

Drucksache Nr. 194/2016-2021

In den	öffentlich	nicht- öffentlich	Sitzung am
Ausschuss für Finanzen, Wirtschaftsförderung, Personalentwicklung und EDV	X		01.06.2017
Verwaltungsausschuss		X	08.06.2017
Rat	X		15.06.2017

Zukunft der Straßenausbaubeiträge

Im Vorgriff auf die Gesetzesänderung im Niedersächsischen Kommunalabgabengesetz (NKAG)¹ zur Einführung wiederkehrender Straßenausbaubeiträge und im Hinblick auf die politische Diskussion um Straßenausbaubeiträge in Springe wurde der Verwaltungsausschuss am 22.09.2016 in der Informationsdrucksache Nr. 1029/2011-2016 über die sich abzeichnenden Alternativen informiert.

Die vorliegende Beschlussdrucksache greift diese Informationen, nachdem das geänderte Gesetz am 1. April 2017 in Kraft getreten ist, erneut auf und stellt insbesondere Details und Erkenntnisse zu dem neuen Instrument der wiederkehrenden Beiträge (auch in der Anlage 1) dar.

Die zunächst verwaltungsseitig in die Gesetzesänderung gesetzten Erwartungen, ein schlankes, für das gesamte Stadtgebiet einheitliches Finanzierungsmodell für die Investitionen in die kommunale Verkehrsinfrastruktur realisieren zu können, wurden nicht erfüllt. Vielmehr werden, wo dies möglich erscheint, die bisherigen – auch aktuell in der Kritik stehenden – Regelungen zur Beitragsbemessung („individuell konkret zurechenbarer Vorteil“) lediglich auf mehrere Beitragszahler in kleineren räumliche Bezirken (Abrechnungseinheiten) – statt wie bisher auf die unmittelbar betroffenen Anlieger einzelner Baumaßnahmen – angewandt. Dies bedeutet konkret, den bisherigen Abrechnungsaufwand kleinräumig gestaffelt auf das gesamte Stadtgebiet auszudehnen, ohne den gewünschten Effekt niedriger und gleichmäßiger Beiträge sicherstellen zu können.

Allgemeines | Wiederkehrende Beiträge und Einmalbeiträge gelten „parallel“

Der neue § 6b NKAG (Wiederkehrende Beiträge für Verkehrsanlagen) gilt **neben** § 6 NKAG (Beiträge) und damit ebenfalls **nur** für **beitragsfähige** Straßenbaumaßnahmen, allerdings in größeren Abrechnungseinheiten auf mehrere Beitragszahler verteilt.

Dies bedeutet aber auch, dass in Bereichen des Stadtgebietes, die nicht in den für die Anwendung des § 6b NKAG zwingend zu bildenden Abrechnungseinheiten liegen, weiterhin einmalige Beiträge für beitragsfähige straßenbauliche Maßnahmen für Straßen zu erheben sind.

¹ Diese und weitere landesrechtliche Normen finden Sie stets aktuell und im Volltext auch unter <http://www.voris.niedersachsen.de>.

Als greifbares aktuelles Beispiel wäre hier die überörtliche Gemeindeverbindungsstraße Eldagsen – Mittelrode zu nennen. Deren – zur Optimierung der Lebensdauer wirtschaftlich sinnvoller Ausbau – wäre weiterhin nach den alten Einmalbeiträgen abzurechnen. Die Problematik der extremen Belastung einzelner Anlieger (im Beispiel 20.000 Euro und mehr) bestünde weiterhin. Denkbar wäre dieses ungünstige Szenario auch in (kleineren) Stadtteilen innerhalb des Stadtgebiets, in denen auf absehbare Zeit keine beitragsfähigen Straßenbaumaßnahmen durchgeführt werden.

Voraussetzungen für wiederkehrende Beiträge

Bildung von Abrechnungseinheiten

Die Bildung einer Abrechnungseinheit (AE) ist nach dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) nur zulässig, wenn mit den zusammengefassten Verkehrsanlagen ein konkret- individuell zurechenbarer Vorteil für das beitragsbelastete Grundstück verbunden ist (Vorteil = Anbindung an das inner- und überörtliche Verkehrsnetz).

Aus diesem Grunde scheidet eine Zusammenfassung aller Stadtteile zu einer einzigen Abrechnungseinheit aus. Mindestens jeder einzelne Stadtteil ist demnach eine eigene Abrechnungseinheit.

Jedoch kann auch ein größeres Siedlungsgebiet, z.B. durch Bahnlinien, große Straßen, Außenbereichsflächen, in zwei oder mehrere AE zerfallen. Konkrete Ausprägungen im Springer Stadtgebiet sind zu gegebener Zeit zu klären (Entwurf s. Anlage 2).

Investitionsprogramm

Unabdingbar ist ein verbindliches, mehrjähriges Bauprogramm als Grundlage für die Abrechnung, da der mit der Einführung von wiederkehrenden Beiträgen verbundene Verwaltungsaufwand (Personal- und Sachkosten), wie die folgenden Ausführungen zeigen werden, insbesondere bei der Abrechnung von Einzelbaumaßnahmen in keinem günstigen Verhältnis zur bisherigen Abrechnung von Einzelbaumaßnahmen stehen würde.

Die gesetzliche Regelung erlaubt die Festsetzung eines durchschnittlichen Beitrags für eine Kalkulationsperiode von längstens 5 Jahren. Insofern verändert sich der Beitrag in diesem Zeitraum nicht (Ausnahme: die Veranlagungsgrundlagen, wie z.B. Grundstücksgröße, Gewerbenutzung, Aufstockung, verändern sich).

Das zugrunde liegende Bauprogramm ist mit Erlass der Satzung festzustellen und in den Folgejahren umzusetzen. Es muss sich bei den Baumaßnahmen - wie bisher - um beitragsfähige Straßenbaumaßnahmen, also um die Erneuerung oder Verbesserung öffentlicher Straßen bzw. ihrer Teileinrichtungen handeln. Somit ist vorweg die Beitragsfähigkeit einer Baumaßnahme zu klären.

Die tatsächlichen beitragsfähigen Kosten (Aufwand) sind daneben auch weiterhin für jede Maßnahme zu ermitteln. Unter- oder Überdeckungen sind am Ende der Kalkulationsperiode auszugleichen. Im Groben ist diese Verfahrensweise in etwa vergleichbar mit der eines Gebührenhaushaltes.

Ermittlungsmethoden

Gemeindeanteil und umlagefähiger Aufwand

Nach derzeitiger Rechtslage ist jede öffentliche Straße in einem Abrechnungsgebiet ist zu erfassen, die Straßenart dieser Straße ist festzustellen (Anliegerstraße, Straße mit starkem innerörtlichen Verkehr, Straße mit überwiegend Durchgangsverkehr etc.) und die jeweilige Länge (oder Fläche) der Straße ist zu ermitteln.

Unterschiedliche Straßenarten haben wiederum unterschiedliche Anteilssätze hinsichtlich ihrer Teileinrichtungen (prägnant sind: Fahrbahn und Gehwege). Aufgrund dieser verschiedenen Anteilssätze wird zusätzlich eine separate Längenermittlung dieser Teileinrichtungen (zumindest bei bestimmten Straßenarten) erfolgen müssen.

Die so ermittelten Summen der jeweiligen Längen und ihr jeweiliger Anteilssatz ist abschließend prozentual in ein Verhältnis zu setzen, um den endgültigen Gemeindeanteil für die Abrechnungseinheit zu erhalten. Der Gemeindeanteil ist wie bisher auch aus dem städtischen Haushalt zu finanzieren.²

Beitragsfläche

Die Beitragsfläche bei wiederkehrenden Beiträgen **ist wie bei einmaligen Beiträgen** zu ermitteln. Dann allerdings für alle Grundstücke, für die wiederkehrende Beiträge erhoben werden sollen, also für alle angeschlossenen Grundstücke in Abrechnungseinheiten.

Die Beitragsfläche setzt sich aus folgenden Komponenten zusammen:

Grundstücksfläche, bauliche Ausnutzung des Grundstücks (Anzahl der höchstzulässigen Vollgeschosse in Bebauungsplangebieten bzw. tatsächliche Vollgeschosszahl im unbeplanten Innenbereich) und **Art der Nutzung** (z.B. Gewerbenutzung).

Die Grundstücksfläche bezieht sich immer auf das Grundstück im grundbuchrechtlichen Sinne. Daher kann ein Grundstück aus mehreren Flurstücken bestehen, aber ebenso können mehrere Flurstücke, da sie im Grundbuch unter verschiedenen laufenden Nummern gebucht sind, selbständige Grundstücke darstellen.

Im Stadtgebiet gibt es folgende Grundsteuerfälle, von denen auf die Anzahl der Grundstücke geschlossen werden kann (rund 13.000):

Beschreibung	Anzahl Abgabenkonten	davon				Anzahl Veranlagungen	Jahreszahler
		veranlagt	Abbu-cher	Miteigen-tümer	Zustell-vertreter		
200 <u>Grundsteuer A</u>	2.036	1.114	1.300	83	108	1.177	610
205 <u>Grundsteuer B</u>	17.651	12.024	13.172	1.254	1.081	12.684	780

In Gebieten mit einem rechtsverbindlichen Bebauungsplan ist die Vollgeschosszahl i.d.R. im Plan festgesetzt. Im unbeplanten Innenbereich ist die Zahl der Vollgeschosse grundsätzlich durch die Bauakte und durch Inaugenscheinnahme zu berechnen bzw. zu bestimmen.

Für jedes Grundstück ist die gewerbliche Nutzung zu überprüfen, sofern die Voraussetzungen vorliegen, ist diese entsprechend bei der Ermittlung der Beitragsfläche zu berücksichtigen. Die Daten sind also einzeln pro Grundstück vor Ort mit entsprechendem Personaleinsatz zu ermitteln und dauerhaft zu pflegen.

Grundsätzliche Erfordernisse zur Einführung wiederkehrender Beiträge

- Satzungsentwurf aufstellen (Entscheidungsträger: Rat)
- Mehrjähriges Investitionsprogramm unter Prüfung der Beitragsfähigkeit der Maßnahmen festlegen (Entscheidungsträger: Rat)
- Abrechnungseinheiten (mit Straßenverzeichnis) festlegen (Entscheidungsträger: Rat)

² Hinweis: Mögliche Vereinfachungen zur Ermittlung des Gemeindeanteils, die sich aus der Rechtsprechung in anderen Bundesländern ergeben könnten, werden in der Anlage 1 unter Punkt 5 dargestellt.

- Bestimmung des Gemeindeanteils unter Festsetzung der Anteilssätze der Straßenarten und Ermittlung der Längen der jeweiligen Straßen bzw. Teileinrichtungen (Entscheidungssträger: Rat)
- Ermittlung sämtlicher Grundstücke in der Abrechnungseinheit
- Ermittlung der Vollgeschosszahl auf den Grundstücken in der Abrechnungseinheit
- Feststellen der besonderen Art der Nutzung (z.B. Gewerbe)
- Anschaffung einer speziellen Software, in der die Daten zusammengeführt und verarbeitet werden können.
- Mindestens befristete Aufstockung des Personals zur erstmaligen Erfassung sämtlicher Daten.
- konsequente Aktualisierung der Datensammlung
 - Grundstücke
 - Eigentümer
 - Bebauung
 - Nutzung
- konsequente Bereitstellung von Haushaltsmitteln für die Umsetzung und Fortschreibung des Investitionsprogramms

Finanzielle Auswirkung der Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen:

Gemäß des neuen § 6b NKAG werden wiederkehrende Beiträge zur Deckung des jährlichen **Investitionsaufwandes** für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung, Verbesserung und Erneuerung von Verkehrsanlagen erhoben. Im Gegensatz zur Teilfinanzierung von solchen investiven Straßenbaumaßnahmen über Beiträge erfolgt die laufende Straßenunterhaltung vollständig aus allgemeinen Haushaltsmitteln.

Auch wiederkehrende Beiträge für Verkehrsanlagen dienen damit, wie die derzeit zu erhebenden Straßenausbaubeiträge ausschließlich der Finanzierung von Investitionen.

Nach dem neu geplanten § 6b NKAG ist derjenige beitragspflichtig, dem die Zufahrt oder der Zugang zu einer dieser Verkehrsanlagen besondere wirtschaftliche Vorteile bietet. Eine damit fast auf die Anzahl der Grundsteuerpflichtigen ansteigende Anzahl von Beitragspflichtigen könnte dazu beitragen, dass gesteigerte Investitionen für Verkehrsanlagen im Rahmen von festzusetzenden Bauprogrammen für Abrechnungsgebiete ein höheres Gesamtvolumen der Mitfinanzierung bewirken als bisher. Gegenzurechnen sind die erheblich gesteigerten Verwaltungskosten (Personal- und Sachkosten, sowie die potentiellen Kosten eines erheblichen Prozessrisikos).

Finanzielle Auswirkungen des vollständigen Verzichts auf die Erhebung von Beiträgen

Das bisherige Durchschnittsvolumen der erhobenen Straßenausbaubeiträge der vergangenen sechs Jahre beträgt 250.000 €. Zur Verwaltung und Erhebung der Beiträge werden derzeit in der Summe rund 1,0 Vollzeitäquivalente eingesetzt, was Personalkosten von rund 50.000 € entspricht. Es verbleiben also **im Schnitt 200.000 Euro** im städtischen Haushalt. Diese Betrachtung berücksichtigt sowohl die reine Sachbearbeitung, also auch die Prüfung, das Führen von rechtlichen Auseinandersetzungen, die intensive Information von Anliegern und weitere Querschnittsaufgaben, die im Aufgabenbereich „Straßenausbaubeiträge“ anfallen.

Die unmittelbare Kompensation dieser im Verzichtsfall entgehenden Einnahmen beispielsweise aus Grundsteuern ist nur rechnerisch möglich. Haushalts- und abgabenrechtlich besteht kein direkter Zusammenhang. Der Ertrag aus den Grundsteuern dient selbst bei einem Haushaltsüberschuss nicht direkt zur Finanzierung von bestimmten Investitionszwecken, da Steuern keiner Zweckbindung unterliegen. Erst ein Überschuss im Finanzhaushalt würde den Einsatz einer freien Spitze zur vollständigen oder teilweisen Finanzierung u. a. von Ver-

kehrsanlagen ermöglichen. Kassenkredite wären in dieser Situation nicht erforderlich und der Bedarf an Investitionskrediten würde sich mindestens verringern.

Beispielrechnungen

Bei der derzeitigen Wirtschaftslage der Stadt Springe würden Grundsteuer-Hebesatzerhöhungen helfen, den nach den bisherigen Planungen und Konsolidierungsmaßnahmen für die nächsten Jahre durchschnittlich zu erwartenden Fehlbetrag von ca. 4.000.000 € zu reduzieren. Dabei würde eine Hebesatzerhöhung um 10 vom Hundert zu einer Ertragssteigerung um ca. 100.000 € führen.

Für die rechnerische Kompensation der entfallenden Beiträge wäre demnach eine Hebesatzerhöhung um 20 vom Hundert ausreichend. Bei einer Hebesatzerhöhung von derzeit 450 v. H. auf 470 v. H. (Einnahmesteigerung 200.000 €) würde die jährliche Grundsteuer eines neueren Einfamilienhauses von 418,50 € um **18,60 €** pro Jahr auf 437,10 € steigen, pro quartalsweisem Abbuchungstermin ergäbe sich also etwa eine Mehrbelastung von 4,65 €. Das entspricht **1,55 Euro pro Monat**.

Eine drastische Hebesatzerhöhung von derzeit 450 v. H. auf 650 v. H. würde ohne Einschränkungen den Haushalt um ca. 2.000.000 € entlasten (Höchstwert in Niedersachsen: 700 v.H., Hannover: 600 v.H.). Von einer freien Spitze für Investitionen wäre die Stadt Springe ohne weitere Konsolidierungsmaßnahmen und Haushaltssperren dann noch immer um mindestens 2.000.000 € entfernt.

Bei einer Hebesatzerhöhung von derzeit 450 v. H. auf 550 v. H. (Einnahmesteigerung 1.000.000 €) würde die jährliche Grundsteuer eines durchschnittlichen Einfamilienhauses von 418,50 € um 93 € auf 511,50 € steigen, pro quartalsweisem Abbuchungstermin ergäbe sich also etwa eine Mehrbelastung von 23,25 € (weitere Beispiele: s. Anlage 3 „Auswirkungen von Grundsteuer-Hebesatzerhöhungen“).

Auch wenn eine direkte Zweckbindung eines erhöhten Grundsteueraufkommens für Investitionen in die kommunale Infrastruktur aus den genannten Gründen nicht erfolgen kann, würde sich in einem derart gestärkten Haushalt der Verzicht auf die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen mit diesem Kompensationsargument durchaus rechtfertigen lassen.

Eine Verpflichtung zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen besteht nach § 111 Abs. 5 S. 3 NKomVG ausdrücklich nicht. Erfahrungen anderer Kommunen mit dem Verzicht auf die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen blieben dementsprechend kommunalaufsichtlich unbeanstandet. Die Verwaltung steht zu dem Thema im Austausch mit anderen Kommunen. Beispielsweise in der Samtgemeinde Oberharz und der Stadt Winsen (Luhe) wurde unter ähnlichen Voraussetzungen wie in Springe auf die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen verzichtet.

Zusammenfassung und Empfehlung

Straßenausbaubeiträge nach § 6 NKAG

Die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen nach der derzeit gültigen Satzung ist zwar rechtssicher, führt aber unter nicht unerheblichem Verwaltungsaufwand teilweise zu erheblichen Belastungen einzelner betroffener Anlieger und nicht selten zu einer finanziellen Überforderung. Abgabenrechtlich sind solche Überforderungen über die gesetzlichen Bestimmungen zu Stundung und Erlass nur sehr unzureichend abzufedern. Die gesetzlichen Stundungsmöglichkeiten führen in Anbetracht der zwingenden Verzinsung von 6 % nicht zu einer besseren Verträglichkeit der Beiträge.

Wiederkehrende Straßenausbaubeiträge nach § 6a NKAG

Das seit dem 1. April 2017 eingeführte Instrument der wiederkehrenden Straßenausbaubeiträge ist nach eingehender Betrachtung zum einen mit einem **erheblichen Verwaltungsaufwand** (Erfassung und Pflege neuer Daten zu nahezu allen Grundstücken im Stadtgebiet) und zum anderen mit einer **erheblichen Rechtsunsicherheit** behaftet. Jedem betroffenen Grundstückseigentümer stünde der Verwaltungsgerichtsweg offen. Viele Detailfragen sind noch ungeklärt. Niedersächsische Rechtsprechung zu diesem Thema existiert noch nicht.

Zudem löst auch das neue Instrument die Problematik der extremen Einzelbelastungen der Einmalbeiträge nur dann, wenn sich die umzulegenden Investitionsvolumina auf eine hinreichend große Abrechnungseinheit, also hinreichend viele Beitragszahler, verteilen. Dies ist in kleineren Ortsteilen und bei überörtlichen Verbindungsstraßen nicht gegeben. Die Ausgangsproblematik besteht damit in vielen Teilbereichen weiter.

Verzicht auf die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen

Dies vorausgeschickt, kommt die Verwaltung auch unter verwaltungsökonomischen Gesichtspunkten zu dem Schluss, dass die dargestellten, derzeit rechtlich zulässigen Instrumente der Beitragserhebung des NKAG, nicht geeignet erscheinen, die Bürgerinnen und Bürger angemessen am Erhalt der kommunalen Verkehrsinfrastruktur zu beteiligen. Das Ziel einer **angemessenen, gleichmäßigen und unbürokratischen Beteiligung** ist unter den gegebenen Rahmenbedingungen am ehesten über eine Finanzierung aus dem allgemeinen Haushalt zu erreichen. Wirtschaftlich gebotene Investitionsentscheidungen zur Optimierung der Lebensdauer kommunaler Verkehrsinfrastruktur könnten dann unabhängig von der politischen Debatte um Straßenausbaubeiträge sachgerecht getroffen werden. Sich aus dem Verzicht auf die Beitragserhebung ergebende Deckungslücken, können über eine Verbesserung der allgemeinen Einnahmesituation aufgefangen werden. Gegebenenfalls wäre ein Teilbetrag der in der Haushaltsdebatte 2017 bereits avisierten notwendigen Grundsteuererhöhung rechnerisch hierfür zu verwenden.

Beschlussvorschlag

Der Ausschuss für Finanzen, Wirtschaftsförderung, Personalentwicklung und EDV empfiehlt dem Verwaltungsausschuss, den nachstehenden Beschluss zu fassen.

Der Rat der Stadt Springe beschließt, die geltende Straßenausbaubeitragssatzung (Satzung der Stadt Springe über die Erhebung von Beiträgen nach § 6 des Niedersächsischen Kommunalabgabengesetzes für straßenbauliche Maßnahmen vom 11. November 2002, Ordnungsziffer 60-2) zum 01.01.2018 ersatzlos aufzuheben und bis auf weiteres auf die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen zu verzichten. Die Verwaltung wird beauftragt, die sich hieraus ergebenden haushalterischen Konsequenzen im Haushaltsentwurf 2018 ff. abzubilden.

(Springfeld)
Bürgermeister