



**Bund der Steuerzahler
Nordrhein-Westfalen e.V.**

Öffentliche Anhörung

**Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen des
Landtags Nordrhein-Westfalen**

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
17/2041**

Alle Abg

Fünftes Gesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes
Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/7547

Schriftliche Stellungnahme

Düsseldorf, 18. November 2019

I. Vorbemerkungen

Nach Einschätzung des Bundes der Steuerzahler (BdSt) Nordrhein-Westfalen (NRW) verkennt der Regierungsentwurf die Auswirkungen der vorgeschlagenen Reformmaßnahmen des Straßenbaubeitrags:

1. Nach der amtlichen Statistik beträgt das Aufkommen aus Beiträgen durch die Bürger etwa 125 Millionen Euro jährlich.
2. Der Erhebungsaufwand beträgt nach Schätzungen rund 60 Millionen Euro. Im Umkehrschluss heißt das, dass bereits heute etwa die Hälfte des Bürgeranteils durch die Bürokratie aufgefressen wird.
3. Mit dem Förderprogramm über 65 Millionen Euro sollen die Beitragszahler entlastet werden. Der Bürgeranteil wird dadurch entsprechend sinken. Das Förderprogramm führt aber zugleich zu noch mehr Bürokratie in den Stadt- und Gemeindeverwaltungen sowie beim Land.
4. Durch den Regierungsentwurf mit Zahlungserleichterungen und stärkerer Bürgerbeteiligung steigt der Bürokratieaufwand in den Kommunalverwaltungen nochmals an.
5. Das bereits heute wenig wirtschaftliche Verhältnis zwischen Bürokratieaufwand und Ertrag (Bürgeranteil aus dem Aufkommen des Straßenbaubeitrags) wird sich nochmals dramatisch verschlechtern. Der Bürgeranteil wird künftig zu einem sehr großen Anteil, wenn nicht sogar komplett, in der Bürokratie versickern.

Der BdSt NRW hält deshalb an seiner Forderung fest, den Straßenbaubeitrag nach § 8 Absatz 1 Kommunalabgabengesetz (KAG) NRW abzuschaffen. Die Gründe, die für eine Abschaffung dieser Abgabe sprechen, wurden in der Anhörung der Vertrauenspersonen der erfolgreichen Volksinitiative „Straßenbaubeitrag abschaffen“ am 5.11.2019 umfassend dargelegt.

Durch die Vorlage des Gesetzentwurfes zur Änderung des KAG NRW und die Ankündigung eines flankierenden Förderprogramms gibt die Landesregierung zu verstehen, dass sie den dringenden Handlungsbedarf erkannt hat.

Beim BdSt NRW hat sich die Forderung nach Abschaffung des Straßenbaubeitrags in den vergangenen Jahren entwickelt. Die deutliche Zunahme von Anfragen zum Straßenbaubeitrag aus dem Kreis der Mitglieder und die Erkenntnis, dass der Bürgeranteil stetig anstieg, führten zu einer intensiven Befassung mit dem Thema. Mehrere zehntausend Euro Beitragspflicht waren

keine Seltenheit mehr. Ansätze und konkrete Vorschläge zur Reform des Straßenbaubeitragsrechts wurden verworfen. Es war offenkundig, dass eine Reform nur weitere Problemstellungen aufwerfen oder zu Ungleichbehandlungen beitragen würde. Es ist uns auch aufgefallen, dass die Konsequenzen einer umfassenden Beitragspflicht nicht zu Ende gedacht wurden. Aus haushalterischer Sicht der Städte und Gemeinden – vor allem im ländlichen Bereich – müsste nämlich konsequenterweise ein Beitrag für die Erneuerung der Wirtschaftswege erhoben werden. Einen Vorteil durch Nutzung eines Wirtschaftsweges hat offenkundig der Landwirt, der einen Acker mit seinen Fahrzeugen und Maschinen erreicht, ihn bewirtschaftet und die Früchte erntet. Aber wie verhält es sich mit einem Nebenerwerbslandwirt, einem Eigentümer mit einer Brachfläche oder Touristen, die massenweise auf Wirtschaftswegen wandern oder mit dem Rad fahren? Hier ist das Ergebnis, dass häufig sehr viele die Wege nutzen, aber nur wenige zahlen müssten. So verwundert es nicht, dass nur einzelne Städte und Gemeinden diese Wege in ihre Straßenbaubeitrags-Satzungen einbeziehen. Hier wird auch die Frage offenbar, wie das Verhältnis zwischen Bürokratieaufwand und dem Aufkommen aus dem Beitrag ist. Ein Wegenetz von zum Teil mehreren hundert Kilometern Länge lässt sich nicht durch wenige „Bevorteilte“ finanzieren.

Dass der Straßenbaubeitrag streitanfällig ist, zeigen zahlreiche Bürgereingaben und verwaltungsgerichtliche Klagen. Vor den Verwaltungsgerichten bleibt es zwar in den meisten Fällen bei einer Beitragspflicht, häufig nehmen die Gerichte aber Korrekturen der Berechnungen vor. Das zeigt, wie komplex die Beitragserhebung in den Kommunalverwaltungen ist, die sich - mangels konkreter gesetzlicher Regelungen - ausschließlich an der Rechtsprechung orientiert.

Die Haushaltsslage der NRW-Kommunen ist seit Jahren angespannt, was sich in einer Vielzahl von Haushaltssanierungs- oder sicherungsverfahren widerspiegelt. Diese gingen vielerorts mit deutlichen Anstiegen der Beitragssätze und Grundsteuer einher. So empfiehlt die Gemeindeprüfungsanstalt NRW, die Beitragssätze für den Straßenbaubeitrag nach KAG NRW möglichst am oberen Rand festzusetzen. Dadurch würde der maximale Bürgeranteil generiert. Bei beitragspflichtigen Straßenausbaumaßnahmen schwingt daher oft die Frage mit, ob die Stadt oder Gemeinde die aus Steuermitteln zu finanzierende Sanierung vernachlässigt, um eine beitragspflichtige Maßnahme mit einem Straßenbaubeitrag abrechnen zu können und damit den Haushalt zu entlasten.

Die Städte und Gemeinden müssen selbstverständlich die vorhandene Verkehrsinfrastruktur durch laufende bauliche Maßnahmen erhalten oder erneuern. Der Straßenbaubeitrag kann

dabei seiner Finanzierungsfunktion nur nachkommen, wenn er die Maßnahme als solche finanziert und nicht in der Bürokratie „untergeht“.

Eine Reform des Straßenbaubeitragsrechts müsste allen Beteiligten – den betroffenen Anliegern sowie den Städten und Gemeinden – gerecht werden. Das ist nach Ansicht des BdSt NRW unmöglich.

II. Historische Einordnung des Straßenbaubeitrags

Der Straßenbaubeitrag geht zurück auf das Preußische KAG vom 14.7.1893:

§ 9 PrKAG: „Die Gemeinden können behufs Deckung der Kosten für die Herstellung und Unterhaltung von Veranstaltung, welche durch das öffentliche Interesse erfordert werden, von denjenigen Grundeigenthümern und Gewerbetreibende, denen hierdurch besondere wirtschaftliche Vortheile erwachsen, Beiträge zu den Kosten der Veranstaltungen erheben. Die Beiträge sind nach den Vortheilen zu bemessen.“

Diese Grundsätze wurden im Wesentlichen in das am 1.1.1970 in Kraft getretene KAG NRW übernommen. Es ist fraglich, ob diese nach über 126 Jahren noch zeitgemäß sind. Die Annahme, dass eine Straßenerneuerung einen besonderen wirtschaftlichen Vorteil bedeutet, der einen Beitrag rechtfertigt, führt in die Irre. Zu Zeiten Preußens machte die Argumentation mit dem „besonderen wirtschaftlichen Vorteil“ des anliegenden Grundstückseigentümers noch Sinn. Damals bestanden Ortsstraßen weitgehend aus wassergebundenen Decken. Eisenbereifte Kutschen und Lastwagen verwandelten sie bei Regen, Eis und Schnee in Matschlandschaften direkt vor der Haustür. Eine Befestigung mit Straßenpflaster bedeutete dann einen für jedermann offensichtlichen Vorteil. Heute nehmen die Grundstückseigentümer, wenn die Straße vor ihrem Grundstück erneuert wird, keinen besonderen wirtschaftlichen Vorteil mehr wahr. Oft sehen sie sogar Nachteile, bspw. durch Wegfall von Parkbuchten für PKW. Zu beachten ist auch, dass die Verkehrsinfrastruktur im 21. Jahrhundert eine ganz andere Bedeutung erlangt hat. Für die Erfüllung menschlicher Grundbedürfnisse wie Arbeit, Wohnen, Freizeit und Gesundheit ist sie heute unverzichtbar. Sie ist inzwischen ein Bestandteil der Daseinsvorsorge, auf die nicht nur Grundstückseigentümer angewiesen sind, sondern alle. Wenn aber die Verkehrsinfrastruktur – wie dargelegt – im Interesse der Allgemeinheit vorgehalten wird, dann muss konsequenterweise auch ihre Finanzierung durch die Allgemeinheit erfolgen. Sprich: Die Finanzierung hat durch Steuermittel und nicht durch ein Sonderopfer der Grundstückseigentümer zu erfolgen.

III. Gegenwärtige Einordnung

Nach § 77 Gemeindeordnung (GO) NRW ergibt sich folgende Rangfolge der Finanzmittelbeschaffung: Sonstige Finanzmittel, vor selbst bestimmten Entgelten für erbrachte Leistungen (Gebühren und Beiträge), vor Steuern, vor Krediten. Danach wäre konsequent zugleich ein Straßenbaubeitrag für Wirtschaftswege zu erheben. Ob das tatsächlich vertretbar und geboten ist, erschien dem BdSt NRW zweifelhaft. So ist festzuhalten, dass die „Beitragsbefürworter“ die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung nicht umfassend würdigen.

Bei der Erhebung von Gebühren und Beiträgen sind drei „Schranken“ zu beachten. *Soweit vertretbar* und *geboten*. Eine direkte Zurechenbarkeit des Aufwandes auf einen Beitragspflichtigen ist beim Straßenbaubeitrag nicht gegeben. Allein die Möglichkeit der Benutzung reicht aus, um einen Beitrag zu rechtfertigen. Hier ist fraglich, inwieweit eine Einschränkung durch den Erhebungsaufwand eintritt. Selbst bestimmte Entgelte dürfen nicht durch den für die Erhebung betriebenen Aufwand aufgezehrt werden. Nach § 77 Absatz 2 GO NRW sind die erforderlichen Finanzmittel für die Erfüllung der Aufgaben zu beschaffen und nicht für Bürokratieaufwand zu verwenden.

Weiterhin bedarf es einer *Rücksichtnahme auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Abgabepflichtigen* (§ 77 Absatz 3 GO NRW): Eine erdrosselnde Wirkung des Straßenbaubeitrags kann zwar bereits heute durch einen (Teil-)Erlass der Beitragsschuld nach den Bestimmungen der Abgabenordnung ausgeschlossen werden. Die Auswirkungen durch erwartete Zahllasten von mehreren Tausend Euro auf das Investitionsverhalten von beispielsweise jungen Familien und Gewerbetreibenden oder auf die Altersvorsorge von Hauseigentümern sind aber offenkundig und nicht von der Hand zu weisen. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass NRW die höchste Abgabenbelastung bei den Wohnkosten bundesweit hat. Bei der Grundsteuer ist NRW ein Hochsteuerland und die weiteren wohnbezogenen Abgaben, vor allem bei Abfall und Abwasser, haben sich auf einem hohen Niveau eingependelt.

Steuern sind zwar subsidiär zu erheben. Für den Substanzerhalt vorhandener Infrastruktur durch Sanierung und Ausbau ist es aber sachgerecht, bevorzugt allgemeine Steuermittel einzusetzen.

Die Befürworter des Straßenbaubeitrags weisen häufig auf die gefestigte Rechtsprechung hin und darauf, dass der Rechtsrahmen eindeutig sei. Diese Argumentation verkennt aber, dass die

Regelung des Erhebungsgebots bei Ausbaumaßnahmen, die über die laufende Sanierung hinausgehen, lediglich umreißt. Die konkrete Ausgestaltung des Beitrags ist dem Satzungsgeber vorbehalten und wurde letztendlich durch eine bürgerunfreundliche Verwaltungsrechtsprechung entwickelt. Diejenigen, die in den Verwaltungen den Straßenbaubeitrag festsetzen, greifen nicht auf eine Rechtsvorschrift zurück, wie es aber üblicherweise für sie Arbeitsalltag ist. Sie müssen sich vielmehr laufend vertiefte Kenntnisse der Rechtsprechung aneignen. Dabei bleiben viele Fallstricke. Das Beitragsrecht ist hoch komplex und dadurch fehleranfällig. Die betroffenen Bürgerinnen und Bürger scheuen Klagen gegen den Beitragsbescheid nicht. Korrekturen der Abgabenbescheide durch die Gerichte sind an der Tagesordnung.

IV. Erhebungsaufwand für den Straßenbaubeitrag / Bürokratiekosten

Von besonderem Interesse ist der „klassische“ Erhebungsaufwand der Städte und Gemeinden für diese Abgabe. Als Erhebungsaufwand ist der Aufwand definiert, den die Kommunen selbst haben, um den Straßenbaubeitrag einzunehmen. Konkret ist dies der Aufwand für das eingesetzte Personal (Prüfung, ob eine beitragspflichtige Maßnahme vorliegt sowie Beitragsberechnung) und der damit verbundene Sachaufwand (wie bspw. IT-Anwendungen, Arbeitsplatzausstattungen usw.). Weiterhin entsteht in den Kommunalverwaltungen Aufwand in der Buchhaltung und für das Mahnwesen bei säumigen Zahlern (Vollstreckungsmaßnahmen).

Da entgegen der mehrmaligen öffentlichen Ankündigungen bis zum heutigen Tage der nordrhein-westfälische Städte- und Gemeindebund immer noch keine überprüfbaren Zahlen zum Verhältnis der Straßenbaubeiträge zu den Erhebungskosten veröffentlicht hat, werden nachstehend Daten von Städten unterschiedlicher Größenordnungen exemplarisch dargestellt. Diese Zahlen stellen die Einzahlungen (Aufkommen) aus dem Straßenbaubeitrag und den mit der Erhebung verbundenen Aufwand dar.

Stadt	2016		2017		2018	
	Ertrag EUR	Aufwand EUR	Ertrag EUR	Aufwand EUR	Ertrag EUR	Aufwand EUR
Bad Berleburg	299.195,82	26.148,01	150.952,00	28.357,37	0,00	26.931,77
Bielefeld	1.100.000,00	ca. 784.000,00	1.300.000,00	ca.800.000,00	700.000,00	ca. 785.000,00
Düsseldorf*	1.749.000,00	770.000,00				
Essen*	1.400.000,00	880.000,00				
Kleve	34.606,10	ca. 94.000	183.138,88	ca.85.000	828.512,15	ca. 105.000,00
Schmallenberg	442.350,00	18.500,00	281.554,00	19.000,00	580.686,00	19.500,00
Würselen	72.600,00	30.000,00	8.000,00	30.000,00	25.830,00	30.000,00

*Durchschnittswerte; gelten jeweils für die Jahre 2016, 2017, 2018

Deutlich sind die regelmäßig doch sehr hohen Aufwandspositionen für die Erhebung der Straßenbaubeiträge, etwa in Düsseldorf, Essen, Bielefeld und Kleve.

Die Städte und Gemeinden erheben den mit der Erhebung des Straßenbaubeitrags in Zusammenhang stehenden Bürokratie-Aufwand oft nicht. Aufgrund hochgerechneter Angaben von einzelnen Städten und Gemeinden unterschiedlicher Größenklassen und Gesprächen mit Verwaltungsexperten geht der BdSt NRW konservativ geschätzt von landesweit etwa **61,2 Millionen Euro Bürokratieaufwand** aus. In den Schätzungen ist der Aufwand für die bisher als freiwilliges Serviceangebot zu verstehenden Anliegerversammlungen nicht enthalten.

Zusätzliche Bürokratiekosten in den Verwaltungsgerichten

In den Verwaltungsgerichten werden die Anzahl und die Kosten der einzelnen Verfahren nicht erhoben. Es ist nicht davon auszugehen, dass die Ausgaben in der Justiz für die Rechtsstreitigkeiten in Sachen Straßenbaubeitrag vor den Verwaltungsgerichten durch die Gerichtsgebühren vollständig gedeckt werden.

Zwischenfazit

Es ist im Ergebnis absehbar, dass derzeit schon mehr als die Hälfte des Beitragsaufkommens in den Städten und Gemeinden für Bürokratiekosten aufgewendet wird. Hinzu kommen weitere Ausgaben in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die nicht näher beziffert werden können. Aufgrund des Bürokratieaufwandes wird der Straßenbaubeitrag bereits heute seiner Finanzierungsfunktion nicht gerecht.

In Hamburg hat die Erkenntnis zur fehlenden Wirtschaftlichkeit der Erhebung zur Abschaffung des Straßenbaubeitrags geführt. Das Zitat aus der Pressemitteilung der Finanzbehörde der Hansestadt Hamburg vom 28.6.2016: „Der Senat hat in seiner heutigen Sitzung einen Gesetzentwurf zur Abschaffung von Ausbaubeiträgen beschlossen. Zur Streichung hatten sich die zuständigen Behörden entschlossen, weil sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen aus den Ausbaubeiträgen und deren Erhebungsaufwand als unwirtschaftlich erwiesen hat.“

V. Reformansätze der Landesregierung / Entwurf KAG-Änderungsgesetz

Der vorliegende Gesetzentwurf eines fünften Gesetzes zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes (im Folgenden KAG-E) der Landesregierung enthält nach § 8 a KAG-E Regelungen zu

- einem gemeindlichen Straßen- und Wegekonzept,

- einer verbindlichen Anwohnerversammlung bzw. Ausnahmeregelung hierzu,
- Beitragsermäßigungen für Eckgrundstücke und zur satzungsrechtlichen Tiefenbegrenzung sowie
- einer Beitragsstundung.

In § 26 KAG-E werden Übergangsregelungen für bereits abgeschlossene Beitragserhebungsverfahren getroffen.

a) Bewertung aus Sicht der vom Straßenbaubeitrag betroffenen Bürger

Mit dem flankierenden Förderprogramm im Volumen von 65 Millionen Euro entsteht für die vom Beitrag Betroffenen unumstritten eine Sofortentlastung. Dies ist ausdrücklich zu begrüßen. Die genaue Ausgestaltung dieses Programms ist derzeit allerdings noch nicht bekannt. Bekannt ist, dass aus Sicht der Betroffenen maximale Beitragssätze definiert werden sollen, die zukünftig – eine Beteiligung der Stadt oder Gemeinde am Förderprogramm vorausgesetzt – in die Beitragsermittlung einfließen.

Die Neuregelungen zur Stundung sind für sich betrachtet ebenfalls positiv zu bewerten, weil sie großzügig angelegt sind: So soll ein voraussetzungsloser Ratenzahlungsanspruch auf Antrag für zwanzig Jahre gewährt werden. Die Verzinsung beträgt dann zwei Prozentpunkte über dem zu Beginn des Jahres geltenden Basiszinssatz nach § 247 BGB, mindestens jedoch ein Prozent. Darüber hinaus soll eine Härtefallregelung eingeführt werden, nach der auf Antrag eine unbefristete Stundung gewährt werden und auf die vorstehend beschriebene Verzinsung im Einzelfall ganz oder teilweise verzichtet werden kann (orientiert am 12. Sozialgesetzbuch – Sozialhilfe). Gleichwohl verbleibt die Zahlungsverpflichtung bei beiden Varianten als Ganzes bestehen und unterliegt perspektivisch einem Zinsänderungsrisiko für die Betroffenen. Von der voraussetzungslosen Möglichkeit der Stundung dürften viele Betroffene Gebrauch machen. Dadurch entwickelt sich der (eigentlich einmalige) Straßenbaubeitrag für die Betroffenen aber letztlich zu einem „Hybrid“ mit der Tendenz einer wiederkehrenden Dauerverpflichtung. Durch die Übergangsvorschrift in § 26 KAG-E können die Stundungsregelungen auch für bereits abgeschlossene Beitragserhebungsverfahren in Anspruch genommen werden. Das entlastet betroffene Bürger und ist daher zu begrüßen.

Satzungsmäßige Tiefenbegrenzungen und Sonderregelungen für Eckgrundstücke, die die vom Straßenbaubeitrag Betroffenen wesentlich entlasten, sind bereits heute möglich. Mit einer rein redaktionellen Übernahme von Ermessensregelungen in den Gesetzentwurf bleibt der

Gesetzgeber hinter den Erwartungen der Betroffenen und den politischen Ankündigungen zu erforderlichen Entlastungen zurück.

Die Erstellung eines gemeindlichen Straßen- und Wegekonzeptes kann sich für die Bürger zu einer Informationsgrundlage für künftige Sanierungs- und Ausbaumaßnahmen entwickeln. In einigen Kommunen werden Konzepte, die vorrangig Sanierungsmaßnahmen im Fokus haben, erfolgreich umgesetzt (z. B. Hiddenhausen und Ratingen). Im seit mehr als zehn Jahren geltenden Neuen Kommunalen Finanzmanagement drängen sich solche Übersichten, die letztlich auf die Bilanzierung zurückgreifen, nahezu auf. Da das Muster für das Straßen- und Wegekonzept noch nicht vorliegt, kann es derzeit nicht weiter bewertet werden.

Die verbindliche Anliegerversammlung suggeriert eine „echte“ Mitwirkungsmöglichkeit der betroffenen Grundstückseigentümer. Dieses Mehr an Transparenz ist natürlich aus Bürgersicht zu begrüßen. Es könnte dazu führen, den Betroffenen frühzeitig die rechtlichen, technischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten vorzustellen und den vorgesehenen Ausbaustandard und den daraus resultierenden Straßenbaubeitrag zu erörtern. Über das Ergebnis der verbindlichen Anliegerversammlung ist der Rat aber lediglich vor Beschlussfassung über die Straßenausbaumaßnahmen zu informieren. Aus zahlreichen Gesprächen mit Betroffenen wissen wir, dass diese aber – „wenn sie schon bezahlen müssen“ – wesentlich umfangreichere Mitspracherechte erwarten.

b) Auswirkungen auf die Städte und Gemeinden

Die Städte und Gemeinden sollen zukünftig ein Wahlrecht haben, ob sie den Straßenbaubeitrag nach bisherigem Recht weiterhin erheben oder ob sie ergänzende Mittel aus einem Förderprogramm beantragen, so dass der Bürgeranteil des Straßenbaubeitrags sinkt. Die von der Landesregierung in Aussicht gestellte Halbierung des Straßenbaubeitrags ergibt sich - aus Bürgersicht - lediglich bei den Städten und Gemeinden, die derzeit zum Beispiel bei der Anliegerstraße den maximalen Beitragssatz von 80 Prozent festgesetzt haben. In diesem Fall soll sich der Bürgeranteil auf 40 Prozent verringern. Sofern eine Stadt oder Gemeinde - bisher „bürgerfreundlich“ - einen Straßenbaubeitrag mit 50 Prozent festgesetzt hat, soll dieser um 10 Prozent auf ebenfalls 40 Prozent reduziert werden. Da mit der Reform die maximale Bürgerbelastung festgelegt werden soll, ist die Kompensation des „ausfallenden“ Bürgeranteils je nach derzeitigem Beitragssatz unterschiedlich. Daraus resultiert zweifelsohne eine Ungleichbehandlung der Städte und Gemeinden. Man könnte auch sagen: Kommunen, die bei ihren Bürgern besonders kräftig zugelangt haben, werden belohnt. Wer seine Bürger geschont

hat, wird beim Förderprogramm dagegen mit geringeren Landeszuschüssen bedacht. Das kann nicht richtig sein!

Für die Städte und Gemeinden soll zukünftig die Verpflichtung bestehen, ein Straßen- und Wegekonzept über den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung anzulegen und bei Bedarf, mindestens jedoch alle zwei Jahre, fortzuschreiben. Ein grundsätzlich vorgeschriebenes Muster ermöglicht demnächst die Vergleichbarkeit der Städte und Gemeinden untereinander. Die politische Praxis in Nordrhein-Westfalen lässt erwarten, dass einzelne Kommunen und insbesondere die gemeindlichen Spitzenverbände die Forderung nach zusätzlichem Personal erheben werden, um die damit zusammenhängenden Aufgaben wahrnehmen zu können. Sollte dies tatsächlich umgesetzt werden, ändert sich das rein rechnerische Verhältnis zwischen Ertrag und Aufwand von Straßenbaubeiträgen noch mehr zu Lasten der Kommunen, weil höhere Personalaufwendungen anfallen werden. Mit anderen Worten: Die Straßenbaubeiträge verlieren dann zunehmend ihre Finanzierungsfunktion.

Ein weiteres Argument für mehr kommunales Personal aus Sicht der Städte und Gemeinden könnten die verpflichtenden Anwohnerversammlungen nach § 8 a Absatz 3 KAG-E sein. Ihre Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung könnten tatsächlich mehr Personal erforderlich machen, denn die Städte und Gemeinden werden zukünftig die unterschiedlichen Vorstellungen der Bürgerinnen und Bürger noch intensiver abwägen und in Einklang bringen müssen als bisher. Damit aber steigen die administrativen Kosten für Straßenbaubeiträge noch einmal und „rechnen“ sich tendenziell noch weniger.

Durchaus problematisch ist der mögliche Verzicht auf eine Anliegerversammlung bei „geringfügigen“ Maßnahmen. Dieser unbestimmte Rechtsbegriff wird von Anliegern ganz sicher anders interpretiert werden als von den Verwaltungen und politischen Vertretern. Die Diskussionen vor Ort werden für die kommunalpolitisch Verantwortlichen dadurch nicht einfacher.

Ob sich – wie im Gesetzentwurf gewünscht – tatsächlich in der konkreten Verwaltungspraxis eine zeitlich frühere Durchführung der Straßenbaumaßnahmen einstellt, erscheint fraglich. Der Spagat zwischen frühzeitiger Bürgerinformation (Feststellung des Bedarfs) sowie inhaltlicher Information über Art und Ausmaß der Ausbaumaßnahme dürfte konfliktanfällig sein, zumal eine „echte“ Bürgerbeteiligung – im Sinne eines Mitspracherechts der betroffenen Grundstückseigentümer –, wie zuvor beschrieben, nicht existiert.

Hier mag ein Blick in die Geschichte helfen, um Klarheit zu bekommen:

Bis zum Inkrafttreten des KAG NRW vor nunmehr 50 Jahren galt für immerhin etwa 75 Jahre § 9 Preußisches Kommunalabgabengesetz vom 14.7.1893 (PrKAG). Darin war unter anderem geregelt, dass der Beitragsbeschluss, die Planung und der Kostenvoranschlag vorab veröffentlicht werden mussten und dass die Betroffenen Einwendungen erheben konnten. Das KAG sah dies nicht zwingend vor. In einem Standardkommentar zum KAG lautet es dazu „Dafür ist das seinerzeit notwendige, oft recht langwierige Beitragsverfahren (Veröffentlichung des Beitragsbeschlusses sowie des Plans und des Kostenvoranschlags der Maßnahme, Abwicklung des Einwendungsverfahrens usw.) nicht in die neuen KAG übernommen worden.“ Mit Fug und Recht kann festgehalten werden, dass längst aufgegebene Regelungen wieder Einzug halten sollen in die kommunale Praxis.

Die Einführung eines voraussetzungslosen Ratenzahlungsanspruchs (§ 8 a Absatz 6 KAG-E) bzw. der Härtefallregelung (§ 8 a Absatz 7 KAG-E) wird zu einer Ausweitung der bürokratischen Lasten in den Verwaltungen führen. Wenn ein Großteil der Betroffenen von diesem Angebot Gebrauch macht und selbst wenn keine umfassende Überprüfung von Nachweisen erfolgt, verbleibt den Städten und Gemeinden doch ein hoher Aufwand, um die Ratenzahlungen ordnungsgemäß zu verwalten: Die Zahlungseingänge müssen überwacht, ggf. Zahlungserinnerungen verschickt und Zinsen – aufgrund der Dynamisierung – jährlich neu berechnet werden. Bei den Härtefallanträgen werden sich neben aufwändigen Prüfungen von Nachweisen langwierige Vollstreckungsvorgänge ergeben. Dadurch aber steigen die Erhebungskosten noch einmal und verschlechtern die Relation zwischen Aufwand und Ertrag beim Straßenbaubeitrag weiter.

Für die Kommunalhaushalte entsteht durch die Ratenzahlungen darüber hinaus das Erfordernis einer Zwischenfinanzierung. Sofern keine Eigenmittel zur Verfügung stehen, sind Liquiditätskredite mit entsprechendem Zinsaufwand und Zinsänderungsrisiken aufzunehmen. Die vorgeschlagenen Neuregelungen könnten also am Ende das Schuldenproblem der nordrhein-westfälischen Kommunen noch einmal intensivieren.

Deshalb ist festzuhalten: Insgesamt werden die mit dem Straßenbaubeitrag verbundenen Bürokratielasten, die jetzt schon immens hoch sind, gerade durch die vorgeschlagenen Reformmaßnahmen noch weiter steigen.

Es wird der Eindruck erweckt, als bestünde für die Städte und Gemeinden eine Wahlfreiheit, ob sie das Förderprogramm in Anspruch nehmen. Bei konsequenter Anwendung des § 77 GO NRW

besteht wohl eine Verpflichtung der Städte und Gemeinden, die Fördermittel - im Sinn vorrangiger sonstiger Finanzmittel - zu beantragen. Die Mittel des Förderprogramms sollen unbürokratisch zur Verfügung stehen. Die betroffenen Bürgerinnen und Bürger haben die Erwartungshaltung, dass „ihre“ Stadt oder Gemeinde die Fördermittel beantragt, um den Bürgeranteil maximal abzusenken. Im Gesetzesvollzug steht dann den Kommunen im Ergebnis kein Ermessen zur Verfügung, ob sie das Förderprogramm beanspruchen oder nicht. Das Ermessen reduziert sich vielmehr auf null. In dieser Konstellation ist fraglich, inwieweit der Beitrag zukünftig noch durch die Gemeinde selbst bestimmt werden kann (§ 77 Absatz 2 Nr. 1 GO NRW), wenn das Land Vorgaben zur maximalen Beitragshöhe macht.

c) Evaluation

Der BdSt NRW begrüßt eine angekündigte Evaluation der Reformansätze. Eine sachgerechte Evaluierung ist jedoch nur möglich, wenn die sich zukünftig insgesamt ergebenden Bürokratieaufwendungen vorab klar definiert und erfasst werden. Die Städte und Gemeinden müssten folgerichtig eine Kosten- und Leistungsrechnung implementieren, die geeignet ist, die tatsächlichen Kosten abzubilden. Nur durch diesen Schritt wäre zu ermitteln, ob der Erhebungsaufwand in einem vertretbaren wirtschaftlichen Verhältnis zum Ertrag aus dem Straßenbaubeitrag steht. Eine entsprechende gesetzliche Regelung sollte mit einer korrespondierenden Befristungsregelung in das KAG NRW aufgenommen werden.

Die oben beschriebenen Ausgaben, die die Verfahren vor den Verwaltungsgerichten mit sich bringen, wären ebenfalls zu erfassen. Nicht zuletzt entstehen auch beim Land NRW durch die Administration des Förderprogramms neue Ausgaben. Sie finden sich einmal mit 1,25 Millionen Euro auf Ebene der Ministerialbürokratie im Entwurf des Landeshaushalts wieder. Hinzukommen dürften ferner Ausgaben bei den Bezirksregierungen, die erwartungsgemäß die administrative Abwicklung mit den Städten und Gemeinden vornehmen. Auch diese Kosten im Bereich des Landes müssen konsequent erfasst werden, um eine Evaluation zu ermöglichen.

VI. Fazit

Aus Sicht des BdSt NRW enthält der vorliegende Gesetzentwurf für die vom Straßenbaubeitrag Betroffenen durchaus Entlastungen oder Verbesserungen im Vergleich zur bisher geltenden Rechtslage. Diese stehen aber in einem Spannungsverhältnis zu einem steigenden Erhebungsaufwand bei den Kommunen. Dem künftig noch höheren Erhebungsaufwand steht ein künftig niedriger Bürgeranteil gegenüber, denn durch das angekündigte Förderprogramm des Landes von 65 Millionen Euro werden die Bürger beim Straßenbaubeitrag in entsprechender Höhe entlastet. Das in vielen Städten auch jetzt schon ungünstige Verhältnis von Aufwand und Ertrag wird sich in Zukunft also noch weiter verschlechtern. Es erscheint sogar nicht ausgeschlossen, dass der Aufwand bei der Erhebung des Straßenbaubeitrags dessen Ertrag übersteigen kann. Die Bürger würden dann zu weiterhin nicht unerheblichen Zahlungen herangezogen, die komplett im Verwaltungsapparat ohne Nutzen für die Bürgerschaft versickern. Denn etwa die Hälfte des bisherigen Aufkommens aus dem Straßenbaubeitrag, das sich in den letzten Jahren bei 125 Millionen Euro jährlich eingependelt hat, wird schon jetzt für die Administration des Straßenbaubeitrags aufgewendet. Folglich würde die Abschaffung des Straßenbaubeitrags eine Bürokratie-Einsparung von geschätzt mindestens 60 Millionen Euro ermöglichen und der Fördertopf würde „locker“ den verbleibenden Bürgeranteil decken.

Der Straßenbaubeitrag ist nicht reformierbar. Trotz aller Reformansätze hat der Straßenbaubeitrag bei den Bürgern jegliche Akzeptanz verloren. Jede Erleichterung schafft Probleme an anderen Stellen. Bei den Städten und Gemeinden würden die angestrebten Neuregelungen zu einer Ausweitung der Bürokratie beitragen und damit höheren Personal- und Sachaufwand verursachen. Daher sollte der Straßenbaubeitrag abgeschafft werden.

Sofern das Änderungsgesetz weiterverfolgt wird, muss der Gesetzgeber auch für eine Evaluation, die die tatsächlichen Bürokratiekosten erfasst, Sorge tragen. In naher Zukunft können die Reformansätze daher nach unserer Überzeugung nur in die gänzliche Abschaffung des Straßenbaubeitrags im Land Nordrhein-Westfalen münden.