

Dr. Gerd Thielmann  
*Rechtsanwalt und Referent  
beim Gemeinde- u. Städtebund RLP  
Mag. rer. publ.  
Dipl. Verwaltungswirt (FH)*



Mainz, 14.11.2019

Per Mail

Landtag Nordrhein-Westfalen

Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen

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

**Anhörung am 18. November 2019**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,  
sehr geehrte Damen und Herren,

Im Ergebnis ist aus meiner Sicht der vorgelegte Entwurf – zumindest in seiner Grundrichtung – sehr zu begrüßen und ein Schritt in die richtige Richtung.

Die die vielfach (v-) erbitterte und oftmals populistisch geprägte Diskussion über die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge auch in Nordrhein-Westfalen dürfte hiermit ein gutes Stück weit eine Entschärfung gefunden haben. Die von den Gegnern der Straßenbeiträge geforderte gänzliche Abschaffung hätte die Kommunen und auch das Land vor gigantische Probleme gestellt und hätte auch nicht zu mehr Gerechtigkeit beigetragen:

Der mit der Abschaffung der Straßenbeiträge in Zukunft verbundene Beitragsausfall und die ggf. durch die im Rahmen der Konnexität zu erbringende Kompensation seitens des Landes von vielen hundert Millionen Euro jährlich wären kaum darstellbar gewesen; auch hätte ein diesbezügliches Antragsverfahren die kommunale Selbstverwaltung stark eingeschränkt, da

das Land letztlich über den Ausbau von Gemeindestraßen zu entscheiden gehabt hätte und nicht mehr die Kommunen.

Die Gemeinden und Städte tragen bereits jetzt schon die laufenden Kosten einer Straße (z.B. Straßenbeleuchtung (insbes. Strom), Straßenentwässerung, Unterhaltungsmaßnahmen). Beim Ausbau tragen sie den Gemeindeanteil sowie den Beitragsanteil für die gemeindeeigenen Grundstücke. Der Großteil der Kosten einer Gemeindestraße geht also bereits jetzt schon zu Lasten der Kommunen und damit zulasten des Steuerzahlers. Dass aber ergänzend hierzu auch die bevorteilten Anlieger einen Anteil zu tragen haben, erscheint durchaus angezeigt, ist von der Rechtsprechung in Tausenden von Entscheidungen bestätigt worden und auch nicht ungerecht.

Vgl. hierzu ausführlich Thielmann, Gedanken und Thesen zu Beibehaltung oder Abschaffung von einmaligen und wiederkehrenden Straßenausbaubeiträgen, in Der Gemeindehaushalt, 1/2019, S. 1 ff.

Auch in Bayern, das gerne als Musterbeispiel für eine Abschaffung der Straßenbeiträge vorgetragen wird, hat sich gezeigt, dass dies der falsche Weg ist.

Vgl. hierzu Scheller (Kämmerer der Stadt Würzburg), *„Straßenausbaubeiträge abschaffen? Bloß nicht!“* in Der Neue Kämmerer, März 2019, S.1, 14; Rottenwallner; Sachgebietsleiter bei der Stadt Landshut), *„Finanzausgleichsänderungsgesetz 2019: Almosen nach dem Wegfall der Straßenausbaubeiträge in Bayern“*, in KStZ, 2019, S. 148 ff. u. 167 ff.; Drescher (Referentin beim Bayrischen Gemeindetag), *„Von StrABS, StrEBS und diversen Härtefällen“*, in Bay GT 2019, S. 296 ff., mit dem Fazit: *„Die Diskussion um die Finanzierung von Erneuerung und Verbesserung von Ortsstraßen ist noch lange nicht beendet, sie wird sich lediglich verändern ...“*

Positiv nun ist, dass mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf eben nicht „das Kind mit dem Bade ausgeschüttet worden ist“, sondern vielmehr im bestehenden System auf drei wesentliche Kritikpunkte der Beitragsgegner eingegangen worden ist:

- Die Straßenbeiträge seien ruinös (*„die arme Witwe, die nun ihr Haus verkaufen muss und von der Gemeinde auf die Straße gesetzt wird“*)
- Die Straßenbeiträge kämen oftmals total überraschend
- Der Bürger/Anlieger habe keinerlei Mitspracherecht

Hierzu im Einzelnen:

### **Keine wirtschaftliche Überforderung der Beitragspflichtigen**

Mit der Einführung eines voraussetzungslosen Ratenzahlungsanspruches mit einer moderaten Verzinsung von zwei Prozentpunkten über dem Basiszinssatz wird der „normale“ Grundstückseigentümer entlastet und sieht sich nicht mehr einer als unzumutbar empfundenen Einmalbeitragszahlung ausgeliefert. Im Falle eines „armen“ Grundstückseigentümers sieht § 8 Abs. 7 des Gesetzesentwurfes weitergehende Billigkeitsmaßnahmen vor bis hin zu einer Stundung ohne Festsetzung von Fälligkeiten und dem Verzicht auf eine Verzinsung. Damit wurde über die bereits bestehenden – und vielfach

unterschätzten - Billigkeitsregelungen in KAG und Abgabenordnung (AO) hinaus die wirtschaftliche Verkraftbarkeit der Straßenbeiträge sichergestellt.

Dem – oftmals populistisch vorgetragenen - Vorwurf, Straßenbeiträge würden vielfach die Anlieger in den finanziellen Ruin führen, kann hierdurch jedenfalls hinreichend begegnet werden.

### **„Verbindliche“ Anliegerversammlung im Vorfeld einer Maßnahme**

Die Durchführung entsprechender Anliegerinformationen, sei es durch eine Versammlung oder im Wege eines Informationsschreibens sind bereits heute in der Praxis durchaus üblich und im Grundsatz zu begrüßen. Das in der politischen Diskussion um die Beiträge zuweilen vorgebrachte Argument, die Beitragserhebung käme für die Anlieger vollkommen überraschend, steht im Widerspruch zu der dargestellten kommunalen Praxis und stellt letztlich eher ein Scheinargument dar, um sich gegen die vermeintliche Ungerechtigkeit der Beiträge zu wehren.

Dass nunmehr die Durchführung einer entsprechenden Anliegerversammlung verpflichtend werden soll, geht in Ordnung und bestätigt letztlich nur die schon gelebte Praxis.

Wichtig ist insoweit allerdings der in § 8 Abs. 4 letzter Satz KAG-E gegebene Hinweis, dass die Verletzung dieser Pflicht nicht die Rechtmäßigkeit des Beitragsbescheides berührt.

Ähnlich insoweit auch die RLP in § 7 Abs. 6 KAG gewählte Lösung:

*„Sobald die kommunale Gebietskörperschaft entschieden hat, eine Maßnahme durchzuführen, für die einmalige Beiträge erhoben werden sollen, teilt sie dies unverzüglich den Personen, die als Beitragsschuldner voraussichtlich in Betracht kommen, mit und weist darauf hin, dass sie mit der Zahlung von Beiträgen zu rechnen haben. Zugleich sind die Beitragsschuldner darauf hinzuweisen, dass sie in die Satzung sowie in Planungsunterlagen, die den Ausschreibungen zugrunde gelegt werden sollen, Einblick nehmen können. Die Sätze 1 und 2 gelten entsprechend vor der erstmaligen Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen und Nutzungsgebühren. Die Abgabenschuldner sind berechtigt, die Kosten- und Aufwandsrechnung einzusehen. Eine Verletzung der Bestimmungen in den Sätzen 1 bis 4 ist hinsichtlich der Wirksamkeit der Satzungen und der Abgabenbescheide unbeachtlich.“*

Einen gewissen Stolperstein stellt allerdings die Formulierung „verbindlich“ dar. Gemeint dürfte hiermit sein, dass die Durchführung einer Anliegerversammlung verbindlich ist. Bereits jetzt schon erscheint es absehbar, dass manch Übereifriger aber das Wort „verbindlich“ dahingehend verstehen wird, dass der „Beschluss“ oder das Votum der Anliegerversammlung für die Gemeinde oder Stadt verbindlich sein soll. Eine Anhörung der betroffenen Anlieger ist durchaus zu begrüßen, die Entscheidung über den Straßenausbau sollte aber letztlich bei den gewählten Mandatsträgern verbleiben. Daher sollte das Wort „verbindlich“ hier entweder im dargestellten Sinne klargestellt oder aber gestrichen werden, da ansonsten Missverständnisse und Streitigkeiten zu erwarten sind.

### **Transparentes Straßen- und Wegekonzept**

Ein vernünftiges Konzept zu anstehenden Ausbaumaßnahmen und einen Überblick über den gegenwärtigen Straßenzustand zu haben, ist sicherlich von Vorteil. Ob dieses aber in einem

Abgabengesetz festgehalten werden muss, kann hinterfragt werden. Jedenfalls wird dies mit einem gewissen Verwaltungsaufwand und weiterem Bürokratismus verbunden sein.

Auch gilt es zu beachten, dass es auch unaufschiebbare Maßnahmen geben kann (etwa aus Gründen der Verkehrssicherungspflicht), die in einem Straßenkonzept nicht vorhersehbar waren.

Positiv daher der Hinweis in der Gesetzesbegründung auf S.14: *„Das kurzgefasste Straßen- und Wegekonzept beinhaltet keine Vorentscheidung über eine Straßenausbaumaßnahme; es stellt lediglich ein Handlungskonzept im Sinne u.a. einer Aufstellung prioritärer Straßenausbaumaßnahmen dar (...).“*

Aus meiner Sicht wäre es für die Praxis hilfreich, die Unverbindlichkeit des Konzeptes nicht nur in der Gesetzesbegründung, sondern bereits im Gesetz selbst anzusprechen, um späteren Diskussionen in rechtlichen Auseinandersetzungen entgegenzutreten.

### **Tiefenbegrenzung und Eckermäßigung**

Der Gesetzentwurf umschreibt hier nur das, was die Rechtsprechung ohnehin schon zulässt. Wirklich neu geregelt wird hier nichts. Hier sollte aus meiner Sicht der Gesetzgeber etwas mehr Mut aufbringen und etwas tiefer ins Beitragsrecht einsteigen.

So könnte geregelt werden, dass und in welchem Umfang dem kommunalen Satzungsgeber erlaubt oder gar vorgegeben wird, eine moderate Eckermäßigung in der Satzung vorzusehen. Und zwar eine solche, die nicht zulasten der Gemeinde geht, sondern innerhalb der Verteilungsregelung eine sich in Grenzen haltende Mehrbelastung der Zwischenlieger mit sich bringt, ähnlich wie es bereits im Erschließungsbeitragsrecht gängige Praxis ist. Es sollte also eine Eckgrundstücksvergünstigung ermöglicht werden, die nicht mit einem Beitragsausfall bei den Gemeinden verbunden ist. Dass bisher das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen sich mit solchen Satzungsregelungen schwertut und sie nur in sehr begrenztem Umfang zulässt, ist bekannt. Gerade deswegen wäre eine verbindliche und verlässliche Vorgabe durch den Gesetzgeber angezeigt.

### **Kleinbetragsregelung**

Die Kleinbetragsregelung in § 13 und die dort vorgenommene Erhöhung von 10 auf 20 Euro erscheinen durchaus als zeitgemäß und sind – nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund der Verwaltungspraktikabilität – zu begrüßen.

Ich würde mich freuen, Ihnen mit diesen Ausführungen gedient und zu einer konstruktiven Diskussion beigetragen zu haben.

Mit freundlichen Grüßen

*Dr. Gerd Thielmann*