

Stadt Oberhausen	Drucksache Nr. M/16/4545-01	Termin 01.04.2019	Rat der Stadt		
<u>Bericht / Mitteilung</u>			öffentlich		
Termin	Gremium	Vorlage zur*	Ergebnis	Beschluss- kontrolle*	
25.03.2019	Hauptausschuss	K			
26.03.2019	Planungsausschuss	K			
01.04.2019	Rat der Stadt	K			

Berichtsgegenstand

Darstellung der Beitragserhebung nach § 8 KAG NRW in Oberhausen aufgrund der aktuellen Diskussionen

Sachdarstellung

Rechtsrahmen:

Bei der Erhebung der Straßenbaubeiträge handelt die Stadt Oberhausen im Rahmen des derzeit geltenden Rechts. Der § 8 KAG NRW bildet in Verbindung mit der Straßenbaubeitragssatzung der Stadt Oberhausen die Ermächtigungsgrundlage für die Erhebung der Straßenbaubeiträge. Der § 8 KAG NRW ist eine mehrfach durch die Rechtsprechung des OVG Münster überprüfte Norm. Die Straßenbaubeitragssatzung der Stadt Oberhausen wurde durch das Verwaltungsgericht Düsseldorf in mehreren Verfahren inzident geprüft und wurde nicht beanstandet.

Gemäß § 8 Abs. 2 des Kommunalabgabengesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (KAG NRW) sind Beiträge Geldleistungen, die dem Ersatz des Aufwandes für die Herstellung, Anschaffung und

Stellv.Bereichsleiterin Bereich 5-6/Verkehrs- planung und Tiefbau	Dezernat 5/Umwelt, Gesundheit, ökolog. Stadtentwicklung und -planung	Bereich 4-6/Recht	Dezernat 2/Bürger- service, Öffentl. Ord- nung, Sport, Bauen
Mauksch 13.03.2019	Lauxen 13.03.2019	Düllmann 14.03.2019	Motschull 14.03.2019
Oberbürgermeister			
Schranz 15.03.2019			
* Vorlage zur: * Ergebnis : Beteiligung:			
Kenntnisnahme (K)		Personalrat []	
		Gleichstellungsstelle []	

Stadt Oberhausen	Drucksache Nr. M/16/4545-01	Termin 01.04.2019	Rat der Stadt
-----------------------------	--	------------------------------	----------------------

Erweiterung öffentlicher Einrichtungen und Anlagen, bei Straßen, Wegen und Plätzen auch für deren Verbesserung, jedoch ohne die laufende Unterhaltung und Instandsetzung dienen. Sie werden von den Grundstückseigentümern als Gegenleistung dafür erhoben, dass ihnen durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Einrichtungen und Anlagen wirtschaftliche Vorteile geboten werden. Der Beitrag ist nach Abzug des Gemeindeanteils auf die erschlossenen Grundstücke zu verteilen, d. h., auf alle Grundstücke, die von der Erneuerung oder Verbesserung der Anlage einen wirtschaftlichen (Sonder-)Vorteil haben. Die Stadt Oberhausen ist somit bei Vorliegen der rechtlichen Voraussetzungen verpflichtet, gemäß der auf der Grundlage dieses Landesgesetzes erlassenen Satzung über die Erhebung von Beiträgen für straßenbauliche Maßnahmen der Stadt Oberhausen vom 04.04.2003 (SBS) Straßenbaubeiträge zu erheben.

Um eine Erneuerung im Rechtssinn handelt es sich, wenn eine abgenutzte Anlage durch eine neue Anlage mit gleicher Funktion ersetzt wird. Erneuerungen sind grundsätzlich mit wirtschaftlichen Vorteilen für die Anlieger verbunden. Sie liegen darin, dass durch die erneuerte Fahrbahn der Gebrauchswert der durch die Straße erschlossenen Grundstücke im Vergleich zum vorherigen, durch die Abnutzung der Anlage verminderten Gebrauchswert gesteigert wird.

Eine Verbesserung liegt vor, wenn durch die Ausbaumaßnahme die Ausstattung der Erschließungsanlage entsprechend ihrer bisherigen verkehrstechnischen Konzeption hinsichtlich der räumlichen Ausdehnung (Erweiterung), hinsichtlich der funktionalen Aufteilung der Gesamtfläche oder hinsichtlich der Art ihrer Befestigung vorteilhaft verändert wird.

Der von den Anliegern zu tragende umlagefähige Aufwand ist nach § 6 SBS auf alle durch die jeweils abgerechnete Anlage erschlossenen Grundstücke unter besonderer Berücksichtigung des Maßes und der Art der jeweiligen Nutzung zu verteilen. Dabei wird die Grundstücksfläche entsprechend der im Bebauungsplan festgesetzten zulässigen baulichen Ausnutzbarkeit mit einem Nutzungsfaktor vervielfältigt, der beispielsweise bei einer eingeschossigen Bebaubarkeit 1,25, bei einer zweigeschossigen 1,5, bei einer dreigeschossigen 1,75 und bei einer viergeschossigen Bebaubarkeit 1,95 beträgt. Im unbeplanten Bereich (ohne Bebauungsplan) ist die Zahl der tatsächlich vorhandenen Vollgeschosse und eine Grundstückstiefe von 50 Metern maßgebend, es sei denn, die bauliche Nutzung reicht über diese Grenze hinaus. Dann beschränkt das hintere Ende der baulichen Nutzung die maßgebliche Grundstückstiefe.

Bei einer überwiegend gewerblichen oder vergleichbaren Nutzung erhöht sich der vorgenannte maßgebende Nutzungsfaktor um den sogenannten Artzuschlag (i. e. Gewerbezuschlag) von 0,5.

Als erschlossen gelten nach ständiger Rechtsprechung Grundstücke, bei denen es möglich ist, auf der Fahrbahn bis in Höhe des Grundstücks mit Kraftfahrzeugen zu fahren und es von da (über einen Gehweg, Grünstreifen o. ä.) zu betreten. Bei gewerblich genutzten Grundstücken ist das Herauffahrenkönnen auf das Grundstück Voraussetzung. In die Verteilungsfläche einbezogen werden also grundsätzlich alle Grundstücke, die direkt an die abzurechnende Anlage angrenzen oder durch eine private Zuwegung mit ihr verbunden sind (sog. Hinterliegergrundstücke).

Der Anteil der Beitragspflichtigen am umlagefähigen Aufwand wird entsprechend § 4 SBS nach Abzug des Stadtanteils (i. e. Anteil der Allgemeinheit) nach den unterschiedlichen Straßenarten (Anliegerstraße, Haupteinzelverkehrsstraße, Hauptverkehrsstraße etc.) ermittelt und beträgt je nach Teileinrichtung (Fahrbahn, Gehwege, Radwege, Parkflächen, Entwässerung, Beleuchtung etc.) zwischen 20 und 70 %. Bei verkehrsberuhigten Mischflächen beträgt der Anteil der Beitragspflichtigen pauschal 65 %.

Abrechnungs- und Veranlagungsverfahren:

Nachdem die Wirtschaftsbetriebe Oberhausen GmbH (WBO) die Straßenbaumaßnahmen mit den

Stadt Oberhausen	Drucksache Nr. M/16/4545-01	Termin 01.04.2019	Rat der Stadt
-----------------------------	--	------------------------------	----------------------

bauausführenden Firmen abgenommen und schlussgerechnet hat, werden die Abrechnungsakten den technischen Abrechnungssachbearbeitern des Fachbereichs 5-6-30 zur Verfügung gestellt.

In den Fällen, in denen die Rechtsstelle des Fachbereiches das Vorliegen der Beitragstatbestände Erneuerung oder Verbesserung nach Aktenprüfung bestätigt und schriftlich dokumentiert hat, wird der beitragsfähige Aufwand an den Gesamtkosten ermittelt, indem unter Zuhilfenahme einer speziellen Beitragserhebungssoftware (KKG) die einzelnen Rechnungspositionen auf Erforderlichkeit und Angemessenheit geprüft und den jeweiligen Teileinrichtungen zugeordnet werden, da die Anteile der Beitragspflichtigen an den einzelnen Teileinrichtungen, wie bereits beschrieben, unterschiedlich hoch sind.

Nach Ermittlung des beitragsfähigen Aufwandes wird dann von den Veranlagungssachbearbeitern mit dem KKG die Verteilung auf die erschlossenen Anliegergrundstücke nach den Grundstücksflächen und der Zahl der Vollgeschosse vorgenommen, der Beitragssatz pro m² und der auf jedes einzelne Grundstück entfallende Straßenbaubeitrag berechnet. Danach werden die Anhörungsschreiben unter Angabe der voraussichtlichen Beitragshöhe und etwa einen Monat später die endgültigen Beitragsbescheide versandt. Mit der Gewährung von beantragten Zahlungserleichterungen (Stundung oder Ratenzahlung) bei bestandskräftigen Bescheiden sowie der Weitergabe der Widersprüche an die Rechtsstelle zum Erlass von Widerspruchsbescheiden und der Bearbeitung und Weiterleitung von fachlichen Stellungnahmen zu eingereichten Klagen vor dem Verwaltungsgericht endet grundsätzlich das Beitragserhebungsverfahren.

Ermessens- bzw. Beurteilungsspielräume:

Bei der Festsetzung der Straßenbaubeiträge steht der Fachverwaltung kein Ermessen zu.

Die Ermessenräume in Verbindung mit den Straßenbaumaßnahmen befinden sich nicht auf der Beitragsfestsetzungs- und Abrechnungsseite, sondern bei der Überprüfung und dem Vorschlag einer Baumaßnahme (Erforderlichkeit) durch die Tiefbauverwaltung der Stadt Oberhausen.

Auch die Überprüfung der Maßnahme auf die Beitragsfähigkeit hin bedeutet keine Ermessensausübung im Sinne des Verwaltungsrechts. Ermessen im Sinne des § 40 VwVfG ist dann gegeben, wenn die Verwaltung bei Verwirklichung des (gesetzlichen) Tatbestandes auf der Rechtsfolgenseite zwischen mehreren Verhaltensweisen wählen kann (BeckOK VwGO/Decker, 48. Ed. 1.1.2019, VwGO § 114 Rn. 5).

Die Bewertung, ob eine Instandsetzungsmaßnahme oder eine beitragsfähige Erneuerung oder gar Verbesserung vorgenommen wurde, ist rechtlich anhand der durch die Rechtsprechung und Literatur entwickelten Grundsätze vorzunehmen. Es handelt sich also nicht um Ausübung des Ermessens, sondern um die Feststellung, ob die Tatbestandsmerkmale der Norm vorliegen: Die Abgrenzung betrifft den sachlichen Umfang der Erneuerung. Während die Unterhaltung Maßnahmen zur Substanzerhaltung und die Instandsetzung die Reparatur einer abgenutzten oder beschädigten Anlage betreffen, wird durch die Erneuerung ein wesentlicher Teil der Anlage ersetzt (OVG NRW, Beschl. vom 29.3.1990 – 2 A 723/87 –). Unterhaltung, Instandsetzung und Erneuerung stehen in einem ansteigenden Stufenverhältnis des Umfangs und der Intensität der Baumaßnahme, wobei nur die letzte beitragsfähig ist (OVG NRW, Beschl. vom 8.10.1999 – 15 A 3305/96 –, NWVBl. 2000 S. 144 = NVwZ-RR 2000 S. 460 = GemHH 2002 S. 66).

Dabei setzt die Erneuerungsbedürftigkeit voraus, dass die Anlage verschlissen ist, d. h. sich in einem insgesamt schadhaften, abgenutzten Zustand befindet. Der in der Praxis ständig vorgebrachte, jedoch wohl niemals zum Zuge kommende Einwand, die Abgenutztheit beruhe darauf, dass die Straße nicht ordnungsgemäß unterhalten und instand gesetzt worden sei, beruht auf dem Missverständnis, es handele sich dabei um ein eigenständiges Tatbestandsmerkmal. Ist die übliche Nutzungszeit

Stadt Oberhausen	Drucksache Nr. M/16/4545-01	Termin 01.04.2019	Rat der Stadt
-----------------------------	--	------------------------------	----------------------

zweifelloos abgelaufen, hat eine unterlassene ordnungsgemäße Unterhaltung und Instandsetzung keine eigenständige Bedeutung (OVG NRW, Beschl. vom 2.5.2011 – 15 A 782/11 –, NWVBl. 2011 S. 435, vom 28.1.2011 – 15 A 1764/10 –, KStZ 2011 S. 137, und vom 22.3.1999 – 15 A 1047/99 –, GemHH 2000 S. 260 = ZMR 1999 S. 515). Der häufig vorgebrachte Einwand, die Straße sei durch einen bestimmten Verkehr verschlissen worden (Schwerlastverkehr, Baufahrzeuge), steht der Beitragspflicht nicht entgegen, denn auch ein solcher Verkehr gehört regelmäßig zur bestimmungsgemäßen Benutzung der Straße (OVG NRW, Beschl. vom 7.12.2007 – 15 B 1837/07 –, Beschl. vom 21.8.2007 – 15 B 870/07 –).

Bei der grundsätzlichen Beurteilung einer Maßnahme anhand des § 8 KAG NRW wird in sehr engem tatsächlichen Rahmen die Entscheidung getroffen, ob die Voraussetzungen der Beitragsfähigkeit vorliegen. Dabei wird auch beachtet, dass zum einen die Erneuerungsbedürftigkeit (Zeitablauf) sowie der tatsächliche Verschleiß nachzuweisen sind und zum anderen nur ganze Erschließungsanlagen bzw. selbstständig benutzbare Abschnitte (Abschnittsbildung) abrechenbar sind.

Bei der Einbeziehung der einzelnen Rechnungspositionen wird die Beitragsfähigkeit einzelner Ausbauarbeiten überprüft und nur dann in die Gesamtberechnung einbezogen, wenn sie unmittelbar für die Durchführung der Ausbaumaßnahme angefallen sind (z. B. Verkehrslenkungsmaßnahmen, Fahrbahnmarkierungsarbeiten oder Angleichungsarbeiten auf privaten Anliegergrundstücken).

Auch im Rahmen der Veranlagung selbst bietet die Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe wie etwa „bauliche Nutzung“, „wirtschaftliche Einheit“ oder „gewerbliche oder gewerbeähnliche Nutzung“ kaum Spielraum. Viele Rechtsbegriffe, wie bauliche oder gewerbliche Nutzung, werden durch das Baurecht (BauGB, BauNVO BauO NRW) oder durch die umfangreiche Judikatur (vgl. Driehaus „Kommunalabgabenrecht“ § 8 Rdnr. 611 m. w. Nachw.) festgelegt. Nur in diesen engen Grenzen besteht die Möglichkeit, die (beitragspflichtigen) Grundstücksgrößen, maßgeblichen Vollgeschosshöhen oder Gewerbezuschläge unterschiedlich zu ermitteln.

Sofern aber feststeht, dass die Straßenbaumaßnahme beitragsfähig ist, sind die Beiträge gemäß § 8 KAG NRW in Verbindung mit der Straßenbaubeitragsatzung der Stadt Oberhausen zu erheben (statt vieler Driehaus „Erschließungs- und Ausbaubeiträge“ 9. Aufl. § 28, Rn. 8, 10). Die Feststellung, ob die Baumaßnahmen beitragsfähig sind, ist anhand der durch die umfangreiche Judikatur ausgearbeiteten Definitionen rechtlich unproblematisch. Die Judikatur im Gebiet des Beitragsrechts ist so umfangreich und präzise, dass man vom nahezu lückenlosen Richterrecht sprechen kann. Diese durch das OVG Münster entwickelten Grundsätze zu den Tatbeständen des Beitragsrechts (wie Erneuerung, Verbesserung), bestehen seit vielen Jahren und wurden auch durch das Bundesverwaltungsgericht bestätigt. Die Fachverwaltung der Stadt Oberhausen wendet die entsprechenden Grundsätze erfolgreich an und es wurde bis dato bei annähernd jeder Gerichtsverhandlung durch das Gericht unterstrichen, dass die Stadt Oberhausen bei der Beitragsfestsetzung bürgerfreundlich und außerordentlich fehlerarm agiert.

Festzuhalten bleibt also, dass die engen Spielräume in Oberhausen schon immer zugunsten der beitragspflichtigen Grundstückseigentümer genutzt wurden, indem im Zweifel, ob eine Entscheidung auch der verwaltungsgerichtlichen Überprüfung standhalten kann, immer die den Beitragspflichtigen weniger belastende Entscheidung getroffen wird. Mit dieser Vorgehensweise hat sich die Stadt Oberhausen beim Verwaltungsgericht Düsseldorf in den letzten Jahren einen guten Ruf erarbeitet, der dazu führt, dass Urteile zu Lasten der Stadt die Ausnahme sind. Vereinzelt werden die Streitigkeiten vor Gericht in Erörterungsterminen vergleichsweise beigelegt.

Insgesamt hat das Beitragserhebungsverfahren nach § 8 KAG NRW sich hier grundsätzlich in den letzten Jahrzehnten als praktikabel erwiesen und bewährt. Die in der letzten Zeit in der Bevölkerung aufgetretenen Irritationen, sind einzig auf das große mediale Echo auf die Initiativen zur Abschaffung dieser Beiträge zurückzuführen.

Stadt Oberhausen	Drucksache Nr. M/16/4545-01	Termin 01.04.2019	Rat der Stadt
-----------------------------	--	------------------------------	----------------------

174

175

176

177

178

179

180

181

182

183

184

185

186

187

188

189

190

191

192

In Anbetracht der derzeitigen politischen Diskussion wurde der nachstehende Hinweis durch das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen verfasst und über die Bezirksregierungen und die Kreise (jeweils in ihrer Funktion als Kommunalaufsichtsbehörden) verbreitet.

"In verschiedenen Gemeinden ist auf Grund von Ratsentscheidungen oder Entscheidungen der OB/BM beabsichtigt, vor dem Hintergrund der von dem Bund der Steuerzahler initiierten Volksinitiative und eines Gesetzesantrages der SPD-Fraktion (LTDRs. 17/4115), die jeweils die Abschaffung der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen anstreben, zumindest vorläufig von der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen abzusehen. In diesem Zusammenhang ist auf den allgemeinen Grundsatz hinzuweisen, dass Gesetze bis zu ihrem Außerkrafttreten anzuwenden sind. Bei der derzeitigen Regelung handelt es sich nach § 8 Abs. 1 KAG NW um eine "Soll-Regelung", die regelmäßig eine Pflicht zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen indiziert. Im Hinblick auf ein vorläufiges Absehen von der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen ist auf die Gefahr hinzuweisen, dass das Zurückstellen der Beitragserhebung zu einem Eingreifen der vierjährigen Festsetzungsverjährungsfrist führen könnte. Kommt es auf Grund der Zurückstellung der Beitragserhebung zu einer Festsetzungsverjährung, indiziert dies regelmäßig Regressansprüche gegen die jeweils verantwortlichen kommunalen Entscheidungsträger. Dies können je nach Sachverhalt nicht nur Angehörige der Kommunalverwaltung (einschließlich OB/BM), sondern auch Ratsmitglieder sein."