

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen



An den
Vorsitzenden des
Ausschusses für Heimat und Kommunales
Herrn Guido Déus, MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Ausschließlich per E-Mail:
anhoerung@landtag.nrw.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
18/1118**

A02, A07

Stellungnahme zum Gesetz zur Abschaffung der Beiträge für den Ausbau kommunaler Straßen im Land NRW (Kommunalabgaben-Änderungsgesetz NRW – KAG-ÄG NRW)

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 18/6414

Einladung zur Anhörung des Ausschusses für Heimat und Kommunales am 12. Januar 2024

08.12.2023

Städtetag NRW
Eva Maria Levold
Hauptreferentin
Telefon 0221 3771-2 87
evamaria.levold@staedtetag.de
Gereonstraße 18 - 32
50670 Köln
www.staedtetag-nrw.de
Aktenzeichen: 61.05.46

Sehr geehrter Herr Déus,
sehr geehrte Damen und Herren,

für die Einladung zur o.g. Anhörung und die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf des KAG-ÄG NRW (Drucksache 18/6414) danken wir Ihnen.

Allgemein

Wir nehmen zur Kenntnis, dass das Land mit dem vorliegenden Gesetzentwurf die angekündigte dauerhafte Abschaffung der Anliegerbeiträge für den Ausbau kommunaler Straßen vollziehen will. Das ist eine Entscheidung, die das Eigentum begünstigt und das Prinzip von öffentlicher Leistung und privatem Beitrag zu dieser öffentlichen Leistung durchbricht. Wir können nicht ausschließen, dass dies die Anspruchshaltung der Öffentlichkeit gegenüber den öffentlichen Händen weiter befördert. Allerdings begrüßen wir, dass gleichzeitig ein Erstattungsanspruch der Kommunen für die wegfallenden Ausbaubeiträge eingeräumt werden soll. Die zukünftige Landeserstattung soll das volle Volumen der nicht mehr zu erhebenden Anliegerbeiträge decken. Damit kommt das Land einer der wesentlichen Forderungen der Kommunen im Zusammenhang mit der Diskussion zur Abschaffung der Straßenausbaubeiträge nach.

Landkreistag NRW
Dr. Christian Wiefling
Referent
Telefon 0211 300491-2 10
c.wiefling@lkt-nrw.de
Kavalleriestraße 8
40213 Düsseldorf
www.lkt-nrw.de
Aktenzeichen: 20.69.00

Städte- und Gemeindebund NRW
Cora Ehlert
Hauptreferentin
Telefon 0211 4587-2 33
cora.ehlert@kommunen.nrw
Kaiserswerther Straße 199 - 201
40474 Düsseldorf
www.kommunen.nrw
Aktenzeichen: 34 1 1 003/005

Positiv sehen wir zudem, dass die Pflichten zur Aufstellung eines Straßen- und Wegekonzepts sowie zur generellen Durchführung einer Anliegerversammlung zukünftig entfallen sollen. Wir gehen davon aus, dass eine Konzepterstellung bzw. Information der Anliegerinnen und Anlieger fakultativ nach dem Willen der Kommune auch weiterhin möglich sein wird.

Auch der künftige Wegfall der Pflicht zur Aufstellung kommunaler KAG-Beitragssatzungen ist zu begrüßen. Es wird gleichzeitig klargestellt, dass für die Abwicklung sog. „Altfälle“ gemeindliche Satzungen ihre Wirksamkeit behalten.

Die Erstattung der Beitragsausfälle anhand der tatsächlich entstandenen Kosten, ohne eine Verteilung auf die Grundstücke vornehmen und „Null-Bescheide“ verschicken zu müssen, erscheint praktikabel und wird (zumindest in der Zukunft) zu einer Entlastung der Verwaltung führen. Dazu ist es allerdings erforderlich, dass auch eine praktikable Regelung zum Umgang mit kommunalen Grundstücken gefunden wird.

Zur Beitragserhebung für kommunale Grundstücke

Wir fordern, kommunale Grundstücke den Grundstücken anderer Gebietskörperschaften gleichzustellen und damit Beitragsgerechtigkeit herzustellen. Hierzu sollte § 8 Abs. 4 Satz 4 KAG NRW neu gefasst sowie um einen neuen Satz 5 ergänzt werden. Die übrigen Sätze verschieben sich entsprechend.

Wir schlagen folgende Formulierung vor:

„...Wenn die Einrichtungen oder Anlagen erfahrungsgemäß auch von der Allgemeinheit in Anspruch genommen werden, bleibt bei der Ermittlung des Aufwandes ein dem wirtschaftlichen Vorteil der Allgemeinheit entsprechender Betrag außer Ansatz (Gemeindeanteil). Der der Gemeinde oder dem Gemeindeverband als Grundstückseigentümer entstehende wirtschaftliche Vorteil gilt mit dem Gemeindeanteil als mitabgegolten; Zuwendungen Dritter sind...“

Kommunale Grundstücke sind bisher von der Förderung ausgeschlossen und sollen dem Gesetzentwurf zufolge auch künftig von einer Erstattung ausgenommen sein. Für diese Flächen muss demnach auch weiterhin die umständliche und zeitaufwändige Verteilung des beitragsfähigen Aufwandes erfolgen, um den Anteil, der auf die kommunalen Grundstücke entfällt, herauszurechnen. Wir haben daher bereits im Zusammenhang mit der Förderrichtlinie eine Gleichstellung von gemeindeeigenen Grundstücken mit den Grundstücken anderer Körperschaften gefordert:

Liegen an einer beitragspflichtigen Straße beispielsweise Grundstücke des Landes oder Kreises, beträgt der Straßenausbaubeitrag für diese Gebietskörperschaften aufgrund der Förderung „Null“. Das Land fördert also bereits heute Beiträge, die bislang von anderen Gebietskörperschaften als beitragspflichtigem Anlieger zu entrichten waren. Eine Gleichbehandlung kommunaler Grundstücke ist deshalb systemkonform.

Wir sehen es daher zur Gleichstellung und zur Minimierung des Verwaltungsaufwands als dringend geboten an, eine Regelung dahingehend zu treffen, dass der Beitrag, der auf kommunale Grundstücke entfällt, mit dem nach der neuen Rechtsverordnung (Erstattungsverordnung) von den umlagefähigen Gesamtkosten abzuziehenden Gemeindeanteil mit abgegolten ist.

Ansonsten müsste die Erstattungsverordnung zur Herausrechnung dieses Anteils dezidierte Regelungen zum Maß und zur Art der Nutzung sowohl des kommunalen Grundstücks als auch aller weiteren Grundstücke im Ausbaubereich enthalten, deren korrekte Ermittlung im Erstattungsverfahren ggf. auch durch das Land/die NRW.BANK nachzuprüfen wäre.

Sollte es bei diesem Verfahren bleiben, wird die Freistellung der Anliegerinnen und Anlieger nicht zu einer Verfahrensvereinfachung führen, zumindest dann nicht, wenn im Ausbaugebiet kommunale Grundstücke liegen. Im Ergebnis würde die Rechtsänderung somit verwaltungstechnisch keine Erleichterung gegenüber dem bisherigen, sehr aufwändigen und vielfach beklagten Einzelermittlungsaufwand für die Kommunen bringen. Das würde hinter den Ankündigungen des Landes, die Anliegerinnen und Anlieger zu entlasten und damit **gleichzeitig** für die Kommunen den Verwaltungsaufwand erheblich zu minimieren, zurückbleiben.

Zur Ermittlung des auf das kommunale Grundstück entfallenden Beitrags reicht es nicht aus, nur die berücksichtigungsfähige Quadratmeterzahl des kommunalen Grundstücks zu ermitteln; es muss als Bezugswert auch die zu berücksichtigende Gesamtquadratmeterzahl der Grundstücke im übrigen Ausbaugebiet herangezogen werden. Der stets geforderte und als Begründung für scheinbare gesetzliche Vereinfachungen herangezogene Bürokratieabbau lässt sich so keineswegs erreichen.

Das verdeutlicht das nachstehende Beispiel:

Aus dem verbleibenden grundsätzlich erstattungsfähigen Anteil von 80.000 Euro (erstattungsfähiger Aufwand 100.000 Euro, Erstattungsanteil nach Erstattungsverordnung 80 %) soll der Anteil, der auf das kommunale Grundstück entfällt, herausgerechnet werden. Das kommunale Grundstück ist beispielsweise mit 1000 qm (Ergebnis der oben beschriebenen aufwendigen Ermittlung) zu berücksichtigen. Ohne Kenntnis der Gesamtquadratmeterzahl im Ausbaugebiet kann nicht ermittelt werden, wieviel Prozent des erstattungsfähigen Anteils auf die 1000 qm des kommunalen Grundstücks entfallen. Im Beispielsfall beträgt die Gesamtquadratmeterzahl 50.000 qm (Ergebnis von weiteren, jedes einzelne Grundstück im Ausbaugebiet betrachtenden Ermittlungen), das heißt, 2 % der Kosten entfallen auf das Gemeindegrundstück. Die Gemeinde bekäme somit 78.400 Euro erstattet. Wenn die Gesamtquadratmeterzahl im Ausbaugebiet dagegen nur 25.000 qm beträgt, entfallen 4 % der Kosten auf das gemeindeeigene Grundstück und der Erstattungsbetrag würde sich entsprechend verringern. Die Gesamtquadratmeterzahl lässt sich aber nur ermitteln, indem für jedes einzelne Grundstück die berücksichtigungsfähige Quadratmeterzahl nach dem derzeitigen System ermittelt wird. Das bedeutet den gleichen Aufwand wie bisher!

Zu den Regelungen im Einzelnen:

Zu Artikel 1 Nr. 2 lit. a) (§ 8 Abs. 1 Satz 3 KAG-ÄG-E NRW)

Wir regen an, das Beitragserhebungsverbot im Gesetzestext deutlicher herauszustellen, indem folgender Wortlaut verwendet wird:

*„Abweichend zu Satz 2 gilt, dass für Straßenausbaumaßnahmen, die von dem zuständigen Organ ab dem 1. Januar 2024 beschlossen werden oder die in Ermangelung eines gesonderten Beschlusses frühestens im Haushalt des Jahres 2024 stehen, keine Beiträge erhoben werden **dürfen**.“*

Nach der Neuregelung sollen für Straßenausbaumaßnahmen, die von dem zuständigen Organ ab dem 1. Januar 2024 beschlossen werden oder die in Ermangelung eines gesonderten Beschlusses frühestens im Haushalt des Jahres 2024 stehen, keine Beiträge erhoben werden. Das Beitragserhebungsverbot sollte entsprechend dem o.g. Vorschlag deutlicher herausgestellt werden.

Die Regelung ist aus unserer Sicht auch praktikabel. Durch die sog. „Förderrichtlinie Straßenausbaubeiträge“ ist in der Praxis mittlerweile weitgehend geklärt, was genau unter dem Begriff „beschlossen“ und unter der „Notregelung“ der Haushaltsaufstellung zu verstehen ist. Der Gesetzentwurf schließt an dieselben Begrifflichkeiten an, was konsequent und richtig erscheint.

Zu Artikel 1 Nr. 3 (§ 8a KAG-ÄG-E NRW)

Wir regen auch an dieser Stelle an, das Beitragserhebungsverbot im Gesetzestext durch folgenden Wortlaut deutlicher herauszustellen:

*„Das Land Nordrhein-Westfalen erstattet den Gemeinden und Gemeindeverbänden diejenigen Beträge, die sie infolge des Erhebungsverbots nach § 8 Absatz 1 Satz 3 für die Erneuerung, Erweiterung oder Verbesserung von dem öffentlichen Verkehr gewidmeten Straßen, Wegen und Plätzen (Straßenausbaumaßnahmen) nicht mehr erheben **dürfen**.“*

Die aufgenommene Fristenregelung (Geltendmachung der Erstattung innerhalb von vier Jahren; Fristbeginn mit Ablauf des Kalenderjahres, in dem die Schlussrechnung der Straßenausbaumaßnahme vorliegt) erscheint geeignet, um den Kommunen die benötigte Zeit für die Geltendmachung ihrer Ansprüche gegenüber dem Land einzuräumen. Es ist allerdings zu klären, welche Schlussrechnung konkret gemeint sein soll. Hierbei könnte die Schlussrechnung des Hauptauftrages der Baumaßnahme oder auch die Schlussrechnung über die Herstellung von Straßenbegleitgrün gemeint sein, welche zeitlich nach den Tiefbauarbeiten liegt und witterungsbedingt auch erst einige Zeit später erfolgen kann. Wir plädieren daher dafür, dass es auf das Vorliegen der (letzten) Rechnung ankommt, die zur vollen Verwirklichung des Bauprogramms erforderlich ist.

Zu Artikel 1 Nr. 4 (§ 25 KAG-ÄG-E NRW)

Wir fordern, das in der zukünftigen Erstattungsverordnung festzulegende Verfahren zur Ermittlung und Beantragung der Erstattung einfach und unbürokratisch auszugestalten. Wir verweisen insofern insbesondere auf unsere obigen Ausführungen zum Umgang mit kommunalen Grundstücken. Zudem muss die Erstattungsverordnung zeitgleich mit dem KAG-ÄG in Kraft treten.

Die anvisierte einheitliche Erstattung/Abrechnung auf Basis der Höchstsätze der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen stellt eine Gleichbehandlung aller Kommunen sicher. Zur Vermeidung zusätzlichen Bürokratieaufwands sollte von den Kommunen im zukünftigen Erstattungsverfahren nicht ein Mehr an Unterlagen gefordert werden, als es im Erstattungsverfahren nach der Förderrichtlinie der Fall ist. Damit keine Kommune im Verhältnis zur Abrechnungsmöglichkeit auf Basis der örtlichen Satzung schlechter gestellt wird, muss die Rechtsverordnung bzw. deren Erläuterung Regelungen enthalten, wie weitere Straßenkategorien, die in örtlichen Satzungen, aber nicht in der Mustersatzung enthalten sind (z.B. Fahrradstraßen, Mischflächen-Bereiche, Fußwege, Straßen mit ÖPNV-Verkehr etc.), zukünftig den vier Hauptkategorien unterzuordnen sind. Gleiches gilt für Kategorien, für die bisher Einzelsatzungen erlassen wurden. Hier muss die Rechtsverordnung auch anrechenbare Maße und Prozentsätze vorgeben.

Zu Artikel 1 Nr. 5 (§ 26 Abs. 2 KAG-ÄG-E NRW)

Der Gesetzentwurf sieht folgende Übergangsregelung vor:

- Straßenausbaumaßnahmen, die von dem zuständigen Organ vor dem 1. Januar 2018 beschlossen wurden oder die in Ermangelung eines gesonderten Beschlusses spätestens im Haushalt des Jahres 2017 standen, unterliegen nach § 26 Absatz 2 dem Recht in der bis zum 31. Dezember 2023 geltenden Fassung - mithin dem Beitragserhebungsgebot nach § 8 Absatz 1 Satz 2. Für diese Fälle greift auch keine Erstattungsmöglichkeit nach den Förderrichtlinien Straßenausbaubeiträge ein.
- Straßenausbaumaßnahmen, die nach dem 1. Januar 2018 und vor dem 1. Januar 2024 beschlossen wurden oder die in Ermangelung eines gesonderten Beschlusses frühestens im kommunalen Haushalt des Jahres 2018 und spätestens im Haushalt des Jahres 2023 standen, unterfallen dem

bis zum 31. Dezember 2023 geltenden Recht und fallen in den Anwendungsbereich der landeseigenen Förderrichtlinie Straßenausbaubeiträge und zwar unabhängig davon, wann die Beiträge hierfür festgesetzt werden. Die landeseigene Förderrichtlinie wird entsprechend verlängert.

- Straßenausbaumaßnahmen, die nach dem 1. Januar 2024 von dem zuständigen Organ beschlossen werden oder die in Ermangelung eines gesonderten Beschlusses frühestens im kommunalen Haushalt des Jahres 2024 stehen, unterliegen dem Beitragserhebungsverbot nach § 8 Absatz 1 Satz 3 und der Erstattungsleistung nach § 8a.

Die Übergangsregelung ist insoweit klar und präzise gefasst. Refinanzierungslücken sind nicht ersichtlich. Einer Forderung der kommunalen Spitzenverbände wurde damit entsprochen, wonach Fallkonstellationen zu vermeiden sind, nach denen Kommunen keine Refinanzierungsmöglichkeit gehabt hätten und im Ergebnis die Anliegerbeiträge selbst hätten tragen müssen.

Auch bei Maßnahmen, die zwischen dem 01.01.2018 und dem 31.03.2024 begonnen, aber erst nach dem 01.04.2024 abgerechnet und auf Basis der Förderrichtlinie erstattet werden, muss aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung auf die (fiktive) Beitragsumlegung auf die Anliegergrundstücke verzichtet werden.

Maßnahmen, die nach dem 01.01.2018 und vor dem Inkrafttreten der Neuregelung am 01.01.2024 beschlossen wurden, sollen unabhängig von ihrem Beginn und dem Zeitpunkt der Beitragsabrechnung auch zukünftig noch nach der derzeitigen Rechtslage abgerechnet und eine Förderung bei der NRW.BANK beantragt werden können. Das bedeutet, dass die Kommunen für diese Fälle, die noch sehr zahlreich sein werden, nach wie vor die aufwändige (fiktive) Beitragsumlegung auf die Grundstücke vornehmen und „Null“-Bescheide erstellen müssen. Zwar soll die Förderrichtlinie verlängert werden, so dass auch in diesen Fällen eine Refinanzierung durch das Land sichergestellt ist, aber es ist davon auszugehen, dass in den Kommunen über einen langen Zeitraum zwei Abrechnungsregime parallel laufen müssen. Die mit der Neuregelung beabsichtigte Verwaltungsvereinfachung wird dadurch erst zu einem deutlich in der Zukunft liegenden Zeitpunkt eintreten.

Da auch bei den Ausbaumaßnahmen mit Beschluss zwischen dem 01.01.2018 und dem 01.01.2024 die Anliegerinnen und Anlieger im Ergebnis beitragsfrei gestellt werden, sollte für Maßnahmen aus diesem Zeitraum, die erst nach dem 01.01.2024 in die Abrechnung kommen, die Förderrichtlinie so ausgestaltet werden, dass die Förderung auch auf der Basis der Schlussrechnung erfolgen kann. Vom beitragsfähigen Aufwand ist dann der nach der **jeweiligen Satzung** festgelegte kommunale Eigenanteil abzuziehen. Auf eine „fiktive“ grundstücksscharfe Beitragsumlegung und die Erstellung von „Null-Bescheiden“ kann dann verzichtet werden. Zur Berücksichtigung der kommunalen Grundstücke verweisen wir auf unsere eingangs dargelegten Ausführungen.

Wir fordern, Regelungen zu Vorausleistungen aufzunehmen.

Die Rechtsverordnung muss auch eine Regelung zu Vorausleistungen erhalten. Soweit es nach dem 01.01.2024 bei einem zusätzlichen Abrechnungsregime nach altem Recht verbleibt, muss eine solche Regelung in der aktuellen Förderrichtlinie ergänzt werden. Derzeit müssen Straßenausbaumaßnahmen faktisch vollständig aus eigenen Mitteln vorfinanziert werden. Zwar ist (nach bisherigem Recht) nach wie vor die Festsetzung von Vorauszahlungen gegenüber Anliegerinnen und Anliegern möglich. In der Praxis ist das aber nicht vermittelbar, wenn der endgültige Beitrag letztlich „Null“ beträgt. Eine Abschlagszahlung auf den Förderbetrag und auch auf den Erstattungsbetrag nach neuem Recht zugunsten der Kommunen muss daher dringend eingeführt werden. Im Übrigen gehen wir davon aus, dass es beim Antragsverfahren bei

den bisherigen, bewährten und unbürokratischen Modalitäten wie bei der Förderrichtlinie verbleibt. D.h., die NRW.BANK überprüft grundsätzlich nicht die Rechtmäßigkeit der Schlussrechnung.

Wir fordern, auch Straßenausbaumaßnahmen, über die als Geschäft der laufenden Verwaltung entschieden wird, ausdrücklich für erstattungsfähig zu erklären.

In der Hauptsatzung der (größeren) Städte ist vielfach geregelt, dass straßenbauliche Maßnahmen unterhalb eines bestimmten Werts nicht durch ein zuständiges Organ beschlossen werden müssen; diese Kleinmaßnahmen gehören somit zum Geschäft der laufenden Verwaltung. Hier sollte klargestellt werden, dass Maßnahmen auf dieser Basis ebenfalls erstattungsfähig sind.

Wir fordern, auch sog. „Wirtschaftswege“ für erstattungsfähig zu erklären.

Ferner müssen sog. Wirtschaftswege, d.h. nicht öffentlich gewidmete Straßen, die aber in der Unterhaltungslast der Kommune stehen, künftig erstattungsfähig sein. Viele Kommune haben die sog. Wirtschaftswege fakultativ in ihre KAG-Satzung aufgenommen.

Nach der Gesetzesbegründung fallen Straßen, Wege und Plätze, die nicht dem öffentlichen Verkehr gewidmet sind, nicht unter das Beitragserhebungsverbot. Darunter wären nach diesseitiger Lesart auch die sog. Wirtschaftswege zu subsumieren, die zwar in aller Regel im Eigentum und in der Unterhaltungslast der Kommunen stehen, aber nicht öffentlich gemäß § 6 StrWG NRW gewidmet sind. Vor Ort ist aber nicht vermittelbar, weshalb für diese Straßen weiterhin Anliegerbeiträge erhoben werden sollen. Auch sonst fehlt ein geeignetes Refinanzierungsinstrument für die umfassende Sanierung dieser ländlichen Wege. Die Regelung über besondere Wegebeiträge gem. § 9 KAG NRW greift nur in besonderen Fallkonstellationen.

Zu Artikel 2

Ein (rückwirkendes) Inkrafttreten des Gesetzes zum 1. Januar 2024 wird von uns unterstützt. Wir bitten um Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

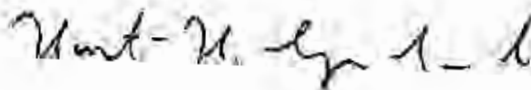
Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



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