

Vorlage der Verwaltung	Fachbereich: Umwelt, Verkehr, Abwasser	Datum: 10.08.2020	Genehmigungsvermerk
Tagesordnungspunkt 2.5	Bezeichnung der Vorlage: Aktueller Rechtsstand Straßenbaubeiträge (KAG)/ Änderung Straßenbaubeitragssatzung/ Straßen-und Wegekonzept		Datum: 14.08.2020
Vorlage-Nr: VO/0189/20			Bürgermeister: Gez. Michael Stock
Zu beraten im:			
Ö/N	Datum	Gremium	
Ö	25.08.2020	Ausschuss für Wohnen, Bauen, Umwelt und Vergabe (WBUV)	

Sachverhalt:

Aktueller Rechtsstand Straßenbaubeiträge nach dem Kommunalabgabengesetz (KAG)

In den vergangenen Jahren wurde in der Bundesrepublik quer durch die politische Landschaft eine Reformierung bei der Erhebung von Straßenbaubeiträgen diskutiert. Einheitliches Ziel war eine – wie auch immer gestaltete – “Entlastung” der Bürger. Die Landesgesetzgeber haben unterschiedlich reagiert.

Es entstand ein Flickenteppich aus “Abschaffung der Straßenbaubeiträge”, “Wegfall der Verpflichtung zur Erhebung von Straßenbaubeiträgen” und “Modernisierung des Straßenbaubeitragsrechts”.

Nordrhein-Westfalen hat mit der Aufnahme des § 8a in das KAG zum 01.01.2020 den letzteren Weg gewählt. Ergänzt wurde diese Maßnahme durch ein landesweites Förderprogramm zur “Halbierung” der Beitragslast für die von einer Straßenbaumaßnahme betroffenen Anlieger.

Die Modernisierung des Beitragsrechtes erfolgt in 3 aufeinanderfolgenden Schritten:

1. Durchführung von Straßenbaumaßnahmen über ein transparentes gemeindliches Straßen- und Wegekonzept mit Einbindung potentiell Beitragspflichtiger durch eine verpflichtende Anliegerversammlung.
2. Entlastung der Beitragspflichtigen durch Übernahme der Hälfte des umlagefähigen Aufwands durch das Land NRW (Förderrichtlinie Straßenbaubeiträge).
3. Gewährung von Zahlungserleichterungen (langfristige Ratenzahlungen, Stundungen).

Zur Vertiefung der Thematik ist dieser Beratungsvorlage ein Beitrag von Prof. Dr. Hans-Joachim Driehaus (Kommunale Steuer-Zeitschrift 69. Jahrgang, Juli 2020, Heft 7) als Anlage beigelegt. Der Autor war 8 Jahre Vorsitzender Richter am Bundesverwaltungsgericht und gilt allgemein als “Vater” des Erschließungs- und Straßenbaubeitragsrechts.

Die Texte des § 8 KAG (Beiträge) und des neu eingefügten § 8 a KAG (Ergänzende Vorschriften für die Durchführung von Straßenbaumaßnahmen und über die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen) sind gleichfalls als Anlage beigelegt.

Änderung der Straßenbaubeitragsatzung auf der Grundlage des Ratsbeschlusses zum Haushaltsicherungskonzept (HSK)

In der Beratung der Fachgruppe 4 zur Klausurtagung des Rates am 15.08.2015 (Verbesserung der Einnahmesituation) wurden die finanziellen Auswirkungen durch die Änderung der (aktuellen) "Satzung über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG für straßenbauliche Maßnahmen" durch Anpassung der Anteilssätze der Beitragspflichtigen diskutiert. Nach der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes werden beitragsfähige Straßenbaumaßnahmen mit deutlich höheren Anteilen der Anlieger im Vergleich zur aktuellen Satzung der Stadt bewertet. Mit einer Anpassung der Satzung an die höheren Werte der Mustersatzung verringert sich der Eigenanteil der Stadt bei der Durchführung einer (beitragsfähigen) Ausbaumaßnahme.

Der Rat hat in seiner Sitzung am 01.09.2015 beschlossen, die Verwaltung zu beauftragen, die in der Ratsklausur entwickelten Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung in ein Haushaltssicherungskonzept aufzunehmen. Eine konkrete Umsetzung der HSK-Maßnahmen (z B. Satzungsänderung) sollte durch weitere Beschlüsse erfolgen.

Die Mustersatzung gibt keinen absoluten Wert für die Anteilssätze an. In einer konkreten Satzung wäre dann mit Bezug auf die Wegberger Verhältnisse ein allgemeiner fester Wert zu benennen. Eine Tabelle mit den Werten der Mustersatzung (von-bis-Prozentsätze) und den aktuellen Werten der zurzeit gültigen Satzung in Wegberg ist als Anlage beigelegt.

Nach Beschlusslage (Rat) soll eine Satzungsänderung allerdings erst nach Abrechnung der (letzten) beitragsfähigen Straßenbaumaßnahmen (Rather Straße) erfolgen, da hier Jahre voraus und zuletzt bei den Bürgerversammlungen Aussagen zu einem Beitragssatz auf Grundlage der bisherigen Satzung getätigt wurden. Die Beitragserhebung wurde im vergangenen Jahr abgeschlossen, so dass die beschlossene Satzungsänderung (gültig für die folgenden Straßenbaumaßnahmen) nunmehr erfolgen kann.

Ein Beschluss im Rat über eine Satzungsänderung mit den erhöhten Anliegeranteilen auf Grundlage der Mustersatzung steht mit der Änderung des Kommunalabgabengesetzes seit Jahresbeginn in einem Spannungsfeld. Das landespolitische Ziel einer Entlastung der Beitragspflichtigen durch eine Halbierung der Beitragslast steht zu einer Erhöhung der Anteilssätze in einer Änderungssatzung scheinbar im Widerspruch. Zwar werden die zu beschließenden Anteilssätze mit der neuen gesetzlichen Regelung tatsächlich halbiert, absolut gerechnet wäre der zukünftig zu zahlende Beitragssatz trotzdem höher als bei der Gültigkeit der bisherigen Satzung.

Im Lichte der landespolitischen Zielsetzung mit der Aufnahme des § 8a in das KAG kann der Ratsbeschluss zum HSK zur Satzungsänderung mit höheren Anteilssätzen ggfs. neu bewertet werden. Hierzu eine Vergleichsrechnung:

Beispiel einer fiktiven KAG-Abrechnung einer Straßenbaumaßnahme in einer Anliegerstraße
Der beitragsfähige Aufwand beträgt 100.000,00 €. Die Tabelle soll die Auswirkungen einer Erhöhung der Anteilssätze für die Anlieger bzw. auf den verbleibenden Anteil ("Rest") für die Allgemeinheit (Stadt) für die Rechtslage vor dem 01.01.2020 (ohne Förderungsmöglichkeit des Anliegeranteils) bzw. seit dem 01.01.2020 (mit Förderungsmöglichkeit) aufzeigen.

Rechtslage <u>seit</u> 01.01.2020 (Förderung durch Landeszuweisung i.H.v. 50 % des Anliegeranteils)	Rechtslage <u>vor</u> 01.01.2020 (keine Förderung des Anliegeranteils)
a) <u>aktuelle Satzung</u> :	a) <u>aktuelle Satzung</u>

Anteil Anlieger 50 % = 50.000 € abzügl. Förderung verbleiben <u>25.000 €</u> = 25 % Anteil Stadt 50 % = <u>50.000 €</u>	Anteil Anlieger 50 % = <u>50.000 €</u> Anteil Stadt 50 % = <u>50.000 €</u>
b) <u>Satzungsanpassung nach HSK:</u> (zukünftig möglich) Anteil Anlieger 80 % = 80.000 € abzügl. Förderung verbleiben <u>40.000 €</u> = 40 % Anteil Stadt 20 % = <u>20.000 €</u>	b) <u>Satzungsanpassung nach HSK</u> (= <u>fiktiv</u> , da kein Beschluss vor 2020 getroffen wurde!) Anteil Anlieger 80 % = <u>80.000 €</u> Anteil Stadt 20 % = <u>20.000 €</u>

Die Gegenüberstellung zeigt, dass die seit dem 01.01.2020 bestehende Möglichkeit, die Hälfte des satzungsgemäßen Anliegeranteils durch die Beantragung von Fördermitteln seitens der Stadt "ersetzt" zu bekommen, ausschließlich die Anlieger bevorteilt. Von den Anliegern werden (nach Auszahlung der Fördermittel an die Stadt) nur noch die Hälfte der Beiträge verlangt, wobei der Stadtanteil als Anteil der Gemeinschaft unverändert bleibt. Verfolgt man das Ziel der HSK-Beschlüsse, die die Einnahmesituation der Stadt bei den Straßenbaubeiträgen zu verbessern, ist dies nur durch die Erhöhung der Anteilssätze (wie im Beispiel von 50 % auf 80 %) zu erreichen. Für die Anlieger wird, dank der Fördermöglichkeit, ein zukünftiger höherer Anteilssatz – wie landespolitisch beabsichtigt –, halbiert.

Eine Rücknahme des HSK-Beschlusses zu höheren Anteilssätzen verpflichtet im Gegenzug zu Kompensationsmaßnahmen, da beim Verbleib bei den bisherigen, aktuellen Anteilssätzen der Gemeindeanteil nicht verbessert wird.

Nach der derzeitigen Planung sind folgende beitragsfähige Straßenausbaumaßnahmen vorgesehen und bereits entsprechende Beiträge vor dem Hintergrund einer HSK-Satzungsanpassung berücksichtigt worden:

- a) Ausbau Hessenfeld, Ausbaurkosten 450.000 €, Anliegerbeiträge 290.000 €
- b) Ausbau In Gerichshausen, Ausbaurkosten 475.000 €, Anliegerbeiträge 380.000 €

Sollte keine Satzungsänderung beschlossen werden, verringern sich die Einnahmen aus Beiträgen um 132.000 € auf 158.000 € (a) bzw. um 142.000 € auf 238.000 € (b).

Die Differenz von insgesamt 274.000 € wäre im HSK zu kompensieren.

Die Verwaltung wird dem Fachausschuss einen Entwurf zu den erforderlichen Satzungsänderungen (Anteilssätze) zur Vorberatung vorlegen.

Straßen- und Wegekonzept

Das nach dem neu eingefügten § 8a KAG von der Stadt aufzustellende Straßen- und Wegekonzept ist vom Rat zu beraten und zu beschließen. In dem Konzept ist vorhabenbezogen zu berücksichtigen, wann technisch, rechtlich und wirtschaftlich sinnvoll Straßenunterhaltungsmaßnahmen möglich sind und wann beitragspflichtige Straßenausbaumaßnahmen an kommunalen Straßen erforderlich werden können. Das zuständige Ministerium hat in der Verwaltungsvorschrift ein verbindliches Muster vorgegeben. Das Konzept ist über den Zeitraum der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung (5 Jahre) anzulegen und bei Bedarf, mindestens jedoch alle 2 Jahre, fortzuschreiben. Das Konzept soll sowohl eine fundierte Grundlage für künftige Entscheidungen zur Mittelbereitstellung, als auch für die Bürgerinnen und Bürger eine

Informationsgrundlage darstellen. Das Konzept beinhaltet keine Vorentscheidung für bestimmte Maßnahmen. Es ist eine Aufstellung möglicher Straßenbaumaßnahmen und Grundlage für die verbindliche Anliegerversammlung.

Die Verwaltung erstellt für die kommende Sitzung des Fachausschusses einen Entwurf des Konzeptes zur Empfehlung an den Rat.

Beschlussvorschlag:

Der Ausschuss für Wohnen, Bauen, Umwelt und Vergaben nimmt die Ausführungen zum aktuellen Rechtsstand im Bereich Straßenausbaubeiträge zur Kenntnis und beauftragt die Verwaltung, einen Entwurf zu der erforderlichen Satzungsänderung (Erhöhung der Anteilssätze der Anlieger am beitragsfähigen Aufwand) auf Grundlage des Ratsbeschlusses zum HSK vorzulegen.

Kosten und Finanzierung:

-Keine-

Alternativen:

-Keine-

Anlage/n:

1. Gesetzestext § 8 KAG
2. Gesetzestext § 8 a KAG (neu)
3. Auszug aus KStZ, Driehaus, Beitrag Modernisierung Beitragsrecht
4. Vergleich Anteil Beitragspflichtige Mustersatzung/Wegberg

Unterschrift d. federführenden Fachbereichleiters/Dezernenten		Gegenzeichnung d. beteiligten Fachbereichsleiter/Dezernenten	
Gez. Kamps	FB 302	Gez. Neumann	Stellv. FBL FB 401
Gez. Gaspers	FBL 302		
Gez. Thies	Techn. Beigeordn.		

Geltende Gesetze und Verordnungen (SGV. NRW.) mit Stand vom 7.8.2020

Kommunalabgabengesetz für das Land
Nordrhein-Westfalen (KAG) vom
21.10.1969

§ 8 (Fn7)
Beiträge

- (1) Die Gemeinden und Gemeindeverbände können Beiträge erheben. Bei den dem öffentlichen Verkehr gewidmeten Straßen, Wegen und Plätzen sollen Beiträge erhoben werden, soweit nicht das Baugesetzbuch anzuwenden ist.
- (2) Beiträge sind Geldleistungen, die dem Ersatz des Aufwandes für die Herstellung, Anschaffung und Erweiterung öffentlicher Einrichtungen und Anlagen im Sinne des § 4 Abs. 2, bei Straßen, Wegen und Plätzen auch für deren Verbesserung, jedoch ohne die laufende Unterhaltung und Instandsetzung, dienen. Sie werden von den Grundstückseigentümern als Gegenleistung dafür erhoben, daß ihnen durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Einrichtungen und Anlagen wirtschaftliche Vorteile geboten werden. Ist das Grundstück mit einem Erbbaurecht belastet, so tritt an die Stelle des Eigentümers der Erbbauberechtigte.
- (3) Beiträge können auch für Teile einer Einrichtung oder Anlage erhoben werden (Kostenspaltung).
- (4) Der Aufwand umfaßt auch den Wert, den die von der Gemeinde oder dem Gemeindeverband für die Einrichtung oder Anlage bereitgestellten eigenen Grundstücke bei Beginn der Maßnahme haben. Er kann nach den tatsächlichen Aufwendungen oder nach Einheitssätzen, denen die der Gemeinde oder dem Gemeindeverband für gleichartige Einrichtungen oder Anlagen üblicherweise durchschnittlich erwachsenden Aufwendungen zugrunde zu legen sind, ermittelt werden. Bei leitungsgebundenen Einrichtungen und Anlagen, die der Versorgung oder der Abwasserbeseitigung dienen, kann der durchschnittliche Aufwand für die gesamte Einrichtung oder Anlage veranschlagt und zugrunde gelegt werden (Anschlußbeitrag). Wenn die Einrichtungen oder Anlagen erfahrungsgemäß auch von der Allgemeinheit oder von der Gemeinde oder dem Gemeindeverband selbst in Anspruch genommen werden, bleibt bei der Ermittlung des Aufwandes ein dem wirtschaftlichen Vorteil der Allgemeinheit oder der Gemeinde oder des Gemeindeverbandes entsprechender Betrag außer Ansatz; Zuwendungen Dritter sind, sofern der Zuwendende nichts anderes bestimmt hat, zunächst zur Deckung dieses Betrages und nur, soweit sie diesen übersteigen, zur Deckung des übrigen Aufwandes zu verwenden. Das veranschlagte Beitragsaufkommen soll den nach Satz 1 bis 4 ermittelten Aufwand, der sonst von der Gemeinde oder dem Gemeindeverband selbst aufzubringen wäre, einschließlich des Wertes der bereitgestellten eigenen Grundstücke, nicht überschreiten und in den Fällen des Absatzes 1 Satz 2 in der Regel decken. Wenn im Zeitpunkt des Erlasses der Beitragssatzung der Aufwand noch nicht feststeht, braucht der Beitragssatz in der Satzung nicht angegeben zu werden.
- (5) Der Aufwand kann auch für Abschnitte einer Einrichtung oder Anlage, wenn diese selbständig in Anspruch genommen werden können, ermittelt werden.
- (6) Die Beiträge sind nach den Vorteilen zu bemessen. Dabei können Gruppen von Beitragspflichtigen mit annähernd gleichen Vorteilen zusammengefaßt werden.
- (7) Die Beitragspflicht entsteht mit der endgültigen Herstellung der Einrichtung oder Anlage, in den Fällen des Absatzes 3 mit der Beendigung der Teilmaßnahme und in den Fällen des Absatzes 5 mit der endgültigen Herstellung des Abschnitts. Wird ein Anschlußbeitrag nach Absatz 4 Satz 3

erhoben, so entsteht die Beitragspflicht, sobald das Grundstück an die Einrichtung oder Anlage angeschlossen werden kann, frühestens jedoch mit dem Inkrafttreten der Satzung; die Satzung kann einen späteren Zeitpunkt bestimmen.

(8) Auf die künftige Beitragsschuld können angemessene Vorausleistungen verlangt werden, sobald mit der Durchführung der Maßnahme nach Absatz 2 Satz 1 und Absatz 5 begonnen worden ist.

(9) Der Beitrag ruht als öffentliche Last auf dem Grundstück, im Falle des Absatzes 2 Satz 3 auf dem Erbbaurecht.

Fußnoten :

Fn 1 GV. NW. 1969 S. 712, geändert durch Art. XI AnpG. NW. v. 16. 12. 1969 (GV. NW. 1970 S. 22), Gesetz v. 16. 6. 1970 (GV. NW. S. 437), 23. 11. 1971 (GV. NW. S. 359), 30. 1. 1973 (GV. NW. S. 60), Art. NRWII 2. AnpG. NW. v. 3. 12. 1974 (GV. NW. S. 1504), § 19 KOG v. 8. 1. 1975 (GV. NW. S. 12), Art. 7 AOAnpG v. 21. 12. 1976 (GV. NW. S. 473), Art. V d. Gesetzes v. 27. 6. 1978 (GV. NW. S. 268), Art. 10 d. Gesetzes zur Beschränkung landesrechtlicher Bußgeldvorschriften v. 6. 11. 1984 (GV. NW. S. 663), Art. 13 RBG 87 NW. v. 6. 10. 1987 (GV. NW. S. 342), Art. III d. Gesetzes v. 30. 4. 1991 (GV. NW. S. 214), Art. III d. Gesetzes zur Regelung der Zuweisung des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden u. Gemeindeverbände u. zur Regelung des interkommunalen Ausgleichs der finanziellen Beteiligung der Gemeinden am Solidarbeitrag zur Deutschen Einheit im Haushaltsjahr 1993 u. zur Änderung anderer Vorschriften v. 16. 12. 1992 (GV. NW. S. 561), Art. III d. Gesetzes v. 18. 12. 1996 (GV. NW. S. 586), Art. II d. Gesetzes zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes v. 12.5.1998 (GV. NW. S. 384), Art. III d. Gesetzes v. 24.11.1998 (GV. NRW. S. 666), Artikel 6 d. 1. ModernG NRW v. 15.06.1999 (GV. NRW. S. 386), 17.12.1999 (GV. NRW. S. 718), Artikel 74 d. EuroAnpG NRW v. 25.9.2001 (GV. NRW. S. 708); geändert durch Art. 2 d. Gesetzes v. 4.5.2004 (GV. NRW. S. 228), in Kraft getreten am 20. Mai 2004; Artikel 168 des Zweiten Befristungsgesetzes vom 5.4.2005 (GV. NRW. S. 274), in Kraft getreten am 28. April 2005; VO v. 28.4.2005 (GV. NRW. S. 488), in Kraft getreten am 19. Mai 2005; Artikel X des Gesetzes vom 9. Oktober 2007 (GV. NRW. S. 380), in Kraft getreten am 17. Oktober 2007; Artikel II d. Gesetzes v. 11.12.2007 (GV. NRW. 2008 S. 8); in Kraft getreten am 8. Januar 2008; Gesetz zur Abschaffung der Jagdsteuer vom 30. Juni 2009 (GV. NRW. S. 394), in Kraft getreten am 18. Juli 2009; Gesetz vom 13. Dezember 2011 (GV. NRW. S. 687), in Kraft getreten am 21. Dezember 2011; Artikel 5 des Gesetzes vom 12. Mai 2015 (GV. NRW. S. 448), in Kraft getreten am 28. Mai 2015; Artikel 3 des Gesetzes vom 25. Juni 2015 (GV. NRW. S. 496), in Kraft getreten am 4. Juli 2015; Artikel 2 des Gesetzes vom 8. September 2015 (GV. NRW. S. 666), in Kraft getreten am 1. November 2015, Artikel 2 des Gesetzes vom 15. Dezember 2016 (GV. NRW. S. 1150), in Kraft getreten am 28. Dezember 2016; Artikel 19 des Gesetzes vom 23. Januar 2018 (GV. NRW. S. 90), in Kraft getreten am 2. Februar 2018; Gesetz vom 19. Dezember 2019 (GV. NRW. S. 1029), in Kraft getreten am 1. Januar 2020.

Fn 2 § 2 zuletzt geändert und § 25 geändert durch Artikel 19 des Gesetzes vom 23. Januar 2018 (GV. NRW. S. 90), in Kraft getreten am 2. Februar 2018.

Fn 3 § 3 zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 25. Juni 2015 (GV. NRW. S. 496), in Kraft getreten am 4. Juli 2015.

Fn 4 § 5 zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. Dezember 2011 (GV. NRW. S. 687), in Kraft getreten am 21. Dezember 2011.

Geltende Gesetze und Verordnungen (SGV. NRW.) mit Stand vom 7.8.2020

Kommunalabgabengesetz für das Land
Nordrhein-Westfalen (KAG) vom
21.10.1969

§ 8a (Fn 19)**Ergänzende Vorschriften für die Durchführung von Straßenausbaumaßnahmen und über die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen**

- (1) Die Gemeinde hat ein gemeindliches Straßen- und Wegekonzept zu erstellen, welches vorhabenbezogen zu berücksichtigen hat, wann technisch, rechtlich und wirtschaftlich sinnvoll Straßenunterhaltungsmaßnahmen möglich sind und wann beitragspflichtige Straßenausbaumaßnahmen an langfristig notwendigen kommunalen Straßen erforderlich werden können. Das Straßen- und Wegekonzept ist über den Zeitraum der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung der Gemeinde oder des Gemeindeverbandes anzulegen und bei Bedarf, mindestens jedoch alle zwei Jahre, fortzuschreiben. Das Straßen- und Wegekonzept wird von der kommunalen Vertretung beraten und beschlossen.
- (2) Das für Kommunales zuständige Ministerium gibt durch Verwaltungsvorschrift ein Muster für das Straßen- und Wegekonzept nach Absatz 1 im Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen bekannt. Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind verpflichtet, dieses Muster zu verwenden. Sofern die Gemeinde oder der Gemeindeverband von dem Muster abweichen möchte, ist dies im Straßen- und Wegekonzept darzulegen und zu begründen.
- (3) Soweit im Straßen- und Wegekonzept nach Absatz 1 beitragspflichtige Straßenausbaumaßnahmen enthalten sind, ist die Gemeinde oder der Gemeindeverband verpflichtet, frühzeitig eine Versammlung der von dem Vorhaben betroffenen Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer (verbindliche Anliegerversammlung) durchzuführen. Ihnen sind die rechtlichen, technischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten vorzustellen. Sofern sich die Straßenausbaumaßnahme konkretisiert, sind zusätzlich Alternativen zum vorgesehenen Ausbaustandard und zu dem sich daraus ergebenden beitragspflichtigen Aufwand in der verbindlichen Anliegerversammlung mit den betroffenen Grundstückseigentümerinnen und -eigentümern zu erörtern. Über das Ergebnis der verbindlichen Anliegerversammlung ist die Vertretung der Gemeinde oder des Gemeindeverbandes vor Beschlussfassung über die Durchführung einer Straßenausbaumaßnahme zu informieren.
- (4) Ausnahmsweise kann von der Durchführung einer verbindlichen Anliegerversammlung nach Absatz 3 abgesehen werden, wenn es sich um eine nur geringfügige Straßenausbaumaßnahme handelt. In diesem Fall kann die verbindliche Anliegerversammlung durch Beschluss der kommunalen Vertretung durch ein anderes Beteiligungsverfahren ersetzt werden. Die Rechtmäßigkeit des Beitragsbescheides bleibt von der Erfüllung der Pflicht zur Durchführung einer Anliegerversammlung nach Absatz 3 oder eines anderen Beteiligungsverfahrens unberührt.
- (5) Die Satzung der Gemeinde oder des Gemeindeverbandes kann unter Berücksichtigung von § 8 Absatz 6 Beitragsermäßigungen für Eckgrundstücke vorsehen. Die Festlegung einer satzungsrechtlichen Tiefenbegrenzung ist zulässig.
- (6) Bei Straßenausbaubeiträgen gemäß § 8 Absatz 2 soll auf Antrag eine Zahlung in höchstens zwanzig Jahresraten eingeräumt werden. Der jeweilige Restbetrag ist jährlich mit 2 Prozentpunkten über dem zu Beginn des Jahres geltenden Basiszinssatz nach § 247 des Bürgerlichen Gesetzbuches, jedoch mit mindestens 1 Prozent, zu verzinsen. Die Zahlungserleichterung kann auch in Form einer

Verrentung der Beitragsschuld gewährt werden, die in höchstens zwanzig Jahresleistungen zu entrichten und deren jeweiliger Restbetrag entsprechend Satz 2 zu verzinsen ist. § 135 Absatz 3 Satz 4 Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634) gilt entsprechend. Eine Tilgung des Restbetrages ist am Ende jeden Jahres möglich. Die Satzung der Gemeinde oder des Gemeindeverbandes kann hierzu Näheres bestimmen.

(7) Straßenausbaubeiträge gemäß § 8 Absatz 2 sollen für ein beitragspflichtiges Grundstück auf Antrag ohne Festsetzung von Fälligkeiten ganz oder teilweise gestundet werden, wenn die Zahlung des Beitrages für die beitragspflichtige Person eine erhebliche Härte bedeutet. Das gilt insbesondere für eine beitragspflichtige Person, die über ein Einkommen verfügt, das die Bedarfsgrenze der Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch - Sozialhilfe - (Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Dezember 2003, BGBl. I S. 3022, 3023), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 8. Juli 2019 (BGBl. I S. 1029) geändert worden ist, um nicht mehr als 20 Prozent des maßgebenden Regelsatzes übersteigt und kein anderes Vermögen vorhanden ist, das die Zahlung von Beiträgen zumutbar macht. Für die Höhe der Verzinsung des so gestundeten Betrages gilt Absatz 6 Satz 2 entsprechend. Auf die Zinsen kann ganz oder teilweise verzichtet werden, wenn ihre Erhebung nach Lage des einzelnen Falls unbillig wäre.

(8) Die nach diesem Gesetz anwendbaren weitergehenden Billigkeitsregelungen der Abgabenordnung bleiben unberührt.

Fußnoten :

- Fn 1 GV. NW. 1969 S. 712, geändert durch Art. XI AnpG. NW. v. 16. 12. 1969 (GV. NW. 1970 S. 22), Gesetz v. 16. 6. 1970 (GV. NW. S. 437), 23. 11. 1971 (GV. NW. S. 359), 30. 1. 1973 (GV. NW. S. 60), Art. NRWII 2. AnpG. NW. v. 3. 12. 1974 (GV. NW. S. 1504), § 19 KOG v. 8. 1. 1975 (GV. NW. S. 12), Art. 7 AOAnpG v. 21. 12. 1976 (GV. NW. S. 473), Art. V d. Gesetzes v. 27. 6. 1978 (GV. NW. S. 268), Art. 10 d. Gesetzes zur Beschränkung landesrechtlicher Bußgeldvorschriften v. 6. 11. 1984 (GV. NW. S. 663), Art. 13 RBG 87 NW. v. 6. 10. 1987 (GV. NW. S. 342), Art. III d. Gesetzes v. 30. 4. 1991 (GV. NW. S. 214), Art. III d. Gesetzes zur Regelung der Zuweisung des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden u. Gemeindeverbände u. zur Regelung des interkommunalen Ausgleichs der finanziellen Beteiligung der Gemeinden am Solidarbeitrag zur Deutschen Einheit im Haushaltsjahr 1993 u. zur Änderung anderer Vorschriften v. 16. 12. 1992 (GV. NW. S. 561), Art. III d. Gesetzes v. 18. 12. 1996 (GV. NW. S. 586), Art. II d. Gesetzes zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes v. 12.5.1998 (GV. NW. S. 384), Art. III d. Gesetzes v. 24.11.1998 (GV. NRW. S. 666), Artikel 6 d. 1. ModernG NRW v. 15.06.1999 (GV. NRW. S. 386), 17.12.1999 (GV. NRW. S. 718), Artikel 74 d. EuroAnpG NRW v. 25.9.2001 (GV. NRW. S. 708); geändert durch Art. 2 d. Gesetzes v. 4.5.2004 (GV. NRW. S. 228), in Kraft getreten am 20. Mai 2004; Artikel 168 des Zweiten Befristungsgesetzes vom 5.4.2005 (GV. NRW. S. 274), in Kraft getreten am 28. April 2005; VO v. 28.4.2005 (GV. NRW. S. 488), in Kraft getreten am 19. Mai 2005; Artikel X des Gesetzes vom 9. Oktober 2007 (GV. NRW. S. 380), in Kraft getreten am 17. Oktober 2007; Artikel II d. Gesetzes v. 11.12.2007 (GV. NRW. 2008 S. 8); in Kraft getreten am 8. Januar 2008; Gesetz zur Abschaffung der Jagdsteuer vom 30. Juni 2009 (GV. NRW. S. 394), in Kraft getreten am 18. Juli 2009; Gesetz vom 13. Dezember 2011 (GV. NRW. S. 687), in Kraft getreten am 21. Dezember 2011; Artikel 5 des Gesetzes vom 12. Mai 2015 (GV. NRW. S. 448), in Kraft getreten am 28. Mai 2015; Artikel 3 des Gesetzes vom 25. Juni 2015 (GV. NRW. S. 496), in Kraft getreten am 4. Juli 2015; Artikel 2 des Gesetzes vom 8. September 2015 (GV. NRW. S. 666), in Kraft getreten am 1. November 2015, Artikel 2 des Gesetzes vom 15. Dezember 2016 (GV. NRW. S. 1150), in Kraft getreten am 28.

Kommunale Steuer-Zeitschrift

Zeitschrift für das gesamte Gemeindeabgabewesen

69. Jahrgang | Juli 2020 | Heft 7

Die Modernisierung des Straßenausbaubeitragsrechts in Nordrhein-Westfalen

Von Prof. Dr. Hans-Joachim Driehaus, Berlin^{*)}

I. Einführung

In den Jahren 2018/2019 ist über die Bundesrepublik Deutschland eine Welle mit dem Ziel einer Abschaffung des Straßenausbaubeitrags „geschwappt“. Die Landesgesetzgeber haben unterschiedlich auf diese Welle reagiert. Eine Gruppe von Ländern hat mit verfassungsrechtlich bedenklichen Abschaffungsgesetzen¹⁾ dem entsprechenden Druck (vor Landtags- bzw. Kommunalwahlen) stattgegeben. Eine zweite Gruppe hat zwar nicht den Straßenausbaubeitrag als solchen, sondern – unter gleichzeitiger Änderung der Einnahmebeschaffungsgrundsätze in den Gemeindeordnungen – die Pflicht zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen abgeschafft, d. h. den Gemeinden überlassen, selbst darüber zu befinden, ob auf ihrem Hoheitsgebiet weiterhin Straßenausbaubeiträge erhoben werden sollen. Eine dritte Gruppe schließlich hat sich dafür entschieden, an der Beitragserhebungspflicht festzuhalten, das Straßenausbaubeitragsrecht aber zu modernisieren. Zu dieser dritten Gruppe gehört das Land Nordrhein-Westfalen. Der dortige Gesetzgeber hat durch Gesetz vom 19. 12. 2019²⁾ in den neu in das Kommunalabgabengesetz eingefügten § 8a Maßnahmen aufgenommen, die er für erforderlich hielt, um „ein modernes Straßenausbaubeitragsrecht“³⁾ zu schaffen. Ergänzt hat er diese Maßnahmen dadurch, dass er Mittel zur Bedienung eines landeseigenen Förderprogramms mit dem Haushaltsgesetz 2020 vom 19. 12. 2019⁴⁾ beschlossen hat.

Die Modernisierung des Straßenausbaubeitragsrechts in Nordrhein-Westfalen erfolgt in drei rechtslogisch aufeinanderfolgenden Schritten: In einem ersten Schritt geht es um Maßnahmen zur Durchführung des Straßenbaus; mit ihnen sollen ein transparentes gemeindliches⁵⁾ Stra-

ßen- und Wegekonzert geschaffen und durch Anliegerversammlungen die potenziellen Beitragspflichtigen in Überlegungen zu anstehenden Straßenausbaubarbeiten eingebunden werden. Die Beitragspflichtigen werden in einem zweiten Schritt dadurch ganz erheblich entlastet, dass das Land die Hälfte des umlagefähigen Aufwands für jede beitragsfähige Ausbaumaßnahme übernimmt. Durch besondere Vorschriften schließlich soll eine wirtschaftliche Überforderung der Beitragspflichtigen vermieden werden, bei denen die Begleichung selbst des durch die Förderung des Landes reduzierten Beitrags finanzielle Schwierigkeiten begründen kann.

II. Bestimmungen zur Durchführung des Straßenbaus

Ziel der in § 8a Abs. 1 bis 4 KAG NRW enthaltenen Bestimmungen ist es, durch die Erstellung eines transparenten gemeindlichen Straßen- und Wegekonzerts sowie die Einführung einer verpflichtenden Anliegerversammlung im Vorfeld von möglichen beitragsfähigen Straßenausbaumaßnahmen eine frühzeitige Information und eine Mitwirkungsmöglichkeit für die Anlieger bei der Ausgestaltung von beitragsfähigen Straßenausbaumaßnahmen zu schaffen, um auf diese Weise Akzeptanzprobleme zu vermeiden. Ob und in welchem Umfang das angestrebte Ziel erreicht werden wird, lässt sich erst aufgrund von Erkenntnissen aus der Praxis beurteilen. Vorab aber ist festzuhalten: Die beiden hier angesprochenen Maßnahmen stehen in keinem unmittelbaren rechtlichen Zusammenhang mit der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen in dem Sinne, dass die Rechtmäßigkeit einer Beitragserhebung dem Grunde und der Höhe nach abhängig wäre von der Erfüllung der insoweit gestellten Anforderungen. Das macht für Anliegerversammlungen § 8a Abs. 4 Satz 3 KAG NRW unmissverständlich deutlich, indem er ausdrücklich betont, „die Rechtmäßigkeit des Beitragsbescheids bleibt von der Pflicht zur Durchführung einer Anliegerversammlung oder eines anderen Beteiligungsverfahrens unberührt.“ Im Ergebnis nichts anderes gilt mit Blick auf ein gemeindliches Straßen- und Wegekonzert, das seinerseits Grundlage für die Anliegerversammlung ist. Allerdings können – und darauf sei bereits an dieser Stelle hingewiesen – nach dem 1. 1. 2021 beschlossene beitragsfähige Straßenausbaumaßnahmen nur dann

*) Der Autor ist Rechtsanwalt und Wirtschaftsmediator sowie freier Mitarbeiter des vhw-Bundesverbandes für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.; er war zuvor von 1997 bis 2005 Vorsitzender Richter am Bundesverwaltungsgericht.

1) Siehe dazu Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 8 Rn. 8k ff.

2) GV. NRW. S. 1029.

3) Vgl. LT-Drs. 17/7547, S. 2.

4) GV. NRW. S. 1032.

5) Hier und im Folgenden werden aus Gründen der Vereinfachung andere in Betracht kommende Gebietskörperschaften vernachlässigt, es wird also jeweils einzig auf Gemeinden abgestellt.

nach Maßgabe des eingangs erwähnten landeseigenen Förderprogramms subventioniert werden, wenn sie auf der Basis eines vom zuständigen kommunalen Gremium verabschiedeten Straßen- und Wegekonzepts durchgeführt werden. Diese Einschränkung gilt folglich nicht für Maßnahmen, die vor diesem Stichtag beschlossen worden sind.

1. Straßen- und Wegekonzept

§ 8a Abs. 1 Satz 1 KAG NRW verpflichtet die Gemeinde, ein eigenes Straßen- und Wegekonzept zu erstellen, „welches vorhabenbezogen zu berücksichtigen hat, wann technisch, rechtlich und wirtschaftlich sinnvoll Straßenunterhaltungsmaßnahmen möglich sind und wann beitragspflichtige Straßenausbaumaßnahmen an langfristig notwendigen kommunalen Straßen erforderlich werden können“. Danach muss das Straßen- und Wegekonzept zwei Gruppen von kommunalen Straßen aufführen, nämlich zum einen die Gruppe der Straßen, die nach Ansicht der Gemeinde in absehbarer Zeit voraussichtlich (lediglich) beitragsfreie Unterhaltungsmaßnahmen erfordern (geplante Straßenunterhaltungsmaßnahmen), und zum anderen die Gruppe der Straßen, an denen bzw. an deren einzelnen Abschnitten nach Einschätzung der Gemeinde in absehbarer Zeit beitragsfähige Straßenausbaumaßnahmen angezeigt sind. Dementsprechend sieht das Muster des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung in der Verwaltungsvorschrift vom 23. 3. 2020⁶⁾ zwei Tabellen vor, in denen die beabsichtigten Unterhaltungsmaßnahmen einerseits und die beitragsfähigen Straßenausbaumaßnahmen andererseits einzutragen sind. Für die Straßen beider Gruppen ist anzugeben, welche Maßnahmen jeweils geplant sind und in welchem Jahr (etwa) die Planung umgesetzt werden wird.

Das Straßen- und Wegekonzept ist gem. § 8a Abs. 1 Satz 2 KAG NRW über den Zeitraum der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung der Gemeinde (§ 84 GO NRW), d.h. über einen fünfjährigen Zeitraum anzulegen und bei Bedarf, mindestens jedoch alle zwei Jahre, fortzuschreiben. Es soll sowohl für die Vertretung der Gemeinde eine fundierte Grundlage für künftige Entscheidungen zur Mittelbereitstellung als auch für die Bürgerinnen und Bürger eine transparente Informationsgrundlage für künftige Straßenbaumaßnahmen sein.⁷⁾

Für die Entscheidung darüber, welche Straße in welche der beiden Tabellen einzutragen ist, steht der Gemeinde ein Einschätzungsspielraum zu. § 8a Abs. 1 Satz 3 KAG NRW verlangt insoweit ausdrücklich eine Beratung und Beschlussfassung der kommunalen Vertretung. Dadurch wird zwar eine Übertragung dieses Vorgangs auf Hauptverwaltungsbeamtinnen und -beamte (§ 41 Abs. 2 Satz 1 Alt. 2 GO NRW) ausgeschlossen, nicht aber auch eine Übertragung auf Ausschüsse (§ 41 Abs. 2 Satz 1 Alt. 1 GO NRW).

Das Straßen- und Wegekonzept beinhaltet keine Vorentscheidungen für bestimmte Straßenausbaumaßnahmen; es stellt vielmehr ein Handlungskonzept im Sinne einer Aufstellung möglicher prioritärer beitragsfähiger Straßenausbaumaßnahmen dar und ist nach § 8a Abs. 3 Satz 1 KAG NRW Grundlage für die verbindliche Anlie-

gerversammlung. Aus diesem Konzept ergibt sich in Höhe der für die Durchführung der eingesetzten Maßnahmen geschätzten Kosten ein Ansatz für den Haushaltsplan, um der Haushaltsklarheit und -wahrheit Rechnung zu tragen (Veranschlagung in einer Summe). Sofern einzelne Maßnahmen bereits hinreichend konkretisiert sind, erfolgt eine Einzelveranschlagung.⁸⁾

Um das Ziel des Straßen- und Wegekonzepts kommunenübergreifend zu erreichen, gibt das für Kommunales zuständige Ministerium gem. § 8a Abs. 2 Satz 1 KAG NRW das bereits angesprochene Muster für ein solches Konzept im Ministerialblatt NRW bekannt. Die Gemeinden sind grundsätzlich zur Verwendung des Musters verpflichtet (§ 8a Abs. 2 Satz 2 KAG NRW). Sofern sie von diesem Muster abweichen wollen, müssen sie dies im Straßen- und Wegekonzept darlegen und begründen (§ 8a Abs. 2 Satz 3 NRW). Das ermöglicht Gemeinden, die bereits über von der kommunalen Vertretung beratene und beschlossene, transparente Darstellungen von straßen- und wegebezogenen Maßnahmen verfügen, ihre Form und Darstellung des Inhalts beizubehalten bzw. anzupassen.

2. Verbindliche Anliegerversammlung

Wenn und soweit im Straßen- und Wegekonzept beitragsfähige Straßenausbaumaßnahmen enthalten sind, ist die Gemeinde nach § 8a Abs. 3 Satz 1 KAG NRW verpflichtet, frühzeitig eine Versammlung der von dem Vorhaben betroffenen Eigentümer – und ggf. an ihrer Stelle der betroffenen Erbbauberechtigten – durchzuführen und ihnen die rechtlichen, technischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten vorzustellen (verbindliche Anliegerversammlung). Sofern sich eine solche Ausbaumaßnahme bereits konkretisiert, sind zusätzlich Alternativen zum vorgesehenen Ausbaustandard und zu dem sich dadurch ergebenden beitragsfähigen Aufwand in der Anliegerversammlung mit den potenziellen Beitragspflichtigen zu erörtern. Damit sollen sie frühzeitig in den Planungsprozess eingebunden und ihnen die Möglichkeit eröffnet werden, auf die geplanten Maßnahmen und damit die Höhe des voraussichtlichen beitragsfähigen Aufwands entscheidend Einfluss zu nehmen.

Über das Ergebnis der Anliegerversammlung ist die zuständige kommunale Vertretung vor der Beschlussfassung über die Durchführung einer beitragsfähigen Ausbaumaßnahme zu informieren (§ 8a Abs. 3 Satz 4 KAG NRW). Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass die kommunale Vertretung im Lichte der durchgeführten Anliegerversammlung beraten und darauf aufbauend Entscheidungen über die Durchführung einer beitragsfähigen Ausbaumaßnahme treffen kann.

Bei geringfügigen beitragsfähigen Straßenausbaumaßnahmen kann gem. § 8a Abs. 4 KAG NRW von der Durchführung einer Anliegerversammlung ausnahmsweise abgesehen und aufgrund eines Beschlusses der zuständigen kommunalen Vertretung durch ein anderes Beteiligungsverfahren wie z.B. ein schriftliches Anhörungsverfahren (auch unter Berücksichtigung elektronischer Hilfsmittel) ersetzt werden. Bei dem Merkmal „geringfügig“ handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, für dessen Auslegung den Gemeinden ein

6) MBl. S. 168.

7) Siehe LT-Drs. 17/7547, S. 2.

8) Vgl. LT-Drs. 17/7547, S. 15.

Einschätzungsspielraum zusteht. Insoweit wird es sich um Vorhaben handeln, denen vom Umfang der Maßnahme her und/oder von dem durch sie ausgelösten beitragsfähigen Aufwand keine besondere Bedeutung zukommt. Dabei ist jedoch auch die Größe der jeweiligen Kommune in Rechnung zu stellen. Denn beispielsweise kann eine Maßnahme in einer Größenordnung von 100.000 Euro im städtischen Raum einer anderen Beurteilung durch die kommunale Vertretung unterliegen als im kleinstädtischen und ländlichen Raum.

III. Regelungen zur Halbierung des umlagefähigen Aufwands

Das landeseigene Förderprogramm ist im Einzelplan 08 des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung festgeschrieben und mit dem am 1. 1. 2020 in Kraft getretenen Haushaltsgesetz 2020 beschlossen worden. Nach Maßgabe der Förderrichtlinie Straßenausbaubeiträge (im Folgenden: Richtlinie) vom 23. 3. 2020⁹⁾ übernimmt das Land die Hälfte der auf die Beitragspflichtigen entfallenden Straßenausbaubeiträge. Die Zuweisung der jeweiligen Fördermittel erfolgt auf deren Antrag hin an die Gemeinden; diese Mittel sind zweckgebunden zur anteiligen Deckung des für eine beitragsfähige Straßenausbaumaßnahme entstandenen umlagefähigen Aufwands einzusetzen. Der umlagefähige Aufwand ist der nach den Einzelbestimmungen des § 8 KAG NRW auf die Beitragspflichtigen umzulegende Aufwand. Er wird errechnet dadurch, dass vom beitragsfähigen Aufwand für z. B. die Verbesserung oder Erweiterung einer beitragsfähigen Verkehrsanlage der in der örtlichen Beitragssatzung für diese Anlage festgesetzte Gemeindeanteil abgezogen wird; beitragsfähiger Aufwand minus Gemeindeanteil ergibt mithin den umlagefähigen Aufwand. Das Förderprogramm des Landes führt dazu, dass die von den Beitragspflichtigen nach dieser Beitragssatzung zu erhebenden Beiträge auf der Grundlage des um die Hälfte geminderten umlagefähigen Aufwands zu ermitteln sind; die Beitragssatzung muss dazu nicht geändert werden. In dem jeweiligen Beitragsbescheid ist auf die Förderung durch das Land und deren Höhe im Einzelfall hinzuweisen (Richtlinie Nr. 6.2.2 Abs. 5). Die Förderung wird der Gemeinde selbst dann gewährt, wenn die dazu erforderliche Zuweisung den Betrag von 12.000 Euro nicht erreicht (Richtlinie Nr. 5.1 Abs. 2), z. B. weil es sich um eine preiswerte Straßenausbaumaßnahme handelt.

Grundsätzlich kommt eine Förderung nur in Betracht für den abschließend feststehenden umlagefähigen Aufwand der einzelnen beitragsfähigen Straßenausbaumaßnahme, er ist Gegenstand der Förderung. Wenn der „Gesamtaufwand der Maßnahme nach der vorliegenden Schlussrechnung“ (Richtlinie Nr. 4.1 Satz 2) feststeht, kann der Zuwendungsantrag bei der NRW.BANK mit dem der Richtlinie als Anlage A beigefügten Antragsmuster – unter Aufteilung des Gesamtaufwands in Gemeindeanteil und umlagefähigen Aufwand – gestellt werden, sofern die übrigen in Nr. 4 der Richtlinie genannten Voraussetzungen vorliegen. Ausnahmsweise soll eine Förderung auch aufgrund eines vorläufig ermittelten Aufwands gewährt werden können, z. B. „wenn ohne eine vorläufige Beitragserhebung eine Festsetzungsverjährung eintreten würde“ (Richtlinie Nr. 4.1 Satz 3). Allerdings ist

zweifelhaft, ob eine Fallgestaltung der damit angesprochenen Art im Straßenausbaubeitragsrecht vorkommen kann. Da in diesem Rechtsgebiet – ebenso wie im Erschließungsbeitragsrecht – die (sachlichen) Beitragspflichten nach Abnahme der im Bauprogramm ausgewiesenen Arbeiten und mit Eingang der letzten Unternehmerrechnung entstehen und folglich erst in diesem Zeitpunkt der Lauf der Frist für die Festsetzungsverjährung beginnen kann,¹⁰⁾ ist im Straßenbaubeitragsrecht regelmäßig kein Raum für eine vorläufige Beitragserhebung nach § 165 AO.

In Nr. 4.4 der Richtlinie sind die zentralen Voraussetzungen für eine Förderung genannt. Danach ist der umlagefähige Aufwand einer beitragsfähigen Straßenausbaumaßnahme nur dann förderungsfähig, wenn – erstens – die Beiträge noch nicht durch Beitragsbescheide bestandskräftig festgesetzt worden sind und – zweitens – die solchen Bescheiden zugrundeliegende Straßenausbaumaßnahme vom Rat (bzw. einem anderen zuständigen Organ oder Gremium) „ab dem 1. 1. 2018 beschlossen wurde oder in Ermangelung eines gesonderten Beschlusses erstmals im Haushalt des Jahres 2018 stehen“ (Richtlinie Nr. 4.4 Satz 1). Diese zweite Voraussetzung hebt nicht – wie sonst im Beitragsrecht weitgehend üblich (vgl. z. B. § 8 Abs. 8 KAG NRW) – auf den Zeitpunkt des Beginns der beitragsfähigen Ausbaumaßnahme ab, sondern alternativ auf einen nach dem 1. 1. 2018 gefassten Ausbaubeschluss oder die Etatisierung im Haushalt des Jahres 2018. Nr. 4.4 Satz 2 der Richtlinie dehnt die Förderungsfähigkeit (über beitragsfähige Anlagen hinaus) auf Abschnitte von beitragsfähigen Anlagen aus. Insoweit ist eine Förderungsfähigkeit anzunehmen, soweit Beiträge für den beitragsfähigen Ausbau eines Abschnitts noch nicht bestandskräftig festgesetzt worden sind „und die dem Abschnitt zugrundeliegende Baumaßnahme vom Rat ab dem 1. 1. 2018 beschlossen wurde“.

Nr. 4.4 Sätze 1 und 2 der Richtlinie stellen mit ihrer jeweils ersten Voraussetzung auf den Eintritt der Bestandskraft des einen Beitrag festsetzenden Bescheids ab, ohne jedoch deutlich zu machen, welcher Zeitpunkt insoweit maßgebend sein soll, d. h. bis zu welchem Zeitpunkt der Eintritt der Bestandskraft noch förderungsrechtlich unschädlich ist. In Betracht kommt dafür – wie auch sonst in diesem Zusammenhang – der 1. 1. 2018, ferner der Zeitpunkt des Inkrafttretens des § 8a KAG NRW (1. 1. 2020) bzw. der Richtlinie (2. 1. 2020 – vgl. Richtlinie Nr. 7), oder der Zeitpunkt, in dem von der Gemeinde der Antrag auf Gewährung einer Zuwendung gestellt wird. Abzuheben sein dürfte auf den letzteren Zeitpunkt. Dafür spricht zum einen, dass ein solcher Antrag gem. Nr. 6.1 der Richtlinie erst gestellt werden darf, wenn die in Nr. 4 dieser Richtlinie genannten Voraussetzungen vorliegen, somit das Vorliegen dieser Voraussetzungen auf den Zeitpunkt der Antragstellung bezogen ist. Zum anderen spricht für diesen (späteren) Zeitpunkt, dass anderenfalls der Kreis der förderfähigen Ausbaumaßnahmen ohne Not eingeschränkt sein könnte.

Die Fördermittel werden je Straßenausbaumaßnahme bewilligt. Zuständige Bewilligungsbehörde ist die NRW.BANK. Sie bewilligt die Förderung auf der Basis des der Richtlinie als Anlage B beigefügten Bescheidmusters. Die Gemeinde als Zuwendungsempfängerin hat der Bewilli-

9) MBl. S. 203.

10) Vgl. dazu Arndt, Straßenbaubeiträge, § 11 Rn. 11 ff.

gungsbehörde zu gegebener Zeit einen Verwendungsnachweis vorzulegen, für den sie das der Richtlinie als Anlage C angefügte Muster zu nutzen hat (Richtlinie Nr. 6.3 Abs. 1). Ergibt sich bei dieser sozusagen Schlussrechnung, dass die Gemeinde eine Zuwendung erhalten hat, die der Höhe nach den ihr zustehenden Betrag übersteigt, verzichtet das Land bei Rückforderungen auf eine Verzinsung (Richtlinie Nr. 5.2). Der Förderungszweck ist mit Blick auf die geförderte Maßnahme grundsätzlich erfüllt mit Bestandskraft aller Beitragsbescheide, mit denen die (durch die Förderung reduzierten) Straßenausbaubeiträge erhoben worden sind (Richtlinie Nr. 6.3 Abs. 2).

IV. Vorschriften zur Vermeidung einer wirtschaftlichen Überforderung der Beitragspflichtigen

Die Beitragspflichtigen werden durch die zuvor behandelte Halbierung des umlagefähigen Aufwands erheblich entlastet. Gleichwohl ist nicht auszuschließen, dass die Einziehung selbst der reduzierten Straßenausbaubeiträge zu einer wirtschaftlichen Überforderung einzelner Beitragspflichtiger führen kann. Deshalb hat der Gesetzgeber in § 8a Abs. 5 bis 8 KAG NRW mehrere Vorschriften erlassen, die eine solche Überforderung möglichst vermeiden sollen. Gemäß § 26 Abs. 2 KAG NRW ist § 8a Abs. 6 und 7 KAG NRW auch auf bis zum 1. 1. 2020 bereits abgeschlossene Beitragserhebungsverfahren anzuwenden, sofern bis zu diesem Zeitpunkt noch keine Beiträge vereinnahmt worden sind.

Die letztlich als Billigkeitsregelungen zu qualifizierenden Bestimmungen des § 8a Abs. 5 bis 8 KAG NRW stellen zwar ihrem Wortlaut nach nur auf Straßenausbaubeiträge ab, gelten aber auch für Vorausleistungen i. S. d. § 8 Abs. 8 KAG NRW. Denn eine Vorausleistung ist in der Sache eine vorgezogene Beitragsleistung und ruht – wie der Straßenausbaubeitrag selbst – gem. § 8 Abs. 9 KAG NRW auf dem Grundstück bzw. – sofern das Grundstück mit einem Erbbaurecht belastet ist – auf dem Erbbaurecht.¹¹⁾ Da es sich bei diesen Vorschriften um weitergehende landesrechtliche Billigkeitsregelungen i. S. d. § 135 Abs. 6 BauGB handelt, sind sie auch im Erschließungsbeitragsrecht anwendbar.

1. Eckermäßigung und Tiefenbegrenzung

Gemäß § 8a Abs. 5 Satz 1 KAG NRW kann die Gemeinde in ihrer Straßenausbaubeitragssatzung „unter Berücksichtigung von § 8 Abs. 6“ KAG NRW, d. h. unter Berücksichtigung der Anordnung, die Beiträge nach den Vorteilen zu bemessen, und der Möglichkeit, Gruppen von Beitragspflichtigen mit annähernd gleichen Vorteilen zusammenzufassen, „Beitragsermäßigungen für Eckgrundstücke vorsehen“. Die Befugnis, eine solche Eckgrundstücksermäßigung in die Beitragssatzung aufzunehmen, entspricht der bisherigen Rechtslage, allerdings nur nach Maßgabe der dazu entwickelten Rechtsprechung.¹²⁾ Diese Rechtsprechung aufgreifend, wird die Zulässigkeit einer satzungsmäßigen Eckgrundstücksermäßigung nunmehr in § 8a Abs. 5 Satz 1 KAG NRW „klarstellend geregelt“.¹³⁾

Überdies wird in § 8a Abs. 5 Satz 2 KAG NRW geregelt, dass zur Reduzierung der für die Beitragshöhe u. a. maßgebenden Grundstücksgröße die Festlegung einer satzungsmäßigen Tiefenbegrenzung zulässig ist. Auch das entspricht der bisherigen Rechtslage. Allerdings hat es der Gesetzgeber versäumt, Hinweise zu geben für die Beantwortung der eigentlich interessanten Fragen – erstens – nach dem Anwendungsbereich einer solchen Satzungsregelung, – zweitens – nach der Methode zur richtigen Ermittlung der Tiefengrenze und – drittens – nach dem Verhältnis zwischen einer satzungsmäßigen Tiefengrenze und der in einer Satzung nach § 34 Abs. 4 BauGB gezogenen Grenze.¹⁴⁾

2. Ratenzahlung und Verrentung

§ 8a Abs. 6 KAG NRW verhält sich zu zwei Formen einer Zahlungserleichterung, die alternativ gleichsam voraussetzungslos, d. h. ohne materiell-rechtliche Voraussetzungen für eine Schonung der Beitragspflichtigen in Betracht kommen. Bei ihnen handelt es sich zum einen um eine Ratenzahlung und zum anderen um eine Verrentung.

a) Ratenzahlung

Nach § 8a Abs. 6 Satz 1 KAG NRW soll Beitragspflichtigen auf Antrag „eine Zahlung in höchstens zwanzig Jahresraten eingeräumt werden“. Da Sollvorschriften grundsätzlich verpflichtenden Charakter haben, sind die Gemeinden gehalten, auf einen entsprechenden Antrag hin eine Ratenzahlung zu gewähren. Allerdings hat ihnen der Gesetzgeber für die Entscheidung über die Anzahl der Jahresraten einen Spielraum gelassen. Auf diese Weise ist es ihnen möglich, zu verhindern, dass beispielsweise ein Millionär erreichen kann, seine Straßenausbaubeitragspflicht in achtzehn oder zwanzig Jahresraten zu begleichen. In einem solchen Extremfall kann die Gemeinde die Anzahl der Jahresraten auf etwa zwei beschränken.

Durch eine Ratenzahlung wird die Fälligkeit von Teilen der Beitragsschuld hinausgeschoben. Bei ihr wird die Beitragsschuld durch ratenweise Teilzahlungen innerhalb des von der Gemeinde – typischerweise einvernehmlich mit dem Beitragspflichtigen – bestimmten Zeitraums abgetragen; dabei können für die Zahlung der Schuld unterschiedlich lange Fristen eingeräumt werden. Eine Rate setzt sich aus einem Tilgungsbetrag und Zinsen zusammen. Gemäß § 8a Abs. 6 Satz 2 KAG NRW ist der jeweilige Restbetrag jährlich mit 2 Prozentpunkten über dem zu Beginn des Jahres geltenden Basiszinssatz nach § 247 BGB, jedoch mit mindestens 1 Prozent zu verzinsen. Da der – halbjährig von der Deutschen Bundesbank veröffentlichte – Basiszinssatz schon seit mehreren Jahren bei etwa –0,9 liegt, beträgt der tatsächliche Zinssatz kaum mehr als 1 Prozent und entspricht damit ungefähr dem Mindestzinssatz.

Die Ratenzahlung ist eine besondere Art der Stundung; der die Ratenzahlung gewährende Bescheid ist ein – infolge der Notwendigkeit eines entsprechenden Antrags – mitwirkungsbedürftiger, begünstigender Verwaltungsakt.¹⁵⁾ Die Beitragsschuld ruht – durch ggfs. erfolgte

11) Vgl. Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 8 Rn. 124.

12) Vgl. zu dieser Rechtsprechung im Einzelnen Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 8 Rn. 481 ff.

13) LT-Drs. 17/7547, S. 17.

14) Siehe zur Tiefenbegrenzung im Einzelnen Arndt, Straßenausbaubeiträge, § 10 Rn. 44 ff., und Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 8 Rn. 411 ff.

15) OVG NRW, Urteil vom 29. 4. 1975 – III A 872/72 – KStZ 1975, 216 = ZMR 1977, 317.

Tilgungen reduziert – als öffentliche Last auf dem betreffenden Grundstück (§ 8 Abs. 9 KAG NRW). § 10 Abs. 1 Nr. 3 Halbsatz 1 ZVG ordnet Ansprüche auf Entrichtung öffentlicher Grundstückslasten dem 3. Rang zu und begründet damit einen Vorrang lediglich wegen der aus den letzten vier Jahren rückständigen Beträge; ältere Rückstände gehören danach in den 7. Rang. An diesem Rangverlust für die älteren Rückstände, der im Ergebnis regelmäßig zur Folge hat, dass die Gemeinde in einem Zwangsversteigerungsverfahren leer ausgeht, kann die Gewährung einer Ratenzahlung nichts ändern. Das führt auf die Frage, ob die Gemeinde für den Fall, dass sie mehr als vier Jahresraten bewilligen möchte, die Einräumung dieser Ratenzahlung – etwa durch Aufnahme einer entsprechenden Nebenbestimmung im Ratenzahlungsbescheid – davon abhängig machen darf, dass der zugrundeliegende Beitrag durch die Eintragung einer Grundschuld (Sicherungshypothek) gesichert wird. Das dürfte gem. § 120 Abs. 1 AO, der über § 12 Abs. 1 Nr. 3b KAG NRW im Straßenausbaubeitragsrecht entsprechend anwendbar ist, nur für Konstellationen zulässig sein, in denen das materielle Recht eine Ratenzahlung in das Ermessen der Gemeinde stellt oder eine solche Nebenbestimmung durch eine Rechtsvorschrift zugelassen ist. Beides trifft hier nicht zu. Weder steht – wie eingangs dargestellt – die Gewährung einer Ratenzahlung nach § 8a Abs. 6 KAG NRW im Ermessen der Gemeinde, noch lässt eine (besondere) Rechtsvorschrift eine derartige Nebenbestimmung zu. Allerdings können in den Ratenzahlungsbescheid gem. § 120 Abs. 2 AO sonstige Auflagen und Bedingungen aufgenommen werden. So kann bestimmt werden, dass der jeweilige Restbetrag bei Nichtzahlung einer Rate oder bei Veräußerung des Grundstücks sofort fällig wird. Letzteres rechtfertigt sich aus der Überlegung, dass in einem solchen Fall der Straßenausbaubeitrag regelmäßig aus dem Verkaufserlös beglichen werden kann.

Bei der Ratenzahlung – und Gleiches gilt bei der Verrentung – ist der Beitragspflichtige gem. § 8a Abs. 6 Satz 5 KAG NRW berechtigt, am Ende jedes Jahres den jeweiligen Restbetrag zu tilgen. Näheres dazu kann die Gemeinde nach § 8 Abs. 6 Satz 6 KAG NRW in der Satzung bestimmen. Entgegen dem durch die Gesetzesbegründung vermittelten Eindruck, diese „Satzungsermächtigung“ beziehe sich auf alle in § 8 Abs. 6 KAG NRW behandelten Einzelfragen, ist der Wortlaut des Satz 6 einzig auf die (jährliche) Tilgungsmöglichkeit des Satz 5 ausgerichtet. Denn er schließt sich unmittelbar an die Regelung in Satz 5 mit den Worten an, die Satzung „kann hierzu Näheres bestimmen“. Gleichwohl ist es sachangemessen anzunehmen, die Gemeinde könne in der Satzung auch andere mit der Gewährung der Ratenzahlung – und der Verrentung – zusammenhängende Fragen behandeln, also „beispielsweise Mindestwerte festlegen oder eine Staffelung für die Anzahl der zu gewährenden Jahresraten einführen“.¹⁶⁾

b) Verrentung

§ 8a Abs. 6 Satz 3 KAG NRW sieht vor, dass eine Zahlungserleichterung auch in Form einer Verrentung der Beitragsschuld gewährt werden kann, die in höchstens zwanzig Jahresleistungen zu entrichten ist und deren jeweiliger Restbetrag entsprechend § 8a Abs. 6 Satz 2 KAG NRW, d.h. wie bei der Ratenzahlung, zu verzinsen ist.

Wie schon der Wortlaut des § 8a Abs. 6 Satz 3 KAG NRW („kann“), aber insbesondere auch die Gesetzesbegründung deutlich macht, ist nach dem Willen des Gesetzgebers diese Vorschrift nicht vornehmlich auf den Beitragspflichtigen und seinen Antrag ausgerichtet, sondern auf die Kommunen und ihre Interessen. Denn in der Gesetzesbegründung heißt es ausdrücklich, mit einer Zahlungserleichterung in Form der Verrentung werde „den Kommunen das Recht eingeräumt, alternativ zur Ratenzahlung das aus der Erhebung“ von Erschließungsbeiträgen „bekannte System der Verrentung zu wählen“¹⁷⁾. Dementsprechend ordnet § 8a Abs. 6 Satz 4 KAG NRW an, § 135 Abs. 3 Satz 4 BauGB gelte entsprechend. Diese Tatsachen drängen die Erkenntnis auf, nach dem Willen des Gesetzgebers sei die Gemeinde selbst bei Vorliegen eines Antrags auf Gewährung einer Ratenzahlung ungeachtet der Soll-Regelung des § 8 Abs. 6 Satz 1 KAG NRW befugt, nach ihrem Ermessen entweder dem Antrag stattzugeben oder auf die Gewährung einer Verrentung auszuweichen. Als Grund für die Einräumung dieser Ausweichmöglichkeit wird in der Gesetzesbegründung die Annahme geäußert, „die Verrentung ermöglicht der Kommune eine längere Absicherung über die öffentliche Last als eine einfache langjährige Zahlungserleichterung“¹⁸⁾. Diese Annahme dürfte zwar als Begründung eher zweifelhaft sein. Doch ermöglicht eine Verrentung im Verhältnis zu einer Ratenzahlung für den Fall einer Einräumung von mehr als vier Jahresleistungen in der Tat eine für die Gemeinde günstigere Sicherung ihres Beitragsanspruchs:

Auszugehen ist davon, dass es sich bei der Verrentung um eine Umwandlung der Art und Weise der Zahlung handelt, d.h. um eine Änderung der Zahlungsmodalität, sodass die Rentenschuld eine Straßenausbaubeitragschuld bleibt und als solche weiterhin als öffentliche Last auf dem Grundstück ruht. Für die Beantwortung der Frage, für welchen Zeitraum der Beitragsanspruch der Gemeinde durch die öffentliche Last gesichert ist, ist zunächst auf den nach § 8a Abs. 6 Satz 4 KAG NRW entsprechend anzuwendenden § 135 Abs. 3 Satz 4 BauGB abzustellen. Nach dieser Bestimmung stehen die im Verrentungsbescheid festgesetzten „Jahresleistungen [...] wiederkehrenden Leistungen im Sinne des § 10 Abs. 1 Nr. 3“ ZVG gleich. Zwar zählen derartige Leistungen zu den an der dritten Rangstelle gesicherten Ansprüchen, doch genießen sie den durch § 10 Abs. 1 begründeten Vorrang nur „für die Rückstände aus den letzten zwei Jahren“ (§ 10 Abs. 1 Nr. 3 Halbsatz 2 ZVG). Deshalb kann sich die Gemeinde im Falle einer Zwangsversteigerung lediglich hinsichtlich des auf die letzten zwei Jahre entfallenden Teils ihres Beitragsanspruchs befriedigen und steht insoweit schlechter als bei einer Zahlungserleichterung in Form der Ratenzahlung.

Allerdings ist die Gemeinde – wie gesagt – nicht zur Gewährung einer Verrentung des Straßenausbaubeitrags verpflichtet, vielmehr steht die Einräumung dieser Zahlungserleichterung in ihrem Ermessen. In einer derartigen Konstellation steht § 120 Abs. 1 AO der Aufnahme einer Nebenbestimmung in den entsprechenden Bescheid nicht entgegen, eine Verrentung über zwei Jahre hinaus nur unter der Bedingung zu gewähren, dass eine Grundschuld

16) LT-Drs. 17/7547, S. 18.

17) LT-Drs. 17/7547, S. 17.

18) Ebd.

(Sicherungshypothek) eingetragen wird.¹⁹⁾ Auf diese Weise kann die Gemeinde ihren Beitragsanspruch über die gesamte Laufzeit der Verrentung dinglich sichern.

Der – schriftliche – Verrentungsbescheid muss die Laufzeit der Rente sowie den Zeitpunkt der Fälligkeit der Jahresleistungen – die nicht jeweils gleich hoch zu sein brauchen – angeben. In ihn kann ein Widerrufsvorbehalt oder eine auflösende Bedingung für den Fall der Veräußerung des Grundstücks aufgenommen werden. Die Festsetzung der Höhe des Zinssatzes – die nach dem Wortlaut des § 8a Abs. 6 Satz 3 KAG NRW nicht zwingend in dem Verrentungsbescheid enthalten sein muss – hat die Gemeinde durch Verwaltungsakt vorzunehmen, wobei sie an die Vorgabe des § 8a Abs. 6 Satz 2 KAG NRW gebunden ist.

3. Stundung

§ 8a Abs. 7 KAG NRW regelt die Stundung des Straßenausbaubeitrags im Falle einer wirtschaftlichen Bedürftigkeit; eine solche Stundung schiebt die Fälligkeit des Beitrags auf. Nach Satz 1 dieser Bestimmung sollen Straßenausbaubeiträge für ein beitragspflichtiges Grundstück ohne Festsetzung von Fälligkeiten „ganz oder teilweise“ gestundet werden, wenn die Zahlung des Beitrags „für die beitragspflichtige Person eine erhebliche Härte“ bedeutet. In Anlehnung an § 222 AO stellt der Gesetzgeber – erstens – klar, dass nicht nur eine Stundung des vollständigen Beitrags, sondern auch die Stundung eines Teils dieses Beitrags angezeigt sein kann, und er vermeidet – zweitens – die Benutzung des etwa in § 135 Abs. 2 und 5 BauGB verwandten Begriffs einer „unbilligen Härte“. Durch das Abstellen auf eine erhebliche Härte „für die beitragspflichtige Person“ macht er ferner deutlich, dass die Härtefallregelung des § 8a Abs. 7 KAG NRW einzig persönliche Härtegründe,²⁰⁾ nicht aber auch sachliche Härtegründe erfasst. Ist der Tatbestand einer „erheblichen Härte“ erfüllt, soll auf Antrag eine Stundung gewährt werden, d. h. ist die Gemeinde zur vollständigen oder teilweisen Stundung verpflichtet.

Für die Feststellung einer erheblichen (persönlichen) Härte ist zu prüfen, ob die wirtschaftlichen Verhältnisse es dem Beitragspflichtigen erlauben, sofort in zumutbarer Weise seiner – durch das landeseigene Förderprogramm bereits um die Hälfte reduzierten – Zahlungspflicht nachzukommen, oder ob er sich in einer Notlage befindet, die es ausschließt, dass er gegenwärtig diese Beitragspflicht in zumutbarer Weise erfüllen kann. Eine solche erhebliche Härte soll nach den Vorstellungen des Gesetzgebers anzunehmen sein, wenn „der Beitragspflichtige nach einer Abwägung zwischen dem Interesse der Gemeinde an einer vollständigen und gleichmäßigen Beitragserhebung und dem Interesse des Beitragspflichtigen an einem Aufschub der Fälligkeit zumutbar nicht in der Lage ist, die Beitragsschuld ohne ein Entgegenkommen in zeitlicher Hinsicht zu begleichen“²¹⁾. Für diese Abwägung – und nur für sie – steht der Gemeinde ein Einschätzungsspielraum zu.

Nach § 8a Abs. 7 Satz 2 KAG NRW liegt eine erhebliche Härte insbesondere bei einem Beitragspflichtigen vor, der „über ein Einkommen verfügt, das die Bedarfsgrenze der Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch – Sozialhilfe – um nicht mehr als 20 Prozent des maßgebenden Regelsatzes übersteigt“. Weitere Voraussetzung ist, dass „kein anderes Vermögen“ die Zahlung des Beitrags zumutbar macht. Durch das Wort „insbesondere“ wird deutlich, dass die Gemeinde eine „erhebliche Härte“ nicht zwingend unter Anwendung des SGB XII ermitteln muss, sondern insoweit auch andere Daten zur Grundlage ihrer Entscheidung machen kann. § 8a Abs. 7 Satz 2 KAG NRW soll lediglich eine Hilfestellung für die Gemeinden sein, um den unbestimmten Rechtsbegriff „erhebliche Härte“ näher zu unterlegen.

Zwar kann das Vorhandensein sonstigen Vermögens bei dem Beitragspflichtigen die Annahme einer „erheblichen Härte“ ausschließen. Doch stellt der einschränkende Hinweis auf „anderes“ Vermögen klar, dass zu dem eine erhebliche Härte ausschließenden Vermögen nicht das beitragspflichtige Grundstück zählt und eine Stundung deshalb nicht mit der Begründung abgelehnt werden kann, dass dieses Grundstück veräußert und belastet und aus dem Erlös der Beitrag bezahlt werden könne.²²⁾

Für die Dauer der gewährten Stundung eines Straßenausbaubeitrags sind nach dem über § 12 Abs. 1 Nr. 5b KAG NRW entsprechend anwendbaren § 234 Abs. 1 AO Zinsen zu erheben. Gemäß § 8a Abs. 7 Satz 3 KAG NRW gilt für diese Zinsen die Regelung des § 8a Abs. 6 Satz 2 KAG NRW entsprechend, was zu einer deutlichen Reduzierung des Zinssatzes führt. Auf die Zinsen kann nach § 8a Abs. 7 Satz 4 KAG NRW ganz oder teilweise verzichtet werden, wenn ihre Erhebung nach Lage des einzelnen Falls unbillig wäre. Eine solche Unbilligkeit soll nach der Gesetzesbegründung anzunehmen sein, „wenn durch die Vollziehung eines Verwaltungsaktes wirtschaftliche Nachteile drohen, die über die eigentliche Leistung hinausgehen und dadurch der beitragspflichtigen Person ein nicht wiedergutzumachender Schaden zugefügt wird, etwa, wenn durch die Leistung die Insolvenz herbeigeführt oder sonst die wirtschaftliche Existenz gefährdet würde“²³⁾. Diese Voraussetzungen dürften angesichts des verhältnismäßig geringen Zinssatzes allenfalls in seltenen Ausnahmefällen erfüllt sein.

Zur Ermittlung sowohl einer „erheblichen Härte“ als auch einer „Unbilligkeit“ hat der einen Stundungsantrag stellende Beitragspflichtige seine wirtschaftliche Lage detailliert vorzutragen und ggf. durch Vorlage seines Sozialhilfebescheids glaubhaft zu machen. Zur Darlegung z. B. einer Unbilligkeit reicht die bloße Behauptung einer Existenzgefährdung nicht aus. Die Mitwirkungspflicht des Beitragspflichtigen zur Darlegung aller für die Beurteilung einer „erheblichen Härte“ oder einer „Unbilligkeit“ maßgebenden Umstände ergibt sich schon aus § 90 AO, der nach § 12 Abs. 1 Nr. 3a KAG NRW entsprechend anwendbar ist.

Eine Stundung endet, wenn der Beitragspflichtige seine Zahlungsschuld erfüllt hat und sie endet unabhängig davon, wenn die Voraussetzungen, die zu ihrer Gewährung

19) Vgl. in diesem Zusammenhang BVerwG, Urteil vom 12. 12. 1969 – IV C 41.69 – ZMR 1970, 149 = BBauBl 1971, 231.

20) Vgl. dazu u. a. Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 8 Rn. 42f.

21) LT-Drs. 17/7547, S. 18.

22) Vgl. LT-Drs. 17/7547, S. 18.

23) LT-Drs. 17/7547, S. 18.

geführt haben, nicht mehr vorliegen. Das kann beispielsweise der Fall sein, wenn sich die finanzielle Situation, die die Annahme einer „erheblichen Härte“ gem. § 8a Abs. 7 Satz 1 KAG NRW begründet hat, nennenswert verbessert hat oder sich die Einkommensverhältnisse i.S.d. § 8a Abs. 7 Satz 2 KAG NRW verändert haben. Auch insoweit obliegen dem Beitragspflichtigen zur Aufklärung Mitwirkungspflichten.

4. Weitergehende Billigkeitsregelungen

§ 8a Abs. 8 KAG NRW schließlich ordnet an, dass die gem. § 12 Abs. 1 Nr. 4b, 5a und 5b KAG in Betracht zu ziehenden Billigkeitsregelungen „gemäß §§ 163, 227 und

234 Abs. 2 AO von der zuvor landesrechtlich geregelten Billigkeitsregelung in“ § 8a Abs. 6 KAG NRW „und der Härtefallklausel des“ § 8a Abs. 7 KAG NRW „unberührt bleiben“. ²⁴⁾ Dabei geht es um eine abweichende Festsetzung von Beiträgen aus Billigkeitsgründen (§ 163 AO), einen teilweisen oder vollständigen Beitragserlass aus Billigkeitsgründen (§ 227 AO) sowie einen teilweisen oder vollständigen Verzicht auf Stundungszinsen aus Billigkeitsgründen (§ 234 Abs. 2 AO). Diesen Regelungen dürfte in der Praxis kaum nennenswerte Bedeutung zukommen.

24) LT-Drs. 17/7547, S. 19.

Zum Spannungsverhältnis zwischen § 240 Abs. 1 Satz 1 AO und § 238 Abs. 1 Satz 1 AO – Bestandsaufnahme, Problemfragen und Lösungsansätze

Von Norbert Meier und Anna Iwand, Essen^{*)}

I. Einführung

Wird eine Steuer nicht bis zum Ablauf des Fälligkeitstages entrichtet, so ist nach § 240 Abs. 1 Satz 1 AO¹⁾ für jeden angefangenen Monat der Säumnis ein Säumniszuschlag von 1 Prozent des abgerundeten rückständigen Steuerbetrags zu entrichten. Nach einer Entscheidung des BVerfG²⁾ aus dem Jahre 1986 ist diese Vorschrift grundsätzlich verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Angesichts der aktuellen Rechtsprechung des BFH zur möglichen Verfassungswidrigkeit der Höhe des Zinssatzes des § 238 Abs. 1 Satz 1 AO (vgl. hierzu unter III.) kommen allerdings auch hinsichtlich der Höhe des Säumniszuschlags nach § 240 Abs. 1 Satz 1 AO Bedenken auf.³⁾

Hintergrund dafür ist, dass dem Säumniszuschlag nach überwiegender Auffassung in Schrifttum und Rechtsprechung, zusätzlich zu seiner Funktion als Druckmittel, eine Zins- oder zinsähnliche Funktion zukommen soll.

Die Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit der gesetzlichen Zinshöhe nach § 238 Abs. 1 Satz 1 AO könnten also auf den Zinsanteil bzw. die Zinsfunktion im Rahmen des § 240 Abs. 1 Satz 1 AO „durchschlagen“, mit der Folge, dass ein Säumniszuschlag in Höhe von 1 Prozent nicht gerechtfertigt wäre. Konkret stellen sich somit drei Fragen:

- Hat der Säumniszuschlag nach § 240 AO Zinscharakter oder ist er zumindest wie Zinsen zu behandeln?
- Ist die Höhe des Zinssatzes nach § 238 Abs. 1 Satz 1 AO verfassungskonform?
- Welche Auswirkungen hätte die Verfassungswidrigkeit des Zinssatzes nach § 238 Abs. 1 Satz 1 AO auf den Säumniszuschlag nach § 240 Abs. 1 Satz 1 AO?

Schließlich ist auch darauf einzugehen, welche Folgen die entsprechenden Antworten jeweils für die praktische Rechtsanwendung mit sich bringen.

II. Funktionen des Säumniszuschlags

1. Grundlegende Funktionen

Zunächst ist zu prüfen, ob der Säumniszuschlag nach § 240 AO überhaupt Zins- bzw. zinsähnlichen Charakter hat. Denn eine Übertragung der Rechtsprechung des BFH zu § 238 Abs. 1 Satz 1 AO käme von vornherein nicht in Betracht, wenn der Säumniszuschlag ausschließlich als Druckmittel dienen würde und keine Parallelen zu der Höhe des gesetzlichen Zinssatzes nach § 238 Abs. 1 Satz 1 AO bestünden. Insofern kommt es maßgeblich auf die Rechtsnatur und den Sinn und Zweck des Säumniszuschlags an.

Nach allgemein anerkannter Auffassung sind Säumniszuschläge ein Druckmittel eigener Art, das den Steuerschuldner zur rechtzeitigen Zahlung anhalten soll. Einigkeit besteht auch insofern, dass der Säumniszuschlag zusätzlich – zumindest nach dem ursprünglichen Ver-

*) Der Autor Meier, Städtischer Rechtsdirektor, ist als Finanzjustiziar im Rechtsamt der Stadt Essen tätig, die Autorin Iwand ist Rechtsreferendarin beim Landgericht Duisburg. Der Beitrag ist nicht in dienstlicher Eigenschaft entstanden, er gibt die persönliche Auffassung der beiden Autoren wieder.

1) Die Vorschrift des § 240 AO findet nicht nur auf bundesgesetzlich geregelte Steuerarten Anwendung, sondern gilt über Verweisungsnormen in den jeweiligen Kommunalabgabengesetzen der Länder – z.B. § 12 Abs. 1 Nr. 5 Buchst. b – KAG NRW, Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 Buchst. b Doppelbuchst. dd KAG BY, § 3 Abs. 1 Nr. 5 Buchst. b KAG BW, § 4 Abs. 1 Nr. 5 Buchst. b HessKAG, § 11 Abs. 1 Nr. 5 Buchst. b Nds. KAG, § 3 Abs. 1 Nr. 5 Buchst. b SächsKAG, § 15 Abs. 1 Nr. 5 Buchst. b Doppelbuchst. dd ThürKAG auch für kommunale Aufwandsteuern (z.B. Vergnügungs-, Hunde- und Zweitwohnungssteuern) sowie sonstige Kommunalabgaben (Gebühren und Beiträge).

2) BVerfG vom 30. 1. 1986 – 2 BvR 1336/85.

3) Steck, DStZ 2019, 143–157 (144).

Anteil der Beitragspflichtigen; Vergleich Mustersatzung und aktuelle Satzung Wegberg

bei (Straßenart)	anrechenbare Breiten lt. Mustersatzung		Anteil Beitragspflichtige Mustersatzung/Wegberg
	in Kern-, Gewerbe- und Industriegebieten	im übrigen	
1. Anliegerstraßen			
a) Fahrbahn	8,50 m	5,50 m	50 - 80 v.H./50 v.H.
b) Radweg einschl. Sicherheitsstreifen	je 2,40 m	Nicht vorgesehen	50 - 80 v.H./50 v.H.
c) Parkstreifen	je 5,00 m	je 5,00 m	60 - 80 v.H./60 v.H.
d) Gehweg	je 2,50 m	je 2,50 m	60 - 80 v.H./60 v.H.
e) Beleuchtung und Oberflächenentwässerung	-	-	30 - 80 v.H./50 v.H.
f) unselbständige Grünanlagen	je 2,00 m	je 2,00 m	50 - 70 v.H./60 v.H.
(g) kombinierte Rad-/Gehwege	(je 3,00 m)	(je 3,00 m)	- /50 v.H.
2. Haupteerschließungsstraßen			
a) Fahrbahn	8,50 m	6,50 m	30 - 60 v.H./30 v.H.
b) Radweg einschl. Sicherheitsstreifen	je 2,40 m	je 2,40 m	30 - 60 v.H./30 v.H.
c) Parkstreifen	je 5,00 m	je 5,00 m	50 - 80 v.H./50 v.H.
d) Gehweg	je 2,50 m	je 2,50 m	50 - 80 v.H./50 v.H.
e) Beleuchtung und Oberflächenentwässerung	-	-	30 - 80 v.H./30 v.H.
f) unselbständige Grünanlagen	-	je 2,00 m	50 - 70 v.H./50 v.H.
(g) kombinierte Rad-Gehwege	(je 3,00 m)	(je 3,00 m)	- /40 v.H.
3. Hauptverkehrsstraßen			
a) Fahrbahn	8,50 m	8,50 m	10 - 40 v.H./10 v.H.
b) Radweg einschl. Sicherheitsstreifen	je 2,40 m	je 2,40 m	10 - 40 v.H./10 v.H.
c) Parkstreifen	je 5,00 m	je 5,00 m	50 - 80 v.H./50 v.H.
d) Gehweg	je 2,50 m	je 2,50 m	50 - 80 v.H./50 v.H.
e) Beleuchtung und Oberflächenentwässerung	-	-	30 - 80 v.H./40 v.H.
f) unselbständige Grünanlagen	je 2,00 m	je 2,00 m	50 - 70 v.H./50 v.H.
(g) kombinierter Rad-/Gehweg	(je 3,00 m)	(je 3,00 m)	- /30 v.H.
4. Hauptgeschäftstraßen			
a) Fahrbahn	7,50 m	7,50 m	40 - 70 v.H./40 v.H.
b) Radweg einschl. Sicherheitsstreifen	je 2,40 m	je 2,40 m	40 - 70 v.H./40 v.H.
c) Parkstreifen	je 5,00 m	je 5,00 m	60 - 80 v.H./60 v.H.
d) Gehweg	je 6,00 m	je 6,00 m	60 - 80 v.H./60 v.H.
e) Beleuchtung und Oberflächenentwässerung	-	-	30 - 80 v.H./40 v.H.
f) unselbständige Grünanlagen	je 2,00 m	je 2,00 m	50 - 70 v.H./60 v.H.
(g) kombinierter Rad-/Gehweg	(je 3,00 m)	(je 3,00 m)	- /50 v.H.