

Bericht

für den Haupt- u. Finanzausschuss, TOP 7.2 Vorlagedatum 19.6.17
Wiederkehrende Beiträge für öffentliche Straßen, Wege und Plätze

Berichtersteller : Herr Maas

Bereich : Kämmereiamt

- Einzelbericht
- Fortlaufende Nr. 3 (letzter Bericht vom 23.11.2016)

BERICHT	NOTIZEN
<p>Zu den Überlegungen der Einführung von wiederkehrenden Beiträgen in der Stadt Heiligenhafen wird nach Erkenntnissen eines Grundsatz- und Einführungsseminars am 04.05.2017 ergänzend Bericht erstattet.</p> <p>Nach Abwägung der Vor- und Nachteile der Einführung von wiederkehrenden Beiträgen ist festzuhalten, dass eine Abkehr vom bisherigen System für die Stadt Heiligenhafen nicht praktikabel und somit auch nicht zu empfehlen ist.</p> <p>Der wohl größte grundsätzliche Unterschied zu den einmaligen Beiträgen ist bei den wiederkehrenden Beiträgen die Abrechnung der tatsächlichen, jährlichen Investitionsaufwendungen für alle Beitragstatbestände laut aller im Jahr laufenden Bauprogramme auf die Grundstückseigentümer im Abrechnungsgebiet sowie ein dann auch einheitlicher Gemeindeanteil für den Anteil des Durchgangsverkehrs. Haupterschließungsstraßen im Abrechnungsgebiet würden zu Anliegerstraßen. Anwohner von klassifizierten Straßen werden in gleicher Höhe belastet, wie die von Gemeindestraßen, eine Folge ist eine vielfache Schlechterstellung zum Einmalbeitrag.</p> <p>Die Beitragsschuld entsteht jeweils mit Ablauf des 31. Dezember für das abgelaufene Jahr und ist nach Ablauf von 5 Jahren auf Grundlage der tatsächlich entstandenen Kosten abzurechnen. Hieraus ergibt sich selbstverständlich auch ein wesentlich höherer Verwaltungsaufwand, da jede Maßnahme „zweimal“ abgerechnet wird.</p> <p>Aus der Summe der geplanten Kosten für die nächsten fünf Jahre wird der jährlich wiederkehrende Beitragssatz berechnet. Das bedeutet, dass der Ermittlung die erwarteten Aufwendungen aus fünf Jahren zugrunde gelegt werden. Bei diesem Modell müssen bis zum Ablauf des 31. Dezember des jeweiligen Veranlagungsjahres Aufwendungen für Verkehrsanlagen tatsächlich angefallen sein, damit die</p>	

Beitragsschuld jährlich entsteht.

Bei der Bildung von **Abrechnungsgebieten** sind bei der Stadt Heiligenhafen die besonderen örtlichen Gegebenheiten zu berücksichtigen:

Der Gesetzgeber (s. § 8a Abs. Satz 3 KAG) wollte ursprünglich den Gemeinden den Spielraum eröffnen, ohne besondere Begründung das gesamte Gemeindegebiet als Abrechnungsgebiet zu wählen. **Diese Möglichkeit ist nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 25.06.2014 – 1 BvR 66810 und 1 BvR 2104/10 – jedoch nicht gegeben.**

Die Stadt Heiligenhafen würde bei der Bildung der Abrechnungsgebiete zu berücksichtigen haben, ob dabei Gebiete mit strukturell gravierend unterschiedlichem Straßenausbauaufwand zusammengeschlossen werden und dies zu einer auch bei großzügiger Pauschalierungsbefugnis mit Rücksicht auf das Gebot der Belastungsgleichheit nicht mehr zu rechtfertigenden Umverteilung von Ausbaulasten führen würde. (Anmerkung hierzu: Selbst im inneren Kerngebiet von Heiligenhafen bestehen bei fast allen Straßen strukturell so gravierend unterschiedliche Straßenausbau- und Kategorisierungsunterschiede - z.B. Marktplatz, Brück- und Schlamerstraße, Mühlenstraße und Thulboden teilweise mit und ohne Gehwegen, mit kaum Verkehr im Vergleich zu breiten Hauptverkehrsstraßen mit beidseitigen breiten Gehwegen wie der „Südtangente“-, dass diese Straßen nicht in einer Abrechnungseinheit zusammengeschlossen werden könnten, ohne das Gebot der Belastungsgleichheit bei der Verteilung der Ausbaukosten massiv zu verletzen.)

Nicht zum Abrechnungsgebiet gehören ferner Bundes-, Landes- und Kreisstraßen außerhalb von Ortsdurchfahrten. **Für die Dauer förmlicher Sanierungsgebiete im Sinne der Städtebauförderung gehören die Straßen im Sanierungsgebiet ebenfalls nicht zum Abrechnungsgebiet.**

Abrechnungseinheiten setzen (nach § 8 a Abs. 2 KAG) einen räumlichen und funktionalen Zusammenhang voraus, z.B. Verkehrsanlagen

-innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile

-innerhalb selbständiger städtebaulicher Einheiten (gesonderte Ortsteillage mit zuzuordnendem Außenbereich (einzelne, voneinander abgrenzbare Gebietsteile - § 8 a Abs. 1 Satz 3 KAG)

-innerhalb einzelner Baugebiete (im Sinne von § 1 Abs. 2 BauNVO), z.B. Ferienhausgebiete, Gewerbegebiete.

„Räumlicher Zusammenhang“ bedeutet, dass die in ein Abrechnungsgebiet einbezogenen Straßen unmittelbar/direkt zusammenhängen müssen, eine bloße räumliche Nähe –wie immer man diese auch interpretiert - ist kein räumlicher Zusammenhang.

Die Abgrenzung kommt darüber hinaus in Hindernissen und Abgrenzungen, die Verkehrssysteme und damit Abrechnungsgebiete begrenzen, zum Ausdruck, Hindernisse und Abgrenzungsmerkmale sind u.a. Ortsdurchfahrten, Autobahnen, Umgehungsstraßen, Gewässer, Kanäle, sowie Abgrenzungen durch Nutzflächen.

Daraus ergibt sich im Umkehrschluss für die Stadt Heiligenhafen, dass beispielhaft die Gewerbegebiete (jeweils getrennt voneinander), Ferienhausgebiete, Sondernutzungsgebiete, Ina-Seidel-Straße einschließlich der angrenzenden Neubaugebiete, aber auch Ortsteile wie Strandhusen, Orthmühle, neben den bereits im „eigentlichen“ Stadtgebiet (s.o.) zu bildenden Abrechnungseinheiten jeweils eigene Abrechnungsgebiete bilden.

Die Tatsache, dass Heiligenhafen neben dem Stadtgebiet einzelne Ortsteile, drei Gewerbegebiete und Ferienhausgebiete aufweist, macht es juristisch höchst schwierig, nachvollziehbare, rechtlich haltbare und bei den Bürgern vermittelbare Abrechnungseinheiten mit entsprechenden Grenzen zu bilden. Die Schaffung eines einzigen Abrechnungsgebiets ist für Heiligenhafen aufgrund der bislang ergangenen Urteile unzulässig.

Eine weitere Aufgabenstellung ist die Bildung der Abrechnungseinheiten von Straßen, die annähernd gleiches Verkehrsaufkommen und gleiche Bedeutung aufweisen. Es darf beispielsweise kein Erschließungsgebiet eine Wohnstraße und eine Geschäftsstraße gleichzeitig enthalten. Diese Zusammenfassungen sind gerichtlich überprüfbar, und hielten bislang in Brandenburg in keinem Fall einer Überprüfung statt. Wenn es in Kommunen beispielweise auch Durchgangsstraßen gibt, bei denen die Anlieger nur Gehweg und Beleuchtung etc. bezahlen müssten, ist es notwendig, neben der Satzung für wiederkehrende Beiträge zusätzlich eine Satzung für einmalige Beiträge in diesen Gemeinden zu erlassen, weil ansonsten solche Durchgangsstraßen mit getrennten Baulasten nicht erfasst werden können.

Die Einführung jährlich wiederkehrender Ausbaubeiträge für alle Grundeigentümer mag vor allem für kleinere Gemeinden mit einem einheitlichen geschlossenen Ortsgebiet sinnvoll sein, wenn diese Gemeinde bislang noch nie Ausbaubeiträge erhoben hat. Solche Gemeinden gibt es tatsächlich viele in Niederbayern und früher vor allem in Rheinland-Pfalz. So führte der BayGT aus, dass die Einführung der wiederkehrenden Beiträge (...) insbesondere den Gemeinden

eine Alternative eröffnen soll, **die bisher noch keine Straßenausbaubeitragsatzung erlassen haben**, aber aufgrund der Beibehaltung der „Soll-Regelung“ und mangels herausragender Haushaltslage zukünftig Straßenausbaubeiträge erheben müssen.

Das Bundesland Brandenburg hat wiederkehrende Beiträge bereits vor 20 Jahren zugelassen, bzw. eingeführt. In einem Referat des Präsidenten des Verwaltungsgerichts Halle an der Saale in Sachsen-Anhalt (Herr Meyer-Bockenamp) wurde ausgeführt, dass in diesen 20 Jahren vor dem Verwaltungsgericht jeder dort gelandete Beitragsbescheid vom Gericht wegen Fehler aufgehoben wurde.

Er führte auch aus, dass als Modell für wiederkehrende Beiträge immer das Bundesland Rheinland-Pfalz genannt würde. Dabei müsse man aber unbedingt berücksichtigen, dass in Rheinland-Pfalz 70 % der Gemeinden nur 1.000 Einwohner und 90 % aller Gemeinden nur bis maximal 3.000 Einwohner hätten. Sein Fazit war, dass er es keiner Kommune über 3.000 Einwohner überhaupt empfehlen könnte, wiederkehrende Beiträge einzuführen, da dies für größere Orte kaum zu bewältigen sei.

Ungeachtet dessen scheint das wohl größte Hindernis für Kommunen, die bislang einmalige Beiträge abgerechnet haben, die Tatsache, dass es bei einer Umstellung auf wiederkehrende Beiträge all-umfassende Übergangsvorschriften geben müsste, in denen geregelt wird, dass Anlieger, die bereits einmal einen Ausbaubeitrag bezahlt haben, für eine bestimmte Anzahl von Jahren freigestellt werden von wiederkehrenden Beiträgen (so.g. Verschonungsregelung).

Es ist hervorzuheben, dass dieser Anteil von der Gemeinde, bzw. der Stadt Heiligenhafen, zu tragen wäre. Der Zeitraum der Freistellung beträgt bis zu 30 Jahre. Doppelbelastungen sind

- Erschließungsbeiträge
- Ausgleichsbeiträge
- Kosten der erstmaligen Herstellung aufgrund öffentlich-rechtlicher Verträge, sonstiger städtebaulicher Verträge oder aufgrund eines Vorhaben- und Erschließungsplans nach dem Baugesetzbuch
- Kosten der ersten Herstellung in Grundstückskaufverträgen
- Beiträge gem. § 8 KAG nach dem aktuellen System

Von dieser Verschonungsregelung wären sämtlich Neubau- und Gewerbegebiete, sowie die Straßen betroffen, die in den

letzten 30 Jahren entsprechende Beiträge gezahlt haben. (bspw. die gesamte Südtangente, Am Kalkofen, Wildkoppelweg, Schlamerstraße u.s.w.)

Die Freistellung dieser Grundstückseigentümer ist jedes Jahr wieder zu aktualisieren. Das bedeutet, dass bei jeder Freistellung immer wieder geprüft werden muss, wie lange Eigentümer von Grundstücken an Straßen, die bereits nach dem Ausbaubeitragsrecht abgerechnet wurden, nicht bei wiederkehrenden Beiträgen mitzahlen müssen.

Nachteilig für Bürger wäre bei den wiederkehrenden Beiträgen auch, dass hierfür weder Stundungen noch Ratenzahlungen zulässig sind.

In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass die Stadt Heiligenhafen in ihrer Satzung bereits die Möglichkeit der **Verrentung** von einmaligen Straßenausbaubeiträgen nach § 9 Abs. 9 KAG geregelt hat.

In der Satzung ist somit bestimmt worden, dass der Beitrag auf Antrag des Beitragsschuldners durch Bescheid in eine Schuld umgewandelt wird, die in höchstens zehn Jahresleistungen zu entrichten ist. Der Antrag ist vor Fälligkeit des Beitrags zu stellen. In dem Bescheid sind Höhe und Zeitpunkt der Fälligkeit der Jahresleistungen zu bestimmen. Der jeweilige Restbetrag ist mit einem angemessenen Zinssatz zu verzinsen. (Bei einer Verrentung einer einmaligen Beitragsschuld von beispielhaft 10.000 € (Zinssatz aktuell 2,62 v.H., Tilgung 1 v.H.) würden mtl. Beträge von 95 € zu zahlen sein. Eine neue Fassung des KAG sieht eine Verrentung von bis zu 20 Jahren vor.

In einer Stellungnahme durch den **Landesrechnungshof des Landes Schleswig-Holstein** vom 26.01.2017 wird unterstrichen, dass „dem Landesrechnungshof bisher in Schleswig-Holstein keine gerichtlichen Entscheidungen zu § 8a KAG bekannt sind. Nach seiner Einschätzung dürfte daher die Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen nach § 8a KAG gegenwärtig noch mit rechtlichen Risiken verbunden sein.“

Zur Akzeptanz der Anlieger ist abschließend auszuführen, dass Anwohner an klassifizierten Straßen (Bundes-, Landes-, Kreisstraßen) voll zum wiederkehrenden Beitrag herangezogen werden, ohne jemals selbst aus diesem Topf einen Straßenausbau zu erhalten. Dennoch werden nicht alle Anlieger im Abrechnungsgebiet erfasst. In die Solidargemeinschaft mit einbezogen werden können nur Anlieger öffentlicher, zum Ausbau bestimmter und endgültig hergestellter Straßen, während Anlieger von Außenbereichswegen oder von Straßen, ohne eine endgültige Herstellung, keinen Beitrag leisten.

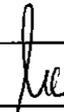
Erfahrungen aus anderen Bundesländern zeigen, dass die anfängliche Euphorie und Akzeptanz schnell verfliegt, zumal eine höhere Gesamtbelastung der Grundstückseigentümer trotz einer Verteilung des Aufwands auf mehrere Schultern zu befürchten ist und von einzelnen Verbänden bereits nachgewiesen sein möchte.

Für die Einrichtung eines Datenverarbeitungssystems für die Erfassung der Grundstücksdaten mit einem Web-Arbeitsplatz vor Ort ist mit Aufwendungen von rund 14.000 € zu rechnen. Für die Ersterfassung der Veranlagungsdaten im Gemeindegebiet/Abrechnungsgebiet ist bei 1000 Grundstücken mit Aufwendungen von rund 27.000 € zu rechnen (Quelle: Reimer Steenbock, GeKom). Für ergänzende Arbeiten zur Ersterfassung ist –ebenfalls auf 1000 Grundstücke bezogen- mit rund 250 Arbeitsstunden zu rechnen.

Zum Stadtgebiet von Heiligenhafen gehören 2.854 Flurstücke. Es werden jährlich ca. 7000 Eigentümer zur Grundsteuer veranlagt.

Hinzu kommt der jährliche Änderungsdienst. Die GeKom geht von jährlich lediglich 40 Fällen bei 1000 Grundstücken aus. In der Stadt Heiligenhafen fanden in den Jahren 2010-2015 jedoch jährlich bis zu 600 Veräußerungen, bzw. Eigentumsübertragungen statt.


(Bürgermeister)

Sachbearbeiterin / Sachbearbeiter	 02.06.17
Amtsleiterin / Amtsleiter	 02.06.17
Büroleitender Beamter	 02.06.17