zu zahlen haben wird. Im Idealfall werden Entwürfe von Ablösungsverträgen verteilt, um den Betroffenen Sicherheit zu geben.**

Entscheidend für die Frage, ob "Beteiligungsverfahren" ausreichend und wirkungsvoll sind, ist also,

- ob eine Information bezogen auf das jeweilige Grundstück gegeben wird und
- dass eine Reaktion und Stellungnahme der Betroffenen noch vor der endgültigen Entscheidung des zuständigen Gemeindegremiums möglich ist.

Eine Alternative für eine Anliegerversammlung ist u.a. eine schriftliche Information mit der Beschreibung der Baumaßnahme und der voraussichtlichen Höhe der Beitragsbelastung des jeweiligen Grundstücks. Auch diese Form ist ein "Beteiligungsverfahren", das ebenso gute Ergebnisse erzielt wie die Anliegerversammlung. **Diese Form sollte deshalb nicht nur "ausnahmsweise" als ausreichend beschrieben sein.**

Wenn einerseits durch das Wort "verbindliche" Anliegerversammlung betont werden soll, dass die Gemeinde Informationen über beitragspflichtige Maßnahmen geben und Reaktionen ermöglichen soll, ist die schriftliche Information die bessere Möglichkeit, **alle** Betroffenen zu erreichen und insbesondere **allen Betroffenen vergleichbare Informationen und Reaktionsmöglichkeiten** zu geben.

#### **4. Eckgrundstücksermäßigung (§ 8 a Abs. 5 Satz 1)**

Die Verwendung des Begriffs Ermäßigung wird dazu führen, dass der reduzierte Betrag von der Gemeinde und nicht von der Gesamtheit aller Beitragspflichtigen getragen werden muss. Das verringert die Möglichkeiten finanzschwacher Gemeinden, eine solche Ermäßigung einzuräumen.

#### **5. Tiefenbegrenzungen (§ 8 a Abs. 5 Satz 2)**

Tiefenmäßige Begrenzungen für Grundstücke im unbeplanten Innenbereich sind schon bisher zulässig. Die Festlegung einer Tiefenbegrenzung führt zu einer Annäherung der Beitragsbelastungen von Grundstücken. Es handelt sich um eine Pauschalregelung zur Abgrenzung von Grundstücksteilen, die als Innenbereich und als dem Außenbereich vergleichbar gerechnet werden. Eine ausdrückliche Beschränkung auf den unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) wäre sinnvoll.

#### **6. Verrentung (§ 8 a Abs. 6)**

Eine antragsbedingte Verrentungsmöglichkeit ist zu begrüßen.

- (1) Die Verzinsung sollte mit **3 % über dem Basiszins** festgelegt werden. Das entspricht derzeit einem Zinssatz von 2,16 %. Das ist ein realer Fremdkapitalzinssatz, der von der Gemeinde für die notwendige langfristige Vorfinanzierung des Beitrags erreicht werden kann und der immer noch deutlich niedriger ist als der Kreditzinssatz, den der einzelne Grundstückseigentümer bei Einzelkreditaufnahme erreichen würde.

- (2) Die Einführung eines Mindestzinssatzes ist zu begrüßen. Es ist nicht ausgeschlossen, dass sich ansonsten ein negativer Zinssatz ergeben würde mit der Konsequenz, dass die Gemeinde dann auf verrentete Beiträge den betroffenen Grundstückseigentümern Zinsen zahlen müsste. Diese Regelung erhält umso größere Bedeutung, je niedriger der Ausgangszins gewählt wird. Soweit es bei den vorgesehenen 2 % verbleibt, wäre derzeit nur ein effektiver Zins von 1,16 % für die Verrentung zu Grunde zu legen.
- (3) In Abs. 6 ist Satz 3 überflüssig, da eine Regelung bereits durch Abs. 6 Satz 1 getroffen ist (in Satz 1 Sollregelung, in Satz 3 Kannregelung).
- (4) Es ist notwendig, in Satz 1 entsprechend § 135 Abs. 3 Satz 1 BauGB einzufügen, dass die **Umwandlung in eine Rentenschuld durch Bescheid** vorzunehmen ist.
- (5) Die Formulierung in Satz 1 lässt nur „**Jahresraten**“ zu. Verrentungen sollten grundsätzlich in **Monatsraten** erfolgen.
- (6) Es ist auch sinnvoll zuzulassen, dass bereits **Vorauszahlungen verrentet** werden können.
- (7) In Abs. 6 Satz 5 sollte geregelt werden, dass mit der vorzeitigen Tilgung des Restbetrages **weitere Zinsverpflichtungen** entfallen.
- (8) Außerdem ist es sinnvoll, hinter dem Satz 5 einzufügen: "**Bei Veräußerung des Grundstücks oder des Erbbaurechts wird der Beitrag in voller Höhe des Restbetrages fällig.**"

## 7. Stundung (§ 8a Abs. 7)

Die vorgesehene Stundungsregelung ist eine deutliche Ausweitung der Stundungsregelungen der Abgabenordnung. Durch eine zeitlich unbeschränkte Stundung ohne Zinsen würde ein Erlass ausgesprochen.

Das Bundesverwaltungsgericht ist dabei, Beitragsforderungen, die sich in der Vergangenheit ergeben haben und die bisher nicht realisiert wurden, für verfassungswidrig zu erklären (Bundesverwaltungsgericht 9 C 5.17, Vorlage an BVerfG)..

Die Regelung des Satzes 1 ist auch überflüssig, denn die Regelungen der Abgabenordnung reichen insoweit aus, für betroffene Beitragspflichtige notwendige Erleichterungen zu schaffen.

Das gilt insbesondere für den Fall, der in Abs. 7 Satz 2 angesprochen ist (Bedarfsgrenze der Sozialhilfe wird um nicht mehr als 20 % überstiegen und kein anderes Vermögen vorhanden). Im Regelfall handelt es sich dabei um Beitragspflichtige, in der Regel ältere Personen, mit einer geringen Rente als einzigem Einkommen. In diesem Fall ist schon nach bisherigem Abgabenrecht eine Stundungsregelung, u.U. auch ohne laufende Zahlung von Zinsen, notwendig oder zwingend.

**Voraussetzungen** sind allerdings:

- Die Person ist **Alleineigentümer/in des Grundstücks**, es sind also keine Kinder oder sonstige Verwandte als Miteigentümer beteiligt – kein Gesamtschuldnerfall).
- Die betroffene Person **lebt allein auf dem beitragspflichtigen Grundstück**, also keine Unterbringung von Verwandten, die Einkommensbezieher sind, und keine Mietverhältnisse).

– Die Beitragsschuld wird **vorrangig im Grundbuch als aufschiebend bedingte Sicherungshypothek** eingetragen. Die aufschiebende Bedingung gilt für den Zeitpunkt des Wegfalls des Vorrangs nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 Zwangsversteigerungsgesetz.

– **Zinsen werden mit im Grundbuch eingetragen.**

– Der Beitrag und die aufgelaufenen Zinsen werden **im Zeitpunkt der Veräußerung bzw. im Erbfall in voller Höhe fällig.**

Insbesondere auf die Eintragung im Grundbuch ist besonders zu achten, da andernfalls nicht gesichert ist, dass der gestundete Beitrag (einschließlich Zinsen) irgendwann tatsächlich gezahlt wird (kein Vorrang, s.o.).

Die vorgeschlagene Formulierung erfüllt diese Voraussetzungen nicht und wird dazu führen, dass in erheblichem Umfang für bestimmte Grundstücke keine Beiträge gezahlt werden müssen und damit in erheblichem Umfang eine ungleiche Behandlung vergleichbarer Fälle eintritt.

Die in Abs. 7 Satz 3 vorgesehene Reduzierung des Zinssatzes für Stundungen ist angemessen. Es ist zumindest in der derzeitigen Situation kaum vermittelbar, Stundungen bei dem derzeitigen Zinssatz von 6 % in Anspruch zu nehmen.

Reinbek, Barum, den 11.11.2019

Reimer Steenbock

c/o GeKom GmbH  
Bahnhofstr. 11 c  
21465 Reinbek  
040/79090961