



Stadt Nienburg/Weser
Der Bürgermeister

Beschlussvorlage

Nr.: 6/025/2020

öffentlich

Datum: 05.05.2020

Produkt: 60100 Beiträge

Stadtentwicklung

Auskunft erteilt: Kloninger, Christina; Hütten, Klaus

Beratungsfolge:

<u>Datum:</u>	<u>Gremium:</u>
09.07.2020	Bauausschuss
03.08.2020	Verwaltungsausschuss
29.09.2020	Rat der Stadt Nienburg/Weser

Sachbetreff:
Änderung der Straßenausbaubeitragssatzung

Finanzielle Auswirkungen:

- Keine Mittelbedarf < 10.000 € u. planmäßig verfügbar
- Mittelbedarf > 10.000 € (s. Anlage Finanzierung)
- Teilauftrag für eine beschlossene Gesamtmaßnahme; der festgelegte Finanzrahmen wird nicht überschritten (daher ohne Anlage Finanzierung)
- Finanzielle Auswirkungen ergeben sich erst aus konkreten Ausbau- und Abrechnungsmaßnahmen.

Beschlussvorschlag:

Die Änderungen der Satzung der Stadt Nienburg/Weser über die Erhebung von Beiträgen nach § 6 NKAG für straßenbauliche Maßnahmen -wie in Anlage 1 beigefügt- werden beschlossen.

Sachdarstellung:

Die Anträge der CDU (Vorlage Nr. 11/216/2018) und der SPD (Vorlage Nr. 11/013/2019) sind am 18.12.2018 bzw. am 19.03.2019 im Rat und unter Berücksichtigung der neuen gesetzlichen Möglichkeiten zur Flexibilisierung der Straßenausbaubeitragserhebung des NKAG am 03.12.2019 im Ausschuss für Finanzen und zentrale Dienste (Vorlage 2/034/2019) beraten worden.

Der Rat hat in seiner Sitzung am 28.01.2020 die o.g. Vorlage beraten und grundsätzlich in den Bauausschuss verwiesen. Im Rahmen der Beratungen der politischen Gremien wurde die Verwaltung aufgefordert folgende Fragestellungen zu prüfen bzw. mögliche Modelle zur Finanzierung des beitragsfähigen Aufwands von Straßenerneuerungsmaßnahmen zu vergleichen. Folgende Aspekte, die hier stichwortartig genannt werden, galt es dabei zu untersuchen:

1. Ausschluss der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen aufgrund unterlassener Instandhaltungsmaßnahmen
2. Verzicht auf den Erlass einer Straßenausbaubeitragssatzung
3. Einführung wiederkehrender Beiträge
4. Alternative Finanzierungsmöglichkeiten für die Sanierung von Straßen
5. Flexibilisierung der Straßenausbaubeitragssatzung

Im Folgenden sollen kurze Erläuterungen zu diesen Fragestellungen gegeben werden. In der Sitzung des Bauausschusses am 09.07.2020 ist vorgesehen, ergänzende Informationen im Rahmen eines Kurzvortrages zu geben.

1. Ausschluss der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen aufgrund unterlassener Instandhaltungsmaßnahmen

Bei den bisherigen Erörterungen wurde die Frage aufgeworfen, ob bei Nachweis unterlassener Instandhaltungsmaßnahmen von Straßen die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen ausgeschlossen ist. Aufgrund der umfangreichen Rechtsprechung zu dieser Thematik kann folgende Aussage getroffen werden: Im Beitragsrecht erfolgt bei Prüfung einer beitragsfähigen Erneuerungs-/ Verbesserungs-/ Erweiterungsmaßnahme eine Abgrenzung zur Instandsetzung bzw. Unterhaltung. Die Instandsetzung ist der Sammelbegriff für Maßnahmen, die deutlich über das Ausmaß einer Unterhaltungsmaßnahme hinausgehen und keine Erneuerung von Straßenbefestigungen darstellen (z.B. Oberflächenbehandlung, Erneuerung lediglich von Deckschichten in voller Fahrstreifenbreite mit und ohne Fräsen und ggf. einer Ausgleichsschicht, Spurrinnenbeseitigung in größeren zusammenhängenden Längen). Unterhaltung ist danach der Sammelbegriff für Maßnahmen kleineren Umfangs und bauliche Sofortmaßnahmen zur Substanzerhaltung von Straßenbaubefestigungen (nicht über die volle Fahrstreifenbreite).

Eine Erneuerung ist dann beitragsfähig, wenn eine Anlage erneuert wird, die infolge bestimmungsgemäßer Nutzung nach Ablauf der üblichen Nutzungszeit trotz ordnungsgemäßer Unterhaltung und Instandsetzung verschlissen ist. Hierbei ist der Erstellungszeitraum zunächst nicht maßgeblich.

In der Rechtsprechung heißt es dazu:

„Die Beitragserhebung nach den vorgenannten Regelungen setze voraus, dass eine Anlage, die infolge bestimmungsgemäßer Nutzung nach Ablauf der üblichen Nutzungszeit trotz ordnungsgemäßer Unterhaltung und Instandsetzung verschlissen sei, erneuert werde. Wenn die übliche Nutzungszeit abgelaufen sei, komme es allerdings nicht mehr darauf an, ob die Anlage ordnungsgemäß unterhalten und instandgesetzt worden sei (VG Münster, 3 K 1311/08 v. 29.04.2009).“

Die übliche Nutzungsdauer einer Straße beträgt nach ständiger Rechtsprechung (rund) 30 Jahre. Überschreitet eine Straße diese Altersgrenze, so bedeutet dies, dass die o.g. Erneuerungs-/ Verbesserungs-/ Erweiterungsmaßnahmen in der Regel beitragspflichtig sind. Somit wurde der Zeitraum für eine mögliche Beitragserhebung rechtlich definiert. Konkret bedeutet dies, dass Straßen, die vor dem Jahr 1990 gebaut wurden, im Rahmen von Erneuerungsmaßnahmen der Beitragspflicht unterliegen. Dies gilt unabhängig von der Qualität der zu tätigenen Unterhaltungsmaßnahmen.

2. Verzicht auf den Erlass einer Straßenbeitragssatzung

Gesetzliche Verpflichtung zur Erhebung von Beiträgen

Das Niedersächsische Kommunale Abgabengesetz (NKAG) gibt den Kommunen die Möglichkeit Straßenausbaubeitragssatzungen zu erlassen (§ 1 I i. V. m. § 6 NKAG). § 111 Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) besagt, dass Einnahmen aus speziellen Entgelten (z.B. Beiträge) vor Gebühren und Steuern auszuschöpfen sind.

Aus dieser Vorschrift kann mit Hinblick auf die §§ 1 und 6 NKAG nicht hervorgehen, dass eine Straßenausbaubeitragssatzung zwingend erlassen werden muss. Es ist demnach nicht unzulässig auf Straßenausbaubeiträge zu verzichten, wenn die finanzielle Lage der Kommune dies erlaubt bzw. die zuständige Kommunalaufsichtsbehörde dem zustimmt.

Gemeinden können Beiträge entweder nach § 6 Absatz 1 NKAG einmalig oder nach § 6c Absatz 1 NKAG wiederkehrend erheben. Alle weitergehenden Überlegungen fallen nicht unter den rechtlichen Begriff der Beitragserhebung.

Besteht die Überlegung die notwendigen Einnahmen durch Erhöhung der Grundsteuer zu generieren und die Einnahmen mit einer Zweckbindung zu versehen, so ist in diesem Falle die Straßenausbaubeitragssatzung aufzuheben.

Entscheidet sich eine Kommune jedoch, eine entsprechende Straßenausbaubeitragssatzung zu erlassen, so hat diese sich aber auch den Regelungen der Satzung und des NKAG sowie der Rechtsprechung zu fügen.

In diesem Zusammenhang erscheint es geboten, auf den Finanzbedarf der Stadt Nienburg für die o.g. beitragsfähigen Maßnahmen hinzuweisen. Dabei stellen die folgend dargestellten Zahlen lediglich Modellrechnungen dar.

Die Stadt Nienburg/Weser verfügt über ein sog. Straßenzustandskataster. Das rund 190 km lange kommunale Straßennetz wurde mittlerweile fast vollständig einer visuellen Zustandserfassung unterzogen. Über diese Erhebung kann näherungsweise der Finanzbedarf für unterschiedliche Sanierungs- bzw. Erneuerungsmaßnahmen ermittelt werden. Der Investitionsbedarf liegt in einer ersten Projektion dabei in einer Größenordnung von rund 44 Mio. Euro. Unterstellt man den finanziellen Investitions- bzw. Unterhaltungsbedarf so ergibt sich -gerechnet auf 20 Jahre- für die der Gemeindestraßen ein jährlicher Finanzbe-

darf von rund 2,2 Mio. Euro.

Ungeachtet dessen sind in den letzten Jahren wenige beitragspflichtige Straßenausbaumaßnahmen durchgeführt worden.

Als letzte größere Sanierungsmaßnahme ist die Teilstrecke der Marienstraße zwischen Hafestraße und Friedrichstraße Ende 2015 abgerechnet worden. In der Zwischenzeit sind fast ausschließlich Abrechnungsmaßnahmen für die Teileinrichtung Straßenbeleuchtung erfolgt.

Um den Sanierungs- und Unterhaltungsbedarf sukzessiv abzarbeiten, müssten nach den o.g. Schätzungen auf Basis des Straßenzustandskatasters 2,2 Mio. Euro jährlich investiert werden. Die Finanzierung des jährlichen Bedarfs kann nicht allein aus dem städtischen Haushalt gedeckt werden. Ziel ist es, Finanzierungsmöglichkeiten für die Sanierung von bestehenden Straßen zu finden, die für die Grundstückseigentümer*innen eine geringe und gerechte Belastung darstellen.

Daher wurde seitens der Verwaltung zur Finanzierung von Straßenausbaumaßnahmen nachstehende Alternativen näher betrachtet:

3. Einführung der wiederkehrenden Beiträge

In Niedersachsen besteht seit dem 01.04.2017 die Möglichkeit wiederkehrende Beiträge zu erheben (§ 6c NKAG). Wiederkehrende Beiträge sind Straßenausbaubeiträge, die jährlich mittels Bescheid für jedes Grundstück innerhalb eines festzulegenden Abrechnungsgebietes für Maßnahmen innerhalb dieses Gebietes erhoben werden.

Für die Einführung von wiederkehrenden Beiträgen müsste eine entsprechende Satzung erarbeitet werden. Hierfür sind die entsprechenden Voraussetzungen wie z.B. Festlegung der Abrechnungsgebiete, des Gemeinanteils und sogenannte Verschonungs- und Übergangsregelungen zu schaffen.

Zunächst sind Abrechnungsgebiete zu fassen. Die Abrechnungsgebiete bei den wiederkehrenden Beiträgen sind im Gegensatz zu den Abrechnungsgebieten des einmaligen Beitrag sehr viel größer, da nicht auf den Vorteil der Inanspruchnahmemöglichkeit sondern auf einen konkret-individuellen Vorteil abgestellt wird. Eine Inanspruchnahmemöglichkeit und somit einen unmittelbaren Vorteil einer öffentlichen Anlage haben grundsätzlich Grundstücke, die eben an diese Anlage grenzen.

Ein konkret-individueller Vorteil im Sinne des § 6c Abs. 2 NKAG liegt vor, wenn ein Grundstück einen Zugang oder eine Zufahrt zu einer Erschließungsanlage aus dem Abrechnungsgebiet hat. Es muss ein Lagevorteil zwischen einem Grundstück und dem übrigen Straßennetz feststellbar sein. Grundsatz des Absatzes 2 ist, dass das gesamte Gemeindegebiet ein Abrechnungsgebiet darstellt. Nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes sind für die Ermittlung eines Abrechnungsgebietes Kriterien wie Größe des Gemeindegebietes, die Topografie, Existenz eines zusammenhängenden bebauten Gebietes und der strukturell gravierend unterschiedlicher Straßenausbauaufwandes ausschlaggebend.

Sind die Abrechnungsgebiete gefasst, so sind alle Grundstücke innerhalb eines Gebietes mit ihrer Größe und Ausnutzbarkeit (Bebauungsplan, Abgrenzung der Nutzung) bzw. mit der tatsächlichen Nutzung aufzunehmen. Hierfür müsste eine entsprechende Software angeschafft werden, da bislang Abrechnungen mittels Excel-Tabellen erfolgen.

Die Stadt Nienburg umfasst rund 13.000 baulich genutzte Grundstücke, die in diesem Falle erstmalig systematisch erfasst werden müssten. Diese Daten sind regelmäßig zu unterhalten und zu überprüfen.

Bei der Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen ist eine Unterteilung in Straßentypen nicht vorgesehen. Weil das Gesetz aber einen Gemeinanteil festmacht, muss dieser erst ermittelt werden. Hierfür könnte die vorhandene Straßenausbaubeitragssatzung hilfswise herangezogen werden. Als mögliche Berechnung könnten die Längen der jeweiligen Straßentypen ins Verhältnis zu den Anteilssätzen aus der bestehenden Satzung gesetzt werden. Dadurch ist ein Gemeinanteil separat für jedes Abrechnungsgebiet ermittelbar. Dafür ist es unumgänglich, zuvor alle Straßen zu kategorisieren.

Alle für eine Maßnahme innerhalb eines Abrechnungsgebietes anfallenden Kosten sind entweder jährlich oder im Fünf-Jahres-Durchschnitt umzulegen. Bei der Fünf-Jahres-Durchschnittsvariante werden alle voraussichtlichen Kosten für die geplanten Maßnahmen innerhalb eines Gebietes ermittelt und auf die Grundstücke innerhalb eines jeden Gebietes verteilt. Trotzdem erfolgt eine jährliche Überprüfung des durchschnittlichen Beitragssatzes in Form einer Abrechnung, um Abweichungen in den kommenden Jahren auszugleichen. Im Fazit ist unabhängig der Wahl der Berechnungsmethode eine jährliche Veranlagung für alle Grundstücke vorzunehmen.

§ 6c NKAG sieht eine Verschonungsregelung von maximal 20 Jahren gegenüber den Grundstücken vor, die u.a. zu einem einmaligen Straßenausbaubeitrag oder zu einem Erschließungsbeitrag herangezogen wurden.

In Niedersachsen hat die Stadt Springe zum 01.01.2018 die wiederkehrenden Beiträge eingeführt.

Zur aktuellen Diskussion um die Straßenausbaubeiträge ist in der Anlage das Ergebnis einer Umfrage des Niedersächsischen Städtetages beigefügt.

Aus Sicht der Verwaltung würde die Einführung dieses Systems einen erheblichen zusätzlichen Arbeits- und Personalaufwand bedeuten. Für die Beitragssachbearbeitung ist aktuell eine halbe Vollzeitstelle vorgesehen. Mit der Einführung von wiederkehrenden Beiträgen wäre personell eine Aufstockung unumgänglich. Üblicherweise sind für die Einführung solcher Modelle neue technische Voraussetzungen zu schaffen, die mit externen Beratungs- und Arbeitsleistungen einhergehen. Abgesehen davon existieren aktuell keine Erfahrungen mit der Umsetzung des Modells, da es in Niedersachsen noch nicht umgesetzt wurde. Abgesehen davon betritt das Land Niedersachsen bezüglich der rechtlichen Auslegung eines solchen Modells Neuland. Die für eine rechtssichere Auslegung und Umsetzung erforderliche Rechtsprechung auf Landesebene existiert naturgemäß nicht. Aus den vorgenannten Gründen wird eine Einführung wiederkehrender Beiträge nicht empfohlen.

4. Alternative Finanzierungsmöglichkeiten für die Sanierung von Straßen / Erhöhung der Grundsteuer

In der o.g. Vorlage des Fachbereichs Finanzen (Vorlage 2/034/2019) wurde seinerzeit bereits auf die angespannte Haushaltssituation und die anstehende Erhöhung der Grundsteuer um 50 Prozentpunkte hingewiesen. Diese Maßnahme sei erforderlich, um das aktuelle Haushaltsdefizit auszugleichen. Demnach dienten die Mehreinnahmen durch eine Erhöhung der Grundsteuerhebesätze von mindestens 50 Prozentpunkten vorrangig zur

Tilgung des aktuellen Fehlbetrages. Erst anschließend könnte eine anteilige Verwendung der Grundsteuererträge für den Straßenbau infrage kommen. Der aktuelle Hebesatz für die Grundsteuer A beträgt 330 v. H. und für die Grundsteuer B 390 v. H..

Um eine erste Einschätzung des Finanzbedarfs für die notwendigen beitragsfähigen Maßnahmen zu erhalten, die künftig laufend über die Grundsteuer vereinnahmt werden müssten, werden hilfsweise zum einen die Ansätze der mittelfristigen Finanzplanung des HH 2019/2020 für die Jahre 2019 – 2022 in Ansatz gebracht. Hier werden für vier Ausbaumaßnahmen, Mittel in Höhe von rd. 3.500.000 € benötigt. Bringt man zum anderen den unter Nr. 2 genannten Mittelbedarf in Ansatz so liegt dieser bei rd. 2,2 Mio. €/a.

Um den modellhaft ermittelten Finanzbedarf für die Verbesserung bzw. Erneuerung der Infrastruktur in Höhe von rd. 2,2 Mio. Euro jährlich zu decken, müsste eine zusätzliche Anpassung der Grundsteuer in Höhe von 140 Prozentpunkte vorgenommen werden. Für ein Wohngrundstück mit einer Größe von 600m² und einem Messbetrag von 81,62 Euro würde sich eine jährliche Mehrbelastung von rd. 115 Euro/a ergeben.

Grundsätzlich ist eine Erhöhung der Grundsteuer denkbar, diese kann theoretisch kurzfristig erfolgen. Dabei muss jedoch auch gewährleistet sein, die Mehreinnahmen durch die Grundsteuererhöhung ausschließlich für Zwecke des Straßenbaues einzusetzen. Eine gesetzliche Verpflichtung hierfür gibt es nicht.

Eine Verschonungs- oder Übergangsregelung ist bei der Grundsteuererhöhung ausgeschlossen. Alle Grundstücke würden die Erhöhung tragen, selbst wenn hierfür erst vor kurzem ein Straßenausbau- oder Erschließungsbeitrag gezahlt wurde. Anders als im Beitragsrecht stellt die Berechnung der Grundsteuer auf den Messbetrag und nicht auf die Ausnutzbarkeit eines Grundstückes ab.

Insofern ist aus sozialpolitischen Gründen fraglich, ob eine solche Erhöhung der Grundsteuer Akzeptanz in der Bevölkerung findet. Es wird so eine dauerhafte zusätzliche Belastung geschaffen, deren Nutzen i.d.R. nur einem kleinen Teil der Grundstücksanlieger an ausgebauten Straßen dient.

5. Flexibilisierung der Straßenausbaubeitragsatzung

Mit Einführung des § 6b NKAG gibt der Landesgesetzgeber den Kommunen, die sich für die Beibehaltung bzw. die Einführung der Straßenausbaubeiträge entschieden haben, die Möglichkeit, die Erhebung der Straßenausbaubeiträge für die Beitragspflichtigen flexibler zu gestalten. So bestehen nach § 6b NKAG folgende Möglichkeiten

- Anrechnung der Zuschüsse Dritter zugunsten der Beitragspflichtigen
- Verrentung der Beiträge auf bis zu 20 Jahre (Der jeweilige Restbetrag kann jährlich mit bis zu 3 Prozent über dem zu Beginn des Jahres geltenden Basiszinssatz nach § 247 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (-0,88 zum 01.01.2020) verzinst werden.)
- Einführung einer Eckgrundstücksvergünstigung
- Prozentuale Reduzierung des beitragsfähigen Aufwandes
- Tiefenmäßige Begrenzung der beitragspflichtigen Grundstücksfläche
- Informationspflicht vor Durchführung einer beitragsfähigen Maßnahme

Aus den genannten Flexibilisierungsmöglichkeiten gemäß § 6 b NKAG könnte die als Anlage beigefügte Satzung über die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen in den nachstehenden Punkten geändert werden:

- Einführung der Bevorteilung von mehrfach erschlossenen Grundstücken (sog. Eck-

grundstücksvergünstigung)

- Anrechnung der Zuschüsse Dritter zu Gunsten der Beitragspflichtigen
- Einführung der Verrentungsmöglichkeit
- Reduzierung des beitragsfähigen Aufwandes auf 85%

Die Tiefenbegrenzung, welche den Innenbereich vom Außenbereich abgrenzt, ist bereits in der aktuellen Satzung unter dem § 5 Abs. 3 Nr. 4b vorhanden. Eine Anwendung der Tiefenbegrenzungsregelung ausschließlich im Innenbereich ist ausgeschlossen. Sie entspricht nicht dem Sinn der Rechtsprechung, den Außenbereich vom Innenbereich abzugrenzen.

Vor Beginn einer Baumaßnahme werden die Grundstückseigentümer auch heute schon rechtzeitig über die voraussichtliche Höhe des Beitrages sowie über die eigentliche Baumaßnahme informiert. Auch wird den Eigentümern der Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages auf Nachfrage angeboten. In einem solchen Vertrag ist die Vereinbarung einer Ratenzahlung ohne Zinspflicht möglich. Geplant ist, auf diese Möglichkeit vorab bei den kommenden Sanierungsmaßnahmen in den Informationsschreiben hinzuweisen.

Die Möglichkeit, nur einen Teil des gesamten beitragsfähigen Aufwandes zu verteilen, sollte in Anspruch genommen werden und lediglich 85% des Aufwandes auf die Gemeinde und die Beitragspflichtigen umzulegen. Die Vorteilslage ist zwingend einzuhalten, sodass von einer Änderung der Prozentsätze in § 4 der Satzung abgeraten werde.

Ungeachtet der Einführung des § 6b NKAG besteht auch jetzt schon nach § 4 Abs. 4 der Straßenausbaubeitragssatzung die Regelung, für bestimmte Abrechnungsmaßnahmen aufgrund besonderer Umstände Abweichungssatzungen erlassen zu können.

Verwaltungsvorschlag

Zusammenfassend schlägt die Verwaltung unter Berücksichtigung der Anträge aus der Politik und den sich aus dem NKAG ergebenden Flexibilisierungsmöglichkeiten vor:

- den beitragsfähigen Aufwand auf 85% zu reduzieren,
- den Abschluss von öffentlich-rechtlichen Ablösungsverträgen in den Vordergrund stellen
- eine zinsfreie Verrentungsmöglichkeit über einen Zeitraum von 20 Jahren zu schaffen

und in die Straßenausbaubeitragssatzung aufzunehmen.

Mit den Änderungen der Straßenausbaubeitragssatzung wären die Grundstückseigentümer*innen weniger belastet und die kurzfristige Zahlung von hohen Beträgen in einer Summe würde entfallen.

Darüber hinaus müssen keine personal-, kosten- und zeitaufwändige Systeme entwickelt und implementiert werden, die in Niedersachsen noch nicht rechtssicher angewandt werden. Um die geplante Erneuerung von Straßen, die im Investitionshaushalt beschrieben und in der mittelfristigen Finanzplanung für 2021ff. dokumentiert wurde, im Stadtgebiet weiterführen zu können, wird daher die Novellierung der Straßenausbaubeitragssatzung empfohlen.

Anlagen:

Änderung der Straßenausbaubeitragssatzung