UNIVERSITÄT DUISBURG ESSEN
Offen im Denken

NRW School of Governance
www.nrwschool.de

Fakultät für Gesellschaftswissenschaften
Institut für Politikwissenschaft

Problemorientierte staatliche Steuerung der Straßenausbaubeiträge in NRW

Eine systematische Analyse der Einführung des § 8a KAG NRW
und der Förderrichtlinie Straßenausbaubeiträge

Masterarbeit zur Erlangung des akademischen Grades
Master of Arts (M.A.)

Erstgutachter: Herr Prof. Dr. Nicolai Dose

Zweitgutachter: Herr Leon Arvid Lieblang

vorgelegt von

Name, Vorname:	Bunse, Marie
E-Mail:	marie@bunse-flockenberg.de
Studiengang:	Politikmanagement, Public Policy und öffentliche Verwaltung
Anzahl der Zeichen:	195.468
Ort, Datum:	Duisburg, 30.11.2021

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis ..... **IV**

Abkürzungsverzeichnis ..... **V**

1 Einleitung **1**

2 Theorie staatlicher Steuerung **4**

2.1 Fortentwicklung staatlicher Steuerung 4

2.2 Ansatz für eine reflektierte staatliche Steuerung 7

2.2.1 Systematisierung anhand analytischer Problemkategorien 8

2.2.2 Steuerungsinstrumente 10

2.2.3 Steuerungskonzeptionen 13

2.2.4 Bewertungskriterien 15

2.2.5 Rolle gesellschaftlicher Akteure und Analyse von Einigungskosten 16

2.2.6 Institutionelle Rahmenbedingungen staatlicher Steuerung 17

2.3 Theoretische Reflexion 18

3 Die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen als Ausgangspunkt **19**

3.1 Straßenbaufinanzierung: Eine föderalistische Landkarte 19

3.2 Straßenausbaubeiträge nach § 8 KAG NRW 21

3.2.1 Mustersatzung 22

3.2.2 Kommunale Praxis in Morsbach 25

3.3 Bestandsaufnahme der Problematik bis Ende 2019 27

3.3.1 Steigende finanzielle Belastung 28

3.3.2 Intransparenz und Komplexität 31

3.3.3 Gerechtigkeit 33

3.3.4 Kommunale Verwaltung, Politik und politische Parteien 36

3.4 Volksinitiative und parlamentarische Anhörungen 39

3.5 Politische Entscheidung 40

3.5.1 Rechtliche Weiterentwicklung: § 8a KAG NRW 40

3.5.2 Förderrichtlinie Straßenausbaubeiträge 42

3.5.3 Erstes gesellschaftliches Echo 42

3.6 Gesellschaftlicher Widerstand: Straßenausbaubeiträge nach § 8 KAG NRW 44

3.7 Zwischenfazit 46

4 Systematische Analyse des § 8a KAG NRW und der Förderrichtlinie Straßenausbaubeiträge 47
4.1 Problem- und Instrumentenanalyse 47
4.1.1 Überkompensation als Ausgangslage staatlicher Steuerung 47
4.1.2 Instrumentenanalyse: § 8a KAG NRW und Förderrichtlinie Straßenausbaubeiträge 49
4.1.2.1 Materiell-rechtliche Gebote 50
4.1.2.2 Positive finanzielle Anreize 52
4.1.3 Rechtliche Weiterentwicklung im institutionellen Rahmen 59
4.2 Analyse der Steuerungskonzeptionen 59
4.2.1 Teilkonzeption 1: Straßen- und Wegekonzept sowie Anliegerversammlungen 60
4.2.1.1 Interventionshypothese I 1 61
4.2.1.2 Interventionshypothese I 2 63
4.2.1.3 Kausalhypothese K 1 64
4.2.1.4 Kausalhypothese K 2 65
4.2.2 Teilkonzeption 2: Finanzielle Maßnahmen des § 8a KAG NRW 66
4.2.2.1 Interventionshypothese I 1 67
4.2.2.2 Kausalhypothese K 1 68
4.2.3 Teilkonzeption 3: Förderrichtlinie Straßenausbaubeiträge 68
4.2.3.1 Interventionshypothese I 1 69
4.2.3.1 Kausalhypothese K 1 70
4.3 Vergleichende Widerstandsanalyse, Probleme und Grenzen 71
5 Fazit und Politikempfehlung 75
6 Literaturverzeichnis 78
7 Anhang 89

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Aufbau einer idealtypischen differenzierten Steuerungskonzeption 14
Abb. 2: Visualisierung des Innen- und Außenbereichs an der Herbertshagener Straße in der Gemeinde Morsbach 27
Abb. 3: Teilkonzeption 1: Straßen- und Wegekonzept sowie Anliegerversammlungen 61
Abb. 4: Teilkonzeption 2: Finanzielle Maßnahmen § 8a KAG. 66
Abb. 5: Teilkonzeption 3: Förderrichtlinie Straßenausbaubeiträge 69

Abkürzungsverzeichnis

AV	Anliegerversammlung
BauGB	Baugesetzbuch
BdSt	Bund der Steuerzahler
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
FR	Förderrichtlinie
FR Strabs	Förderrichtlinie Straßenausbaubeiträge
GG	Grundgesetz
GO	Gemeindeordnung
KAG	Kommunalabgabengesetz Nordrhein-Westfalen (KAG NW)
KAG-Betrag	Kommunalabgabengesetz-Betrag
MBI	Ministerialblatt
MHKBG	Ministerium für Heimat, Kommunales Bau und Gleichstellung NRW
NRW	Nordrhein-Westfalen
OVG NRW	Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen
SMBI	Sammlung Ministerialblatt
StGB NRW	Städte- und Gemeindebund NRW
Strabs	Straßenausbaubeiträge
StrabsMa	Straßenausbaumaßnahme
StrabsRe	Straßenausbaubeitragsrecht

1 Einleitung

Ein mehrere hunderttausend Kilometer langes Straßennetz durchzieht die Bundesrepublik. Abgesehen von wenigen Ausnahmen dienen all diese Straßen der allgemeinen Daseinsvorsorge und können von der Allgemeinheit genutzt werden. Geht es jedoch um die Frage, wie und von wem dieses Straßennetz finanziert wird, gilt es eine Vielzahl von Regelungen und Besonderheiten zu beachten. In jüngster Vergangenheit schwappte ein Begriff an die Oberfläche des gesellschaftlichen und politischen Diskurses, der dem Klischee nach ebenso bürokratisch klingt wie er sich inhaltlich zeigt: Straßenausbaubeiträge (Strabs)[1]. Sie stehen für eine landesrechtliche Kommunalabgabe, deren Ursprung bis auf die Kaiserzeit zurückgeht, in Europa ihresgleichen sucht und auch in Nordrhein-Westfalen (NRW) eine teilweise emotional geführte gesellschaftliche Debatte ausgelöst hat.[2] Denn während das Konstrukt der Strabs in den meisten Bundesländern derweilen zusammengebrochen ist, gehört bis heute zum wesentlichen Bestandteil des § 8 Kommunalabgabengesetz (KAG) NW[3] die verpflichtende Kostenbeteiligung von Personen mit Grundeigentum, wenn die Kommunalstraße, der Weg oder der Platz an ihren Grundstücken hergestellt, angeschafft, erweitert oder verbessert wird.[4] Daran konnte auch die vom Bund der Steuerzahler (BdSt) NRW in 2018 initiierte Volksinitiative „Straßenbaubeitrag abschaffen!“ im Kern nichts ändern. Während eine ganze Reihe an Problemen die gesellschaftliche Akzeptanz der Strabs substantiell in Frage stellte, entschied sich die Landesregierung im Winter 2019 für ein Festhalten an der grundlegenden Systematik und führte mit § 8a KAG zusätzliche Vorschriften sowie eine Förderrichtline (FR) ein.[5] Sie ergänzen die damit weiterhin Bestand habende Pflicht nach § 8 KAG, Strabs in den nordrhein-westfälischen Kommunen zu erheben.

Diese rechtliche Weiterentwicklung in Form des § 8a KAG und der „Förderrichtlinie Straßenausbaubeiträge“ (FR Strabs) steht im Fokus der hier vorliegenden Arbeit. Anhand einer retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzung wird eine Analyse des Instrumentariums staatlicher Steuerung angestrebt. Sie erscheint nötig, um die im gesellschaftlichen und politischen Diskurs geltend gemachten Problematiken der Erhebung von Strabs im Lichte der rechtlichen Weiterentwicklung einer neuen Bewertung zu unterziehen. Geleitet wird diese

[1] Auch *Straßenbaubeitrag* genannt.
[2] Vgl. AHKBW 05.11.2019: 5 f.
[3] Im Rahmen dieser Arbeit wird das Kommunalabgabengesetz NRW (KAG NW) mit KAG abgekürzt.
[4] Vgl. § 8 Abs. 2 KAG; vgl. BdSt Deutschland 02.08.2021.
[5] Vgl. § 8a KAG; Richtlinie - 305 - 49.01.03 - 74.1 des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung (MHKBG) vom 23.03.2020 über die Gewährung von Zuwendungen an Kommunen zur Entlastung von Beitragspflichtigen bei Straßenausbaumaßnahmen in NRW (Förderrichtlinie Straßenausbaubeiträge), im Folgenden zitiert: FR Strabs, siehe Anhang 3.

Analyse daher von folgender Forschungsfrage: Inwieweit ist die Novelle des § 8a KAG und die FR Strabs dazu geeignet, die praktischen und gesellschaftlichen Probleme der Erhebung der Strabs in NRW zu lösen? Im Zentrum steht damit die Erkenntnissuche, ob es sich bei dem § 8a KAG und der FR Strabs um ein problemlösungsorientiertes Policy-Design handelt. Als theoretische Grundlage hierfür dient der von *Nicolai Dose* vorgelegte instrumentenorientierte Ansatz, der eine problemorientierte und steuerungstheoretische Analyse staatlicher Steuerung verspricht.[6] Der Ansatz wird von der grundlegenden Annahme geleitet, dass staatliche Steuerung nicht per se vorteilhaft ist und stets auf ihre Geeignetheit überprüft werden muss. Aufgrund der im Diskurs formulierten Probleme und der im Zuge dieser Arbeit vorzustellenden Streitanfälligkeit von Strabs sowie der landesgesetzlichen Treue gegenüber dieser Kommunalabgabe erscheint es notwendig, der Ursache des Problems nachzugehen und dabei den Zielerreichungsgrad der staatlichen Nachjustierung im Straßenausbaubeitragsrecht (StrabsRe) zu ermitteln. Es geht also auch darum, das Instrumentarium auf seine ursachenadäquate Problemlösungsfähigkeit und Plausibilität sowie etwaige Nebenfolgen zu überprüfen. Ziel dieser Arbeit wird es sein, eine praxisorientierte Politikempfehlung aus der steuerungstheoretischen Analyse abzuleiten und auszusprechen.

Dabei soll keine verwaltungsrechtliche oder finanzwirtschaftliche Prüfung der Rechtmäßigkeit dieser Kommunalabgabe vorgenommen werden. Dies kann aufgrund der komplexen Materie des StrabsRe, die viele Seiten von Entscheidungssammlungen und Kommentarliteratur füllt, in diesem Umfang nicht geleistet werden.[7] Viel eher wird der Versuch weg von einer Emotionalisierung hin zu einer Rationalisierung der Strabs – und damit staatlicher Steuerung – angestrebt. Die Arbeit schließt somit eine Lücke im praktisch orientierten Forschungsbedarf und soll für die Erhebung von Strabs einen Überprüfungsleitfaden vorgeben. Eine thematische Abgrenzung erfährt die Analyse hinsichtlich der Erhebung von Strabs außerhalb von NRW. Da jedes Bundesland auf eine eigene Rechtsgrundlage zurückblickt, sind in dieser Arbeit zu Wort kommende Spezifikationen unter einem nordrhein-westfälischen Vorbehalt zu verstehen. Die grundlegende Systematik der Strabs und ihre daraus entstehenden gesellschaftlichen Probleme dürften jedoch auch auf die übrigen Bundesländer bezogen werden können. Daneben werden die auf Bundesrecht fußenden Erschließungsbeträge, die nicht mit den landesrechtlichen Strabs nach KAG zu verwechseln sind, hier nicht vertiefend zum Gegenstand gemacht. Die problemorientierte Analyse dieser Beitragsart muss daher an anderer Stelle vorgenommen werden.

[6] Siehe Grundlagenliteratur Dose 2008.
[7] Vgl. Kudella, et al. 2020: 21.

Die Leistung dieser Arbeit gewinnt vor dem Hintergrund der nordrhein-westfälischen Landtagswahlen im Frühjahr 2022 und der mancherorts weiterhin formulierten Forderung nach einer vollständigen Abschaffung der Strabs an Relevanz. Zudem liegen zwar umfassende juristische Kommentierungen des StrabsRe sowie unzählige Stellungnahmen, Berichte und sonstige Beiträge unterschiedlichster Akteure[8] vor, eine systematische und interdisziplinär angelegte Analyse der Erhebung von Strabs in NRW und der FR Strabs steht bisher jedoch aus. Sie erscheint jedoch notwendig, um diese staatliche Steuerungsmaßnahme auf Plausibilität und Adäquanz zu überprüfen.

Beginnend mit einer theoretisch-historischen Aufarbeitung staatlicher Steuerung wird sich in Kapitel 2 zunächst der theoretischen Grundlage nach *Dose* angenähert. Mit einer Aufarbeitung des zur Anwendung kommenden Ansatzes für eine reflektierte staatliche Steuerung erfolgt die Begründung für die Wahl dieser Analysemethode. Kapitel 3 eröffnet die inhaltliche Aufarbeitung und Auseinandersetzung mit der Thematik der Strabs. Hierzu wird ein einführender Blick auf die Finanzierung des kommunalen Straßenbaus in Deutschland und spezieller in NRW geworfen. Daran schließt sich die einführende Darlegung der Erhebung von Strabs nach § 8 KAG vor der gesetzlichen Novellierung an. Unter der Zuhilfenahme der vom Städte- und Gemeindebund (StGB) NRW vorgelegten Mustersatzung und einem verkürzten Einblick in die kommunale Praxis in Morsbach soll eine fundierte Grundlage sowie ein Verständnis für die Strabs vermittelt werden. Anschließend erfolgt die Bestandsaufnahme der ausgemachten Probleme bis Ende 2019 und die sich dadurch formierten gesellschaftlichen und politischen Initiativen, die in der rechtlichen Weiterentwicklung des StrabsRe mündeten. Mit einer Vorstellung des § 8a KAG und der FR Strabs endet die inhaltliche Aufarbeitung der Rechtsgrundlagen. Daran anknüpfend wird der gesellschaftliche Widerstand gegen die Strabs nach § 8 KAG analytisch erfasst. Das Kapitel endet mit einem Zwischenfazit. Im Kapitel 4 beginnt der analytische Schwerpunk dieser Arbeit in Form der Problem- und Instrumentenanalyse. Anschließend folgen die Zerlegung und Analyse der drei ausgemachten Steuerungskonzeptionen des Instrumentariums. Nach erfolgreicher Subsumtion endet das Kapitel mit einer vergleichenden Widerstandsanalyse, mit der die hier leitende Frage beantwortet wird. Die Arbeit endet mit Kapitel 5, in dem die Ergebnisse der Analyse zusammengefasst und bewertet sowie Politikempfehlungen ausgesprochen werden.

[8] Im Rahmen dieser Arbeit ist der Begriff „Akteur“ stets auf alle Geschlechter zu beziehen.

2 Theorie staatlicher Steuerung

Nahezu selbstverständlich wird der Staat seit jeher als Interventionsstaat und damit einhergehend idealerweise als starker Staat verstanden.[9] Zu einem solchen Staat in seiner modernen Form gehört jedoch auch, dass seine Steuerungseingriffe auf einen Bedarf reagieren. Die Grundpfeiler für eine *ursachenadäquate staatliche Steuerung* sind hingegen weniger gefestigt. In der Folge zeigen Empirie wie auch wissenschaftliche Diskussion, dass eine effektive und ursachenadäquate Steuerung ein noch heute oft verfehltes Ideal darstellt. Mit der Erweiterung der zentralen staatlichen Gestaltungsfunktion ist nicht automatisch auch das Wissen der entscheidenden Akteure und Institutionen über „Substanz und Qualität ursachengerechter staatlicher Steuerung"[10] gewachsen. Keinesfalls soll damit konstatiert werden, dass staatliche Steuerung automatisch versagt oder gar eine Gefahr darstellt. Entscheidend ist hier jedoch das Verständnis, dass das Potenzial einer Fehlsteuerung in einem kausalen Verhältnis mit Unwissen steht. Daher muss zunächst der Frage nachgegangen werden, welche steuerungsrelevanten Zusammenhänge existieren, um problem- und lösungsorientiert eingreifen zu können. Die Antwort auf diese Frage wird im folgenden Kapitel theoretisch ergründet. Vorab bedarf es jedoch der Eröffnung durch eine theoretisch-historische Grundlage staatlicher Steuerung. Hierzu wird einleitend in Kapitel 2.1 ein zusammenfassender Blick auf die wissenschaftliche Fortentwicklung staatlicher Steuerung geworfen. Darauf folgt anschließend in Kapitel 2.2 der theoretische Ansatz problemorientierter staatlicher Steuerung nach *Dose*. Die begründete Vorstellung dieses Ansatzes bildet die Grundlage für den analytischen Hauptteil der vorliegenden Arbeit.

2.1 Fortentwicklung staatlicher Steuerung

Das Thema der staatlichen Steuerung wurde in den 60er Jahren zum viel diskutierten Forschungsgegenstand, als sich empirische Probleme zunehmend erkennen ließen. Die Debatte widmete sich den verschiedensten Schwerpunkten des diagnostizierten staatlichen Steuerungsversagens, welche wiederum in einer additiv abgeleiteten Theorie, die die Voraussetzungen wirksamer staatlicher Steuerung thematisierte, resultierte.[11] Dabei wurde der Steuerungsbegriff lediglich indirekt erschlossen und erfuhr eine stetige inhaltliche Begriffsentwicklung. Die Folge war der Verlust an analytischer Schärfe und Differenzierungsfähigkeit.[12] Der ursprünglichen Skepsis gegenüber staatlicher Steuerung wurde zuvor durch

[9] Vgl. Mayntz 2010: 38.
[10] Dose 2008: 135.
[11] Vgl. Mayntz 1997b: 263.
[12] Vgl. Mayntz 1997a: 188 ff.

ökonomische Krisen, die politische Reaktionen notwendig erschienen ließen, ein Ende gesetzt. Dieser erzwungene staatliche Aktionismus entwickelte sich auch in der Literatur zu einer „Planungseuphorie“[13], welche schlussendlich jedoch an der Komplexität und interdependenten Organisiertheit der modernen Gegenwartsgesellschaften zerbrach.[14] *Mayntz* und *Scharpf* führten dieses Krisengefühl darauf zurück, dass trotz aller politischen Steuerungsversuche die nötige Einsicht in die herrschende Eigendynamik der Gegenwartsgesellschaft nicht gelingen konnte. Dieses Scheitern beruhte der Autorenschaft zufolge auf der Gegenüberstellung der gesellschaftlichen Eigendynamik und politischen Steuerung, welche „ein asymmetrisches Verhältnis“[15] zwischen dem aktiven Steuerungssubjekt und einem passivem oder zumindest reaktivem Steuerungsobjekt erzeugte.[16] Das Ergebnis dieser Schlussfolgerungen setzte der zuvor eher positiv konnotierten Steuerungsdebatte ein Ende.[17]So zeichnete *Luhmann* im Zuge seiner allgemeinen Systemtheorie einen steuerungspessimistischen Ansatz. Abstrakt formulierte er, dass es bei Steuerung immer um die „*Verringerung einer Differenz*“[18] gehen würde und aufgrund der funktionalen Differenzierung, Systeme – und damit meinte *Luhmann* etwa Politik und Wirtschaft – auch nicht wechselseitig füreinander einspringen könnten. Lediglich Anreize könne ein System für das jeweils andere schaffen, wenn die Selbststeuerung des eigentlichen Systems nicht gelinge.[19] Daraus ergibt sich: „Keine Politik kann die Wirtschaft, kann Teilbereiche der Wirtschaft, kann auch nur einzelne Betriebe sanieren; denn dazu braucht man Geld, also Wirtschaft“[20]. Im Sinne *Luhmanns* kommt dies einer Absage der politischen Steuerungsfähigkeit und damit auch der staatlichen Steuerung insgesamt gleich.[21]

Die zuvor von *Mayntz* und *Scharpf* dargestellte Bestandsaufnahme stellt im Kontrast zu *Luhmanns* pessimistischer Sichtweise auf staatliche Steuerung einen optimistischen, handlungstheoretischen Ansatz dar. Demnach plädierten sie in einem ersten wichtigen Schritt für eine Präzisierung des Steuerungsbegriffs sowie eine Kopplung an die Akteursperspektive.[22] Wie bereits weiter oben angedeutet, setzt Steuerung im Sinne von *Mayntz* zunächst einen Steuerungsakteur oder ein aus mehreren Akteuren bestehendes Kollektiv voraus. Somit wird das selektive Steuerungshandeln der Akteure fokussiert, die einem

[13] Mayntz 1997b: 263.
[14] Vgl. Mayntz/Scharpf 1995: 10.
[15] Ebd.
[16] Vgl. ebd.
[17] Vgl. Luhmann 1994.
[18] Ebd.: 326 [Hervorheb. im Original].
[19] Vgl. ebd.: 336 f.
[20] Ebd.: 325; vgl. Mayntz/Scharpf 2005: 237.
[21] Vgl. ebd.
[22] Vgl. Mayntz 1997a: 190.

reaktivem, jedoch autonomen Steuerungsobjekt (z.B. Anpassung oder Gegenstrategien) entgegenstehen.[23] Darüber hinaus wird ein Steuerungsziel wie auch der Einsatz von Maßnahmen zur Zielerreichung als notwendige Voraussetzung angesehen. Ein Erfolg staatlicher Steuerung lässt sich daraus jedoch nicht generalisieren. Impliziert wird eine zwingende Trennung zwischen Steuerungshandeln und Steuerungswirkung mit der Folge, dass Steuerung auch scheitern kann.[24] Die Ursachen für das Scheitern von Steuerung lassen sich auf verschiedenste Gründe zurückführen: So kann aufgrund eines Implementations-, Motivations-, Wissens- oder auch Steuerbarkeitsproblems regulative Politik fehlschlagen.[25] Damit richtet *Mayntz* den Fokus auf die Problemursachen und hochgradig interdependenten Gesellschaften. Als Erfolgsfaktor für eine positiv wirkende staatliche Steuerung benennt *Mayntz* die kausale Kombination aus Problemursache und Lösungsansatz.[26]

An diese Definition des Steuerungsbegriffs knüpft der Ansatz von *Dose* an, der dieser Arbeit zugrunde liegt. Er steht damit ebenfalls im Lichte der handlungstheoretischen Tradition und positioniert sich gegenüber staatlicher Steuerung optimistisch, welches schon alleine mit der inhärenten Logik zielgerichteter Steuerung begründet wird: „Wenn zielgerichtete Steuerung grundsätzlich als nicht möglich betrachtet wird, scheint es wenig sinnvoll, die Möglichkeiten gesellschaftlicher Problemlösung unter einer solchen Prämisse detailliert und systematisch untersuchen zu wollen“[27]. Damit ist politische Steuerung insgesamt höchst voraussetzungsvoll, aber durch die dem politischen System zur Verfügung stehenden Steuerungsmedien (z.B. Recht und Geld) oder den empirisch belegbaren Steuerungswirkungen grundsätzlich in der Lage, Steuerung auf die Steuerungsobjekte auszuüben.[28] Dieses theoretische Grundverständnis wird durch eine neo-institutionalistische Perspektive ergänzt und grenzt sich insofern vom akteurszentrierten Institutionalismus ab, als dass durch den Bezug auf analytische Problemkategorien erstens eine theoretische Ausweitung geschaffen wird und zweitens, Akteuren nur eine sparsame Bedeutung zukommt. Damit stehen die Instrumente staatlicher Steuerung klar im Zentrum.[29] Das leitende Argument lautet, „dass eine erfolgreiche Steuerung nicht nur notwendig, sondern grundsätzlich auch machbar ist, wenn differenziert genug vorgegangen wird“[30]. Hierdurch wird eine Wiederbelebung der

[23] Vgl. Mayntz 1997a: 191.
[24] Vgl. ebd.: 191 f.
[25] Vgl. ebd.: 194.
[26] Vgl. ebd.: 188, 198.
[27] Dose 2008: 35.
[28] Vgl. Dose 2003: 19 f; vgl. Scharpf 1989: 16.
[29] Vgl. Dose 2008: 23 f; vgl. Dose 2003: 21.
[30] Dose 2008: 18.

steuerungstheoretischen Grundeinstellung unternommen, die nach dem Ende der Planungseuphorie nicht überwunden werden konnte.[31]

2.2 Ansatz für eine reflektierte staatliche Steuerung

Ziel des von *Dose* vorgelegten Ansatzes ist die Überwindung der alten Steuerungsforschung und die Lösung der bisherigen konzeptionellen Probleme.[32] Die mehrdimensionale Typologie unterliegt dabei jedoch bewussten spezifischen Verkürzungen und Voraussetzungen: Zum einen wird ein funktionaler Mechanismus vorausgesetzt, der auf demokratische Art und Weise die gesellschaftlichen Probleme benennt, die es zu analysieren und lösen gilt. Des Weiteren genießen gleiche und freie Wahlen eine zentrale Bedeutung.[33] Eine reflektierte staatliche Steuerung, die in der Folge eine effektive problemlösende Politik betreibt, kann sich politische Legitimität sichern. Schlussendlich steht damit die tatsächliche Lösung von Problemen im Zentrum und eine damit einhergehende Verbesserung des Regierens.[34] In der Konsequenz dient diese Reflektion auch der Gefahrenabwehr. Wie vorstehend dargestellt, wird hierzu eine neo-institutionalistisch aufgeladene, handlungstheoretische Perspektive eingenommen, um einen praxisorientierten präskriptiven Ansatz staatlicher Steuerung zu entwickeln, der zeitgleich theoretische als auch empirische Erkenntnisse einbindet.[35] Hierzu gilt es, die jeweiligen Bedingungen staatlicher Steuerung sehr genau zu beobachten und zu analysieren, um die gewählten Steuerungsinstrumente und die ihnen zugrundeliegende Steuerungsannahmen entwickeln zu können.[36] Genauer differenziert erfolgt damit eine dezidierte Auseinandersetzung mit dem zur Verfügung stehenden Steuerungswissen, den institutionellen Bedingungen, den politischen Akteuren sowie den zu lösenden gesellschaftlichen Problemen.[37] Dies deutet bereits den nötigen interdisziplinären Charakter des Ansatzes an, der sich auch aus der – sich stetig intensivierenden – Vielschichtigkeit der gesellschaftlichen Problemstellung zwingend ableiten lässt.[38] So fließen neben der Politikwissenschaft die Disziplinen der Rechts- wie auch Wirtschaftswissenschaft zusammen und können in der Folge die angesprochene Überwindung der mangelnden Komplexität bisheriger Steuerungsforschung erzielen.[39]

---

[31] Vgl. ebd.: 17 f.
[32] Vgl. ebd.: 19; siehe hierzu auch Abschnitt 1.1 in Dose 2008a.
[33] Vgl. ebd.: 21.
[34] Vgl. ebd.
[35] Vgl. ebd.: 114 f.
[36] Vgl. ebd.: 115.
[37] Vgl. ebd.
[38] Vgl. ebd.
[39] Vgl. ebd.: 121; vgl. Dose 2003: 42.

Der erste Schritt des Analyserahmens nach *Dose* beginnt mit der wohlfahrtökonomischen Analyse der gesellschaftlichen Problemlagen, an der die gewählten Steuerungsinstrumente anknüpfen. Es folgt die Analyse der instrumentellen Maßnahmen, der Rolle gesellschaftlicher Akteure, des institutionellen Rahmens und möglicher Einigungskosten. Dabei können bereits an dieser Stelle oder spätestens im Rahmen der Steuerungskonzeptionen die entscheidenden Bewertungskriterien des Instrumentariums beleuchtet werden.[40] Zur Analyse der Steuerungskonzeption von politischen Programmen werden die dem Instrument implizit oder explizit zugrundeliegenden Hypothesen erschlossen. Es gilt die allgemeine Annahme, dass jede Steuerungskonzeption sich in eine Kausal-, Interventions- und Aktionshypothese zerlegen lässt. Dies ist der Ermittlung des erwarteten Verhältnisses einer Policy, dem damit anvisierten Zweck und somit auch der Steuerungswirkung dienlich.[41] Dadurch wird eine systematische Plausibilitätsprüfung der untersuchten staatlichen Steuerung ermöglicht.[42]

2.2.1 Systematisierung anhand analytischer Problemkategorien

Die Vorgehensweise beginnt mit einer systematischen Analyse der gesellschaftlichen Problemlage. Dabei wird ein simpler Problembegriff definiert, der „auf die Behebung von Entwicklungen oder Zuständen […], die unter den geltenden Wertvorstellungen als Defizit angesehen werden müssen, wie beispielsweise die Verschmutzung der Umwelt“[43] abzielt. Hier lässt sich bereits erkennen, dass das einzelne Problem in eine abstrakte Problemkategorie überführt wird, die dazu geeignet ist, möglichst alle gesellschaftlichen Problemlagen abzubilden. Die hierdurch ausgemachten Probleme werden mittels einer wohlfahrtsökonomischen Bestimmung von Markversagen erfasst. Im Lichte des neoklassischen Modells vollständiger Konkurrenz wird gefragt, welche zentralen Grundannahmen nicht erfüllt sein könnten.[44] Für die Bereiche, in denen die Annahme vollständiger Konkurrenz verletzt ist, wäre anschließend zu klären, ob das damit konstatierte Marktversagen durch staatliche Steuerung ausgeglichen werden muss.[45] Denn im Sinne dieser theoretischen Perspektive würde sich im Umkehrschluss eine weitere Wohlfahrtsmaximierung nicht realisieren lassen. Dennoch gilt es stets die Prämisse zu beachten, dass auf Marktversagen reagierende staatliche Steuerung geeignet und effizient erfolgen muss. Geeignet ist staatliche Steuerung, wenn sie ursachenadäquat erfolgt. Eine ursachenadäquate Steuerung wiederum setzt an den

[40] Vgl. Dose 2008: 137.
[41] Vgl. ebd.: 125.
[42] Vgl. ebd.: 135.
[43] Ebd.: 138.
[44] Vgl. ebd.: 140.
[45] Vgl. ebd.

tatsächlichen Problemen und nicht an den oberflächlich sichtbaren Symptomen an.[46] Dies ist unabdingbar, um das Prinzip der Gefahrenabwehr zu wahren. Denn oftmals tritt bei nicht ursachenadäquater Steuerung Staatsversagen an die Stelle von Marktversagen.[47] Zur Bestimmung letzteres wird auf verschiedenste Problemkategorien zurückgegriffen. Hierzu zählen im Kern externe Effekte, Unteilbarkeiten, Informations- oder Anpassungsmängel.[48] Aufgrund des Umfangs der vorliegenden Arbeit kann im Einzelnen nicht auf alle Annahmen genauer eingegangen werden. Daher wird hier lediglich die Kategorie der *externen Effekte* genauer betrachtet, da diese, im Falle der zu thematisierenden Strabs, maßgeblich sein werden.[49]

Ist von Marktversagen infolge von externen Effekten die Rede, ist damit in erster Linie eine Störung des idealen Markts, also der vollständigen Konkurrenz gemeint. In einem idealen Markt kommt jeder Akteur für die von ihm verursachten Kosten auf. Im Gegenzug erhält ein Akteur für die durch sein Handeln bei Dritten erzeugten Vorteile eine Gegenleistung. Werden diese Prinzipien nicht erfüllt, so liegen externe Effekte vor.[50] Laut *Fritsch* können verschiedenste Formen von externen Effekten, auch Externalitäten genannt, definiert werden. Er unterscheidet hier zwischen solchen, die tatsächlich zu dem oben beschriebenen Marktversagens führen, und jenen, die keine marktrelevanten Beeinträchtigungen bewirken.[51] Externe Effekte die eindeutig die Funktionsweise des Markts beeinträchtigen, können konkreter als technologische Externalitäten bezeichnet werden. Bei ihnen besteht ein „*direkter Zusammenhang* zwischen den Gewinn- bzw. Nutzenfunktionen mehrerer Akteure (Individuen bzw. Unternehmen), der *nicht durch den Marktmechanismus erfasst und* […] *ausgeglichen* wird“[52]. Damit ist ein direkter physischer Zusammenhang zwischen den Nutzen- oder Produktionsfunktionen verschiedener Akteure gemeint. In der Folge weichen die „*privaten* […] Kosten und Nutzen von den sich gesamtgesellschaftlich ergebenden *sozialen* Kosten bzw. Nutzen ab“[53]. Die sozialen Zusatzkosten fallen damit bei einer unbeteiligten dritten Person an, die jedoch keinen Ausgleich für die ihr anfallenden Kosten erhält, beispielsweise (bspw.) eine monetäre Kompensation.[54] Die tatsächlichen Produktionskosten der Güter werden nicht real abgebildet und es kommt zu einer Verzerrung der Ressourcenallokation

[46] Vgl. ebd.: 164.
[47] Vgl. ebd.: 140.
[48] Vgl. ebd.; siehe auch Fritsch 2014: 79 ff.
[49] Siehe ausführliche die weiteren Problemkategorien Dose 2008a: 141-164.
[50] Vgl. ebd.: 80.
[51] Vgl. ebd.: 81.
[52] Ebd. [Hervorheb. im Original].
[53] Ebd.: 82 [Hervorheb. im Original].
[54] Vgl. Lieblang 2019: 19.

innerhalb des Markts.[55] In einem solchen Fall lautet die Diagnose Marktversagen. Externe Effekte können sich positiv oder negativ auf die Produktion sowie auf den Konsum einer dritten Person auswirken. Ist eine Begünstigung zu erkennen, wird von *positiven externen Effekten* gesprochen. Bei schädigenden Zusatzkosten ist von *negativen externen Effekten* die Rede.[56] Sie stehen für ein Überangebot bei zu niedrigen Preisen für die verursachenden Produzenten. Die volkswirtschaftlichen Kosten sind dabei höher und wirken sich negativ auf die Gesellschaft – die unbeteiligten Dritte – aus. Bei positiven externen Effekten hingegen wendet sich der Effekt. Es kommt zu einem gesamtgesellschaftlichen Unterangebot bei zu hohen Preisen für den einzelnen Verursacher. Die Gesellschaft erfährt eine Begünstigung durch externe Effekte. Darüber hinaus können externe Effekte auch mit einer zeitlichen Verzögerung aufkommen.[57]

Um den Mechanismus (negativer) externer Effekte eingängiger darzustellen, kann das Beispiel der Rentenversicherungspflicht genannt werden. Durch die Versicherungspflicht beteiligt sich das Individuum an den sozialen Zusatzkosten des eigenen Versicherungsfalls. Dadurch werden die auf die Gesellschaft negativ wirkenden externen Effekte des individuellen Rentenfalls teilweise internalisiert.[58] Ziel staatlicher Steuerung muss es daher sein, externe Effekte tendenziell zu internalisieren um das Marktgleichgewicht wiederherzustellen. Durch eine systematische Anwendung der wohlfahrtsökonomisch angeleiteten Analyse lassen sich also die tatsächlichen Ursachen von gesellschaftlichen Problemen analysieren. Eine Differenzierung der Problementstehung, -wirkung und -lösung ist diesem dienlich. Staatliche Steuerung kann somit gezielt Anwendung finden. Anhand welcher Kriterien die staatliche Steuerung geschehen soll, ist Gegenstand der folgenden Entscheidungskriterien.[59]

2.2.2 Steuerungsinstrumente

Die Art und Weise der Problemlösung, bei externen Effekten die tendenzielle Internalisierung, ist jedoch mit einer Vielzahl von Instrumenten möglich. Sie sind daher zunächst einer Eignungsprüfung zu unterziehen. Hierzu bedarf es weitere Kriterien, die eine erfolgversprechende Auswahl des Instrumentariums anleiten.[60] Als Instrument können verschiedenste Maßnahmentypen benannt werden, wie materiell-rechtliche Ge- und Verbote, Anzeige- und

[55] Vgl. Dose 2008: 141; siehe Fritsch 2014: 82 ff.
[56] Vgl. ebd.: 84 ff.
[57] Vgl. Dose 2008: 141.
[58] Vgl. ebd.: 141 f.
[59] Vgl. ebd.: 164 f.
[60] Vgl. ebd.: 241.

Genehmigungspflichten, normensetzende Absprachen, positive und negative finanzielle Anreize, Information und Beratung, Überzeugung sowie die Meta-Steuerung.[61] *Dose* spricht hier von einem „‚Werkzeugkasten' staatlicher Steuerung"[62], wobei jedes Instrument entsprechende Restriktionen oder auch besondere Vorteile mit sich bringt. Die Instrumentenwahl bestimmt damit auch den Tonus des gesamten politischen Programms. Der hiesige Ansatz widmet sich jedoch der niedrigsten analytischen Ebene: den Instrumenten und nicht dem gesamten politischen Programm, mit dem diese implementiert werden. Dieses Vorgehen erfolgt aus zweierlei Gründen: *Erstens* ermöglicht ein solches Vorgehen sowohl eine ex ante als auch eine ex post Gesetzesfolgenabschätzung.[63] Erstere dient der Entwicklung von programmatischen Regelungsmöglichkeiten und -alternativen. Sie wird zeitlich gesehen vor dem Gesetzesentwurf durchgeführt. Die nachträgliche, ex post Gesetzesfolgenabschätzung erfolgt nach Inkrafttreten einer geltenden Vorschrift und zielt auf die Bestätigung oder Änderungsempfehlung einer Norm ab. Im Mittelpunkt steht damit die Ermittlung des Zielerreichungsgrades eines politischen Programmes.[64] *Zweitens* ist die Fokussierung auf das einzelne Instrument nötig, da ein politisches Programm aus mehreren zusammengefassten Instrumenten bestehen kann. Da der Steuerungserfolg jedoch auch in einem direkten kausalen Zusammenhang mit dem gesellschaftlichen Widerstand gegen die einzelne Maßnahme steht, müssen diese Widerstände beziehungsweise Einigungskosten[65] für jedes einzelne Instrument gesondert bewertet werden.[66] Nur so kann eine systematische Analyse des zu erwartbaren gesellschaftlichen Widerstands gegen staatliche Eingriffe gelingen.

Im Rahmen dieser Arbeit sind vor allem *materiell-rechtliche Gebote* als auch *positive finanzielle Anreize* von Bedeutung. Letztere finden in den Bereichen Anwendung, in denen staatliche Anordnung (regulativ) nicht funktioniert. Das trifft bspw. auf Forschung und Entwicklung in Unternehmen zu. Um Unternehmen dennoch zur Forschungsarbeit und Innovation anzuregen, werden häufig positive finanzielle Anreize in Form von Fördermitteln gesetzt. Sie zählen zu den meist verwendeten Instrumenten staatlicher Steuerung und lassen sich in den verschiedensten Politikbereichen wiederfinden.[67] Es wird zwischen der Niveau- und Richtungssteuerung unterschieden. Erstere zielt auf die Aufnahme oder Verstärkung einer gewünschten Aktivität ab (z.B. Forschung). Die Richtungssteuerung hingegen bezweckt

[61] Vgl. ausführlich ebd.: 241–399.
[62] Ebd.: 241; siehe im Original Jann 1981: 66 ff.
[63] Siehe Konzendorf 2005: 460–472; siehe auch Böhret/Konzendorf 2001.
[64] Vgl. Konzendorf 2005: 465.
[65] Siehe hierzu Kapitel 2.2.5.
[66] Vgl. Dose 2008: 242.
[67] Vgl. ebd.: 282.

die gezielte Ausrichtung einer Aktivität in vorgegebene Bahnen und ist an eindeutige Konditionen geknüpft.[68] Gemeinsam ist den beiden Formen jedoch ihr hoher Finanzbedarf. Daneben werden zwei weitere Probleme positiver finanzieller Anreize beobachtet: Erstens besteht die Gefahr, dass bestehende Strukturen verfestigt und Anpassungsprozesse verhindert werden (z.B. Festhalten am Abbau von Kohle in Deutschland durch Kohlesubventionen).[69] Als zweites Problem muss benannt werden, dass der Zugang zu positiven finanziellen Anreizen ungleich verteilt ist. So können traditionell größere Nachfragende häufig besser und schneller auf die Vielfalt von Förderbestimmungen reagieren, als kleinere Institutionen. Die beiden genannten Steuerungsarten werden durch spezifische Erfolgsfaktoren bedingt. Erstens gilt, dass eine staatliche Richtungssteuerung nur erfolgreich sein kann, wenn der Staat „*über ausreichende Informationen über eine zukunftsträchtige Richtung des zu beeinflussenden privaten Handels* verfügt“[70]. Damit wird ein hoher Informationsgrad zur Erfolgsvoraussetzung. Ein weiterer und fast wichtigerer Erfolgsfaktor bezieht sich auf die „*angemessene Höhe des finanziellen Anreizes*“[71] der Niveau- und Richtungssteuerung. Diese auszumachen stellt sich in der Praxis häufig schwierig da, kann jedoch durch weitere Überlegungen angeleitet werden. Zunächst wird zwischen der Motivations- und Regelungskomponente unterschieden. Diese betreffen die reine Geldzahlung wie auch die an die Zahlung geknüpfte gewünschte Verhaltensänderung. Zweitens muss die Präferenzstruktur des Adressaten eingeschätzt werden, um die angestrebte Verhaltensänderung bewirken zu können. Ein offensichtlich unwirksamer Anreiz besteht, wenn die Motivationskomponente nicht ausreichend ausgeprägt ist, um der Regelungskomponente Geltung zu verschaffen. Verdeckt unwirksam ist ein Instrument, wenn der Adressat die gewünschte Verhaltensänderung auch ohne staatliche Steuerung vollzogen hätte. Wirksam hingegen ist ein finanzieller Anreiz dann, wenn sich für die Adressierten „durch die Subvention die Kosten eines Vorhabens so reduzieren, dass das gewünschte Verhalten in Hinblick auf den erwarteten Nutzen lohnend erscheint“[72] und eine Verhaltensänderung resultiert.[73] Drittens kommt der Information über die Existenz eines positiven finanziellen Anreizes eine entscheidende Bedeutung zu. Bildlich gesprochen müssen Adressierte zunächst wissen, dass es ein geeignetes Förderprogramm gibt. Darüber hinaus gilt die Annahme, dass die Adressierten alle potenziell relevanten Programme kennen, den Nutzen aller Programme abschätzen und ihre Handlungsoptionen abwägen können.

[68] Vgl. Dose 2008: 282 f.
[69] Vgl. ebd.: 283.
[70] Ebd.: 284 [Hervorheb. im Original].
[71] Ebd.: 285 [Hervorheb. im Original].
[72] Ebd.: 286.
[73] Vgl. ausführlich ebd.: 283–286.

In der Realität ist diese Annahme aufgrund der Vielzahl von Rahmenbedingungen oftmals nicht erfüllt. Als Ausweichmöglichkeit kann hier auf eine aktive Implantation durch die Verwaltungsbehörden zurückgegriffen werden, welches wiederum mit einem erhöhten Verwaltungsaufwand einhergeht.[74] Für die Internalisierung positiver externer Effekte scheinen positive finanzielle Anreize theoretisch geeignet. Auch sind sie grundsätzlich in der Lage, Widerstände gegen ansonsten redistributiv[75] wirkende Maßnahme abzufangen.[76]

Materiell-rechtliche Gebote hingegen sind Teil der regulativen Steuerung, die sich bspw. im vollzugsbedürftigen Verwaltungsrecht ergibt. Sie sind dazu geeignet, für eine große Zahl von Fällen, eine spezifische Rechtsfolge vorzugeben.[77] Dabei wird zwischen strikt-regulativen und flexibilisierten Geboten unterschieden. Im Gegensatz zu letzteren zeichnen sich strikt-regulative Gebote durch ihre eindeutig formulieren Rechtssätze aus.[78] Sie zeigen eine gewisse Eignung für eine tendenzielle Internalisierung externer Effekte auf, wobei es sich hierbei lediglich um eine Richtungsweisung handelt.[79] Auch die Wirkung von Geboten muss stehts an einer Reihe von Bewertungskriterien und potenzieller Einigungskosten gemessen werden.[80]

2.2.3 Steuerungskonzeptionen

Das Instrument staatlicher Steuerung bildet die Grundlage für die Aufstellung und Analyse der Steuerungskonzeptionen, die den Kern des vorgestellten Ansatzes abbilden. Durch die Formulierung der Hypothesen kann der Zweck einer Policy erschlossen und damit der Steuerungsimpuls staatlicher Intervention bis zu den anvisierten Wirkungen schrittweise nachvollzogen werden. Vor allem wenn der Zweck nur diffus zu erkennen ist, kann die Analyse des Wirkungspfades und der Wirkungsweise staatlicher Intervention schwerfallen. Zur Reduzierung der inhärenten Komplexität staatlicher Steuerung wird deshalb auf eine Zerlegung der Steuerungskonzeption abgezielt. Hierzu wird das Instrument, also der Steuerungsimpuls, als Ausgangspunkt angesehen. Vom Steuerungsimpuls ausgehend erfolgt eine Differenzierung der Kausal-, Intervention- und Aktionshypothese, um die Steuerungswirkung nachvollziehen zu können. Dieses Vorgehen prädestiniert eine anschließende umfassende, differenzierte und systematische Plausibilitätsprüfung. Diese

[74] Vgl. ebd.: 286 f.
[75] Siehe weiterführend Kapitel 2.2.5.
[76] Vgl. Dose 2008: 288.
[77] Vgl. ebd.: 247.
[78] Vgl. ebd.: 248.
[79] Vgl. ebd.: 260.
[80] Vgl. ausführlich ebd.: 262 ff.

findet unter Berücksichtigung des vorhandenen Steuerungswissen sowie der Herausarbeitung und Analyse potenzieller (nicht-)intendierter Nebenfolgen statt.[81]

Dabei steht die Kausalhypothese für die Annahme eines kausalen Wirkungszusammenhangs zwischen einem Phänomen und einem sozialen oder wirtschaftlichen Zustand. Die Veränderung dieses Zustandes ist das Ziel.[82] Ob das längerfristige Ziel tatsächlich erreicht wird, ist abhängig von der Richtigkeit der Kausalhypothese.[83] Die Interventionshypothese bildet sich aus einer Annahme über einen Zusammenhang zwischen dem Steuerungsimpuls und dem Phänomen der Kausalhypothese. Hier steht die Analyse der Gültigkeit, also die Adäquatheit des Steuerungsimpulses, im Vordergrund.[84] Letztendlich wird die Wirkungskette vom Steuerungsimpuls bis zum Ziel mittels der Aktionshypothese auf direktem Wege nachgezogen.[85] So können Unterbrechungen oder Verzerrungen der Wirkungsketten erkannt werden. Diese differenzierte Zerlegung der Steuerungskonzeption lässt sich graphisch wie folgt darstellen:

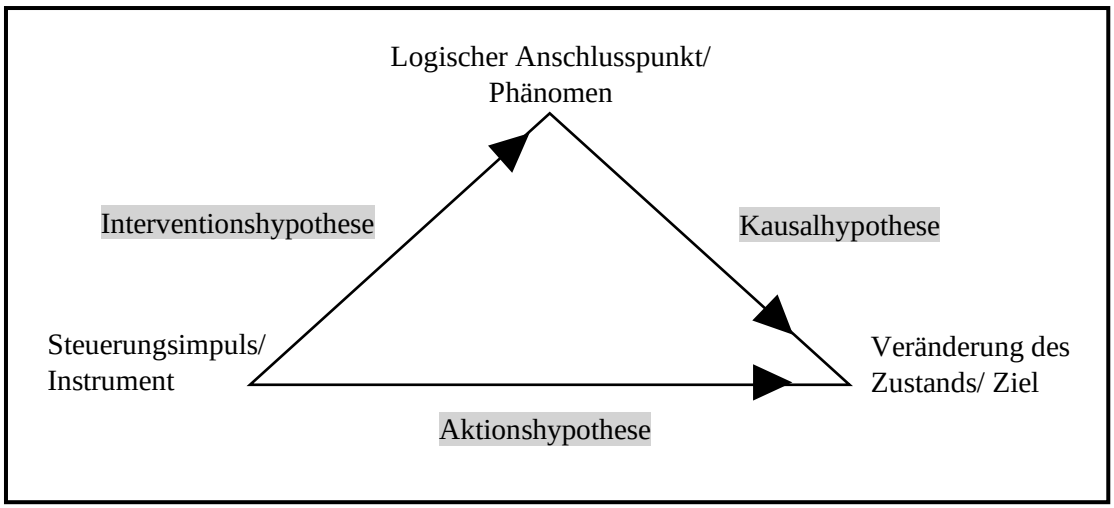

Abb. 1: Aufbau einer idealtypischen differenzierten Steuerungskonzeption. *Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Dose 2008a: 125 ff.*

Die Formulierung der Hypothesen und die damit einhergehende Zerlegung der Steuerungskonzeption bildet einen wichtigen Grundstein für die Analyse, ist jedoch keinesfalls hinreichend. Für eine umfassende systematische Analyse staatlicher Steuerung bedarf es weiter- und tiefergehende Analyseschritte.

[81] Vgl. Lieblang 2019: 23; vgl. Dose 2008: 125.
[82] Vgl. ebd.
[83] Vgl. ebd.: 129.
[84] Vgl. ebd.: 126.
[85] Vgl. ebd.: 126 f.

2.2.4 Bewertungskriterien

Zur weiteren Bewertung von Instrumenten sind verschiedenste Bewertungskriterien heranzuziehen. Simplifiziert gesprochen dienen sie dem Zweck, die Vielschichtigkeit staatlicher Steuerung offenzulegen und somit aufzuführen, auf welcher Basis staatliche Eingriffe getroffen und Instrumente angewendet werden sollten.[86] Da die einzelnen Bewertungskriterien in gegenläufiger Konkurrenz stehen können, müssen sie als absolut oder relativ qualifiziert werden. Die relative Kategorisierung ermöglich eine größere Bandbreite der Ausprägungen. Nur so kann eine Abwägungsentscheidung ermöglicht werden. Die Rede ist hier von folgenden Bewertungskriterien: *Sicherstellung der Gefahrenabwehr*, *Kosteneffizienz, dynamischen Effizienz, Treffsicherheit, Ausmaß des erforderlichen Steuerungswissens, finanzielle Lasten, Kompatibilität mit gelichzeitig wirkenden Einflüssen staatlicher Steuerung, Verwaltungsaufwand* und dem Kriterium des *zukunftsfähigen Gesamtkonzepts.*[87]An dieser Stelle werden nur die hier relevanten Bewertungskriterien dargelegt.

Dem Kriterium der *Treffsicherheit* kommt eine bedeutende Rolle zu, da hier die Effektivität des Instruments hinterfragt wird. Dem liegt implizit die Annahme zugrunde, dass nicht alle Instrumente gleich gut geeignet sind, zur Problemlösung und Zielerreichung beizutragen. Hierbei reicht der Zielerreichungsgrad von *perverse effects* über *null effects* hin zu einer hohen Treffsicherheit. Von *perverse effects* ist die Rede, wenn die Wirkung der intendierten Zielerreichung diametral entgegengesetzt ist. *Null effects* hingegen bezeichnen die weder positive noch negative Nichtwirkung stattlicher Steuerung, da keinerlei Verhaltensänderungen bewirkt wurden. In einem wesentlichen Maße geht es bei diesem Kriterium also auch um die Frage, ob nicht-intendierte Nebenwirkungen auftreten oder plausible sind. Mit dem Kriterium der *finanziellen Lasten* werden alle haushaltsrelevanten Ausgaben mit Ausnahme der Transaktionskosten bewertet, die im Zuge der staatlichen Maßnahme beim Steuerungsakteur anfallen. Auch der *Verwaltungsaufwand* muss als weiteres Kriterium in die Analyse miteinbezogen werden. Damit werden die zuvor ausgeschlossenen direkten oder indirekten Transaktionskosten der Betroffenen als auch der öffentlichen Verwaltung in die Bewertung mit aufgenommen. Dadurch wird eine Verfälschung der tatsächlichen finanziellen Auswirkungen verhindert. [88]

[86] Vgl. ebd.: 229.
[87] Siehe ausführlich ebd.: 229–240.
[88] Vgl. ebd.: 234 f.

2.2.5 Rolle gesellschaftlicher Akteure und Analyse von Einigungskosten

Daneben sind die gesellschaftlichen Akteure nicht vollständig außer Acht zu lassen. Dabei findet die grundlegende Annahme, dass Interessen wichtig für das Verständnis über die Auswahl von Instrumenten sind, Anwendung.[89] Interessen nehmen Einfluss auf staatliches Handeln, können sich für oder gegen staatliche Maßnahmen stellen und somit gesellschaftliche Widerstände organisieren. Deshalb gilt es im Rahmen dieses Ansatzes auch zu bewerten, welche Ausprägungen von gesellschaftlichem Widerstand im Zuge staatlicher Steuerung zu erwarten sind. Gesellschaftliche Interessen können sich individuell, kollektiv oder korporativ auswirken, wobei an dieser Stelle Verbände als aggregierte Kollektive mit einem hohen Druckpotential besonders hervorzuheben sind.[90] Zur Abschätzung des potentiellen gesellschaftlichen Widerstands können Einigungskosten herangezogen werden. Unter Einigungskosten sind diejenigen Kosten zu verstehen, „die entstehen, um die analytische Phase der Politikformulierung mit einer Übereinkunft und die Phase der Implementation mit einem erfolgreichen Vollzug abschließen können“[91]. Die Einschätzung der Einigungskosten erfolgt auf der Basis einer Wirkung- und Änderungsklassifizierung[92], welche wiederum an den Überlegungen von *Lowi* anknüpft, diese jedoch definitorisch präzisiert.

Die drei *Lowi'schen* Typologien lassen sich im Einzelnen in *distributive, regulative* und *redistributive Arten politischer Programme* unterschieden, die durch drei Ausprägungen des Ausmaßes der angestrebten Änderung und damit des *gesellschaftlichen Widerstands (schwach, mittel und hoch)* klassifiziert werden können. Zur Bestimmung einer Policy bedarf es jedoch die Beachtung fünf grundlegender Eckpunkte:

- mögliche Auswirkungen, nicht Intentionen der Steuerungssubjekte als Ansatzpunkt;
- das Einnehmen der Blickrichtung der jeweils Betroffenen;
- isolierte Betrachtung jeder Betroffenengruppe;
- Veränderungen, nicht Zustände, werden betrachtet;
- Ansatzpunkt muss die einzelne Maßnahme, nicht das Programm oder Gesetz sein.[93]

Anschließend lässt sich jede Policy eine der drei Typologien zuordnen und die damit einhergehenden Einigungskosten bestimmen. Werden Geld oder anderen Leistungen verteilt, ohne dass ein negativer Eingriff in die Rechte anderer Akteure wahrgenommen wird, ist von *distributiven Policies* die Rede. Sie sehen sich lediglich schwachen oder keinerlei Widerständen

[89] Vgl. ebd.: 213 f.
[90] Vgl. ebd.: 241.
[91] Ebd.: 217.
[92] Siehe weiterführend Van Meter/Van Horn 1975.
[93] Vgl. ausführlich Dose/Buntrock 2010: 66–67.

ausgesetzt, da die von ihnen ausgehende Änderung sehr gering ist. Die Einigungskosten fallen entsprechend gering aus. *Regulative Policies* hingegen belasten gut abgrenzbare Akteursgruppen bei ihrem Erwerb von Rechten, ohne dass es jedoch zu einer Umverteilung kommt. Der gesellschaftliche Widerstand erreicht hier eine mittlere Ausprägung.[94] Im Zentrum dieser Arbeit steht die dritte Kategorie der *redistributiven Policies*. Hier erfolgt ein Eingriff in bestehende Rechte einer gut abgrenzbaren Gruppe von Akteuren, von dem eine andere, diffuse Gruppe (z. B. die Allgemeinheit) profitiert.[95] Es kommt zu einer Umverteilung, oder auch Umschichtung von Ressourcen zwischen gesellschaftlichen Gruppen, die durch stabile Konfliktlinien voneinander getrennt sind.[96] In der Folge ist ein ausgeprägter gesellschaftlicher Widerstand zu prognostizieren, da das Konfliktniveau durch eine große Änderung sehr hoch ist.[97] Mit anderen Worten bedürfen redistributive Instrumente eine umfangreiche und komplexe Balance, da ansonsten stabile und kontinuierliche Konflikte mit hohen Einigungskosten auftreten.[98]

In einem zweiten Schritt gilt es schließlich zu klären, wie groß der Anreiz zur Interessenwahrnehmung der betroffenen Akteure ist und wie gut sich diese organisieren lassen. Entscheidend hierfür ist, ob die Kosten und der Nutzen der Akteure konzentriert oder weit verteilt anfallen. Je nach Verteilung ist mit einer unterschiedlichen Organisierbarkeit der Interessen und auch der Ernsthaftigkeit der Interessenvertretung zu rechnen.[99] Gesellschaftlicher Widerstand wird (steuerungstheoretisch) erst interessant, wenn Kosten oder Nutzen konzentriert anfallen, was den Akteuren gleichzeitig einen Vorteil verschafft.[100]

2.2.6 Institutionelle Rahmenbedingungen staatlicher Steuerung

Des Weiteren trifft staatliche Steuerung auch immer auf das Institutionengeflecht einer Gesellschaft. Institutionen können politisches, gesellschaftliche und wirtschaftliches Handeln sowohl beschränken als auch fördern.[101] Sie geben „Restriktion *und* Option zugleich“ vor[102]. Aus diesem Grund müssen die institutionellen Rahmenbedingungen Bestandteil einer systematischen Analyse sein. Dazu werden nach Bedarf Elemente der nationalen wie auch europäischen und internationalen Ebene berücksichtigt. Die Analyse fokussiert sich dabei auf

[94] Vgl. Dose 2008: 220 f.
[95] Vgl. ausführlich ebd.: 219 ff.
[96] Vgl. Windhoff-Héritier 1982: 70; siehe Lowi 1964: 689 ff.
[97] Vgl. Dose 2008: 221.
[98] Vgl. Lowi 1964: 715.
[99] Vgl. Dose/Buntrock 2010: 70 f.
[100] Vgl. ebd.: 71.
[101] Vgl. Dose 2008: 166.
[102] Ebd. [Hervorheb. im Original].

das sprichwörtliche „große Ganze“ und ergründet das institutionelle Setting und dessen Wirkung auf staatliche Steuerung.[103] Im nationalen Rahmen werden hierzu die Wirkungen des Grundgesetzes (GG), die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern sowie mögliche Steuerungsblockaden fokussiert. Darüber hinaus ist auch die horizontale Verflechtung zwischen verschiedenen Ressorts sowie die Rolle von Verwaltungs- und Steuerungstraditionen von Bedeutung.[104]

2.3 Theoretische Reflexion

Wie eingangs betont, fehlte es lange Zeit an einem geeigneten Ansatz, der die Komplexität staatlicher Steuerung fachgerecht erfassen konnte. Gleichermaßen ist die Notwendigkeit für einen umfangreichen Ansatz deutlich geworden: Jede politische Maßnahme und damit auch jedes Politikfeld wird von staatlicher Steuerung tangiert. Somit unterliegt auch jedes Politikfeld der potenziellen Gefahr von Fehlsteuerungen. Der hier zur Anwendung kommende Ansatz zeichnet sich durch seine interdisziplinäre Veranlagung, systematische sowie ursachenadäquate Prüfung und Problemlösungsorientierung bei gleichzeitiger Fokussierung der Instrumentenwahl aus. Somit wird die vollständige Erfassung der Komplexität staatlicher Steuerung gewährleistet. Dies, aber vor allem auch die Ablehnung des bedingungslosen Grundsatzes „ein Mehr an staatlicher Autonomie bewirke ein Mehr an staatlicher Steuerungsfähigkeit“[105] ist für die hier zu analysierende Thematik der Strabs höchst relevant: Denn die nordrhein-westfälische Landesregierung implementierte zusätzliche Instrumente staatlicher Steuerung für eine Reform der Strabs gerade aus diesem Grund heraus. Wie sich in den nächsten Kapiteln zeigen wird, sind die Problemlagen und Berührungspunkte der Strabs interdisziplinär veranlagt, während die gesellschaftliche Problembelastung sich jüngst zuspitzte. Vor dem Hintergrund der Gesetzesnovellierung des § 8a KAG und der FR sowie der Vielzahl der inhärenten Steuerungsinstrumente gilt es die Legitimität, Geeignetheit und Erfolgschancen der Erhebung von Strabs in NRW zu ergründen. Die durch diesen Ansatz an die Hand gegebene Zerlegung der Steuerungskonzeption, die Bewertungskriterien und Erfolgsfaktoren sind dafür prädestiniert, das Dickicht der Strabs zu durchbrechen.

[103] Vgl. Dose 2008: 167.
[104] Vgl. ebd.
[105] Ebd.: 155.

3 Die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen als Ausgangspunkt

Die inhaltliche Aufarbeitung und Auseinandersetzung mit der Thematik der Strabs muss der Analyse staatlicher Steuerung vorgeschaltet werden. Dies ist Gegenstand des dritten Kapitels. Hierzu wird zunächst ein kurzer und allgemeiner Blick auf den Unterhalt und die Finanzierung des (kommunalen) Straßenbaus in Deutschland und spezieller in NRW geworfen. Daran schließt sich die rechtliche Aufbereitung der Erhebung von Strabs an. Mit Kapitel 3.3 und den folgenden Unterabschnitten erfolgt die Bestandsaufnahme der Problematik bis Ende 2019 im Zuge der Beitragserhebung. Dies mündet in der Darlegung der Volksinitiative, der politischen Entscheidung zur rechtlichen Weiterentwicklung und der vergleichenden Vorstellung des § 8a KAG und der FR Strabs. Daran anknüpfend werden erste Reaktionen auf die Novellierungen thematisiert. Darauf folgt die analytische Erfassung der gesellschaftlichen Widerstände nach § 8 KAG, womit eine wichtige Vorarbeit für die hier im Zentrum stehende Analyse geleistet wird. Das Kapitel schließt mit einem Zwischenfazit.

3.1 Straßenbaufinanzierung: Eine föderalistische Landkarte

Das öffentliche Straßennetz in Deutschland, dessen Unterhaltung und Betrieb wie auch Finanzierung sind entsprechend der Grundstruktur der Bundesrepublik föderalistisch geregelt.[106] Die öffentlichen Straßen werden durch die Straßen- und Wegegesetze des Bundes und der Länder in verschiedene Straßenklassen eingeteilt. Zur Klassifizierung wird die Verkehrsbedeutung der Straße und die Verknüpfung der Straße im Straßennetz herangezogen.[107] In Deutschland wird zwischen Bundesfernstraßen (Bundesautobahnen und Bundesstraßen), Landesstraßen, Kreisstraßen und Gemeindestraßen (Kommunalstraßen) unterschieden. Insgesamt verlaufen in der Bundesrepublik circa 395.000 km Gemeindestraßen. Sie stellen damit den größten Anteil im gesamten Straßennetz dar.[108] Die Zuordnung einer Straße zu einer der genannten Straßenklasse ist entscheidend, da diese die Zuständigkeit für die Straßenbaulast vorgibt.[109] Gemäß Bundesfernstraßengesetz ist der Straßenbaulastträger für den Zustand einer Straße verantwortlich.[110] Aus den entsprechenden Länderstraßengesetzen ergibt sich unter anderem für Gemeindestraße die faktische und finanzielle Straßenbaulast mit der Verpflichtung, die Straße in einem den Erfordernissen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung genügenden Zustand zu bauen und zu erhalten.[111] Aufgrund des kommunalen

[106] Vgl. ausführlich ADAC 2012.
[107] Vgl. Ehlers/Pünder 2016: 846 f.
[108] Vgl. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur Januar 2021.
[109] Vgl. Ehlers/Pünder 2016: 847.
[110] Vgl. § 3 Bundesfernstraßengesetz.
[111] Vgl. ADAC 2012: 9.

Selbstverwaltungsrechts verfügen die Kommunen über die Finanzhoheit des Gemeindegebiets. Die Einnahmen für die Selbstverwaltung der Gemeinden werden über das GG als auch die jeweilige Landesverfassung näher bestimmt. Dabei wird auf ein Mischsystem aus eigenen Steuern und der Beteiligung an bestimmten Steuern im Rahmen von Steuerverbünden zurückgegriffen.[112] Daneben besteht zur Stärkung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts das Recht der Kommunen, eigene Abgaben zu erheben (Abgabenhoheit).[113] Dies wird in den länderspezifischen KAG näher bestimmt und ermächtigt die Gemeinden, Abgaben (d.h. Steuern, Gebühren und *Beiträge*) von den Bürgern zu erheben.[114] Auch das nordrhein-westfälische KAG schafft durch § 1 Abs. 1 KAG die Möglichkeit zur Erhebung von kommunalen Abgaben.[115] Damit eröffnet das KAG den 396 verwaltungspolitisch selbstständigen Städten und Gemeinden sowie den 31 Kreisen die Option, eine individuelle Abgabenordnung in der eigenen Kommunalsatzung festzuschreiben.[116] Daneben sieht das Landesgesetz bereits spezifische Abgaben vor, die von den Kommunen zu erheben sind. Hierzu zählt in NRW unter anderem die nach § 8 KAG normierte *Ausbaubeitragserhebung von Personen mit Grundeigentum* zur Finanzierung von Gemeindestraßen. Diese *landesnormierten Straßenausbaubeiträge (Strabs)* sind jedoch nicht mit den erstmaligen *Erschließungsbeiträgen* des fortdauernden Bundesrechts zu verwechseln. Das Erschließungsbeitragsrecht normiert die Pflicht der Gemeinden, im Rahmen der erstmaligen verkehrsmäßigen Erschließung eines Grundstücks zur Deckung des Aufwands einen Erschließungsbeitrag zu erheben.[117] Das *Ausbaubeitragsrecht* hingegen findet nur Anwendung, wenn es sich um eine Herstellung, Anschaffung, Erweiterung oder Verbesserung einer Kommunalstraße handelt.[118] Eine Konkretisierung der Rahmenbedingungen zur Erhebung von Strabs ist der spezifischen Kommunalsatzung zu entnehmen. Weitere Finanzmittel für den kommunalen Straßenbau in NRW können aus verschiedensten Förderprogrammen bezogen werden.[119]

Es ist festzuhalten, dass nicht nur durch die länderspezifischen KAG die Finanzierung der Kommunalstraßen individuell aufgestellt ist. Während in NRW Strabs erhoben werden, verzichten andere Bundesländer gänzlich auf die Abgabe oder wenden eine andere Systematik an. Bedeutender stellt sich jedoch die Situation dar, dass es auf der kleinsten

[112] Vgl. Art. 106 Abs. 5-7 GG.
[113] Vgl. Art 28 Abs. 2 S. 3 GG; vgl. Henneke 2012: 126.
[114] Vgl. Kudella, et al. 2020: 18 ff; vgl. Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg 2017: 8.
[115] Vgl. § 1 Abs. 1 KAG.
[116] Vgl. § 2 Abs. 1 KAG.
[117] Vgl. § 127 BauGB, bis zu 90 % der Erschließungskosten können auf die Personen mit Grundeigentum umgelegt werden.
[118] Vgl. Driehaus/Raden 2018: 645 ff; vgl. Gern/Brüning 2019: Rn. 1427.
[119] Vgl. Ministerium für Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen 29.05.2020.

administrativen Verwaltungsebene der Länder, den Kommunen, zu einer unterschiedlichen Finanzierung von Kommunalstraßen kommt. Die landesrechtlichen Grundlagen in NRW ermöglichen es de facto, dass 396 Städte und Gemeinden individuelle Regelungen zur Beitragsfinanzierung im kommunalen Straßenbau treffen und somit unterschiedliche Wege bei der Finanzierung von Gemeindestraßen bestreiten.

3.2 Straßenausbaubeiträge nach § 8 KAG NRW

Bereits mit dem erstmaligen Beschluss über das KAG vom 21.10.1969 ist die Erhebung der sogenannten Strabs in § 8 KAG (Anhang 1) gesetzlich festgeschrieben worden. Damit wird seit mehr als 50 Jahren die Beitragserhebung von Personen mit Grundeigentum, deren Grundstück[120] an eine dem öffentlichen Verkehr gewidmeten Anlage[121] angrenzt, normiert.[122] Konkret geht es bei Straßenanlagen um deren Herstellung, Anschaffung, Erweiterung und Verbesserung. Die laufende Unterhaltung wie auch die Instandsetzung sind hingegen nicht beitragsfähig. Der Wortlaut des § 8 Abs. 1 Satz KAG schreibt eine Erhebungspflicht (Soll-Regelung) für die Gemeinden vor. Es steht den kommunalen Verwaltungen damit nicht frei, über eine mögliche Beitragsbelastung der Personen mit Grundeigentum im Einzugsgebiet souverän zu entscheiden. Begründet wird das StrabsRe juristisch mit einem (wirtschaftlichen) Vorteil, den die Personen mit Grundeigentum bereits durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Straße geboten bekommen.[123] Die Beitragspflichtigen werden aus dem Kreis der Allgemeinheit hervorgehoben, da die Rechtsordnung ihnen einen sogenannten Anliegergebrauch zuspricht, der die Möglichkeit einer angemessene Nutzung des Grundeigentums gewährleistet.[124] Der Inhalt des straßenbaubeitragsrechtlichen Vorteilsbegriffs lässt sich juristisch nicht auf Euro und Cent benennen, da er sich nicht aus einer summarisch fassbaren Wertsteigerung der Grundstücke ergibt.[125] Der Beitrag wird vielmehr als Gegenleistung für den kommunalen Aufwand erhoben und damit legitimiert. Dadurch stellen Strabs eine Gegenleistungsabgabe dar.[126] Die Zahlungspflicht entsteht dabei bereits mit der bloßen Möglichkeit der Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtung. Straßen werden im Sinne des KAG nicht nur im Interesse der Allgemeinheit gebaut und unterhalten, sondern

[120] Die Beitragspflicht entsteht unabhängig davon, ob das Grundstück bebaut oder bebaubar ist oder nur land- und forstwirtschaftlich genutzt werden darf.
[121] Siehe Driehaus 2020b: 81 ff.
[122] Vgl. § 8 KAG.
[123] Vgl. § 8 Abs. 2 KAG.
[124] Vgl. Driehaus 2018.
[125] Vgl. Driehaus 2020b: 391 f.
[126] Maßgebender Grund ist die Krise der Kommunalfinanzen. Siehe Wieland 2012a: 160 ff.

vor allem auch im Interesse der Anliegenden, die einen Sondervorteil vermittelt bekommen.[127] Es gilt das Äquivalenzprinzip, aus Leistung und Gegenleistung.[128]

Das Ausmaß und die Höhe der Beiträge werden im KAG selbst nicht genauer festgeschrieben, sondern abschließend in den Satzungen der 396 Kommunen geregelt. Als Berechnungsgrundlage wird die Grundstücksfläche herangezogen, die jedoch bei gewissen Voraussetzungen mit einem Prozentsatz erhöht wird. Die Kosten einer Straßenausbaumaßnahme (StrabsMa) werden durch die insgesamt ermittelte Fläche aller Grundstücke geteilt, sodass ein Preis pro Quadratmeter Grundstücksfläche entsteht. Dieser Quadratmeterpreis wird entsprechend bei jedem Grundstück mit der individuell anzusetzenden Fläche multipliziert. Das Ergebnis ist der zu zahlende Strabs. Die Landesnorm konkretisiert in § 8 Abs. 4 KAG lediglich, dass sofern die Straße auch von der Allgemeinheit in Anspruch genommen werden kann, die Kommune einen vorteilsgerechten Anteil der Kosten übernehmen muss.[129] Damit sollen die wesentlichen Dinge des § 8 KAG genannt sein. Es ist zu erkennen, dass das Landesgesetz lediglich die äußeren Rahmenbedingungen für die Beitragserhebung festsetzt. Die Konkretisierungen lassen sich in den ergänzenden Kommunalsatzungen finden. Um die relevanten Variablen wie auch Dimensionen der Strabs zu verdeutlichen, werden im Folgenden sowohl die Mustersatzung des StGB NRW als auch ein Praxisbeispiel der Gemeinde Morsbach dargestellt.

3.2.1 Mustersatzung

Als Empfehlung für die kommunale Praxis hat der StGB NRW in Abstimmung mit dem Innenministerium des Landes NRW das Muster einer Straßenausbaubeitragssatzung gemäß § 8 KAG NRW erarbeitet (siehe Anhang 4).[130] Dieses wurde zuletzt 2020 grundlegend überarbeitet und bietet eine umfängliche Richtschnur, um auch in möglichen verwaltungsgerichtlichen Verfahren die rechtswirksame Erhebung von Strabs abzusichern. Sie gilt als rechtlich umfassend überprüft. Die Mustersatzung gliedert sich in fünfzehn Paragraphen und wird durch spezifische Erläuterungen ergänzt. In § 4 wird der differenzierte Anteil der Kommune und der Beitragspflichtigen mittels einer prozentualen Spannbreite vorgeschlagen. Diese richten sich nach der Straßenart, an der die Ausbaumaßnahme durchgeführt werden soll. Der konkrete Anteilsatz der Beitragspflichtigen ist von der Kommune in Anlehnung an die örtlichen Verhältnisse zu bemessen, bspw. werden für Anliegerstraßen 60 bis 80 % oder für

[127] Vgl. Wieland 2012b: 164 f.
[128] Vgl. Driehaus 2020b: 74.
[129] Vgl. § 8 Abs. 4 KAG.
[130] Vgl. StGB NRW 2020.

Haupterschließungsstraßen 30 bis 60 % der Kosten veranschlagt.[131] Die Eigenschaften der jeweiligen Straßentypen werden anschließend in § 4 Abs. 6 spezifisch definiert. Es folgen umfangreiche Spezifikationen über eine Vielzahl von Einzelfallkonstellationen und häufig auftretenden Abgrenzungsproblematiken. Dabei stellt die Differenzierung zwischen dem Innen- und Außenbereich eines Gemeindegebietes ein konfliktträchtiges Problem in der Praxis dar. Unter anderem auch, weil bei der Umlage des Bürgeranteils zwischen den zwei Gebietsformen differenziert vorgegangen wird.[132]

Die Differenzierung zwischen Innen- und Außenbereich soll an dieser Stelle mit einem kurzen Exkurs vertieft werden. Die Bereiche eines Gemeindegebietes, für die es keinen Bebauungsplan gibt, werden von § 34 BauGB (Innenbereich) oder § 35 BauGB (Außenbereich) erfasst. Als Innenbereich gelten im Zusammenhang bebaute Ortsteile. Dieser darf bebaut werden.[133] Flächen im Außenbereich hingegen liegen außerhalb von zusammenhängenden Bebauungen.[134] Diese gelten grundsätzlich nicht als Bauland und sind somit auch nicht zum Anbau bestimmt. Soll dennoch im Außenbereich gebaut werden, sind die strengen Bestimmungen des § 35 zu beachten. Der Außenbereich selbst zeichnet sich durch eine isolierte und lückenhafte Bebauung aus. Dennoch kann die genaue Abgrenzung zwischen Innen- und Außenbereich nicht pauschalisiert werden. In der Praxis urteilen daher häufig die Gerichte über konkrete Anwendungsfälle.[135] Für die Erhebung von Strabs ist diese Differenzierung aus zweierlei Gründen relevant: Zum einen, weil die Frage der Beitragsfähigkeit von StrabsMa im Außenbereich bis heute als zumindest umstritten gilt, und zum anderen, weil sich diese rechtlichen Unsicherheiten in der kommunalen Praxis widerspiegeln. Im Kern geht es um die Frage, ob Strabs auch im Außenbereich erhoben werden dürfen oder nicht. Die herrschende Auslegung (hier insbesondere *Driehaus*) begründet eine Heranziehung von Außenbereichsgrundstücken damit, dass die Beitragsfähigkeit nach § 8 KAG sich alleine nach der Möglichkeit der Inanspruchnahme des wirtschaftlichen Vorteils richtet. Dieser sei auch im Außenbereich gegeben.[136] Differenzierte Ansichten hierzu und zu der Frage, ob es sich bei unbebauten Grundstücken um einen derart gering zu bewertenden Vorteil handele, dass bei solchen von einer Beitragsbemessung abgesehen werden könne, hat bereits das Oberverwaltungsgericht (OVG) NRW in mehreren Urteilen verkündet.[137] Die andere

[131] Vgl. StGB NRW 2020: § 4.
[132] Vgl. ebd.: §§ 5-6.
[133] Vgl. § 34 BauGB.
[134] Vgl. § 35 BauGB.
[135] Vgl. Abgrenzung und Rechtssprechung Haupt 2016.
[136] Vgl. ausführlich Driehaus 2012: 684 f, 797 ff.
[137] Vgl. OVG NRW Urteil vom 18.10.1989 - 2 A 2185/86 -; vgl. ebd. Urteil vom 02.09.1998 - 15 A 7653/95.

Interpretation wiederum folgt der Annahme, dass Grundstücke nur von solchen Straßen erschlossen werden, die im Sinne von § 127 Abs. 2 Nr.1 BauGB zum Anbau bestimmt sind (Geltungsbereich Bebauungsplan oder Innenbereich gemäß § 34 BauGB).[138] Folglich wäre der Kreis der beitragsfähigen Straßen im Straßenausbau- und Erschließungsrecht der Gleiche und Strabs könnten im Außenbereich nicht erhoben werden.

Für die kommunale Praxis hat dieser juristische Streit, der hier lediglich verkürzt dargestellt werden soll, erhebliche Auswirkungen.[139] So werden Außenbereichsgrundstücke in einigen Kommunen in NRW (aber auch deutschlandweit) überhaupt nicht herangezogen. Dort wo die Erhebung im Außenbereich bereits praktiziert wird, stellt sich zusätzlich die Frage der vorteilsgerechten prozentualen Anteilsverteilung. Die aktuelle Mustersatzung des StGB NRW kann daher als Versuch interpretiert werden, die jüngere Auslegung der Rechtsprechung[140] und damit die Beitragserhebung im Außenbereich in der kommunalen Praxis flächendeckend zu verankern. Für die hier zur Anwendung kommende Analyse staatlicher Steuerung stellt diese rechtliche Komplexität unbestreitbar ein problemstiftendes Element dar.

Weiterführend gibt die Mustersatzung die Berücksichtigung des unterschiedlichen Maßes der Nutzung eines Grundstücks vor. Die möglichen Regelungen und Besonderheiten sind in der Summe sehr detailreich. Als relevante Faktoren sind prinzipiell die Straßenart, die Lage und Nutzungsart des angrenzenden Grundstücks, die Bebauung wie auch der Bebauungsplan der Kommune zu beachten. Ferner sollte die Beitragspflicht einen Monat nach Bekanntgabe des Beitragsbescheides fällig werden.[141]

Aus den anhängenden Erläuterungen zu den einzelnen Paragraphen lässt sich die Intention des StGB NRW erkennen: So setzt diese jüngste Version der Mustersatzung auf eine Ausweitung der Kosten auf möglichst viele Beitragspflichtige. Durch die nachträgliche Aufnahme von beitragsfähigen Wirtschaftswegen oder Anlagen im Außenbereich in die kommunale Satzung soll die Kostenentwicklung von Strabs auf „möglichst viele Schultern“[142] verteilt werden. Grundsätzlich sei die kommunale Verpflichtung zur vollständigen Ausschöpfung dieser Einnahmequelle auf Basis der allgemeinen Haushaltsgrundsätze und die Finanzsituation der einzelnen Kommune zu beachten.[143] Von erheblicher Bedeutung

[138] Vgl. Bayerischer Kommunaler Prüfungsverband 1998.
[139] Siehe vertiefend Ruff 04.11.2020; auch Hartl 01.02.2020.
[140] Siehe z.B. OVG Schleswig Beschluss vom 07.10.2004 - 2 LA 110/04-; OVG Greifswald, Beschluss vom 13.01.2003 - 1 M 170/03 - DÖV 04, 709; zur Frage des Vorteils siehe auch BVerfG, Beschluss vom 25.06.2014 - 1 BvR 668/10.
[141] Vgl. StGB NRW 2020: §§ 11 Abs. 1, 13.
[142] Vgl. ebd.
[143] Vgl. ebd.: Erläuterungen.

erscheinen vor allem die Ausführungen zur strittigen Einbeziehung der Außenbereichsgrundstücken. Die Neuformulierung der Mustersatzung soll den Kommunen daher eine rechtssichere Erhebung von Beiträgen im Außenbereich ermöglichen.[144] Insgesamt sind die Ausführung zur Mustersatzung umfangreich und nehmen Bezug zur geltenden, komplexen Rechtsprechung, um die Novellierungen und Besonderheiten zu erläutern. Die Komplexität der Beitragserhebung wird hierdurch unmissverständlich deutlich: Jährliche Überprüfungen von Einheitssätzen, eine rechtssichere Kategorisierung der Anlagen und Bemessung von Grundstücken, etliche Sonderregelungen und Fallkonstellationen gilt es zur Wahrung der Rechtssicherheit bei der Formulierung der Ortssatzung und Beitragserhebung zu beachten.[145] Häufige praktische Problematiken sollen durch die richtige Formulierung der Satzung vermieden werden, um die Verwaltung, aber auch die Gerichte mit aufwendigen Verfahren zu entlasten. Bei schwieriger Zuordnung einer Anlage empfiehlt der StGB NRW die Anlage einfach in diejenige Kategorie einzuordnen, die den geringeren Anliegeranteil vorsieht.[146] Insgesamt wird die Bedeutung der Erhebung von Strabs für die Kommunen auch hier deutlich: Sie sollen als Finanzinstrument dazu dienen, Geld für die kommunalen Haushalte zu generieren, um diese in der Folge zu entlasten. Als Interessensvertretung bietet der StGB NRW mit dieser Mustersatzung einen ausführlichen Leitfaden für die verwaltungstechnische Praxis der Kommunen bei der Erhebung von Strabs.

3.2.2 Kommunale Praxis in Morsbach

Ein Blick in die Ortssatzungen und Haushaltspläne der Gemeinde Morsbach, mit rund 10.600 Einwohnern gelegen im Oberbergischen Kreis, zeigt die (Teil-)Anwendung der Mustersatzung des StGB NRW in der kommunalen Praxis. Die Finanzierung des 150 km langen kommunalen Straßen- und Wegenetzes der Gemeinde erfolgt zu wesentlichen Teilen über die Erhebung von Strabs, die in der gültigen Straßenausbaubeitragssatzung vom 01.08.2011 geregelt wird.[147] Die Gegenüberstellung der Mustersatzung und der Morsbacher Satzung zeigt deutliche Parallelen auf. Wie in der Mustersatzung vorgesehen, setzt die Kommunalsatzung konkrete prozentuale Anteilssätze für die beitragspflichtigen Maßnahmen fest. Im direkten Vergleich zeigt sich weiter, dass die Gemeinde tendenziell die maximalen Anteilssätze von den Beitragspflichtigen erhebt. Bspw. sind für die Fahrbahnerneuerung einer

[144] Vgl. StGB NRW 2020: Erläuterungen zu §§ 4 Abs. 7, 6 Abs. 3; vgl. OVG NRW Urteil vom 12.05 1995 - 15 B 550/95.
[145] Vgl. ebd.: Erläuterungen zu § 4 Abs. 3.
[146] Vgl. ebd.: Erläuterungen zu § 4 Abs. 6 (2).
[147] Vgl. Satzung über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG für straßenbauliche Maßnahmen Gemeinde Morsbach, I. Nachtrag vom 19.07.2011, gültig ab 01.08.2011 (Satzung § 8 KAG Gemeinde Morsbach); vgl. Gemeinde Morsbach.

Haupterschließungsstraße 60 % auf die Beitragspflichtigen umzulegen.[148] Das separate Straßenverzeichnis kategorisiert alle Gemeindestraßen nach Straßenart und ist für die Beitragsbemessung ebenfalls heranzuziehen.[149] Der oben angesprochenen Konflikt bzgl. der Beitragserhebung im Außenbereich zeichnet sich in Morsbach exemplarisch ab. So lässt sich in § 5 Abs. 3 Buchstabe h zwar der Grundsatz zur Erhebung im Außenbereich finden, jedoch stellt dieser aus rechtlicher Perspektive keine ausreichende Differenzierung des wirtschaftlichen Vorteils von Außenbereichsgrundstücken dar. In der Praxis kommt es daher de facto zu keiner Erhebung von Strabs im Außenbereich. Mittels eines Blicks in den Haushaltsplan für das Jahr 2019 und dem folgenden Praxisbeispiel soll diese komplexe Pattsituation, die damit einhergehenden Konflikte und die mögliche Höhe von Strabs kurz deutlich werden:

Im Haushaltsplan von 2019 lässt sich unter anderem die Kostenkalkulation für eine öffentliche Investition in eine 1,7 km lange Fahrbahnerneuerung zwischen der Ortslage Rhein und der Landstraße L 94 finden. Dieser Straßenabschnitt der kommunalen Herbertshagener Straße durchläuft die Ortschaften Flockenberg und Herbertshagen, wobei letztere gemäß der kommunalen Flächennutzungsplanung im Außenbereich der Gemeinde liegt. Der Ort Flockenberg bis zur Ortslage Rhein liegt hingegen im beplanten Innenbereich. Laut dem kommunalen Straßenverzeichnis handelt es sich hierbei um eine Haupterschließungsstraße, wodurch Beitragspflichtige für verschiedenste Baumaßnahmen einen Anteil von 60 bis 70 % tragen müssen.[150] Die Fahrbahnerneuerung wurde für das Jahr 2020 mit Mitteln i. H. v. 1.100.000 € veranschlagt (siehe Anhang 5).[151] Der Aufstellung ist zu entnehmen, dass für die Maßnahme 374.000 € an Zuwendungen aus nicht spezifisch genannten Fördertöpfen einkalkuliert wurden. Weitere 327.000 € sollten aus Strabs erhoben werden und damit wesentlich zur Finanzierung der Investitionsmaßnahme beitragen. Die kurze Erläuterung unterhalb der Tabelle lässt erkennen, dass die Baumaßnahme in zwei Abschnitte eingeteilt werden sollte: An dem Teil der Herbertshagener Straße, der zwischen der Ortslage Flockenberg und Rhein liegt, sollte ein beitragsfähiger Vollausbau vorgenommen werden. Dieser circa 500 m lange Straßenabschnitt liegt im Innenbereich der Gemeinde. Von den beitragspflichtigen Personen mit Grundeigentum wären demnach 327.000 € zu erheben gewesen. Auf den restlichen circa 1,2 km der Herbertshagener Straße bis zur L 94 sollte hingegen eine beitragsfreie Deckenverstärkung durchgeführt werden. Diese ist nach § 8 KAG nicht beitragsfähig, da es sich um eine Sanierung handelt. Dieser deutlich längere Straßenabschnitt liegt im

[148] Vgl. § 4 Abs. 3 Satzung § 8 KAG Gemeinde Morsbach.
[149] Vgl. Straßenverzeichnis zur Satzung für Straßenbauliche Maßnahmen § 8 KAG Gemeinde Morsbach.
[150] Vgl. Straßenverzeichnis zur Satzung für Straßenbauliche Maßnahmen § 8 KAG: 2.
[151] Vgl. Gemeinde Morsbach 11.12.2018: 239.

Außenbereich der Gemeinde. Für die 17 Grundstückseigentümer innerhalb der Ortslage Flockenberg bedeutete die kalkulatorische Maßnahmenplanung hingegen eine durchschnittliche Beitragsbelastung von jeweils circa 19.000 €. Genauere, auf die einzelnen Grundstücke bezogene Summen stehen nicht zur Verfügung.[152]

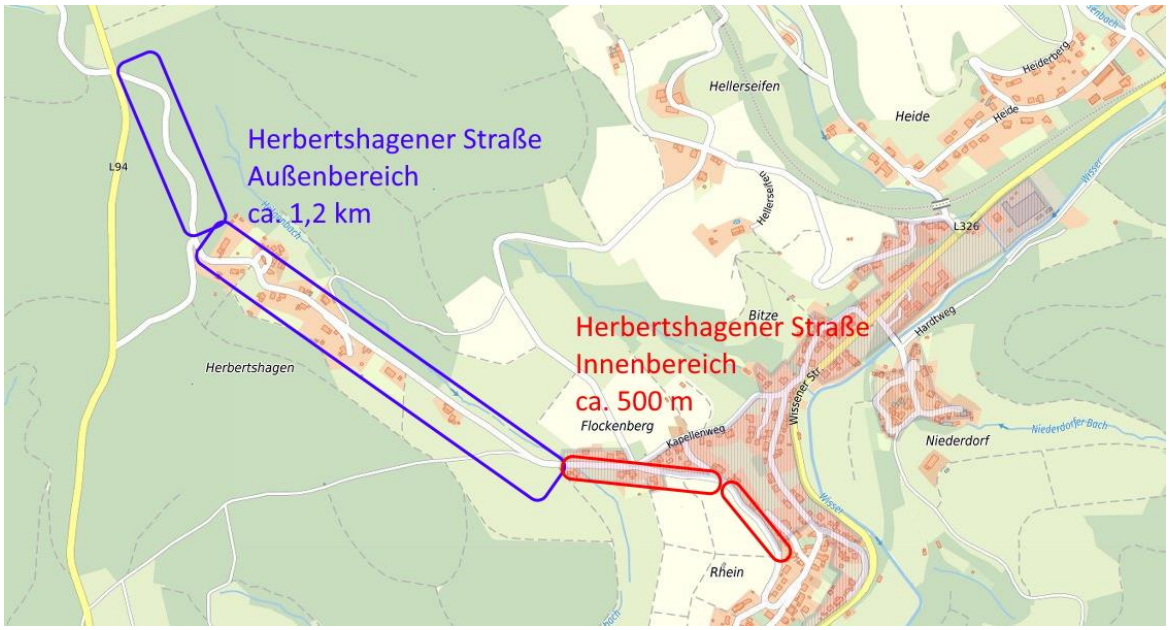

Abb. 2: Visualisierung des Innen- und Außenbereichs an der Herbertshagener Straße in der Gemeinde Morsbach. *Quelle: Eigene Darstellung, Karte aus RIO Raum Information Oberberg, Bauen und Wohnen.*

Zu erwähnen bleibt nach § 11 schlussendlich, dass der ermittelte Beitrag bereits einen Monat nach Bekanntgabe des Beitragsbescheids fällig werden würde.[153] Auf den ersten Blick wirken die Bestimmungen der neunseitigen Satzung sehr detailreich und – zumindest für straßenausbaurechtliche Laien – zunächst abschließend.[154]

3.3 Bestandsaufnahme der Problematik bis Ende 2019

Das geschilderte Prinzip der Erhebung von Strabs wurde in NRW Jahrzehnte lang ohne größeres Aufsehen umgesetzt. Doch spätestens mit dem Antritt der schwarz-gelben Landesregierung unter Führung von Armin Laschet im Sommer 2017 ist dieses kommunale Finanzmittel auch in NRW zum gesellschaftlichen Politikum herangewachsen. Eine Vielzahl an Bürgerinitiativen, verschiedenste Institutionen und Verbände, aber auch die politischen Parteien auf Kommunal- und Landesebene spielten hierbei eine entscheidende Rolle. Die sich

[152] Die Anzahl der beitragspflichtigen Grundstücke und die kalkulatorische Summe stehen unter Vorbehalt. Siehe für die Gründe hierzu ausführlicher Abschnitt 3.3.2 vgl. RIO Raum Information Oberberg.

[153] Vgl. § 8 bis 11 Satzung § 8 KAG Gemeinde Morsbach.

[154] Aufgrund des hier zur Verfügung stehenden Umfangs können nicht alle maßgebenden Faktoren einzeln aufgeführt werden. Das grundsätzliche Prinzip der Beitragsermittlung wird jedoch bereits durch diese verkürzte Darstellung ersichtlich.

teilweise kausal bedingenden Problemfelder der Beitragserhebung sollen zunächst unter Zuhilfenahme empirischer Verweise aufbereitet werden. Weiterführend wird die parlamentarische Auseinandersetzung mit den Strabs in 2019 sowie die sich daran anschließende rechtliche Weiterentwicklung dargelegt. Die teilweise emotional geführte Grundsatzdiskussion als auch steuerungstheoretisch relevante Problematiken sollen auf diese Weise verdeutlicht werden. Gleichzeitig dient die empirisch angeleitete Vorgehensweise einer sich hieran anschließenden theoretischen Analyse des gesellschaftlichen Widerstands gegen Strabs vor der rechtlichen Nachjustierung Ende 2019. Diese erfolgt anhand der zuvor in Kapitel 2.2.5 skizzierten Policy-Dimensionen.

3.3.1 Steigende finanzielle Belastung

Das Argument der finanziellen Belastung durch Strabs kann im Zuge des gesellschaftlichen Widerstands gegen die Beitragserhebung als das Prägnanteste ausgemacht werden. So verwiesen (potenziell) Beitragspflichtige, Institutionen und Verbände wie auch politische Parteien auf das Potenzial der Beiträge zur finanziellen, wirtschaftlichen Überforderung der Beitragspflichtigen.[155] Hohe fünfstellige Beiträge stellten in der Erhebungspraxis keine Seltenheit mehr dar.[156] Für eine tatsächlich verstärkte finanzielle Belastung können gleich mehrere relevante Faktoren ausgemacht werden. Als preistreibender Faktor zeigen sich zunächst die Entwicklungen innerhalb der Baubranche. Die von Bund und Ländern erhobenen Preisindizes für den Straßenbau belegen seit Jahrzenten einen deutlichen Anstieg der Baupreise. Vorjahresvergleiche zeigen, dass bspw. die Preise von Februar 2017 bis Februar 2018 innerhalb eines Jahres um 5,2 % anstiegen. In 2019 um weitere 7,5 %.[157] Diese preissteigende Entwicklung konnte vor der Corona-Pandemie ununterbrochen beobachtet werden und führt im Ergebnis dazu, dass StrabsMa über die Jahre hinweg schlichtweg deutlich teurer geworden sind. Das wirkt sich unmittelbar auch auf die Höhe der Strabs aus, da diese prozentual veranschlagt werden. Steigen also die Gesamtpreise einer Baumaßnahme, steigen auch die einzelnen Beitragsbescheide an. Der Preisanstieg fußt auf verschiedenste Kostensteigerungen, denen sich die Straßenbaubetriebe ausgesetzt sehen. Neben der allgemeinen Teuerungsrate spielen marktwirtschaftliche Kostenerhöhungen bei Material, Rohstoffen, Deponie und Energie, sowie die stetig steigenden Lohnkosten und Bauwerkskosten eine entscheidende

[155] Vgl. BdSt NRW 2020: 52 ff.
[156] Ebenfalls Einzelfälle von sechsstelligen Beiträgen, siehe NDR 18.10.2018.
[157] Vgl. Statistisches Bundesamt 2021: 24.

Rolle.[158] Auch die Bepreisung CO2-intensiver Industrien wirkt sich auf den Baubereich aus und zeigt auf, dass die Kostensteigerungen zumindest zum Teil politisch bedingt sind.

Daneben belastete der angespannte Immobilienmarkt Grundstücksbesitzende zusätzlich. Durch die gestiegenen Immobilienpreise und Baukosten der vergangenen Jahre konnte die Investition in ein eigenes Wohnobjekt trotz niedriger Zinsen bereits ohne KAG-Bescheid zu einer maximalen Belastung werden.[159] Die zusätzliche Bildung von Rücklagen fällt in einer solchen Situation schwer. Oftmals unerwartete Beitragserhebungen bedrohen in der Folge die Finanzierung des Eigenheims und damit Personen in ihrer wirtschaftlichen Existenz.[160] Besonders gefährdend stellte sich die Situation für junge Familien oder Personen im Ruhestand dar.[161] Personen im Ruhestand müssen aus zweierlei Gründen zu der finanziell besonders belasteten Gruppe gezählt werden: Erstens erschwert das sinkende Rentenniveau auch innerhalb dieser Gruppe die Bildung von Rücklagen.[162] Vorhandene Ersparnisse müssen teilweise bereits für die laufenden Kosten aufgewendet werden. Strabs tendieren daher dazu, eng gestrickte Finanzierungsmodelle zu überstrapazieren. Zweitens ist die Kreditfinanzierung mit dem Eintritt in die Rente oftmals praktisch nicht mehr möglich. In der Praxis zeigte sich, dass Kommunen die Beitragspflichtigen an die örtliche Sparkasse verwiesen, diese dort jedoch kein Kreditangebot erhielten.[163] Als Alternative stellten Kommunen den Beitragspflichtigen Darlehen zur Verfügung, mit Zinsen i. H. v. 6 %.[164] Vor dem Hintergrund, dass in den vergangenen Jahren bundes- wie auch landespolitische Maßnahmen darauf abzielten, das Eigenheim als einen wesentlichen Baustein der Altersvorsorge zu etablieren, wuchs das Unverständnis der Betroffenen zunehmend, wenn durch die Strabs die eigene Finanzplanung revidiert werden musste oder das Eigenheim zum finanziellen Risiko wurde.[165]

Während die öffentlichen Haushalte durch verschiedenste Fördertöpfe den finanziellen Eigenanteil für Investitionsmaßnahmen in den kommunalen Straßenausbau reduzieren konnten, bestand diese Möglichkeit für Grundstücksbesitzende nicht. Dadurch wirkten sich die stetig steigenden Kosten im Verhältnis deutlich stärker bei den Beitragspflichtigen aus. Zudem waren vielerorts Bestrebungen der kommunalen Verwaltungen zu erkennen, den umlagefähigen Beitragskatalog per Satzungsänderung zusätzlich auszuweiten. Damit folgten

[158] Vgl. Die Bauwirtschaft im Norden 11.02.2021.
[159] Vgl. Statista Research Department 2021.
[160] Vgl. Verband Wohneigentum NRW.
[161] Vgl. Dunkel 23.11.2018.
[162] Vgl. Geyer/Buslei 29. Mai 2019.
[163] Vgl. NDR 18.10.2018.
[164] Vgl. MHKBG NRW Oktober 2019: 20.
[165] Bspw. Baukindergeld, siehe BMWi 27.07.2021, Stichwort: Eigenheim.

die Kommunen den Ausführungen des StGB NRW, der die vollständige Ausschöpfung des rechtlich möglichen Rahmens auch in der aktuellen Mustersatzung verfolgt.[166] Unter Berufung auf § 77 der Gemeindeordnung (GO) NRW, der vorschreibt, die „erforderlichen Finanzmittel soweit vertretbar und geboten aus speziellen Entgelten für die (…) erbrachten Leistungen zu erbringen“[167], zeichneten sich bspw. 2017 in Morsbach Bemühungen ab, die Satzung neuzufassen. Diese Neufassung sah im Wesentlichen zwei Komponenten vor: Zum einen die bis dato praktisch und rechtlich umstrittene Erhebung von Strabs im Außenbereich der Gemeinde und zum anderen eine Ausweitung des beitragsfähigen Maßnahmenkatalogs. In der Informationsvorlage für den Bau- und Umweltausschuss wird deutlich, dass die Verwaltung die Auffassung vertrat, eine Ausweitung auf den Außenbereich würde dem Grundsatz der nutzungsgerechten Kostenbeteiligung aller bevorteilten Personen mit Eigentum entsprechen.[168] Für Personen mit Grundeigentum im Außenbereich hätte die Satzungsänderung eine Beteiligung i. H. v. 30 % bedeutet. Die vorgeschlagene Neufassung sah neben bebauten Grundstücken im Außenbereich auch die Einbindung von Waldgrundstücken, Grün- und Ackerland sowie Grundstücken ohne Wohnbebauung oder gewerbliche Bebauung vor. Da sich der ländliche Außenbereich jedoch charakteristisch durch seine lückenhafte Bebauung und große Grundstücksflächen auszeichnet, werden in diesen Gebieten Strabs auf vergleichsweise wenige Schultern mit durchschnittlich größeren Flächen verteilt. Die im Vergleich mit dem Innenbereich häufig niedriger veranschlagten prozentualen Anteile bedeuten deshalb nicht automatisch, dass die finanzielle Belastung von Strabs im Außenbereich tatsächlich geringer ausfällt. Die Ausweitung der Beitragserhebung auf den Außenbereich stellte somit Personen im ländlichen Gebiet vor neue (finanzielle) Herausforderungen. In der Summe stieg dadurch die finanzielle Belastung. Während Bürgerproteste und der Zusammenschluss einer Bürgerinitiative in Morsbach – aber auch anderswo – die Annahme der Satzungsänderung durch den Gemeinderat verhindern konnten, wurden andernorts die Kommunalsatzungen abgeändert.[169]

Aufgrund der zuvor geschilderten preistreibenden Faktoren und den sich durch Widerstände aus der Bevölkerung ergebenden Verzögerungen, wurden geplante StrabsMa zunehmend teurer. Wurde für die Maßnahme an der Herbertshagener Straße (Kapitel 3.2.2) im Haushaltsplan 2019 327.000 € aus Einzahlungen von Beiträgen veranschlagt, belief sich die

[166] Vgl. StGB NRW 2020: Erläuterungen.
[167] § 77 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) in der Fassung vom 18.12.2018.
[168] Vgl. Gemeinde Morsbach 31.08.2017: 1 f.
[169] Vgl. Vorländer 26.09.2017; vgl. Kunst 29.08.2020.

Summe für 2018 hingegen noch auf 299.000 €.[170] Im Jahr 2017 war in der Haushaltsaufstellung lediglich eine beitragsfreie Deckenverstärkung der Fahrbahn vorgesehen.[171] Daraus lässt sich eine Kombination aus Problemen erkennen: Je länger eine Unterhaltungsmaßnahme auf sich warten lässt, desto teurer wird sie zum Zeitpunkt ihrer tatsächliche Umsetzung aufgrund preistreibender Faktoren und der Verschlechterung des Straßenzustandes insgesamt. Die kommunalen Kalkulationen der Haushaltspläne stehen daher immer unter Vorbehalt. Daraus ergeben sich sowohl für die Kommunen als auch die Beitragspflichtigen schlecht planbare Zahlungsverpflichtungen.[172]

Daneben richtete sich die Kritik gegen die nach § 8 KAG fehlende Berücksichtigung der tatsächlichen wirtschaftlichen Zahlungskraft der beitragspflichtigen Personen bei der Bemessung der Beitragsschuld.[173] Insgesamt fielen damit unter den Problempunkt der finanziellen Belastung die Ablehnung des antizipierten wirtschaftlichen Vorteils, die Ausweitung der Beitragsverpflichtung für zusätzliche Grundstücke und StrabsMa und die progressiv steigenden Straßenausbaukosten insgesamt. Zu erwähnen bleibt zudem, dass die grundsätzliche Notwendigkeit einer StrabsMa von den Betroffenen oftmals nicht in Frage gestellt wurde. Der Protest richtete sich primär gegen die Höhe der finanziellen Belastung.

3.3.2 Intransparenz und Komplexität

Im Zuge des sich formierenden gesellschaftlichen Widerstands gegen die bis Ende 2019 geltende Praxis der Strabs wurde zudem deutliche Kritik an der formalen Durchführung der Beitragserhebung durch die Kommunalpolitik und -verwaltung geübt. Die hier relevanten Problemaspekte lassen sich mit den Schlagwörtern Intransparenz und Komplexität zusammenfassen. Wie sich bereits durch die vorherigen Ausführungen dieser Arbeit zeigte und sich im praktischen Diskurs widerspiegelte, stellte die Thematik der Strabs ein rechtlich komplexes und diverses Finanzmittel dar. In der Konsequenz resultierten hieraus gleich mehrere Aspekte: Die Beitragserhebung war für die teilweise unwissende Bevölkerung oftmals im Detail schwer nachzuvollziehen und kam überraschend. Letzteres wurde zudem durch die als defensiv zu bezeichnende Aufklärungs- und Informationspolitik der Kommunen befördert und seitens der Bürgerproteste kritisiert. So entstand in vielen Kommunen der Eindruck, dass Beschlüsse über konkrete StrabsMa oder Satzungsänderungen ohne großes Aufsehen umgesetzt werden sollten.[174] Hierfür wurden oftmals nicht-öffentliche

[170] Vgl. Gemeinde Morsbach 05.02.2018: 253.
[171] Vgl. Gemeinde Morsbach 13.12.2016: 252.
[172] Vgl. Ebert 09.11.2018.
[173] Vgl. BdSt Deutschland.
[174] Vgl. Kunst 29.08.2020.

Sitzungstermine der Entscheidungsgremien auf unpopuläre Tage terminiert.[175] Daneben zeigt der Fall der Stadt Schleiden auf, wie Kommunen schrittweise eine Reform des kommunalen StrabsRe vornahmen. So wurde mit der Satzung vom 17. Mai 2013 eine Erhöhung der umlagefähigen Kosten von 50 auf 65 % beschlossen.[176] Im Januar 2014 folgte anschließend die Vorstellung des „Masterplan Schleiden", welcher umfassende Investitions- und Bauvorhaben im Stadtgebiet vorsah.[177] Die sich hier engagierende Bürgerinitiative stufte die vorherige Satzungsänderung als Versuch der Stadtverwaltung und Politik ein, eine Entlastung des kommunalen Haushalts ohne großes Aufsehen vorzubereiten.[178] Andernorts stellten Haushaltspläne die erstmalige Informationsgrundlage für Personen mit Grundeigentum dar. Ohne erklärende und weiterführende Information sorgte die Summe von circa 300.000 € auch an der Herbertshagener Straße in Morsbach für erheblichen Widerstand und auch hier für die Gründung einer Bürgerinitiative.[179] In der Einwendung zum Haushaltsplanentwurf für das Jahr 2019 kritisierte die Initiative die fehlende Informationspolitik seitens der Gemeinde (Anhang 8).[180] Die Bürgeranfragen und -anregungen an die Mitglieder der Verwaltungen und Kommunalpolitik drehten sich in der Fläche rund um die Erklärung der in den Haushaltsplänen genannten Summen, differenzierten Ausbauqualitäten und daraus resultierenden Konsequenzen für die einzelnen beitragspflichtigen Personen. Für die Herbertshagener Straße in Morsbach wurde zudem die Offenlegung der Ergebnisse einer bereits im Jahr 2017/2018 durchgeführten Probebohrung zum Kernelement der Forderungen, um die von der Kommune anvisierte Teilung der Baumaßnahme in einen beitragspflichtigen und beitragsfreien Abschnitt (Ausbauqualität) nachvollziehen zu können (Anhang 9).[181] Die differenzierten Ausbauqualitäten wurden hingegen mit dem unterschiedlichen Straßenzustand der Straße begründet und wilde Spekulationen verurteilt.[182] Aufgrund der rechtlichen Komplexität des StrabsRe waren eigenständige Beitragsermittlungen durch die Betroffenen lediglich unter großen Vorbehalten zu interpretieren. Für Unklarheiten sorgte insbesondere der Umgang mit Eckgrundstücken, Grundstücken an Stichstraßen, Hinterliegergrundstücke, dem Verhältnis von Außen- und Innenbereichen, landwirtschaftlich genutzten Flächen, unbebauten Flächen oder der tatsächlich zu bemessenden Grundstücksfläche.[183] Selbst eine

[175] Vgl. Pranter 21.07.2017.
[176] Vgl. Pranter 25.08.2017.
[177] Vgl. Hurst, et al. Januar 2014.
[178] Vgl. Pranter 21.07.2017.
[179] Vgl. Gemeinde Morsbach 05.02.2018: 95.
[180] Vgl. Bürgerinitiative Herbertshagener Straße 01.11.2018: 2.
[181] Vgl. Bürgerinitiative Herbertshagener Straße 20.11.2018: 2.
[182] Vgl. Vorländer 06.11.2018.
[183] Vgl. AHKBW 07.06.2019: 28f. Siehe zudem ausführlich die Kommentierung von Driehaus/Raden 2018: 645–884.

intensive Auseinandersetzung mit der Thematik konnte keine abschließende Klarheit über die tatsächlichen Ausmaße einer Baumaßnahme schaffen. Die durch die Bürgerinitiative kalkulierten Beitragssummen in Flockenberg wurden im Zuge der öffentlichen Sitzung des Bau- und Umweltausschusses als konservativ eingeschätzt.[184] Bezüglich der Frage nach der (nötigen) Ausbauqualität entstand zudem der Verdacht, dass die Kommunen höhere Standards anstrebten, um den Wert der Gemeinde aufbessern zu können.[185] Daneben war schon allein die Frage, welche Kosten überhaupt bei einer StrabsMa auf die Anlieger umgelegt werden können, immer wieder Gegenstand von gerichtlichen Auseinandersetzungen.[186] In der Praxis mussten aus diesem Grunde häufig die Gerichte Streitigkeiten zwischen den Beitragspflichtigen und den Kommunen klären.

3.3.3 Gerechtigkeit

Eine Reihe weiterer Probleme lässt sich unter der Forderung nach mehr Gerechtigkeit zusammenfassen. Zum einen fußte der Widerstand auf der grundlegenden Logik der Strabs, die lediglich für Anlagen in der Straßenbaulast der Kommunen erhoben wurden. Die damit ausschließlich für Personen mit Grundeigentum an Kommunalstraßen entstehende, zusätzliche finanzielle Belastung, während die Nutzung der Straße weiterhin der Allgemeinheit möglich war, wurde als ungerecht empfunden.[187] Beitragssätze von bis zu 90 % wurden als ungerecht hohe Beteiligung wahrgenommen, da Kommunalstraßen neben dem allgemeinen Verkehr ebenfalls der Wegeherstellung für Versorgungsfahrzeuge sowie dem Rad- und Fußverkehr dienen. Eine überproportionale Heranziehung der Grundstücksbesitzenden zur Deckung des hierdurch entstehenden Verschleißes wurde angemahnt. Zudem zog in den Diskurs der Aspekt des allgemeinen Substanzverlustes einer Straße ein, welcher nicht ausschließlich durch die Verkehrsbelastung und wechselnde Nutzung zu erklären sei, sondern sich auch durch verschiedenste Einflussfaktoren wie der Witterung sowie der sich im Straßenkörper befindlichen Versorgungs- und Entsorgungseinrichtungen erklären lasse. Bauliche Maßnahmen an Rohren und Leitungen führen zu Beschädigungen der Straßenanlagen und in der Folge zu einem stetigen Wertverlust mit erhöhtem Erhaltungsbedarf und Instandhaltungskosten.[188] Da die Möglichkeit der Inanspruchnahme neben den direkten Personen mit Grundeigentum auch der Allgemeinheit zur Verfügung stehe sowie Einflüsse höherer

[184] Zu der öffentlichen Fragerunde in der Sitzung vom 28.11.2018 gibt es kein Protokoll. Die Autorin war hier selbst anwesend.
[185] Siehe hierzu Kapitel 3.3.3.
[186] Vgl. Kudella, et al. 2020: 21.
[187] Vgl. Vorländer 26.09.2017.
[188] Vgl. ADAC 2012: 5.

Gewalt auf den Straßenkörper einwirken, wurde eine solidarische Lastenverteilung der Kosten über die Allgemeinheit gefordert.[189] Daran knüpfte ebenfalls die bereits beschriebene Situation der Differenzierung zwischen dem Innen- und Außenbereich einer Kommune an. Die Praxis zeigte, dass zwischen der Beitragspflicht und der Beitragsfreiheit von Personen mit Grundeigentum an derselben Straße nur wenige Meter liegen konnten, welches als ungerecht empfunden wurde.[190] Verstärkt wurde die Ablehnung dadurch, dass diese auf baurechtlichen Grundlagen basierende Differenzierung von Gemeindegebieten praktisch nicht nachvollzogen werden konnte. Die vielseitigen Besonderheiten rund um die Frage der Beitragspflicht stießen daher auf Ablehnung. Im Zuge der gesellschaftlichen Debatte wurde oftmals auf die im GG verankerte Garantie auf gleichwertige Lebensverhältnisse verwiesen, die durch die Strabs untergraben sei.[191] Dabei dominierte in der Argumentation die Perspektive, dass zum einen das Ausmaß der Beitragspflicht innerhalb NRW durch die individuellen Kommunalsatzungen nicht vergleichbar und damit ungerecht sei. Zum anderen wurde auf die Entwicklungen in den übrigen Bundesländern verwiesen, von denen einige jüngst die Strabs abgeschafft, bereits grundlegend reformiert oder überhaupt nicht erhoben hatten.[192] Diese augenscheinliche Willkürlichkeit der Beitragsbelastung in Abhängigkeit zum Wohnort stieß in NRW auf erheblichen Gegenwind. Neben dem tatsächlichen Wohnort entschied auch die Wohnsituation über die Beitragspflicht nach KAG. So konnten Personen die zur Miete wohnen nicht an den Strabs beteiligt werden, da diese nicht als Betriebskosten umlagefähig sind.[193]

Als ein weiterer Problempunkt konnte die Vernachlässigung der Instandhaltungspflicht durch die Kommunen ausgemacht werden. Hier lautete mancherorts der Vorwurf, dass Kommunen oberflächliche Erhaltungsmaßnahmen ohne langfristige Strategien durchführten oder den Straßenzustand in dem Maße verfallen ließen, dass eine grundlegende und damit beitragspflichtige Erneuerung gerechtfertigt werden könne.[194] Als ursächlich hierfür wurde die kommunale Finanznot als auch die in der Fläche zu beobachtenden dramatischen Ausmaße des kommunalen Straßenverfalls ausgemacht.[195] Darüber hinaus scheint die verpflichtende Umstellung der öffentlichen Verwaltung auf die Doppik-Buchführung (doppelte Buchführung) einen zusätzlichen Anreiz ausgelöst zu haben, bevorzugt

[189] Vgl. Vorländer 06.11.2018.
[190] Vgl. NDR 18.10.2018; vgl. Vorländer 06.11.2018.
[191] Vgl. Landtag NRW 04.07.2019: 54 ff; siehe Grundsatz Art. 72 Abs. 2 GG.
[192] Vgl. BdSt Deutschland 02.08.2021.
[193] Siehe Lock 2017: 4.
[194] Vgl. ADAC 2012: 4.
[195] Vgl. ebd.; vgl. Verband Wohneigentum NRW.

Investitionsmaßnahmen anstelle von Instandhaltungen in der Kommune zu tätigen. Bezogen auf den Straßenausbau sorgen Instandhaltungsmaßnahmen unmittelbar für eine Belastung des Haushalts. Investitionen hingegen erhöhen zunächst den Wertansatz in der Bilanz und führen erst über die folgenden Nutzungsjahre über Abschreibungen zu einem finanziellen Aufwand.[196] Die Annahme, dass Kommunen für eine schnellere Wertsteigerung eine frühzeitige StrabsMa erwirken, indem auf beständige Unterhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen verzichtet wird, lag deshalb nicht fern.[197] Das OVG NRW urteilte zwar bereits, dass eine frühzeitige Straßenerneuerung aufgrund des Verzichts von laufenden Unterhaltungsmaßnahmen nicht beitragsfähig sei.[198] Die hierfür notwendige Dokumentation einer potenziellen Vernachlässigung gestaltete sich in der Praxis jedoch schwierig und zeigt gleichzeitig die hohen Hürden für eine gerechte wie auch transparente Beitragspflicht auf.

Während einerseits Gemeinden verstärkt versuchten, Strabs zu erheben, verfolgten einige wenige Kommunen nachhaltige Straßenausbaukonzepte, um eine Beitragspflicht gar nicht erst entstehen zu lassen. In der Folge wurden bspw. in der Gemeinde Stemwede[199] Strabs nie erhoben, da durch eine nachhaltige Unterhaltung der Straßen grundlegende und damit beitragspflichtige Maßnahmen verhindert werden konnten.[200] Auch dieser Vergleich zeigt eine gewisse Willkürlichkeit der Beitragspflicht, -fähigkeit sowie -höhe, die im Wesentlichen vom Wohnort wie auch der Finanzlage der Kommunen abzuhängen schien.

Diese Beobachtungen wurden durch das Vorgehen einzelner Kommunen bekräftigt, die im Rahmen einer anstehenden Baumaßnahme den Beitragspflichtigen mittels einer Vertragslösung (ungleich Ablösevereinbarungen)[201] die Wahlmöglichkeit zwischen verschiedenen Ausbauvarianten überließen. So stellte bspw. die Gemeinde Morsbach den Beitragspflichtigen der Ortschaft Rhein im Zuge der dort nötig gewordenen Maßnahme zwei technisch mögliche Varianten vor: Die erste Variante sah einen beitragsfähigen Vollausbau (bis zu einer Tiefe von 60 cm) nach § 8 KAG vor. Erste Kostenkalkulationen ermittelten Baukosten i. H. v. 885.000 €.[202] Die zweite Variante hingegen sah eine vertragliche Lösung in Form

[196] Vgl. Mende/Wilmsmeier 2010: 1f.
[197] Vgl. BdSt Deutschland.
[198] Vgl. Verband Wohneigentum NRW; vgl. OVG NRW Beschluss vom 20.12.2019 - 15 B 1627/19.
[199] Vgl. MHKBG NRW 02.07.2019: 16.
[200] Vgl. Nichau 20.07.2019.
[201] Sogenannte Ablösevereinbarungen werden in den kommunalen Satzungen geregelt und liegen im Ermessen der Gemeinde. Sie können für beitragsfähige Baumaßnahmen vor dem Entstehen des Beitrags zwischen der Kommune und den beitragspflichtigen Personen abgeschlossen werden. Diese verpflichten sich hierbei zu einer vorweggenommenen Tilgung der zu erwartende Beitragsschuld. Sollte die Maßnahme nach Abschluss teurer werden, sind die Beitragspflichtigen an den weiteren Kosten nicht mehr zu beteiligen. Siehe hierzu ausführlich Driehaus/Raden 2018: 537 ff.
[202] Siehe Anhang 6.

einer Deckenverstärkung vor, die ebenfalls dem Verkehrsaufkommen und der Belastung der Straße genügt hätte, jedoch nach § 8 KAG nicht beitragsfähig gewesen wäre. Aufgrund des geringeren Aufwands, wurden die voraussichtlichen Baukosten für diese Maßnahme mit 370.000 € veranschlagt. Die Personen mit Grundeigentum wurden dazu aufgefordert, eine kurzfristige Rückmeldung über die von ihnen favorisierte Ausbauvariante abzugeben. Sofern sich alle Betroffenen einstimmig für die kostengünstigere zweite Variante entscheiden würden, würde diese umgesetzt werden. Sollte die Entscheidung nicht einstimmig zustande kommen, wäre der beitragspflichtige Vollausbau der ersten Variante umzusetzen gewesen. Die Gemeinde verwies darauf, dass mit der Entscheidung für die Umsetzung der vertraglichen Lösung, die Beitragspflichtigen auf ihre Klagemöglichkeit verzichten müssten.[203] Fehlende Antworten wurden als Ablehnung der zweiten Variante gewertet. In diesem Fall kam die Bereitschaft aller für die zweite Variante zusammen. Auch hier wurde ein ca. vierwöchiges Zahlungsziel veranschlagt.[204] Ein ähnliches Vorgehen in der Ortschaft Wallerhausen kam zu keiner einstimmigen Übereinkunft auf vertraglicher Basis, weswegen die Gemeinde Morsbach dort einen beitragsfähigen Vollausbau durchführte.[205] Hierdurch lässt sich erkennen, dass die Erhebung von Strabs nicht immer notwendig und damit willkürlich Anwendung finden konnte. Dieses Vorgehen wurde von den Betroffenen als ungerecht aufgenommen und fügt sich in die bereits weiter oben angesprochene Differenzierung der Ausbauqualitäten in Abhängigkeit von der tatsächlichen Beitragspflicht ein.[206]

3.3.4 Kommunale Verwaltung, Politik und politische Parteien

Daneben zeichneten sich auch Probleme auf Seiten der kommunalen Verwaltungen im Zuge der Erhebung von Strabs ab. Die per § 8 KAG verpflichtende Erhebung sprach den Kommunen grundsätzlich ein gewisses Ermessen bei der Festsetzung der umlagefähigen Anteile zu. Kommunen, die einen ausgeglichenen Haushalt aufwiesen, stand es demnach frei, die umlagefähigen Anteilssätze und damit die Belastung der Beitragspflichtigen auf ein Minimum zu reduzieren. Sofern eine finanzschwache Kommune jedoch dem Haushaltssicherungskonzept[207] unterlag, war diese gezwungen, die maximalen Höchstsätze per Satzung zu verlangen. Damit dient dieses Instrument der Haushaltsicherung dazu, in Schieflage geratene Kommunalhaushalte nicht weiter zu belasten.[208] Im Umkehrschluss mussten damit die zu

[203] Vgl. Kötter 06.06.2016: 2.
[204] Siehe Anhang 7.
[205] Vgl. Schneider 12.11.2015: 1.
[206] Vgl. Mailänder 20.09.2018.
[207] Vgl. die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts, § 76 GO NRW.
[208] Vgl. MHKBG NRW.

leistenden Beiträge der Beitragspflichtigen erhöht werden, um alle möglichen Einnahmen für den kommunalen Haushalt zu generieren.[209] Das sich hierdurch verschärfende Ungleichgewicht der Beitragsanteile zwischen den Kommunen und Beitragspflichtigen sorgte für zusätzliches Konfliktpotenzial – vor allem in solchen Fällen, in denen die Anteilssätze zunächst erhöht und nach Herstellung des Haushaltsausgleichs nicht wieder reduziert wurden.[210] Auch dies zeigt, dass die finanzielle Lage der Kommune die Beitragshöhe einer StrabsMa direkt beeinflussen konnte. Eine Verschiebung straßenbaulicher Investitionen hin zu einem Zeitpunkt, zu dem die Gemeinde ein gewisses Ermessen wieder ausüben konnte, wurde ebenfalls als problematisch eingestuft. Zum einen, weil die Kommunen zur verkehrstüchtigen Instandhaltung der Straßen verpflichtet sind. Zum anderen, weil sich lediglich durch eine frühzeitige und kontinuierliche Pflege der Verkehrsflächen ein zunehmender Substanzverzehr verhindern lassen konnte.[211] Das Dilemma bestand somit darin, dass sofern eine Kommune die Beitragspflichtigen vor horrenden Beitragssätzen bewahren wollte (und konnte) und damit StrabsMa vorläufig aussetzte, diese zu einem späteren Zeitpunkt umfangreicher als nötig von den Beitragspflichtigen zu erheben waren.

Daneben wurde der erhebliche Verwaltungsaufwand im Zuge der Beitragserhebung kritisiert. Die Stadt Bielefeld gab für das Jahr 2018 an, dass rund 700.000 € aus Strabs erhoben wurden. Demgegenüber standen jedoch etwa 785.000 € an Verwaltungskosten im Zuge der Erhebung.[212] Der Kämmerer der Stadt Essen bestätigte, dass von 2014 bis 2018 rund 7 Mio. € und damit durchschnittlich 1,4 Mio. € pro Jahr aus den Strabs eingenommen werden konnten. Die Kosten für die Berechnung und Erhebung wurden mit durchschnittlich 880.000 € bzw. 63 % der Erträge angegeben.[213] Im Zuge einer konkreten Maßnahme wurden ca. 1,14 Mio. € an Strabs erhoben, während gleichzeitig 840.000 € auf Seiten der Verwaltungskosten anfielen.[214] Aufgrund fehlender flächendeckender Statistiken richtete der BdSt NRW eine Anfrage an sämtliche Kommunen mit der Bitte um Angaben zum tatsächlichen Verwaltungsaufwand. Die hieraus resultierende, konservative Hochrechnung bezifferte einen landesweiten Aufwand von ca. 60 Mio. €. Dem gegenüber stand die, mangels einer flächendeckenden Erhebung, unter Vorbehalt stehende Summe von jährlich 125 Mio. €, die sich jedoch sowohl aus dem Aufkommen der Erschließungs- und Kanalanschlussbeiträgen sowie den Strabs zusammensetzte. Daraus wird deutlich, dass das jährliche Aufkommen aus

[209] Vgl. Stahl 27.01.2017.
[210] Vgl. Hombach 10.04.2019.
[211] Vgl. ADAC 2011: 11.
[212] Vgl. Lemme 06.02.2020; vgl. AHKBW 18.11.2019: 22 f.
[213] Vgl. ebd.: 20.
[214] Vgl. Verband Wohneigentum NRW 2020.

den Strabs unterhalb von 125 Mio. € liegen musste, jedoch mehr als die Hälfte des Beitragsaufkommens für den Verwaltungsaufwand draufging.[215]

Die hohen Kosten der Verwaltung resultierten zum einen aus der rechtlichen Komplexität des StrabsRe, dessen vergleichsweise kurze Norm im KAG durch umfangreiche Kommentierungen und Rechtsprechungen ergänzt wird. All dies galt es bei der Beitragserhebung mit einem erhöhten Personalaufwand zu beachten. Der Verband Wohneigentum gab an, dass 90 % der Bescheide einer Überprüfung nicht ohne eine Änderung zu Gunsten der Betroffenen überbestehen würden.[216] Daraus lässt sich schließen, dass es sich prinzipiell um ein streitanfälliges Rechtsgebiet handelte und anschließende Rechtsverfahren den Verwaltungsaufwand intensivierten.[217]

Politikschaffende auf kommunaler Ebene beschlossen seit der sich intensivierenden Kritik an den Strabs zunehmend keine Ausbaumaßnahmen mehr, um finanzielle Überforderungen oder Konflikte zu vermeiden.[218] Über 100 Kommunen forderten aufgrund der umfangreichen Bürokratie, aber auch infolge des zunehmenden Konfliktpotenzials vor Ort einen Systemwechsel des StrabsRe.[219] Sie richteten entsprechende Resolutionen an die Landesregierung, setzten sich für eine Abschaffung der Strabs ein und pausierten die Strabs bis zu einer Entscheidung in Düsseldorf.[220] Der hierdurch entstandene Sanierungsstau unterstrich die unter anderem durch den Verein für Kommunalpolitik NRW hervorgebrachte Kritik an der Finanzpolitik, die eine chronisch unterfinanzierte Infrastruktur im Land verursachte und durch die Logik der Strabs verstärkt wurde.[221] Einen Dissens ergab sich auch innerhalb der politischen Parteien selbst: Während die Mittelstandsvereinigung der Christlich Demokratischen Union Deutschlands (CDU), der damalige CDU-Verkehrsminister und vor allem kommunale Ratsfraktionen aller Parteien eine Abschaffung forderten, fokussierte die Landesregierung hingegen ein Festhalten an der bisherigen Systematik.[222] Vor Antritt der schwarz-gelben Regierungskoalition im Sommer 2017 verwehrte hingegen die regierende Sozialdemokratische Partei Deutschlands ein Ende der Strabs, wohingegen die oppositionelle CDU eine Abschaffung für notwendig erachtete.[223] Insgesamt zeichnete sich in der Sache keine einheitliche Linie innerhalb und zwischen den Parteien ab.

---

[215] Vgl. AHKBW 05.11.2019: 8; vgl. MHKBG NRW 02.07.2019.
[216] Vgl. Dröge 2020.
[217] Vgl. AHKBW 05.11.2019: 7.
[218] Vgl. BdSt NRW 2020: 58.
[219] Vgl. Leweux 04.06.2019.
[220] Vgl. Schäfer 28.09.2019; vgl. AHKBW 05.11.2019: 10.
[221] Vgl. AHKBW 18.11.2019: 23.
[222] Vgl. Dumke/Jessen 02.09.2018; vgl. MIT Kreis Gütersloh 05.09.2018; vgl. Kämmerling 07.01.2019.
[223] Vgl. Kurz 18.12.2019.

An dieser Stelle lässt sich subsumieren, dass sich die Kritik an den Strabs auf das Missverhältnis zwischen Aufwand und Ertrag richtete und dies sowohl von den Kommunen und Parteien als auch den Beitragspflichtigen hervorgebracht wurde.

3.4 Volksinitiative und parlamentarische Anhörungen

Mit der Initiierung der durch den BdSt NRW aufgesetzten Volksinitiative „Straßenbaubeitrag abschaffen!“ am 31.10.2018, wurde der gesellschaftliche Druck auf die Regierungsparteien in Düsseldorf wie auch der Widerstand gegen die Erhebung von Strabs gebündelt. Als erklärtes Ziel galt die Abschaffung der Strabs. Das für eine Anhörung nötige Quorum von ca. 66.000 Unterschriften war bereits nach wenigen Wochen erreicht: Im September 2019 konnten 437.202 gültige Unterschriften dem NRW-Landtagspräsidenten übergeben werden. Damit wurde diese Volksinitiative zur größten Volksinitiative, die das Land NRW jemals gesehen hatte.[224] Unterstützt durch den Verband Wohneigentum und Haus & Grund NRW vertrat der BdSt dabei das Verdikt, dass der § 8 KAG nicht zu reformieren sei und lediglich neue Probleme an anderer Stelle entstehen würden.[225]

Durch das Erreichen des Quorums musste sich der Landtag am 05.11.2019 im Rahmen der erwirkten Anhörung erneut mit den Strabs auseinandersetzen. Die hier vom BdSt NRW vorgetragenen wesentlichen Gründe, die für eine Abschaffung der Strabs sprachen, sollen an dieser Stelle abschließend genannt werden:

> „Erstens ist der Straßenbaubeitrag unserer Auffassung nach unzeitgemäß und schon vom Grundsatz her nicht mehr gerechtfertigt. Er ist zweitens existenzgefährdend. Drittens setzt er für die Kommunen Fehlanreize, die Straßenunterhaltung zu vernachlässigen. Viertens ist er ein streitanfälliges Bürokratiemonster. Fünftens hat er in der Bevölkerung jede Akzeptanz verloren“[226].

Damit griff der Vorsitzende des BdSt NRW die verschiedensten Problemkategorien des gesellschaftlichen Widerstandes auf, hinterfragte den im Gesetz normierten Vorteilsbegriff und stellte die Forderung nach einer Erhöhung der Gerechtigkeit auf. Im Zuge einer weiteren Anhörung am 18.11.2019 wurde der im Oktober 2019 vorgelegte Gesetzentwurf der Regierungskoalitionen thematisiert und Sachverständige erneut hinzugezogen.[227] Dabei ging es schwerpunktmäßig um die Frage, welchen Mehraufwand die Reformvorschläge für die Kommunen bedeuten würden.[228]

---

[224] Vgl. BdSt NRW 2020: 47, 51ff.
[225] Vgl. ebd.: 43; vgl. AHKBW 05.11.2019: 10.
[226] Ebd.: 5.
[227] Vgl. Landtag NRW 01.10.2019: 7 ff.
[228] Vgl. AHKBW 18.11.2019: 8 ff.

3.5 Politische Entscheidung

Mit der Abstimmung am 18. Dezember 2019 sprach sich die Mehrheit der Landtagsabgeordneten für den vorgelegten Gesetzentwurf der Regierungsfraktionen zur Änderung des § 8 KAG und damit für die Beibehaltung der Strabs aus.[229] Mit der Verabschiedung des Gesetzes wurde der Antrag der Volksinitiative auf Abschaffung des Strabs abgelehnt. Die wesentlichen Inhalte des Gesetzes lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Information und Anhörung der Anliegerinnen und Anlieger bei geplanten Straßensanierungen;
- ein Recht auf Ratenzahlung;
- Härtefallregelungen für Eckgrundstücke und besonders tiefe Grundstücke;
- ein Förderprogramm für die Kommunen mit einem Volumen von jährlich 65 Mio. € zur Entlastung der Beitragspflichtigen.[230]

Die Landesregierung sah den Gesetzesbeschluss als Modernisierung des StrabsRe in NRW an, der mit der Einführung des neuen § 8a KAG und der landeseigenen FR zwei zentrale Elemente aufwies.[231] Gleichzeitig sei durch diese Neuregelung die Möglichkeit gegeben, die „bewährte Systematik des Kommunalabgabenrechtes“[232] zu erhalten als auch „die Akzeptanz für Straßenbaumaßnahmen […] zu erhalten bzw. wiederherzustellen“[233]. Nach Einschätzung der Regierungsfraktionen sei diese Zielerreichung alternativlos gewesen.[234]

3.5.1 Rechtliche Weiterentwicklung: § 8a KAG NRW

Durch die Einführung des § 8a KAG (Anhang 2) werden die unveränderten Regelungen des § 8 KAG ergänzt und damit grundsätzlich an der Erhebung von Strabs in NRW festgehalten. Gemäß § 8a Abs. 1 KAG hat jede Kommune in Form eines Straßen- und Wegekonzepts eine fundierte Informationsgrundlage über künftige StrabsMa zu erstellen.[235] Es ist mindestens alle zwei Jahre fortzuschreiben und enthält keine Vorentscheidungen über eine StrabsMa. Es hat jedoch „vorhabenbezogen zu berücksichtigen […], wann technisch, rechtlich und wirtschaftlich sinnvoll Straßenunterhaltungsmaßnahmen möglich sind und wann beitragspflichtige Straßenausbaumaßnahmen [...] erforderlich werden können“[236]. Durch diese frühzeitige Information soll die bisherige Intransparenz ausgeräumt werden. Ein entsprechend zu verwendendes Muster ist durch das für Kommunales zuständige Ministerium bekannt

[229] Vgl. Landtag NRW 18.12.2019: 67–86.
[230] Vgl. AHKBW 18.11.2019; vgl. BdSt NRW 2020: 53.
[231] Vgl. MHKBG NRW Oktober 2019: 7.
[232] Ebd.: 8.
[233] AHKBW 18.11.2019: 2.
[234] Vgl. Landtag NRW 01.10.2019: 4.
[235] Vgl. ebd.: 2.
[236] § 8a Abs. 1 Satz 1 KAG.

gegeben worden.[237] Zur Information und Anhörung der Beitragspflichtigen sind gemäß § 8a Abs. 3 KAG verbindliche Anliegerversammlungen (AV) durch die Gemeinde durchzuführen, soweit beitragspflichtige StrabsMa im Straßen- und Wegekonzept enthalten sind. Dabei sind zusätzliche Alternativen zum vorgesehenen Ausbaustandard und Aufwand mit den Betroffenen zu erörtern.[238] Hierdurch sollen die Beitragspflichtigen die geplante Maßnahme beeinflussen können und die Beiträge verlören zeitgleich ihren oftmals überraschenden Charakter.[239] Im Sinne der hier intendierten Logik stellen die Kommunen durch eine frühzeitige Einbeziehung der Beitragspflichtigen in den Planungsprozess eine Akzeptanz für die jeweilige Maßnahme her.[240] Sollte es sich lediglich um eine geringfügige StrabsMa handeln, kann auf die AV verzichtet werden.[241] Zur Vermeidung einer möglichen wirtschaftlichen Überforderung soll mit § 8a Abs. 6 KAG im Wesentlichen eine voraussetzungslose sowie unbürokratische Ratenzahlung in höchstens zwanzig Jahresraten ermöglicht werden. Der jeweilige Restbetrag ist mit jährlichen 2 Prozentpunkten über dem zu Beginn des Jahressatz geltenden Basiszinssatz, jedoch mit mindestens 1 %, zu verzinsen.[242] Daneben können Kommunen alternativ auch das System der Verrentung[243] wählen. Härtefälle erhalten auf Antrag hin eine Stundung.[244] Das beitragspflichtige Grundstück ist zur Bemessung eines Härtefalls nicht heranzuziehen, wodurch eine Veräußerung oder Belastung dessen vermieden werden soll.[245] Darüber hinaus können die Kommunen per Satzung, jedoch unter Berücksichtigung des jeweiligen Vorteils, Beitragsermäßigungen für Eckgrundstücke sowie eine satzungsrechtliche Tiefenbegrenzung erlassen.[246] Dies sollen Lösungen darstellen, Beitragspflichtige durch Strabs nicht zu überfordern, eine wirtschaftliche Überförderung von Härtefällen auszuschließen sowie flexible Zahlungsmodelle zu ermöglichen.[247] Insgesamt seien dadurch die Aspekte der Planbarkeit, Transparenz, Beteiligung am Entscheidungsprozess, die Finanzierbarkeit als auch der Erhalt der Straßensubstanz in Einklang gebracht.[248]

---

[237] Vgl. MHKBG NRW 23.03.2020; siehe Abs. 2 § 8a KAG.
[238] Vgl. § 8a Abs. 3 KAG.
[239] Vgl. Landtag NRW 01.10.2019: 3.
[240] Vgl. Landtag NRW 01.10.2019: 16.
[241] Vgl. § 8a Abs. 4 KAG.
[242] Vgl. § 8a Abs. 6 KAG.
[243] Bei einer Verrentung wird der Beitrag durch Bescheid in eine Schuld umgewandelt, die in einzelnen Jahresleistungen zu entrichten ist. Die Schuld liegt als öffentliche Last auf dem Grundstück.
[244] Vgl. § 8a Abs. 7 KAG NRW.
[245] Vgl. Landtag NRW 01.10.2019: 3.
[246] Vgl. § 8a Abs. 5 KAG NRW.
[247] Vgl. MHKBG NRW Oktober 2019: 8.
[248] Vgl. Landtag NRW 20.11.2018: 3.

3.5.2 Förderrichtlinie Straßenausbaubeiträge

Mit der Anfang April 2020 veröffentlichten Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen an Kommunen zur Entlastung von Beitragspflichtigen bei StrabsMa in NRW (FR Strabs) schuf die Landesregierung die Basis für die angekündigte prozentuale Halbierung der Beitragsschuld.[249] Damit sei eine „substanzielle Entlastung der Beitragsschuldner"[250] durch eine hälftige Reduzierung erreicht. Gegenstand der Förderung ist der umlagefähige Aufwand der einzelnen beitragspflichtigen StrabsMa.[251] Antragsberechtigt sind alle Gemeinden, die mittelbar für die Beitragspflichtigen als Begünstigte die Anträge bei der NRW.Bank stellen.[252] Der von den Beitragspflichtigen insgesamt zu zahlende umlagefähige Aufwand ist um die bewilligte Förderung i. H. v. 50 % zu reduzieren.[253] Aus dieser reduzierten Summe ergibt sich anschließend die Beitragsfestsetzung der Einzelnen. Als Zuwendungsvoraussetzung gilt die abschließende Ermittlung und Festsetzung des umlagefähigen Aufwandes einer beitragsfähigen Maßnahme, wodurch der Gesamtaufwand der Maßnahme nach der vorliegenden Schlussrechnung aufgeschlüsselt nach Anteilen festzustellen ist.[254] Ausnahmsweise kann auch eine Förderung für noch nicht abschließend ermittelte Maßnahmen gewährt werden, wenn der vorläufig ermittelte umlagefähige Aufwand als Grundlage für einen Bescheid gemacht wird. Die Förderung kann rückwirkend bis zum 01.01.2018 gewährt werden, sofern die Strabs noch nicht bestandskräftig festgesetzt sind und die zugrundeliegende StrabsMa vom politischen Gremium ab dem 01.01.2018 beschlossen wurde oder im Haushalt des Jahres 2018 Erwähnung findet. Als Stichtag gilt somit der Beschluss über die Ausbaumaßnahme oder deren Veranschlagung im Haushaltsplan ab 01.01.2018. Nach dem 01.01.2021 beschlossene Maßnahmen müssen als Fördervoraussetzung auf Basis des kommunalen Straßen- und Wegekonzeptes umgesetzt werden.[255] Die Richtlinie trat am 02.01.2020 in Kraft und tritt am 31.12.2024 außer Kraft treten.

3.5.3 Erstes gesellschaftliches Echo

Die Reaktionen auf den Beschluss der Landesregierung zur Einführung des § 8a KAG und der FR fielen geteilt aus. Als Initiator der Volksinitiative verbuchte der BdSt NRW die Verabschiedung des Gesetzes wie auch die FR zunächst als Erfolg, da eine Halbierung der zu

[249] Vgl. FR Strabs.
[250] Landtag NRW 01.10.2019: 4.
[251] Vgl. FR Strabs Ziffer 2.
[252] Vgl. NRW.Bank.
[253] Vgl. FR Strabs Ziffer 4.3.
[254] Vgl. FR Strabs Ziffer 4.
[255] Vgl. FR Strabs Ziffer 4.5.

leistenden Beiträge für eine finanzielle Entlastung sorgen könne.[256] Daneben bemängelte der Verein jedoch im Wesentlichen die durch die rechtliche Reform entstehenden zusätzlichen Bürokratiekosten, die den Ertrag aus der Erhebung der Strabs zusätzlich reduzieren würden. Besonders kritisiert der BdSt NRW, dass die Neuregelung im KAG die Kommunen nicht dazu verpflichte, die bei der Erhebung der Beiträge anfallenden Verwaltungskosten zu ermitteln.[257] Bezüglich der FR sei die Stichtagsregelung in Anlehnung an den politischen Beschluss oder die Veranschlagung im Haushaltsplan wenig dazu geeignet, die versprochene Halbierung der Kosten auch tatsächlich allen Beitragspflichtigen zuteilwerden zu lassen. Hierfür hatte der BdSt NRW darauf gedrungen, den Stichtag an der tatsächlichen Beitragsfestsetzung festzumachen.[258] Der Landesverband Haus & Grund kritisierte ebenfalls, dass die Entlastungen längst nicht alle erreiche und neue Bürokratie geschaffen worden sei. Aufgrund fehlender Verpflichtungen und gesteigertem Verwaltungsaufwand hält der Verband eine Abschaffung der Strabs weiterhin für erstrebenswert.[259] Auch der BdSt formuliert weiterhin das ursprüngliche Maximalziel, die Strabs in NRW abzuschaffen.[260] Die Sprecherin der Arbeitsgemeinschaft der Bürgerinitiativen gegen Strabs in NRW, sprach von einem Marketing-Trick, da die Gesetzesänderung und die FR keine rechtssichere Entlastung für die Betroffenen darstellen würden..[261] Der mit der Mehrheit der CDU besetzte Rat der Stadt Schleiden verabschiedete am 03.09.2020 eine einstimmige Resolution zur Abschaffung der Anliegerbeiträge und wies deutlich auf die Schwächen der gesetzlichen Regelungen wie auch der FR hin.[262] Darin heißt es, dass „insgesamt betrachtet sogar eine Verschlechterung“[263] für alle Beteiligten entstanden sei. Demgegenüber hatte der StGB NRW wie auch der Städtetag NRW bereits im Sommer 2019 die Pläne der Regierungskoalition begrüßt und sich für die Beibehaltung des bestehenden Systems ausgesprochen.[264] Der Verein für Kommunalpolitik hingegen lehnte im Zuge der Anhörung am 18.11.2019 eine Verabschiedung des Gesetzentwurfes ab und forderte die Abgeordneten auf, für die Finanzierung der Infrastruktur neue Verhältnisse zu schaffen.[265]

[256] Vgl. BdSt NRW 2020: 66.
[257] Vgl. ebd.
[258] Vgl. ebd.: 67 f.
[259] Vgl. Haus & Grund RheinlandWestfalen 19.04.2021.
[260] Vgl. BdSt NRW 2020: 70–71.
[261] Vgl. VDGN 07.09.2020.
[262] Vgl. EIFELON 04.09.2020.
[263] Vgl. Stadt Schleiden 03.09.2020.
[264] Vgl. StGB NRW 02.07.2019; vgl. Städtetag NRW 20.11.2020.
[265] Vgl. BdSt NRW 2020: 64.

3.6 Gesellschaftlicher Widerstand: Straßenausbaubeiträge nach § 8 KAG NRW

Die vorangestellte Aufarbeitung des Diskurses rund um die Strabs sowie die Begründung über die rechtliche Weiterentwicklung dieses kommunalen Finanzmittels lässt umfangreiche Rückschlüsse auf den gesellschaftlichen Widerstand gegen diese Policy zu. Ergänzend dazu bestätigt die Gesetzesbegründung der Änderung zum KAG, dass die Policy die Akzeptanz für StrabsMa erhalten bzw. wiederherstellen soll.[266] In Anlehnung an die anzuwendende Konzeption, wird der geäußerte politische Anspruch, die *Akzeptanz* der Strabs zu erhöhen, hier dem Fachterminus *gesellschaftlicher Widerstand* und den damit einhergehenden *Einigungskosten* gleichgesetzt (siehe Kapitel 2.2.5). Dies soll die wissenschaftliche Kommunikation erleichtern. Folglich gilt es zunächst das Ausmaß des gesellschaftlichen Widerstands gegen die ursprüngliche Erhebungspraxis nach § 8 KAG zu bestimmen, um zu einem späteren Zeitpunkt eine vergleichende Widerstandsanalyse der rechtlichen Nachjustierung und eine Abwägung vornehmen zu können.

Hierzu kann in einem ersten Schritt subsumiert werden, dass es sich bei der Erhebung von Strabs nach § 8 KAG um eine für Personen mit Grundeigentum durchweg redistributive Maßnahme handelt. Maßgebendes Indiz hierfür ist der Eingriff in die bestehenden Rechte dieser Akteursgruppe, die durch die Strabs eine monetarisierende und damit negativ belastende Möglichkeit der Inanspruchnahme der Straßennutzung erfährt, während die Allgemeinheit die Straße ohne weitere Belastungen nutzen kann. Das Ausmaß der Änderung muss für die Beitragspflichtigen durch diese finanzielle Belastung als hoch angesehen werden. Daneben entsteht durch die Beitragserhebung eine zusätzliche Einnahmequelle, die die kommunalen Haushalte und damit die Allgemeinheit im Prinzip entlastet. Damit kommt es zu einer Umverteilung von finanziellen Ressourcen und in der Folge zu hohen Einigungskosten. Wie die problematische Aufarbeitung zeigte, hat sich diese Umverteilung in den letzten Jahren aufgrund verschiedenster Problemfaktoren intensiviert (z.B. Preisanstieg in der Baubranche, angespannter Immobilienmarkt oder zunehmender Verschleiß der kommunalen Infrastruktur), weswegen sich der gesellschaftliche Widerstand gegen die Strabs ebenfalls zuspitzte und das Ausmaß der Änderung sich erhöhte. Dadurch traten die für redistributive Policies typischen, kontinuierliche Konflikte mit hohen Einigungskosten auf. Einfacher gesprochen: Durch den Anstieg der Beitragssummen verschärfte sich die Umverteilung und in der Folge der Widerstand gegen Strabs. Förderlich für den hohen Widerstand dürfte in jedem Fall die dichte Konzentration der anfallenden Kosten bei den betroffenen Akteuren gewesen

[266] Vgl. Landtag NRW 01.10.2019: 2.

sein. Durch die gleichzeitige und örtlich konzentrierte Betroffenheit im Zuge einer StrabsMa ließen sich die Interessen relativ schnell und leicht organisieren und zu einem gemeinsamen Handeln zusammenschließen. Der Anreiz der Interessenswahrnehmung muss daher als groß anerkannt werden. Das spiegelte sich auch in der Vielzahl der landesweiten Bürgerinitiativen wider, die sich oftmals unmittelbar aus den von einer StrabsMa Betroffenen zusammenschlossen. Durch die Volksinitiative wurde die Interessenswahrnehmung und Organisationsfähigkeit der Akteure gebündelt und versetzte diese in eine vorteilhafte Lage.

Das aggregierte Kollektiv sorgte mit seinem hohen Druckpotential – bereits auch vor Beendigung der Volksinitiative – für eine enorme Aufmerksamkeit im politischen Prozess. Dies wurde unter anderem durch die hohe Ernsthaftigkeit des BdSt, im Sinne der Interessensvertretung, unterstützt. Dadurch konnten die Chancen der Interessenswahrnehmung insgesamt verbessert werden und dürften letztendlich als ein Hauptgrund für die rechtliche Weiterentwicklung des Straßenausbaurechts gewesen sein, da die Regierungsparteien zunächst keinen Handlungsbedarf sahen.

Als weitere Akteurskonstellation dürfen die kommunalen Verwaltungen wie auch die Mitglieder der Politik nicht unerwähnt bleiben, da sich auch innerhalb dieser Gruppen ein gewisser gesellschaftlicher Widerstand gegen den § 8 KAG entwickelte. Wie vorab gezeigt wurde, sahen sich beide Akteursgruppen mit dem Widerstand der Beitragspflichtigen wie auch durch spezifische eigene Problematiken (z.B. Verwaltungsaufwand, intensive Rechtsstreitigkeiten oder politischer Dissens) im Zuge der Beitragserhebung konfrontiert. Diese sollen hier nicht wiederholt werden. Es soll jedoch geschlussfolgert werden, dass die Einigungskosten für diese Akteursgruppen mindestens mittel ausgeprägt waren. Die Argumentation des StGB NRW und Städtetag NRW, welche als Sprachrohr der Verwaltungen angesehen werden können, lässt eine analytisch höhere Kategorisierung nicht zu. Für die Akteure der Politik könnte hingegen sogar eine Einstufung auf höchster Ebene des gesellschaftlichen Widerstands in Betracht kommen. Neben der politischen Diskussion auf Landesebene regte und formierte sich der Widerstand der verschiedenen Parteien gegen Strabs vor allem auf kommunalpolitischer Ebene. Die von Natur aus gegebene Organisationsfähigkeit politischer Parteien verschaffte der Interessensvertretung dieser Akteure zusätzlichen Chancen. Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die Einigungskosten für Strabs nach § 8 KAG als hoch zu klassifizieren sind.

3.7 Zwischenfazit

Die Darlegung der Problemfelder wie auch die Erhebungspraxis der Strabs in NRW demonstrierte die komplexen Problem- und Wirkungsstrukturen des kommunalen Finanzinstruments – und damit natürlich auch staatlicher Steuerung. Durch das vorstehende Kapitel konnte gezeigt werden, dass es bei der Erhebung von Strabs *vor der Gesetzesänderung* und der *Implementierung der FR* zu einem hohen Ausmaß von gesellschaftlichem Widerstand kam. Daher gilt es in der nachfolgenden steuerungstheoretischen Analyse zu ergründen, ob die Nachjustierung des bestehenden Instruments die vorherigen stabilen und kontinuierlichen gesellschaftlichen Widerstände befrieden und damit die politisch anvisierte *Akzeptanz* gegenüber der Erhebung von Strabs wiederherstellen konnte. Das neue Instrumentarium der staatlichen Steuerung müsste somit dazu geeignet sein, die Einigungskosten substantiell zu reduzieren. Die Prüfung dieser, für eine erfolgreiche Steuerung notwendige Bedingung, wird somit zum Gegenstand der nachfolgenden systematischen Analyse.

4 Systematische Analyse des § 8a KAG NRW und der Förderrichtlinie Straßenausbaubeiträge

Im Folgenden kann nun mit der systematischen Analyse der rechtlichen Weiterentwicklung in Form des § 8a KAG sowie der FR Strabs begonnen werden. Im Fokus liegt hier zum einen die Bewertung der Ursachenadäquanz des staatlichen Instrumenteneinsatzes als auch die Beantwortung der Fragestellung, ob durch deren Auswahl eine Reduzierung des gesellschaftlichen Widerstands gegenüber Strabs tatsächlich gelingen konnte. Hierzu gilt es in einem ersten Schritt, auf Basis der zuvor erarbeiteten Widerstandskategorien, die Verzerrung der Ressourcenallokation zu typologisieren und damit das zugrundeliegende gesellschaftliche Problem zu benennen. Die anschließende Analyse der Steuerungsintentionen erfolgt unter Berücksichtigung der intendierten Leitgedanken und analytischen Logik des Instrumentariums. Hierzu erfolgt die Herleitung dreier Steuerungskonzeptionen auf Basis der diesen zugrundeliegenden Ziele. Diese analytische Aufteilung ermöglicht die nötige systematische Untersuchung als auch die Plausibilitätsprüfung der antizipierten Steuerungsannahmen. Das Kapitel schließt mit einer Bewertung der leitenden Frage in Form einer vergleichenden Widerstandsanalyse.

4.1 Problem- und Instrumentenanalyse

Mit dem folgenden Unterkapitel werden die Voraussetzungen für eine kenntnisreiche und systematische Überprüfung der Plausibilität der Steuerungskonzeption geschaffen. In einem ersten Schritt gilt es, im Rahmen der Problemanalyse den § 8a KAG wie auch die FR Strabs in die gesellschaftliche Problemlage einzuordnen, auf die sie als Policies zweckbestimmt abzielen. Anschließend erfolgt eine verknüpfende Analyse der herausgearbeiteten Problemkategorie mit den von staatlicher Seite gewählten Instrumenten, sowie eine systematische Bewertung dieser. Ferner gilt es zu erörtern, ob der Einsatz der gewählten Instrumente des § 8a KAG und die Ausgestaltung der FR Strabs nachvollziehbar ist.

4.1.1 Überkompensation als Ausgangslage staatlicher Steuerung

Einen ersten Aufschluss über die Einordnung der Gesetzesnovelle in eine analytische Problemkategorie zur Diagnose des zugrundeliegenden gesellschaftlichen Problems (siehe Kapitel 2.2.1) liefert der beschlossene Gesetzesentwurf zur Änderung des KAG.[267] Durch die im Entwurf erörterte problematische Ausgangslage im StrabsRe wie auch die darauf

[267] Vgl. AHKBW 07.06.2019.

abzielenden Lösungsvorschläge lässt sich der intendierte Zweck des neuen § 8a KAG und der FR ableiten. Hierin heißt es:

> „Um die *Akzeptanz* für Straßenausbaumaßnahmen […] zu erhalten bzw. wiederherzustellen, beinhaltet dieser Gesetzentwurf mehrere Maßnahmen, um ein modernes Straßenausbaubeitragsrecht für Nordrhein-Westfalen auf den Weg zu bringen.“[268]

Daraus ergibt sich ein erster Anknüpfungspunkt auf das zugrundeliegende gesellschaftliche Problem. Beginnend bei der vom Gesetzgeber vorgegebenen Notwendigkeit, die *Akzeptanz* zu erhalten bzw. wiederherstellen zu wollen, wird deutlich, dass die Erhebung von Strabs gemäß § 8 KAG für das Problem ursächlich zu sein scheint. Zur Erinnerung: Die Begründung der Beitragserhebung für StrabsMa fußt auf der Möglichkeit der Inanspruchnahme einer Anlage von den Beitragspflichtigen. Damit dient die Erhebung der Einnahmengenerierung zur Kompensation einer staatlichen Gegenleistung. Die staatliche Gegenleistung ist hier, vereinfacht gesprochen, die öffentliche Straße. In der Denke des auf Marktversagen ausgerichteten, hier anzuwendenden Problembegriffs stellt der Straßenausbau durch die öffentliche Hand ohne eine monetäre Beteiligung der hierdurch profitierenden Akteure ein Ungleichgewicht der Nutzen- und Produktionsfunktionen dar. Der Profit, also der normierte wirtschaftliche Vorteil, kommt den privaten Akteuren in Form der Bereitstellung und Möglichkeit der Inanspruchnahme einer öffentlichen Straße zu Gute. Dieser kann nicht durch einen Marktmechanismus ausgeglichen werden, da der Straßenausbau in die Zuständigkeit der öffentlichen Hand fällt. Damit liegen die wesentlichen Voraussetzungen zur Definition von externen Effekten als zugrundeliegendes gesellschaftliches Problem vor. Genauer gesagt handelt es sich hier um *positive externe Effekte*, die Nutzende durch die unentgeltliche Inanspruchnahme der Straße erlangen. Das öffentliche Gut der Straße wird unter gesamtgesellschaftlichen Gesichtspunkten zu einem zu niedrigen Preis angeboten, verursacht in der Folge eine Verzerrung der Ressourcenallokation und somit Marktversagen. Das hier zur Anwendung kommende neoklassische Modell sieht zur Vermeidung und Beseitigung wohlfahrtsgefährdender Effekte daher eine tendenzielle Internalisierung der positiven externen Effekte vor. Gemäß der Devise, an der diagnostizierten Ursache anzusetzen, wird staatliche Steuerung dann legitimiert. Als ersten Versuch der tendenziellen Internalisierung durch den Gesetzgeber ist der § 8 KAG über die Erhebung von Strabs anzusehen. Die durch dieses Instrument entstehende entgeltliche Nutzung von ausgebauten Straßen durch Personen mit Grundeigentum soll das Ungleichgewicht des Marktes ausgeglichen werden – sprich, die

[268] Landtag NRW 01.10.2019: 2.

positiven externen Effekte des Straßenausbaus internalisiert werden. Die Analyse der gesellschaftlichen Widerstände zeigte jedoch, dass die monetäre Beteiligung erhebliche Einigungskosten hervorrief: Ein Anzeichen für eine defizitäre staatliche Steuerung. Ursächlich hierfür scheint – wie im dritten Kapitel ausführlich dargestellt – eine *Überkompensation* der positiven externen Effekte durch die privaten Beitragspflichtigen zu sein. Die (finanziellen) Belastungen durch die Strabs scheinen die positiven externen Effekte der Privaten nicht nur auszugleichen, sondern gehen einen Schritt zu weit: Sie übersteigen den Nutzen. Durch die staatliche Steuerung kommt es zu einer überschießenden Internalisierung in der Akteursgruppe der Beitragspflichtigen. Auf dieses Missverhältnis wurde mit der Implementation des neuen Instrumentariums Ende 2019 reagiert. Es kann als Versuch des Gesetzgebers gewertet werden, eine Reduktion der Über-Internalisierung zu erzielen und somit die Verhältnisse auszugleichen. Ziel einer adäquaten staatlichen Problemlösung, also des § 8a KAG und der FR, muss es daher sein, mit der Problementstehungsstruktur zumindest deckungsgleich zu sein.[269] In einem ersten Schritt muss daher der grundsätzlichen Frage nachgegangen werden, ob es sich bei den Maßnahmen um ein ursachenadäquates, auf positive externe Effekte reagierendes Instrumentarium handelt.

4.1.2 Instrumentenanalyse: § 8a KAG NRW und Förderrichtlinie Straßenausbaubeiträge

Die Instrumentenanalyse zielt nicht auf eine Bewertung der reformierten Erhebung von Strabs hinsichtlich der Kategorien von gut und schlecht ab. Vielmehr steht die Frage im Zentrum, ob das Instrumentarium unter analytischen Gesichtspunkten prinzipiell dazu geeignet ist, problemlösend auf das vorliegende Marktversagen zu reagieren. Hierzu sind alle programmrelevanten Instrumente ex post zu betrachten, um eine umfassende Ermittlung des Zielerreichungsgrades durchführen zu können. Da mit der Einführung der ergänzenden Vorschriften gemäß § 8a KAG die Erhebung von Strabs nach § 8 KAG fortentwickelt wurde, finden die zwei Normen im Zusammenspiel miteinander Anwendung. Daher ist das ursprüngliche kommunale Finanzmittel an dieser Stelle nicht ganz außer Acht zu lassen. Dennoch stehen die distributiven Maßnahmen des § 8a KAG und die FR aufgrund der hiesigen Fragestellung im Fokus. Mit ihnen wird eine Verhaltensanpassung der betroffenen Akteure anvisiert.

Da politische Programme sich aus unterschiedlichen Arten von Instrumenten zusammensetzen können und damit auch unterschiedlich stark ausgeprägte Einigungskosten

[269] Vgl. Dose 2008: 143 f.

hervorgerufen werden, ist eine genau Differenzierung und einzelne Betrachtung aller Maßnahmentypen der Reform unabdingbar. Damit schließt dieses Kapitel an die inhaltliche Darstellung der Maßnahmen (Kapitel 3.5.1 und 3.5.2) analytisch an. Die Reduzierung der gesellschaftlichen Widerstände gegenüber der Überkompensation positiver externer Effekte wurde hier mit einem Instrumentenmix aus *materiell-rechtlichen Geboten* von informierendem Charakter als auch mit *positiven finanziellen Anreizen* angegangen.

4.1.2.1 Materiell-rechtliche Gebote

Mit Blick auf die materiell-rechtlichen Gebote im neuen § 8a KAG lassen sich in Form des durch die Kommunen zu erstellenden *Straßen- und Wegekonzeptes* wie auch der durchzuführenden *Anliegerversammlungen* die ersten Steuerungsinstrumente identifizieren. Spezifischer sind die Normen des § 8a Abs. 1 bis 4 KAG von einem strikt-regulativen Charakter mit eindeutigen Rechtssätzen gekennzeichnet.[270] Damit sind die Maßnahmen zunächst als Verbindlichkeit für die vollziehende Verwaltung zu verstehen und implementieren neuerliche Bindungswirkungen sowie Rechtsfolgen für das straßenausbaubeitragsrechtliche Verwaltungsrecht. Etwaige Sanktionen sind hingegen nicht vorgesehen. Der Zweck des Gebots zur Erstellung eines Straßen- und Wegekonzeptes ist die Schaffung einer transparenten Informationsgrundlage für die potenziellen Beitragspflichtigen wie auch die Schaffung eines bindenden Handlungskonzepts für die Kommunalverwaltungen.[271] Adressiert werden also die Kommunen wie auch die Beitragspflichtigen, letztere in Form eines positiven Rechts von informellem Charakter. Damit nimmt jedoch zeitgleich die schiere Flut der Verrechtlichung sowie potenziell weiterer Rechtsunsicherheiten in der beitragsrechtlichen Steuerungslandschaft zu. Als Indiz hierfür kann der kooperative Leitpfaden des Städtetages NRW und des StGB NRW zum kommunalrechtlichen Umgang mit den Regelungen des neuen § 8a KAG (und der FR) herangezogen werden, welcher die Schlussfolgerung nach sich ziehen muss, dass die gesetzlichen Weiterentwicklungen die Verwaltungen vor neue rechtliche Herausforderungen stellten und weiterer Klärungsbedarf bestand.[272] Wirkungskritisch zu beurteilen ist die Möglichkeit der begründeten Abweichung vom herausgegebenen Muster. Gemeinden, die bereits eine transparente Darstellung von Maßnahmen anwenden, können vom Muster ohne weitere spezifischere Kriterien abweichen.[273]

[270] Vgl. Dose 2008: 248.
[271] Vgl. Landtag NRW 01.10.2019: 2.
[272] Vgl. Städtetag NRW 23.09.2020.
[273] Vgl. Landtag NRW 01.10.2019: 15.

Bezüglich der zunächst nach § 8a Abs. 3 KAG verbindlichen *AV* lässt sich ebenfalls eine strikte Verpflichtung zur frühzeitigen Durchführung der Versammlungen subsumieren. Durch die Vorstellung der rechtlichen, technischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten wie auch die Erörterung von zusätzlichen Alternativen und des sich ergebenden beitragspflichtigen Aufwandes scheint diese Maßnahme augenscheinlich zur Lösung des Problems der mangelnden Information und Transparenz beitragen zu können. Bezüglich der wirtschaftlichen Darstellung ist jedoch keine heruntergebrochene Einzelverteilung für die einzelnen Grundstücke vorgesehen.[274] Damit ist ein Rückschluss auf die tatsächlich zu zahlenden Strabs für einzelnen Grundstücke weiterhin nicht möglich. Kritisch zu bewerten ist bei näherer Betrachtung auch die Darlegung von alternativen Ausbaustandards. Diese sind lediglich in Konstellationen anzubieten, in denen rechtlich überhaupt andersartige Ausbaustandards zulässig sind.[275] Daher kann aus der Norm des § 8a Abs. 3 KAG kein genereller Anspruch auf Alternativen und umfassende Mitwirkungsrechte der Beitragspflichtigen abgeleitet werden. In Fragen der *Treffsicherheit* erscheint gleichzeitig die fehlende Bindungswirkung des Ergebnisses einer solchen AV fraglich: In einem Szenario, in dem im Zuge der AV ein Zuspruch findendes Konzept erarbeitet wird, welches im Anschluss jedoch politisch nicht beschlossen werden bzw. gar Berücksichtigung finden muss, reduzieren AV keinesfalls die gesellschaftlichen Widerstände, sondern würden diese in einem besonderen Maße befördern. Eine weitere Aufweichung erfährt dieses Instrument durch § 8a Abs. 4 KAG, der für geringfügige StrabsMa einen Wegfall der AV gewährt. In einem solchen Fall ist ein anderes Beteiligungsverfahren für die Beitragspflichtigen lediglich mit einer Kann-Regelung normiert. Die Gesetzesbegründung verweist mit dem unbestimmten Rechtsbegriff *geringfügig* auf solche Vorhaben, die „vom Umfang der Maßnahme her und/oder von dem mit ihnen verbundenen Aufwand keine wesentliche Bedeutung zukommt (z. B. Austausch von Straßenbeleuchtung)“[276]. Damit wird den Gemeinden ein gewisser Spielraum eingeräumt. Die Ausarbeitung der empirischen Problematiken im Rahmen dieser Arbeit zeigte, dass die Thematik der Strabs jedoch insgesamt bei den Beitragspflichtigen als emotionales Thema aufgefasst wurde. Auch der Austausch der Straßenbeleuchtung, die wie vom Gesetzgeber vorgegebenen als geringfügig eingestuft werden könnte, kann für die Beitragspflichtigen hinsichtlich der Notwendigkeit von Transparenz und Information von besonderer Bedeutung sein. Der gesellschaftliche Widerstand gegen Strabs richtete sich eben nicht ausschließlich gegen die Höhe der finanziellen Lasten, sondern ergab sich auch aus dem Wunsch der

[274] Vgl. Städtetag NRW 23.09.2020: 7 f.
[275] Vgl. ebd.: 8.
[276] Landtag NRW 01.10.2019: 16.

Betroffenen, Sinn und Zweck der Baumaßnahme zu verstehen. Die normenrechtliche Gewährung eines kommunalen Ermessens zur Durchführung einer Maßnahme lässt die Wirksamkeit und Treffsicherheit des Instrumentes daher anzweifeln. In Bezug auf das Ziel, die Einigungskosten für StrabsMa tatsächlich zu reduzieren, gelten daher Vorbehalte.

Mit Rückgriff auf das zugrundeliegende steuerungstheoretische Wissen ist eine tendenzielle Internalisierung der externen Effekte möglich. Dabei wird jedoch nicht die Überkompensation der externen Effekte unmittelbar ausgeglichen, sondern durch den informellen Charakter der Maßnahmen vielmehr eine informative und transparente Erhebung von Strabs steuerungstheoretisch eröffnet.[277] Die regulativen Instrumente wirken – bei tatsächlicher Anwendung – im Zusammenspiel mit den positiven finanziellen Anreizen unterstützend und sind daher zunächst als ursachenadäquat einzuordnen, um die Widerstände im Zuge der Erhebung von Strabs zu reduzieren.

4.1.2.2 Positive finanzielle Anreize

Innerhalb des Maßnahmenkatalogs können an mehreren Stellen positive finanzielle Anreize ausgemacht werden. Gleich zwei sind in § 8a Abs. 5 KAG festzustellen, da hier die Zulässigkeit einer *Beitragsermäßigung für Eckgrundstücke* wie auch eine durch die Kommune festzulegende *Tiefenbegrenzung* der beitragspflichtigen Grundstücke ermöglicht wird. Durch erstere sollen Besitzende von Eckgrundstücken, die vorher doppelt von Ausbaumaßnahmen betroffen sein konnten, finanziell entlastet werden. Mit der Tiefenbegrenzung hingegen sollen durch die sich verkleinernde Grundstücksflächen die Strabs mittelbar reduziert werden. Ähnlich verhält es sich mit den Maßnahmen nach § 8a Abs. 6 KAG (*Ratenzahlung oder Verrentung*) wie auch § 8a Abs. 7 KAG (*Stundung*). Durch das voraussetzungslose Recht auf Einräumung der Zahlungserleichterungen nach § 8a Abs. 6 KAG kann die durch kurzfristig zu leistende hohe Einmalbeiträge entstehende finanzielle Belastung in der Theorie ebenfalls reduziert werden.[278] Dabei handelt es sich jedoch bei den vier bereits genannten Maßnahmen lediglich um *diffuse* finanzielle Entlastungen, die weder allgemein noch im Einzelfall spezifischer beziffert werden können. Dies ist kritisch anzumerken, bzgl. des instrumentenspezifischen Steuerungswissens kann jedoch geschlussfolgert werden, dass positive finanzielle Anreize (Niveausteuerung)[279] grundsätzlich dazu geeignet sind, die hergeleitete Kategorie der positiven externen Effekte problemorientiert zu lösen. Die von den Strabs ausgehende *Überkompensation* kann durch diese finanziell entlastenden Maßnahmen *reduziert*

[277] Vgl. Dose 2008: 260.
[278] Siehe hierzu Begründung Landtag NRW 01.10.2019: 3, 17 f.
[279] Vgl. Dose 2008: 282.

werden, da sich die Kostenbeteiligung in der Theorie verringert. Sie gelten daher prinzipiell als ursachenadäquat.

Die grundsätzliche Ursachenadäquanz des Instruments darf jedoch nicht vor einer genaueren Prüfung möglicher Probleme und relevanter Erfolgsfaktoren zurückschrecken. So könnten die positiven finanziellen Maßnahmen des § 8a KAG als verpasste Chance bezeichnet werden, das StrabsRe grundlegend zu reformieren. Sie stehen für eine Festschreibung der bestehenden und bereits im Vorfeld stark kritisierten Strukturen des StrabsRe. Von besonderer Bedeutung dürfte auch hier das typische Problem des ungleichen Zugangs zu den finanziellen Entlastungen sein, da die Norm lediglich eine „Kann-Regelung" in § 8a Abs. 5 KAG vorgibt. Damir werden die finanziellen Entlastungen nicht automatisch allen Beitragspflichtigen gewährt, sondern müssen zunächst in den Kommunalsatzungen konkretisiert werden. Eine gesicherte Rechtsfolge bleibt daher aus. Daneben eröffnet dies den einzelnen Kommunen einen gewissen Handlungsspielraum bzgl. der tatsächlichen Ausgestaltung und Entlastung. Eine Zunahme der Differenzen zwischen den Kommunen kann daher nicht ausgeschlossen werden. Als entscheidender Erfolgsfaktor stellt sich die angemessene Höhe des finanziellen Anreizes dar, da diese das Ausmaß der finanziellen Entlastung der Beitragspflichtigen und damit die Widerstandsreduzierung vorgibt. Da die Höhe im Gesetz jedoch nicht konkretisiert wird, erstreckt sich die Problematik hier vielfältig: Erstens ermöglicht die Kann-Regelung einen vollständigen Verzicht der Entlastung. Damit wäre das Instrument staatlicher Steuerung vollständig unwirksam. Daran schließt sich zweitens die defizitäre Anreizstruktur zur Umsetzung aus Sicht der Kommunen an, da keinerlei Regelungen darüber getroffen wurden, wer und in welchem Umfang für die finanzielle Kompensation zur Entlastung der Personen mit Eckgrundstücken sowie der Tiefenbegrenzung aufkommt. Theoretisch stehen zwei Varianten im Raum: Erstere sähe eine Umlage der Entlastung einzelner Eckgrundstücke auf die übrigen Beitragspflichtigen einer Maßnahme vor. Die andere Möglichkeit wäre eine Kompensation durch die Kommune selbst, also eine Erhöhung des Gemeindeanteils. Würde eine Kostenübernahme durch die Kommune unternommen, hängt die Höhe des finanziellen Anreizes unmittelbar von deren Finanzkraft ab. Solche Kommunen, die einen soliden Haushalt aufweisen, könnten eine deutlich höhere Entlastung gewähren. Hingegen dürften die Kommunen, die dem Haushaltssicherungskonzept unterliegen, eine Entlastung nicht vornehmen, selbst wenn der politische Wille hierfür zusammenkommen würde.[280] Die Anreize hierfür dürften in der Fläche somit gering ausfallen. Würden

[280] Vgl. § 76 GO NRW; siehe Hamacher 2020: 674 ff.

die Anteile der Entlastung einzelner Eckgrundstücke hingegen zu Lasten der übrigen Beitragspflichtigen fallen, wäre mit erheblichen Widerständen, aufgrund der sich hierdurch für die anderen intensivierenden finanziellen Belastung, zu rechnen. Zumal eine allgemeine und undifferenzierte Eckgrundstücksvergünstigung zu Lasten der anderen Beitragspflichtigen nach der Rechtsprechung des OVG NRW unzulässig ist. Insgesamt gilt die Eckgrundstücksvergünstigung juristisch als höchst umstritten und wird von Teilen der Literatur nicht empfohlen.[281] Der StGB NRW verzichtet in seiner Mustersatzung ebenfalls vollständig auf Vorgaben für eine Vergünstigung für mehrfach erschlossene Grundstücke.[282]

Hieran schließen sich die praktischen Probleme einer Tiefenbegrenzung an. Für eine widerstandsreduzierende Wirkung müsste diese zunächst so ausgestaltet sein, dass zum einen einzelne, sehr tiefe Grundstücke und zum anderen auch vergleichsweise kleinere Grundstücksflächen verkleinert werden. Nur so lassen sich die Einigungskosten insgesamt reduzieren. Es wird deutlich: Auch hier entscheidet die Höhe des Anreizes über die Wirkung. Fällt die Tiefenbegrenzung zu niedrig aus und liegen in der Folge weiterhin die gesamten Grundstücksflächen innerhalb der Tiefenbegrenzung, entfaltet sich keine entlastende Wirkung. Profitieren hingegen nur einzelne besonders tiefe Grundstücke von einer Begrenzung, könnten die Einigungskosten unter den übrigen Beitragspflichtigen sich erhöhen. Aus juristischer Perspektive ergibt sich hier ebenfalls eine Vielzahl an Zulässigkeitsvoraussetzungen[283], die die Praktikabilität der Tiefenbegrenzung in der Praxis stark einschränken. So ist die Tiefenbegrenzung z.B. an die ortsübliche Tiefe der baulichen Nutzung anzupassen und bewegt sich pauschal zwischen 35 bis 50 m.[284] Eine allgemeine Reduzierung aller heranzuziehenden Grundstücke ist nicht zulässig. Damit handelt es sich also lediglich um ein Instrument zur Entlastung besonders tiefer Grundstücke. Daneben ist sie in jenen Bereichen, für die ein Bebauungsplan vorliegt, grundsätzlich unzulässig, wodurch der Anwendungskreis verkleinert wird. Mit Blick auf die Treffsicherheit stellt sich die Frage, inwiefern eine Tiefenbegrenzung – unter der Prämisse der kommunalrechtlichen Umsetzung – dazu geeignet ist, die beitragspflichtige Grundstücksfläche in einem solchen Maße zu beschränken, dass eine wirtschaftliche Überforderung verhindert wird. Die rechtlichen Einschränkungen, Besonderheiten der Zulässigkeit aber auch die variierenden Grundstücksflächen erschweren eine pauschale Kalkulation. Die beispielhafte Betrachtung eines fiktiven Einzelfalls scheint die Treffsicherheit zunächst eindrucksvoll zu bestätigen: Ein Grundstück ist 35 m breit und

[281] Vgl. Driehaus 2020b: 881 ff; siehe Hamacher 2020: § 8 Rn. 48.
[282] Vgl. StGB NRW 2020: Erläuterungen § 5..
[283] Siehe ausführlich Driehaus 2012: 350 ff, 804 ff; vgl. Driehaus 2020b: 456.
[284] Vgl. Driehaus 2012: 352.

60 m tief und hat damit eine Grundstücksfläche von 2.100 m². Der satzungsgemäß berechnete KAG-Betrag beläuft sich auf 25.000 €. Durch eine ortsrechtliche Tiefenbegrenzung von 40 m reduziert sich die nun 35 x 40 m große Fläche auf 1.400 m². Der neue KAG-Betrag würde 16.666 € betragen. Die Ersparnis ist deutlich. In der Praxis erfolgt die Berechnung der Beiträge jedoch anhand der Gesamtkosten einer StrabsMa und der insgesamt heranzuziehenden Quadratmeter der beitragspflichtigen Grundstücke – also schlicht per Dreisatz. Eine Begrenzung der Tiefe aller Grundstücke hat daher keinerlei Einfluss auf die Gesamtkosten der Maßnahme und den umlagefähigen Prozentsatz. Die Gesamtkosten müssen nun lediglich anders auf die Beitragspflichtigen verteilt werden. Die Logik des Beispiels findet daher nur für das einzelne, im Vergleich deutlich größere Grundstück Anwendung. Für alle anderen Grundstücke, insbesondere für deutlich kleinere erhöht sich damit der Quadratmeterpreis und somit der zu zahlende Beitrag. Es kommt zu einer Kostenverschiebung zwischen den Beitragspflichtigen. Der Zielerreichungsgrad des Instruments erreicht damit einen negativen Extrempunkt in Form von *perverse effects* und ist damit sogar in der Lage, die wirtschaftliche Überforderung von Grundstücksbesitzern zu befördern.

Die in einem großen Umfang vorliegende Rechtsprechung – für beide Maßnahmen des § 8a Abs. 5 KAG – ist darüber hinaus ein weiteres Indiz dafür, dass die Maßnahmen bereits vor der rechtlichen Implementierung Ende 2019 zur Anwendung kommen konnten und es sich hier lediglich um einen klarstellenden Hinweis bzw. eine Nachzeichnung der Anwendungspraxis handelt.[285] Die Nachfrage nach diesen Instrumenten ist als gering zu klassifizieren, zumal der StGB NRW eine Umsetzung nicht empfiehlt. In der Praxis ist daher mit keiner tatsächlichen Entlastung der Beitragspflichtigen zu rechnen. Neben den rechtlichen Bedenken ergibt sich dies unter anderem daraus, dass auf die Präferenzstruktur der Adressaten (die Kommunen) nicht eingegangen wurde, da diese im Zuge des Gesetzgebungsprozesses im Falle jeglicher Entlastungen für die Beitragspflichtigen eine Gegenfinanzierung durch das Land forderten.[286] Die Motivationskomponente zur Umsetzung des § 8a Abs. 5 KAG für die Kommunen ist daher nicht hoch genug. Aufgrund der unklaren rechtlichen Ausgestaltung und der Berücksichtigung des konkreten Einzelfalls ist eine Abschätzung des Finanzbedarfs nicht genauer möglich. Es ist jedoch bereits deutlich geworden, dass sich eine Kompensation durch die Kommunen als unwahrscheinlich darstellt und ein Ausgleich durch die übrigen Beitragspflichtigen an rechtliche Grenzen stößt. Daher wird der

[285] Vgl. Landtag NRW 01.10.2019: 3 f.
[286] Vgl. ausführlich AHKBW 05.11.2019.

Finanzbedarf dieser zwei Maßnahmen aufgrund mangelnder Umsetzung als gegenstandlos eingestuft.

Der intendierte Kern der Ratenzahlung, Verrentung und Stundung ist die Vermeidung einer wirtschaftlichen Überforderung der Beitragspflichtigen. Auch hier stellt die Höhe der tatsächlichen Zahlungserleichterung den entscheidenden Erfolgsfaktor dar. Durch die Gewährung von höchstens zwanzig Jahresraten können die Einmalbeträge erheblich reduziert werden. Diese Maximallaufzeit scheint dazu geeignet, auch hohe fünfstellige Beträge in wesentlich niedrigere Teilzahlungen umzuwandeln. Die Wahl der dynamischen Entwicklung der Verzinsung kann kritisiert werden. So würde der Zinssatz aktuell bei 1,12 % liegen und damit deutlich unter den zuvor geltenden 6 %.[287] Dennoch ist diese Systematik nicht vor Schwankungen gefeit und generiert mit Blick auf die zu zahlenden Beiträge neuerliche Ungewissheiten. Positiv und damit wirksam zu bewerten ist der gesicherte Rechtsanspruch für alle Beitragspflichtigen durch die Verankerung in der Landesnorm. Gemäß § 8a Abs. 6 Satz 6 KAG kann die Satzung der Gemeinde jedoch Näheres zur Ausgestaltung bestimmen. Dadurch wird erneut deutlich, dass es zu Unterschieden zwischen den Kommunen und damit für die Beitragspflichtigen kommen kann. Die Einführung einer Härtefallregelung in Form von Stundungen scheint als Instrument dahingehend wirksam, dass Beitragspflichtige zur Bedienung ihrer Zahlungspflicht das Grundstück nicht mehr belasten müssen. Die Treffsicherheit der Abs. 6 und 7 kann daher anerkannt werden.

Daneben ergibt sich aus dem Maßnahmenkatalog ein weiterer *positiver finanzieller Anreiz* in Form der *FR Strabs*. Konträr zu den bereits subsumierten Maßnahmen handelt es sich hier um eine konkrete Entlastung, die sich beziffern lässt. Dennoch ergeben sich neuerliche instrumentenspezifische Probleme sowie relevante Erfolgsfaktoren. Durch die beabsichtigte Übernahme der Hälfte der erhobenen Strabs durch das Land entsteht eine hälftige Entlastung für die Beitragspflichtigen. Das Missverhältnis zwischen dem wirtschaftlichen Vorteil und der finanziellen Kompensation durch die Beitragspflichtigen kann hierdurch reduziert werden. Das Instrument ist daher zunächst als ursachenadäquat zu klassifizieren (Niveausteuerung). Die Anforderung an das hierfür benötigte Steuerungswissen fallen niedrig aus und spiegeln sich in der Systematik der FR wider. Dabei ist auch bei diesem finanziellen Anreiz die angemessene Höhe maßgebend, um die Verhaltensänderung zu steuern. Gemäß der Richtlinie werden die Beitragspflichtigen um 50 % entlastet, welches augenscheinlich eine hinreichende Quote darstellt. Hierbei handelt es sich jedoch um eine relative Anteilsförderung (50 %), wodurch weitere Kostensteigerungen nicht gedeckelt werden, die

[287] Vgl. MHKBG NRW Oktober 2019: 20; vgl. Deutsche Bundesbank 03.07.2020.

letztendlich zu der hier vorliegenden marktwirtschaftlichen Verzerrung führten. Damit stellt die hälftige Entlastung der Beitragspflichtigen keine Halbierung der Beiträge im Vergleich zur Ausgangslage dar, also bevor die FR im April 2020 implementiert wurde, sondern ist richtigerweise eine Halbierung der abschließend festgestellten Maßnahmenkosten zum Zeitpunkt der Antragstellung. Dadurch ist die vermeintliche Annahme einer Halbierung der gesellschaftlichen Widerstände nichtig. Daran anknüpfend lässt sich die angemessene Höhe zur Reduzierung gesellschaftlicher Widerstände erst mit Bezug auf den Einzelfall spezifischer bewerten. Wenn auch trotz der hälftigen Förderung weiterhin hohe fünfstellige Beträge erhoben werden – was aufgrund der prozentualen Anteilssätze der Beitragsheranziehung und Förderung nicht per se ausgeschlossen werden kann – ist eine wirtschaftliche Überforderung weiterhin möglich. Die finanzielle Leistungsfähigkeit kann jedoch auch bereits in der unteren Hälfte fünfstelliger Beitragssummen erreichet werden. Daher lässt sich der finanzielle Anreiz auch nicht pauschal als wirksam oder unwirksam einordnen. Dennoch bleibt, dass eine Halbierung der Beitragsbescheide ungeachtet der individuellen Höhe eine erkennbare Reduzierung darstellt. Bei weiterhin finanziell stark belastenden Beitragssummen dürften die Adressaten die Höhe der Subventionen jedoch als nicht ausreichend empfinden, wodurch der Anreiz unwirksam wäre, da sich die gesellschaftlichen Widerstände nicht (ausreichend) reduzieren lassen.[288]

Voraussetzung für eine Wirkungsentfaltung ist in jedem Falle die Antragsstellung durch die Kommunen. Die FR bietet jedoch weder einen Rechtsanspruch der Beitragspflichtigen auf Antragsstellung durch die Kommunen noch einen Anspruch der Kommunen auf die Fördermittel selbst.[289] An das Problem der Wirksamkeit knüpft sich die Frage an, was passiert, sollten die Anträge die zur Verfügung stehenden Fördermittel eines Haushaltsjahres i. H. v. 65 Mio. € übersteigen. Während im Zuge der politischen Debatte eine überjährige Bewirtschaftung der FR wie auch die Möglichkeit eines Nachtragshaushalts zur Aufstockung des Fördertopfs angekündigt wurde, gibt die FR selbst hierzu keine Hinweise.[290] Ein Bericht der Landesregierung vom August 2021 verzeichnet für das seit September 2020 laufende Antragsverfahren bis Ende Dezember 2020 ein bewilligtes Antragsvolumen i. H. v. rund 4 Mio. €, das auf insgesamt 142 Anträgen beruht. Im ersten und zweiten Quartal 2021 gingen 143 Anträge bei der NRW.Bank mit einem Antragsvolumen i. H. v. rund 3,2 Mio. € ein. Bis zum 30.06.2021 wurden 138 Anträge mit einem Volumen von ca. 2,8 Mio. €

[288] Vgl. Dose 2008: 285.
[289] Vgl. Städtetag NRW 23.09.2020: 1.
[290] Vgl. ebd.: 3 f; vgl. MHKBG NRW 23.02.2021: 25.

bewilligt.[291] Damit ist entgegen der Erwartung des Ministeriums für das laufende Jahr 2021 ein vergleichsweise geringerer Mittelabfluss und eine geringere Anzahl an Anträgen zu verzeichnen.[292] Vor dem Hintergrund einer gewissen Reaktionszeit der Antragsstellenden in 2020 gilt es dies zwar als kritisch zu bewerten. Eine seriöse ex-post Bewertung der Motivationskomponente sollte jedoch erst zum Stichtag 31.12.2021 vorgenommen werden. Aufgrund des immensen Investitionsstaus und zur finanziellen Entlastung der Beitragspflichtigen dürfte die Nachfrageelastizität zumindest auf diesem Niveau bleiben.

Der ungleiche Zugang zu den Subventionen stellt auch aufgrund der gewählten Stichtagsregelung einen problematischen Erfolgsfaktor dar, da hierdurch der Kreis der förderfähigen StrabsMa verkleinert wurde. Rückwirkend können Kommunen die Förderung nur für solche StrabsMa beantragen, die nach dem 01.01.2018 begonnen wurden. Als Beginn der Maßnahme gilt der Ratsbeschluss oder die erstmalige Veranschlagung im Haushaltsplan. Der vom BdSt NRW eingebrachte Vorschlag, den Stichtag an die Beitragsfestsetzung zu koppeln, hätte hingegen abgeschlossen und noch nicht abgerechnete sowie laufende StrabsMa eingeschlossen. Diese Variante hätte den Kreis und damit den Zugang zu der finanziellen Entlastung hingegen geöffnet.[293] Dies gilt es vor allem vor dem Hintergrund des von der Regierung im Vorfeld erwarteten geringen Mittelabrufs für das Jahr 2020 im Vergleich zu den zur Verfügung gestellten 65 Mio. € zu kritisieren.[294] Im Ergebnis hätte sich das Land die finanzielle Entlastung einer größeren Anzahl von Beitragspflichtigen daher zumindest für das erste Förderjahr leisten können.

Letztendlich bleibt an dieser Stelle zusammenzufassen, dass die FR nicht im Lichte eine Systemreform steht, sondern viel eher die bestehenden Verhältnisse des § 8 KAG auffängt und sich in das Dickicht aus Förderprogrammen zur Finanzierung des Straßenbaus einreiht. Der hierfür bis Ende 2024 zur Verfügung gestellte Finanzbedarf von jährlichen 65 Mio. € wird durch die Kostenerstattung an die NRW.Bank i. H. v. jährlichen 1,25 Mio. € für die Abwicklung der FR durch die NRW.Bank ergänzt.[295] Für das Jahr 2020 erfolgte zunächst eine Gesamtrechnung der NRW.Bank i. H. v. 24.500 € mit einer Bearbeitungszeit von insgesamt 162 Stunden. Im ersten Quartal 2021 wurden weitere 15.000 € in Rechnung gestellt und 97,25 Stunden für die Bearbeitung aufgewendet.[296] Auch hier wird eine Evaluation

[291] Vgl. MHKBG NRW 26.08.2021: 2 f.
[292] Vgl. Landtag NRW 26.02.2021: 26f. Vereinfachte Hochrechnung: 35 Anträge/Monat in 2020 gegenüber ca. 24 Anträge/Monat in 2021.
[293] Vgl. BdSt NRW 2020: 67 f.
[294] Vgl. MHKBG NRW 23.02.2021: 25 f.
[295] Vgl. ebd.: 7.
[296] Vgl. MHKBG NRW 26.08.2021: 2f; vgl. MHKBG NRW 18.06.2021: 1, 06.05.2021: 3.

des noch laufenden Haushaltsjahres 2021 aussagekräftigere Schlüsse zulassen. Die zur Verfügung stehenden Mittel für die FR wie auch die *finanziellen Lasten* des Haushalts, welche die Landesregierung selbst festgelegt hat, bleiben zunächst unter ihren eigenen Erwartungen zurück. Insgesamt dürften die Einigungskosten gegenüber diesem Instrument gering ausfallen, da sich zunächst keine Pflicht zur Antragsstellung durch die Kommunen ableiten lässt.[297] In Betracht kommt hingegen ein Erstarken der gesellschaftlichen Widerstände durch die Allgemeinheit, aufgrund des hierfür nötigen steuerfinanzierten Finanzbedarfs. Hinsichtlich des zugrundeliegenden gesellschaftlichen Problems ist eine tendenzielle Internalisierung der externen Effekte durch die FR prinzipiell möglich.

4.1.3 Rechtliche Weiterentwicklung im institutionellen Rahmen

Der § 8a KAG fügt sich lautlos in das landesrechtliche Normengefüge ein und erweitert das StrabsRe in der Gesetzgebungskompetenz des Landes. Ähnlich verhält es sich mit der FR Strabs, die sich neben die bestehenden Förderprogramme zur Infrastrukturverbesserung in NRW einreiht. Mangels der Verankerung im KAG kann jedoch kein Rechtsanspruch auf die Subventionen erhoben werden, die wiederum unmittelbar mit den haushaltspolitischen Kapazitäten des Landes zusammenhängen. Die Befristung der FR bis zum 31.12.2024 unterstreicht diese Nebenfolge und schafft mittelfristige Unsicherheiten. Eine Überschreitung der landesrechtlichen Kompetenz und damit etwaige Berührungspunkte zu den hier nicht näher thematisierten Erschließungsbeiträgen nach Bundesrecht werden nicht gesehen. Hingegen stellen die Regelungen zum kommunalen Straßen- und Wegekonzept und die Einführung von verbindlichen AV in § 8a KAG konnexitätsrelevante Aufgabenübertragungen dar. Die Ermittlung des tatsächlich verursachten Mehraufwands für Kommunen kann mangels verpflichtender Kostenerfassung der Kommunen und gebündelter Datensammlung durch das Land abschließend nicht beurteilt werden.[298] Sollte jedoch der Schwellenwert von insgesamt 4,5 Mio. € für alle Gemeinden überstiegen werden, so hat der Gesetzgeber das Kostenfolgeabschätzungsverfahren einzuhalten und Regelungen zur Kostendeckung zu treffen.[299] Damit würden sich die finanziellen Lasten der rechtlichen Weiterentwicklung intensivieren.

4.2 Analyse der Steuerungskonzeptionen

Der vom Gesetzgeber verfolgte Leitgedanken im Zuge der Weiterentwicklung des StrabsRe setzt auf die Reduzierung der gesellschaftlichen Widerstände gegenüber Strabs. Wie zuvor

[297] Vgl. § 77 GO NRW; siehe Dietlein/Heusch 2020: 680
[298] Vgl. Landtag NRW 02.12.2019: 12 f.
[299] Vgl. ebd.: 16.

gezeigt wurde, wird dieser Zweck mit einer Vielzahl an Maßnahmen verfolgt, die prinzipiell als ursachenadäquat einzustufen sind. In den nun folgenden Unterkapiteln werden eben diese Maßnahmen anhand ihrer impliziten und/oder expliziten Wirkungspfade und -weisen systematisch strukturiert sowie analysiert. Hierdurch wird eine Überprüfung der Steuerungsintentionen des Gesetzgebers angestrengt, mit dem anschließenden Ziel einer Plausibilitätsprüfung. Dazu werden drei Teilkonzeptionen aufgestellt, deren Aufbau sich aus der systematischen Analyselogik und dem Ziel der jeweiligen Maßnahmen ergeben. Damit soll jedoch nicht der Verdacht aufgeworfen werden, dass die Instrumente separat voneinander in Bezug auf ihre Wirkung zu bewerten sind. Viel eher werden so die Interdependenzen der Maßnahmenkataloges wie auch die (nicht-)intendierten Nebenwirkungen deutlich. Nur durch diese strukturierte Analyse lässt sich die für die Praxis relevante Wirkung der Maßnahmen auf die (Wieder-)Herstellung der *Akzeptanz* von Strabs bewerten.

4.2.1 Teilkonzeption 1: Straßen- und Wegekonzept sowie Anliegerversammlungen

Die erste Teilkonzeption fokussiert die Einführung des Straßen- und Wegekonzeptes wie auch die AV. Beide Maßnahmen zeichnen sich durch ihren informativen Charakter in Form eines materiell-rechtlichen Gebots aus, verfolgen dasselbe Ziel und stehen daher im Lichte derselben analytischen Logik. Der Gesetzesbegründung wie auch dem Normentext selbst lassen sich die konkreten Leitgedanken der staatlichen Steuerung entnehmen. Das Ziel des Straßen- und Wegekonzeptes ist die Herstellung vorhabenbezogener Transparenz über geplante StrabsMa. Sie richtet sich sowohl als fundierte Grundlage an die Kommunen als auch an die potenziell Beitragspflichtigen, die durch das Konzept informativ eingebunden werden sollen.[300] Die auf Grundlage des Straßen- und Wegekonzepts durchzuführenden AV setzen auf eine frühzeitige und transparente Einbindung der potenziell Beitragspflichtigen. Damit stehen auch hier transparente Information sowie die damit einhergehende Bürgerbeteiligung im Fokus. Basierend auf den vorherigen Ausführungen und übergeordneten Zielen zu diesen Instrumenten können folgenden Hypothesen generiert und in einer ersten Steuerungskonzeption zusammen aufgestellt werden:

[300] Vgl. Landtag NRW 01.10.2019: 2 f, 14 f.

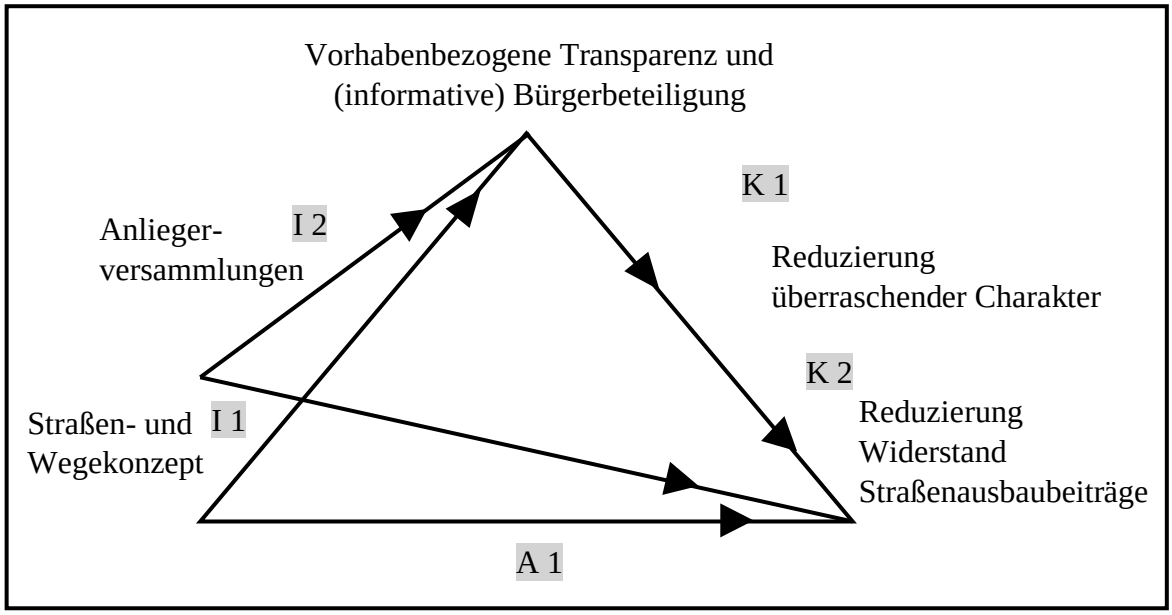

Abb. 3: Teilkonzeption 1: Straßen- und Wegekonzept sowie Anliegerversammlungen. *Quelle: Eigene Darstellung.*

- *Interventionshypothese I 1:* Die Einführung eines Straßen- und Wegekonzeptes führt zu einer erhöhten vorhabenbezogenen Transparenz und informativen Bürgerbeteiligung von Straßenausbaumaßnahmen.
- *Interventionshypothese I 2:* Die Einführung von verbindlichen Anliegerversammlungen führt zu einer erhöhten vorhabenbezogenen Transparenz und Bürgerbeteiligung von Straßenausbaumaßnahmen.
- *Kausalhypothese K 1:* Die erhöhte vorhabenbezogene Transparenz und (informative) Bürgerbeteiligung führen zu einer Reduzierung des überraschenden Charakters von Straßenausbaubeiträgen.
- *Kausalhypothese K 2:* Die Reduzierung des überraschenden Charakters von Straßenausbaubeiträgen führt zu einer Reduzierung des gesellschaftlichen Widerstands gegen Straßenausbaubeiträge.
- *Aktionshypothese:* Die Einführung eines Straßen- und Wegekonzeptes und verbindliche Anliegerversammlungen führt zu einer Reduzierung des gesellschaftlichen Widerstands gegen Straßenausbaubeiträge.

4.2.1.1 Interventionshypothese I 1

Die erste Interventionshypothese kann lediglich als *wenig plausibel* bewertet werden. Dies fußt zunächst auf der oben beschriebenen Möglichkeit der begründeten Abweichung vom vorgegebenen Muster, die ohne weitere Spezifikationen oder Überprüfung möglich ist. Damit ist anzuzweifeln, ob im Falle solcher Abweichungen tatsächlich der monierte Mangel an technischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Informationen behoben wird. Gleiches gilt es jedoch auch im erheblichen Maße für das Muster selbst anzumerken. Das aus zwei

Tabellen[301], je eine für beitragsfreie und beitragspflichtige StrabsMa, bestehende Muster beschränkt sich lediglich auf die nach § 8a Abs. 1 KAG vorgegebenen Minimalanforderungen. Die Spalte „Konkrete Straßenausbaumaßnahme“ für beitragspflichtige Maßnahmen wird vom StGB NRW mit der Anmerkung versehen, dass zu detaillierte Angaben über die konkrete Baumaßnahme sowie die technische Einordnung der Maßnahme vermieden werden sollten. Ursächlich hierfür seien mögliche spätere Rechtsprobleme, weswegen der Schwerpunkt auf dem räumlichen Bereich und der Teilanlage der Straßenanlage (z.B. Gehweg oder Straßenbeleuchtung) liegen sollte.[302] Vor dem Hintergrund der Komplexität und spezifischer Einzelfälle im StrabsRe fällt die somit gelieferte technische und rechtliche Information sehr niedrig aus. Gleichzeitig bedeutet dies auch, dass die Angaben des Konzeptes ohne Gewähr zu verstehen sind und weitere (grundlegende) Planungsänderungen der Maßnahmen nicht ausgeschlossen sind. Auf eine Spalte für Angaben über die möglichen Kosten einer StrabsMa wurde vollständig verzichtet. Somit wird das Muster der monierten wirtschaftlichen Intransparenz nicht gerecht.[303] Ferner dürfte juristisch noch zu klären sein, ob ein Straßen- und Wegekonzept tatsächlich als Voraussetzung für die Beitragserhebung gilt. Selbiges wurde durch den Gesetzgeber für die AV bereits verneint.[304] Darüber hinaus sieht das Gesetz keine (Übergangs-)Frist zur Einführung vor.[305] Eine (nicht-)intendierte Nebenfolge des Normenaufbaus könnte damit der faktische Wegfall des Instruments sein, da die Beitragserhebung weiterhin auch ohne ein Straßen- und Wegekonzept möglich sein könnte. Festzuhalten bleibt, dass die *Treffsicherheit* des Instruments durch das wenig aussagekräftige Muster beschnitten wird. Damit kann auch ausgeschlossen werden, dass ein substantiell wertvolles Handlungskonzept für die Vertretung der Gemeinde erstellt wird, da es hier schlicht an tiefergehenden Informationen mangelt. Das Straßen- und Wegekonzept zeigt sich wenig effektiv, die vollumfängliche Gültigkeit der steuerungsintendierten Annahme wird nicht gesehen. Richtigerweise kann daher von einem *null effect* gesprochen werden.[306]

Mit Hinblick auf die instrumentenspezifischen Bewertungskriterien kommt dem Verwaltungsaufwand eine übergeordnete Rolle zu. Entgegen der Angaben vom Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung NRW (MHKBG), dass mit dem Gesetz zur

[301] Mit je fünf Spalten: Lfd. Nr., Straßenname, Abschnitt von – bis, Konkrete Straßenausbaumaßnahme (Geplante Unterhaltungsmaßnahme für beitragsfreie Baumaßnahmen) und Umsetzung im Jahr.
[302] Vgl. Städtetag NRW 23.09.2020: 6.
[303] Siehe bspw. in der Anwendung Stadt Schmallenberg.
[304] Vgl. § 8a Abs. 4 Satz 3 KAG; siehe auch Städtetag NRW 23.09.2020: 6.
[305] Durch die Zuwendungsvoraussetzung der FR, dass ab dem 01. Januar 2021 beschlossene Maßnahmen nur auf Basis eines vom kommunalen Gremium beschlossenen Straßen- und Wegekonzepts gefördert werden können, wird diese Problematik teilweise entschärft.
[306] Vgl. Dose 2008: 233.

Änderung des KAG keine Kosten anfallen würden, dürfte der *Verwaltungsaufwand* aber auch zusätzliche *finanzielle Lasten*, im Zuge der Erstellung und regelmäßigen Fortschreibung des Straßen- und Wegekonzepts in den Kommunen für Mehrkosten und -aufwand sorgen.[307] Umfangreicher dürften diese vor allem für diejenigen Kommunen anfallen, die bis dato noch kein Straßen- und Wegekonzept führten. Die Gemeinde Morsbach hat für den Erwerb einer entsprechende Software 20.000 € investiv geplant. Die jährliche Pflege wird mit 4.000 € einkalkuliert. Zur Erfassung der Daten und für die Erstellung des Konzepts wurde über eine Ausschreibung ein externer Dienstleister beauftragt, dessen Kosten sich insgesamt auf 87.500 € beliefen.[308] Diese beispielhaften finanziellen Lasten geben einen ersten Eindruck, dürften je nach Größe der Kommune und Umfang der Kommunalstraßen allerdings variieren. Mit dem Vollzug der Vorschriften des § 8a Abs. 1 KAG wird der Verwaltungsaufwand erhöht und unterstreicht die zuvor geschilderte Konnexitätsrelevanz der Normen.[309] In der Folge verschärft sich die Diskrepanz zwischen dem tatsächlichen Ertrag und den anfallenden Kosten. Die Annahme des MHKBG, dass sich durch das Straßen- und Wegekonzept Eingaben sowie Widerspruchs- und Klageverfahren verringern würden, kann aufgrund der mangelnden Ausgestaltung und Ansprüche des Musters nicht nachvollzogen werden.[310] Viel eher scheint es plausibel, dass eine größere Anzahl potenziell Beitragspflichtiger hierdurch vorab auf ihre Beitragsschuld aufmerksam werden könnten und sich mit der Thematik der Strabs bereits im Vorfeld ihrer eigenen Betroffenheit intensiver beschäftigen.

4.2.1.2 Interventionshypothese I 2

Die Logik der zweiten Interventionshypothese kann unter dem Vorsatz der tatsächlichen Durchführung zunächst als *plausibel* bewertet werden. Die Annahme einer erhöhten vorhabenbezogenen Transparenz und Bürgerbeteiligung schein gültig. Entscheidend, jedoch gesetzlich offen bleibt der Umfang der tatsächlichen Erhöhung. Bezogen auf die gesamte StrabsMa ist von einer Verbesserung auszugehen, da die Versammlung einen diskursiven Raum zwischen Verwaltung und Beitragspflichtigen eröffnet. Dieser bestand im Vorfeld durch den schriftlichen Beitragsbescheid und dort, wo noch keine freiwilligen AV durchgeführt wurden, nicht. Es gilt jedoch weiterhin zu berücksichtigen, dass es sich bei den im Zuge der Versammlungen präsentierten Informationen um kalkulatorische Planungen handelt. Vor dem Hintergrund möglicher Kostensteigerungen, der Ausschreibungsverfahren

[307] Vgl. Landtag NRW 01.10.2019: 4.
[308] Vgl. Gemeinde Morsbach 10.12.2019: 220, 222, 227; vgl. Gesellschaft für kommunale Infrastruktur August 2021.
[309] Vgl. Landtag NRW 27.08.2020: 25.
[310] Vgl. Landtag NRW 01.10.2019: 5.

und weiterhin bestehender Rechtsunsicherheiten können die verbindlichen AV nicht für vollständige Transparenz sorgen.[311] Hinsichtlich der einzelnen Beitragspflichtigen und einer Abstellung auf die von ihnen zu erbringenden Beiträge dürfte es zu keiner wesentlichen Verbesserung kommen, da eine Abstellung auf den Einzelfall nicht vorgesehen ist.[312] Dadurch bleibt die wesentliche und frühzeitige Information über die finanziellen Belastung der einzelnen Grundstücke weiterhin aus.[313]

Als relevante Bewertungskriterien zeigen sich auch hier erneut der nötige *Verwaltungsaufwand* der öffentlichen Verwaltung im Zuge der Organisation, Durchführung und Nachbereitung der AV sowie die oben angesprochene *Treffsicherheit* des Instruments. Eine Pauschalisierung des nötigen Verwaltungsaufwandes erscheint an dieser Stelle nicht ratsam, hängt er doch im Wesentlichen vom Umfang der beitragspflichtigen Kommunalstraßen einer Kommune ab. Dennoch gilt für solche, die eine große Anzahl an Gemeindestraßenkilometern im Gebiet verzeichnen, das in der Regel auch eine vergleichsweise größere Anzahl von AV durchzuführen sind als in Kommunen mit geringeren kommunalen Straßenkilometern. Entsprechend dazu verhält sich der hierfür nötige Verwaltungsaufwand. Daher bestehen auch hier erhebliche Zweifel an der Auffassung des MHKBG, dass keine zusätzlichen Kosten durch die Änderung des KAG anfielen.[314] Die allokative Effizienz der Strabs wird durch den steigenden Verwaltungsaufwand vermindert und nicht erhöht. Die Bedenken hinsichtlich der Treffsicherheit des Instruments klangen bereits im Zuge der Instrumentenanalyse weiter ob an, und sollen an dieser Stelle nicht wiederholt werden.

4.2.1.3 Kausalhypothese K 1

Als bedingt plausibel zeigt sich die Logik der Kausalhypothese K 1. Die durch die Instrumente lediglich in einem geringfügigen Maße erhöhte vorhabenbezogene Transparenz und (informative) Bürgerbeteiligung muss nicht zwangsläufig zu einer Reduzierung des überraschenden Charakters von Strabs führen. Aus der reinen Existenz des kommunalen Straßen- und Wegekonzepts geht das Wissen der potenziell Beitragspflichtigen über die Erhebung von Strabs nicht automatisch hervor. Zur Reduzierung des Überraschungseffekts gilt aber das Wissen, das Strabs zu den Wohnkosten einer Person mit Grundeigentum gehören können, als Voraussetzung. Unter der Prämisse der informierten Bevölkerung stellen das Straßen- und Wegekonzept sowie die AV jedoch lediglich rudimentäre Information über

[311] Vgl. bsph. Battran 19.09.2021; vgl. AHKBW 18.11.2019: 37 f.
[312] Vgl. Städtetag NRW 23.09.2020: 7 f.
[313] Vgl. AHKBW 18.11.2019: 73 f.
[314] Vgl. Landtag NRW 01.10.2019: 4.

StrabsMa bereit. Eine substantielle Veränderung des Status Quo erscheint fraglich – nicht zuletzt in solchen Kommunen, die im Vorfeld bereits Straßenkonzepte führten und AV organisierten. Vielmehr ist eine Verrechtlichung der oftmals gängigen Praxis als einzig gesicherte Wirkung festzuhalten. Gilt die (Teil-)Bevölkerung jedoch als nicht informiert, ist zur Reduzierung des nicht gewollten Überraschungseffektes eine aktive Information der Personen mit Grundeigentum notwendig. Daneben dürfte das Ausmaß des überraschenden Charakters, der von einer Beitragsbelastung ausgeht, kausal mit der Höhe des jeweiligen Strabs zusammenhängen. So dürfte die Überraschung über einen Beitragsbescheid i. H. v. 2.000 € geringer ausfallen als über einen Bescheid i. H. v. 20.000 €. Diese Differenzierung wird durch das Instrument nicht aufgegriffen, zumal die tatsächliche Beitragshöhe des Einzelfalls nicht Gegenstand beider Instrumente ist. Die vorgeschriebene zweijährige Fortschreibungsfrist kann ebenfalls keinen sicherheitsstiftenden Orientierungspunkt bieten, da kurzfristig notwendige Maßnahmen weiterhin umgesetzt und abgerechnet werden können. Darüber hinaus gilt es anzuzweifeln, ob eine fünfjährige kalkulatorische Finanzplanung durch die Kommunen die Beitragspflichtigen ausreichend über das Ausmaß ihrer zukünftigen Beitragspflicht vorbereiten würde.

4.2.1.4 Kausalhypothese K 2

Daneben gilt die Steuerungsannahme der K 2 als plausibel, jedoch fällt auch hier der kausale Wirkungszusammenhang zwischen einer Reduzierung des überraschenden Charakters und einer damit einhergehenden Reduzierung des gesellschaftlichen Widerstands angesichts einer StrabsMa lediglich in einem sehr geringfügigen Maße aus. Dieses Ausmaß der Veränderung ist nicht ausschlaggebend für die Einigungskosten. Zunächst einmal verhindert oder reduziert keine AV und kein Straßenkonzept einen Beitragsbescheid.[315] Ein vollständiges Abklingen der gesellschaftlichen Widerstände ist somit nahezu ausgeschlossen. Dieser Zusammenhang scheint der gesetzgebenden Instanz bewusst gewesen zu sein, da komplementär positive finanzielle Anreize implementiert wurden. Denkbar ist zudem, dass sich durch die spärliche Information des Straßenkonzeptes die Diskussionen und gesellschaftlichen Widerstände in den Kommunen verfestigen könnten. Auch für die AV kann dies nicht ausgeschlossen werden, hängt deren Nebenwirkung jedoch auch vom Ausmaß des Mitspracherechts, dem Ergebnis wie auch dessen Umsetzung durch das Gemeindegremium ab. Die tatsächliche Wirkung der in dieser Steuerungskonzeption betrachteten Instrumente und ihr

[315] Vgl. Landtag NRW 27.08.2020: 25.

Einfluss auf die Reduzierung des gesellschaftlichen Widerstands fällt in der allgemeinen Abschätzung schwer.

4.2.2 Teilkonzeption 2: Finanzielle Maßnahmen des § 8a KAG NRW

Zum Gegenstand der zweiten Teilkonzeption werden die positiven finanziellen Maßnahmen des § 8a KAG gemacht. Genauer gesagt handelt es sich hier um die Ermäßigungen für Eckgrundstücke, Einräumung von Tiefenbegrenzungen, den Anspruch auf Ratenzahlung, das Prinzip der Verrentung sowie Stundungen. Eine ausführliche Zielbenennung jeder einzelnen Maßnahme bleibt der Gesetzesgeber schuldig. Dennoch kann die Vermeidung einer möglichen wirtschaftlichen Überforderung von Beitragspflichtigen für alle fünf diffusen Instrumente als Leitgedanke erkannt werden. Sie folgen der gleichen Logik und können daher an dieser Stelle zusammen analysiert werden. Daher lassen sich folgende Hypothesen für eine zweite Steuerungskonzeption aufstellen:

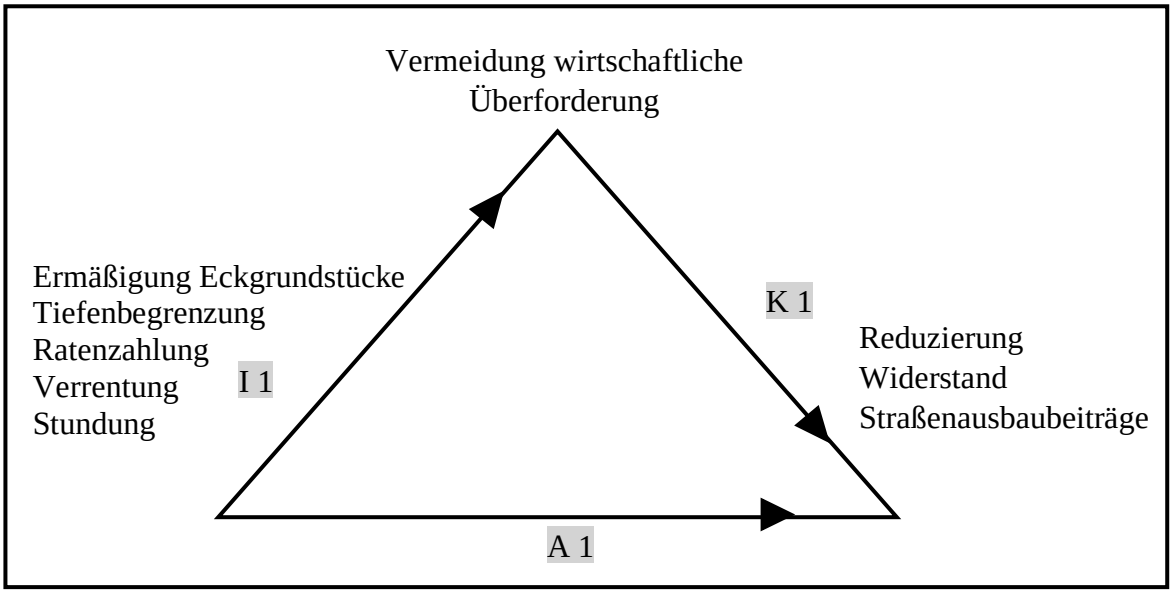

Abb. 4: Teilkonzeption 2: Finanzielle Maßnahmen § 8a KAG. *Quelle: Eigene Darstellung.*

- *Interventionshypothese I 1:* Die Einführung der finanziell entlastenden Maßnahmen führt zu einer Vermeidung möglicher wirtschaftlicher Überforderungen von Beitragspflichtigen.
- *Kausalhypothese K 1:* Die Vermeidung möglicher wirtschaftlicher Überforderungen von Beitragspflichtigen führt zu einer Reduzierung des gesellschaftlichen Widerstands gegenüber Straßenausbaubeiträge.
- *Aktionshypothese A 1:* Die Einführung der finanziell entlastenden Maßnahmen führt zu einer Reduzierung des gesellschaftlichen Widerstands gegen Straßenausbaubeiträge.

4.2.2.1 Interventionshypothese I 1

Die Interventionshypothese I 1 kann lediglich für einen Teil der Maßnahmen als plausibel bewertet werden. Zunächst einmal stellen die Kann-Regelungen des § 8a Abs. 5 KAG die Tiefenbegrenzung und Ermäßigung für Eckgrundstücke unter Vorbehalt. Eine Umsetzung in das Kommunalrecht ist nicht verpflichtend. Wie im Zuge der Instrumentenanalyse deutlich geworden ist, lassen die komplexen Rechtsbesonderheiten die praktische Umsetzung der Maßnahmen unwahrscheinlich erscheinen. Daneben wurde auch gezeigt, dass die Maßnahmen des § 8a Abs. 5 KAG nicht zwingend eine Reduzierung der Strabs bewirken und sogar zu einer Erhöhung führen können. Eine Vermeidung wirtschaftlicher Überforderung – die sich lediglich anhand der finanziellen Kapazitäten des Einzelfalls bemessen lässt – ist damit nicht garantiert und nicht plausibel. Für beide Maßnahmen gilt zudem, dass vereinzelt mögliche Reduzierungen der Beiträge durch die unterschiedlichsten Kostensteigerungen mittelfristig relativiert werden dürften.

Für die Maßnahme der Gewährung von Ratenzahlungen, Verrentung oder Stundung ist ebenfalls zu klären, ob eine wirtschaftliche Überforderung plausibel vermieden werden kann. Für alle drei Instrumente gilt zunächst, dass sie lediglich den Umgang mit dem persönlichen Ausmaß der wirtschaftlichen Überforderung steuerungstechnisch angehen. Die Maßnahmen ändern nichts an der prozentual festgesetzten Beitragshöhe. Die wirtschaftliche Überforderung wird hierdurch nicht per se ausgeräumt oder gar ausgeschlossen. Zu kritisieren ist der Wortlaut der voraussetzungslosen Ratenzahlung, die in *höchstens* zwanzig Jahresraten eingeräumt werden und durch Kommunalrecht näher zu bestimmen ist. In der Praxis zeigt sich, dass diese Höchstgrenze deutlich unterschritten wird. Bspw. gewährt die Stadt Eschweiler lediglich eine zweijährige Ratenzahlung.[316] Je kürzer die Ratenzahlungen laufen dürfen, desto höher fallen die einzelnen Monatsraten aus und desto geringer wirkt sich in der Folge die finanzielle Entlastung aus. Gegen eine längere Gewährung von Ratenzahlungen spricht das absolute Bewertungskriterium des *Verwaltungsaufwands*. Durch den gesetzlichen Anspruch und die Voraussetzungslosigkeit der Ratenzahlungen intensiviert sich die kommunale Arbeitsbelastung für die Abwicklung der Strabs insgesamt.[317] Neben der erstmaligen Einräumung muss jedes gewährte Darlehen mindestens einmal im Jahr von der Verwaltung überprüft und bearbeitet werden.[318] Dadurch reduzieren die neuerlich anfallenden Transaktionskosten den Reinertrag aus der eigentlichen Beitragserhebung weiter. Aus der Stadt Bad Gandersheim wurde im Sommer 2020 berichtet, dass 63 % der Erträge durch den

[316] Vgl. § 9 Abs. 2 der Satzung der Stadt Eschweiler vom 29.04.2021.
[317] Siehe bspw. Stellungnahme der Stadt Eschweiler 05.03.2020.
[318] Vgl. AHKBW 18.11.2019: 38.

Aufwand ausgehöhlt werden.[319] Kleinere Kommunen und auch solche, die Teil des Haushaltssicherungskonzeptes sind, dürften hierdurch eine bedeutende Mehrbelastung erfahren. Auch weil eine Gegenfinanzierung organisiert und abgesichert werden muss. Angesichts einer wirtschaftlichen Überforderung lassen sich Beitragszahlungen in Härtefalle zudem über die Währung von Stundungen abwickeln. Von einer Vermeidung kann in der Folge jedoch nicht gesprochen werden, da die Beiträge auch weiterhin geleistet werden müssen. Der Ausschluss einer Veräußerung des Grundstücks als letzte Konsequenz ist positiv zu bewerten.

Insgesamt machen die Maßnahmen augenscheinlich einen guten Eindruck. Bei näherer Betrachtung zeigen sich jedoch erhebliche konzeptionelle Fehler, die die Wirkung beschneiden und bestenfalls ins Leere laufen lassen. Alleinstehend können diese Maßnahmen lediglich eine wirtschaftliche Überforderung für kleinere Grundstücke und Strabs bewirken. Und dies auch nur unter dem Vorbehalt, dass die Möglichkeiten der Landesnorm in der Kommunalsatzung Anwendung finden. Daraus kann geschlossen werden, dass die gesetzgebende Instanz eine kombinierte Wirkung aller Maßnahmen anstrebte, auch um möglichst viele Einzelfallkonstellationen abdecken zu können.

4.2.2.2 Kausalhypothese K 1

Die Kausalhypothese K 1 gilt für sich genommen als uneingeschränkt plausibel. Die Annahme, dass die Vermeidung möglicher wirtschaftlicher Überforderungen von Beitragspflichtigen zu einer Reduzierung des gesellschaftlichen Widerstands gegenüber Strabs führt, ist in sich stimmig. Durch die finanzielle Natur des Instrumentariums kommt es zu einer gewissen Reduzierung. Etwaige Nebenwirkungen können nicht identifiziert werden.

4.2.3 Teilkonzeption 3: Förderrichtlinie Straßenausbaubeiträge

Schlussendlich bleibt eine analytische Betrachtung der FR Strabs innerhalb einer dritten Teilkonzeption übrig. Gemäß der Gesetzesbegründung zur Änderung des KAG stellt die FR eine Flankierung der ergänzenden Vorschriften des § 8a KAG und eine weitere finanzielle Erleichterung für die Beitragspflichtigen dar. Konkretes Ziel der FR ist eine substanzielle Entlastung der Beitragspflichtigen.[320] Daher lassen sich folgende Steuerungskonzeption und sich bedingende Hypothesen generieren:

[319] Vgl. Landtag NRW 27.08.2020: 29.
[320] Vgl. Landtag NRW 01.10.2019: 4.

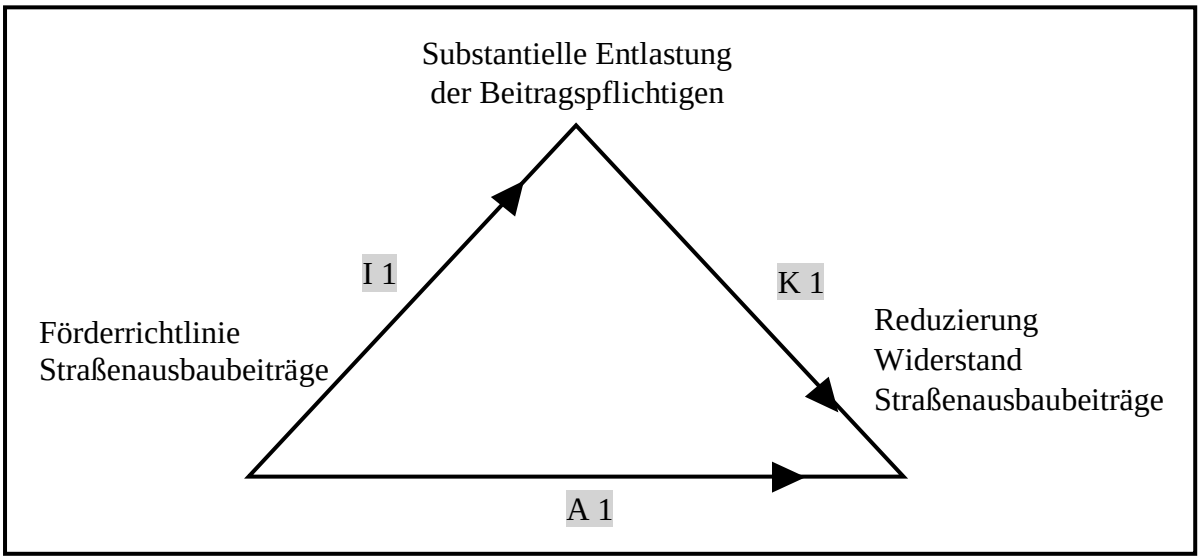

Abb. 5: Teilkonzeption 3: Förderrichtlinie Straßenausbaubeiträge. *Quelle: Eigene Darstellung.*

- *Interventionshypothese I 1:* Die Einführung der Förderrichtlinie führt zu einer substantiellen Entlastung der Beitragspflichtigen.
- *Kausalhypothese K 1:* Die substantielle Entlastung der Beitragspflichtigen führt zu einer Reduzierung des Widerstands gegenüber Straßenausbaubeiträgen.
- *Aktionshypothese A 1:* Die Einführung der Förderrichtlinie führt zu einer Reduzierung des Widerstands gegenüber Straßenausbaubeiträgen.

4.2.3.1 Interventionshypothese I 1

Die Interventionshypothese gilt als eingeschränkt plausibel. Die hälftige Entlastung der ermittelten individuellen Beitragsschuld führt unbestreitbar zu einer Reduzierung.[321] Fraglich erscheint jedoch, ob es sich hierbei um eine *allgemeingültige substantielle* Entlastung handelt. Ursächlich hierfür ist (erneut) die prozentuale Bemessungsgröße des Instruments wie auch der per Kommunalsatzung festgesetzte Prozentanteil der Beitragspflichtigen. Die 50-prozentige Förderung muss somit immer in Relation zu den Gesamtkosten der konkreten Maßnahme und den für das einzelne Grundstück zu berücksichtigenden Verteilungsmaßstäben betrachtet werden. So ergeben sich in Fragen der substantiellen Entlastung erhebliche Unterschiede, wenn bspw. der Anliegeranteil per Satzung auf 40 % oder 80 % festgesetzt wurde, die StrabsMa insgesamt 100.000 € oder 1 Mio. € kostet und an der Baumaßnahme 5 oder 50 Personen mit Grundeigentum zu beteiligen sind. Ein durch die FR gesicherter Ausschluss hoher fünf- oder auch sechsstelliger Beträge und einer damit wahrscheinlicher werdenden finanziellen Überforderung können daher nicht garantiert werden. Deshalb erscheint eine generalisierte substantielle Entlastung aller Einzelfälle nicht plausibel. Eine Reduzierung der Beitragsschuld ist unter dem Vorsatz der Antragsstellung und

[321] Vgl. für aktuelle Praxisbeispiele Schledorn 22.09.2021.

Fördermittelbereitstellung jedoch plausibel. Das Ausmaß der tatsächlichen Entlastung ist jedoch für den Einzelfall individuell zu bemessen. Daher fällt es auch schwer, die Förderquote von 50 % generalisierend als angemessen zu bewerten. Unterstützt wird diese Einschätzung vor dem Hintergrund weiterer Kostensteigerungen der Straßenbaubranche, die die finanziellen Entlastungen der FR weiter schmälern dürften. Da als Berechnungsgrundlage für die Förderung die abschließend ermittelten, feststehenden umlagefähigen Kosten verwendet werden müssen, können die Kommunen den Beitragspflichtigen keine Ablöseverträge mehr anbieten. Damit scheidet dieses bürokratievermeidende und die Beitragspflichtigen vor Kostensteigerungen bewahrende Instrument künftig aus. Dies muss negativ bewertet werden.

Des Weiteren lassen sich negative nichtintendierte Nebenfolgen der FR dahingehend ausmachen, dass Kommunen die finanzielle Entlastung der Beitragspflichtigen durch die FR als Anlass sehen können, die Beitragssätze der Kommunalsatzungen zu erhöhen.[322] Damit wird zeitgleich deutlich, dass das Ausmaß der von der FR ausgehenden Entlastung unter dem Vorbehalt zukünftiger satzungsrechtlicher Anpassungen steht. Dies gilt vor allem für solche Kommunen, die dem Haushaltssicherungskonzept und damit der Verpflichtung zur Entlastung des öffentlichen Haushalts mittels aller Finanzmittel unterstehen. Darüber hinaus gilt: Ob die FR dazu geeignet ist, die Kommunen von dem Vorgehen abzubringen, die Beitragspflichtigen mittels einer Vertragslösung an einer ursprünglich nicht beitragspflichtigen Maßnahme zu beteiligen, hängt letzten Endes von der konkreten Maßnahme selbst ab. In dem weiter oben exemplarisch herangezogenen Beispiel[323] würden die Gesamtkosten der Strabs auch nach der 50-prozentigen Entlastung durch die FR über den Kosten für die vertragliche Deckenverstärkung liegen.[324] Die betroffenen Personen mit Grundeigentum hätten in einem solchen Fall weiterhin ein finanzielles Interesse an einer solchen Vertragslösung und die Kommunen aufgrund des hier ebenfalls geringer anfallenden Eigenanteils sowie geringerer Widerstände von Seiten der Beitragspflichtigen ebenso.

4.2.3.1 Kausalhypothese K 1

Die Kausalhypothese dieser Steuerungskonzeption kann als uneingeschränkt gültig bewertet werden. Durch die finanzielle Entlastung der Beitragspflichtigen wird eine Reduzierung des Widerstands dieser Akteursgruppe erreicht. Ein unmittelbarer Kausalzusammenhang ist plausibel. Dennoch folgt die steuerungstheoretische Logik dieser Hypothese einem zu kurz gedachten Ansatz, unterschlägt sie doch die bestehenden Widerstände der

[322] Vgl. Herweg 13.12.2020.
[323] Siehe hierzu Beispiel Gemeinde Morsbach, Kapitel 3.3.3.
[324] Vgl. Anhang 6.

Kommunalverwaltungen gegen die Strabs aufgrund der benannten Rechtsunsicherheiten und den sich daraus intensivierenden *Verwaltungsaufwand*. Damit ist auch schon das einschlägige Bewertungskriterium benannt. Denn neben der Antragsstellung bedarf es auch der Vorlage eines Verwendungsnachweises für jede geförderte StrabsMa.[325] Die Verwendungsnachweise gilt es ebenfalls mit Auswirkungen auf die haushaltsrelevanten *finanziellen Lasten* durch die NRW.Bank zu bearbeiten und dürften in den bereits veröffentlichten Kosten noch keine Rolle gespielt haben.[326] Die für nach dem 01.01.2021 beschlossene Maßnahmen bestehende Zuwendungsvoraussetzung in Form des Straßen- und Wegekonzeptes intensiviert, wie zuvor gezeigt, die Bedeutung dieser Bewertungskriterien. Denkbar ist, dass diese Voraussetzung ein Hindernis für die Antragsstellung auf Fördermittel darstellt und sich die Anzahl der Anträge reduziert. Eine Evaluation des laufenden Antragsjahres 2021 wird hierrüber genauer Aufschluss geben können. Hinsichtlich des Bewertungskriteriums eines *zukunftsfähigen Gesamtkonzept* weist die FR aufgrund ihrer Befristung bis zum Jahresende 2024 und ihres fehlenden Rechtsanspruchs erhebliche Mängel auf. Ein Auslaufen, eine politisch bedingte Abschaffung oder eine fiskalisch begründete Reduzierung des jährlichen Fördervolumens stellen begründete, plausibilitätsbeschneidende Faktoren dar. Insofern hängt das Ausmaß der Gültigkeit dieser Hypothese entscheidend mit dem Umfang der substantiellen Entlastung zusammen. Diese Einschätzung wird aufgrund der Prognose, dass StrabsMa sich künftig weiter verteuern dürften, unterstützt. Eine Einschränkung der Plausibilität erfährt die Hypothese hinsichtlich des Kreises der von der FR potenziell Begünstigten. Da die FR lediglich im Gebiet eines Bebauungsplans greift und mit der neuerlichen Mustersatzung die Erhebung von Strabs im Außenbereich flächendeckend rechtssicher eingeführt wird, werden die rechtlichen Problematiken mit der Erhebung im Außenbereich und der daraus resultierenden hohen Einigungskosten substantiell befördert. Beitragspflichtige im Außenbereich erfahren hier keine Entlastung, sondern gewissermaßen eine Festschreibung ihrer nicht förderfähigen Beitragspflicht.

4.3 Vergleichende Widerstandsanalyse, Probleme und Grenzen

Geleitet wurde die Analyse von der Frage, ob die gesellschaftlichen Widerstände gegenüber Strabs durch die Fortentwicklung des StrabsRe reduziert werden konnten. Damit geht deren Anforderung Hand in Hand mit der Lösung der gesellschaftlichen und praktischen Probleme der Strabs. Die *Lowi'sche* Kategorisierung politischer Programme lieferte hierzu von Beginn

[325] Vgl. FR Strabs Nr. 6.3.
[326] Vgl. MHKBG NRW 18.06.2021.

an eine rationalisierende Klassifikation der redistributiv wirkenden Erhebung von Strabs nach § 8 KAG. Im Zuge der systematischen Analyse des Maßnahmenkataloges konnte gezeigt werden, dass die gesetzgebende Instanz mit einem distributiven Instrumentenmix diese gesellschaftlichen Widerstände einfangen wollte. Es wurde deutlich, dass vor allem durch die FR die ursprüngliche Belastung der Strabs reduziert werden kann. Da jedoch an der grundlegenden Systematik des StrabsRe nichts geändert und die Beiträge weiterhin erhoben werden, ist auch zukünftig eine redistributive Wirkungsweise mit hohen gesellschaftlichen Widerständen zu erwarten.

Straßen- und Wegekonzepte, AV, Eckgrundstücksvergünstigungen, Tiefenbegrenzungen und Ratenzahlungen waren bereits im Vorfeld Teil des kommunalen Maßnahmenkatalogs, um die Probleme der Beitragserhebung nach § 8 KAG zu entschärfen. Deren Verrechtlichung hat nun zu einem Anstieg der Rechtskomplexität geführt, während sich das Ausmaß auf die Lösung des anvisierten gesellschaftlichen Problems schwerlich beziffern lässt. Die der Systematik der Strabs intrinsische Lösung durch den § 8a KAG verursacht lediglich eine innere Kostenverschiebung. Neu ist zweifelsfrei die FR Strabs, die als extern hinzukommendes Instrument eine tatsächliche Entlastung erwirken kann. Der bisherige (geringe) Mittelabfluss des Fördervolumens an sich geht jedoch keinesfalls mit einer automatischen Wirkung des positiven finanziellen Anreizes einher. Er ist viel eher ein weiterer Indikator dafür, dass sich die Landesregierung eine Abschaffung der Strabs und damit eine vollständige Kompensation durch Landesmittel hätte leisten können.[327] Damit hätten die absoluten Bewertungskriterien der finanziellen Lasten und des Verwaltungsaufwands entkräftet werden können.

Stattdessen konnte gezeigt werden, dass die Problematiken der Beitragserhebung nicht wesentlich entschärft worden, sich umgekehrt sogar teilweise intensivierten. Lediglich hinsichtlich der *steigenden finanziellen Belastung* kann durch die FR zunächst von einer deutlichen Entschärfung gesprochen werden. Künftige Kostensteigerungen oder auch Satzungsänderungen werden diese Entlastung im Laufe der Zeit jedoch aushöhlen. Ungelöst bliebt auch die Nicht-Berücksichtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der einzelnen Beitragspflichtigen, wodurch auch weiterhin Unsicherheiten bzgl. der veranschlagten Finanzierungsmodelle bestehen. Die Instrumente des § 8a Abs. 6 und 7 stellen hier eine Symptombehandlung, keine Problemlösung dar. Hinsichtlich der festgestellten *Intransparenz* und *Komplexität* des Rechtsgebiets konnte keine substantielle Verbesserung ausgemacht werden. Das Straßen- und Wegekonzept wie auch die AV verzeichnen einen

[327] Vgl. Hildbrand 27.08.2021.

Konkretisierungsmangel und lassen Aussagekräftigkeit vermissen. Der Glaube an einen substantiellen Lösungsansatz ist hier illusorisch, zumal die Ausgestaltung der staatlichen Steuerung den Eindruck einer reinen Symbolpolitik erweckt. Zudem gewinnt das StrabsRe in NRW an Komplexität und der Dschungel aus ungeklärten Rechtsbegriffen und -fragen erlebt eine neue Blütezeit. Hinsichtlich des Aspekts der *Gerechtigkeit* verwies die juristische Kommentierung bzgl. der Tiefenbegrenzung und Eckgrundstücksvergünstigung schon im Vorfeld auf den Grundsatz der Praktikabilität.[328] Die Instrumente werden weder aus rechtlicher noch aus gesellschaftlicher Perspektive vom Grundsatz der Gerechtigkeit getragen – zumal gezeigt werden konnte, dass für ihre Umsetzung keinerlei Empfehlung ausgesprochen werden kann. Die Annahme des StGB NRW, dass durch eine Ausweitung der Kostenverteilung auf mehrere Schultern – jedoch weiterhin nicht auf die Allgemeinheit – gerechtigkeitsstiftend nachgesteuert wird, ist für nichtig zu erklären. Um dies zu erreichen, gilt es vielmehr der Logik der prinzipiell geltenden Annahme zu folgen, dass jede Person einer Gesellschaft jede öffentliche Straße nutzen und damit auch mitfinanzieren müsste. Die überproportionale Verletzung dieser Annahme, also die Überkompensation der Beitragspflichtigen, ist die Ausgangslage dieser Arbeit gewesen. Die Reform stößt zudem an ihre Grenzen, wenn es darum geht, die Beitragserhebung in NRW insgesamt gerechter zu gestalten: Ursächliche hierfür ist zum einen das Festhalten am Rechtsbegriff des „wirtschaftlichen Vorteils“, der in der juristischen Perspektive auch Bestand hat, wenn sich durch eine StrabsMa überhaupt kein Wertzuwachs oder eine Verbesserung der Lebenssituation ergibt.[329] Zum anderen zeichnen sich die Kommunalsatzungen im Land weiterhin durch ihre wesentlichen Unterschiede aus, wodurch eine gewisse Konkurrenz zwischen den einzelnen Kommunen, aber auch über die Landesgrenze hinweg, ebenfalls Bestand hat.

Für die *kommunale Verwaltung* bedeutet die rechtliche Weiterentwicklung zunächst eine Zunahme an Verwaltungsaufwand wie auch an finanziellen Lasten. Diese Bewertungskriterien müssen zukünftig im Fokus einer statistischen Evaluierung durch die Landesregierung stehen, um die Kosten-Nutzen-Analyse validieren zu können. Die *Politik* und die *politischen Parteien* sehen sich weiterhin mit einem polarisierenden Thema konfrontiert und müssen zudem steigende Verwaltungskosten und die neuerlichen finanziellen Lasten erklären, gar argumentieren können.

Bezüglich der im Vorfeld ausgemachten (nicht-)intendierten Nebenfolge kann zusammengefasst werden, dass diese staatliche Steuerung ihr Lenkungspotenzial nicht ausreichend

[328] Vgl. Driehaus 2012: 821 f.
[329] Vgl. Niemeier 2013.

ausschöpft. Es ist nicht absehbar, dass der umfangreiche Substanzverlust der nordrhein-westfälischen Infrastruktur durch die rechtliche Weiterentwicklung ausreichend aufgehalten wird. Dies spiegelt sich auch in dem geringen Mittelabruf wider und fußt in der einfachen Tatsache, dass die Kommunen weiterhin der Verpflichtung der Beitragserhebung unterstehen. Daneben wird die doppelte Buchführung einer Kommune auch weiterhin von (zu) hohen Ausbaustandards profitieren. Durch die finanzielle Entlastung der FR ist sogar damit zu rechnen, dass Kommunen – in dem Glauben der nun hergestellten wirtschaftlichen Tragfähigkeit für die Beitragspflichtige – Bürgersteige, Radwege und Straßenbeleuchtungen zur Bilanzaufwertung intensiver ausbauen werden. Sollen diese Nebenfolgen verhindert, aber weiterhin an den Strabs festgehalten werden, ist ein deutlich erhöhter prozentualer Gemeindeanteil unumgänglich, um eine Verhaltensänderung zu erwirken.[330] Da aktuell die Gemeindeanteile in der Regel maximal 40 % oder weniger betragen, wird aus analytischen Gesichtspunkten ein Mindestanteil von 50 % der Kosten einer StrabsMa für alle Analgentypen für notwendig befunden. In der Praxis müsste die richtige Höhe dieses Anreizes dann weiter evaluiert werden.

Schlussendlich bleibt, dass an der Systematik der Strabs festgehalten wurde. Prozentuale Rechnungsmaßstäbe kennen keine Grenzen, weswegen überproportionale finanzielle Mehrbelastungen in der Fläche weiterhin bestehen. Es ist nicht davon auszugehen, dass die Überkompensation der Beitragspflichtigen durch den Instrumentenmix ausreichend ausgeglichen, sprich: reduziert, werden konnte. Ursächlich hierfür ist neben dem Festhalten an der anteilsgerechten Beitragserhebung das Fehlen von Höchstgrenzen. Das Instrumentarium zeigt sich folglich ursachenadäquat, nicht jedoch problemlösungsorientiert.

[330] Vgl. Verband Wohneigentum NRW 2020.

5 Fazit und Politikempfehlung

Wie eingangs betont, erhebt diese Arbeit nicht den Anspruch sich in die Streitigkeiten zwischen der verwaltungsrechtlichen und finanzwissenschaftlichen Sicht auf das Verhältnis zwischen Vorteil und Beitrag einzumischen, gar eine vollumfängliche Überprüfung des Äquivalenzprinzips vorzunehmen.[331] Im Mittelpunkt stand viel eher eine Rationalisierungsleistung und damit die Ermittlung des Zielerreichungsgrades staatlicher Steuerung. Wenn die lauteste Stimme des StrabsRe in Deutschland verlautet, eine mangelnde Akzeptanz für eine öffentliche Abgabe sei kein gerechtfertigter Grund für deren Abschaffung, kann sich dieser Sichtweise nur angeschlossen werden.[332] Was *Driehaus* jedoch unterschlägt, ist eine systematische, ja gar problemlösungsorientierte Nachforschung nach den Ursachen der gesellschaftlichen Widerstände. Sie gilt es kontinuierlich anzustellen, um staatliche Steuerung weiterhin legitimieren zu können – dies ist auch für die juristische Perspektive maßgebend.

Es konnte gezeigt werden, dass der Ausgangspunkt für die Erhebung von Strabs der Versuch der Internalisierung positiver externer Effekte ist. Das Ergebnis der Analyse lautet, dass die Reform nicht dazu geeignet ist, problemlösend die etablierte Überkompensation und damit die Ursache der hohen gesellschaftlichen Widerstände abzubauen. Die *Akzeptanz* konnte nicht ausreichend wiederhergestellt werden, weil die wesentlichen Ursachen nicht angegangen wurden. Dazu zählen ein Festhalten am prozentualen Berechnungsmaßstab und damit fehlende Höchstgrenzen der Beiträge, die Nicht-Berücksichtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, aber vor allem der im Zuge der Beitragserhebung anfallende Verwaltungsaufwand. Dass die statistische Erfassung der Bürokratie nicht Teil der jüngsten Änderung des KAG geworden ist, gilt es hervorgehoben zu kritisieren. Daher spielt die erste politische Änderungsempfehlung auf eine Nachjustierung der Policy ab: Um der eigenen Pflicht zu Sachverhaltsermittlung, Prognose und Bewertungspflicht nachzukommen, muss die verpflichtende Ermittlung des Verwaltungsaufwands in den Kommunen und die rationale, statistische Evaluation dieser Zahlen durch das Land in der gesetzgebenden Funktion Teil des StrabsRe werden.[333] Die bereits heute vorliegenden Indizien für ein wirtschaftliches Nullsummenspiel der Kommunalabgabe könnten somit fundiert belegt werden, womöglich könnten gar die letzten Anhänger der Strabs hiervon umgestimmt werden.

Keinesfalls soll hier der Eindruck erweckt werden, dass staatliche Steuerung im StrabsRe nicht notwendig, gar illegitim war. Doch zynisch gesprochen handelt es sich hier

[331] Vgl. Niemeier 2013.
[332] Vgl. Driehaus 2020a.
[333] Vgl. Dose 2008: 20; vgl. FR Strabs; vgl. BVerfGE 88, 203 (310).

um Symbolpolitik, analytisch gesprochen um eine Symptombehandlung, die staatliche Steuerung nicht legitimieren kann und darf. Aus diesem Grund geht die zweite Empfehlung eine Ebene weiter und schlussfolgert einen grundlegenden Systemwandel zur Internalisierung der externen Effekte. Im Lichte der Annahme, dass alle nutzenden Personen einer öffentlichen Straße zur Finanzierung dieser beitragen, scheint staatliche Steuerung geeignet zu sein, die positiven externen Effekte zu internalisieren. Daneben gilt es eine Systematik zu wählen, die die hier ausschlaggebenden Bewertungskriterien (Treffsicherheit, Verwaltungsaufwand, finanzielle Lasten, zukunftsfähiges Gesamtkonzept) aber vor allem die Einigungskosten der relevanten Akteursgruppen (insbesondere Beitragspflichtige und Kommunalverwaltungen) berücksichtigt. Im Falle eines Mangels an Alternativen genügt ein Blick in jene Bundesländer, die bereits das StrabsRe reformierten oder abschafften.[334] Die oftmals diskutierten und jüngst in Rheinland-Pfalz eingeführten wiederkehrenden Beiträge stellen keine ursachenadäquate Lösung dar.[335] Zum einen stehen sie juristisch auf wackeligen Füßen, zeigen sich in der Abwicklung verwaltungsintensiver als Einmalbeiträge und ergeben im Gesamtvergleich eine deutliche Belastungserhöhung der Beitragspflichtigen.[336] In Frage kommt viel eher eine Anlehnung an das bayerische Modell, das rückwirkend zum 01.01.2018 auf eine Erhebung von Strabs verzichtet und eine pauschale Finanzierungsbeteiligung des Freistaates Bayern vorsieht.[337] Vor allem im Lichte der Verwaltungskosten und der finanziellen Belastung der Beitragspflichtigen scheint dieser Ansatz am sinnvollsten. Bei einem erhöhten Finanzbedarf – der auf Basis der aktuellen Zahlen des Mittelabrufs aus der FR sich jedoch nicht zu ergeben scheint – wäre auch eine zusätzliche Finanzmittelbeschaffung durch Steuererhebungen (z.B. Grundsteuer oder Kraftfahrtsteuer) oder eine Infrastrukturabgabe ergänzend in Betracht zu ziehen. Denkbar ist auch ein System wie es bereits für die Instandhaltung der Bundesstraßen existiert:[338] Während das Land die finanzielle Straßenbaulast der Kommunalstraßen übernehmen würde, wären die Kommunen lediglich für die faktische Straßenbaulast zuständig, also für die Unterhaltung. Damit würde zeitgleich das Dickicht der Förderlandschaft entlastet und das zwingende Konnexitätsprinzip beachtet werden. In jedem Fall wäre die Zielerreichung zur *Akzeptanzwiderherstellung* nicht alternativlos gewesen.

Am Ende soll an dieser Stelle die eingängige Metapher herhalten, die auch die Sondierungsverhandlungen auf Bundesebene im Herbst 2021 begleitete, um abschließende

[334] Vgl. BdSt Deutschland 02.08.2021.
[335] Vgl. § 7-9 KAG Rheinland-Pfalz vom 20.06.1995 in der Fassung vom 05.05.2020.
[336] Vgl. BdSt RP 06.07.2020.
[337] Vgl. Bayerischer Landtag 11.04.2018.
[338] Vgl. Art. 90 Abs. 2 GG.

Worte zu finden: Wird eine Schraube schräg eingesetzt, dann wird sie nie wieder gerade. Diese Analyse konnte zeigen, dass das StrabsRe in NRW nicht zu reformieren ist. Die rechtliche Weiterentwicklung des § 8a KAG und die FR Strabs konnten die Schraube nicht geradebiegen. Das Instrumentarium konnte den (finanziellen) Druck zwar kurzzeitig aus dem Kessel lassen, als befriedet gelten die gesellschaftlichen Widerstände gegenüber den Strabs damit jedoch noch nicht. Daher gilt abzuwarten, ob vielleicht auch im Zuge der im Frühjahr 2022 in NRW anstehenden Sondierungsverhandlungen die Schraube für die Strabs neu eingesetzt wird.

6 Literaturverzeichnis

Allgemeiner Deutscher Automobil-Club e.V., Ressort Verkehr (ADAC) (2011): Erhaltungsmanagement für kommunale Straßen, München (online unter: https://docplayer.org/47069539-Erhaltungsmanagement-fuer-kommunale-strassen.html — letzter Zugriff: 25.08.2021).

Allgemeiner Deutscher Automobil-Club e.V., Ressort Verkehr (ADAC) (2012): Werterhaltung und Finanzierung kommunaler Straßen, München (online unter: https://docplayer.org/47069530-Werterhaltung-und-finanzierung-kommunaler-strassen.html — letzter Zugriff: 25.08.2021).

Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen (AHKBW) (07.06.2019): Gesetzentwurf zur Abschaffung von Straßenausbaubeiträgen. Gesetzentwurf der Fraktion der SPD Drucksache 17/4115. Ausschussprotokoll 17/662, Düsseldorf (online unter: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjXtNaJqOjzAhUxyIUKHaHcDjcQFnoECAMQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.landtag.nrw.de%2Fportal%2FWWW%2Fdokumentenarchiv%2FDokument%2FMMA17-662.pdf&usg=AOvVaw0wK12bjUBWrZMpn-vrvrcs — letzter Zugriff: 26.10.2021).

Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen (AHKBW) (05.11.2019): Volksinitiative gemäß Art. 67 der Landesverfassung: Eingang des Antrags und der gesammelten Unterschriften der Volksinitiative mit der Kurzbezeichnung „Straßenbaubeiträge abschaffen“. Ausschussprotokoll 17/791, Düsseldorf (online unter: https://www.landtag.nrw.de/home/parlament-wahlen/ausschusse-und-gremien/ausschussubersicht-17wp/a02/anhoerungen.html — letzter Zugriff: 25.08.2021).

Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen (AHKBW) (18.11.2019): Fünftes Gesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes. Ausschussprotokoll 17/818, Düsseldorf (online unter: https://www.landtag.nrw.de/home/parlament-wahlen/ausschusse-und-gremien/ausschussubersicht-17wp/a02/anhoerungen.html — letzter Zugriff: 25.08.2021).

Battran, Burkhard (19.09.2021): 450.000 Euro statt 240.000: Straßenausbau-Kosten fast verdoppelt (online unter: https://www.nw.de/lokal/kreis_hoexter/hoexter/23092469_450.000-Euro-statt-240.000-Strassenausbau-Kosten-fast-verdoppelt.html — letzter Zugriff: 18.10.2021).

Bayerischer Kommunaler Prüfungsverband (1998): Erschließungsbeiträge, Straßenausbaubeiträge. Mitteilungen 1/1998, RdNr. 5 (online unter: http://www.bkpv.de/ — letzter Zugriff: 31.07.2021).

Bayerischer Landtag (11.04.2018): Gesetzentwurf zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes. Drucksache 17/21586, München (online unter: https://www.bayern.landtag.de/dokumente/drucksachen/?id=4805&q=&dknr=21586&wahlperioideid%5B%5D=17&dokumentenart=Drucksache — letzter Zugriff: 04.11.2021).

Böhret, Carl / Konzendorf, Gottfried (2001): Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA). Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, Baden-Baden.

Bund der Steuerzahler Deutschland e.V. (BdSt Deutschland): Straßenausbaubeiträge immer stärker umstritten. Kommunalabgaben (online unter: https://steuerzahler.de/aktion-position/gebuehren/kommunalgebuehren/ — letzter Zugriff: 22.08.2021).

Bund der Steuerzahler Deutschland e.V. (BdSt Deutschland) (02.08.2021): Straßenausbaubeiträge in Deutschland (online unter: https://www.steuerzahler.de/aktuelles/detail/strassenausbaubeitraege-in-deutschland/?cHash=9566c93bd10d00d63a00c437d545c231&L=0 — letzter Zugriff: 04.11.2021).

Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e.V. (BdSt NRW) (2020): Volksinitiative Straßenbaubeitrag abschaffen! Ein erster Schritt zur Abschaffung des Straßenausbaubeitrags in Nordrhein-Westfalen. Dokumentation, Düsseldorf.

Bund der Steuerzahler Rheinland-Pfalz e.V. (BdSt RP) (06.07.2020): Mehrbelastung durch wiederkehrende Beiträge (online unter: https://www.steuerzahler-rheinland-pfalz.de/2020/07/06/mehrbelastung-durch-wiederkehrende-beitraege/ — letzter Zugriff: 04.11.2021).

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Januar 2021): Infrastruktur: Straßennetz (online unter: : https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/infrastruktur-statistik.html — letzter Zugriff: 27.11.2021).

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (27.07.2021): Fördersuche. Förderdatenbank. Bund, Länder, EU (online unter: https://www.foerderdatenbank.de/SiteGlobals/FDB/Forms/Suche/Startseitensuche_Formular.html?resourceId=86eabea6-8d08-40e7-a272-b337e51c6613&input_=285abce9-4339-43b9-9e4d-b1cac15665f4&pageLocale=de&filterCategories=FundingProgram&templateQueryString=Eigenheim&submit=Suchen — letzter Zugriff: 22.10.2021).

Bürgerinitiative Herbertshagener Straße vom 1. November 2018: Einwendung und Anregungen Haushaltsplanentwurf 2019, Morsbach. Brief.

Bürgerinitiative Herbertshagener Straße vom 20. November 2018: Bürgeranregung gemäß § 24 Abs. 1 Satz 1 GO NRW, Morsbach. Brief.

Deutsche Bundesbank (03.07.2020): Basiszinssatz nach § 247 BGB (online unter: https://www.bundesbank.de/de/bundesbank/organisation/agb-und-regelungen/basiszinssatz-607820 — letzter Zugriff: 31.10.2021).

Die Bauwirtschaft im Norden (11.02.2021): Baupreisentwicklung im Bauhauptgewerbe. Moderater Anstieg der Baupreise - Kostentreiber ist nicht das Bauhauptgewerbe, Kiel (online unter: https://www.bau-sh.de/presse/pressemitteilungen/news-detail/baupreisentwicklung-im-bauhauptgewerbe/ — letzter Zugriff: 01.08.2021).

Dietlein, Johannes / Heusch, Andreas (Hrsg.) (2020): Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen. Kommentar, München.

Dose, Nicolai (2003): Trends und Herausforderungen der politischen Steuerungstheorie, in: Edgar Grande / Rainer Prätorius (Hrsg.): Politische Steuerung und neue Staatlichkeit, Baden-Baden, S. 19–55.

Dose, Nicolai (2008): Problemorientierte staatliche Steuerung. Ansatz für ein reflektiertes Policy-Design, Baden-Baden.

Dose, Nicolai / Buntrock, Oliver (2010): Politische Steuerung der Finanzkrise: Das Beispiel der europäischen Regulierung von Ratingagenturen, Siegen.

Driehaus, Hans-Joachim (2012): Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 9. Aufl., München.

Driehaus, Hans-Joachim (2018): Drei Fragen zur Abschaffung des Straßenausbaubeitrags (online unter: https://blog.jena.de/strassenbaubeitraege/2018/12/12/drei-fragen-zur-

abschaffung-des-strassenbaubeitrags-von-prof-dr-hans-joachim-driehaus-teil-1-4/ — letzter Zugriff: 10.08.2021).

Driehaus, Hans-Joachim (2020a): Dokumentvorschau - Kommunalabgabenrecht Online (online unter: https://datenbank.nwb.de/Dokument/823412/).

Driehaus, Hans-Joachim (2020b): Erschließungs- und Straßenbaubeitragsrecht: In Aufsätzen, 4. Aufl., Bonn.

Driehaus, Hans-Joachim / Raden, Michael (2018): Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 10. Aufl., München.

Dröge, Michael (2020): Checkliste für den Straßenbaubeitragsbescheid (online unter: https://www.wohneigentum.nrw/strassenbaubeitraege — letzter Zugriff: 28.10.2021).

Dumke, Holger / Jessen, Jan (02.09.2018): CDU-Mittelstand will Straßenausbaubeiträge in NRW abschaffen (online unter: https://www.waz.de/politik/cdu-mittelstand-will-strassenbaubeitraege-in-nrw-abschaffen-id215235993.html — letzter Zugriff: 23.08.2021).

Dunkel, Gerald (23.11.2018): Straßenbaubeiträge: „Das kann Familien ruinieren“ (online unter: https://www.nw.de/lokal/kreis_herford/buende/22305831_Strassenbaubeitraege-Das-kann-Familien-ruinieren.html — letzter Zugriff: 14.08.2021).

Ebert, Alexander (09.11.2018): GFL will Straßenausbaubeiträge abschaffen (online unter: https://www.lokalkompass.de/luener-anzeiger — letzter Zugriff: 22.10.2021).

Ehlers, Dirk / Pünder, Hermann (Hrsg.) (2016): Allgemeines Verwaltungsrecht. Mit Onlinezugang zur Jura-Kartei-Datenbank, 15. Aufl., Berlin.

EIFELON (04.09.2020): Resolution gegen Strabs: Kommune und Bürger in einem Boot (online unter: https://eifelon.de/schleiden/resolution-gegen-strabs-kommunen-und-buerger-in-einem-boot.html — letzter Zugriff: 28.08.2021).

Fritsch, Michael (2014): Marktversagen und Wirtschaftspolitik. Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns, 9. Aufl., München (online unter: http://lib.myilibrary.com?id=625245).

Gemeinde Morsbach: Daten und Fakten - Auf einen Blick (online unter: https://www.morsbach.de/rathaus-buergerservice/rathaus/daten-fakten/ — letzter Zugriff: 22.11.2021).

Gemeinde Morsbach (13.12.2016): Haushaltsplan 2017, Morsbach (online unter: https://www.morsbach.de/rathaus-buergerservice/rathaus/verwaltungsstruktur/haushaltsplaene/ — letzter Zugriff: 27.11.2021).

Gemeinde Morsbach (31.08.2017): Informationsvorlage. Neufassung der Satzung über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG für straßenbauliche Maßnahmen der Gemeinde Morsbach. Vorl.-Nr. 3012/2017.

Gemeinde Morsbach (05.02.2018): Haushaltsplan 2018, Morsbach (online unter: https://www.morsbach.de/rathaus-buergerservice/rathaus/verwaltungsstruktur/haushaltsplaene/ — letzter Zugriff: 27.11.2021).

Gemeinde Morsbach (11.12.2018): Haushaltsplan 2019, Morsbach (online unter: https://www.morsbach.de/rathaus-buergerservice/rathaus/verwaltungsstruktur/haushaltsplaene/ — letzter Zugriff: 27.11.2021).

Gemeinde Morsbach (10.12.2019): Haushaltsplan 2020, Morsbach (online unter: https://www.morsbach.de/rathaus-buergerservice/rathaus/verwaltungsstruktur/haushaltsplaene/ — letzter Zugriff: 01.11.2021).

Gern, Alfons / Brüning, Christoph (2019): Deutsches Kommunalrecht, 4. Aufl., Baden-Baden.

Gesellschaft für kommunale Infrastruktur (August 2021): Straßen- und Wegekonzept für die Gemeinde Morsbach, Melle (online unter: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjEh9fYt8nzAhVS2aQKHcJoA5oQFnoECAIQAQ&url=https%3A%2F%2Fkommunale-strassen.de%2Fwp-content%2Fuploads%2F2021%2F08%2FAbschlussbericht_Morsbach.pdf&usg=AOvVaw39QiVJSXtEu-ZMkBQ7eJ8B — letzter Zugriff: 14.10.2021).

Geyer, Johannes / Buslei, Hermann (29. Mai 2019): Sinkendes Rentenniveau erhöht Altersarmutsrisiko deutlich, Berlin (online unter: https://www.diw.de/de/diw_01.c.624050.de/sinkendes_rentenniveau_erhoeht_altersarmutsrisiko_deutlich.html — letzter Zugriff: 27.07.2021).

Hamacher, Claus (2020): Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen. (KAG); Kommentar, 25. Aufl., Wiesbaden.

Hartl, Johann (01.02.2020): Außenbereichssatzung nach § 35 BauGB (online unter: https://www.stadtgrenze.de/s/ath/auber/basics.htm#bas — letzter Zugriff: 31.07.2021).

Haupt, Walther (2016): Bauplanungsrecht. 5. Bauvorhaben im nichtbeplanten Innenbereich (34 BauGB) (online unter: https://docplayer.org/20931857-64-ii-bauplanungsrecht-5-bauvorhaben-im-nichtbeplanten-innenbereich-34-baugb.html — letzter Zugriff: 31.07.2021).

Haus & Grund RheinlandWestfalen (19.04.2021): Straßenausbaubeiträge: Entlastung kommt nicht bei allen in NRW an (online unter: https://www.hausundgrund-verband.de/aktuelles/einzelansicht/strassenausbaubeitraege-entlastung-kommt-nicht-bei-allen-in-nrw-an-5584/ — letzter Zugriff: 28.08.2021).

Henneke, Hans-Günter (2012): Möglichkeiten und Grenzen der kommunalen Selbstautonomie. Steuerfindungs- und -hebesatzrechte, örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern, in: Joachim Wieland (Hrsg.): Kommunalsteuern und -abgaben. 36. Jahrestagung der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft e.V., Speyer, 19. und 20. September 2011, Köln, S. 117–157.

Herweg, Günter (13.12.2020): Erhöhung der Straßenbaubeiträge für Anlieger vertagt (online unter: https://www.lokalkompass.de/langenfeld/c-politik/erhoehung-der-strassenbaubeitraege-fuer-anlieger-vertagt_a1487238 — letzter Zugriff: 18.10.2021).

Hildbrand, Bärbel (27.08.2021): Straßenbaubeitrag: Geringe Nachfrage nach Fördermitteln (online unter: https://steuerzahler.de/aktuelles/detail/strassenbaubeitrag-geringe-nachfrage-nach-foerdermitteln/ — letzter Zugriff: 03.11.2021).

Hombach, Christian (10.04.2019): Haupt- und Finanzausschuss Freudenberg lehnt Reform der Beitragssatzung ab (online unter: https://arnsbach.wordpress.com/2019/04/10/haupt-und-finanzausschuss-freudenberg-lehnt-reform-der-beitragssatzung-ab/ — letzter Zugriff: 23.08.2021).

Hurst, Philip / Junker, Rolf / Mayer, Andreas (Januar 2014): Masterplan Schleiden. Handlungskonzept Innenstadt (online unter:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjxovPqub30AhXcgf0HHRy5AwYQFnoECAMQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.schleiden.de%2Fpool%2Fdokumente-rathaus%2Frathaus%2Fverschiedenes%2Fmasterplan-schleiden-endbericht.pdf&usg=AOvVaw1BT_I9sn_zA4zn8PJ5tebF — letzter Zugriff: 09.08.2021).

Jann, Werner (1981): Kategorien der Policy-Forschung, Speyer.

Kämmerling, Stefan (07.01.2019): CDU und FDP stiften Chaos und sorgen für Investitionsstau beim kommunalen Straßenbau (online unter: https://stefankaemmerling.de/stefan-kaemmerling-cdu-und-fdp-stiften-chaos-und-sorgen-fuer-investitionsstau-beim-kommunalen-strassenbau/#more-10358 — letzter Zugriff: 29.10.2021).

Konzendorf, Götz (2005): Gesetzesfolgenabschätzung, in: Bernhard Blanke / Stephan von Bandemer / Frank Nullmeier / Göttrik Wewer (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. Aufl., Wiesbaden, S. 460–472.

Kötter, Guido (06.06.2016): Baumaßnahme zur Erneuerung der Herbertshagener Straße in Rhein (Ausbau Herbertshagener Straße/06.06.2016).

Kudella, Sascha / Behncke, Andreas / Waasem, Thilo / Lachmann, Holger / Luhmann, Niklas (2020): Das Kommunallexikon: ein Leitfaden für die kommunalpolitische Praxis, 1. Aufl., Düsseldorf.

Kunst, Franz-Josef (29.08.2020): Straßenausbaubeiträge: Rote Karten für CDU und GRÜNE (online unter: http://www.gescherblog.de/?p=48739 — letzter Zugriff: 22.10.2021).

Kurz, Peter (18.12.2019): Straßenausbaubeiträge - Grundstückseigentümer werden entlastet. Halbierung der Beiträge (online unter: https://www.wz.de/politik/landespolitik/strassenausbaubeitraege-grundstueckseigentuemer-werden-entlastet_aid-47905057 — letzter Zugriff: 27.11.2017).

Landtag Nordrhein-Westfalen (Landtag NRW) (20.11.2018): Antrag der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP: Straßenausbaubeiträge bürgerfreundlich gestalten. Drucksache 17/4300, Düsseldorf (online unter: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjc8cze3tDyAhUPhf0HHXhRCVcQFnoECAMQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.landtag.nrw.de%2Fportal%2FWWW%2Fdokumentenarchiv%2FDokument%2FMMD17-4300.pdf&usg=AOvVaw1fzfQFYQTVjsOPFiqawsGo — letzter Zugriff: 27.08.2021).

Landtag Nordrhein-Westfalen (Landtag NRW) (04.07.2019): 63. Sitzung des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen. E 17/845. Neudruck, Düsseldorf (online unter: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwieh4nL_rr0AhV1iv0HHaMMBKQQFnoECAMQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.landtag.nrw.de%2Fportal%2FWWW%2Fdokumentenarchiv%2FDokument%2Fesm%2FMME17-845.pdf&usg=AOvVaw0TdPpoB-yiMmwSR25wjoac — letzter Zugriff: 27.11.2017).

Landtag Nordrhein-Westfalen (Landtag NRW) (01.10.2019): Gesetzentwurf: Fünftes Gesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes. Drucksache 17/7547, Düsseldorf (online unter: https://www.landtag.nrw.de/home/parlament-wahlen/ausschusse-und-gremien/ausschussubersicht-17wp/a02/anhoerungen.html — letzter Zugriff: 25.08.2021).

Landtag Nordrhein-Westfalen (Landtag NRW) (02.12.2019): Konnexitätsrelevanz Fünftes Gesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes. Drucksache 17/7547, Düsseldorf (online unter: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwit9pOGg73zAhXc_rsIHVbvA8kQFnoECAIQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.spd-fraktion-nrw.de%2Fwp-content%2Fuploads%2F2020%2F06%2FGutachten-Konnexit%25C3%25A4t.pdf&usg=AOvVaw3nIVwDLbACORyVyILVs3Mm — letzter Zugriff: 09.10.2021).

Landtag Nordrhein-Westfalen (Landtag NRW) (18.12.2019): 76. Sitzung. Plenarprotokoll 17/76 (online unter: https://www.landtag.nrw.de/home/dokumente/dokumentensuche/ubersichtsseite-reden--protoko-1/protokolle.html?ausschuss=Plenum&page=8 — letzter Zugriff: 25.08.2021).

Landtag Nordrhein-Westfalen (Landtag NRW) (27.08.2020): 98. Sitzung. Plenarprotokoll 17/98. Neudruck (online unter: https://www.landtag.nrw.de/home/dokumente/dokumentensuche/ubersichtsseite-reden--protoko-1/protokolle.html?ausschuss=Plenum&page=8 — letzter Zugriff: 15.10.2021).

Landtag Nordrhein-Westfalen (Landtag NRW) (26.02.2021): Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen. 110. Sitzung (öffentlich). Ausschussprotokoll 17/1318, Düsseldorf (online unter: https://www.landtag.nrw.de/home/der-landtag/ausschusse-und-gremien-1/fachausschusse/a02-heimat-kommunales-bauen-und/tagesordnungen-und-protokolle--1.html?page=12 — letzter Zugriff: 05.10.2021).

Lemme, Michael (06.02.2020): Tausende Euro für Straße vor der Haustür - geht die Gesamtrechnung auf?, in: Neue Osnabrücker Zeitung vom 6. Februar 2020 (online unter: https://www.noz.de/deutschland-welt/politik/artikel/1987455/teure-verwaltung-und-buerger-im-protest-wem-nuetzen-strassenausbaubeitraege — letzter Zugriff: 23.08.2021).

Leweux, Detlef (04.06.2019): Essen-Freisenbruch, 18. Juni: Straßenbaubeiträge in der Diskussion (online unter: https://www.lokalkompass.de/essen-steele/c-politik/essen-freisenbruch-18-juni-strassenbaubeitraege-in-der-diskussion_a1148655 — letzter Zugriff: 23.08.2021).

Lieblang, Leon A. (2019): Das EEG 2017. Eine systematische Analyse der Maßnahmen zur Förderung der Windenergie an Land, Baden-Baden.

Lock, Hans-Joachim (2017): Wiederkehrende Ausbaubeiträge. Ausbaubeiträge kontra wiederkehrende Ausbaubeiträge? (online unter: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiKmpOksMLyAhVf8rsIHWgqCHcQFnoECBwQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.worms.hausundgrund-rlp.de%2Ffiles%2Fhausundgrund-worms%2Fdaten%2Finfoblaetter%2F17.005-%25C3%2596R.Wiederkehrende%2520Ausbaubeitr%25C3%25A4ge.pdf&usg=AOvVaw1HR5Ufbmm76YZ-kY7pOI3M — letzter Zugriff: 21.08.2021).

Lowi, Theodore J. (1964): American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory, in: World Politics 16 (4/1964), S. 677–715.

Luhmann, Niklas (1994): Die Wirtschaft der Gesellschaft, Frankfurt am Main.

Mailänder, Thorsten (20.09.2018): Teurer Straßenausbau: Ein Anlieger soll einen Beitrag von 210.000 Euro zahlen, in: Neue Westfälische vom 20. September 2018 (online unter:

https://www.nw.de/lokal/kreis_herford/buende/22248244_Strassenausbau-Ein-Anlieger-soll-einen-Beitrag-von-210.000-Euro-zahlen.html — letzter Zugriff: 22.08.2021).

Mayntz, Renate (1997a): Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme, in: Renate Mayntz (Hrsg.): Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen, Frankfurt am Main, S. 186–208.

Mayntz, Renate (1997b): Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie, in: Renate Mayntz (Hrsg.): Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen, Frankfurt am Main, S. 263–292.

Mayntz, Renate (Hrsg.) (1997): Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen, Frankfurt am Main (online unter: http://pubman.mpdl.mpg.de/pubman/item/escidoc:1235683:1).

Mayntz, Renate (2010): Governance im modernen Staat, in: Arthur Benz (Hrsg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, 2. Aufl., Wiesbaden, S. 37–48.

Mayntz, Renate / Scharpf, Fritz W. (1995): Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren, in: Renate Mayntz / Fritz W. Scharpf (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Frankfurt am Main, S. 9–38.

Mayntz, Renate / Scharpf, Fritz W. (2005): Politische Steuerung - Heute?, in: Zeitschrift für Soziologie 34 (3/2005), S. 236–243.

Mende, Bernd / Wilmsmeier, Achim (2010): Die Abgrenzung von Investitionen und Instandhaltungen in Bezug auf Straßen und Ingenieurbauwerke, Gelsenkirchen (online unter: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiT_sOuocLyAhXLhv0HHZsxBE0QFnoECBAQAQ&url=https%3A%2F%2Fge-komm.de%2Fwp-content%2Fuploads%2F2015%2F03%2F3-Stra%25C3%259Fen-INV-INS-Mende_GeKomm_GmbH.pdf&usg=AOvVaw2GvBQRKdnumjJX6sRRfcA- — letzter Zugriff: 21.08.2021).

Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg (2017): Die Kommunen und ihre Einnahmen, Stuttgart (online unter: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjwmvbF9P3wAhU4gP0HHX0sCzsQFjABegQIAxAF&url=https%3A%2F%2Ffm.baden-wuerttemberg.de%2Ffileadmin%2Fredaktion%2Fm-fm%2Fintern%2FPublikationen%2F171214_Steuertipps_Kommunen.pdf&usg=AOvVaw2OSDOfkpts881ECrc4F6Q7 — letzter Zugriff: 04.08.2021).

Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBG NRW): Kommunale Finanzlage. Haushaltssicherung und vorläufige Haushaltsführung (online unter: https://www.mhkbg.nrw/themen/kommunales/kommunale-finanzen/kommunale-finanzlage — letzter Zugriff: 23.08.2021).

Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBG NRW) (02.07.2019): Reinertrag von Straßenausbaubeiträgen. 63. Sitzung des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen des Landtags Nordrhein-Westfalen. Vorlage 17/2269, Düsseldorf (online unter: https://www.landtag.nrw.de/home/der-landtag/tagesordnungen/WP17/800/E17-845.html — letzter Zugriff: 28.10.2021).

Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBG NRW) (Oktober 2019): Häufige Fragen und Antworten zur "Modernisierung des Straßenausbaubeitragsrechts in Nordrhein-Westfalen", Düsseldorf (online unter: https://www.mhkbg.nrw/themen/kommunales/modernisierung-des-strassenausbaubeitragsrechts — letzter Zugriff: 27.11.2021).

Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBG NRW) (23.02.2021): 110. Sitzung des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen des Landtags Nordrhein-Westfalen am Freitag, 26. Februar 2021. Tagesordnungspunkt: Straßenausbaubeiträge nach dem KAG. Vorlage 17/4740, Düsseldorf (online unter: https://www.landtag.nrw.de/home/der-landtag/ausschusse-und-gremien-1/fachausschusse/a02-heimat-kommunales-bauen-und/tagesordnungen-und-protokolle--1.html?page=13 — letzter Zugriff: 05.10.2021).

Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBG NRW) (06.05.2021): 114. Sitzung des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen des Landtags Nordrhein-Westfalen am Freitag, 7. Mai 2021. Tagesordnungspunkt Umsetzung des KAG-Förderprogramms. Vorlage 17/5128, Düsseldorf (online unter: https://www.landtag.nrw.de/home/der-landtag/ausschusse-und-gremien-1/fachausschusse/a02-heimat-kommunales-bauen-und/tagesordnungen-und-protokolle--1.html?page=12 — letzter Zugriff: 03.11.2021).

Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBG NRW) (18.06.2021): Umsetzung des KAG-Förderprogramms hier: Ergänzender Bericht zur Sitzung des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen des Landtags Nordrhein-Westfalen vom 7. Mai 2021. Vorlage 17/5333, Düsseldorf (online unter: https://www.landtag.nrw.de/home/der-landtag/ausschusse-und-gremien-1/fachausschusse/a02-heimat-kommunales-bauen-und/tagesordnungen-und-protokolle--1.html?page=10 — letzter Zugriff: 03.11.2021).

Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBG NRW) (26.08.2021): 125. Sitzung des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen des Landtags Nordrhein-Westfalen am Freitag, 27. August 2021. Tagesordnungspunkt Umsetzung des KAG-Förderprogramms. Vorlage 17/5563, Düsseldorf (online unter: https://www.landtag.nrw.de/home/der-landtag/ausschusse-und-gremien-1/fachausschusse/a02-heimat-kommunales-bauen-und/tagesordnungen-und-protokolle--1.html?page=13 — letzter Zugriff: 03.11.2021).

Ministerium für Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (29.05.2020): Entlastung für Städte und Gemeinden: Nordrhein-Westfalen fördert kommunalen Straßenbau mit 132 Millionen Euro, Düsseldorf (online unter: https://www.vm.nrw.de/presse/pressemitteilungen/Archiv-des-VM-2020/2020_05_29_Foerderung-kommunaler-Strassenbau2020/index.php — letzter Zugriff: 27.11.2021).

Mittelstands- und Wirtschaftsunion Kreis Gütersloh (MIT Kreis Gütersloh) (05.09.2018): CDU-Mittelstandsvereinigung will landesweit Straßenausbaubeiträge abschaffen (online unter: https://www.mit-guetersloh.de/artikel/cdu-mittelstandsvereinigung-will-landesweit-strassenausbaubeitraege-abschaffen — letzter Zugriff: 29.10.2021).

NDR (18.10.2018): Realer Irrsinn: Teurer Straßenbau in Bünde (18.10.2018) (online unter: https://www.ardmediathek.de/video/extra-3/realer-irrsinn-teurer-stra-enbau-in-

buende/das-erste/Y3JpZDovL25kci5kZS8wNGM1MWU5My04MTBhLTRhN-DAtYTNhMi05YmM1ZDg2MjA0NTI/ — letzter Zugriff: 14.08.2021).

Nichau, Michael (20.07.2019): Stemwede verzichtet auf Beiträge. Straßensanierung soll mit Hilfe von Zuschüssen und Spezialfahrzeug verzögert werden, in: Westfalen-Blatt vom 20. Juli 2019 (online unter: https://www.westfalen-blatt.de/owl/kreis-minden-lueb-becke/stemwede/stemwede-verzichtet-auf-beitrage-1110254?pid=true — letzter Zugriff: 21.08.2021).

Niemeier, Ernst (2013): Kommunale Straßensanierung: Steuerfinanzierung muss Beitragsfinanzierung ablösen, in: Wirtschaftsdienst 93 (10/2013), S. 710–715.

NRW.Bank: Förderrichtlinie Straßenausbaubeiträge. Förderung, Förderprodukte (online unter: https://www.nrwbank.de/de/foerderung/foerderprodukte/16047/foerderrichtlinie-strassenausbaubeitraege.html — letzter Zugriff: 27.08.2021).

Pranter, Christoph (21.07.2017): Straße schick – Häuschen weg? (online unter: https://eifelon.de/schleiden/strasse-schick-haeuschen-weg.html — letzter Zugriff: 09.08.2021).

Pranter, Christoph (25.08.2017): Bürgerinitiative „Schöne Straßen an leeren Häusern“ lädt zur Info-Veranstaltung (online unter: https://eifelon.de/schleiden/buergerinitiative-schoene-strassen-an-leeren-haeusern-laedt-zur-info-veranstaltung.html — letzter Zugriff: 09.08.2021).

RIO Raum Information Oberberg: RIO Bauen und Wohnen (online unter: https://rio.obk.de/mapbender3/app.php/application/RIO_Bauen_Wohnen?#10000@7.69438/50.85701r0@EPSG:25832 — letzter Zugriff: 27.11.2021).

Ruff, Erwin (04.11.2020): Straßenausbaubeitrag (online unter: http://www.erwin-ruff.de/ — letzter Zugriff: 31.07.2021).

Schäfer, Daniel (28.09.2019): Straßenausbaubeiträge abschaffen (online unter: http://spd-kettwig.de/?p=116 — letzter Zugriff: 23.08.2021).

Scharpf, Fritz W. (1989): Politische Steuerung und politische Institutionen, in: Politische Vierteljahresschrift 30 (1/1989), S. 10–21.

Schledorn, Harald (22.09.2021): Was die Volksinitiative "Straßenbaubeitrag abschaffen!" schon gebracht hat (online unter: https://steuerzahler.de/aktuelles/detail/was-die-volks-initiative-strassenbaubeitrag-abschaffen-schon-gebracht-hat/ — letzter Zugriff: 18.10.2021).

Schneider, Detlef (12.11.2015): Ausbau der Erschließungsanlage „Hochstraße“ in Wallerhausen hier: Vorstellung der Entwurfsplanung. Beschlussvorlage Nr. 2500/2015 (online unter: http://session.morsbach.de/bi/si0057.asp?__ksinr=897 — letzter Zugriff: 22.08.2021).

Stadt Eschweiler (05.03.2020): Reform des Kommunalabgabengesetzes NRW - Straßenausbaubeiträge. Vorlage 042/20 (online unter: https://rat.eschweiler.de/bi/vo0050.php?__kvonr=9793 — letzter Zugriff: 27.11.2021).

Stadt Schleiden (03.09.2020): Beschlussauszug: Antrag nach § 24 GO "Abschaffung der Beiträge nach KAG § 8". Sitzung des Rates der Stadt Schleiden, WP 10/2020/099, Schleiden (online unter: https://www.schleiden.sitzung-online.de/public/to020?TOLFDNR=1000607&SILFDNR=1000019 — letzter Zugriff: 29.10.2021).

Stadt Schmallenberg: Erschließungs- und Straßenbaubeitragsangelegenheiten. Rathaus- & Bürgerservice (online unter: https://www.schmallenberg.de/rathaus-

buergerservice/anliegen-a-z/dienstleistung/show/erschliessungs-und-strassenbaubeitragsangelegenheiten/ — letzter Zugriff: 08.08.2021).

Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen (StGB NRW) (02.07.2019): Straßenausbau verlässlich finanzieren und gestalten. Kommunen begrüßen Verbesserungen im bestehenden System - dauerhafte 1:1 Erstattung der Mindereinnahmen unabdingbar, Düsseldorf (online unter: https://www.kommunen.nrw/presse/pressemitteilungen/detail/dokument/strassenausbau-verlaesslich-finanzieren-und-gestalten.html — letzter Zugriff: 28.08.2021).

Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen (StGB NRW) (2020): Straßenbaubeitragsrecht. Satzungsmuster des StGB NRW.

Städtetag NRW (23.09.2020): FAQ zur Reform des Straßenausbaubeitragsrechts. Umgang mit den Regelungen des § 8a KAG NRW und der Förderrichtlinie (online unter: https://www.staedtetag-nrw.de/mitglieder/dezernat-5/faq-liste-reform-strassenausbaubeitragsrecht — letzter Zugriff: 05.10.2021).

Städtetag NRW (20.11.2020): Abschaffung der Ausbaubeiträge nach dem Kommunalabgabengesetz NRW. Straßenbaubeitragsrecht (online unter: https://www.staedtetag-nrw.de/themen/2020/abschaffung-ausbaubeitraege-nach-kommunalabgabengesetz-nrw — letzter Zugriff: 29.10.2021).

Stahl, Jürgen (27.01.2017): Stadt bittet Anlieger mit über zwei Millionen Euro zur Kasse (online unter: https://www.waz.de/staedte/bochum/stadt-bittet-anlieger-mit-ueber-zwei-millionen-euro-zur-kasse-id209407705.html — letzter Zugriff: 23.08.2021).

Statista Research Department (2021): Entwicklung der Immobilienpreise in Deutschland von 2004 bis zum 1. Quartal 2021 (online unter: https://de.statista.com/statistik/daten/studie/597304/umfrage/immobilienpreise-alle-baujahre-in-deutschland/ — letzter Zugriff: 27.07.2021).

Statistisches Bundesamt (2021): Preisindizes für die Bauwirtschaft. Februar 2021 (1. Vierteljahresausgabe), Fachserie 17 Reihe 4 (online unter: https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Preise/Baupreise-Immobilienpreisindex/Publikationen/bauwirtschaft-preise-artikel.html?nn=213608).

Van Meter, Donald S. / Van Horn, Carl E. (1975): The Policy Implementation Process. A Conceptual Framework, in: Administration and Society (6/1975), S. 445–488.

Verband Deutscher Grundstücksnutzer (VDGN) (07.09.2020): "Halbierung der Straßenausbaubeiträge nur ein Marketing-Trick" (online unter: https://vssd.eu/nordrhein-westfalen-strassenausbaubeitraege.html — letzter Zugriff: 28.08.2021).

Verband Wohneigentum NRW e.V. (Verband Wohneigentum NRW): Eigentum ist immer noch die beste Altersvorsorge (online unter: https://www.wohneigentum.nrw/beitrag/eigentum-ist-immer-noch-die-beste-altersvorsorge — letzter Zugriff: 21.08.2021).

Verband Wohneigentum NRW e.V. (Verband Wohneigentum NRW): Straßenausbaubeiträge bedrohen Existenzen (online unter: https://www.wohneigentum.nrw/beitrag/strassenausbaubeitraege-bedrohen-existenzen — letzter Zugriff: 22.06.2021).

Verband Wohneigentum NRW e.V. (Verband Wohneigentum NRW) (2020): Die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge und die Notwendigkeit eines seriösen Finanzkonzepts (online unter: https://www.wohneigentum.nrw/beitrag/die-abschaffung-der-

strassenbaubeitraege-und-die-notwendigkeit-eines-serioesen-finanzkonzepts — letzter Zugriff: 23.08.2021).

Vorländer, Bernd (26.09.2017): Straßenbaubeiträge: Bürger auf den Barrikaden. In Morsbach wehren sich Anwohner der Außenorte gegen fünfstellige Beiträge und mahnen mehr Gerechtigkeit an, in: Oberberg Aktuell vom 26. September 2017 (online unter: https://www.oberberg-aktuell.de/index.php?id=77&no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=194375 — letzter Zugriff: 28.07.2021).

Vorländer, Bernd (06.11.2018): Zwischen Glück und Pech liegen zehntausende Euro, in: Oberberg Aktuell vom 6. November 2018 (online unter: https://www.oberberg-aktuell.de/index.php?id=70&tx_ttnews[tt_news]=205913 — letzter Zugriff: 09.08.2021).

Wieland, Joachim (2012a): Gebühren, Beiträge und Sonderabgaben im System der Kommunalfinanzierung, in: Joachim Wieland (Hrsg.): Kommunalsteuern und -abgaben. 36. Jahrestagung der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft e.V., Speyer, 19. und 20. September 2011, Köln, S. 159–188.

Wieland, Joachim (Hrsg.) (2012b): Kommunalsteuern und -abgaben. 36. Jahrestagung der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft e.V., Speyer, 19. und 20. September 2011, Köln.

Windhoff-Héritier, Adrienne (1982): Soziale Gleichheit durch Umverteilung: Zum Begriff der Umverteilungspolitik und dessen politikwissenschaftlicher Einbindung, in: Politische Vierteljahresschrift 23 (1/1982) (online unter: http://www.jstor.org/stable/24197343), S. 68–86.

7 Anhang

Anhangsverzeichnis

Anhang 1: § 8 KAG NRW 90
Anhang 2: § 8a KAG NRW 92
Anhang 3: Förderrichtlinie Straßenausbaubeiträge (FR Strabs) 94
Anhang 4: Mustersatzung Städte- und Gemeindebund NRW 99
Anhang 5: Haushaltsplan 2019 Gemeinde Morsbach – Investitionsmaßnahme Rhein bis L 94 118
Anhang 6: Baumaßnahme zur Erneuerung der Herbertshagener Straße in Rhein, Gemeinde Morsbach vom 06.06.2016 119
Anhang 7: Baumaßnahme zur Erneuerung der Herbertshagener Straße, öffentlicher Vertrag, Gemeinde Morsbach vom 02.08.2016 121
Anhang 8: Einwendung Haushaltsplanentwurf 2019 Bürgerinitiative Herbertshagener Straße vom 01.11.2018..... 122
Anhang 9: Bürgeranregung Bürgerinitiative Herbertshagener Straße vom 20.11.2018 ... 125

Anhang 1: § 8 KAG NRW

§ 8

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.

Quelle: Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (KAG) vom 21.10.1969 mit Stand vom 27.11.2021 (online unter: https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_detail?bes_id=3549&aufgehoben=N&det_id=493438&anw_nr=2&menu=1&sg=0 – letzter Zugriff 27.11.2021).

Anhang 2: § 8a KAG NRW

§ 8a

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 Grundstückeigentümerinnen 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.

Quelle: Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (KAG) vom 21.10.1969, eingefügt durch das Gesetz vom 19.12.2019 (GV. NRW. S. 1029), in Kraft getreten am 01.01.2020 (online unter: https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_detail?bes_id=3549&aufgehoben=N&det_id=493438&anw_nr=2&menu=1&sg=0 – letzter Zugriff 27.11.2021).

Anhang 3: Förderrichtlinie Straßenausbaubeiträge (FR Strabs)

Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen an Kommunen zur Entlastung von Beitragspflichtigen bei Straßenausbaumaßnahmen in Nordrhein-Westfalen

(Förderrichtlinie Straßenausbaubeiträge)

Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung

- 305 - 49.01.03 - 74.1

vom 23. März 2020

1

Zuwendungszweck, Rechtsgrundlage

1.1

Zuwendungszweck

Das Land Nordrhein-Westfalen übernimmt die Hälfte der kommunalen Straßenausbaubeiträge in Nordrhein-Westfalen, die nach der jeweiligen Satzung in Verbindung mit der „Soll-Regelung“ des § 8 Absatz 1 Satz 2 des Kommunalabgabengesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen vom 21. Oktober 1969 (GV. NRW. S. 712) in der jeweils geltenden Fassung, im Folgenden KAG genannt, von den Beitragspflichtigen zu erheben sind.

1.2

Rechtsgrundlage

Das Land gewährt nach Maßgabe dieser Richtlinie und den §§ 23 und 44 der Landeshaushaltsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. April 1999 (GV. NRW. S. 158), im Folgenden LHO genannt, in der jeweils geltenden Fassung und des zugehörigen Runderlasses des Finanzministeriums „Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung“ vom 30. September 2003 (MBl. NRW. S. 1254), im Folgenden VV genannt, in der jeweils geltenden Fassung, Zuweisungen an Kommunen zur Reduzierung des umlagefähigen Aufwands für Straßenausbaumaßnahmen, was wiederum eine Reduzierung der von den Beitragspflichtigen gemäß § 8 Absatz 2 Satz 1 KAG auf Grund von Beitragsbescheiden zu tragenden Straßenausbaubeiträge zur Folge hat.

2

Gegenstand der Förderung

Die hälftige Entlastung der Straßenausbaubeitragspflichtigen für im Land Nordrhein-Westfalen vorgenommene beitragspflichtige Straßenausbaumaßnahmen erfolgt durch die Gewährung von Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Kommunen.

Diese Zuweisungen sind von den Kommunen zur anteiligen Deckung des umlagefähigen Aufwands einer Straßenausbaumaßnahme einzusetzen, sodass die von den

Straßenausbaubeitragspflichtigen nach Maßgabe der örtlichen Satzung zu erhebenden Straßenausbaubeiträge auf der Grundlage dieser geminderten Aufwendungen zu ermitteln sind und hierdurch die angestrebte Entlastung des Beitragspflichtigen bewirkt wird.

Gegenstand der Förderung ist der umlagefähige Aufwand der einzelnen beitragspflichtigen Straßenausbaumaßnahmen.

3

Zuwendungsempfängerin oder Zuwendungsempfänger

Antragsberechtigt sind alle nordrhein-westfälischen Gemeinden und Gemeindeverbände.

4

Zuwendungsvoraussetzungen

4.1

Eine Förderung wird für den abschließend ermittelten, feststehenden umlagefähigen Aufwand einer § 8 Absatz 1 Satz 2 KAG unterfallenden beitragsfähigen Straßenausbaumaßnahme gewährt, für welche anschließend Straßenausbaubeiträge durch Beitragsbescheide erhoben werden. Feststehen muss der Gesamtaufwand der Maßnahme nach der vorliegenden Schlussrechnung, aufgeschlüsselt nach Anteilen von Kommune und Beitragspflichtigen (Gemeindeanteil und von den Beitragspflichtigen zu zahlender umlagefähiger Aufwand). Abweichend von diesem Grundsatz wird eine Förderung ausnahmsweise auch für einen noch nicht abschließend ermittelten umlagefähigen Aufwand gewährt, wenn der vorläufig ermittelte Aufwand Grundlage für einen vorläufigen Straßenausbaubeitragsbescheid ist und die Gemeinde diesen Bescheid nach Gewährung der Förderung erlässt. Eine solche Ausnahme kommt zum Beispiel dann in Betracht, wenn ohne die vorläufige Beitragserhebung eine Festsetzungsverjährung eintreten würde. In diesem Fall tritt für die Förderung zunächst der vorläufig ermittelte umlagefähige Aufwand an die Stelle des abschließend ermittelten, feststehenden umlagefähigen Aufwands.

4.2

Abweichend von Nummer 1.3 der Verwaltungsvorschriften für Zuwendungen an Gemeinden zu § 44 LHO, Teil II der Verwaltungsvorschriften zur LHO, im Folgenden VVG genannt, gilt der vorzeitige Maßnahmenbeginn mit Fassung eines Beschlusses durch das zuständige Organ oder Gremium über die einzelne Straßenausbaumaßnahme als genehmigt. Ist ein Gremium oder Organ einer anderen Rechtsperson als der Gemeinde oder des Gemeindeverbandes für die Beschlussfassung zuständig, ist dessen Beschlussfassung maßgeblich. Eine verbindliche Förderzusage ist damit nicht verbunden.

4.3

Der von den Beitragspflichtigen insgesamt zu zahlende umlagefähige Aufwand ist um die bewilligte Zuweisung zu reduzieren. Die Beitragsfestsetzung erfolgt anschließend auf Grundlage des reduzierten umlagefähigen Aufwands durch Beitragsbescheid.

4.4

Der umlagefähige Aufwand einer beitragsfähigen Straßenausbaumaßnahme kann gefördert werden, soweit die Straßenausbaubeiträge noch nicht bestandskräftig festgesetzt wurden und deren zugrundeliegende Straßenausbaumaßnahme vom Rat oder Kreistag ab dem 1. Januar 2018 beschlossen wurde oder die in Ermangelung eines gesonderten Beschlusses erstmals im Haushalt des Jahres 2018 stehen. Soweit Straßenausbaumaßnahmen in Bauabschnitte gegliedert wurden, kann auch ein Bauabschnitt gefördert werden, soweit die Straßenausbaubeiträge für den Bauabschnitt noch nicht bestandskräftig festgesetzt wurden und die dem Abschnitt zugrundeliegende Baumaßnahme vom Rat ab dem 1. Januar 2018 beschlossen wurde. Ist ein anderes Organ oder Gremium der Gemeinde oder des Gemeindeverbandes oder ein Organ oder Gremium einer anderen Rechtsperson als der Gemeinde oder des Gemeindeverbandes für die Entscheidung über die Maßnahme oder den Bauabschnitt zuständig, ist der Beschluss dieses Organs oder Gremiums über die Baumaßnahme für den Stichtag maßgeblich. Maßgeblich ist dabei nicht der Beschluss über den Haushalt.

4.5
Nach dem 1. Januar 2021 beschlossene Maßnahmen können nur gefördert werden, soweit sie auf Basis eines vom kommunalen Gremium beschlossenen Straßen- und Wegekonzepts nach § 8a Absatz 1 und 2 KAG erfolgen.

5

Art und Umfang, Höhe der Zuwendung

5.1

Zuwendungs- und Finanzierungsart, Höhe, Form und Weiterleitung der Zuwendung

Zuwendungen nach dieser Richtlinie werden im Wege der Projektförderung als zweckgebundene Zuweisung gewährt. Die Förderung erfolgt als Anteilsfinanzierung in Höhe von 50 Prozent des von den Beitragspflichtigen insgesamt zu zahlenden umlagefähigen Aufwandes der jeweiligen Straßenausbaumaßnahme.

Da durch die vereinfachte Ausgestaltung des Verfahrens der Verwaltungsaufwand minimiert wird, wird abweichend von Nummer 1.1 VVG zu § 44 LHO eine Zuweisung auch gewährt, wenn die Zuweisung im Einzelfall den Betrag von 12 500 Euro nicht erreicht.

Eine Weiterleitung der Zuwendung gemäß Nummer 12 VVG zu § 44 LHO an rechtlich verselbständigte juristische Personen des öffentlichen Rechts ist zulässig, soweit die Beitragsbescheide von diesen erlassen werden.

5.2

Verzinsung

Abweichend von Nummer 8.8 VVG zu § 44 LHO für Zuwendungen an Gemeinden wird bei Rückforderungen auf eine Verzinsung verzichtet.

6

Verfahren

6.1

Antragsverfahren

Anträge sind mit dem Antragsmuster (Anlage A) an die NRW.Bank zu richten, soweit die in Nummer 4 genannten Voraussetzungen vorliegen.

6.2

Bewilligungsverfahren und Auszahlung

6.2.1

Bewilligungsbehörde

Zuständige Bewilligungsbehörde ist die NRW.BANK.

6.2.2

Bewilligungsbescheid und Auszahlung

Die Bewilligungsbehörde bewilligt die Förderung auf Basis des Bescheidmusters (Anlage B).

Die Mittel werden je Straßenausbaumaßnahme bewilligt. Abweichend von Nummer 7.2 VVG zu § 44 LHO und von Nummer 1.4 der Anlage 1 zu Nummer 5.1 VVG zu § 44 der Landeshaushaltsordnung – Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an Gemeinden (im Folgenden ANBest-G genannt) wird die Auszahlung automatisch nach Bestandskraft des Zuwendungsbescheids vorgenommen.

Mit der Zuwendung wird nur der Beitragsanteil der beitragspflichtigen Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer sowie Erbbauberechtigten gefördert und nicht die Durchführung der Straßenausbaumaßnahme, insofern sind die Nummern 3.1 und 3.2 ANBest-G nicht anwendbar.

Der Landesrechnungshof ist berechtigt bei allen Zuwendungsempfängerinnen, Zuwendungsempfängern, Weiterleitungsempfängerinnen und Weiterleitungsempfängern zu prüfen.

Die Zuwendungsempfängerin oder der Zuwendungsempfänger beziehungsweise die Weiterleitungsempfängerin oder der Weiterleitungsempfänger ist dazu zu verpflichten, im Beitragsbescheid auf die Förderung durch das zuständige Ministerium und deren jeweilige Höhe im Einzelfall hinzuweisen.

6.3

Nachweis der Verwendung

Die Zuwendungsempfänger legen der Bewilligungsbehörde einen Verwendungsnachweis nach Nummer 10 der VV für Zuwendungen an Gemeinden vor. Hierzu nutzen sie das Formular nach dem Muster der Anlage C.

Der Zuwendungszweck ist mit Bestandskraft aller Beitragsbescheide zu den Straßenausbaubeiträgen der geförderten Maßnahme erfüllt. Soweit die Zuwendung sich auf eine vorläufige Beitragserhebung nach Nummer 4.1 bezogen hat, ist der Zuwendungszweck mit Bestandskraft der endgültigen Beitragsbescheide erfüllt.

Ist der Zuwendungszweck nicht bis zum Ende des Bewilligungszeitraums erfüllt, ist binnen vier Monaten nach Ablauf des Bewilligungszeitraums eine schriftliche Bestätigung darüber abzugeben, dass die Bestandskraft noch nicht bei allen erlassenen Beitragsbescheiden eingetreten ist (Anzeigepflicht).

Der Bewilligungszeitraum verlängert sich nach der Anzeige automatisch um ein weiteres Jahr.

7

Inkrafttreten, Außerkrafttreten

Diese Richtlinie tritt am 2. Januar 2020 in Kraft und am 31. Dezember 2024 außer Kraft.

- MBl. NRW. 2020 S. 203

Quelle: Ministerium des Inneren des Landes Nordrhein-Westfalen, Ministerialblatt (MBl. NRW.) Ausgabe 2020 Nr. 8 vom 3.4.2020 Seite 167 bis 214 (online unter: https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_vbl_detail_text?anw_nr=7&vd_id=18374 – letzter Zugriff 27.11.2021).

Anhang 4: Mustersatzung Städte- und Gemeindebund NRW

Straßenbaubeitragsrecht
Satzungsmuster des StGB NRW

Die Geschäftsstelle des Städte- und Gemeindebundes NRW hat in Abstimmung mit dem Innenministerium des Landes NRW ein neues Muster einer Straßenbaubeitragssatzung gemäß § 8 KAG NRW erarbeitet. Das Muster sowie die ebenfalls gemeinsam erstellten Erläuterungen werden nachfolgend veröffentlicht.

Muster einer Satzung
über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG
für straßenbauliche Maßnahmen
der Stadt/Gemeinde .....
vom .....

Der Rat der Stadt/Gemeinde ..... hat in seiner Sitzung am ..... aufgrund des § 7 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 14.07.1994 (GV NW 1994 S. 666), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29.04.2003 (GV NRW S. 254) und des § 8 des Kommunalabgabengesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen vom 21. Oktober 1969 (GV NW 1969 S. 712/SGV NW 610), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17.12.1999 (GV NRW 1999, S. 718) folgende Satzung beschlossen:

§ 1

Erhebung des Beitrages

Zum Ersatz des Aufwandes für die Herstellung, Erweiterung und Verbesserung von Anlagen im Bereich von öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen und als Gegenleistung für die durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme den Eigentümern und Erbbauberechtigten der erschlossenen Grundstücke erwachsenden wirtschaftlichen Vorteile erhebt die Stadt/Gemeinde Beiträge nach Maßgabe dieser Satzung.

Das Gleiche gilt für die aufgrund öffentlich-rechtlicher Entschließung der Gemeinde bereitgestellten Straßen, Wege und Plätze (insbesondere Wirtschaftswege).

§ 2
Umfang des beitragsfähigen Aufwandes

(1) Beitragsfähig ist insbesondere der Aufwand für

1. den Erwerb (einschließlich Erwerbsnebenkosten) und die Freilegung der für die Herstellung, Erweiterung und Verbesserung der Anlagen benötigten Grundflächen,

2. den Wert der von der Stadt/Gemeinde aus ihrem Vermögen bereitgestellten Flächen zum Zeitpunkt des Beginns der Maßnahme,

3. die Herstellung, Erweiterung und Verbesserung der Fahrbahn mit Unterbau, Tragschichten und Decke sowie für notwendige Erhöhungen und Vertiefungen,

4. die Herstellung, Erweiterung und Verbesserung von

a) Radwegen,
b) Gehwegen,
c) Beleuchtungseinrichtungen,
d) Entwässerungseinrichtungen,
e) Böschungen, Schutz- und Stützmauern,
f) Parkflächen,
g) unselbständige Grünanlagen,
h) Mischflächen.

(2) Die Fahrbahnen der Ortsdurchfahrten von Bundes-, Landes- und Kreisstraßen sind nur insoweit beitragsfähig, als sie breiter sind als die anschließenden freien Strecken.

(3) Nicht beitragsfähig sind die Kosten

1. für die laufende Unterhaltung und Instandsetzung der Straßen, Wege und Plätze.

2. für Hoch- und Tiefstraßen sowie für Straßen, die für den Schnellverkehr mit Kraftfahrzeugen bestimmt sind (Schnellverkehrsstraßen), ferner für Brücken, Tunnels und Unterführungen mit den dazugehörenden Rampen.

§ 3
Ermittlung des beitragsfähigen Aufwandes

Der beitragsfähige Aufwand wird nach den tatsächlichen Aufwendungen ermittelt.

§ 4
Anteil der Stadt/Gemeinde und der Beitragspflichtigen am Aufwand

(1) Die Stadt/Gemeinde trägt den Teil des Aufwandes, der

a) auf die Inanspruchnahme der Anlagen durch die Allgemeinheit entfällt.

b) bei der Verteilung des Aufwandes nach §§ 5 ff. auf ihre eigenen Grundstücke entfällt.

Der übrige Teil des Aufwandes ist von den Beitragspflichtigen zu tragen.

(2) Überschreiten Anlagen die nach Abs. 3 anrechenbaren Breiten, so trägt die Stadt/Gemeinde den durch die Überschreitung verursachten Mehraufwand allein. Bei den Bundes-, Landes- und Kreisstraßen beziehen sich die anrechenbaren Breiten der Fahrbahnen auf die Breite, die über die beitragsfreie Fahrbahnbreite nach § 2 Abs. 2 hinausgeht.

(3) Der Anteil der Beitragspflichtigen am Aufwand nach Abs. 1 Satz 2 und die anrechenbaren Breiten der Anlagen werden wie folgt festgesetzt:

bei (Straßenart)	Anrechenbare Breiten		Anteil der Beitragspflichtigen
	in Kern-, Gewerbe- und Industriegebieten	im übrigen	
1. Anliegerstraßen			
a) Fahrbahn	8,50 m	5,50 m	60 - 80 v.H.
b) Radweg einschl. Sicherheitsstreifen	je 2,40 m	Nicht vorgesehen	60 - 80 v.H.
c) Parkstreifen	je 5,00 m	je 5,00 m	60 - 80 v.H.
d) Gehweg	je 2,50 m	je 2,50 m	60 - 80 v.H.
e) Beleuchtung und Oberflächenent-wässerung	-	-	30 - 80 v.H.
f) unselbständige Grünanlagen	je 2,00 m	je 2,00 m	60 - 70 v.H.
2. Haupterschließungsstraßen			
a) Fahrbahn	8,50 m	6,50 m	30 - 60 v.H.
b) Radweg einschl. Sicherheitsstreifen	je 2,40 m	je 2,40 m	30 - 60 v.H.
c) Parkstreifen	je 5,00 m	je 5,00 m	50 - 80 v.H.
d) Gehweg	je 2,50 m	je 2,50 m	50 - 80 v.H.
e) Beleuchtung und Oberflächenentwässerung	-	-	30 - 80 v.H.
f) unselbständige Grün- anlagen	je 2,00 m	je 2,00 m	50 - 70 v.H.
3. Hauptverkehrsstraßen			
a) Fahrbahn	8,50 m	8,50 m	10 - 40 v.H.
b) Radweg einschl. Sicherheitsstreifen	je 2,40 m	je 2,40 m	10 - 40 v.H.
c) Parkstreifen	je 5,00 m	je 5,00 m	50 - 80 v.H.
d) Gehweg	je 2,50 m	je 2,50 m	50 - 80 v.H.
e) Beleuchtung und Oberflächenentwässerung	-	-	30 - 80 v.H.
f) unselbständige Grünanlagen	je 2,00 m	je 2,00 m	50 - 70 v.H.
4. Hauptgeschäftsstraßen			
a) Fahrbahn	7,50 m	7,50 m	40 - 70 v.H.
b) Radweg einschl. Sicherheitsstreifen	je 2,40 m	je 2,40 m	40 - 70 v.H.
c) Parkstreifen	je 5,00 m	je 5,00 m	60 - 80 v.H.
d) Gehweg	je 6,00 m	je 6,00 m	60 - 80 v.H.
e) Beleuchtung und Oberflächenentwässerung	-	-	30 - 80 v.H.
f) unselbständige Grünanlagen	je 2,00 m	je 2,00 m	50 - 70 v.H.

Bei Wirtschaftswegen beträgt der Anteil der Beitragspflichtigen 50 - 80 v. H., die anrechenbare Breite wird mit X m festgesetzt.

Wenn bei einer Straße ein oder beide Parkstreifen fehlen, erhöht sich die anrechenbare Breite der Fahrbahn um die anrechenbare Breite des oder der fehlenden Parkstreifen, höchstens jedoch um je 2,50 m, falls und soweit auf der Straße eine Parkmöglichkeit geboten wird.

(4) Die in Abs. 3 Ziffern 1 bis 4 genannten Breiten sind Durchschnittsbreiten.

(5) Für Fußgängergeschäftsstraßen, verkehrsberuhigte Bereiche und sonstige Fußgängerstraßen werden die anrechenbaren Breiten und Anteile der Beitragspflichtigen am Aufwand für die anrechenbaren Breiten im Einzelfall durch Satzung festgesetzt.

(6) Im Sinne der Absätze 3 und 5 gelten als

1. Anliegerstraßen:

   Straßen, die überwiegend der Erschließung der angrenzenden oder der durch private Zuwegung mit ihnen verbundenen Grundstücke dienen,

2. Haupterschließungsstraßen:

   Straßen, die der Erschließung von Grundstücken und gleichzeitig dem Verkehr innerhalb von Baugebieten oder innerhalb von im Zusammenhang bebauten Ortsteilen dienen, soweit sie nicht Hauptverkehrsstraßen nach Ziffer 3 sind,

3. Hauptverkehrsstraßen:

   Straßen, die dem durchgehenden innerörtlichen Verkehr oder dem überörtlichen Durchgangsverkehr dienen, insbesondere Bundes-, Landes- und Kreisstraßen mit Ausnahme der Strecken, die außerhalb von Baugebieten und von im Zusammenhang bebauten Ortsteilen liegen,

4. Hauptgeschäftsstraßen:

   Straßen, in denen die Frontlänge der Grundstücke mit Ladengeschäften oder Gaststätten im Erdgeschoss überwiegt, soweit es sich nicht um Hauptverkehrsstraßen handelt,

5. Fußgängergeschäftsstraßen:

   Hauptgeschäftsstraßen, die in ihrer gesamten Breite dem Fußgängerverkehr gewidmet sind, auch wenn eine zeitlich begrenzte Nutzung für den Anlieferverkehr möglich ist,

6. verkehrsberuhigte Bereiche:

   Als Mischfläche gestaltete Straßen nach § 42 Abs. 2 i.V.m. Anlage 3, Abschnitt 4 StVO

7. sonstige Fußgängerstraßen:

   Anliegerstraßen und Wohnwege, die in ihrer gesamten Breite dem Fußgängerverkehr dienen, auch wenn eine Nutzung für den Anliegerverkehr mit Kraftfahrzeugen möglich ist.

(7) Die vorstehenden Bestimmungen (Absätze 3 - 6) gelten für öffentliche Plätze und einseitig anbaubare Straßen und Wege entsprechend. Dabei sind die anrechenbaren Breiten für Radwege, Parkstreifen, Grünanlagen und Gehwege nach Absatz 3 nur entlang der bebauten bzw. bebaubaren Grundstücke anzusetzen. Die anrechenbare Breite der Fahrbahn nach Absatz 3 ist bei einseitig anbaubaren Straßen und Wegen mit 2/3 zu berücksichtigen.

(8) Grenzt eine Straße ganz oder in einzelnen Abschnitten mit einer Seite an ein Kern-, Gewerbe- oder Industriegebiet und mit der anderen Seite an ein sonstiges Baugebiet oder an einen im Zusammenhang bebauten Ortsteil und ergeben sich dabei nach Absatz 3 unterschiedliche anrechenbare Breiten, so gilt für die gesamte Straße die größte Breite.

(9) Für Anlagen oder deren Teilanlagen, bei denen die festgesetzten anrechenbaren Breiten oder Anteile der Beitragspflichtigen offensichtlich nicht zutreffen, bestimmt der Rat durch Satzung im Einzelfall die anrechenbaren Breiten und Anteile der Beitragspflichtigen.

§ 5 Verteilung des umlagefähigen Aufwandes

(1) Der nach den §§ 2 - 4 ermittelte Aufwand wird auf die erschlossenen Grundstücke nach deren Flächen verteilt. Dabei wird die unterschiedliche Nutzung der erschlossenen Grundstücke nach Art und Maß berücksichtigt.

(2) Als Grundstücksfläche i.S. des Abs. 1 gilt bei Grundstücken außerhalb des Geltungsbereiches eines Bebauungsplanes, die nicht insgesamt dem Innenbereich zuzuordnen sind,

a) die Fläche zwischen der gemeinsamen Grenze des Grundstücks mit der Anlage und einer im Abstand von ... m dazu verlaufenden Linie. Grundstücksteile, die lediglich die wegemäßige Verbindung zur Anlage herstellen, bleiben bei der Bestimmung der Grundstückstiefe unberücksichtigt.

b) soweit die Grundstücke nicht an die Anlage angrenzen, die Fläche zwischen der Grundstücksgrenze, die der Anlage zugewandt ist und einer im Abstand von ... m dazu verlaufenden Linie.

Überschreitet die tatsächliche Nutzung die Abstände nach Satz 1 Buchstabe a) oder Buchstabe b), so fällt die Linie zusammen mit der hinteren Grenze der tatsächlichen Nutzung.

§ 6 Berücksichtigung des Maßes der Nutzung

(1) Zur Berücksichtigung des unterschiedlichen Maßes der Nutzung wird die Fläche vervielfacht mit

a) 1,0 bei einer Bebaubarkeit mit einem Vollgeschoss,

b) 1,3 bei einer Bebaubarkeit mit zwei Vollgeschossen,

c) 1,5 bei einer Bebaubarkeit mit drei Vollgeschossen,

d) 1,6 bei einer Bebaubarkeit mit vier und fünf Vollgeschossen,

e) 1,7 bei einer Bebaubarkeit mit sechs und mehr Vollgeschossen,

(2) Für Grundstücke innerhalb des Geltungsbereiches eines Bebauungsplanes ergibt sich die Zahl der Vollgeschosse wie folgt:

Ist die Zahl der Vollgeschosse festgesetzt aus der höchstzulässigen Zahl der Vollgeschosse.

Sind nur Baumassenzahlen festgesetzt, gilt als Zahl der Vollgeschosse die Baumassenzahl geteilt durch 3,5, wobei Bruchzahlen auf volle Zahlen auf- oder abgerundet werden.

Ist nur die zulässige Gebäudehöhe festgesetzt, gilt als Zahl der Vollgeschosse die höchstzulässige Höhe geteilt durch ...., wobei Bruchzahlen auf volle Zahlen auf- oder abgerundet werden.

Ist tatsächlich eine höhere als die festgesetzte Zahl der Vollgeschosse vorhanden oder zugelassen, so ist diese zugrunde zu legen; dies gilt entsprechend, wenn die zulässige Baumassenzahl oder die höchstzulässige Gebäudehöhe überschritten werden.

(3) Für Grundstücke außerhalb des Geltungsbereiches eines Bebauungsplanes oder für Grundstücke, für die ein Bebauungsplan die Zahl der Vollgeschosse, die Baumassenzahl oder die Gebäudehöhe nicht festsetzt, sowie für Grundstücke, auf denen eine Bebauung nicht zulässig ist, ergibt sich die Zahl der Vollgeschosse:

a) Bei bebauten Grundstücken aus der Höchstzahl der tatsächlich vorhandenen Vollgeschosse. Ist die Zahl der Vollgeschosse wegen der Besonderheit des Bauwerkes nicht feststellbar, gilt als Zahl der Vollgeschosse die Höhe des Bauwerkes geteilt durch ..., wobei Bruchzahlen auf volle Zahlen auf- oder abgerundet werden.

b) Bei unbebauten, aber bebaubaren Grundstücken aus der Zahl der auf den Grundstücken der näheren Umgebung überwiegend vorhandenen Vollgeschosse.

c) Bei Grundstücken, auf denen keine Bebauung zulässig ist, die aber gewerblich genutzt werden können, werden zwei Vollgeschosse zugrundegelegt.

d) Bei Grundstücken, auf denen nur Garagen oder Stellplätze zulässig oder vorhanden sind, wird ein Vollgeschoss zugrundegelegt.

§ 7 Berücksichtigung der Nutzungsart

Die unterschiedliche Art der Nutzung wird wie folgt berücksichtigt:

(1) Die Grundstücksfläche wird vervielfacht mit

a) 0, x bei landwirtschaftlich genutzten Flächen
b) 0, xx bei forstwirtschaftlich genutzten Flächen.

(2) Die nach §§ 5 und 6 festgelegten Faktoren (oder Verteilungseinheiten) werden

a) um 0,5 erhöht bei Grundstücken in durch Bebauungsplan festgesetzten Kern-, Gewerbe- und Industriegebieten sowie Sondergebieten mit der Nutzungsart: Einkaufszentren und großflächige Handelsbetriebe, Messe, Ausstellung und Kongresse, Hafengebiet;

b) um 0, 5 erhöht bei Grundstücken in Gebieten, in denen ohne Festsetzung durch Bebauungsplan eine Nutzung wie in den unter Buchstabe a) genannten Gebieten vorhanden oder zulässig ist;

c) um 0, 5 erhöht bei Grundstücken außerhalb der unter den Buchstaben a) und b) bezeichneten Gebiete, die gewerblich, industriell oder in ähnlicher Weise genutzt werden (z.B. Grundstücke mit Büro-, Verwaltungs-, Post-, Bahn-, Krankenhaus- und Schulgebäuden), wenn diese Nutzung nach Maßgabe der Geschossflächen überwiegt. Liegt eine derartige Nutzung ohne Bebauung oder zusätzlich zur Bebauung vor, gilt die tatsächlich so genutzte Fläche als Geschossfläche.

d) um 0,5 ermäßigt bei Grundstücken, die in einer der baulichen oder gewerblichen Nutzung vergleichbaren Weise genutzt werden können (z.B. Kirchengrundstücke, Friedhöfe, Sportanlagen, Campingplätze, Freibäder, Dauerkleingärten oder private Grünanlagen),

§ 8
Abschnitte von Anlagen

(1) Für selbständig benutzbare Abschnitte einer Anlage kann der Aufwand selbständig ermittelt und erhoben werden.

(2) Erstreckt sich eine straßenbauliche Maßnahme auf mehrere Straßenabschnitte, für die sich nach § 4 Abs. 2 unterschiedliche anrechenbare Breiten oder unterschiedliche Anteile der Beitragspflichtigen ergeben, so sind die Straßenabschnitte gesondert abzurechnen.

§ 9
Kostenspaltung

Der Beitrag kann selbständig und ohne Einhaltung der Reihenfolge erhoben werden für

1. Grunderwerb,
2. Freilegung,
3. Fahrbahn,
4. Radweg,
5. Gehweg,
6. Parkflächen,
7. Beleuchtung,
8. Oberflächenentwässerung,
9. unselbständige Grünanlagen.

§ 10
Vorausleistungen und Ablösung

(1) Sobald mit der Durchführung der Maßnahme begonnen worden ist, kann die Stadt/Gemeinde Vorausleistungen bis zur Höhe des voraussichtlichen Beitrags erheben.

(2) Der Straßenbaubeitrag kann abgelöst werden. Der Ablösungsbetrag richtet sich nach der voraussichtlichen Höhe des nach Maßgabe dieser Satzung zu ermittelnden Straßenbaubeitrages.

§ 11
Entstehung der Beitragspflicht

(1) Die Beitragspflicht entsteht mit der
   a) endgültigen Herstellung der Anlage
   b) endgültigen Herstellung des Abschnittes gemäß § 8
c) Beendigung der Teilmaßnahme gemäß § 9.

(2) Ist die Maßnahme mit Grunderwerb verbunden, so ist auch Merkmal der endgültigen Herstellung, dass die Grundstücke in das Eigentum der Stadt/Gemeinde übergegangen sind.

§ 12
Beitragspflichtige

(1) Beitragspflichtig ist derjenige, der im Zeitpunkt der Bekanntgabe des Beitragsbescheides Eigentümer des Grundstückes ist. Mehrere Eigentümer eines Grundstückes sind

Gesamtschuldner.

(2) Ist das Grundstück mit einem Erbbaurecht belastet, so tritt an die Stelle des Eigentümers der Erbbauberechtigte.

§ 13
Fälligkeit

Der Beitrag wird einen Monat nach Bekanntgabe des Beitragsbescheides fällig.

§ 14
Entscheidung durch den Bürgermeister

Die Entscheidung über die Abrechnung eines bestimmten Abschnittes einer Anlage sowie über die Durchführung der Kostenspaltung wird dem Bürgermeister übertragen.

§ 15
In-Kraft-Treten

Diese Satzung tritt am ..... in Kraft.

Erläuterungen
zum Muster einer Satzung
über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG
für straßenbauliche Maßnahmen

Allgemeine Vorbemerkungen

Das Muster einer Satzung über die Erhebung von Straßenbaubeiträgen nach § 8 KAG wurde von den Geschäftsstellen des Städte- und Gemeindebundes NRW und des Städtetages NRW in Abstimmung mit dem Innenministerium des Landes zuletzt im August 1992 grundlegend überarbeitet. Es hat sich als Empfehlung für die kommunale Praxis bewährt. Darauf aufbauende kommunale Satzungen wurden vielfach in verwaltungsgerichtlichen Verfahren auf ihre Rechtswirksamkeit hin überprüft und erfuhren keine wesentlichen Beanstandungen. Die Entwicklungen in der straßenbaubeitragsrechtlichen Literatur und Rechtsprechung der vergangenen Jahre wie auch die Beitragsentwicklung in anderen Bundesländern machen allerdings eine Anpassung an die aktuellen Verhältnisse erforderlich.

Eine wesentliche Änderung der Mustersatzung besteht darin, daß bezüglich der Anteilssätze Spannbreiten aufgezeigt werden, die eine durch den Ortsgesetzgeber zu konkretisierende Annäherung an die jeweils vermittelten Vorteile als Ausfluss der hoheitlichen Abgabengerechtigkeit und der kommunalen Haushaltsgrundsätze darstellen. Um dabei gleichzeitig dem Anliegen der beitragspflichtigen Bürger nach einer maßvollen Kostenentwicklung Rechnung zu tragen, wurden im neuen Satzungsmuster Anpassungen zur frühzeitigen Einbindung und Beteiligung der Anlieger/Beitragspflichtigen in Planung und Kalkulation (bspw. durch Straffung der Regelungen zu Einzelsatzungen) sowie zur Ausschöpfung rechtlich möglicher Veranlagungsgebiete (Beispiel: Wirtschaftswege, Anlagen im Außenbereich) und damit einer Verteilung der Kosten auf "möglichst viele Schultern" von Bevorteilten vorgenommen.

Im Vergleich der Bundesländer hat die bisherige Mustersatzung in Nordrhein-Westfalen Vorteilssätze der Anlieger vorgesehen, die eher als Mindestsätze zu verstehen waren, von den Städten und Gemeinden jedoch weitgehend unverändert übernommen wurden.

Bei der Abwägung über das Verhältnis von Gemeindeanteilen und Anliegeranteilen muss zunächst der Grad des durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme der ausgebauten Anlage für die Allgemeinheit gebotenen Vorteils ermittelt werden. Der wirtschaftliche Vorteil der Allgemeinheit (Gemeindeanteil), der mit dem Vorteil der Anlieger korrespondiert, hängt wesentlich von der Verkehrsbedeutung der jeweiligen Straße und ihrer Teileinrichtungen ab. Bei der Festlegung des Gemeindeanteils ist insofern der unterschiedlichen Verkehrsbedeutung der Straßen Rechnung zu tragen.

Des Weiteren sind die allgemeinen Haushaltsgrundsätze des § 75 GO NW zur sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung sowie § 76 Abs. 2 GO NW zu berücksichtigen, wonach die Gemeinden ihre Einnahmen in erster Linie – soweit vertretbar und geboten – aus speziellen Entgelten für die von ihnen erbrachten Leistungen und erst in zweiter Linie aus Steuern zu beschaffen haben. Angesichts der Beitragserhebungspflicht dem Grunde nach kann diese Vorschrift allerdings nur noch Wirkungen für das Verteilungsverhältnis erzeugen. Nach der Rechtsprechung des OVG NW ist den Gemeinden bei der Bestimmung des Vertretbaren und Gebotenen grundsätzlich ein Ermessensspielraum eröffnet. Dabei gilt jedoch die grundsätzliche Verpflichtung zur vollständigen Ausschöpfung der Einnahmequellen im besonderen Maße für diejenigen Gemeinden, die bereits über längere Zeit hinweg ihre Haushaltsrechnungen mit einem Fehlbetrag abgeschlossen haben. Hinter dieser Verpflichtung müssen andere Erwägungen, die ansonsten von einer Abgabenerhebung Abstand nehmen lassen könnten, zurücktreten.

Ein Satzungsmuster hat zur Aufgabe, dem Anwender in der kommunalen Praxis eine durchdachte, rechtlich abgesicherte und möglichst detaillierte Arbeitsgrundlage für die Erstellung der Satzungen vor Ort zu bieten.

Die darin zum Ausdruck kommende Anwendungsempfehlung darf aber nicht dahingehend missverstanden werden, dass das Muster jeder Situation in der kommunalen Praxis gerecht wird und demgemäss unreflektiert im Wortlaut übernehmbar ist. Daher kann es notwendig sein, im Einzelfall eine abweichende Regelung zu treffen, wenn durch eine Maßnahme größere, keine oder geringere Vorteile geboten werden (vgl. § 4 Abs. 9).
Es muss daher stets überprüft werden, ob die Regelungen des Satzungsmusters die örtlichen Verhältnisse einzeln erfassen können. Ist das der Fall, dann bestehen allerdings keinerlei Einwendungen gegen eine wortgetreue Übernahme.
Bewusst offengelassene Punkte, Rahmensetzungen oder alternativ zu verstehende Passagen sind naturgemäß stets den Gegebenheiten vor Ort anzupassen.

Anmerkungen zu einzelnen Bestimmungen des Satzungsmusters

Zu § 1:

Das Satzungsmuster basiert im Unterschied zum bisherigen Muster auf der Anwendung des Anlagenbegriffs nach § 8 KAG. Dies erscheint trotz der rechtstheoretischen und praktischen Unterschiede bei der Anwendung der Anlagenbegriffe im Erschließungsbeitragsrecht und im Straßenbaubeitragsrecht angezeigt, weil sich diese Unterschiede in der Praxis der Rechtsanwendung und auch in der Rechtsprechung immer mehr nivellieren, wie das Urteil des OVG NW vom 5.7.1990 - 2 A 1691/88 - (n.v.) mit seinen klärenden Ausführungen zum Anlagenbegriff nach § 8 KAG NW beweist. Die Verwendung des Anlagenbegriffes erscheint zum einen vorteilsgerechter, weil allen Anliegern, denen durch eine Maßnahme ein Vorteil vermittelt wird, grsl. auch ein Beitrag als Gegenleistung auferlegt wird. Der Erschließungsanlagenbegriff führt dagegen zu entgeltlosen Bereicherungen von Anliegern beispielsweise von öffentlichen Anlagen im Außenbereich oder von Wirtschaftswegen zu Lasten anderer Beitragspflichtiger oder der übrigen Gemeindeeinwohner. Die Abgrenzbarkeit der Anlage nach § 8 KAG wird zudem vielfach einfacher sein, weil sie mittels des gemeindlichen Bauprogramms erfolgt.

Schließlich hilft die Anwendung des Anlagenbegriffs nach § 8 KAG, Verwaltungsaufwand und Fehler im Verwaltungsverfahren zu vermeiden, da beim Erschließungsanlagenbegriff häufig erforderliche Beschlüsse (z.B. Abschnittsbildung, Zusammenfassungsentscheidung) entfallen können.

Selbstverständlich bleibt es jeder Gemeinde selbst überlassen, für welche Fassung sie sich u.a. aufgrund eigener Erfahrungen oder örtlicher Gegebenheiten entscheidet. Entschließt sich der Satzungsgeber zur Verwendung des Erschließungsanlagenbegriffs, so ist dem - abweichend vom Satzungsmuster - bei der Formulierung der nachfolgenden Satzungsvorschriften Rechnung zu tragen; das heißt, es ist dann durchgehend auf Erschließungsanlagen abzustellen. § 1 der Satzung könnte dann folgendermaßen lauten:

Zum Ersatz des Aufwandes für die Herstellung, Erweiterung und Verbesserung von öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen (Erschließungsanlagen) und als Gegenleistung für die dadurch den Eigentümern und Erbbauberechtigten der erschlossenen Grundstücke erwachsenden wirtschaftlichen Vorteile erhebt die Stadt/Gemeinde Beiträge nach Maßgabe dieser Satzung

Die (nochmalige) Herstellung oder Verbesserung von Erschließungsanlagen im Sinne des § 127 Abs. 2 Ziffern 2 bis 5 BauGB oder nicht nach §§ 127 ff BauGB beitragspflichtigen Erschließungsanlagen werden durch das Satzungsmuster nicht erfasst. Die weitere Rechtsentwicklung zur Frage der Berücksichtigung des Entgeltlichkeitsprinzips auch für diese "öffentlichen Einrichtungen und Anlagen" bleibt abzuwarten.

Schließlich soll nicht unerwähnt bleiben, dass bei einem Wechsel des Anlagenbegriffs vom Erschließungsanlagenbegriff zum straßenbaubeitragsrechtlichen Anlagenbegriff Beitragspflichten zur Entstehung gelangen, die wegen einer vor der Satzungsänderung noch nicht erfolgten Abschnittsbildung noch nicht entstanden waren. Der Wechsel des Anlagenbegriffs mit rückwirkender Kraft ist nicht zulässig, vgl. OVG Münster, Urteil vom 17.5.1990 - 2 A 507/88 -.

Zu § 1 Satz 2:

In § 1 wurde ein weiterer Satz eingefügt, der die Wirtschaftswege ausdrücklich erwähnt. Es ist seit OVG NRW, Urt. v. 1. 6. 1977 (II A 1475/75) geklärt, daß Anlagen Gegenstand einer beitragsfähigen Ausbaumaßnahme sein können, die nicht dem öffentlichen Verkehr gewidmet, wohl aber aufgrund öffentlich-rechtlicher Entschließung der Gemeinde bereitgestellt worden sind. Dies ist ausdrücklich für Wirtschaftswege entschieden worden. Allerdings muss die beabsichtigte Einbeziehung von solchen Wegen durch einen entsprechenden Zusatz in der Satzung zum Ausdruck gebracht werden, OVG NRW, Urt. v. 28. 2. 1992 (II A 455/89).

§ 1 Satz 1 der Mustersatzung spricht ausdrücklich nur von öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen als Gegenstand einer beitragsfähigen Maßnahme. Erst in § 4 sind Wirtschaftswege ausdrücklich erwähnt. Daraus könnten Zweifel entstehen, ob die von der Rechtsprechung geforderte ausdrückliche Einbeziehung klar genug formuliert ist. Mit Satz 2 werden diese Zweifel ausgeräumt.

Zu § 2:

Soweit bei Satzungserlass absehbar ist, dass "gemeinsame Geh- und Radwege" ausgebaut und refinanziert werden müssen, empfiehlt sich deren Erwähnung in § 2 Abs. 1 Ziffer 4 unter der Voraussetzung, dass zugleich die Anteile der Beitragspflichtigen und anrechenbaren Breiten in § 4 Abs. 3 bestimmt werden.

Zu § 3:

Das Satzungsmuster stellt ab auf die Aufwandsermittlung nach tatsächlichen Aufwendungen. Statt dessen kann der Aufwand auch nach Einheitssätzen ermittelt werden (§ 8 Abs. 4 Satz 2 KAG); die Einheitssätze sind in der Satzung festzulegen.

Bisherige praktische Erfahrungen lassen dies jedoch nicht als empfehlenswert erscheinen, zumal die zur Anwendung kommenden Einheitssätze möglichst nahe an die tatsächlichen Kosten herankommen müssen. Denn bei der Ermittlung des beitragsfähigen Aufwandes nach Einheitssätzen sind diejenigen Einheitssätze heranzuziehen, die im Zeitpunkt des Abschlusses der Herstellungsarbeiten für die Erschließungsanlage Gültigkeit haben. Dies hat zur Konsequenz, dass die Einheitssätze regelmäßig - sinnvollerweise jährlich - zu überprüfen und erforderlichenfalls durch Satzung neu festzusetzen sind. Die Ermittlung nach Einheitssätzen hat in Nordrhein-Westfalen keine praktische Relevanz erlangt.

Zu § 4 Abs. 3:

Das Muster empfiehlt - anders als in der bisherigen Mustersatzung - keinen konkreten Anteilssatz, der von den Kommunen in der Vergangenheit häufig ohne Anpassung auf die eigenen Verhältnisse übernommen worden war. Es ist vielmehr erforderlich, aus dem im Muster gegebenen Rahmen einen konkreten, auf die örtlichen Verhältnisse abgestimmten Anteilssatz zu bemessen. Die Angabe einer Spanne oder eines Mindestsatzes ist in der gemeindlichen Ausbaubeitragsatzung wegen mangelnder Bestimmtheit unzulässig, weil alle Modifikationen in der Satzung selbst geregelt sein müssen und nicht der Entscheidung der Gemeinde außerhalb einer Satzung überlassen bleiben dürfen (OVG Lüneburg, Urteil vom 23.1.1976 - VI A 78/75 -).

Ein Anliegeranteil für Anliegerstraßen von (nur) bis zu 60 % dürfte den örtlichen Verhältnissen ausschließlich in besonders gelagerten Einzelfällen gerecht werden und bedarf einer besonderen Begründung. Im Regelfall ist davon auszugehen, dass der Anliegeranteil in Anliegerstraßen deutlich über 50 % liegt.

Wird im Einzelfall der durch eine beitragsfähige Maßnahme vermittelte Vorteil des Anliegers bzw. der Allgemeinheit nach Einschätzung der Gemeinde durch den Anliegeranteil in der Beitragssatzung nicht korrekt abgebildet, so besteht die Möglichkeit, über § 4 Abs. 9 eine Einzelfallregelung vorzunehmen.

Die Formulierung der Vorgängersatzung "in sonstigen Baugebieten und innerhalb im Zusammenhang bebauter Ortsteile" wurde durch die Neuformulierung "im übrigen" ersetzt, weil das Satzungsmuster die Einbeziehung von Außenbereichsgrundstücken ermöglichen will.

Die anrechenbaren Breiten für Parkstreifen in Anliegerstraßen und Haupterschließungsstraßen wurden auf 5 m angehoben, vgl. § 4 Abs. 3 Ziffern 1 und 2 lit. c), um auch Schräg- oder Senkrechtparkstreifen erfassen zu können.

Für Radwege mit Zweirichtungsverkehr reichte die bisherige Höchstbreite von 1,75 m nicht aus. Nach der Neufassung des § 2 Straßenverkehrsordnung (StVO) zum 1.10.1998 und den dazu vom Bundesministerium für Verkehr erlassenen Verwaltungsvorschriften sollen baulich angelegte Radwege für den Einrichtungsverkehr möglichst eine Breite von 2,00 m, für den Zweirichtungsverkehr möglichst eine Breite von 2,40 m haben. Die EAE 95 empfehlen für Radwege mit Einrichtungsverkehr eine Breite von 1,00 bis 1,60 m + 0,75 Sicherheitsabstand, bei Zweirichtungsverkehr 1,60 m + 0,40 m Sicherheitsabstand.

Auch für nicht straßenrechtlich öffentliche Verkehrsanlagen, die aufgrund öffentlich rechtlicher Entschließung der Gemeinde bereitgestellt worden sind, können Beiträge erhoben werden, da sie jedenfalls öffentliche Anlagen im Sinne der straßenbaubeitragsrechtlichen Vorschriften sind. Dies gilt insbesondere für die Wirtschaftswege (vgl. OVG Münster, Urteil vom 1.6.1977 - II A 1475/75 -). Der mögliche hohe Anliegeranteil in der Mustersatzung rechtfertigt sich daraus, dass derartige Wege als sog. Interessentenwege vorrangig dem landwirtschaftlichen Verkehr dienen.

Eine einheitliche, allgemein gültige Definition der Wirtschaftswege ist nicht möglich. Auch die Rechtsgrundlagen für Wirtschaftswege sind vielfältig. Flurbereinigungspläne nach dem Flurbereinigungsgesetz können beispielsweise folgende Formulierungen zur Zweckbestimmung enthalten:

"Die Wege dürfen nur zur Bewirtschaftung der anliegenden Flächen und als Zufahrt zu Wohn- und Betriebsgebäuden genutzt werden." Dann ist ein hoher Anliegeranteil unproblematisch.

Die Praxis zeigt, daß es auch Wirtschaftswege gibt, die den anliegenden Grundstücken zur Erschließung dienen und die gleichzeitig als Verbindungsstraße innerhalb des Außenbereichs dienen. Schließlich gibt es auch Wirtschaftswege, die sowohl die beiden genannten Funktionen erfüllen, die aber darüber hinaus noch eine besondere Funktion haben. Sie sind Schulbusstrecken oder in das örtliche oder überörtliche Radwegenetz eingebunden, oder sie haben wegen ihrer Anbindung an qualifizierte Straßen Schleichwegefunktion. Hier ist zwar grundsätzlich zu überlegen, ob diese Wege rechtlich einwandfrei kategorisiert sind. Wenn ihnen derart weitreichende Verkehrsfunktion zukommt, handelt es sich offensichtlich nicht mehr um Wirtschaftswege nach der Vorstellung von Rechtsvorschriften und Gerichtsurteilen, sondern vielmehr um Gemeindestraßen nach § 3 Abs. 4 StrWG NRW mit der Folge der Auflösung der Zweckbindung als Wirtschaftsweg und Widmung nach § 6 StrWG NRW.

Vielfach wird dies aber in der Praxis als nicht gangbar eingeschätzt, nicht zuletzt wegen aufwändiger Verfahren, die damit einhergehen können. Beläßt die Gemeinde derartige Anlagen im Wirtschaftswegerecht, so kann sich eine Aufwandsverteilung durch Bildung zweier Kategorien als zweckmäßig erweisen:

- Anliegerwirtschaftsweg, der überwiegend der Erschließung der angrenzenden oder der durch private Zuwegung damit verbundenen Grundstücke dient - Anteil bis 80 %.
- Hauptwirtschaftsweg, der neben der Erschließung von Grundstücken auch dem Verkehr innerhalb des Außenbereichs dient - Anteil bis 60 %.

Je nach Kategorisierung der Wirtschaftswege liegen die anrechenbaren Breiten zwischen ca. 3,00 m bis 6,00 m.

Zu § 4 Abs. 4:

Die in § 4 Abs. 3 Ziffern 1 bis 4 genannten Teilanlagen können an einer bestimmten Stelle durchaus breiter sein, als es den Höchstmaßen des Abs. 3 entspricht, wenn sie zum Ausgleich dafür an anderer Stelle schmaler sind. Die Breiten sind demnach Durchschnittsbreiten, die dann nicht überschritten sind, wenn bei Teilung der Fläche der Teilanlage durch deren Länge die rechnerisch gefundene Maßzahl nicht größer ist als die satzungsgemäße Breite.

Eine Satzungsregelung, die die anrechenbare Breite für Teilanlagen beschränkt, ohne auf die durchschnittliche Breite abzustellen, hat zur Folge, dass alle Flächen der Anlage nicht angesetzt werden können, die diese Breite überschreiten. Zur Ermittlung der Kosten für Flächen, die wegen Überschreitung der anrechenbaren Breite abzusetzen sind vgl. OVG Münster, Urteil vom 15.11.1991 - II A 222/90 -.

Zu § 4 Abs. 5:

Der Rechtsprechung des OVG Münster folgend, wurde in Abs. 5 festgelegt, dass für Fußgängergeschäftsstraßen, verkehrsberuhigte Bereiche und sonstige Fußgängerstraßen die Anteile der Beitragspflichtigen sowie die anrechenbaren Breiten im Einzelfall durch Satzung festgelegt werden.

Diese Regelung entspricht dem Gebot, die den Eigentümern der durch diese beitragspflichtigen Erschließungsanlagen zukommenden wirtschaftlichen Vorteile anhand der im Einzelfall vorliegenden besonderen Situation zu ermitteln (vgl. OVG Münster, Urteil vom 26.10.1987 - 2 A 490/86 -).

Zu § 4 Abs. 6:

Zur Kennzeichnung der Straßenarten bedarf es der Funktionsbeschreibungen in § 4 Abs. 6. Auch für die Straßenarten, die letztlich über Einzelsatzungen abzurechnen sind, macht eine Definition in der Regelsatzung Sinn.

Zu § 4 Abs. 6 Ziff. 1:

Wird der Rahmen der Anliegerbeteiligung an der Aufwandsverteilung nach oben hin voll oder nahezu vollständig ausgeschöpft, kann die Einhaltung des Vorteilsprinzips in Einzelfällen wegen des Wortlauts (... überwiegend ...) zur Rechtswidrigkeit des Beitragsbescheids führen. Aus Gründen der Rechtssicherheit ist hier zu erwägen, das Wort "überwiegend" zu streichen oder eine Formulierung wie "ganz überwiegend" oder "nahezu ausschließlich" zu verwenden.

Zu § 4 Abs. 6 Ziff. 2:

Die Formulierung "gleichzeitig" meint lediglich "auch", neben der Erschließungsfunktion kommt der Straßen also auch Verkehrsfunktion zu. "Gleichzeitig" wird aber teilweise wie "gleichartig" oder "in gleichem Maße" ausgelegt. Diese Auslegung führt dazu, daß eine Ausschöpfung des Verteilungsrahmens (also bspw. bis 60 % Anliegeranteil für die Fahrbahnen) als vorteilswidrig angesehen werden könnte, weil eine Haupterschließungsstraße danach nur eine solche ist, die in gleichem Maße dem Anlieger- wie dem Durchgangsverkehr dient.

Bei völliger Ausschöpfung des Verteilungsrahmens im Satzungsmuster ist aus Gründen der Rechtssicherheit und Klarheit zu erwägen, zusätzlich an dieser Stelle eine Verdeutlichung einzufügen, etwa dergestalt: statt "gleichzeitig" "auch", "neben der Erschließung von Grundstücken auch dem Verkehr innerhalb ... dienen" oder "daneben auch".

Eine rechtssichere Lösung dürfte sich auch durch einfache Streichung des Wortes "überwiegend" in § 4 Abs. 6 Ziff. 1 ergeben, wobei § 4 Abs. 6 Ziff. 2 unverändert bleibt. Eine Anliegerstraße ist danach eine Straße, die der Erschließung der angrenzenden ... Grundstücke dient. Geringer Durchgangsverkehr ist in einer solchen Straße schon wegen der Widmung und des damit eröffneten Gemeingebrauchs hinzunehmen, die Straße dient ihm aber nicht, und er spielt eine zu vernachlässigende Rolle. In Zusammenschau mit dieser Formulierung wird Ziff. 2 dann nur noch so auszulegen sein, daß die Haupterschließungsstraße neben der (vorrangigen) Erschließungsfunktion, die sich bereits aus der Bezeichnung ergibt, auch eine (untergeordnete) Verkehrsfunktion innerhalb von Baugebieten etc. übernimmt, wobei die letztgenannte Funktion nicht gleichrangig sein muß.

Im Normalfall wird die Einordnung einer beitragsfähigen Anlage in dieses System unproblematisch sein, weil ein Abweichen des beitragsmäßig errechneten Vorteils vom tatsächlich vermittelten Vorteil innerhalb eines Rahmen von wenigen Prozentpunkten rechtlich nicht zu beanstanden ist. Der tatsächliche Vorteil läßt sich nicht auf den Prozentpunkt genau ermitteln. Der theoretische Extremfall der Abweichung beträgt 10 v. H. und wäre dann per Einzelfallsatzung lösbar. Er wird in der Praxis kaum vorkommen, weil in der Regel bei Unsicherheiten über den Anliegervorteil die Anlage in die Kategorie eingeordnet wird, die den geringeren Anlieger-Anteil vorsieht.

Zu § 4 Abs. 7:

§ 4 Abs. 7 enthält eine Regelung für Plätze und einseitig anbaubare Straßen und Wege, die der besonderen Vorteilssituation Rechnung trägt und den Erlass von Einzelsatzungen erübrigt.

Eine der einseitigen Anbausituation Rechnung tragende Satzungsbestimmung ist nach der Rechtsprechung des OVG Münster erforderlich, wenn nach den Tatbestandsregelungen der Satzung nur die baulich oder gewerblich nutzbaren Grundstücke, nicht aber auch die (auf der anderen Straßenseite gelegenen) land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen der Beitragspflicht unterliegen oder ausgedehnte andere Anlagen zu einer gegenüber dem Regelfall zweiseitiger Bebauung

atypischen Situation führen (vgl. OVG Münster, Urteil vom 28.6.1982 - 2 A 732/80 - und vom 18.10.1989 - 2 A 303/87 -).

Der "normale" Anwendungsfall dieser Regelung mit der Aufnahme einer detaillierten Verteilungsregelung für baulich/gewerblich genutzte auf der einen Seite und landwirtschaftliche Flächen auf der anderen Seite in das Satzungsmuster entfallen. Dennoch sind Fälle denkbar, in denen es - insbesondere aufgrund topographischer Gegebenheiten - zu einseitigen Anbaubarkeiten kommt.

Zu § 4 Abs. 9:

Zu den Anlagen, für die der Erlass von Einzelsatzungen unumgänglich ist, gehören Plätze i.S.v. § 1, Fußgängerzonen etc., weil der Umfang des beitragsfähigen Aufwandes, die Anteile der Beitragspflichtigen und anrechenbaren Breiten aus den Vorschriften der §§ 2 und 4 nicht entnommen werden können. Eine generelle hinreichend eindeutige Festlegung der Abgabentatbestände ist nicht möglich.

Zu §§ 5 - 7:

Die Einbezugnahme der Außenbereichsgrundstücke erfordert eine differenzierte Verteilungsregelung für diese Fälle. Ohne eine an den vermittelten Vorteilen ausgerichtete Rechtsgrundlage ist eine Veranlagung für diese Grundstücke unzulässig. Dies dürfte vielfach auch in der Praxis zu Problemen bei der Beitragserhebung führen. Eine große Anzahl der Mitgliedskommunen ist in der Vergangenheit bereits den Empfehlungen der Rechtsprechung gefolgt und hat ihren Beitragssatzungen den Anlagenbegriff nach § 8 KAG zugrundegelegt. Eine Heranziehung von Grundstücken im Außenbereich wäre sodann grundsätzlich möglich gewesen, scheiterte aber an einer satzungsmäßigen Verteilungsregelung.

Mit der neuen Mustersatzung wird - wie oben eingehend dargestellt - angestrebt, Beitragsgerechtigkeit und Bürgerfreundlichkeit dadurch zu erreichen, daß die für eine Verbesserungs- oder Erneuerungsmaßnahme entstehenden Kosten auf möglichst viele bevorteilte Schultern verteilt werden, damit die Belastung für den Einzelnen in einem erträglichen Rahmen bleibt.

Aus Gründen der Transparenz und Handhabbarkeit wurde der ehemalige § 5 des Satzungsmusters aufgeteilt in einen "allgemeinen Teil" (§ 5 neu), der zudem die vom Verband als zweckmäßig angesehene Tiefenbegrenzungsregelung enthält, und zwei weitere Paragrafen, nämlich § 6, der erstmals in sich abgeschlossen und ausschließlich das Maß der Nutzung regelt, sowie § 7, der die Berücksichtigung der Nutzungsart ordnet.

Zu § 5:

Der Erschließungsbegriff steht im direkten Zusammenhang mit dem in § 1 der kommunalen Satzung gewählten Anlagenbegriff. Das Satzungsmuster geht jetzt vom Anlagenbegriff nach § 8 KAG aus. Erschlossen sein können danach auch Grundstücke im Außenbereich (OVG NRW, Bs. v. 12. 5. 1995 - 15 B 550/95 -). Beiträge werden von den Grundstückseigentümern erhoben dafür, daß ihnen durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Straße wirtschaftliche Vorteile geboten werden. Es muß eine vorteilsrelevante Inanspruchnahmemöglichkeit bestehen, also eine solche, die den Gebrauchswert des Grundstücks steigert. Eine solche besteht grsl., wenn an die Grundstücksgrenze herangefahren und das Grundstück von dort - unbeschadet eines eventuell dazwischen liegenden Gehwegs, Radweges oder Seitenstreifens - ohne weiteres betreten werden kann (Schneider, in: Hamacher/Lenz/Queitsch/Schneider/Stein/Thomas, KAG, Kommentar, § 8, Rn. 7).

Die Neuregelung geht von einem einheitlichen Begriff der Grundstücksfläche aus.
Eine Differenzierung der Grundstückflächen, wie sie in den vorherigen Fassungen der Mustersatzung (nach der Nutzbarkeit) vorgenommen wurde, wird insbesondere nach Einbeziehung der landwirtschaftlichen und sonstwie genutzten Flächen nicht mehr vorgenommen. Schon zuvor hatte die

Beschränkung auf die Fläche, die baulich, gewerblich oder in vergleichbarer Weise genutzt werden kann, kaum praktische Bedeutung und war eher deklaratorisch zu verstehen. Vielmehr führte die Formulierung zu Mißverständnissen bei Beitragspflichtigen, Ratsmitgliedern und Verwaltungsmitarbeitern, weil häufig fälschlicherweise die nutzbare Fläche mit der überbaubaren Grundstücksfläche gem. § 23 BauNVO verwechselt wurde.

Aus diesem Grund wurde auch davon abgesehen, den Flächenbegriff anderweitig näher zu bestimmen, beispielsweise als "tatsächliche Fläche" o. ä. Dieser Begriff ist in der einschlägigen Gesetzgebung nicht belegt, insbesondere findet er sich nicht in der BauNVO. § 19 BauNVO, der sich zur Ermittlung der Grundfläche verhält, spricht nur von der "tatsächlichen Straßengrenze". Auch und gerade in § 23 - Überbaubare Grundstücksfläche - findet sich der Begriff "tatsächliche Fläche" nicht. Die Mustersatzung würde damit einen neuen Rechtsbegriff einführen, der erneut der Auslegung bedürfte und zu neuen Streitfällen führen könnte.

Demgegenüber ist der Begriff der "Fläche" ausreichend bestimmt. Die Fläche des Grundstücks im Ausbaubeitragsrecht bezeichnet den Teil der Erdoberfläche in seiner gesamten Ausdehnung, der dem erschlossenen Grundstück entspricht. Ausgenommen sind lediglich - wie bisher - die Bereiche, für die beispielsweise wegen entgegenstehender Festsetzung im Bebauungsplan keine Erschließungsfunktion durch die Verkehrsanlage entstehen kann.

Mit der Aufnahme der landwirtschaftlichen Flächen hätte die Differenzierung nach dem Gleichheitsgebot nicht zu rechtfertigende Rechtsfolgen gebracht. Der reine Flächenmaßstab ist für an Wirtschaftswege grenzende landwirtschaftlich (u. ä.) genutzte Grundstücke im allgemeinen ein geeigneter Maßstab (OVG NRW, Urt. v. 1. Juni 1977 - II A 1475/75), wurde deshalb für die Mustersatzung zugrunde gelegt.

Das Satzungsmuster verzichtet auf eine Regelung für "mehrfach" erschlossene Grundstücke, die anders als im Erschließungsbeitragsrecht in der dort üblichen undifferenzierten Form nicht zulässig ist. Im Straßenbaubeitragsrecht kann eine Ermäßigungsregelung mit dem Ziel der Umverteilung der ausfallenden Beitragsanteile auf die übrigen Beitragspflichtigen nur vorgesehen werden, wenn die ausgebaute Straße einen Ausstattungszustand erhält, über den die andere Straße schon verfügt, also gewissermaßen nur bei einem angleichenden Ausbau (Schneider, a. a. O., Rn. 48; OVG NRW, Urt. v. 21. 4. 1975 - II A 769/72 -).

Wird eine Ermäßigungsregelung für erforderlich gehalten, muss ihre Anwendung konditionell an die Erfüllung der vorstehend aufgezeigten Voraussetzungen geknüpft werden. Dabei ist es sinnvoll, eine Reduzierung des Flächenansatzes für jede Teileinrichtung gesondert vorzunehmen.

Zu § 5 Abs. 2:

Eine Tiefenbegrenzung ist dann gerechtfertigt, wenn sich die Ausnutzbarkeit der Grundstücke erfahrungsgemäß und typischerweise auf eine metrisch festlegbare Tiefe beschränkt (Schneider, a. a. O., Rn. 10). Eine satzungsrechtliche Tiefenbegrenzungsregelung ist im Straßenbaubeitragsrecht nach dem Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen auch für Grundstücke im unbeplanten Innenbereich anwendbar, nicht lediglich für Grundstücke in Ortsrandlage, die in den Außenbereich übergehen. Dies hat das OVG NRW (Urt. v. 30.10.2001 - 15 A 5184/99 -) entschieden.

Die Kommune hatte in ihrer Straßenbaubeitragssatzung geregelt, daß als Grundstücksfläche die tatsächliche Grundstücksfläche bis zu einer Tiefe von 50 m von der Anlage gilt, wenn ein Bebauungsplan nicht besteht. Diese Vorschrift ist nach Auffassung des OVG zulässig. Zwar soll nach jüngerer Rechtsprechung zum Beitragsrecht anderer Bundesländer eine Tiefenbegrenzungsregelung für Grundstücke, die vollständig im Innenbereich liegen, nicht anwendbar sein. Die Vorschrift gelte für Grundstücke in Ortsrandlage, die in den Außenbereich übergingen. Solche Grundstücke dürften nicht mit Grundstücken im Innenbereich, die vollständig Baulandqualität aufwiesen,

gleichbehandelt werden (u.a. Nds. OVG, Beschl. v. 19.1.1999, NVwZ-RR 2000, S. 249 f.; zustimmend Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 6. Auflage, § 35, Rdnr. 32).

Das OVG NRW teilt diese Auffassung nicht. Eine Tiefenbegrenzungsregelung habe nicht die Funktion, typisierend den Außenbereich vom Innenbereich zu scheiden. Das sei schon deshalb nicht der Fall, weil der Bebauungszusammenhang gem. § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB regelmäßig am letzten Baukörper ende. Der letzte Baukörper liege aber in der Regel vor der üblichen satzungsrechtlichen Tiefenbegrenzung von 30 bis 50 m, die sich nicht am Ende der Bebauung, sondern an der Größe eines erfahrungsgemäß und typischerweise in bestimmter Tiefe ausgenutzten Grundstücks im Gemeindegebiet orientiert. Die Tiefenbegrenzung habe vielmehr die Funktion, generalisierend die Grenze der räumlichen Erschließungswirkung der abzurechnenden Anlage festzulegen. Die Regelung beruhe auf dem Umstand, daß die bauliche Ausnutzbarkeit des Grundstücks ab einer bestimmten Grundstückstiefe nicht mehr in erheblicher Weise steigt. Auch wenn ein Grundstück im unbeplanten Innenbereich liege, heiße dies nicht, daß ein tiefes Grundstück immer auch tiefer baulich ausgenutzt werden könne. Maßgebend sei vielmehr, ob sich die beabsichtigte Bebauung in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt (§ 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB).

Eine unzulässige Ungleichbehandlung der Grundstücke im unbeplanten Innenbereich im Verhältnis zu beplanten Grundstücken, bei denen für eine Tiefenbegrenzung kein Raum ist, liege nicht vor. In beplanten Gebieten orientiere sich nämlich die bauliche Ausnutzbarkeit auch besonders tiefer Grundstücke nicht an der vorhandenen Umgebungsbebauung, sondern an der konkreten Planung. Diese könne im Einzelfall eine bauliche Ausnutzbarkeit auch in großer Tiefe oder aber eine anzulegende Erschließungsanlage vorsehen, die die hintere Fläche erschließt. Diese Unterschiede zwischen Grundstücken im unbeplanten Innenbereich und solchen in beplanten Gebieten rechtfertigten es, die beiden Grundstückstypen hinsichtlich der Anwendbarkeit einer Tiefenbegrenzungsregelung unterschiedlich zu behandeln. Soweit keine besonderen satzungsrechtlichen Regelungen über die Art der Festlegung der Tiefenbegrenzung vorlägen, sondern nur von einer Grundstücksfläche "bis zu einer Tiefe von 50 m von der Anlage" die Rede sei, sei die Begrenzung in der Weise vorzunehmen, daß die Grenze zwischen Grundstück und Straße um die satzungsrechtlich maßgebliche Tiefe parallel zu verschieben und ggf. bis zu den seitlichen Grenzen des Grundstücks zu verlängern sei. Dieses Urteil respektiert und gewährleistet den relativ weiten Ermessensspielraum des kommunalen Satzungsgebers.

Die Mustersatzung beschränkt demgegenüber die Tiefenbegrenzungsregelung auf Grundstücke außerhalb des Geltungsbereichs eines Bebauungsplans, die nicht insgesamt dem Innenbereich zuzuordnen sind, folgt also der von Prof. Driehaus und verschiedenen Obergerichten anderer Bundesländer vorgeschlagenen Lösung. Diese Lösung steht nicht im Widerspruch zu der Rechtsprechung des OVG NRW. Das OVG NRW folgt lediglich nicht der Rechtsauffassung, wonach allein Grundstücke, die vom unbeplanten Innenbereich in den Außenbereich auslaufen, einer Tiefenbegrenzungsregelung zugänglich sind. Eine Differenzierung zwischen Grundstücken, die vollständig im Innenbereich liegen, und Grundstücken, die in den Außenbereich ragen, rechtfertigt sich daraus, daß die Eigentümer erstgenannter Grundstücke grundsätzlich auch einen gesetzlichen Anspruch auf bauliche Nutzung im hinteren Bereich ihrer Grundstücke haben, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen, wenn sich also die Bauvorhaben einfügen und keine bodenrechtlich beachtliche Spannungen begründet oder erhöht werden. Hierin liegt gerade der Unterschied zu ähnlich großen Grundstücken, die in den Außenbereich ragen.

Beide Lösungsansätze sind vom ortsgesetzgeberischen Ermessen umfaßt und rechtlich zulässig.

Eine Tiefenbegrenzung kann auch so gefaßt werden, daß sie auch Außenbereichsgrundstücke trifft. In den meisten Satzungen gibt schon bisher der Wortlaut für eine Beschränkung auf im Innenbereich liegende Grundstücke nichts her. Auch der Sinn und Zweck einer Tiefenbegrenzung, die räumliche Erschließungswirkung einer Anlage für das Grundstück zu bestimmen, greift für Außenbereichsgrundstücke ein (OVG NRW, Urt. v. 4 12. 2001 - 15 A 5566/99, Mitt. StGB NRW 2002, lfd. Nr. 119)

Eine Tiefenbegrenzung kommt grundsätzlich nicht in Betracht für Grundstücke, die in der ganzen Fläche einheitlich genutzt werden, wie z.B. Sportplätze (OVG Münster, Urteil vom 22.3.1990 - II A 2683/87 -). Bei solchen Grundstücken erstreckt sich nämlich der wirtschaftliche Vorteil auf das Grundstück in seiner gesamten Tiefe.

Zu § 6 Abs. 1:

Die Beitragsbelastung der einzelnen Grundstücke im Abrechnungsgebiet muss nicht in demselben Verhältnis stehen, in dem sich deren bauliche oder sonstige Nutzbarkeit zueinander verhalten. Es genügt eine Verteilungsregelung, die erhebliche, hinreichend abgrenzbare Unterschiede der baulichen oder sonstigen Nutzung in typischen Fallgruppen nach dem Maß dieser Nutzung angemessen vorteilsgerecht und zugleich in der Weise erfaßt, dass das Heranziehungsverfahren praktikabel und überschaubar bleibt.

Zu § 6 Abs. 2 und 3:

Es bedarf einer Umrechnungsformel, wenn ein auf der Grundlage der Neufassung der BauNVO ergangener Bebauungsplan nur die Höhe der baulichen Anlagen festsetzt. Sie muss sich an der durchschnittlichen Höhe der Vollgeschosse im Gemeindegebiet orientieren (vgl. Driehaus, a.a.O., Rdnr. 456 a).

Zu § 6 Abs. 3

Die Neuregelung bezweckt, bebaute Außenbereichsgrundstücke wie bebaute Grundstücke im unbeplanten Innenbereich zu behandeln, weil ihnen ausbaubeitragsrechtlich ein vergleichbarer Vorteil durch die Maßnahmen vermittelt wird. Einer im Außenbereich gelegenen Hofstelle mit bestandsgeschützter Wohnbebauung kommen als Folge der Verbesserung einer Straße im wesentlichen dieselben gesicherten wirtschaftlichen Vorteile zugute wie Wohnbaugrundstücken im Innenbereich (OVG NRW, Urt. v. 19.1.1998, - 15 A 2989/95 - erstmalige Herstellung von Radwegen).Die Anwendung der Maßfaktoren führt zu einer Differenzierung untereinander und stellt zudem eine differenzierte Heranziehung im Verhältnis auch zu den landwirtschaftlich und ähnlich genutzten Flächen sicher. Aus diesem Grund wurde auch darauf verzichtet, zusätzlich eine Differenzierung für Anlagen vorzunehmen, die sowohl Grundstücke im Innen- wie auch im Aussenbereich erschließen.

Eine "Vorverteilung" oder eine ähnliche Differenzierung mag unter der Ägide des Erschließungsanlagenbegriffs erforderlich sein. Die Vorteile, die ein beispielsweise eingeschossig baulich genutztes Grundstück im Innenbereich von einer Anlage erfährt, unterscheiden sich nur unwesentlich von denen, die die Anlage einem vergleichbar genutzten Grundstück im Außenbereich vermittelt. "Vorverteilung" und ähnliche Differenzierungen sind dann nachvollziehbar, wenn die Satzung keine ausreichende Verteilungsregelung vorsieht, die Inanspruchnahmemöglichkeit der Anlage schon vom Ansatz her den Grundstücken einer Straßenseite deshalb mehr Vorteile bietet als den Grundstücken der gegenüber liegenden Straßenseite, weil der Umfang der für die Vorteilsbemessung maßgeblichen, zu erwartenden Insanspruchnahme der ausgebauten Anlage von diesen Grundstücken aus erfahrungsgemäß derart unterschiedlich ist, daß dieser Unterschiedlichkeit allein durch den Verteilungsmaßstab nicht mehr sachgerecht Rechnung getragen werden kann.

Mit der Neuregelung geht die Mustersatzung bewußt davon aus, daß Anlagen abgerechnet werden sollen, die auch Grundstücke allein im Außenbereich sowie Grundstücke im Innenbereich wie im Außenbereich erschließen.

Zu § 6 Abs 3 lit b):

Das Abstellen auf die in der näheren Umgebung überwiegend vorhandene Bebauung ist sachgerecht. Demgegenüber begegnet ein "nachbarschafts"-bezogener Maßstab rechtlichen Bedenken, wenn ein Baugebiet - etwa ein Gewerbegebiet - in einem bislang mehr oder weniger unbebauten Bereich ausgewiesen wird (vgl. OVG Münster, B. v. 25.8.1989 - III B 1418/88 -).

Zu § 6 Abs. 3 lit. c):

Die Fiktion des Nutzungsmaßes ist im Regelfall erforderlich. Es genügt eine Regelung, die zu einer Beitragsbelastung führt, welche der einer eingeschossigen Wohnbebauung entspricht (vgl. Driehaus, a.a.O., Rdnr. 458).

Zu § 7:

Die Nutzungsart wird zum einen in bezug auf die Fläche, zum anderen unter Zugrundelegung der Maßfaktoren berücksichtigt. Die zuvor eher unsystematisch im überkommenen § 5 untergebrachten Einzelregelungen sind jetzt hier neu geordnet. Die ehemalige 0,5-Regelung für Grundstücke, die weder baulich noch gewerblich genutzt werden können, ist durch die nun erfolgte stärkere Differenzierung überflüssig geworden und daher entfallen.

Zu § 7 Abs. 1):

Die Neuregelung schlägt eine differenzierte Bewertung der im Außenbereich typischerweise vorkommenden Flächen vor. Sie gibt bewußt keine konkreten Faktoren vor. Dies ist in einer Mustersatzung generell für das ganze Land nicht möglich oder zulässig. Vielmehr muß jede Gemeinde hier ihre Entscheidungsprärogative unter Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse vor Ort , ausgerichtet am Vorteilsprinzip, ausüben. Dies wird gerade auch durch die obigen Erläuterungen (zu § 6) deutlich. Wenn mit Hilfe der neuen Satzung auch und gerade Grundstückserschließungssituationen im Innen- wie im Außenbereich erfaßt werden sollen, so muß von Ort zu Ort ein lokal situationsgerechtes Verteilungsverhältnis gefunden werden. Es kann in Einzelfällen - z. B. wenn vornehmlich bebaute Innenbereichsgrundstücke und unbebaute Außenbereichsgrundstücke durch eine Anlage erschlossen werden - der Gebrauchswert der letzteren, wenn überhaupt, nur so gering erhöht werden, dass sich die Frage stellt, ob der Satzungsgeber wegen der qualitativ unterschiedlichen Vorteilssituation von jeglicher Einbeziehung dieser Grundstücke in die Verteilung absehen darf. Jedenfalls ist dies bei der nachmaligen Herstellung der Strassenentwässerung der Fall (OVG NRW, Bs. v. 02.09.1998 - 15 A 7653/95 -).

Zu § 7 Abs. 2 lit. a):

Die Notwendigkeit der Ausdehnung des gebietsbezogenen Artzuschlags auf Sondergebiete mit den Nutzungsarten: Einkaufszentren, großflächige Handelsbetriebe, Messe, Ausstellung und Kongresse, Hafengebiet ist anhand der jeweiligen örtlichen Situation zu prüfen. Eine Regelung dürfte geboten sein, wenn solche Gebiete im Gemeindegebiet bereits vorhanden sind oder deren Ausweisung vorgesehen ist.

Der grundstücksbezogene Artzuschlag reicht hier im Hinblick auf unbebaute, in gleicher Weise nutzbare Grundstücke nicht aus.

Zu § 7 Abs. 2 lit.c):

Die Anwendung des grundstücksbezogenen Artzuschlags für in "ähnlicher" (gleichwertiger) Weise genutzte Grundstücke ist angesichts des Umfangs an Ziel- und Quellverkehr, den solchermaßen genutzte Grundstücke auslösen, geboten, denn der Begriff "Gewerbe" ist in diesem Zusammenhang weiter als im Gewerbe- und Gewerbesteuerrecht zu verstehen (vgl. Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 8, Rdnr. 469, 470).

Zu § 7 Abs. 2 lit. d):

Die Grundstücke werden im Ergebnis wie "halbgeschossig" bebaubare Wohngrundstücke behandelt. Die Festlegung der Grundstücke, die dieser Regelung im einzelnen unterfallen, ist erforderlich (beispielhafte Aufzählung) und kann auch Kirchengrundstücke umfassen.

Zu §§ 8 und 9:

Ein Bedürfnis für eine Regelung der Abschnittsbildung und Kostenspaltung besteht zwar vorrangig, wenn in der Straßenbaubeitragssatzung auf den Erschließungsanlagenbegriff abgestellt wird; die Reglungen sind aber auch bei dem jetzt empfohlenen Anlagenbegriff nach § 8 KAG sinnvoll und zulässig.

Eine Abschnittsbildung ist nach § 8 Abs. 5 KAG nur zulässig, wenn der Abschnitt selbständig in Anspruch genommen werden kann. Der Abschnitt selbst muss eine die gesonderte Abrechnung rechtfertigende Lage und/oder Ausdehnung aufweisen sowie durch örtlich erkennbare Merkmale oder nach rechtlichen Gesichtspunkten abgegrenzt werden. In den Fällen, in denen sich die straßenbauliche Maßnahme auf mehrere Straßenabschnitte erstreckt, für die nach § 4 Abs. 2 unterschiedliche anrechenbare Breiten und Anteile der Beitragspflichtigen gelten, bedarf es keiner Abschnittsbildung, weil die beiden "Abschnitte" unterschiedlichen Verkehrsfunktionen dienen und sie deshalb unterschiedlichen Straßentypen zuzuordnen sind (vgl. Driehaus, a.a.O., Rdnr.111 a). § 8 Abs. 2 des Satzungsmusters hat insoweit nur deklaratorische Bedeutung.

Die Kostenspaltung bezieht sich ausschließlich auf Kosten für endgültig fertiggestellte Teileinrichtungen der Anlage und kann nur angeordnet werden, wenn das jeweilige Bauprogramm noch nicht vollständig erfüllt ist. Die Kosten des Grunderwerbs und der Freilegung können für sich allein nicht im Wege der Kostenspaltung erhoben werden, wenn die übrigen Teileinrichtungen der Anlage noch nicht hergestellt sind.

Zu § 14:

Abschnittsbildung und Kostenspaltung bedürfen einer ausdrücklichen Satzungsermächtigung. Die Entscheidung über Abschnittsbildung und Kostenspaltung ist dann, wenn die Beitragssatzung sie als Möglichkeit vorsieht, kein Akt der Ortsgesetzgebung. Die Anordnung der Abschnittsbildung oder Kostenspaltung ist im Allgemeinen kein Geschäft der laufenden Verwaltung im Sinne von § 28 Abs. 3 GO NW (vgl. OVG Münster, Urteil vom 28.7.1988 - II A 400/87 -).

Das hat zur Folge, dass grundsätzlich ein Ratsbeschluss erforderlich ist. Etwas anderes gilt, wenn die Satzung die Zuständigkeit für die Entscheidung über die Abschnittsbildung oder Kostenspaltung ausdrücklich dem Bürgermeister zuweist. Eine solche Zuweisung bedeutet allerdings nicht, dass dieser die Entscheidung in eigener Person treffen müßte. Es reicht dann auch aus, wenn die Entscheidung von einer insoweit nach den Bestimmungen der Gemeindeordnung vertretungsberechtigten Person gefaßt wird (vgl. OVG Münster, Urteil vom 15.2.1989 - II A 2562/86 - (NWVBl. 1989, 410)). Eine solche Delegation wird jetzt aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung empfohlen, wobei sie insbesondere bei Anwendung des Erschließungsanlagenbegriffs zum Tragen kommen wird.

Quelle: Per Mail zur Verfügung gestellt vom Städte- und Gemeindebund NRW, Referat für Wirtschaft und Verkehr, Ansprechpartnerin: Ehlert, Cora (Tel. 0221/4587-233).

Anhang 5: Haushaltsplan 2019 Gemeinde Morsbach – Investitionsmaßnahme Rhein bis L 94

Haushaltsplan 2019 — **1.54 Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV**

verantwortlich: — **1.54.01 Öffentliche Verkehrsflächen**

Mauelshagen, Johannes

		Investitionsmaßnahmen oberhalb der festgesetzten Wertgrenzen	Ergebnis 2017	Ansatz 2018	Ansatz 2019	Verpflichtungs-ermächtigungen	Planung 2020	Planung 2021	Planung 2022	bisher bereitgestellt (einschl. Sp.2)	Gesamt-einzahlungen / -auszahlungen
		5540040 Deckensanierung Rhein - L94									
1	-	Einzahlungen aus Investitionszuwendungen					-374.000				-374.000
4	-	Einzahlungen aus Beiträgen und ähnlichen Entgelten					-327.000				-327.000
6	**=**	**Summe Einzahlungen**					**-701.000**				**-701.000**
8	-	Auszahlungen für Baumaßnahmen					1.100.000				1.100.000
13	**=**	**Summe Auszahlungen**					**1.100.000**				**1.100.000**
14	**=**	**Saldo: (Einzahlungen ./. Auszahlungen)**					**399.000**				**399.000**

Für die der Fahrbahnerneuerung zwischen der Ortslage Rhein und der L 94 werden im Jahr 2020 Mittel in Höhe von 1.100 T€ veranschlagt.

Weiterhin wird mit Beiträgen in Höhe von 327 T€ sowie Zuwendungen in Höhe von 374 T€ gerechnet, welche in 2020 veranschlagt wurden.

Die Kalkulation der Beiträge basiert auf einem beitragspflichtigen Vollausbau innerhalb der Ortslagenabgrenzung Flockenberg sowie einer beitragsfreien Deckenverstärkung für den restlichen Bereich über Herbertshagen bis zur L94.

Seite 239 / 301

Quelle: Gemeinde Morsbach: Haushaltsplan 2019 vom 11.12.2018, S. 239 (online unter: https://www.morsbach.de/rathaus-buergerservice/rathaus/verwaltungsstruktur/haushaltsplaene/ – letzter Zugriff 27.11.2021).

Anhang 6: Baumaßnahme zur Erneuerung der Herbertshagener Straße in Rhein, Gemeinde Morsbach vom 06.06.2016

GEMEINDE MORSBACH
DER BÜRGERMEISTER

www.morsbach.de

Gemeinde Morsbach • Postfach 1153 • 51589 Morsbach

[redacted]

Ihr Ansprechpartner: Herr Kötter

Zimmer: EG 13

✆ 02294/699-270
@ guido.koetter@gemeinde-morsbach.de

Fachbereich: III/60 Beiträge/Verträge
Aktenzeichen: Ausbau Herbertshagener Straße [redacted]

Datum: 06.06.2016

Baumaßnahme zur Erneuerung der Herbertshagener Straße in Rhein
Ihr Grundstück: Gemarkung Morsbach, [redacted]

die Gemeinde plant, die Herbertshagener Straße in Rhein zu erneuern. Durch zahlreiche Schlaglöcher und Risse in der Asphaltschicht können Auswirkungen auf die Verkehrssicherheit und infolgedessen Schadenersatzforderungen nicht ausgeschlossen werden. Eine für alle Verkehrsteilnehmer zufriedenstellende punktuelle Ausbesserung ist nicht mehr möglich. Durch die Erneuerung wird eine nachhaltige und dauerhafte Verbesserung der Straße erreicht.

Überschläglich wurden im Auftrag der Gemeinde Morsbach 2 Varianten technisch und kostenmäßig betrachtet:

Variante I – beitragsfähiger Vollausbau:

Hierbei handelt es sich um einen Ausbau nach den allgemein anerkannten Regeln der Technik mit einer vom Gesetzgeber vorgesehen Beitragsheranziehung auf Grundlage des Kommunalabgabengesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen und der Satzung über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG für straßenbauliche Maßnahmen der Gemeinde Morsbach (Straßenbaubeitragssatzung). Bei dieser Variante ist es unter anderem erforderlich, auch den Unterbau der Straße bis zu einer Tiefe von ca. 60 cm zu erneuern. Aufgrund des teilweise vorhandenen teerhaltigen Materials und der hiermit verbundenen hohen Entsorgungskosten werden die Baukosten rund 885 T€ betragen. Hierbei wird der auf Ihr Grundstück voraussichtlich entfallende Anteil [redacted] betragen.

Kontakt:	Öffnungszeiten:		Bankverbindungen:	Konto:	BLZ:	IBAN:
Bahnhofstraße 2	Mo. bis Fr.:	08:00-12:00 Uhr	Kreissparkasse Köln	0 353 000 016	370 502 99	DE53370502990353000016
51597 Morsbach	Mo.:	14:00-16:00 Uhr				SWIFT-BIC:
✆ 02294/699-0	Do.:	14:00-18:00 Uhr				COKSDE33
🖷 02294/699-187						
@ rathaus@gemeinde-morsbach.de						

Variante II – vertragliche Lösung:

Alternativ kann eine Deckenverstärkung ausgeführt werden, die den Anforderungen aus dem Verkehrsaufkommen und der Verkehrsbelastung genügt. Voraussetzung ist allerdings das Einverständnis aller von der Baumaßnahme betroffenen Grundstückseigentümer und die kurzfristige Zahlung des zu erwartenden Anliegeranteils. Zur Ermittlung des Anliegeranteils würden die Regelungen der vorgenannten Satzung angewendet. Allerdings müsste durch die Anlieger auf die Klagemöglichkeit verzichtet werden. Die für diese Variante ermittelten voraussichtlichen Baukosten betragen rund 370 T€. Hierbei wird der auf Ihr Grundstück voraussichtlich entfallende Anteil [redacted] betragen.

Die deutlich kostengünstigere Variante II kann allerdings nur umgesetzt werden, wenn sich alle betroffenen Anlieger auf diese Ausführung verständigen.

Bei beiden Varianten wird eine Vorausleistung erhoben, eine endgültige Abrechnung erfolgt nach Beendigung der Baumaßnahme anhand der tatsächlichen Baukosten.

Um über die weiteren Planungen entscheiden zu können, wird um Ihre Rückmeldung bis zum 23.06.2016 gebeten, welche der vorgestellten Varianten durchgeführt werden soll. Bitte senden Sie hierfür das beiliegende Rückantwortschreiben ausgefüllt und unterschrieben bis zu dem genannten Datum zurück. Ich weise darauf hin, dass fehlende Antworten als Ablehnung der Variante II gewertet werden.

Bei einer Entscheidung für die Variante II wird Ihnen nach Auswertung der Rückmeldungen ein Öffentlich-Rechtlicher Vertrag in 2-facher Ausfertigung zugesandt. Die Rücksendung und die Zahlung des ausgewiesenen Betrages werden dann bis zum 31.07.2016 erwartet. Ich bitte um Ihr Verständnis dafür, dass eine nicht fristgerechte Zahlung als Widerruf eines im Vorfeld gegebenen Einverständnisses gewertet wird.

Sollte das Einverständnis aller betroffenen Anlieger nicht erreicht werden können, wird der beitragspflichtige Vollausbau (Variante I) umgesetzt. Aufgrund der gesetzlichen Regelungen kommt es bei einem Vollausbau nicht auf das Einverständnis jedes einzelnen Anliegers an.

Bei Rückfragen stehen Ihnen Guido Kötter, Tel: 02294/699-270 und Detlef Schneider, Tel: 02294/699-277 zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag
Kötter
- Kötter –

Quelle: Zur Verfügung gestellt von der Bürgerinitiative Herbertshagener Straße. Siehe für Kontakt online unter: http://unsere-strassen-in-morsbach.blogspot.com/ oder per Mail an unsere-strassen-in-morsbach@gmx.de.

Anhang 7: Baumaßnahme zur Erneuerung der Herbertshagener Straße, öffentlicher Vertrag, Gemeinde Morsbach vom 02.08.2016

GEMEINDE MORSBACH
DER BÜRGERMEISTER

www.morsbach.de

Gemeinde Morsbach • Postfach 1153 • 51589 Morsbach

[redacted]

Ihr Ansprechpartner:
Herr Kötter
Zimmer: EG 13
✆ 02294/699-270
@ guido.koetter@gemeinde-morsbach.de

Fachbereich: III/60 Beiträge/Verträge

Aktenzeichen: Ausbau Herbertshagener Straße
[redacted]

Datum: 02.08.2016

Baumaßnahme zur Deckenverstärkung in der Herbertshagener Straße
hier: Öffentlich-Rechtlicher Vertrag

[redacted]

Sehr geehrte [redacted]

mit Schreiben der Gemeinde Morsbach vom 06.06.2016 wurden zwei Varianten für einen möglichen Ausbau der Herbertshagener Straße vorgestellt. Die Auswertung der Rückmeldungen zeigt, dass nunmehr die Bereitschaft aller von der Baumaßnahmen betroffenen Eigentümer der anliegenden Grundstücke vorliegt, die kostengünstigere Variante II –vertragliche Lösung- zu unterstützen.

Als Anlage sende ich Ihnen den Öffentlich-Rechtlichen Vertrag in zweifacher Ausfertigung mit der Bitte, diese unterschrieben an die Gemeinde zurückzusenden. Nach Unterzeichnung durch die Vertreter der Gemeinde sende ich Ihnen eine unterschriebene Ausfertigung für Ihre Akten zurück.

Die Rücksendung sollte kurzfristig erfolgen, der Zahlungseingang des ausgewiesenen Betrages wird bis zum 09.09.2016 auf das angegebene Konto der Gemeindekasse erwartet. Ich bitte zu beachten, dass eine nicht fristgerechte Zahlung als Widerruf des im Vorfeld gegebenen Einverständnisses gewertet wird.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag

-Mauelshagen-

Kontakt:	Öffnungszeiten:		Bankverbindungen:	IBAN:	SWIFT-BIC:
Bahnhofstraße 2	Mo. bis Fr.:	08:00-12:00 Uhr	Volksbank Oberberg eG	DE42 3846 2135 1501 0000 15	GENODED1WIL
51597 Morsbach	Mo.:	14:00-16:00 Uhr	Kreissparkasse Köln	DE53 3705 0299 0353 0000 16	COKSDE33
✆ 02294/699-0	Do.:	14:00-18:00 Uhr	Postbank Köln	DE56 3701 0050 0015 1895 05	PBNKDEFF
🖷 02294/699-187					
@ rathaus@gemeinde-morsbach.de					

Quelle: Zur Verfügung gestellt von der Bürgerinitiative Herbertshagener Straße. Siehe für Kontakt online unter: http://unsere-strassen-in-morsbach.blogspot.com/ oder per Mail an unsere-strassen-in-morsbach@gmx.de.

Anhang 8: Einwendung Haushaltsplanentwurf 2019 Bürgerinitiative Herbertshagener Straße vom 01.11.2018

Bürgerinitiative Herbertshagener Straße
http://unsere-strassen-in-morsbach.blogspot.com/

Vorab per Mail erhalten

Gemeinde Morsbach
Der Bürgermeister
Bahnhofstr. 2
51597 Morsbach

01.11.2018

Sehr geehrter Herr Bürgermeister Bukowski,
Sehr geehrte Fraktionsvorsitzende und Ratsmitglieder,
Verehrte Mitarbeiter der Verwaltung,

wir, die Bürger der Bürgerinitiative „Herbertshagener Straße" haben uns mit dem Haushaltsplanentwurf für 2019 auseinandergesetzt und möchten nachfolgend auf einige Punkte hinweisen, die wir teils sehr kritisch sehen, bzw. wo wir Einwendungen und Anregungen erheben.

In dem Haushaltsplanentwurf 2019 werden einige Straßenausbaumaßnahmen bzw. Straßenertüchtigungen bis in das Jahr 2022 aufgeführt. Diese Straßenausbaumaßnahmen werden dort mit erheblicher finanzieller Beteiligung der Anlieger gelistet. Als Grundlage für diese Beteiligung dient die Satzung über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 Kommunalabgabengesetz (KAG) für straßenbauliche Maßnahmen.
Wir, die Bürger und Anlieger der Herbertshagener Straße erheben an dieser Stelle Einwendungen gegen den von Ihnen erstellten Haushaltsplanentwurf 2019. Gleichzeitig fordern wir die oben genannten Straßenbaubeiträge nach KAG abzuschaffen, beziehungsweise bis zur Klärung und abschließenden Entscheidung des Landtags in NRW, auszusetzen. Bitte beachten Sie hierzu auch die von uns eingebrachte Bürgeranregung gemäß § 24 Abs. 1 Satz 1 GO NRW vom 24.10.2018. Dies dient in der Summe zur mittelfristigen Entlastung der Anlieger der Herbertshagener Straße und weiteren, von Straßenbaumaßnahmen betroffenen Anliegern in der Gemeinde Morsbach.

Die Einwendungen gegen den Haushaltsplanentwurf 2019 möchten wir wie folgt begründen:

1. Im § 8 Abs. 1 KAG des Landes NRW ist eine „Kann-Regelung" vorgesehen. Somit hat die Gemeinde Morsbach die Möglichkeit, die hohe Bürgerbeteiligung an Straßenbaumaßnahmen nicht zu erheben.
2. Die NRW-Landesregierung hat eine Gesetzesänderung zum KAG zum Ende der laufenden Legislaturperiode angekündigt. Eine Abschaffung wird erwartet. Somit halten wir es für nicht akzeptabel, trotz einer absehbaren landesweiten Abschaffung des KAG, die Bürger der Gemeinde Morsbach kurzfristig nochmals zu belasten.
3. Die Beteiligung der Anlieger an den Straßenbaubeiträgen in der Gemeinde Morsbach sind außerordentlich hoch. Laut Satzung der Gemeinde Morsbach ist eine Beteiligungshöhe von bis zu maximal 80% möglich. Dies entspricht dem gesetzlich vorgegebenen maximalen Höchstsatz. Die Höhe der

1 von 3

prozentualen Anliegerbeiträge führt in vielen Fällen zu existenzbedrohenden Kosten der Anlieger. Die hohen Straßenausbaubeiträge helfen an dieser Stelle den Gemeindehaushalt zu sanieren. Dies geschieht zu weiteren Lasten der Anlieger. Im konkreten Fall der Ortschaft Flockenberg werden die Einnahmen im Haushaltsplanentwurf auf 327.000€ beziffert (S. 239 Haushaltsplanentwurf 2019). Allein durch diese Zahl ist zu erkennen, dass die wenigen Anlieger der Ortschaft Flockenberg circa ein Drittel der Gesamtbaumaßnahme Herbertshagener Straße tragen müssen. Dies sollte allen Beteiligten bewusst sein.

4. Die Grundstückseigentümer werden durch die Heranziehung der Straßenausbaubeiträge durch die Gemeinde unverhältnismäßig hoch belastet, insbesondere in den betroffenen Ortschaften. Da die öffentlichen Straßen durch die Allgemeinheit genutzt werden, empfinden wir die alleinige Belastung der Anlieger als ungerecht. Zudem ist diese nicht mehr zeitgemäß.
5. Die fehlende Informationspolitik der Gemeinde in den betroffenen Ortschaften und das mangelnde Mitspracherecht der Bürger führen auch dazu, dass die hohen Sanierungskosten von den Anliegern nicht nachvollzogen werden können.
6. Bezugnehmend auf die Ausführungen des Haushaltsplanentwurfs 2019 1.54.01 (5540040 Deckensanierung Rhein – L 94), S. 239 ist zu erkennen, dass für die Herbertshagener Straße unterschiedliche Bau- und Investitionsmaßnahmen vorgesehen sind. Zwischen der Ortslage Rhein und der L 94 ist die gesamte Herbertshagener Straße in einem gleich guten, beziehungsweise gleich schlechten Zustand. Dennoch soll innerhalb der Ortslagenabgrenzung Flockenberg ein Vollausbau der Herbertshagener Straße durchgeführt werden. Im weiteren Verlauf, also im größten Teil der Herbertshagener Straße, ist jedoch nur eine beitragsfreie Deckenverstärkung geplant und scheint ausreichend zu sein. Wir verstehen nicht, warum eine Deckenverstärkung in Flockenberg nicht auch ausreichend sein sollte. Diese Vorgehensweise führt bei den Anliegern zu Unverständnis und lässt den einzigen Schluss zu, dass die Gemeinde Morsbach diese differenzierten Straßenbaumaßnahmen im vollen Bewusstsein ihrer Haushaltsschonung durchführen möchte. Die sich dadurch ergebenden Konflikte entstehen durch die Tatsache, dass sich die Herbertshagener Straße teilweise im Innenbereich, als auch im Außenbereich der Gemeinde Morsbach befindet.
7. Die gewünschte Satzungsänderung 1.54.01.01 (Schaffung der rechtlichen Voraussetzung für die Abrechnung von Wirtschaftswegen / kommunalen Außenbereichsstraßen) des Haushaltsplans 2019 (S. 100) lehnen wir ab, weil diese dazu genutzt würde, dass noch weitere Anlieger mit hohen Straßenbaubeiträgen belastet werden.

Viele Bundesländer haben die Straßenbaubeiträge mittlerweile abgeschafft und wie oben erwähnt, wird auch in NRW eine solche Maßnahme erwartet. Aufgrund dessen haben einige NRW-Kommunen ihre diesbezüglichen Planungen bereits angepasst und wollen bis auf Weiteres keine Straßenbaubeiträge nach dem jetzigen KAG erheben. Eine solche Vorgehensweise wünschen wir uns auch für die Gemeinde Morsbach. Deshalb erwarten wir eine Ablehnung des vorliegenden Haushaltsplanentwurfs 2019.

Eine Übersicht der Artikel und Berichte zu den landesweiten Protesten und Konflikten finden Sie auf der Internetseite der Bürgerinitiative Herbertshagener Straße: http://unsere-strassen-in-morsbach.blogspot.com/.

In Erwartung Ihrer Rückantwort verbleiben wir

Bürgerinitiative „Herbertshagener Straße"
in Vertretung

Rainer Bunse

Frank Kohlas

Marco Wirths

Marion Fuchs

3 von 3

Quelle: Zur Verfügung gestellt von der Bürgerinitiative Herbertshagener Straße. Siehe für Kontakt online unter: http://unsere-strassen-in-morsbach.blogspot.com/ oder per Mail an unsere-strassen-in-morsbach@gmx.de.

Anhang 9: Bürgeranregung Bürgerinitiative Herbertshagener Straße vom 20.11.2018

Bürgerinitiative Herbertshagener Straße
http://unsere-strassen-in-morsbach.blogspot.com/

Gemeinde Morsbach
Der Bürgermeister
Bahnhofstr. 2
51597 Morsbach

20. November 2018

Bürgeranregung gemäß § 24 Abs. 1 Satz 1 GO NRW

Offenlegung der Daten zum Haushaltsplanentwurf und Straßenerneuerung der Herbertshagener Straße

Sehr geehrter Herr Bürgermeister,
sehr geehrte Ratsmitglieder der Gemeinde Morsbach,

die Mitglieder der Bürgerinitiative Herbertshagener Straße bitten um Offenlegung der Detaildaten des Haushaltsplanentwurfs 2019 bezüglich der geplanten Straßenerneuerung der Herbertshagener Straße.

An der Herbertshagener Straße herrscht weiterhin, also auch nach der Veröffentlichung des Haushaltsplanentwurfs 2019, erhebliche Verunsicherung. Aus dem Haushaltsplanentwurf 2019 (siehe Anhang) erkennen wir, dass für einen Straßenabschnitt von circa 550m die Anlieger einen Bürgeranteil von 327.000€ aufbringen sollen. Vor allem ist uns rätselhaft, warum der Gesamtverlauf der Herbertshagener Straße (circa 1,8km) in unterschiedlicher Art und Weise erneuert werden soll. Unserer Einschätzung nach, befindet sich die gesamte Herbertshagener Straße in einem gleich guten, beziehungsweise gleich schlechtem Zustand. Unterschiedliche Erneuerungsmaßnahmen sind deshalb von den Anliegern nicht nachvollziehbar.

Die Anlieger an der Herbertshagener Straße fragen sich, wie die Zahlen des Haushaltsplanentwurfs entstanden sind und auf welcher Grundlage diese Zusammenstellung beruht. Des Weiteren gehen die Anlieger der Herbertshagener Straße davon aus, dass eine Informationspflicht von Seiten der Gemeinde besteht. Wir erwarten, dass der Planungsentwurf gegenüber den Betroffenen transparent dargestellt wird.

Somit ergeben sich für uns folgende Fragen:

1. Wie ergibt sich der Gesamtbetrag von 1.1 Mio. € für die Gesamtmaßnahme?
2. Wie ergibt sich der Betrag für die *„Einzahlungen aus Beträgen und ähnlichen Entgelten"*, in Höhe von 327.000€?
3. Welcher prozentuale Anteil (nach KAG) wurde im Haushaltsplanentwurf 2019 für die Anliegerbeteiligung angenommen?
4. Welche Grundstücke, welche Straßen und welche Straßenabschnitte wurden hier mit Anliegerbeiträgen eingeplant? Sofern man die Angaben der Einzelgrundstücke nicht offenlegen kann, fordern wir stattdessen die Angabe der

Seite 1 von 3

zur Berechnung herangezogenen Gesamtflächen und die Angabe der Anliegerbeiträge in „€ pro m²".

5. Aus welchem Fördertopf wird der Einnahmebetrag von 374.000€ bezogen?
6. Es ist zu erkennen, dass nur der Gemeindehaushalt durch die Fördermittel entlastet wird. Warum wird der Fördertopf nicht auf die Gesamtmaßnahme angewendet? Mit welcher Begründung kommt dieser nicht auch den Anliegern zu Gute?
7. Gegenüber Herrn Vorländer, Redakteur des Online-Portals „Oberberg Aktuell", haben Sie, Herr Bürgermeister, geäußert, dass eine Vollsanierung im Bereich Flockenberg aufgrund des schlechten Zustands der Straße notwendig sei. Für den weiteren Abschnitt der Herbertshagener Straße, bis zur L 94, sei jedoch nur eine Deckenverstärkung nötig. Grund hierfür sei der unterschiedliche Straßenzustand der Herbertshagener Straße. Wir fragen uns, auf welchen Fakten diese Einschätzung beruht. Wir bitten die entsprechenden Daten offen zu legen.
8. Im Laufe des Jahres 2017/18 wurden auf der Herbertshagener Straße Probebohrungen durchgeführt. Dies konnte von den Anliegern beobachtet werden. Zu welchem Zweck wurden diese Untersuchungen durchgeführt? Welche Erkenntnisse konnten hierbei gewonnen werden? Wurden diese Erkenntnisse in den Haushaltsplanentwurf 2019 einbezogen? Wir bitten um Offenlegung der Ergebnisse der Probebohrungen und der gegebenenfalls daraus resultierenden Gutachten.

Wir bitten Sie, die aufgeführten Fragen zu beantworten.

In Erwartung Ihrer Antwort verbleiben wir mit freundlichen Grüßen

Die Bürgerinitiative Herbertshagener Straße

in Vertretung

Rainer Bunse

Marion Fuchs

Marco Wirths

Frank Kohlhas

Anhang
Tabelle *„1.54 Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV"*, Seite 239/299 des Haushaltsplanentwurfs 2019.

Haushaltsplan 2019 — **1.54 Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV**

verantwortlich: **1.54.01 Öffentliche Verkehrsflächen**

Mauelshagen, Johannes

Investitionsmaßnahmen oberhalb der festgesetzten Wertgrenzen	Ergebnis 2017	Ansatz 2018	Ansatz 2019	Verpflichtungs-ermächtigungen	Planung 2020	Planung 2021	Planung 2022	bisher bereitgestellt (einschl. Sp. 2)	Gesamt-einzahlungen / -auszahlungen
5540040 Deckensanierung Rhein - L94									
1 - Einzahlungen aus Investitionszuwendungen					-374.000				-374.000
4 - Einzahlungen aus Beiträgen und ähnlichen Entgelten					-327.000				-327.000
6 = Summe Einzahlungen					-701.000				-701.000
8 - Auszahlungen für Baumaßnahmen					1.100.000				1.100.000
13 = Summe Auszahlungen					1.100.000				1.100.000
14 = Saldo: (Einzahlungen /. Auszahlungen)					399.000				399.000

Für die der Fahrbahnerneuerung zwischen der Ortslage Rhein und der L 94 werden im Jahr 2020 Mittel in Höhe von 1.100 T€ veranschlagt.

Weiterhin wird mit Beiträgen in Höhe von 327 T€ sowie Zuwendungen in Höhe von 374 T€ gerechnet, welche in 2020 veranschlagt wurden.

Die Kalkulation der Beiträge basiert auf einem beitragspflichtigen Vollausbau innerhalb der Ortslagenabgrenzung Flockenberg sowie einer beitragsfreien Deckenverstärkung für den restlichen Bereich über Herbertshagen bis zur L94.

Seite 3 von 3

Quelle: Zur Verfügung gestellt von der Bürgerinitiative Herbertshagener Straße. Siehe für Kontakt online unter: http://unsere-strassen-in-morsbach.blogspot.com/ oder per Mail an unsere-strassen-in-morsbach@gmx.de.