

Informationsvorlage der Verwaltung

Gremium	Sitzung am	Beratung
Bezirksvertretung Gadderbaum	13.06.2019	öffentlich
Bezirksvertretung Mitte	13.06.2019	öffentlich
Bezirksvertretung Schildesche	13.06.2019	öffentlich
Bezirksvertretung Senne	13.06.2019	öffentlich
Bezirksvertretung Stieghorst	13.06.2019	öffentlich
Bezirksvertretung Brackwede	27.06.2019	öffentlich
Bezirksvertretung Dornberg	27.06.2019	öffentlich
Bezirksvertretung Heepen	27.06.2019	öffentlich
Bezirksvertretung Jöllenbeck	27.06.2019	öffentlich
Bezirksvertretung Sennestadt	27.06.2019	öffentlich
Stadtentwicklungsausschuss	02.07.2019	öffentlich

Beratungsgegenstand (Bezeichnung des Tagesordnungspunktes)

Erhebung von Straßenbaubeiträgen nach § 8 Kommunalabgabengesetz (KAG NRW)

Betroffene Produktgruppe

11 12 01 Öffentliche Verkehrsflächen

Auswirkungen auf Ziele, Kennzahlen

Keine

Auswirkungen auf Ergebnisplan, Finanzplan

Keine

Ggf. Frühere Behandlung des Beratungsgegenstandes (Gremium, Datum, TOP, Drucksachen-Nr.)

StEA - 29.01.2019 (Drucksachen-Nr. 7842/2014-2020) und
StEA - 04.03.2019 (Drucksachen-Nr. 8076/2014-2020)

Sachverhalt:

1. Warum und auf welcher Grundlage werden Straßenbaubeiträge erhoben?

Für den Ausbau und die Erhaltung ihrer Straßen entstehen der Stadt Bielefeld jährlich hohe Kosten. Da die Gemeinden diese Kosten nicht allein aus allgemeinen Steuereinnahmen tragen können, ist in Nordrhein-Westfalen für Straßenbaumaßnahmen, die über die reine Unterhaltung und Instandsetzung hinausgehen, eine Anliegerbeteiligung an den Kosten vorgesehen.

Nach § 8 Kommunalabgabengesetz (KAG NRW) sollen die Eigentümerinnen und Eigentümer der von der auszubauenden Straße erschlossenen Grundstücke in Form sogenannter Straßenbaubeiträge an den Ausbaurkosten finanziell beteiligt werden, sofern sich durch die Straßenbaumaßnahme die Erschließungssituation ihrer Grundstücke objektiv verbessert. Das kann dadurch geschehen, dass eine leichtere, gefahrlosere oder sonstige vorteilhaftere Möglichkeit der Nutzung durch die neu geschaffene bzw. verbesserte Straße geboten wird. Ob die Anliegerinnen und Anlieger diese Möglichkeiten tatsächlich ausschöpfen, hat auf die Beitragsforderung keine Auswirkung.

Die näheren Einzelheiten - wie etwa die Höhe der prozentualen Anliegerbeteiligung sowie nach welchem Maßstab die einzelnen Grundstücke dabei berücksichtigt werden - ergeben sich aus der vom Rat der Gemeinde zu verabschiedenden kommunalen Beitragssatzung. In Bielefeld gilt die Satzung über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG für straßenbauliche Maßnahmen der Stadt Bielefeld vom 16. August 1988 in der Fassung der 1. Änderungssatzung vom 30. Juli 2010.

2. Wie stellt die Stadt Bielefeld eine rechtmäßige Beitragserhebung sicher?

Sowohl das Verwaltungsgericht in Minden wie auch das Oberverwaltungsgericht in Münster haben wiederholt in Verwaltungsstreitverfahren bestätigt, dass die Straßenbaubeitragssatzung der Stadt Bielefeld den beitragsrechtlichen Vorgaben (rechtliche Bestimmungen und dazu ergangene Rechtsprechung) entspricht und die rechtlichen Vorgaben durch die Verwaltung der Stadt Bielefeld durchgehend eingehalten werden. Es besteht verwaltungsintern eine enge Zusammenarbeit zwischen dem federführenden Amt für Verkehr und dem Rechtsamt, auch dies gewährleistet eine rechtssichere Anwendung der beitragsrechtlichen Vorschriften und Grundsätze.

3. Wie viel investiert die Stadt in ihre Straßeninfrastruktur?

Die Investitionen der Stadt Bielefeld in ihre kommunalen Straßen und Regenwasserkanäle betrug in den letzten 10 Jahren jährlich knapp 14,5 Mio. € - mit in den letzten drei Jahren leicht steigender Tendenz.

Für die Unterhaltung der kommunalen Straßen und Regenwasserkanäle in Bielefeld („Substanzerhaltung“) hat die Stadt Bielefeld in den letzten 10 Jahren rund. 16 Mio. € jährlich aufgewendet. Dieser Betrag blieb über diesen Zeitraum gesehen relativ konstant.

4. Für welche Maßnahmen werden Beiträge erhoben?

Nicht alle Maßnahmen, die über Unterhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen hinausgehen, sind auch beitragsfähig. So muss z. B. die Straße bzw. die Anlage tatsächlich aufgrund ihres Zustandes und/oder Alters erneuerungsbedürftig sein, flächenmäßig vergrößert werden oder die Maßnahme zu einer nicht nur geringfügigen verkehrstechnischen Verbesserung führen (z.B. Trennung von Verkehrsarten, verstärkter Straßenaufbau, erstmaliger Einbau einer Frostschuttschicht, gleichmäßigere Ausleuchtung).

5. Wie hoch sind die Einnahmen aus Straßenbaubeiträgen?

Die Einnahmen der Stadt Bielefeld aus den Straßenbaubeiträgen nach § 8 KAG NRW betrugen in den letzten 10 Jahren im Durchschnitt rund. 1,5 Mio. €. Je nachdem, ob umfangreichere und teurere oder aber kleinere und günstigere (ggf. sogar lediglich die Straßenbeleuchtung betreffende) Straßenbaumaßnahmen zur Abrechnung anstanden, schwankten die Einnahmen zwischen 700.000 € und 2,5 Mio. €.

6. Muss die Stadt Bielefeld Anliegerbeiträge erheben?

Gemäß § 77 Abs. 2 Gemeindeordnung NRW sind die Gemeinden in NRW und damit auch die Stadt Bielefeld verpflichtet, ihre Einnahmemöglichkeiten aus speziellen Entgelten für die erbrachten Leistungen auszuschöpfen, bevor sie Steuern erheben. Dieses gilt auch für Straßenbaubeiträge nach § 8 KAG NRW. Es besteht also ein haushaltsrechtliches Beitragserhebungsgebot, die Deckung der gemeindlichen Ausgaben durch Steuereinnahmen ist im Vergleich dazu lediglich subsidiär vorzunehmen. Das „Sollen“ des § 8 Abs. 1 Satz 2 KAG NRW ist daher einem „Müssen“ gleichzusetzen.

Die inhaltliche Reichweite der Beitragserhebungspflicht der Gemeinde ist dabei weit gefasst. Sie beschränkt sich nicht darauf, eine festgestellte Beitragsforderung zu erheben, sondern schließt neben dem grundsätzlichen Ausschluss eines Beitragsverzichts beispielsweise auch die Pflicht zum Erlass einer Beitragssatzung korrespondierend mit ein.

Die Stadt Bielefeld ist sowohl unter beitragsrechtlichen als auch haushaltsrechtlichen Gesichtspunkten an die geltende Rechtslage gebunden. Sie kann auf die Erhebung der Straßenbaubeiträge nicht verzichten. Die Verwaltung hat dabei sicherzustellen, dass die in der vom Rat der Stadt Bielefeld beschlossenen Beitragssatzung festgelegten Regelungen für alle Straßenbaumaßnahmen und alle Anlieger korrekt und gleichmäßig angewandt werden.

7. Warum wurden die Straßenbaubeiträge zum 01.01.2013 erhöht und mit welchem Effekt?

Im Jahr 2010 wurde von der Verwaltung festgestellt, dass die Anteilssätze der Beitragssatzung aus dem Jahr 1988 überwiegend am unteren Rand der Spannbreiten der vom Städte- und Gemeindebund NRW in Abstimmung mit dem Innenministeriums NRW erarbeiteten Musterbeitragssatzung aus dem Jahr 2004 lagen. Die damals schon angespannte Haushaltslage erforderte eine sich aus den haushaltsrechtlichen Bestimmungen ergebende Verpflichtung, vorrangige Möglichkeiten der Finanzmittelbeschaffung aus Einnahmen für gemeindliche Leistungen auszuschöpfen. Insoweit wurden mit Ratsbeschluss vom 08.07.2010 die Anteilssätze entsprechend der Möglichkeiten der Mustersatzung erhöht. Dadurch konnten bei gleichbleibender Straßenbautätigkeit Mehreinnahmen i. H. v. 150.000 € - 200.000 € jährlich erzielt werden.

8. Wie erfolgt die Beitragsabrechnung generell?

Bei der Abrechnung einer Baumaßnahme wird der umlagefähige Aufwand auf die Gesamtheit der betroffenen Anlieger ausschließlich nach grundstücksbezogenen Parametern (Größe, Bebaubarkeit, Art der Nutzung) verteilt. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Abrechnung (und damit auch für die Verjährung der Beitragsforderung) ist die Entstehung der sachlichen Beitragspflicht mit Fertigstellung der Baumaßnahme (d.h. regelmäßig der Zeitpunkt der Abnahme der Bauarbeiten). Der Beitrag ruht mit seiner Entstehung als öffentliche Last auf dem Grundstück.

Die Bescheide werden nach Maßgabe der Satzung an die Eigentümerinnen und Eigentümer (bzw. Erbbauberechtigten) zum Zeitpunkt der (verwaltungsmäßigen) Abrechnung gesandt. Die einmaligen Straßenbaubeiträge können von der Eigentümerin bzw. vom Eigentümer weder als Betriebskosten auf die Mieter umgelegt werden, noch geben sie berechtigten Anlass, die Miete zu erhöhen.

9. Wie geht die Stadt derzeit im Einzelfall mit finanziellen Engpässen der Beitragspflichtigen um?

Sofern die ermittelten bzw. festgesetzten Beiträge im Einzelfall eine besondere Belastung für die Anliegerinnen und Anlieger darstellt, bleibt lediglich die Möglichkeit, Zahlungsmodalitäten (Stundung, Ratenzahlung) anzupassen - allerdings verbunden mit einer gesetzlichen Verzinsung nach §§ 222, 234 AO).

Ein Erlass - also der letztendliche Verzicht auf einen Beitrag zu Lasten der Gemeinde - ist nur in den engen Grenzen der §§ 163, § 227 Abgabenordnung zulässig („sachliche oder persönliche Unbilligkeit“), beispielsweise um die ansonsten drohende Insolvenz einer beitragspflichtigen Firma zu verhindern und damit den Verlust von Arbeitsplätzen.

Eine generelle Möglichkeit, die finanzielle Überforderung aller Beitragspflichtigen zu verhindern - etwa durch Deckelung der einzubeziehenden Baukosten oder in Form einer Beitragshöchstgrenze- besteht nach derzeit geltender Rechtslage nicht. Die Berücksichtigung personenbezogener Aspekte (wie z. B. finanzielle Leistungsfähigkeit, Sozialklausel) bereits auf der Ebene der Beitragsabrechnung und -ermittlung (z. B. durch Berücksichtigung in der Beitragssatzung) ist nach derzeitiger Rechtslage aufgrund der ausschließlich grundstücksbezogenen Abrechnungsparameter nicht möglich.

10. Wie geht es weiter mit den Straßenbaubeiträgen?

Über die Straßenbaubeiträge wird derzeit auch in NRW intensiv diskutiert. Ein Gesetzesentwurf der Fraktion der SPD im Landtag Nordrhein-Westfalen vom 06.11.2018 sieht vor, dass die Gemeinden bei grundlegenden, über reine Unterhaltung und Instandsetzung hinausgehenden Baumaßnahmen an kommunalen Straßen künftig die jeweiligen Eigentümerinnen und Eigentümer der angrenzenden Grundstücke nicht mehr zu einer Kostenbeteiligung nach § 8 KAG NRW heranziehen können. Zum Ausgleich für den sich daraus ergebenden Einnahmeausfall sollen die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen „originäre Zuweisungen aus Landesmitteln“ erhalten.

Die Fraktionen der CDU und FDP im Landtag NRW hingegen haben mit Datum vom 20.11.2018 einen Prüfauftrag an die Landesregierung gerichtet. Darin wird zwar festgestellt, dass "das System der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen grundsätzlich einen ausgewogenen Ausgleich zwischen dem Nutzen der Anliegerinnen und Anlieger und dem Nutzen der Allgemeinheit an einer Straße bzw. der Straßenausbaumaßnahme im Sinne des KAG NRW darstellt", allerdings soll mit Hilfe verschiedener Veränderungen eine wirtschaftliche Überforderung in sogenannten Härtefällen ausgeschlossen werden. Außerdem wird überlegt, eine intensivere Bürgerbeteiligung im Vorfeld kommunaler Straßenausbauvorhaben zur Pflicht zu erklären. Schließlich soll den Gemeinden in NRW die Möglichkeit eingeräumt werden, zukünftig selbst über die Erhebung von Straßenbaubeiträgen nach § 8 KAG NRW entscheiden zu können. Ein Gesetzesentwurf auf der Grundlage des Prüfauftrages wird derzeit von der Landesregierung erarbeitet.

Bislang hat weder eine abschließende Abstimmung über den vorgenannten Gesetzentwurf der Fraktion der SPD stattgefunden noch liegt der zu erwartende Gesetzesentwurf der CDU/FDP-Landesregierung NRW vor.

Es ist also davon auszugehen, dass es maßgebliche Veränderungen bei der Erhebung von Straßenbaubeiträgen in NRW geben wird. Allerdings steht noch nicht fest, wie diese Veränderungen (ggf. sogar die Abschaffung) aussehen werden und zu welchem Stichtag diese dann gelten bzw. ob davon lediglich noch nicht begonnene Straßenbaumaßnahmen betroffen sein werden. Dies wird sich wohl erst aus der konkreten Formulierung des dann beschlossenen neuen Gesetzes ableiten lassen.

Nach Fortschreibung der landesgesetzlichen KAG-Regelungen wird dann auch die städtische Beitragssatzung angepasst - auch hinsichtlich der Aspekte Vereinfachung, Transparenz und Bürgerfreundlichkeit -, wobei allerdings stets die komplexen Vorgaben - insbesondere der Rechtsprechung - für eine rechtmäßige Beitragserhebung berücksichtigt und gewahrt bleiben müssen.

Bis zu einer gesetzlichen Neuregelung der Erhebung von Straßenbaubeiträgen in NRW hat sich die Stadt Bielefeld weiterhin an das Beitragserhebungsgebot des § 8 KAG NRW i. V. m. der städtischen Beitragssatzung zu halten.

Oberbürgermeister/Beigeordnete(r)

Moss