

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

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/1301

A11, A02

Roland Thomas
Hauptreferent für Wirtschaft und Verkehr beim Städte- und Gemeindebund NRW
4. Dezember

Fragen, die in der Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung Wiederkehrender Straßenausbaubeiträge“ der Fraktion der CDU, Drucksache 16/2124, aufgeworfen wurden

Sehr geehrter Herr Dahm,

ich hatte zugesagt, zu den in der Anhörung am 8. November aufgeworfenen Fragen, die aus Zeitgründen nicht tiefer besprochen werden konnten, noch einmal Stellung zu nehmen. Angesichts der Kürze der Zeit und der angespannten Personalsituation in der hiesigen Geschäftsstelle erlauben Sie mir bitte, mich auf diesem „informellen“ Wege auf folgende stichwortartige Ausführungen zu beschränken, die sich an der Niederschrift der Anhörung orientieren. Weitere Fragen wurden nachträglich nicht mehr an mich herangetragen.

Vorausleistungen/Ratenzahlung

Gemäß § 8 KAG NRW können angemessene Vorausleistungen erhoben werden, sobald das Bauprogramm aufgestellt ist. Über Höhe und Stückelung der Vorausleistung sagt das Gesetz nichts, lediglich über den Zeitraum. Da dieser Zeitraum wegen der bisherigen Praxis, nur begrenzte Maßnahmen an begrenzten Anlagen („von einer Kreuzung bis zur nächsten“) abzurechnen, recht kurz sein kann, kann das Instrument der Vorausleistung in der Praxis häufig nicht bürgerfreundlich genug ausgespielt werden.

Wenn demgegenüber - was das KAG NRW bereits jetzt zulässt - räumlich-funktional zusammenhängende (oder anders definierte) Netze per Bauprogramm zusammengefasst werden, würden (ähnlich wie beim „Wiederkehrenden Beitrag“) sowohl die Zeiträume bis zur endgültigen Herstellung wie auch die Abrechnungsgebiete erweitert. Damit könnten die vom einzelnen Beitragspflichtigen jeweils angeforderten Vorausleistungen deutlich geringer werden. Es würden auf einen längeren Zeitraum verteilt häufiger geringere Beträge eingefordert. Angesichts der Alterungszustände der kommunalen Straßennetze und der Kanalisation erscheint es nicht unrealistisch, auf diese Weise ganze Wohngebiete im Bauprogramm zusammen zu fassen. Die Bürger/innen zahlen in diesem System immer erst bei sichtbaren kommunalen Leistungen. Sie zahlen letztlich genau das, was sie erhalten.

Solche Lösungen halte ich für bürgerfreundlich. Endzeitpunkt für Vorausleistungen ist die Bau-Abnahme. Er folgt die Endabrechnung, bei der nach meinen Informationen eher etwas zurückgezahlt als nachgefordert wird. Danach brauchen die Anlieger nicht mehr mit weiteren Veranlagungen zu rechnen. In der Anhörung wurde von Herrn Thielmann demgegenüber deutlich gemacht, dass Wiederkehrende Beiträge nach dem gesetzlichen System in Rheinland-Pfalz „endlos“ sind. Sie sind eher Gebühren vergleichbar. Dann stellt sich die Frage, ob eine Einführung von „Straßenerhaltungsgebühren“ nicht konsequent wäre, vergleichbar Abwassergebühren, die auch die laufende Unterhaltung umfassen. Die Einschätzung, dass die Bürger/innen das „endlose Bezahlen“

für Infrastruktur erträglicher empfinden, wird von mir nicht geteilt. Die Beratungserfahrung zeigt, dass diese „zweite Miete“ mindestens ebenso in der Kritik steht wie Straßenbaubeiträge.

Wenn die Beiträge für einzelne Betroffene untragbar hoch erscheinen, sind nach pflichtgemäßem Ermessen Rechtsinstrumente wie Ratenzahlungen und (Teil-)Erlasse anzuwenden. Hierzu gibt es hier keine nennenswerten Erfahrungen in der Rechtsberatung und wohl auch nicht in der Rechtsprechung. In der einschlägigen Veröffentlichung zur Rechtsprechung des OVG (Dietzel/Kallerhoff) findet sich nicht einmal ein Eintrag im Stichwortverzeichnis. Nach meiner Einschätzung liegt das am Ausnahmecharakter der Ratenzahlung, die jeweils eine Einzelfallentscheidung für jeden Beitragspflichtigen, eine sogenannte „Härtefallregelung“ rechtlicher (und nicht gefühlter) Art, erfordert. Nach der Rechtsordnung, die den Grundsatz „Eigentum verpflichtet“ verinnerlicht hat, ist ein Betrag von einigen Tausend Euro im Vergleich zum Grundstückswert in der Regel nicht als Härtefall zu werten. Vorschriften zur Ratenzahlung finden sich nicht im KAG, sondern in der AO, die auch eine Verzinsung vorsieht. Daneben sind auch Ablösevereinbarungen möglich. Gerade die Ablösung von Beiträgen ist ein Instrument, das aus meiner Sicht den Bürgern gerecht wird. Anders als bei Vorausleistungen ist ihnen nämlich von Anfang an die Höhe des endgültigen Beitrags bekannt. Sie wird vertraglich festgelegt. Die Kommune muss satzungsmäßige Kriterien zur Festlegung der Höhe erstellen.

Kommunikation/Bürgerversammlungen

Kommunikation und Information der Bürger werden in NRW sehr unterschiedlich gehandhabt. Gerade in den Mitgliedskommunen des StGB NRW wird aber in aller Regel eine frühzeitige Bürgerinformation gesichert sein, weil Straßenbauvorhaben in Rat und Öffentlichkeit diskutiert werden. Der StGB NRW misst einer bürgerorientierten Verkehrs- und Entwicklungsplanung hohe Bedeutung bei. So hat der Ausschuss für Wirtschaft und Verkehr 1997 eine intensive Beteiligung der politischen Entscheidungsträger und betroffener Bürgergruppen empfohlen, indem Verkehrsentwicklungspläne und Straßenraumentwürfe - mit anderen Worten: Bauprogramme - im ständigen Dialog mit projektbegleitenden Arbeitskreisen schrittweise erarbeitet werden. Wesentliche Aufgabe sei dabei die laufende Überprüfung der Umsetzungsmöglichkeit sowie die möglichst frühe Herbeiführung von Teilentscheidungen. Statistische Erhebungen und Umfragen zur Bürgerbeteiligung sind hier nicht bekannt.

Obligatorisch oder fakultativ

Angesichts der Argumente gegen die Einführung Wiederkehrender Beiträge ist auch die fakultative Einführung abzulehnen. Solche Experimente sind angesichts der zu erwartenden Klageflut volkswirtschaftlich nicht zu akzeptieren. Wir würden unseren 359 Mitgliedskommunen raten, schon angesichts der Überleitungsregelungen auf die Alternative der Wiederkehrenden Beiträge zu verzichten. Bei Wiederkehrenden Beiträgen entstehen drei oder mehr Abrechnungsgebiete, die sich über mehrere Jahrzehnte („Lebensdauer“ einer Straße) mit unterschiedlichen Rechtsfolgen und Überleitungsregeln überschneiden. In NRW ist das durch die langjährige Beitragserhebungs-Praxis der Kommunen ein besonders gravierendes Problem, weil in aller Regel für einzelne Anlagen in dem Abrechnungsgebiet bereits (Erschließungs- oder Ausbau-)Beiträge geflossen sind. Herr Thielmann hat meine Einschätzung für Rheinland-Pfalz nicht geteilt. Dies kann auch daran liegen, dass Rheinland-Pfalz nicht auf eine solche Beitrags-Tradition zurückgreift wie Nordrhein-Westfalen.

Die vorgesehenen Überleitungsregelungen in dem Gesetzentwurf lassen den zu erwartenden Verwaltungsaufwand nur erahnen, und das, obwohl sie bereits im Gesetzestext einen breiten Raum einnehmen. In den anderen einschlägigen Ländergesetzen finden sich noch umfangreichere Überleitungsregelungen.

Ergänzend müssten konkrete Regelungen in Gemeindefestsetzungen vorgenommen werden. Sie müssten „hinreichend bestimmt“ und unter Berücksichtigung der Abgabengerechtigkeit, der Angemessenheit und weiterer Verwaltungsrechtsgrundsätze gewährleisten, dass über Jahrzehnte bei Maßnahmen, Umstellungen von einem System auf das andere sowie bei Eigentümerwechseln und weiteren Veränderungen Nachforderungen und Rückzahlungen vorgenommen werden. Die notwendigen, eine Beitragserhebung rechtfertigenden Tatsachen sind in der Regel nur mit hohem Aufwand, Mitwirkung der Beitragspflichtigen und immensem Unsicherheits- und Schätzungsfaktor zu ermitteln. Hinzu kommt eine Vielzahl unterschiedlicher Zahlungsmodalitäten und –höhen, die über lange Zeiträume verfolgt werden müssen. Selbst wenn EDV-Programme hier Hilfestellung leisten können, müssen die Beträge auch für den Bürger transparent erläutert und eingezogen werden können.

Die veröffentlichte Rechtsprechung in den Bundesländern, die Wiederkehrende Beiträge eingeführt haben, lässt eine lange Zeit der Rechtsunsicherheit bei Satzungsregelungen allein für Überleitungstatbestände befürchten. Dafür besteht gerade im Erschließungs- und Straßenbaubeitragsrecht nach langen Jahren der gerichtlichen Auseinandersetzungen weder bei den Kommunalverwaltungen noch in der Bürgerschaft Bereitschaft.

Die Diskussion um fakultativ oder obligatorisch verhindert im Übrigen eine politische Diskussion um umfassende Refinanzierungsinstrumente für die Weiterentwicklung der kommunalen Erschließungsinfrastrukturen. In den Länder-Gesetzen, die Wiederkehrende Beiträge ermöglichen, wird dieses Rechtsinstrument auf Straßenbaubeiträge beschränkt. Es gibt bislang in keinem Bundesland eine integrierte Lösung für Erschließungs- und Straßenbaubeiträge, obwohl das Grundgesetz dies seit 1994 erlaubt.

Sonderposten NKF/Verfassungsmäßigkeit der Wiederkehrenden Beiträge

In der Bilanz können Sonderposten für Beiträge dargestellt werden. Damit ist erkennbar, dass Beiträge als Gegenleistung für Maßnahmen der Kommune (im Unterschied zu Steuern) erhoben werden.

Damit ist zwar juristisch der Kritik der „Straßensteuer“ zu begegnen. Dem Bundesverfassungsgericht könnte dieses Argument auch reichen, so dass eine entsprechende KAG-Lösung verfassungsmäßig wäre. Unsere Kritik richtet sich aber nicht gegen die Recht- bzw. Verfassungsmäßigkeit derart weitgehender Beiträge. Vielmehr sind wir von der Transparenz und der Bürgerfreundlichkeit Wiederkehrender Beiträge nicht überzeugt. Die argumentative Stärke des Straßenbaubeitrags als Gegenleistung für eine erkennbare kommunale Bauleistung korrespondiert mit einer Bautätigkeit, die für den veranlagten Beitragspflichtigen konkret sichtbar ist. Je mehr dieser Zusammenhang verwässert wird, desto schwächer ist die Überzeugungskraft, erhebliche Geldleistungen einzufordern. Die Gebrauchswertsteigerung als wesentliches Argument für die Belastung der Grundstückseigentümer wird immer geringer. Es ist dann kaum noch vermittelbar, warum die Straßen, die letztlich allen in etwa gleich dienen, nicht konsequenterweise aus dem allgemeinen Haushalt finanziert werden.

Diese Sichtweise ist für mich durch die Ausführungen von Herrn Thielmann in der Anhörung bestätigt worden. In Rheinland-Pfalz soll jeder Grundstückseigentümer in einer Kommune unbegrenzt Abgaben für kommunalen Straßenbau entrichten, ohne eine Gewissheit zu haben, dass in seinem Viertel, geschweige denn in der Straße vor seinem Grundstück in absehbarer Zeit Verbesserungs- oder Erneuerungsmaßnahmen vorgenommen werden. Er zahlt dafür, dass er in der „Einrichtung kommunales Straßennetz“ angebunden ist.

Anlagenbegriff des OVG NRW

Mit einem entsprechenden Bauprogramm kann eine Kommune im bestehenden KAG-Beitragsrecht ganze Straßensysteme zu Abrechnungseinheiten zusammenfügen. Nach der Auslegung des Oberverwaltungsgerichts in Münster kann eine beitragsfähige Anlage auch aus mehreren Straßenzügen bestehen, wenn für deren Ausbau ein einheitliches Bauprogramm aufgestellt ist. Es lässt ein System von Straßen, das durch innere Verbindung und Abhängigkeit zwischen den einzelnen Straßenzügen gekennzeichnet ist, als einheitliche Anlage zu. Die kommunalen Spitzenverbände haben diesen Anlagenbegriff nach § 8 KAG NRW in der „Mustersatzung Straßenbaubeiträge“ ausdrücklich empfohlen, damit die Städte und Gemeinden die dadurch gegebenen Möglichkeiten ausschöpfen können.

Nach meiner Einschätzung machen die Kommunen davon bislang zu wenig Gebrauch, weil sie eine Flut von Klagen mit ungewissem Ausgang befürchten. In Rheinland-Pfalz hat gerade die gerichtliche Auseinandersetzung mit dem räumlich-funktionalen Zusammenhang zu der jüngsten Gesetzesänderung (ganze Gemeindegebiete) geführt. Aus meiner Sicht ist der Richter nicht die richtige Instanz, um kommunale Bauleitplanung und Stadtentwicklung vorzunehmen. Hier liegt ein möglicher Ansatz für den Landesgesetzgeber, den Kommunen – Räten und Bürgerschaft – die Instrumente für eine einvernehmliche Weiterentwicklung kommunaler Erschließungsinfrastrukturen wieder an die Hand zu geben. Ich möchte daran erinnern, dass es seit jeher gesetzgeberischer Wille war, ganze Erschließungsgebiete (im Übrigen durch Einheitssätze, nicht in centgenauer Abrechnung, wie es die Rechtsprechung dann ausgestaltet hat) zu entwickeln und zu refinanzieren. Dies wird zuletzt durch die Gesetzesmaterialien zum damaligen Bundesbaugesetz deutlich. Hieran könnte man legislatorisch wieder ansetzen.

Mit freundlichen Grüßen
Roland Thomas
Hauptreferent
Städte-und Gemeindebund NRW
Kaiserswerther Straße 199/201
40474 Düsseldorf

Telf. 0211/4587-233
Fax: 0211/4587-291

Internet: www.kommunen-in-nrw.de
E-Mail: Roland.Thomas@kommunen-in-nrw.de