

Beschlussvorlage

zur Behandlung in **öffentlicher Sitzung**

Betreff

Kommunalaufsichtliche Beanstandung/Ratsbeschluss 14.09.2010 " Verzicht auf die Erhebung von Straßenbaubeiträgen (Südlicher Abschnitt Severinstraße)"

Beschlussorgan

Rat

Gremium	Datum
Verkehrsausschuss	05.03.2013
Bezirksvertretung 1 (Innenstadt)	11.03.2013
Ausschuss Allgemeine Verwaltung und Rechtsfragen / Vergabe / Internationales	11.03.2013
Rat	19.03.2013

Beschluss:

1. Der Rat nimmt die Rechtsauffassung der Kommunalaufsicht zur Kenntnis, wonach in Nordrhein-Westfalen, anders als in anderen Bundesländern, grundsätzlich aufgrund der landesrechtlichen Vorgaben des KAG NRW für eine Kommune kein Handlungsspielraum besteht, auch in einem außergewöhnlichen Härtefall wie dem Einsturz des Historischen Stadtarchivs am 03.03.2009 aus allgemeinen Billigkeitserwägungen auf eine Beitragserhebung ganz zu verzichten oder die Ausbaubeiträge allgemein zu erlassen.
2. Auf die auf Weisung der Kommunalaufsicht ausgesprochene Beanstandung durch den Oberbürgermeister hebt der Rat deshalb seinen Beschluss vom 14.09.2010 „Verzicht auf die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen für die Erneuerung/Umgestaltung der Severinstraße im Abschnitt von An St. Katharinen bis Kartäuserwall/Severinswall“ (Vorlage Nr. 3134/2010) auf.
3. Der Rat wird die von der Kommunalaufsicht geforderte Satzung über die Erhebung von Beiträgen für die Erneuerung der Severinstraße im Abschnitt von An St. Katharinen bis Kartäuserwall/Severinswall beschließen.

Haushaltsmäßige Auswirkungen **Nein**

<input type="checkbox"/> Ja, investiv	Investitionsauszahlungen	_____€	
	Zuwendungen/Zuschüsse	<input type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/> Ja	_____ %
<input type="checkbox"/> Ja, ergebniswirksam	Aufwendungen für die Maßnahme	_____€	
	Zuwendungen/Zuschüsse	<input type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/> Ja	_____ %

Jährliche Folgeaufwendungen (ergebniswirksam): ab Haushaltsjahr:

a) Personalaufwendungen	_____€
b) Sachaufwendungen etc.	_____€
c) bilanzielle Abschreibungen	_____€

Jährliche Folgeerträge (ergebniswirksam): ab Haushaltsjahr:

a) Erträge	_____€
b) Erträge aus der Auflösung Sonderposten	_____€

Einsparungen: ab Haushaltsjahr:

a) Personalaufwendungen	_____€
b) Sachaufwendungen etc.	_____€

Beginn, Dauer

Begründung

Nachdem der zwischen Kommunalaufsicht, dem von dort eingeschalteten Gutachter und der Stadtverwaltung geführte Dialog gescheitert ist, hat die Bezirksregierung die Weisung erteilt, „den in der o.g. Angelegenheit gefassten Ratsbeschluss vom 14.09.2010 gemäß § 54 Absatz 2 GO unverzüglich zu beanstanden“ und „das Ergebnis der nochmaligen Befassung des Rates bis Ende März 2013 mitzuteilen.“ (vgl. Anlage 1).

In Umsetzung der Weisung empfiehlt die Verwaltung daher, den vom Rat in der Sitzung am 14.09.2010 unter TOP 10.13 gefassten Ratsbeschluss „Verzicht auf die Erhebung von Straßenbaubeiträgen für die Erneuerung/Umgestaltung der Severinstraße im Abschnitt von An St. Katharinen bis Kartäuserwall/Severinswall“ (Vorlage-Nr. 3134/2010) aufzuheben.

Sofern der Rat dem Beschlussvorschlag folgt und den Aufhebungsbeschluss fasst, ist die Beanstandung insoweit erledigt. Sollte hingegen der Rat trotz der Beanstandung an seinem Beschluss (dem Verzicht auf die Beitragserhebung) festhalten, ist dies nach § 54 Absatz 2 GO unverzüglich der Kommunalaufsicht mitzuteilen. Die Kommunalaufsicht hat für diesen Fall in ihrem o.g. Schreiben bereits angekündigt, von ihrem gesetzlichen Aufhebungsrecht im Wege der Ersatzvornahme Gebrauch zu machen und den Ratsbeschluss aufzuheben (§§ 122 Absatz 1, 123 Absatz 2 GO).

Rechtlich wird die Beanstandung des Ratsbeschlusses wie folgt begründet:

Die Verwaltung hatte mit der Kommunalaufsicht im Rahmen des von dort eingeräumten Dialogs ein Rechtsgespräch mit dem Gutachter und Vertretern der Aufsicht geführt. In diesem Gespräch hatte die Verwaltung noch einmal die für die städtische Entscheidung, auf die Beitragserhebung zu verzichten, sprechenden Argumente dargelegt (vgl. Anlage 2).

Nach abschließender Entscheidung der Kommunalaufsicht besteht in Nordrhein-Westfalen, anders als in anderen Bundesländern, grundsätzlich aufgrund der landesrechtlichen Vorgaben des KAG

NRW für eine Kommune kein Handlungsspielraum, auch in einem außergewöhnlichen Härtefall wie dem Einsturz des Historischen Stadtarchivs am 03.03.2009 aus allgemeinen Billigkeitserwägungen auf eine Beitragserhebung ganz zu verzichten oder die Ausbaubeiträge allgemein zu erlassen. Die Begründung ergibt sich im Einzelnen aus dem von der Kommunalaufsicht in Auftrag gegebenen Rechtsgutachten vom 20.08.2012, das die Verwaltung dem Rat vorgelegt hatte.

Die Kommunalaufsicht hat entschieden, dass die von der Verwaltung in dem von der Kommunalaufsicht angebotenen Dialog noch einmal vorgetragenen juristischen Argumente für die Position der Stadt zu keinem anderen Ergebnis führen. Für das geltende Recht bleibe es bei dem Ergebnis des Gutachtens. Danach besteht auch im hier vorliegenden Fall eine Beitragserhebungspflicht. Nach Auffassung des Gutachters handelt es sich bei der Situation in der Severinstraße nicht um einen atypischen Ausnahmefall. Ursache der Belastungen im betroffenen Straßenbereich sei nicht die Straßenbaumaßnahme, sondern der Unglücksfall am Waidmarkt, der in keinem sachlichen Zusammenhang zu der Straßenbaumaßnahme stehe.

Die Verwaltung hatte argumentiert, dass das Gutachten unvollständig sei, da eine vertiefte Auseinandersetzung mit den konkreten Umständen des Einzelfalls fehle. Die Straßenbaumaßnahme Severinstraße könne nicht isoliert von den Maßnahmen zum U-Bahn-Bau gesehen werden. Sie bilde sozusagen den Abschluss der Arbeiten und hänge damit vom Verlauf der vorangehenden, im Wege des Tunnelvortriebs betriebenen U-Bahn-Baus ab. Wäre die U-Bahn in offener Bauweise errichtet worden, so wäre der Anliegeranteil an den Beiträgen geringer ausgefallen, da ein großer Teil der Straßenbaumaßnahmen zu Kosten des U-Bahn Baus geworden wäre.

Im Vorfeld der Maßnahme hätten Stadt und KVB die Anlieger und Anwohner über die Vorteile der gewählten Bauweise informiert. Kurz gefasst sollten Bauzeit und Anliegerbeeinträchtigungen durch die Vortriebsbauweise erheblich reduziert werden. Wäre die U-Bahn in offener Bauweise errichtet worden, so hätte beitragsrechtlich keine getrennte Betrachtung von U-Bahn-Bau und Straßenausbau stattgefunden. Die Kosten der U-Bahn hätten überwiegend oder vollständig auch die Wiederherstellung der Straßen umfasst.

Im Ergebnis bedeute das für die Betroffenen in der Severinstraße: Die erhofften Vorteile der gewählten Bauweise für den U-Bahn-Bau sind ausgeblieben, dagegen nicht erwartete Nachteile (allgemeine Bauverzögerung, Auswirkungen des Einsturzes) eingetreten. Die beitragsrechtlichen Nachteile der Vortriebsbauweise müssten jedoch voll getragen werden.

Die Frage, ob die Situation nicht Anlass biete, in Fortführung der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts NRW über einen weiteren Ausnahmefall nachzudenken, habe sich der Gutachter nicht gestellt. Ingesamt sei die Darstellung zu rückwärtsgewandt. Die Grenzen des Horizonts der Rechtsprechung des OVG NRW würden nicht verlassen, ja zum Teil nicht einmal erreicht. Argumente für die Rechtsauffassung der Stadt suche man vergeblich. Die Rechtslage in anderen Bundesländern, die dortige Rechtsprechung und Aufsatzliteratur komme nicht vor oder viel zu kurz.

Die Verwaltung ist weiterhin der Auffassung, dass der vorliegende Sachverhalt durchaus vergleichbar mit einem vom Oberverwaltungsgericht zugelassenen Ausnahmefall ist. In der Entscheidung vom 23.08.1985 (15 A 1904/84) hat das OVG eine atypische Fallgestaltung bejaht, weil nur durch einen Verzicht auf die Beitragserhebung das notwendige Vertrauensverhältnis zwischen Stadt und Anliegern wieder hergestellt werden konnte, nachdem die Anlieger nicht in ausreichendem Maß auf die mögliche Beitragsbelastung vorbereitet wurden. Die Rechtsprechung geht in dieser Entscheidung über die enge Auslegung des § 8 Abs. 1 S. 2 KAG NRW durch den Gutachter hinaus. Fehlende Akzeptanz in der Bevölkerung aufgrund unzureichender Informationspolitik der Gemeinde einerseits und neuartige Straßenbaumaßnahmen andererseits, deren wirtschaftliche Vorteile für den Anlieger nicht ohne weiteres erkennbar sind, begründen nach Auffassung des OVG einen „atypischen Sonderfall“.

Die vom Gericht hervorgehobene besondere Bedeutung der Akzeptanz hoheitlicher Entscheidungen auf kommunaler Ebene, die den Ansatzpunkt für die Entscheidung des OVG darstellt, spielt im Gutachten keine Rolle. Im Falle der Straßenbaumaßnahme im südlichen Abschnitt der Severinstraße ist das Vertrauensverhältnis zwischen Anliegern und Stadt jedoch nachhaltig gestört. Dies dokumentiert

auch das mehr als drei Jahre nach dem Unglück aktuell erschienene Positionspapier „Bürgerbeteiligung in Köln“, erarbeitet von Vertreterinnen und Vertretern Kölner Bürgerinitiativen, herausgegeben von der Bürgerstiftung Köln, der Kölner Freiwilligen Agentur e.V. und dem eingetragenen Verein Mehr Demokratie NRW. Beweggrund für diese Initiative ist an erster Stelle der Einsturz des Stadtarchivs.

Abschließend bleibt zu konstatieren, dass die vom Gutachter vorgenommene Auslegung des Beitragsrechts in Nordrhein-Westfalen kommunalen Handlungsspielraum völlig ausschließt und nach Auffassung der Verwaltung leider auch hinter der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts zurückbleibt. Diese Rechtsauffassung hat die Stadt zur Kenntnis zu nehmen. Es besteht die Möglichkeit, die Rechtsfrage gerichtlich klären zu lassen. Die Verwaltung rät jedoch davon ab. Nachdem alle Argumente für die städtische Position vorgetragen worden sind, sollte die juristische Debatte beendet werden.

Nach Entscheidung der Kommunalaufsicht muss der Rat die Beitragssatzung so rechtzeitig beschließen, dass die Straßenausbaubeiträge innerhalb der bereits laufenden Festsetzungsfrist festgesetzt werden können, ohne dass die Verjährung droht.

Zu der in Ziffer 1 des Beschlussvorschlages thematisierten Rechtslage in anderen Bundesländern ist ergänzend anzumerken::

Die Verwaltung hat im Dialog mit der Kommunalaufsicht auf die kommunenfreundlichere Rechtslage in anderen Bundesländern hingewiesen, die den Kommunen mehr Handlungsspielraum ermöglicht.

Die Diskussion um die Finanzierung kommunaler Straßenausbaumaßnahmen wird bundesweit geführt. Da eine Umlegung der Kosten auf die Anlieger aufwändig und politisch nicht immer durchsetzbar ist, hat sich z.B. Berlin dazu entschieden, die vor kurzem erst eingeführte Erhebung von Straßenausbaubeiträgen wieder abzuschaffen und die Kosten für den Straßenausbau im Wege einer Infrastrukturabgabe von der Allgemeinheit zu erheben. Baden-Württemberg kennt ebenfalls keine kommunale Verpflichtung zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen.

Rheinland-Pfalz hat sich gegen eine einzelfallbezogene Beitragserhebung entschieden und sogenannte wiederkehrende Straßenausbaubeiträge eingeführt. Die Bundesländer Hessen, Schleswig-Holstein und Bayern haben diese erfolgreiche Regelung übernommen bzw. diskutieren die Einführung. Gegen die rheinland-pfälzische Regelung ist ein Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht anhängig, in dem verfassungsrechtliche Bedenken gegen das Instrument der „wiederkehrenden Beiträge“ geprüft werden, dessen Ausgang abzuwarten ist.

In Kürze zusammengefasst gestaltet sich das Instrument wie folgt: In regelmäßigen Abständen (zumeist einmal pro Jahr) werden von allen oder einem abgegrenzten Kreis von Grundstückseigentümern diese wiederkehrenden Beiträge erhoben und in einen gemeinsamen Topf für Straßenausbau gezahlt. Da grundsätzlich mehr Bürger - nicht nur die Anlieger, sondern alle Grundstückseigentümer - einzahlen, wird eine gleichmäßigere Verteilung der Lasten erreicht, der hohe Verwaltungsaufwand für die Berechnung und Erhebung der Einzelbeiträge vermieden und zudem finanzielle Härten für Anwohner, die kurzfristig hohe Beträge zahlen müssen, vermieden.

In den übrigen Bundesländern ist eine Erhebung von Straßenausbaubeiträgen bei den Anliegern nach Abschluss konkreter Baumaßnahmen gesetzlich vorgesehen. Aber auch hier besteht ein größerer Entscheidungsspielraum der Kommunen bei der Frage, ob eine Beitragserhebung durchgeführt werden muss. Aber auch diese Beispiele zeigen, dass die Einräumung eines größeren Handlungsspielraums möglich ist.

In Niedersachsen sind nach der Niedersächsischen Gemeindeordnung die Finanzmittel zur Aufgabenerfüllung vordergründig aus speziellen Entgelten wie auch aus Straßenausbaubeiträgen zu beschaffen. Dort ist aber auch ausdrücklich geregelt, dass eine Rechtspflicht zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen nicht besteht. Vielmehr will der Gesetzgeber damit den Kommunen ausdrücklich die Entscheidungsbefugnis einräumen, ob sie die Straßensanierung über Straßenausbaubeiträge oder Steuern finanzieren wollen.

Für Sachsen hat das OVG Bautzen entschieden, dass Gemeinden, deren finanzielle Leistungsfähig-

keit nicht gefährdet ist, keine Straßenausbaubeiträge erheben müssen (Urteil vom 22.03.2007 - 5 B 522/06). Die Kommunen seien weder nach dem sächsischen KAG noch der dortigen Gemeindeordnung verpflichtet, Beitragssatzungen zu erlassen. Der Erlass dieser Satzungen und damit die Erhebung von Beiträgen stehe im Ermessen der Gemeinden.

Diese Selbstverwaltungsfreiheit ende dort, wo Maßnahmen kreditfinanziert werden müssten und solche Kredite aber nicht kommunalaufsichtlich genehmigt werden könnten, weil dadurch die geordnete Haushaltsführung und damit die dauerhafte Leistungsfähigkeit der Gemeinde gefährdet sei.

Die Verwaltung hat im Dialog mit der Kommunalaufsicht vorgeschlagen, dass auch in NRW diskutiert werden sollte, ob die vom Landesgesetzgeber vorgegebene landesweite Verpflichtung zur Erhebung von Ausbaubeiträgen noch zeitgemäß ist und es nicht den einzelnen Kommunen überlassen werden sollte, wie sie den Ausbau ihrer Straßen finanzieren. Das Ministerium hat hierzu mit Schreiben vom 17.01.2013 einige eigene Hinweise erteilt, die als Anlage 3 der Vorlage beigefügt sind.