



Ausschuss für Kommunalpolitik

42. Sitzung (öffentlich)

8. November 2013

Düsseldorf – Haus des Landtags

10:00 Uhr bis 11:15 Uhr

Vorsitz: Christian Dahm (SPD)

Protokoll: Rainer Klemann, Michael Roeßgen (Federführung)

Verhandlungspunkt:

Gesetz zur Einführung wiederkehrender Straßenausbaubeiträge

Gesetzentwurf
der Fraktion der CDU
Drucksache 16/2124

– Öffentliche Anhörung von Sachverständigen –

Hierzu werden die in der folgenden Tabelle aufgeführten Sachverständigen angehört.

Organisationen/Verbände	Sachverständige	Stellungnahmen	Seiten
Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW	Roland Thomas	16/669	3, 14, 21
Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz	Gerd Thielmann	16/1152	5, 17
Baugewerbliche Verbände	Lutz Pollmann	16/1135	6, 20
Deutsches Institut für Urbanistik	Prof. Dr.-Ing. Klaus J. Beckmann	16/1179	7, 20
ADAC	Wolfgang Kugele	16/1159	9, 21

* * *

Vorsitzender Christian Dahm: Meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich begrüße Sie alle, insbesondere die anwesenden Sachverständigen, zur 42. Sitzung des Ausschusses für Kommunalpolitik und rufe den einzigen Tagesordnungspunkt auf:

Gesetz zur Einführung wiederkehrender Straßenausbaubeiträge

Gesetzentwurf
der Fraktion der CDU
Drucksache 16/2124

– Öffentliche Anhörung von Sachverständigen –

Dieser Gesetzentwurf wurde am 20. März 2013 an unseren Ausschuss – federführend – überwiesen. Die Mitberatung obliegt dem Ausschuss für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr.

Die schriftlichen Stellungnahmen liegen vor. Für die heutige Anhörung haben wir ungefähr eine Stunde vorgesehen. Wir beginnen mit dreiminütigen Eingangsstatements der Sachverständigen in der Reihenfolge des Tableaus.

Roland Thomas (Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW): Ich bin als Sprecher der kommunalen Spitzenverbände benannt worden, weil ich diesen Rechtsbereich – Erschließung, Ausbaubeiträge – seit 20 Jahren für den Städte- und Gemeindebund bearbeite und dort die Rechtsberatung durchführe. Daher trage ich hier auch aus der Erfahrung dieser Rechtsberatung und nicht aus politischen Erwägungen heraus vor.

Erste These: Wir benötigen innerhalb der kommunalen Ebene neue, möglichst einfache Möglichkeiten, um das Geld für Erschließungsstraßen, Ausbaustraßen und vielleicht auch andere Erschließungsanlagen wieder hereinzuholen. Wir brauchen rechtliche Regelungen – das haben wir auch immer wieder gesagt –, die vereinfachend, transparent und für die Bürger nachvollziehbar sind; denn dort liegen im Moment die Probleme. Rein juristisch gesehen, haben wir ein durchaus gerechtes System, das sich sehr an den jeweiligen Vorteilen sowohl für die Allgemeinheit als auch für die Anlieger orientiert. Für die Anlieger selbst oder für die Bürger ist es aber nur schwer nachvollziehbar. Deshalb gibt es auf kommunaler Ebene – die Kommunen sind sich an dieser Stelle mit ihren Bürgern durchaus einig – aus der Erfahrung heraus viele Ansätze, die zurzeit nicht möglich sind und nicht funktionieren, weil das Recht dagegenspricht. Es wird versucht, über erweiterte Erschließungseinheiten etwas zu regeln. Es wird versucht, über Erschließungsgemeinschaften etwas zu machen. Es wird zurzeit im Außenbereich über Wegeunterhaltungsverbandslösungen usw. diskutiert. Das Ganze geht immer in die Richtung, von der engen derzeitigen Sichtweise von einer Kreuzung bis zur nächsten Kreuzung wegzukommen. Man versucht, größere Gruppen für größere Maßnahmen miteinander in Einklang zu bringen und von dem Klein-Klein wegzukommen. Es besteht also die Notwendigkeit, sich darüber Gedanken zu machen und unter Umständen auch gesetzgeberisch an die Sache heranzugehen.

Zweite These: Hier liegt ein konkreter Gesetzentwurf der CDU-Landtagsfraktion vor. Die Idee, den Ansatz und die Überlegungen finde ich richtig. Unser Problem seitens der kommunalen Spitzenverbände liegt darin – deshalb können wir diesem Gesetzentwurf so nicht zustimmen –, dass er zu kurz greift, dass er Maßnahmen, die wir ergreifen könnten, nicht ermöglicht und dass er im Vergleich zur jetzigen Situation ein zu kleiner Schritt ist. Wir haben in Nordrhein-Westfalen nach dem bestehenden Gesetz bereits die Möglichkeit, den Anlagenbegriff im Vergleich zum sehr engen Erschließungsanlagenbegriff des Bundesverwaltungsgerichts und von Prof. Driehaus sehr weit zu ziehen. Nach dem OVG NRW können wir bereits jetzt mehrere Straßenzüge, die in irgendeinem, wie auch immer gearteten, Zusammenhang stehen – das müssten wir ja dann auch gesetzlich regeln –, zusammenzufassen und als eine Anlage abrechnen. Zudem haben wir die Möglichkeit, die anfallenden Kosten – das ist ja ein weiterer Gesichtspunkt bei den wiederkehrenden Beiträgen – scheinbarweise über sogenannte Vorausleistungen im Verlauf der Maßnahme auf die Bürger zu verteilen. Das braucht man nicht in wenigen großen Tranchen zu machen, sondern kann es auch in vielen kleinen Tranchen tun. Je größer eine Anlage gezogen wird, desto länger dauert die Maßnahme, und desto häufiger kann man über einen längeren Zeitraum hinweg Vorausleistungen erheben. Das heißt: Das, was man sich von den wiederkehrenden Beiträgen erhofft, können wir in Nordrhein-Westfalen zum großen Teil heute schon machen. Der Schritt darüber hinaus ist aus meiner Sicht nur noch klein.

Dritte These: Wenn man darüber nachdenkt, wie es in dieser Richtung weitergehen soll, ist es meines Erachtens ein sehr guter Ansatz, konkrete Maßnahmen vorzunehmen. Das ist aus meiner Sicht bei den wiederkehrenden Beiträgen nicht gegeben. Dort trifft man nur die Entscheidung, einmal etwas zu machen, und erhebt dann über Jahre hinweg Beiträge. In dem System, das uns vorschwebt, gibt es konkrete Maßnahmen. Dann sieht der Bürger: Hier passiert etwas – vielleicht nicht genau in seiner Straße, aber doch in einem Bereich, zu dem er sich zugehörig fühlt. Anhand von konkreten Maßnahmen, die er erkennen kann – Stichwort: Leistung und Gegenleistung; das Geld bleibt also im System – können wir auch sukzessive die Kosten wieder hereinholen. Diesen Ansatzpunkt halten wir für gut.

In diesem Zusammenhang stellt sich folgende Frage: Wer soll eigentlich darüber entscheiden, welche Vorgehensweisen oder welche Abrechnungsgebiete zustande kommen? Man kann darüber nachdenken, diese Entscheidung einem Richter zu übertragen, wie es zurzeit teilweise der Fall ist. Das ist keine gute Lösung. Man kann ins Auge fassen, sie dem Landesgesetzgeber zu übertragen. Man kann auch darüber nachdenken, dass die die Maßnahmen durchführende Kommune diese Entscheidung trifft.

Seit etwa 20 Jahren haben wir die Möglichkeit, im Beitragsrecht eine gute Lösung sowohl für die erstmalige Herstellung als auch für weitere Maßnahmen zu treffen. Meines Erachtens sollten wir hier das große Rad drehen, wenn wir an das Gesetz herangehen, und versuchen, eine Lösung für eine gemeinsame Maßnahmenerhebung für den gesamten Beitragsbereich zu finden. Aus diesem Grund sind wir im Moment auch nicht für eine fakultative Einrichtung; denn sie würde uns hindern, weiter an diesem großen Rad zu drehen.

Gerd Thielmann (Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz): Ich möchte heute im fremden Revier nur über die rheinland-pfälzischen Erfahrungen berichten, die unter dem Strich positiv sind. In Rheinland-Pfalz erheben jetzt etwa 40 % der Städte und Gemeinden den wiederkehrenden Straßenausbaubeitrag – Tendenz: steigend.

Dieses Thema in drei Minuten darzustellen, ist nicht möglich; denn das ist ein riesiges Gebiet. Ich habe jüngst ein Büchlein mit dem Titel „Der wiederkehrende Straßenausbaubeitrag in Rheinland-Pfalz“ dazu geschrieben. Es sind über 300 Seiten geworden. Darin steckt unheimlich viel komplexe Materie. In drei Minuten wird man sicherlich wenig zusammenfassen können.

Was hat Rheinland-Pfalz dazu bewogen, wiederkehrende Straßenausbaubeiträge einzuführen? Ich schildere Ihnen einmal ein plastisches Beispiel. Der Bürgermeister geht zum Anlieger und sagt: Herr Schmitz, wir wollen die Straße vor Ihrem Haus ausbauen bzw. erneuern. – Der Anlieger sagt: Prima, Bürgermeister. Das ist eine gute Idee. Es ist auch höchste Zeit dafür. Schauen Sie einmal, wie die Straße aussieht. Das ist eine Schande für das ganze Dorf. – Dann reflektiert der Anlieger kurz und fragt: Bürgermeister, kostet mich das etwas? – Der Bürgermeister antwortet: Ja, klar. Die Straße ist soundso teuer; dein Grundstück ist soundso groß und hat zwei Vollgeschosse. Das kostet dich zwischen 12.000 und 14.000 €. – Der Anlieger fällt aus allen Wolken und sagt: 12.000 bis 14.000 €? Bürgermeister, ihr seid verrückt. Lasst die Straße da liegen, wie sie ist. Mir ist sie gut genug. Lieber kaufe ich mir einen Geländewagen, als euch 14.000 € hinterherzuwerfen.

Dann entbrennt der kommunalpolitische Streit. Die Anlieger sehen plötzlich die Straße als völlig ausreichend an. Die Kommune möchte sie ausbauen. Unter Umständen muss sie sie auch ausbauen, weil der Kanal darunter marode ist und ihr gar nichts anderes übrig bleibt, als die Straße komplett zu erneuern. Dann muss man prüfen: Wie kann man das sozial verträglicher gestalten? Wie kann man dem Widerstand der Anlieger auf sanfte Weise begegnen, um das Ganze harmonischer hinzubekommen und diesen Konflikt nicht eskalieren zu lassen?

In Rheinland-Pfalz wird die Beitragserhebungspflicht sehr rigoros durchgezogen. Die Kommunalaufsicht, der staatliche Zuschussgeber und die Rechnungsprüfer schauen genau hin. Wenn eine Gemeinde nicht ordnungsgemäß ihre Beiträge erhebt, wird zugeschlagen. Wie es in Nordrhein-Westfalen ist, kann ich nicht beurteilen. Mit den wiederkehrenden Beiträgen hat die Gemeinde jetzt die Möglichkeit, dem Bürger mit kleinen Stichen regelmäßig jedes Jahr wehzutun. Wir reden in größeren Gemeinden und Städten von einem Betrag für ein normales Grundstück von 100 oder 200 € im Jahr; wenn es hoch kommt, sind es vielleicht 300 € jährlich. Wir haben also entweder die Möglichkeit, dem Bürger jedes Jahr ein bisschen wehzutun, oder müssen alle 30 bis 40 Jahre mit der großen Keule kommen und ihm richtig wehtun. In beiden Fällen müssen wir dem Bürger aber wehtun, wenn wir die Beitragserhebungspflicht so ernst nehmen, wie das in Rheinland-Pfalz der Fall ist.

In Rheinland-Pfalz herrscht große Zufriedenheit mit den wiederkehrenden Beiträgen. Wir haben 2003 eine Mitgliederumfrage durchgeführt. Wir haben auch in den Verwaltungen nachgefragt. Ich selbst habe sehr viel Erfahrung damit; denn ich habe an die 100 Gemeinden bei der Einführung wiederkehrender Beiträge begleitet. Es war noch

keine Gemeinde dabei, die gesagt hätte: Um Himmels willen! Hätten wir das nur nicht gemacht. Wie konnten wir so etwas tun? – Insoweit hat das noch niemand be-
reut.

Ärger gibt es immer, wenn die wiederkehrenden Beiträge eingeführt werden. Der Bürger ist verunsichert. Er ist gewöhnt, nur für die Straße vor der eigenen Haustür zu zahlen. Jetzt soll er für den ganzen Ort mitbezahlen. Das weckt erst einmal Misstrauen beim Bürger. Deshalb gibt es bei der Einführung große Diskussionen und oft auch wirklichen Streit. Wenn der wiederkehrende Beitrag einmal läuft, dann läuft er aber. Nach drei oder vier Jahren fragt keiner mehr danach. Die Zahl der Widersprüche und Klagen geht ganz deutlich zurück. Beispielsweise die Landeshauptstadt Mainz erhebt wiederkehrende Beiträge. Die Sachbearbeiterin dort, die diesen Job seit zehn oder 20 Jahren macht, war in ihrem Leben nach eigener Aussage bisher erst zweimal beim Verwaltungsgericht.

Darüber, ob dieses System gerecht oder ungerecht ist, kann man wochenlang trefflich diskutieren, streiten und sich auseinandersetzen. Es ist aber einfach praktikabel; denn der Widerstand der Bürger ist geringer, weil die Erhebung nicht auf einen Schlag kommt und so wehtut. Aufgrund der rheinland-pfälzischen Erfahrung ist der wiederkehrende Beitrag also eine gute Sache. Wo er läuft, da läuft er. Die Gemeinden sind damit sehr zufrieden – die Bürger übrigens auch.

Lutz Pollmann (Baugewerbliche Verbände): Ich bin Hauptgeschäftsführer der Baugewerblichen Verbände. Zu unserer Bürogemeinschaft gehört auch der Straßen- und Tiefbau-Verband Nordrhein-Westfalen. Dieser Verband hat natürlich darüber nachgedacht, wie wir die Kommunalstraßen zukünftig finanzieren können. Unsere Mitgliedsbetriebe stellen fest, dass der Zustand der Kommunalstraßen immer schlechter wird. Das heißt: Wir leben von der Substanz, ohne dass erkennbar ist, dass die Kommunen genügend Mittel haben, die Straßen zu unterhalten.

Vor diesem Hintergrund haben wir eine Klausurtagung durchgeführt. Dort hat man sich Gedanken darüber gemacht, ob es denn im Bereich der kommunalen Straßen Teilbereiche gibt, in denen die Finanzierung läuft. Das ist bei den öffentlichen Kanälen der Fall. Schauen Sie sich einmal die Finanzierung der öffentlichen Kanäle an. Dort gibt es auch wiederkehrende Beiträge. In der Abwassergebühr ist nämlich die Abschreibung der Kanäle enthalten. Daher haben wir die Frage aufgeworfen, ob man etwas Ähnliches, wie wir es bei den Kanälen in Nordrhein-Westfalen seit Jahrzehnten haben, sodass dort die Finanzierung sichergestellt ist, auf die Kommunalstraßen übertragen kann. Ohne zu wissen, dass es in Rheinland-Pfalz ein solches Modell gibt, sind wir dann auf die Idee gekommen, dass man wiederkehrende Straßenausbaubeiträge einführen könnte.

Da wir uns sehr unsicher waren, ob das rechtlich überhaupt möglich ist, haben wir Herrn Halstenberg, der hier neben mir sitzt und früher Ministerialdirektor im Bundesbauministerium war, gebeten, dazu ein Rechtsgutachten zu erstellen. Dieses umfangreiche Gutachten liegt Ihnen allen vor. Es kommt zu dem Ergebnis, dass das rechtlich möglich ist.

Aus Sicht der Straßenbauwirtschaft wäre es auch dringend erforderlich; denn wie meine Vorredner schon geschildert haben, haben wir die Situation, dass Kommunalstraßen auf Druck der Bürger alle 30 bis 40 Jahre neu hergestellt werden müssen, ohne dass die Bürger zu diesem Zeitpunkt überhaupt wissen, dass sie 90 % der Neuerstellung zu bezahlen haben. Spätestens, wenn es darum geht, wer das Ganze bezahlt, gibt es Widerstände und Streitereien. Dann findet die Baumaßnahme zunächst einmal nicht statt. Das sieht die bauausführende Wirtschaft sehr kritisch; denn wir haben großes Interesse daran, dass die Investitionen kontinuierlich fließen. Die Bauwirtschaft kann nicht damit leben, dass immer wieder Spitzen auftreten, wenn Investitionen überhaupt nicht mehr aufgeschoben werden können. Uns wäre es am liebsten, wenn es kontinuierliche Investitionen auch in die Kommunalstraßen gäbe. Mittlerweile haben wir die entsprechende Diskussion auf Bundesebene. Dort wird es sicherlich demnächst Lösungen geben, damit die Probleme bei der Infrastruktur behoben werden. Das sehen wir auf Kommunalebene nicht. Vor diesem Hintergrund finden wir es ausgesprochen gut, dass man jetzt in die Diskussion über wiederkehrende Straßenausbaubeiträge auch auf Kommunalebene einsteigt.

Prof. Dr.-Ing. Klaus J. Beckmann (Deutsches Institut für Urbanistik): Bis zum 31. Oktober 2013 war ich beim Deutschen Institut für Urbanistik tätig. Mittlerweile bin ich dort als wissenschaftlicher Geschäftsführer und Direktor ausgeschieden. Das ändert aber nichts an meiner Fachkompetenz – hoffe ich jedenfalls. Ich bringe zudem sieben Jahre Tätigkeit als Bau- und Planungsdezernent in Braunschweig mit. Dort war ich zusammen mit meinen Mitarbeitern für die Beitragserhebung zuständig.

In Niedersachsen sind die Straßenausbaubeiträge – bei allen Streitigkeiten bis ins Wochenende hinein – sehr konsequent erhoben worden. Zudem ist Braunschweig – ich war Anfang der 90er-Jahre dort – eine Stadt, die finanziell nie eine auskömmliche Situation hatte. Insofern ist auch hier eine Erhebung gerade in Haushaltssicherungsgemeinden und Nothaushaltsgemeinden unverzichtbar.

Die Überlegung des Heranziehens der Nutzer bzw. der Nutznießer passt meines Erachtens auch voll in die Logik der augenblicklichen Diskussion. Damit meine ich das Prinzip, das die Daehre-Kommission und die Bodewig-Kommission entwickelt haben. Ich habe die Daehre-Kommission als Wissenschaftler beraten dürfen und glaube, dass diese Logik auch für die Bürger nachvollziehbar ist, weil Leistungen bereitgestellt werden. Allerdings müssen dann auch gewisse Voraussetzungen erfüllt sein. Dazu komme ich gleich.

Ich stimme dem zu, was Herr Thomas vorhin gesagt hat. In der Tat sollte man ernsthaft überlegen, die große Lösung anzugehen, also die Erschließungsbeiträge für die erstmalige Herstellung und die Straßenausbaubeiträge für die Grunderneuerung – in manchen Landesgesetzen heißt es in Klammern auch: nachmalige Herstellung – zusammenzuführen. Aus meiner Sicht ist es dafür notwendig, bei dem Bürger und der Bürgerin, den Grundstückseigentümern und den Unternehmern das Vertrauen zu schaffen, dass die notwendigen Unterhaltungsmaßnahmen auch betrieben worden sind; denn es ist kein ganz von der Hand zu weisender Vorwurf, dass bei Haushaltsengpässen diese Dinge verschiebbar erscheinen. Wenn das Verschieben kumuliert,

kommen wir von Unterhaltungsmaßnahmen schrittweise zu Erneuerungsmaßnahmen. Aus meiner eigenen praktischen Erfahrung weiß ich, dass immer argumentiert wurde: Ihr habt die Unterhaltungsmaßnahmen in einem nicht vertretbaren Maße unterlassen; deshalb sind früher Erneuerungsmaßnahmen notwendig. – Daher ist es erforderlich – das wird sicherlich auch bei den Überlegungen zur Umsetzung der Empfehlungen der Bodewig-Kommission eine Rolle spielen –, im kommunalen Bereich so einfach wie möglich zu dokumentieren: Wie ist unser Infrastrukturzustand? Was haben wir an unserer Infrastruktur getan? – Das ist ein ganz wichtiger Punkt, der dort mit hineingehört.

Im Grundsatz plädiere ich also für die große Lösung und deren Entwicklung. Es gibt auch genügend Instrumente, um die Abläufe vor Ort zu optimieren. Herr Thielmann hat das indirekt schon gesagt. Wir spielen beim Difu auch immer wieder im Rahmen von Planspielen die neue Gesetzesmaterie mit Gemeinden, Anliegern und allen anderen Betroffenen durch, um zu sehen, wo es im Alltag wirklich hakt und wie man das Ganze entweder gesetzestechnisch oder über Ausführungsbestimmungen entsprechend umsetzen kann.

Wenn ich bei der kleinen Lösung bleibe, sehe ich erst einmal keinen Hinderungsgrund, sondern einen großen Vorteil für die Städte und Gemeinden, wenn sie mit den wiederkehrenden Beiträgen eine Wahlmöglichkeit mehr haben. Das war im niedersächsischen Recht nicht so leicht möglich. Man konnte zwar stunden. Die Stundung war aber zu Recht sehr stark an soziale Tatbestände gebunden. Wenn man bei der kleinen Lösung bliebe, wäre für die Kommunen die Möglichkeit, über wiederkehrende Beiträge zu erheben, nach meiner Einschätzung ganz wichtig.

Dazu gehört aber auch, dass das Ganze einsichtig bleibt. Gerade bei den Beitrags Haushalten stehen wir genauso wie bei den Gebühren Haushalten vor der Frage: Versteht der Bürger, weswegen er herangezogen wird? – Dort muss man sehr genau aufpassen und viel Gehirnschmalz in die Festlegung der Abgrenzungsgebiete stecken. Als Fachmann – ich komme selbst aus der Stadt- und Verkehrsplanung – hätte ich große Schwierigkeiten, ein gesamtes Gemeindegebiet als Abrechnungsgebiet zu definieren. Meines Erachtens muss eine Abgrenzung verkehrsfunktional bzw. raumfunktional begründet sein. Das kann man aber in der jeweiligen Ortssatzung gestalten, und zwar durchaus gemeinsam mit den Bürgern in der Auseinandersetzung um die entsprechende Spezifizierung der notwendigen Ortssatzung. Dasselbe gilt für die sich nachfolgend stellende Frage, was der Veranlagungstatbestand oder Verteilungstatbestand ist. Ist es die berühmte Straßenlänge? Ist es die Grundstücksgröße? Sind es Art und Maß der Nutzung der Grundstücke? Mit der entsprechenden Erfahrung lässt sich das aber alles sehr sachgemäß ausgestalten.

Ich kenne die Argumentation des Kollegen Driehaus gegen die möglicherweise entstehenden Verwaltungsaufwände. Diese Argumentation würde ich so nicht gelten lassen. Wenn man zum Beispiel die Möglichkeit schafft, für einen Zeitraum von fünf Jahren im Voraus zu erheben, muss man natürlich nach fünf Jahren bilanzieren und schauen, ob man zu viel erhoben hat. Das würde ich möglichst vermeiden, um einem Streit mit den Bürgern vorzubeugen. Auf jeden Fall hat man aber nur einmal am Be-

ginn und einmal am Ende oder zu einem sinnvollen Zwischenzeitpunkt ein Bescheidungserfordernis. Ich denke also, dass sich das alles gestalten lässt.

Vor Ort habe ich die Erfahrung gemacht – beim Difu gibt es ja auch Projekte zur Begleitung neuer Gesetzesvorlagen –, dass der Bürger zwar überhaupt nicht begeistert ist, wenn er zu neuen oder anderen finanziellen Leistungen herangezogen wird. Die Akzeptanz steigt aber überproportional, wenn es für ihn erstens inhaltlich einsichtig ist und wenn das, was getan wird, zweitens auch verlässlich und kalkulierbar ist. Das spricht natürlich eher für eine Streckung von Beiträgen; denn bei den einmaligen Beiträgen kann immer sehr schnell emotionalisiert werden. Ich nenne nur das berühmte Beispiel der Witwe, die ein Eckgrundstück hat und zu Beiträgen für zwei Straßen herangezogen wird, sodass sie nach der Diktion – und vielleicht sogar faktisch; das will ich gar nicht in Abrede stellen – ihr Häuschen verkaufen oder zumindest stark belasten muss, um die Beiträge zu zahlen. Daher sind die Überlegungen zu wiederkehrenden Beiträgen im Sinne einer Verlässlichkeit ein ganz wichtiger Punkt.

Ich würde gerne einen Aspekt aufgreifen, den Herr Thomas geschildert hat. Ich habe dieselbe Erfahrung gemacht. Als wir den Bürgern die Ausbauvorschläge vorgestellt haben, haben die Bürger gefordert: Hier muss noch ein Baum hin; dort muss der Parkstreifen erweitert werden. – Daraufhin haben wir gesagt: Das können wir alles machen. Jetzt nennen wir euch einmal auf Basis einer ganz groben Kalkulation, was der normale Ausbauzustand kostet und was euer Wunschzustand kostet. – Nach dieser Diskussion waren die goldenen Wasserhähne an den Straßen schon wieder vom Tisch. Die Bürger haben sich sogar dafür ausgesprochen, lieber einige Bäume wegzulassen, die wir eigentlich vorgesehen hatten.

Auf der einen Seite kann man also durchaus eine vernünftige Diskussion um Standards und um Qualitäten führen. Auf der anderen Seite müssen die Städte irgendwann die Grunderneuerung vornehmen; denn sonst sind auch bei den Erschließungsstraßen nachher nur noch Notlösungen zur Einlösung der Verkehrssicherungspflicht möglich. Auch wenn Sie die Geschwindigkeit auf 10 km/h beschränken, reißt sich dann trotzdem noch irgendjemand die Ölwanne auf, wenn er kein SUV fährt. Das kann man also auch vertreten, denke ich. Wenn die Satzungen in einem vernünftigen Beteiligungsprozess entwickelt werden, kann man mit den Bürgern auch dort das Einvernehmen finden, wo sie vielleicht noch nicht unmittelbar betroffen sind.

Das waren einige Hinweise aus unserer praktischen Erfahrung der Umsetzung heraus. Frau Schlünder und ich haben beim Difu auch eine kleine Veröffentlichung mit dem Titel „Wiederkehrende Straßenausbaubeiträge statt Einzelfallbelastung für Anlieger“ herausgegeben. Ich kann Ihnen nur empfehlen, noch einmal ernsthaft über die große Lösung nachzudenken. Und in Bezug auf die kleine Lösung habe ich einige Hinweise gegeben, die mir wichtig sind.

Wolfgang Kugele (ADAC): Der ADAC begrüßt die Intention des hier vorliegenden Gesetzentwurfs eindeutig; denn für uns müssen die Straßenausbaubeiträge in einem Gesamtzusammenhang gesehen werden. Wir haben uns bereits vor einigen Jahren sehr intensiv mit der Situation der kommunalen Straßenfinanzierung befasst. In diesem Rahmen haben wir uns unter anderem mit den Straßenausbaubeiträgen be-

schäftigt, weil sie für unsere Mitglieder zunehmend eine starke Belastung darstellen. Wir haben sehr viele Rückmeldungen von Mitgliedern bekommen, die bei uns nachgefragt haben, ob es denn rechtlich in Ordnung sei, dass sie plötzlich 10.000 oder 20.000 € für die Erneuerung ihrer Straße bezahlen müssten. Vielfach kam das Ganze auch sehr unvorbereitet und unverhofft, wie uns geschildert wurde. Beispielsweise für jemanden, der gerade sein Haus gekauft hat und ohnehin in der Abzahlungsphase ist, ist das dann besonders bitter. Wir haben also gesehen, dass es hier eine ganze Reihe von Härten gibt.

Da die Kommunen aufgrund ihrer finanziellen Situation vielfach nicht auf die Erhebung des Beitrags verzichten können, greift die Forderung an die Kommunen, keine solchen Beiträge zu erheben, natürlich zu kurz. Außerdem ist das in vielen Bundesländern rechtlich gar nicht möglich, wie Herr Thielmann schon ausgeführt hat. Deshalb haben wir uns die Frage gestellt: Welche Möglichkeiten gibt es, das Ganze mit weniger Härten durchzuführen? – Wir stießen dann auf gute Beispiele in Rheinland-Pfalz, unter anderem auf die Stadt Pirmasens, die im Städtewettbewerb zu genau diesem Thema ausgezeichnet wurde. Dort betrachtet man den Beitrag nicht isoliert für einzelne Straßen, die grundhaft erneuert werden, sondern geht mit einem ganzheitlichen Ansatz heran. Das ist für uns auch der entscheidende Punkt.

Natürlich müssen die Instandsetzungen und Erhaltungen der Straßen weiterhin aus dem kommunalen Straßenhaushalt erfolgen. Bei der grundhaften Erneuerung hatten die Kommunen vorher aber die Möglichkeit, in Anliegerstraßen die Anlieger überproportional mitzubelasten, was nach unserer Erfahrung oftmals dazu geführt hat, dass die Haupteerschließungsstraßen eher stiefmütterlich behandelt wurden. Gerade diese Straßen sind aber entscheidend für die Funktionsfähigkeit eines Netzes. Diese Problematik kann man beim wiederkehrenden Beitrag umgehen. Oftmals erhebt man Beiträge von Bürgern, die 20 Jahre vor ihrer Haustür keine Erneuerung erleben. Ihnen muss man ebenfalls ein Angebot machen, nämlich gute Straßen. Daher darf man die Erhaltung dann auch nicht vernachlässigen. Das ist für uns ein wesentlicher Punkt. Es muss also Hand in Hand gehen. Mit diesem Ansatz kann man sich dem Thema strategisch nähern.

Für uns stellt die Erhebung wiederkehrender Straßenausbaubeiträge eine Flexibilisierungsmöglichkeit und damit eine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung dar. Wiederkehrende Beiträge sind aber nicht automatisch Garant dafür, dass es gerechter wird. Sie sind auch kein Garant dafür, dass die Straßen besser werden. Man braucht dafür auch ein kluges Finanzmanagement und ein systematisches Erhaltungsmanagement.

Vorsitzender Christian Dahm: Vielen Dank für Ihre Ausführungen. – Ich eröffne die Fragerunde für die Damen und Herren Abgeordneten.

Mario Krüger (GRÜNE): Zunächst einmal danke ich den Sachverständigen dafür, dass sie sich Zeit genommen haben, um uns hier sachkundig zu beraten. – Das mit dem vorliegenden Gesetzentwurf vonseiten der CDU-Fraktion vorgetragene Anliegen ist ohne Zweifel berechtigt. Allerdings ist die Problematik unter anderem der Tatsa-

che geschuldet – diese Erfahrung haben wir auch in anderen Gebietskörperschaften machen dürfen –, dass die Gebührenbescheide oftmals auf den letzten Drücker versandt werden, sodass die betroffenen Anwohner möglicherweise kurz vor Weihnachten noch mit einem fünf- oder sechststelligen Gebührenbescheid konfrontiert werden. Ich habe meine Zweifel, ob man dieser Situation mit der Einführung wiederkehrender Straßenausbaubeiträge Rechnung tragen kann. Zum Beispiel kann ich mir durchaus vorstellen, dass es in Bezug auf die Frage, wie die Abrechnungsgebiete definiert werden, erheblichen Streit geben wird. Man löst sicherlich auch Erwartungshaltungen aus, wenn jemand über einen gewissen Zeitraum entsprechende Gebühren zahlt und nicht wahrnimmt, dass in seinem Wohngebiet dann auch entsprechende Maßnahmen getätigt werden. Zudem wissen wir, dass die Beiträge der Anwohner nicht ausreichen, um die notwendigen Maßnahmen durchzuführen, sondern dass im Regelfall auch ein Eigenanteil der Kommunen erforderlich ist. Abhängig von der Einstufung der Straße – Anliegerstraße oder stärker befahrene Durchgangsstraße – können das durchaus sehr große Beträge sein, die dann auch im Rahmen einer Haushaltsbelastung für die jeweilige Gebietskörperschaft gesehen werden. Wenn man diesen Weg geht, ist es sicherlich auch notwendig, in den einzelnen Abrechnungsgebieten mit unterschiedlichen Gebührensätzen zu arbeiten; denn der Ausbaustandard ist von Stadtteil zu Stadtteil – je nachdem, wie die Straßen in Anspruch genommen worden sind – unterschiedlich. Insofern kann ich mir nicht vorstellen, dass es in diesem Zusammenhang einen einheitlichen Gebührensatz für alle geben kann. Daher haben wir unsere Zweifel, was die Einführung wiederkehrender Straßenausbaubeiträge angeht.

Vor diesem Hintergrund lautet meine Frage an Herrn Thomas: Wir haben ein Instrumentarium, mit dem der Problematik bereits heute Rechnung getragen werden kann. Zum einen kann man Vorauszahlungen erheben. Zum anderen können durch Ratenzahlungen nach Erteilung eines Gebührenbescheides auf Antrag die sofort fälligen Abgaben für die Beteiligten minimiert werden. Inwieweit werden die jetzigen Regelungen denn auch tatsächlich vor Ort gelebt?

André Kuper (CDU): Im Namen der CDU-Fraktion möchte ich den Sachverständigen herzlich für die Vielzahl von sehr konstruktiven Hinweisen danken. – Aus der ersten Runde kann man schon mitnehmen, dass generell Änderungsbedarf gesehen wird. Wir haben unseren Gesetzentwurf natürlich deshalb erarbeitet, weil es Probleme gibt – zum einen Probleme der Bürgerschaft, die überrascht wird, wenn sie plötzlich einen vier-, fünf- oder sechststelligen Bescheid erhält, zum anderen Probleme der Kommunalverwaltungen. Es gibt noch viele weitere Gründe mehr. Ich will sie aber nicht in der Manier des Kollegen Krüger hier aufzählen. Das können wir später in der auswertenden Sitzung machen.

Herr Krüger hat gerade die Vorausleistungen und die Ratenzahlungen angesprochen. Ist es richtig, dass die Vorausleistungen in der Regel auch vier- oder fünfstellig sind? Und ist es richtig, dass bei Ratenzahlungen nach dem KAG eine Verzinsung mit 6 % zu erfolgen hat, sodass Ratenzahlungen für die Bürgerinnen und Bürger nicht wirklich von Vorteil sind? Trifft es auch zu, dass es für die Bürgerschaft eine wichtige Frage ist, wann diese Bescheide versandt werden? Teilweise dauert es ja einige Jahre, bis die endgültige Fertigstellung erfolgt. Daher weiß der Bürger gar

nicht, ob er die Abrechnung in diesem, im nächsten oder im übernächsten Jahr erhält. Auch das halte ich für ein Problem bei einmaligen Beiträgen. Ich glaube, dass man im Zuge von wiederkehrenden Beiträgen zu einer stärkeren Kontinuität und einer besseren Berechenbarkeit käme. Teilen Sie – diese Frage richtet sich an die gesamte Runde der Sachverständigen – meine Auffassung?

Torsten Sommer (PIRATEN): Auch meine Fraktion bedankt sich bei den Sachverständigen – insbesondere für die vorab eingereichten schriftlichen Stellungnahmen, die zur Erhellung beigetragen haben. Trotzdem habe ich noch einige Fragen.

Herr Thomas und Herr Thielmann, wie lange dauert es – zum einen in NRW und zum anderen in Rheinland-Pfalz – zurzeit durchschnittlich, bis Erschließungsbeiträge nach Fertigstellung einer Maßnahme in Rechnung gestellt werden?

Herr Thomas und Herr Thielmann, macht es einen Unterschied, wenn Sie den wiederkehrenden Schlüssel nutzen, der ja irgendwo endlich sein muss? Schließlich ist eine Maßnahme irgendwann einmal bezahlt. Oder soll das Ganze in Richtung ständiger Beitrag gehen, quasi als zusätzliche Erhebung? Wie stellt man sich das in NRW vor? Und wie wird es momentan in Rheinland-Pfalz gehandhabt?

Herr Thomas und Herr Thielmann, wie regeln Sie dann, wenn Sie Vorleistungen erhoben haben und eine Maßnahme nicht zustande kommt, die Rückzahlung? Es gibt ja immer wieder Straßenplanungen, die nach jahrelanger Planung doch nicht ausgeführt werden.

Bei meiner nächsten Frage geht es um eine transparente Abrechnung für die Beitragsleistenden. Herr Thomas und Herr Thielmann, wie wird das zurzeit in Rheinland-Pfalz gehandhabt? Und wie haben wir es uns in NRW vorzustellen? Genauso, also mit diversen Bürgerversammlungen und sehr detaillierten Planungen?

Herr Prof. Beckmann, Sie haben gerade den Beteiligungsprozess angesprochen, den man sehr genau planen muss; da hätten Sie auch schon gute Erfahrungen gesammelt. Wie sehen Ihre entsprechenden Erfahrungen im Detail aus?

Michael Hübner (SPD): Zunächst darf ich allen Sachverständigen dafür danken, dass sie sich die Zeit für uns genommen haben. – Den Äußerungen war zu entnehmen, dass es eine durchaus attraktive Überlegung ist, zu wiederkehrenden Straßenausbaubeiträgen zu kommen. Allerdings habe ich den Statements auch entnommen, dass das im vorliegenden Gesetzentwurf gewählte Instrumentarium noch nicht ausreichend ist. Auch die Ausführungen von Herrn Thomas habe ich so verstanden, dass der Gesetzentwurf verändert und anders aufgebaut werden müsste. Dazu bedarf es dann noch größerer Diskussionen. – Das ist als Fragestellung an Herrn Thomas gedacht.

Herr Thielmann, habe ich es richtig verstanden, dass es sich in Rheinland-Pfalz um eine fakultative Lösung – das heißt, dass man sich entweder für das eine oder für das andere System entscheiden kann – handelt?

An alle Sachverständigen möchte ich die Frage richten, ob man nach ihrer Einschätzung zu einer fakultativen oder zu einer obligatorischen Lösung kommen sollte. Schließlich hat man es bei einer fakultativen Lösung mit zwei konkurrierenden Systemen zu tun. Wenn eine Stadt wiederkehrende Beiträge einführt, während die direkt angrenzende Nachbarstadt das nicht tut, löst das ja auch entsprechende Probleme aus.

Ina Scharrenbach (CDU): Herr Thielmann, die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW hat in ihrer schriftlichen Stellungnahme unter anderem ausgeführt,

„dass zwischen konkreten Bauleistungen der Gemeinde in der jeweiligen Erschließungsanlage und der Geldleistung des Eigentümers eines erschlossenen Grundstücks kaum noch eine Beziehung erkennbar ist.“

Teilen Sie diese Einschätzung aus Ihrer Sicht? Stellt sich dieses Problem bei Ihnen in Rheinland-Pfalz vergleichbar dar?

Herr Thielmann, außerdem heißt es in der Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW in Bezug auf die Grundstückseigentümer:

„Für sie ist nicht vorhersehbar bzw. planbar, wann sie mit erstmaliger Fertigstellung, Verbesserung bzw. Erneuerung ‚ihrer‘ Straße rechnen können.“

Wie stellt sich das in Rheinland-Pfalz dar? Ist es für die Bürger erkennbar und damit planbar, wann eine entsprechende Erneuerungsleistung erfolgt?

Herr Thielmann, mehrfach angesprochen wurde hier das Übergangsmanagement zwischen einem einmaligen Straßenausbaubeitrag und möglichen wiederkehrenden Straßenausbaubeiträgen. Wie haben Sie den Übergang in Rheinland-Pfalz geregelt? Gab es im Vorfeld eine Informations- und Transparenzkampagne des Landesgesetzgebers, um die Bürger dafür zu sensibilisieren, dass möglicherweise Kommunen auf wiederkehrende Ausbaubeiträge umstellen? Oder wie ist das in Rheinland-Pfalz vorgegangen?

Herr Thomas, Sie haben erläutert, dass für die Bürger Leistung und Gegenleistung möglicherweise nicht mehr erkennbar sind. Nun haben wir in Nordrhein-Westfalen ein durchaus ausgeprägtes, wenn auch reformbedürftiges NKF. Im NKF besteht die Möglichkeit, Sonderposten für KAG-Beiträge abzubilden. Insofern erschließt sich mir nicht unbedingt, wo es ein Problem zwischen Leistung und Gegenleistung geben soll, wenn man denn diese Beiträge als Sonderposten scharf für das jeweilige Gebiet in der Bilanz hinterlegt.

Ralf Nettelstroth (CDU): Gestatten Sie mir, als Jurist noch einige inhaltliche Fragen zu stellen. – Erstens. Herr Thomas, in Nordrhein-Westfalen haben wir den sogenannten erweiterten Anlagebegriff. Wie ist dann noch gewährleistet, dass der Bürger auch den tatsächlichen Sondervorteil erkennt? Und warum wird eigentlich von dieser Möglichkeit so wenig Gebrauch gemacht? Hat das etwas damit zu tun, dass die Kommu-

nen sich da doch rechtsunsicher fühlen und nicht sicher sind, dass die Bescheide hinterher wirklich Bestandskraft haben?

Zweitens. Herr Thomas und Herr Thielmann, mit diesem Gesetzentwurf wollen wir den Kommunen eine neue Möglichkeit an die Hand geben. An dieser Stelle spielt insbesondere die Frage der Abrechnungsgebiete eine Rolle. Es muss nicht zwingend die ganze Kommune sein; es können auch Stadtteile oder Teile dieser Stadtteile sein, die womöglich in einem Zusammenhang stehen. Ich habe jetzt bewusst nicht von dem funktionalen Zusammenhang gesprochen, weil er begrifflich sehr klar gefasst ist. Wie würden Sie ein solches Abrechnungsgebiet definieren? Wie würden Sie es fassen wollen, damit man dann auch rechtssicher argumentieren kann?

Drittens. Ich habe wahrgenommen, dass in Bezug auf Rheinland-Pfalz eine Klage beim Bundesverfassungsgericht anhängig ist. Herr Thielmann, ist es Ihnen schon möglich, dazu eine Einschätzung abzugeben? Und wann erwarten Sie da eine Entscheidung?

Vorsitzender Christian Dahm: Vielen Dank. – Wir beginnen mit der Antwortrunde. Die Sachverständigen erhalten wieder in der Reihenfolge des Tableaus das Wort.

Roland Thomas (Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW): Ich bin der Meinung, dass wir es in der verbleibenden Zeit nicht schaffen, die gestellten Fragen so abzuarbeiten, wie es notwendig wäre. Ich alleine bräuchte schon mindestens jetzt eine halbe Stunde, um das vernünftig zu erläutern. Dennoch will ich mich möglichst kurz fassen. Was wir jetzt noch darstellen können, wird also immer verkürzt sein.

Bei der heutigen Anhörung wurden mehrfach die Gerechtigkeit und die Transparenz als Argumente angeführt. Eines muss man ganz deutlich machen: Wir diskutieren hier nur über Refinanzierungsverfahren. Es geht überhaupt nicht darum – jedenfalls bislang nicht; das wäre eine neue Dimension –, höhere oder niedrigere Einkünfte zu generieren, sondern nur um die Frage, wie wir das Geld, das wir einnehmen sollen, hereinbekommen. Einzig und allein darum geht es. Wir haben im Verband auch schon zum Beispiel über Straßenunterhaltungsgebühren gesprochen und sind zu einem eindeutigen negativen Votum gekommen. Wir sagen: Für Straßenunterhaltungsgebühren wäre eine Gesetzesinitiative notwendig; das wollen wir nicht. – An dieser Stelle muss ich auch die konkrete Frage „Was wollen Sie da?“ an den Gesetzgeber zurückgeben. In diesem Zusammenhang spielen viele Dinge eine Rolle, beispielsweise die Mieterbelastung. Das will ich nur kurz andeuten. Hier geht es um reine Verfahrensregelungen, und zwar um Verfahrensregelungen, die wir im bestehenden Rechtssystem genauso umsetzen können.

Das ist – um es zusammenzufassen – beispielsweise über Vorausleistungen möglich. Sie hatten gefragt, wie die Praxis aussieht. Vorausleistungen sind aus meiner Sicht, wenn ich an meine Rechtsberatungspraxis denke und wenn ich mir die veröffentlichte Rechtsprechung ansehe, beitragsrechtlicher Alltag. Wir haben kaum noch Beitragsbescheide im Nachhinein. Das Ganze spielt sich fast immer im Rahmen eines Vorausleistungsverfahrens ab. Dann geht es um die konkreten rechtlichen Fra-

gen. Ich sehe also wirklich keinen Grund, aus dem wir Vorausleistungen nicht erheben könnten.

Mit der Kommunikation mit dem Bürger haben Sie einen wichtigen Punkt angesprochen. Wir als Verband fordern seit vielen Jahren eine vernünftige, frühzeitige, intensive Diskussion, Bürgerbeteiligung usw. Jüngst haben wir wieder etwas Neues kennen gelernt. Ingenieure können nämlich anhand von guten Programmen in Bürgerbeteiligungsverfahren im Einzelnen darstellen, wie viel welche konkrete Umsetzung kosten würde, sodass sie ganz klar zeigen können, wie teuer der gewünschte Ausbau wäre. Für mich war neu, dass ein Pflasterausbau gar nicht teurer ist als ein Asphaltausbau, obwohl man mit einem Pflasterausbau in Bezug auf den Oberbau ein für alle Mal Ruhe hätte. – Solche Dinge werden gemacht. Das ist alles nach dem geltenden Recht möglich.

Ich habe für Vereinfachung plädiert. Die hier diskutierte Lösung wiederkehrender Beiträge in Einzelbereichen, in bestimmten Veranlagungsgebieten, würde in unseren Kommunen zu drei verschiedenen Veranlagungsrechtsgebieten führen, und zwar in jeder Kommune. Das Erste sind die Bereiche, in denen Erschließungsbeiträge zu erheben sind, weil ein neues Wohngebiet zum ersten Mal erschlossen wird; das ist heute schon der Fall. Das Zweite sind die Bereiche, in denen wiederkehrende Beiträge erhoben werden; sie liegen dann in irgendeinem anderen Gemeindeteil. Das Dritte sind die Bereiche, in denen das nicht gemacht wird; dort gibt es die einmaligen Beiträge nach § 8 KAG, wie wir sie bisher kennen. So ist das System jetzt angeordnet. Wir hätten drei verschiedene Gebiete, die von den Verwaltungen mit drei verschiedenen Rechtsbereichen zu belegen wären und zu denen es dann wahrscheinlich drei verschiedene Rechtsprechungen geben würde. Bei den Erschließungsbeiträgen auf der einen Seite und den Ausbaubeiträgen auf der anderen Seite ist das heute schon der Fall. Es gibt gut zwei Dutzend Rechtsthemen in Nordrhein-Westfalen, bei denen das Bundesverwaltungsgericht im Erschließungsbeitragsrecht „hül!“ sagt und das OVG Münster im Straßenausbaubeitragsrecht „hott!“. Dann bekämen wir noch einen dritten Rechtsbereich dazu.

Diese drei Bereiche liegen nebeneinander in einer Kommune. Wenn Bürger von einem in einen anderen Bereich umziehen, sind sie plötzlich mit einem anderen Rechtsregime konfrontiert. Deshalb sind – das ist ein Punkt, den ich vorhin gar nicht angesprochen habe; alleine darüber könnte man einen Tag reden – Übergangsregelungen zwingend erforderlich. Den im vorliegenden Gesetzentwurf enthaltenen Vorschlag, dass Bürger, die von dem einem in den anderen Bereich umziehen, fünf bis 25 Jahre keine Beiträge zahlen sollen, finde ich inhaltlich gut. Was passiert dann aber in dem Bereich, in den sie ziehen? Das Geld, das sie nicht zahlen, muss von den anderen Anwohnern mitgetragen werden. Was diese Bürger dazu sagen werden, können Sie sich vorstellen. Ich erinnere nur an die Diskussionen, die es zurzeit gibt, wenn wir über Eckgrundstücksvergünstigungen bestimmte Anlieger besserstellen wollen. Dann ist es mit der Solidarität nicht mehr weit her.

Wenn man sich in den anderen Landesgesetzen die Übergangsregelungen ansieht, stellt man fest, dass das Verhältnis zwischen Grundregelung und Übergangsregelung ungefähr eins zu drei bis eins zu vier beträgt, was die Länge und die Komplexi-

tät angeht. Der Gesetzentwurf der CDU-Fraktion ist da sehr straff formuliert. Ich befürchte, dass die Rechtsprechung im Nachhinein sagen wird, dass das so nicht geht. Schließlich sind immer andere Bürger betroffen, die dann klagen können. Diesen Punkt will ich hier aber gar nicht weiter diskutieren. Aus meiner Sicht sind die Übergangsregelungen also schon ein großes Problem für sich.

Herr Nettelstroth, Sie haben den weiten Anlagenbegriff in Nordrhein-Westfalen angesprochen. Das ist für mich ein weiteres wesentliches Argument, zu sagen, dass der Unterschied gar nicht so groß ist. Ich gebe zu: Daran krankt es bei uns. Wir haben in Bezug auf diesen weiten Anlagenbegriff in der kommunalen Praxis nicht das umgesetzt, was die Rechtsprechung uns ermöglichen würde, obwohl die Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes und die meisten kommunalen Satzungen es vorsehen. Im Gegenteil: Wir machen immer die sehr enge Erschließungsanlagenabrechnung von einer Kreuzung zur nächsten, durch die die großen Unterschiede für die einzelnen Anlieger zustande kommen.

Warum ist das so? Aus meiner Sicht sind die Kommunen, und zwar nicht nur kleine Kommunen, sondern auch Großstädte, durch die Rechtsprechung der 1980er- und 1990er-Jahre verängstigt. Das Bundesverwaltungsgericht hat nur kleine Erschließungseinheiten zugelassen. Wenn man etwas zusammenfassen will, um ein paar Leute mehr mit einem Solidaritätsgedanken zusammenzupacken, geht das nur noch, wenn eine Hauptstraße und eine Sackgasse direkt nebeneinander liegen. Sobald eine weitere Straße dazukommt, ist das nicht mehr möglich. An diese Situation trauen sich die Kommunen nach meiner Einschätzung zurzeit auch nicht heran.

Wir meinen aber, dass dies einen völligen Umschwung in Richtung neuer gesetzlicher Lösungen, wie sie hier vorgeschlagen werden, erst einmal nicht rechtfertigt. Wenn man das ganze Thema neu regeln will, müsste mehr dazukommen, wie ich vorhin schon gesagt habe.

Damit bin ich auch beim Thema „fakultativ“. Wenn man die Möglichkeit einführt, sich für dieses oder jenes System zu entscheiden, hat man nebeneinander liegende Rechtsbereiche, was wahrscheinlich wieder neue Ungerechtigkeiten verursacht, die noch gar nicht angesprochen worden sind.

Die Erkennbarkeit der Durchführung von Maßnahmen in einer Straße ist ein wichtiger Gesichtspunkt. Ich halte es aus KAG-rechtlicher Sicht für gut nachvollziehbar und gut kommunizierbar, wenn man dem Anlieger zeigen kann, dass zwar vielleicht nicht in seiner Straße, aber zwei oder drei Straßen weiter, also noch in seinem Blickfeld, etwas getan wird. Je weiter man die Gebiete zieht – zurzeit wird ja in Rheinland-Pfalz über die gesamten Gemeindeverwaltungsgrenzen gesprochen –, desto weniger sehe ich die Nachvollziehbarkeit gegeben. Das ist ähnlich wie bei der Grundsteuer und den Straßenreinigungsgebühren. Dort wird auch ständig das Problem diskutiert, dass die einzelnen Bürger zahlen und zahlen, aber in dem von ihnen überschaubaren Gebiet keine Maßnahme erkennen.

Zum NKF kann ich jetzt nichts sagen. Dafür sind bei uns andere Kollegen zuständig.

Gerd Thielmann (Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz): Ich kann den einleitenden Sätzen von Herrn Thomas nur zustimmen. Es handelt sich in der Tat um ein riesiges Gebiet. Man könnte mehrere Stunden darüber reden. Ich will mich aber kurzfassen und versuchen, auf die einzelnen Fragen einzugehen, die an mich gerichtet worden sind.

Sind in den einzelnen Abrechnungsgebieten unterschiedliche Beitragssätze möglich? Wenn wir zwei getrennt liegende Ortsteile haben, können wir jeden Ortsteil als eigenes Gebiet sehen und dort auch unterschiedliche Beitragssätze festlegen. Innerhalb eines Abrechnungsgebietes kann es aber nur einen Beitragssatz geben. Das bewirkt Unmut bei denjenigen Bürgern, die schlechtergestellt werden. Beim wiederkehrenden Beitrag gibt es nämlich Gewinner und Verlierer. Verlierer sind zum Beispiel die Besitzer von Grundstücken an klassifizierten Straßen, also Bundesstraßen, Landesstraßen oder Kreisstraßen. Dort wird die Fahrbahn von Bund, Land oder Kreis bezahlt. Dementsprechend hat die Gemeinde keine Kosten und erhebt dafür auch keine Ausbaubeiträge. Wenn Einmalbeiträge erhoben werden, muss der Anlieger deshalb an der klassifizierten Straße nur für den Bürgersteig und die Beleuchtung bezahlen, aber nie für die Fahrbahn. Beim wiederkehrenden Beitrag gilt das gesamte Straßennetz als eine einheitliche öffentliche Einrichtung. Auch dann werden die Bundesstraßen vom Bund, die Landesstraßen vom Land und die Kreisstraßen vom Kreis bezahlt. Es gilt aber ein einheitlicher Beitragssatz. Das heißt, dass der Anlieger einer klassifizierten Straße den gleichen Beitragssatz zahlt wie der Anlieger einer Gemeindestraße, was langfristig dazu führt, dass er in der Regel schlechtergestellt wird. Insofern gibt es beim wiederkehrenden Beitrag Gewinner und Verlierer. Man muss das berücksichtigen und darüber sprechen. Die individuelle Erschließungssituation bleibt dann also unberücksichtigt. Ob ein Grundstück an einer alten Straße oder einer neuen Straße, an einer breiten Straße oder einer schmalen Straße, an einer Straße mit viel Durchgangsverkehr oder einer Straße mit wenig Durchgangsverkehr liegt, spielt beim wiederkehrenden Beitrag keine Rolle. Alle Bürger zahlen den gleichen Beitragssatz.

Vorausleistungen sind gängige Praxis. Sie werden ständig erhoben. Wenn sich eine Maßnahme über zwei oder drei Jahre hinzieht und die endgültige Beitragspflicht beispielsweise 15.000 € beträgt, ist es beim Einmalbeitrag durchaus üblich, dass man eine erste Vorausleistung von 5.000 € erhebt, später eine zweite Vorausleistung von 5.000 € in Rechnung stellt und am Ende mit dem endgültigen Bescheid den restlichen Beitrag von 5.000 € einfordert. Festgesetzt werden also die gesamten 15.000 €. Insofern haben wir durch Vorausleistungen schon die Möglichkeit, die Beitragserhebung etwas abzufedern. Im Großen und Ganzen ändert das aber nicht allzu viel; denn der Anlieger muss die 15.000 € innerhalb von zwei oder drei Jahren aufbringen.

Ratenzahlungen werden nicht ganz so häufig gemacht. Zum einen tun sich die Bürger schwer damit, bei der Verwaltung betteln zu gehen. Zum anderen sieht die Abgabenordnung einen Zinssatz von 6 % vor. Allerdings ist die Verzinsung unterschiedlich geregelt. Das Ganze läuft unter der Rubrik „Billigkeitsmaßnahmen“. Man kann in strengen Fällen auch eine zinslose Stundung gewähren. Dann hat die Kommune aber wieder das Problem, dass sie diesen Betrag vorfinanzieren muss.

Ist der wiederkehrende Beitrag ein ständiger Beitrag? Viele unterliegen einem Missverständnis und nehmen an, es werde eine Maßnahme abgerechnet. Beim wiederkehrenden Beitrag wird aber nicht eine separate Maßnahme abgerechnet. Vielmehr handelt es sich dabei um ein System, das auf Dauer angelegt ist. Ich frage nicht, ob eine Maßnahme beendet ist, sondern nur, wie viel Geld in dem jeweiligen Kalenderjahr kassenwirksam für den Ausbau und die Erneuerung von Straßen ausgegeben worden ist. Danach wird der Beitrag erhoben. Er hängt also nicht davon ab, ob eine Straße fertig geworden ist. Insofern muss man sich von den Einzelmaßnahmen lösen. Das Modell des wiederkehrenden Beitrags macht auch nur dann Sinn, wenn man es auf Dauer laufen lässt. Es ist nicht gedacht, um zwei oder drei Maßnahmen durchzuführen. Das wäre auch idiotisch; denn dann würde das ganze Dorf für diese wenigen Maßnahmen bezahlen, und einige Jahre später müsste der Ausbau einer anderen Straße von den Anliegern alleine bezahlt werden. Daher ist diese Entscheidung, wenn eine Kommune sie trifft, auf Dauer angelegt. Alles andere macht keinen Sinn.

Hier ist die Frage nach der Transparenz gestellt worden. Natürlich hat der Bürger die Möglichkeit, Einsicht in die Unterlagen der Gemeinde zu nehmen und anhand der Abrechnungen zu prüfen, was für welche Maßnahme ausgegeben worden ist. Theoretisch ist die Transparenz also gegeben. In der Praxis wird diese Möglichkeit aber kaum wahrgenommen. Der Anlieger, der beim wiederkehrenden Beitrag einen Beitragsbescheid über 200 € für das ganze Kalenderjahr bekommt, geht nicht zur Verwaltung und lässt sich die einzelnen Rechnungen zeigen.

Sollte man die wiederkehrenden Beiträge obligatorisch oder fakultativ einführen? Soweit ich das überblicken kann, geben sämtliche Bundesländer, die sie bisher eingeführt haben, den Gemeinden die Wahlmöglichkeit. Das würde ich Ihnen auch empfehlen. Ich würde niemanden dazu verpflichten, wiederkehrende Beiträge zu erheben, sondern das Ganze fakultativ gestalten, damit die Gemeinden sich für das entscheiden können, was kommunalpolitisch für besser oder schlechter gehalten wird. Meine Empfehlung an die Gemeinden lautet: Beide Systeme haben kräftige Vor- und Nachteile. Es ist letztlich eine kommunalpolitische Entscheidung. Vieles spricht dafür; vieles spricht dagegen. – Ich würde einer Gemeinde also nicht vorgeben, dass sie den wiederkehrenden Beitrag erheben muss. Insofern ist auch bei Ihnen in Nordrhein-Westfalen eine gute Lösung angedacht.

Die nächste Frage bezog sich auf das Problem der Beziehungen zwischen der Ausbaumaßnahme und den Beitragspflichtigen. Damit sind wir auch bei der Bildung der Abrechnungsgebiete. Das ist ein Kernpunkt des wiederkehrenden Beitrags, der schon immer streitig war. Bereits anlässlich seiner Einführung gab es 1985/86 ein Rechtsgutachten von Prof. von Mutius, der gesagt hat, dass ein räumlich-funktionaler Zusammenhang erforderlich ist. Das war Grund des Streits, der dazu führte, dass dieser Begriff in Rheinland-Pfalz später im KAG gestrichen wurde, weil das OVG Rheinland-Pfalz plötzlich ganz neue, viel strengere Anforderungen an den räumlich-funktionalen Zusammenhang gestellt hat.

Wie groß dürfen Abrechnungsgebiete gebildet werden? Wann hat der Beitragspflichtige noch einen hinreichend konkreten Sondervorteil von einer Maßnahme? Ich war

gestern in Köln. Würden Sie das gesamte Stadtgebiet von Köln zusammenfassen, müsste der Anlieger in Lövenich für die Straßen in Porz auf der Schäl Sick und in Rodenkirchen im Süden mitbezahlen. Das wäre aus meiner Sicht kaum noch vermittelbar. Je größer eine Einheit wird und je weiter die Ortsteile voneinander entfernt liegen, desto weniger könnte man das erklären. Auch in Rheinland-Pfalz stehen wir vor diesem Problem. So liegen Stadtteile von Kaiserslautern 18 km Luftlinie voneinander entfernt. Wenn ich jemandem einen Beitragsbescheid für einen Straßenausbau schicke, der in einer Entfernung von 18 km stattgefunden hat, ist das kaum vermittelbar.

In Rheinland-Pfalz gibt es jetzt die theoretische Möglichkeit – im Gesetz ist das sogar als Regelfall vorgesehen –, alles zu einer großen einheitlichen Einrichtung zusammenzufassen. Die wenigsten Gemeinden machen das. Ich empfehle auch, es nicht zu tun. Vielmehr sollte man kleinere Abrechnungsgebiete bilden. Wenn man einen separat liegenden Ortsteil hat, sollte er als Solidargemeinschaft zugrunde gelegt werden. Wenn man getrennte Ortsteile in einen Topf wirft, hat man in der Tat unter Umständen eine große Distanz zwischen dem Beitragspflichtigen und der Maßnahme, für die er mit herangezogen wird. Daher halte ich es für gut, kleinere Gebiete zu bilden, wie es im hier vorliegenden Gesetzentwurf steht, und auf den räumlich-funktionalen Zusammenhang einzugehen; denn das ist auch das Kernthema, mit dem sich das Bundesverfassungsgericht auseinandersetzen wird.

Inwiefern kann der Bürger erkennen, wann die Straße vor seiner Haustür ausgebaut wird? Natürlich sollte die Gemeinde eine transparente Ausbauplanung durchführen und nach außen erkennbar machen, in welcher Reihenfolge die Straßen voraussichtlich in Angriff genommen werden – außergewöhnliche Ereignisse muss man natürlich immer berücksichtigen –, damit der Bürger eine gewisse Perspektive hat.

Relativ schnell kann es zu Begehrlichkeiten nach dem Motto „Wenn ich schon wiederkehrende Beiträge zahle, dann muss auch die Straße vor meiner Haustür gemacht werden“ kommen. Dem kann man aber sehr einfach begegnen, indem man eine Prioritätenliste erstellt, die mit technischen Daten hinterlegt ist, und dem Bürger sagt: Wir müssen erst noch diese Straße und jene Straße ausbauen. Sie sind in einem viel schadhafteren Zustand und müssen dringend erneuert werden. Der Kanal darunter ist auch marode und muss gemacht werden. Deine Straße kommt erst in einigen Jahren an die Reihe. – Wenn man das sachlich unterfüttern kann, ist es in der Praxis kein Problem.

Es wurden die Übergangsregelungen im Zusammenhang mit der Einführung wiederkehrender Ausbaubeiträge angesprochen. In Rheinland-Pfalz ist es den Gemeinden freigestellt, Übergangsregelungen in der Satzung einzuführen. Bei Ihnen in Nordrhein-Westfalen sollen sie nach dem vorliegenden Gesetzentwurf zwingend vorgesehen werden. Grundsätzlich sind Übergangsregelungen sehr sinnvoll; denn den Bürger, der vor fünf Jahren einen hohen Einmalbeitrag gezahlt hat, sofort wieder zu wiederkehrenden Beiträgen heranzuziehen, wenn das System gewechselt wird, ist schwer zu erklären. In der Satzung kann man das entsprechend regeln. Ich denke, dass man es auch den anderen Beitragspflichtigen transparent machen und erklären kann. In Rheinland-Pfalz gab es vor Ort damit kaum Probleme. Die Anlieger, die so-

fort herangezogen werden, sehen es ein, wenn der Nachbar, der vor fünf Jahren einen hohen Erschließungsbeitrag oder einmaligen Ausbaubeitrag gezahlt hat, einige Jahre lang verschont wird. Insofern hat das nicht zu Diskussionen oder gar Verwerfungen geführt.

Beim Bundesverfassungsgericht sind drei Verfahren anhängig – eine Richtervorlage vom Verwaltungsgericht Koblenz bezüglich der Ortsgemeinde Staudernheim sowie zwei Individualverfassungsbeschwerden aus Schifferstadt und aus Saarburg. In zwei dieser Verfahren bin ich als Anwalt beteiligt. Das Bundesverfassungsgericht hat Stellungnahmen vom Bundesverwaltungsgericht, von der Landesregierung usw. eingeholt. Das ist atypisch. Über 99 % der Verfassungsbeschwerden werden von vornherein abgelehnt. Dass man hier Stellungnahmen eingeholt hat, spricht sehr stark dafür, dass das Bundesverfassungsgericht in der Sache entscheiden wird. Das Ganze liegt bei Prof. Kirchhof. Vor jeglicher Aussage, wann mit Entscheidungen zu rechnen ist, zieren sie sich. Ob das 2014, 2015 oder 2016 der Fall sein wird, weiß man nicht. Ob es überhaupt zu einer mündlichen Verhandlung und zu einer Entscheidung kommt, weiß man auch nicht. Wie gesagt, spricht aber einiges dafür, weil jede Menge Stellungnahmen eingeholt worden sind.

Lutz Pollmann (Baugewerbliche Verbände): Die meisten Fragen richteten sich auf die Verwaltungspraxis. Dafür ist die Bauwirtschaft natürlich der falsche Ansprechpartner. Insofern kann ich mich kurzfassen. Ich möchte nur noch einmal betonen, dass wir es begrüßen würden, wenn wir in Nordrhein-Westfalen wiederkehrende Straßenausbaubeiträge bekämen; denn sie führen mit Sicherheit zu einer Verstärkung der Baunachfrage und würden den Kommunen ausreichende Mittel zur Verfügung stellen.

Prof. Dr.-Ing. Klaus J. Beckmann (Deutsches Institut für Urbanistik): Ich werde auch nur noch zwei Punkte ansprechen. – Erstens. Ich halte es für einen guten Weg, den Kommunen die Möglichkeit der Wahl zu eröffnen, gerade in der vorhin erwähnten kleinen Lösung. Das ist auch mit der Bürgerschaft in einem beteiligungsorientierten Verfahren letztlich über den Rat zu entscheiden. Dieser Punkt ist ganz wichtig, weil damit auch das vermittelt und entwickelt wird, was dann für die Einzelmaßnahmen wichtig ist, nämlich das Verständnis für die Heranziehung.

Zweitens. Unter den Rahmenbedingungen einer einmaligen Erhebung haben wir in Braunschweig genau die Dinge getan, die hier indirekt angesprochen worden sind. Wir haben das Straßenausbauprogramm gemeinsam mit den Leitungsträgern entwickelt; denn das Schlimmste ist, wenn man dann Prioritäten umkippen muss, weil einem irgendein Leitungsträger in die Quere kommt. Das war also einvernehmlich abgestimmt. Mit dem daraus abgeleiteten Ausbautwurf sind wir dann in die Bürgerbeteiligung gegangen. In einem zweiten Ordner hatten die Mitarbeiter immer eine Vorkalkulation der Beiträge bezogen auf die Grundstücke dabei. Die Kommunikation erfolgte also schon frühzeitig. Die Bürger mitzunehmen, ist meines Erachtens ein ganz entscheidender Punkt. Das ist mit Sicherheit bei wiederkehrenden Beiträgen leichter als bei einmaligen Heranziehungen.

Wolfgang Kugele (ADAC): Ich möchte zunächst zwei Punkte ansprechen, die uns besonders am Herzen liegen und die wir beim System der wiederkehrenden Beiträge auch als erfüllt ansehen. Was das Thema „Transparenz“ angeht, muss man in der Tat, wie Herr Thielmann schon geschildert hat, nachvollziehbare Prioritätenlisten schaffen. Diese Listen kann man aber nur dann erstellen, wenn man über den Zustand und die Leistungsfähigkeit meines Netzes aussagefähig ist. Dafür muss man die entsprechenden Daten erheben. Insofern schließt sich da der Kreis. Dann hat man auch die Möglichkeit, in einen direkten Dialog mit den Bürgern zu treten; denn es gibt nun einmal Gewinner und Verlierer. Zumindest könnten sich Bürger als Verlierer fühlen, wenn ihre Straße aufgrund des Straßenzustandes über lange Zeit nicht ausgebaut wird.

Darüber hinaus gibt es natürlich auch die Möglichkeit, mit den Bürgern viel stärker die Frage zu diskutieren, wie das Stadtbild durch die Umbaumaßnahmen geprägt werden soll. Schließlich geht es nicht nur um die reine Erneuerung von Straßen, sondern oftmals auch darum, einen gewissen Umbau zu betreiben. Wenn man über Standards spricht, ist es auch wichtig, zu wissen, was das Ganze eigentlich kostet und wie es finanziert wird. Da ist es natürlich ein Unterschied, ob es um eine zentrale Straße in der Stadt geht, von deren Umgestaltung alle Bürger etwas haben, oder um eine reine Anliegerstraße.

Sicherlich könnte mit Ratenzahlungen die eine oder andere Härte abgefedert werden. Die Frage ist aber, ob bei hohen Beiträgen der Zeitraum von fünf Jahren genügt, um die jährlichen Belastungen ausreichend zu reduzieren.

Gerade in einer kleinen Kommune dürfte es nicht immer angenehm sein, das besondere Interesse so bildhaft zu machen, dass das auch akzeptiert wird. Diese Problematik könnte man über die wiederkehrenden Beiträge vielleicht umschiffen.

Die wiederkehrenden Beiträge führen auch zu einem Wettbewerb. Das gilt gerade in Nordrhein-Westfalen, wo die Kommunen teilweise sehr eng beieinander liegen. Wenn eine Stadt nach wie vor Einmalbeiträge erhebt, während sich die Nachbarkommune für wiederkehrende Beiträge entschieden hat, kommt es zu einem gewissen Wettbewerb der Systeme. Letztendlich wird sich dann die beste Lösung durchsetzen.

Ina Scharrenbach (CDU): Herr Thomas, ist es möglich, dass Sie Ihre Antworten auf unsere Fragen, die Sie aufgrund der Kürze der Zeit nicht geben konnten, noch schriftlich nachreichen?

Roland Thomas (Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW): Selbstverständlich. Wenn es gewünscht wird, mache ich das gerne.

Vorsitzender Christian Dahm: Damit sind wir am Ende der Anhörung; denn weitere Fragen der Damen und Herren Abgeordneten liegen mir nicht vor. Mein Dank gilt den Herren Sachverständigen für ihre schriftlichen Ausführungen und insbesondere für ihre mündlichen Statements.

Der Ausschuss für Kommunalpolitik wird diese Anhörung am 6. Dezember 2013 auswerten. Dann liegt uns auch das Votum des Ausschusses für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr vor. Vielleicht haben wir bis dahin auch Ihre ergänzende Stellungnahme erhalten, Herr Thomas. Das wäre ganz hilfreich.

Herzlichen Dank für Ihr Erscheinen. – Die Sitzung ist geschlossen.

gez. Christian Dahm
Vorsitzender

18.11.2013/18.11.2013

170