

20.01.2017

# **Beschlussempfehlung und Bericht**

## **des Ausschusses für Kommunalpolitik**

zum Gesetzentwurf  
der Fraktion der CDU  
Drucksache 16/2124

### **Gesetz zur Einführung wiederkehrender Straßenausbaubeiträge**

**Berichterstatter**

Abgeordneter Stefan Kämmerling

### **Beschlussempfehlung**

Der Gesetzentwurf der Fraktion der CDU (Drucksache 16/2124) wird abgelehnt.

Datum des Originals: 20.01.2017/Ausgegeben: 23.01.2017

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter [www.landtag.nrw.de](http://www.landtag.nrw.de)



**Bericht**

**A Allgemeines**

Durch Beschluss des Plenums wurde am 20. März 2013 der Gesetzentwurf der Fraktion der CDU „Gesetz zur Einführung wiederkehrender Straßenausbaubeiträge“ (Drucksache 16/2124) an den Ausschuss für Kommunalpolitik überwiesen.

Der Ausschuss für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr hat sich mitberatend hiermit zu beschäftigen.

**B Inhalt des Gesetzentwurfs**

Gemäß des Kommunalabgabengesetzes Nordrhein-Westfalen (KAG NRW) ziehen Städte und Gemeinden Grundstückseigentümer zu einer einmaligen Abgabe heran, wenn Straßenausbauarbeiten erfolgt sind. Hierbei ist nur in Ausnahmefällen Ratenzahlung möglich, so dass die ggf. hohen Belastungen zu Widerstand bei den Betroffenen und auch zu gerichtlichen Verfahren diesbezüglich führen können. Im Falle einer Stundung der Abgabe hat die Stadt oder Gemeinde in Vorleistung zu treten, was aufgrund der schwierigen Haushaltslage dort ggf. kaum möglich ist.

Der Gesetzentwurf der Fraktion der CDU regt eine Änderung des Kommunalabgabengesetzes an, damit die Städte und Gemeinden mittels einer Satzungsänderung jährlich wiederkehrende Beiträge für ein Abrechnungsgebiet bestimmen können.

**C Beratungsverfahren**

Der Ausschuss für Kommunalpolitik hat in seiner Sitzung am 12. April 2013 den Beschluss gefasst, hierzu eine Anhörung von Sachverständigen durchzuführen. Folgende Sachverständige wurden daher am 8. November 2013 gehört:

Sachverständige	Stellungnahmen
Dr. Stephan Articus Städtetag Nordrhein-Westfalen, Köln	
Dr. Bernd-Jürgen Schneider Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf	16/669 16/1301
Dr. Martin Klein Landkreistag Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf	

Sachverständige	Stellungnahmen
Gerd Thielmann Städte- und Gemeindebund Rheinland-Pfalz, Mainz	16/1152
Lutz Pollmann Baugewerbliche Verbände, Düsseldorf	16/1135
Univ.-Prof. Dr.-Ing Klaus J. Beckmann Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH, Berlin	16/1179
Dr. Roman Suthold ADAC Nordrhein e.V., Köln	16/11159

siehe hierzu das Ausschussprotokoll 16/381.

Eine abschließende Befassung zum Gesetzentwurf erfolgte im Ausschuss für Kommunalpolitik am 20. Januar 2017.

Hierzu lag ein Änderungsantrag der Fraktion der CDU vor:

„Artikel 1 Nr. 3 wird wie folgt geändert:

a) die Absätze 1 und 2 werden wie folgt gefasst:

„(1) Die Gemeinden und Gemeindeverbände können zur Deckung des jährlichen Investitionsaufwandes für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung, Verbesserung und Erneuerung von Verkehrsanlagen durch Satzung wiederkehrende Beiträge von den Grundstückseigentümern erheben, von deren Grundstücken aus die Möglichkeit besteht, Zufahrt oder Zugang zu einer dieser Verkehrsanlagen zu nehmen, und wenn ihnen diese Möglichkeit besondere wirtschaftliche Vorteile bietet. Für den Investitionsaufwand, für den wiederkehrende Beiträge nach Satz 1 erhoben werden, kann ein Beitrag nach § 8 nicht erhoben werden.

(2) Macht eine Gemeinde von der Möglichkeit nach Absatz 1 Satz 1 Gebrauch, so bestimmt sie durch Satzung unter Beachtung ihrer tatsächlichen örtlichen Gegebenheiten die Verkehrsanlagen im Gemeindegebiet, die eine einheitliche öffentliche Einrichtung bilden, für deren Investitionsaufwand wiederkehrende Beiträge erhoben werden. Ist das gesamte Gemeindegebiet ein zusammenhängendes Gebiet, so kann die Gemeinde durch Satzung bestimmen, dass sämtliche Verkehrsanlagen im Gemeindegebiet eine einzige einheitliche öffentliche Einrichtung bilden.“

b) Absatz 7 wird wie folgt gefasst:

„(7) Werden für eine Verkehrsanlage Beiträge nach § 8 erhoben, nachdem für dieselbe Verkehrsanlage bereits wiederkehrende Beiträge erhoben worden sind, so sind die geleisteten wiederkehrenden Beiträge auf den nächsten nach § 8 zu leistenden Beitrag anzurechnen. Durch Satzung ist der Umfang der Anrechnung nach Satz 1 zu bestimmen; dabei ist die voraussichtliche Nutzungsdauer der Verkehrsanlage nach Durchführung der beitragsfähigen Maßnahme nach § 8 Abs. 1 Satz 1 zu berücksichtigen. Entsteht nach dem Zeitpunkt der Umstellung voraussichtlich bis zum Ablauf des 25. Jahres nach der ersten Entstehung des wiederkehrenden Beitrages kein neuer Beitrag, so kann die Gemeinde durch Satzung bestimmen, dass die wiederkehrenden Beiträge bis zum Ablauf dieses Zeitraums in der zuletzt festgesetzten Höhe weiter zu entrichten sind. Der Gesamtbetrag der wiederkehrenden Beiträge ist durch die Höhe des Betrages begrenzt, der dem besonderen wirtschaftlichen Vorteil entspricht, der durch die Leistung eines einmaligen Beitrages für den letzten Ausbau der Verkehrsanlage abzugelten gewesen wäre.“

Begründung:

Das Bundesverfassungsgericht hat am 25. Juni 2014 entschieden (Az.: 1 BvR 668/10 und 1 BvR 2104/10, DÖV 2014, 892), dass die Erhebung wiederkehrender Beiträge für Verkehrsanlagen verfassungsgemäß ist. Wiederkehrende Beiträge für Verkehrsanlagen werden bereits in den Bundesländern Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen erhoben. Die Vorschrift des § 8 a ist den Regelungen des Kommunalabgabengesetzes des Landes Rheinland-Pfalz angeglichen, da diese vom Bundesverfassungsgericht geprüft und als verfassungskonform beurteilt wurden.

Mit dem Institut der wiederkehrenden Beiträge wird den Gemeinden die Möglichkeit eröffnet, zur Finanzierung des Investitionsaufwands für den Ausbau von Straßen größere Gebiete festzulegen, innerhalb derer sämtliche Verkehrsanlagen als eine Abrechnungseinheit anzusehen sind. Dadurch kann der Investitionsaufwand auf alle Eigentümer der in dem Gebiet der Abrechnungseinheit gelegenen Grundstücke als wiederkehrender Beitrag verteilt werden. Liegen bestimmte Voraussetzungen vor, kann die Gemeinde ihr gesamtes Gebiet als Abrechnungseinheit festlegen. Wiederkehrende Beiträge erleichtern gegenüber den einmaligen Beiträgen die gleiche Verteilung der Lasten, da grundsätzlich mehr Bürgerinnen und Bürger abgabepflichtig sind. Außerdem ist die jährliche Umlage weniger belastend für den Einzelnen, weil die Beiträge für eine Ausbaumaßnahme nicht auf einmal aufgebracht werden müssen. Die finanzielle Belastung des Einzelnen wird erträglicher.

Da der einmalige Straßenausbaubeitrag nach § 8 für eine einzige Verkehrseinrichtung erhoben wird, fällt er aufgrund der begrenzten Abgabenschuldner höher aus und wird daher oftmals als ungerecht empfunden, obwohl er nicht regelmäßig, sondern in großen zeitlichen Abständen erhoben wird.

Zu a)

Zu Absatz 1:

Die Gemeinden sollen zukünftig nach pflichtgemäßen Ermessen entscheiden können, ob sie einmalige Beiträge für die Herstellung und den Ausbau ihrer Verkehrsanlagen nach § 8 nach dem tatsächlich für die einzelne Verkehrsanlage entstandenen Investitionsaufwand berechnen oder aus dem Investitionsaufwand mehrerer zu einer Abrechnungseinheit zusammengefasster Verkehrsanlagen als Durchschnittssatz ermitteln wollen.

Mit dem Erhebungsrecht für wiederkehrende Beiträge wird den gemeindlichen Satzungsgebern ein weiteres Instrument zur Finanzierung von Ausbaumaßnahmen an die Hand gegeben. Damit können sie die Finanzierung öffentlicher Verkehrsanlagen an die örtlichen Befindlichkeiten anpassen.

Es soll im Ermessen der Gemeinden liegen, ob sie für einen Gebietsteil wiederkehrende Beiträge und für einen anderen Teil einmalige Beiträge erheben wollen. Sie müssen bei einer Aufteilung nur darauf achten, dass beide Gebietsteile voneinander abgrenzbar sind und die tatsächlichen örtlichen Gegebenheiten beachtet werden (vergleiche OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 21. August 2012 – 6 C 10085/12. OVG). Die wiederkehrenden Beiträge für Verkehrsanlagen sollen grundsätzlich zum vollen Ersatz des Investitionsaufwandes führen können, soweit die den Aufwand verursachenden Maßnahmen dem Vorteil der Grundstückseigentümer zuzurechnen sind. Verkehrsanlagen sind alle Straßen, Wege und Plätze, die dem öffentlichen Verkehr gewidmet sind.

Der Vorteil der Grundstückseigentümer - dieser ist Voraussetzung für eine Beitragserhebung – liegt in der rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeit, von seinem Grundstück eine Zufahrt oder einen Zugang zu den Verkehrsanlagen zu haben. Damit wird eine bessere Erreichbarkeit des Grundstücks sichergestellt und sein Gebrauchswert wird positiv beeinflusst. Das Bundesverfassungsgericht hat mit Beschluss vom 25. Juni 2014 diesen Vorteil der Grundstückseigentümer als verfassungsgemäß für die Erhebung wiederkehrender Beiträge beurteilt.

Zu Absatz 2:

*Die Gemeinden bestimmen durch Satzung die Verkehrsanlagen im Gemeindegebiet, die eine öffentliche Einrichtung bilden sollen. Sie können die Verkehrsanlagen des gesamten Gemeindegebiets zu einer öffentlichen Einrichtung bestimmen; sie haben dabei die tatsächlichen örtlichen Gegebenheiten zu beachten. Die Bildung einer einzigen öffentlichen Einrichtung im Gemeindegebiet ist dann gerechtfertigt, wenn mit allen dort vorhandenen Verkehrsanlagen ein Vorteil für das beitragsbelastete Grundstück verbunden ist. Besteht ein solcher Vorteil nicht, wie zum Beispiel in Großstädten oder in Gemeinden ohne zusammenhängendes Siedlungsgebiet, muss die Gemeinde die Verkehrsanlagen bestimmen, die für das beitragsbelastete Grundstück einen Vorteil bieten. Beachtet die Gemeinde bei der Bestimmung der öffentlichen Einrichtung diese Vorgaben nicht, läge in der Heranziehung vorteilsfreier Grundstücke zum Beitrag eine Gleichbehandlung wesentlich ungleicher Sachverhalte vor, die zur Verfassungswidrigkeit der Regelung führen würde (vergleiche hierzu BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014).*

Zu b)

Zu Absatz 7:

*Für den Fall der Rückumstellung von wiederkehrenden Beiträgen auf einmalige Straßenausbaubeiträge nach § 8 KAG wird eine Übergangsbestimmung normiert. Leistungen aus wiederkehrenden Beiträgen werden auf den einmaligen Beitrag angerechnet. Der Umfang der Anrechnung ist unter Berücksichtigung der üblichen Nutzungsdauer der Verkehrseinrichtung in der Satzung zu bestimmen. Im Fall der Umstellung von wiederkehrenden Beiträgen auf einmalige Beiträge könnten Beitragspflichtige mit geringer Leistung wiederkehrender Beiträge nach wenigen Jahren wirtschaftliche Vorteile erlangen, falls vor der Umstellung des Beitragssystems der Ausbau der Verkehrseinrichtung erfolgte und ein neuer einmaliger Beitrag für einen längeren Zeitraum nicht entstehen wird. Durch die in Satz 3 vorgesehene Möglichkeit zur Weitererhebung von wiederkehrenden Beiträgen sollen derartige ungerechtfertigte Vorteile bei einzelnen Beitragspflichtigen ausgeschlossen werden. Da jedoch auf der anderen Seite verhindert werden muss, dass die Gemeinde zusätzliche Einnahmen ohne Aufwand erzielt, wird die Weitererhebung wiederkehrender Beiträge durch Satz 4 dergestalt begrenzt, dass die dadurch erzielte Gesamtsumme nicht höher ist, als der Betrag eines fiktiv erhobenen einmaligen Beitrags für die Ausbaumaßnahme gewesen wäre.“*

**D Abstimmung**

- Mitberatung

Der mitberatende Ausschuss für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr hat in seiner Sitzung am 5. Dezember 2013 entschieden, zum Gesetzentwurf kein Votum abzugeben.

- Federführung

Der Änderungsantrag der Fraktion der CDU wurde im Ausschuss für Kommunalpolitik am 20. Januar 2017 mit den Stimmen der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen das Votum der Fraktion der CDU abgelehnt. Die Fraktion der FDP und die PIRATEN-Fraktion haben sich enthalten.

Anschließend wurde der Gesetzentwurf der Fraktion der CDU im Ausschuss für Kommunalpolitik am 20. Januar 2017 bei Enthaltung durch die Fraktion der FDP und der PIRATEN-Fraktion mit den Stimmen der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen das Votum der Fraktion der CDU abgelehnt.

Stefan Kämmerling  
- Vorsitzender -