

Landtag Nordrhein-Westfalen
Herrn Christian Dahm MdL
Vorsitzender des Ausschusses
für Kommunalpolitik
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

Dr. Markus Faber (LKT NRW)
Tel.-Durchwahl: 0211 300491-310
markus.faber@lkt-nrw.de

Dr. Stefan Ronnecker (Städtetag
NRW)
Tel.-Durchwahl: 030 37711-720
stefan.ronnecker@staedtetag.de

Roland Thomas (StGB NRW)
Tel.-Durchwahl: 0211 4587-233
Roland.Thomas@kommunen-in-
nrw.de

18. April 2013

Stellungnahme der AG der kommunalen Spitzenverbände in NRW zum Entwurf eines „Gesetzes zur Einführung Wiederkehrender Straßenausbaubeiträge“ der Fraktion der CDU, Drucksache 16/2124

Sehr geehrter Herr Dahm,

die kommunalen Spitzenverbände begrüßen es, wenn durch den Gesetzentwurf der Fraktion der CDU die Fachdiskussion über eine Modernisierung des Beitragsrechts angestoßen wird. Das Rechtsinstrument der sogenannten „Wiederkehrenden Straßenausbaubeiträge“ wird aber als gesetzliche Alternative abgelehnt.

Wiederkehrende Beiträge zielen auf eine Nivellierung der Beitragserhebung in zweifacher Hinsicht, nämlich der Veranlagung in einem gestreckten Zeitraum und der Umlegung der Kosten auf viele Schultern. Beides ist nach Einschätzung der kommunalen Spitzenverbände jedenfalls in Nordrhein-Westfalen auch im bestehenden Beitragsrecht erreichbar, nämlich zum einen durch die Erhebung von **Vorausleistungen** sowie durch den praxisgerechten Umgang mit dem vom OVG NRW geprägten **Anlagenbegriff** des § 8 KAG NRW.

Vorausleistungen statt Wiederkehrender Beiträge

Der vorgelegte Gesetzentwurf beruht offenbar auf dem Missverständnis, dass derzeit Straßenbaubeiträge ausschließlich einmalig nachträglich und in der vollen Höhe erhoben werden müssten. Es wird in der Begründung offenbar davon ausgegangen, dass Vorausleistungen Vorleistungen der Gemeinde seien, die diese nicht finanzieren könnten. Vorausleistungen sind aber Zahlungen auf den endgültigen Straßenausbaubeitrag, die dem Beitragspflichtigen bereits frühzeitig ab dem Beginn der Baumaßnahme – auch in Teilbeträgen – abverlangt werden.

Die Erhebung von Vorausleistungen gemäß § 8 Abs. 8 KAG eröffnet der Gemeinde zudem schon jetzt die Ersparnis von Finanzierungskosten für eventuelle Zwischenfinanzierungen, die sie bei nachträglicher Veranlagung auf die Anlieger abwälzen müsste.

Neben Vorausleistungen sieht das bestehende KAG NRW Ratenzahlungen, Abschlagszahlungen und nicht zuletzt Ablösevereinbarungen vor, die sowohl im Erschließungs- wie auch im Ausbaubeitragsrecht seit langem kommunale Praxis sind.

Anlagenbegriff des OVG NRW statt Einrichtungsbegriff

Der Begriff der Anlage unterscheidet sich in Nordrhein-Westfalen maßgeblich von dem Anlagenbegriff („Erschließungsanlagenbegriff“) in anderen Bundesländern, namentlich in denen, die Wiederkehrende Beiträge eingeführt haben. Das OVG greift den Gedanken der Abrechnungseinheit schon auf. Es erkennt nämlich auch ein System von Straßen, das durch innere Verbindung und Abhängigkeit zwischen den einzelnen Straßenzügen – also durch einen räumlichen und funktionalen Zusammenhang – gekennzeichnet ist, als einheitliche Anlage an. Die kommunalen Spitzenverbände haben diesen Anlagenbegriff nach § 8 KAG NRW in der „Mustersatzung Straßenbaubeiträge“ ausdrücklich empfohlen, damit die Städte und Gemeinden die dadurch gegebenen Möglichkeiten ausschöpfen können.

Mit einem entsprechenden Bauprogramm kann eine Kommune also bereits im bestehenden KAG-Beitragsrecht ganze Straßensysteme zu Abrechnungseinheiten zusammenfügen.

Wenn die Abrechnungseinheit eng begrenzt wird - wie in dem Gesetzentwurf der CDU-Fraktion - so ist dies zwar gegenüber der Alternative, alle Straßen im gesamten Gemeindegebiet als Einrichtung zu sehen (hierzu unter „Intransparenz von Leistung und Gegenleistung“), zu befürworten. Dann bietet der Gesetzesvorschlag aber keine relevanten Änderungen zum bestehenden Beitragsrecht und zur eingeführten Beitragserhebungspraxis. Ein Wechsel zu einem neuen Rechtssystem erscheint daher bei Berücksichtigung folgender Umstände nicht gerechtfertigt:

Probleme bei der Erhebung wiederkehrender Beiträge:

Intransparenz von Leistung und Gegenleistung

Andere Bundesländer lassen das gesamte Gemeindegebiet als Abrechnungsgebiet zu. Dies erscheint auf den ersten Blick als eine einfache und verwaltungsfreundliche Lösung. Solche gesetzlichen Lösungsansätze sind aber dem Vorwurf ausgesetzt, es handle sich um Straßensteuern oder um der Grundsteuer vergleichbare Abgaben, für deren Einführung es den Ländern an der erforderlichen Gesetzgebungskompetenz fehle.

In der Kommunalpolitik vor Ort und aus der Sicht der kommunalen Spitzenverbände in NRW liegt die entscheidende Kritik an Wiederkehrenden Beiträgen darin, dass zwischen konkreten Bauleistungen der Gemeinde in der jeweiligen Erschließungsanlage und der Geldleistung des Eigentümers eines erschlossenen Grundstücks kaum noch eine Beziehung erkennbar ist. Der Sondervorteil als wesentliches Argument für die Belastung der Grundstückseigentümer wird immer geringer. Es ist dann kaum noch vermittelbar, warum die Straßen, die letztlich allen in etwa gleich dienen, nicht konsequenterweise aus dem allgemeinen Haushalt finanziert werden.

Zudem wird es vor Ort kaum vermittelbar sein, wenn alle Grundstückseigentümer zusätzlich zu ihren sonstigen Grundbesitzabgaben permanent auch noch zu Straßenbaubeiträgen herangezogen werden. Für sie ist nicht vorhersehbar bzw. planbar, wann sie mit erstmaliger Fertigstellung, Verbesserung bzw. Erneuerung „ihrer“ Straße rechnen können. Seriöse konkrete Zusagen sind durch die Kommune kaum möglich.

Im bestehenden Recht zahlen sie demgegenüber (ratenweise oder einmalig) ihren Beitrag, wenn sie auch gleichzeitig eine Verbesserung oder Erneuerung ihrer Straße erhalten. Dann haben sie wieder für die übliche „Lebensdauer“ der Straße Ruhe, also für 30 bis 40 Jahre.

Bürokratie durch Überleitungsregelungen

In den Länder-KAG, die Wiederkehrende Beiträge ermöglichen, wird dieses Rechtsinstrument auf Straßenbaubeiträge beschränkt. Es gibt bislang keine integrierte Lösung für Erschließungs- und Straßenbaubeiträge, obwohl das Grundgesetz dies seit 1994 erlaubt.

Damit entstehen bei Wiederkehrenden Beiträgen Abrechnungsgebiete, die sich über mehrere Jahrzehnte („Lebensdauer“ einer Straße) mit unterschiedlichen Rechtsfolgen und Überleitungsregeln überschneiden. In NRW ist das durch die langjährige Beitragserhebungs-Praxis der Kommunen ein besonders gravierendes Problem. Die vorgesehenen Überleitungsregelungen in dem Gesetzentwurf lassen den zu erwartenden Verwaltungsaufwand nur erahnen, und das, obwohl sie bereits im Gesetzestext einen breiten Raum einnehmen und nur einige Rahmensetzungen vornehmen können.

Die Konkretisierungen müssten in Gemeindegesetzungen vorgenommen werden. Die Kommunen müssten hinreichend bestimmt und unter Berücksichtigung der Abgabengerechtigkeit, der Angemessenheit und weiterer Verwaltungsrechtsgrundsätze gewährleisten, dass über Jahrzehnte bei Maßnahmen, Umstellungen von einem System auf das andere sowie bei Eigentümerwechseln und weiteren Veränderungen Nachlässe, Nachforderungen und Rückzahlungen vorgenommen werden.

Einschätzung, Wiederkehrende Beiträge hätten sich in anderen Ländern bewährt

Die Begründung im Gesetzentwurf sowie die wiederholt vorgetragene Einschätzung des ADAC, wonach sich Wiederkehrende Beiträge in der kommunalen Praxis anderer Bundesländer bewährt hätten, steht im krassen Widerspruch zu der Einschätzung des maßgeblichen Autors im Erschließungs- und Ausbaubeitragsrecht sowie ehemaligen Richter am OVG NRW und Bundesverwaltungsgericht, Prof. Driehaus. Nach seinen Angaben haben sich (trotz Einführung des Instruments vor etwa 30 Jahren) in Rheinland-Pfalz nur 26,6 % der Kommunen für Wiederkehrende Beiträge entschieden. In Thüringen hatten bis Ende 2002 nahezu dreimal mehr Gemeinden eine Satzung über die Erhebung einmaliger Beiträge als über die Erhebung wiederkehrender Beiträge erlassen. Prof. Driehaus kommt auf dieser Datengrundlage zu der Einschätzung, wiederkehrende Beiträge hätten sich nicht bewährt.

Verhinderung der Erarbeitung praxisfreundlicher Lösungen

Der Gesetzesvorschlag sieht – wie in anderen Bundesländern – die fakultative Einführung Wiederkehrender Beiträge vor. Jede Kommune kann danach selbst per Satzung entscheiden, ob sie einmalige oder Wiederkehrende Beiträge erhebt. Offen bleibt in dem Gesetzentwurf, ob nur ein Komplettwechsel für das gesamte Gemeindegebiet möglich ist, oder ob – wie teilweise in anderen Bundesländern – beide Rechtsinstrumente in verschiedenen Gemeindeteilen nebeneinander bestehen können. Dies würde den bürokratischen Aufwand noch weiter erhöhen, wenn beispielsweise ein Grundstückseigentümer von einem in das andere Gebiet wechselt.

Angesichts der Argumente gegen die Einführung Wiederkehrender Beiträge lehnen wir auch die versuchsweise und fakultative Einführung ab. Es gibt bereits ausreichend

Erfahrungen aus anderen Bundesländern, die unsere Einschätzung begründen. Eine fakultative Einführung birgt demgegenüber die Gefahr populistischer örtlicher Ansätze, die keine tragfähige beitragsrechtliche Grundlage haben. Solche Experimente sind angesichts der zu erwartenden Klageflut volkswirtschaftlich nicht zu akzeptieren, von den Kommunen nicht gewünscht und verstellen den Weg für eine praxisgerechte Weiterentwicklung des KAG NRW.

Fazit

Die kommunalen Spitzenverbände ziehen gesetzliche Ansätze zur Vereinfachung des Beitragsrechts innerhalb des bestehenden Beitragserhebungssystems dem systemändernden Lösungsansatz der Wiederkehrenden Beiträge vor. Ziel einer wünschenswerten Fachdiskussion sollte dabei mehr Akzeptanz für die Notwendigkeit guter Straßen (und anderer Erschließungsanlagen) durch mehr Bürgerbeteiligung im Vorfeld und während des gesamten Verfahrens sowie durch Stärkung des Solidargedankens sein.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Helmut Dedy
Ständiger Stellvertreter
des Geschäftsführers
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Marco Kuhn
Beigeordneter
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



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