

Landkreistag NRW, Kavalleriestraße 8, 40213 Düsseldorf

Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes
Nordrhein-Westfalen (MIK NRW)
Haroldstraße 5

40213 Düsseldorf

Kavalleriestraße 8
40213 Düsseldorf

Ansprechpartner:
Dr. Christian von Kraack

Zentrale: 0211.300491.0
Direkt: 0211.300491.110
Telefax: 0211.300491.5110
E-Mail: Kraack@lkt-nrw.de

Datum: 19.11.2010
Aktenz.: 20.69.00 vK

Evaluierung des Kommunalabgabengesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (KAG NRW)

Hier: Ihr Schreiben vom 27.09.2010, Az. 35-49.01.03-74.1-490/10

Sehr geehrte Damen und Herren,

für Ihr vorgenanntes Schreiben dankend, kommen wir Ihrer an uns gerichteten Aufforderung zur Stellungnahme zu einer möglichen Evaluierung des Kommunalabgabengesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (KAG NRW) gerne nach und übermitteln die nachstehenden Anmerkungen:

A. Allgemeines

Das KAG NRW als allgemeine Grundlage für die Erhebung kommunaler Abgaben hat sich in den vierzig Jahren seines Bestehens aus Sicht der Kreise und der Städteregion bewährt. Es stellt eine systematisch sinnvolle wie praxisorientierte Weiterentwicklung des Preußischen Kommunalabgabengesetzes vom 14.07.1893 und des Kreis- und Provinzialabgabengesetzes vom 23.04.1906 dar. Eine grundlegende Neukonzeption des Gesetzes ist unserer Auffassung nach nicht erforderlich. Angesichts des § 26 Abs. 1 Satz 2 KAG NRW sollte daher angestrebt werden, gesetzlich sicherzustellen, dass eine Fortwirkung des Gesetzes auch über den 31.12.2011 hinaus erfolgt.

Dennoch sollten die Normen dieses vom 21.10.1969 datierenden Gesetzes eingehend auf Anpassungsbedarf überprüft werden. Im Hinblick auf die in Ihrem Schreiben angedeutete Möglichkeit einer Evaluierung, die von uns begrüßt würde, bitten wir daher um Berücksichtigung der unter B. ausgeführten Anpassungsbedarfe.

B. Zu den Vorschriften

1. Zu § 2 KAG NRW (Rechtsgrundlage für Kommunalabgaben)

Mit Urteil vom 08.06.2010 (Az. 14 A 3020/08) hatte der 14. Senat des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen (OVG NRW) die insbesondere im Bereich des Kommunalabgabenrechts hergebrachte Abgabefestsetzung per Dauerbescheid für unzulässig erklärt. Die Festsetzung für mehrere Jahre im Voraus erfolge, ohne dass bei Erlass des jeweiligen Dauerbescheides sicher sei, ob der Abgabentatbestand auch in den kommenden Jahren fortbestehe (OVG NRW, Urteil vom 08.06.2010, Rz. 52 f.). Die alternativ denkbare Festsetzung im Voraus unter Beifügung der Bedingung der Fortdauer des Abgabentatbestandes sei ebenfalls unzulässig, da dies dem Zweck der Festsetzung nach § 12 Abs. 1 Satz 3 lit. b KAG NRW i.V.m. § 120 Abs. 3 AO, der in einer Entscheidungs- und Konkretisierungsfunktion liege, widerspreche, weil die Festsetzung selbst dann nicht mehr aus dem Bescheid, sondern aus der Wiederholung des gesetzlichen Abgabentatbestands im Lebenssachverhalt folge (Urteil vom 08.06.2010, Rz. 54 ff.). Eine Ausnahme, in der eine Abgabefestsetzung im Voraus zulässig sei, lasse das Gesetz nur für den Fall der Pauschalgebühren (§ 9 Abs. 3 GebG NRW) zu. Auch Steuervorausleistungen dagegen dürften nur für den laufenden Veranlagungszeitraum verlangt werden (§ 3 Abs. 3 KAG NRW).

Da Dauerbescheide in der Verwaltungspraxis jedoch ein hergebrachtes und effizientes Mittel in den Fällen darstellen, in denen infolge der Satzungsgestaltung über mehrere Jahre hinweg eine gleichbleibende Abgabe zu entrichten ist, besteht aus unserer Sicht die dringende Notwendigkeit einer rechtlichen Absicherung der Zulässigkeit von Dauerbescheiden im Kommunalabgabenrecht. Andere Länder haben bereits Vorschriften zur entsprechenden Abgabefestsetzung in ihre Kommunalabgabengesetze aufgenommen. Die erforderliche Absicherung, auf deren Notwendigkeit die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände bereits mit Schreiben an Staatssekretär Dr. Krüger vom 10.09.2010 hingewiesen hatte, sollte daher entsprechend dem Antwortschreiben von Staatssekretär Dr. Krüger vom 21.09.2010 (Az. 35-49.01.03-74.1-479/10(0)) im Rahmen einer Evaluation des KAG NRW erfolgen. Hierfür wird vorgeschlagen, die Vorschrift des § 2 KAG NRW um drei neue Absätze 2 bis 4 mit folgendem Wortlaut zu ergänzen:

„(2) Festsetzung und Erhebung mehrerer Abgaben, die denselben Abgabepflichtigen betreffen, können in einem Bescheid zusammengefasst werden.

(3) Ein Bescheid über Abgaben für einen bestimmten Zeitabschnitt kann bestimmen, dass er auch für künftige Zeitabschnitte gilt, solange sich die Berechnungsgrundlagen und der Abgabebetrag nicht ändern.

(4) Abgabenbescheide mit Dauerwirkung sind von Amts wegen aufzuheben oder zu ändern, wenn die Abgabepflicht entfällt oder sich die Höhe der Abgaben ändert.“

Der bisherige Absatz 2 sollte neuer Absatz 5 werden.

2. Zu § 3 Abs. 1 Satz 1 und 2 KAG NRW i.V.m. § 22 KAG NRW (Steuern)

Die kommunalen Spitzenverbände hatten sich in der vergangenen Legislaturperiode einvernehmlich gegen den Gesetzentwurf zur Abschaffung der Jagdsteuer (LT-Drs. 14/8884) ausgesprochen (vgl. dazu die Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände vom 11.05.2009, LT-Stellungnahme 14/2595). Dies basierte auf der wiederholten Ablehnung der kompensationslosen Abschaffung der Jagdsteuer, die der Vorstand des Landkreistages Nordrhein-Westfalen zuletzt mit Beschluss vom 05.05.2009 unterstrichen hatte:

„Der Landkreistages NRW bekräftigt erneut seine Ablehnung der geplanten kompensationslosen Abschaffung der Jagdsteuer und fordert den Landtag auf, den Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP zur Abschaffung der Jagdsteuer (LT-Drs. 14/8884 vom 24.03.2009) nicht zu verabschieden. Eine Abschaffung der Jagdsteuer kann allenfalls erfolgen, wenn die wegfallenden Einnahmen kreisscharf kompensiert werden und Landesregierung und Landtag die Kreise substantiell bei ihrem Vorhaben unterstützen, eine Finanzierung ihrer Aufgaben zumindest teilweise durch andere eigene originäre Steuereinnahmen sicherzustellen.“

Im Hinblick darauf, dass eine Kompensation nicht erfolgt ist, schlagen wir eine Überprüfung der Vorschriften des § 3 Abs. 1 Satz 1 und 2 KAG NRW i.V.m. § 22 KAG NRW mit dem Ziel vor, die kompensationslose Abschaffung der Jagdsteuer, die durch das Gesetz zur Abschaffung der Jagdsteuer vom 30.06.2009 (SGV.NRW.610) erfolgte, zu revidieren.

3. Zu § 4 Abs. 1 KAG NRW (Gebühren [Allgemeines])

Vorschlag ist eine Erweiterung des § 4 Abs. 1 KAG um einen zweiten Satz mit dem Wortlaut:

„Dieses Recht kann auf Grundlage einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung gemäß §§ 23 ff. des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit auf andere Gemeinden und Gemeindeverbände übertragen werden.“

Dieser Änderungswunsch wird damit begründet, dass damit eine gewünschte kommunale Gemeinschaftsarbeit ermöglicht würde. So könnten Gemeinden weiterhin die Trägerschaft für eine Aufgabe innehaben, während die Gebühren zentral durch den Kreis erhoben und an die Gemeinden ausgekehrt werden könnten. Dies würde zu einer gleichmäßigeren Gebührenbelastung der Gebührenschuldner bei solchen Benutzungsgebühren führen, die für Leistungen erhoben werden, die in annähernd gleicher Ausprägung bei mehreren Gemeinden erbracht werden. Gleichzeitig könnte der bei den Gemeinden anfallende Verwaltungs- und Vollzugsaufwand reduziert werden.

4. Zu § 5 KAG NRW (Verwaltungsgebühren)

a) Zu § 5 Abs. 4 KAG NRW

Angesichts der seit dem 01.01.2009 flächendeckenden Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) sollte eine Klarstellung in § 5 Abs. 4 KAG NRW in Bezug auf Verwaltungsgebühren erfolgen. Gegenwärtig lautet die Formulierung: „Das veranschlagte Gebührenaufkommen soll die voraussichtlichen **Ausgaben** für den betreffenden Verwaltungszweig nicht übersteigen.“ Der Begriff der Ausgaben ist weder mit dem Begriff des Aufwandes (NKF) noch mit dem Begriff der Kosten (Benutzungsgebühren) identisch. Der Begriff der Ausgaben beinhaltet Auszahlungen für den Erwerb z. B. von längerfristig nutzbaren Vermögensgegenständen. Diese Ausgaben stellen keinen Aufwand und auch keine Kosten dar. Andererseits fallen z. B. Abschreibungen nicht unter den Ausgabenbegriff. Auf Basis des Wortlauts der Regelung kann sich die Kalkulation von Verwaltungsgebühren nicht auf die NKF-Ergebnisrechnung und auch nicht auf die Kostenrechnung stützen. Es sollte daher folgende Formulierung erwogen werden:

*„(4) Das veranschlagte Gebührenaufkommen soll die voraussichtlichen ~~Ausgaben~~ **Aufwendungen** für den betreffenden Verwaltungszweig nicht übersteigen.“*

b) Zu § 5 Abs. 6 Nr. 1 KAG NRW

Vorschlag ist die Neuregelung des § 5 Abs. 6 Nr. 1 KAG NRW mit dem Ziel einer Ausdehnung der Gebührenbefreiung auf den Bereich des Tief- und Straßenbaus. Der Wunsch auf Gebührenbefreiung wird wie folgt begründet:

Die Kreise nutzen zur Ableitung des Straßenoberflächenwassers von Kreisstraßen die Kanalisationen der jeweiligen Städte und Gemeinden, sofern keine eigene Entwässerung vorhanden ist. Daher beteiligen sich die Kreise in den letzten Jahren verstärkt bei Neubauten von Kanalanlagen an den Mehrkosten der Städte und Gemeinden für die aus der „Mitbenutzung“ resultierende größere Dimensionierung der Rohrleitungen für die Aufnahme des Straßenoberflächenwassers. Dies geschieht gemäß der Ortsdurchfahrtsrichtlinie mit einem festgelegten Pauschalbetrag pro Meter. Die Verlegung von Kanälen erfolgt überwiegend in Straßenflächen. Die Nutzung dieser Flächen erfolgte bisher gebührenfrei, obwohl mit der Nutzung für den Straßenbaulastträger auch finanzielle Nachteile verbunden sind. Daher hatten die Kreise mit den meisten Gemeinden über diese Mitbenutzung gesonderte Vereinbarungen abgeschlossen. Unter Berufung auf eine Entscheidung des OVG NRW vom 16.11.2009 (Az. 9 A 2045/08) werden diese Vereinbarungen nun jedoch seitens der Gemeinden gekündigt und unter Berufung auf die Kündigung Entwässerungs-

gebühren gefordert. Dies führt angesichts des finanziellen Engagements der Kreise beim Neu- und Ausbau dieser Anlagen zu einer abzustellenden Fehlgewichtung. Dabei sollte eine Neuregelung im Sinne einer Gebührenbefreiung angestrebt werden, wie sie in anderen Ländern bereits in den Straßen- und Wegegesetzen verankert ist.

Daher sollte § 5 Abs. 6 Nr. 1 KAG NRW wie folgt geändert werden:

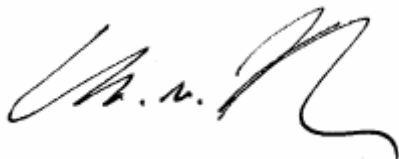
„(6) Von Gebühren sind befreit

*1. das Land, die Gemeinden und Gemeindeverbände, sofern die Leistung der Verwaltung nicht ihre wirtschaftlichen Unternehmen betrifft oder es sich nicht um eine beantragte sonstige Tätigkeit i. S. d. § 4 Abs. 2 auf dem Gebiet der Bauleitplanung, **oder** des Kultur-, Tief- und Straßenbaus handelt.“*

Abschließend bitten wir daher darum, die Evaluierung des Gesetzes in diesem Sinne formell einzuleiten, und stehen Ihnen diesbezüglich für weitere Gespräche gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'C. v. K.', with a stylized flourish at the end.

Dr. Christian von Kraack