**GEMEINDE BAD ZWISCHENAHN**

# Beschlussvorlage

| | |
|---|---|
| | **Vorlage Nr.: BV/2013/166** |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Fachbereich/Amt: | I - Kämmerei | Datum: | 12.09.2013 |
| Bearbeiter-in/Tel.: | Herr Wichelmann / 604-200 | | |

| **Beratungsfolge** | **Termin** | **Behandlung** |
|---|---|---|
| Ausschuss für Wirtschaft, Finanzen und Tourismus | 30.09.2013 | öffentlich |
| Verwaltungsausschuss | 29.10.2013 | nicht öffentlich |

**Straßenausbaubeitragssatzung**

**Sachverhalt:**

In den vergangenen Sitzungen des WuFT wurde mehrfach das Thema Straßenausbaubeiträge diskutiert. Die Verwaltung wurde gebeten, die Thematik weiter auszuarbeiten. Für die Einführung einer Straßenausbaubeitragssatzung ist dem Gemeinderat eine Satzung vorzulegen. Für die Erarbeitung der Satzung würden wir einen Fachanwalt beauftragen. Außerdem müsste die Verwaltung voraussichtlich einige Anstrengungen für die Erstellung einer Richtlinie über die Zuschussgewährung bei Straßenausbaumaßnahmen unternehmen.

**Mit der jetzigen Vorlage geben wir einen Zwischenbericht über die Thematik, der die rechtlichen Möglichkeiten und die Größenordnung finanzieller Auswirkungen aufzeigen. Auf der Grundlage dieser Informationen bitten wir WuFT und VA um einen Beschluss, ob die Verwaltung in der aufgezeigten Weise die Thematik zum Ratsbeschluss vorlegen soll.**

Was sind Straßenausbaubeiträge?

Es gibt zwei Arten von Beitragsberechnungen für Straßenbaumaßnahmen. Etwas vereinfacht ausgedrückt sind Erschließungsbeiträge nach dem Baugesetzbuch zu erheben für die erstmalige Erstellung von Erschließungsanlagen in Bebauungsplangebieten. Über das Baugesetzbuch ist verbindlich geregelt, dass die Gemeinden diese Beiträge erheben müssen. Gleichwohl werden in unserer Gemeinde nur in Ausnahmefällen Erschließungsbeiträge im formellen Verfahren des Baugesetzbuches erhoben, da die Gemeinde die Kosten einer Erschließungsanlage entweder direkt mit Erschließungsträgern abrechnet oder bei eigenen Baugebieten die Erschließungskosten über den Grundstückskaufpreis erhebt und sich so eine gesonderte Beitragserhebung erübrigt.

Für alle übrigen Straßenbaumaßnahmen, also z.B. erstmalige Anlegung einer Straße außerhalb eines Bebauungsplangebietes oder die Erweiterung, Verbesserung oder Erneuerung von vorhandenen Erschließungsanlagen können die Gemeinden sog. Straßenausbaubeiträge erheben. Für die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen gibt § 6 des Niedersächsischen Kommunalabgabengesetzes Rahmenregelungen vor, genauere Regelungen müssen die Gemeinden in Satzungen treffen.

Im Regelfall ist es den Gemeinden freigestellt, ob sie bestimmte Beiträge erheben wollen (soweit nicht ein gesetzlicher Zwang wie eben bei den Erschließungsbeiträgen besteht).

Den Kommunen wird aber durch § 111 Abs.5 NKomVG vorgegeben, dass sie sich zunächst soweit vertretbar und geboten durch Gebühren und Beiträge finanzieren, bevor sie Steuern erheben oder als letzte Möglichkeit Kredite aufnehmen. Straßenausbaubeiträge sind aber in Satz 3 des § 111 Abs.5 NKomVG ausdrücklich von diesem Vorrang der Beitragsfinanzierung ausgenommen.

Bisherige Praxis in unserer Gemeinde

In der Vergangenheit haben wir Straßenausbaubeiträge erhoben nach den zwei Satzungen über die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen. “O” regelte die Erhebung bei Maßnahmen im Ortsbereich, “A” betraf Maßnahmen im Außenbereich.

Die Satzung “O” wurde 1984 vom Gemeinderat verabschiedet. Sie entsprach zuletzt nicht mehr ganz den Erfordernissen der heutigen Rechtsprechung, hätte aber noch für eine rechtssichere Erhebung von Beiträgen herangezogen werden können. Tatsächlich angewandt wurde sie aber schon lange nicht mehr, da es seit Anfang der neunziger Jahre fast keine abrechnungsfähigen Maßnahmen im Ortsbereich gegeben hat.

Die Satzung “A” ist bereits im Jahr 1976 beschlossen und seither nicht angepasst worden. Der Inhalt dieser Satzung entsprach in keinster Weise den heutigen Erfordernissen. Aus diesem Grunde und auch aufgrund unklarer Formulierungen in der Satzung wurde davon abgesehen, mit dieser Satzung die grundsätzlich beitragsfähigen Ausbaumaßnahmen abzurechnen, die über die Proland- und Profilprogramme in den vergangenen Jahren durchgeführt wurden.

Im Jahr 2007 hat die Verwaltung eine neue Straßenausbaubeitragssatzung für eine Beitragserhebung sowohl im Innen- wie auch im Außenbereich vorgelegt. In Beispielberechnungen stellte sich heraus, dass auf die Anlieger im Außenbereich teilweise sehr hohe Beitragsforderungen zukommen würden.

Über die Satzung konnte dieses Problem nicht behoben werden. Die Gemeinde kann zwar frei entscheiden, ob sie überhaupt Straßenausbaubeiträge erheben will und ggf. auf den Erlass einer Satzung verzichten. Wenn sie aber eine Satzung erlassen hat, ist sie in Bezug auf die Inhalte der Satzung an das NKAG und die Rechtsprechung gebunden. Das niedersächsische Oberverwaltungsgericht hat in seiner Rechtsprechung deutlich gemacht, dass es für die Gemeinden bei der Bemessung der Vorteilssätze nicht nur Obergrenzen gibt (was die Gemeinde verpflichtet, die Kosten einer Ausbaumaßnahme nicht ausschließlich den Anliegern aufzubürden), sondern die Vorteilsbemessung objektiv vorzunehmen ist und sich daher auch Untergrenzen ergeben. Wenn der Vorteil einer Ausbaumaßnahme für die Anlieger höher ist als für die Allgemeinheit, dann muss die Satzung auch vorsehen, dass die Anlieger mehr als 50% der Kosten tragen.

Es war also nicht möglich, den Beitragssatz so weit zu senken, bis eine akzeptable Beitragshöhe vorliegt. Letztlich hat der Rat dann im Jahr 2009 die bestehenden Satzungen aufgehoben, um die Verwaltung von dem Zwang zu befreien, diese rechtswidrigen Satzungen anwenden zu müssen. Zum Beschluss über eine neue Satzung ist es aber nicht gekommen.

Maßnahmen in den kommenden Jahren

Da in den nächsten Jahren mehrere potentiell beitragspflichtige Maßnahmen anstehen (Ahornstraße, Auf der Wurth, Profilmaßnahmen) hat der WuFT das Thema Straßenausbaubeiträge wieder aufgenommen. Die Verwaltung wurde gebeten, die Maßnahmen darzustellen inkl. möglicher Zuschusszahlungen der Gemeinde.

**Ahornstraße**

Die Maßnahme Ahornstraße hatten wir bereits in der letzten WuFT-Sitzung dargestellt. Die Kosten werden auf 400.000 € geschätzt, auf die Anlieger würden nach der im Jahr 2009 von uns vorgelegten Satzung 35% der Kosten = 140.000 € umgelegt werden, was einen Durchschnittsbeitrag von 2.000,- bis 2.500,-€ pro Einwohner ergeben würde. Hinzu kämen für die Anlieger die Kosten für die Ertüchtigung des Grabensystems.

**Imkerweg**

Als Beispiel für eine Außenbereichsstraße wurde der Imkerweg kalkuliert, der im Haushaltsentwurf für das Jahr 2014 als Profilmaßnahme vorgesehen ist. Die Kosten der Maßnahme betragen 230.000,-€. Die Profilmittel in Höhe von 96.000,-€ vermindern die beitragsfähigen Kosten auf 134.000,-€.

Die weitere Kostenaufteilung ist abhängig von der Ausgestaltung der Straßenausbaubeitragssatzung. Der Imkerweg ist als übrige Außenbereichsstraße im Sinne von § 47 Nr.3 NStrG einzustufen. Der Anliegeranteil für eine solche Maßnahme kann sich (gerichtlich anerkannt) zwischen 60% und 75% bewegen.

Weiterhin ist es möglich, eine sog. Eckgrundstücksregelung einzuführen, nach der der Beitrag bei Grundstücken, die von mehreren Straßen erschlossen werden, durch die Anzahl der erschließenden Straßen dividiert wird. Während im Erschließungsbeitragsrecht die Eckgrundstücksvergünstigung zu Lasten der anderen Anlieger geht, sollten im Ausbaubeitragsrecht die entfallenden Beträge von der Gemeinde getragen werden, da es gerade im Außenbereich häufig strittig sein wird, durch wie viel Straßen z.B. eine größere Ackerfläche erschlossen ist, so dass im Streitfall nicht nur ein Beitragsbescheid, sondern durch die Zusatzbelastung alle Beitragsbescheide rechtswidrig sein können. Wir haben für den Imkerweg die Anwendung der Eckgrundstücksvergünstigung gerechnet.

Insgesamt ergeben sich so für den Imkerweg bei Zugrundelegung eines 60%-igen Umlagesatzes Kosten für die Anlieger in Höhe von 60.000,-€, bei 75% 75.000,-€. Die Gemeinde würde also den nach Abzug des Profilzuschusses verbleibenden Restanteil von rd. 74.000,-€ bzw. 59.000,-€ tragen, letztlich also ungefähr ebenso viel wie die Anlieger. Grundsätzlich dürfte das auch verträglich sein, problematisch ist allerdings, dass ein Anlieger alleine mehr als 40% des Beitragsaufkommens zahlen müsste.

**Auf der Wurth**

Die beitragsfähigen Kosten (Ausbau Klinker) betragen 324.000,-€. Von diesen Kosten müssten die Gemeindewerke rd. 100.000,-€ an die Gemeinde erstatten. Die Erstattung reduziert aber den beitragsfähigen Aufwand nicht.

Die Straße ist als Anliegerstraße zu klassifizieren. Für Anliegerstraßen könnte in der Satzung ein Umlageprozentsatz von 60% bis 75% gewählt werden. Unter Berücksichtigung der o.g. Eckgrundstücksvergünstigung ergäben sich bei 60%-iger Umlage Anliegerkosten von rd. 161.000 €, der Gemeindeanteil betrüge 63.000,-€. Die Beiträge für die einzelnen Anlieger würden bis zu 21.000,-€ betragen. Bei 75% müssten die Anlieger rd. 185.000,-€ zahlen, die Gemeinde 39.000,-€., die Beitragshöhen würden bis zu 24.000,-€ betragen. Die relativ hohen Beiträge pro Grundstück sind durch den aufwändigen Ausbau und die teilweise sehr großen Grundstücke bedingt.

**Zuschussregelung**

Wie bereits diskutiert könnte eine Beitragserhebung im Außenbereich durch eine gleichzeitige Zuschusszahlung der Gemeinde abgefedert werden. In der letzten WuFT-Sitzung wurde angeregt, eine Zuschusszahlung auch für den Innenbereich vorzusehen.

Eine generelle Zuschusszahlung ist aber nicht möglich, hierdurch würde die Satzung unterlaufen. Zuschusszahlungen müssen Ausnahmen von der Satzung bleiben für solche Fälle, in denen infolge der Satzungsanwendung untragbare Ergebnisse entstehen. Dieser Fall liegt u.E. in der Regel bei Veranlagungen im Außenbereich vor, da hier die zu zahlenden Beiträge teilweise nicht viel niedriger sind als der Wert des durch die Straßenbaumaßnahme „bevorteilten“ Grundstückes. Im Innenbereich dürfte ein solcher Fall aber höchstens in Ausnahmefällen eintreten.

So müssten zwar die Anlieger des Imkerweges (mit Ausnahme eines Anliegers) deutlich weniger zahlen als die Anlieger Auf der Wurth. Der Wert der Grundstücke auf der Wurth beträgt aber auch ein Vielfaches der Grundstückswerte am Imkerweg. Insofern ist u.E. eine Zuschussregelung für den Imkerweg (zumindest mit Blick auf den Hauptzahler) notwendig, für die Straße Auf der Wurth aber verfehlt. Generell sollte eine Zuschussregelung nur für den Außenbereich getroffen werden.

In der Gemeinde Rastede existiert eine Richtlinie über Zuschusszahlungen bei Straßenausbaumaßnahmen im Außenbereich. Grundlage der Richtlinie ist eine umfangreiche Ausarbeitung, in der dargestellt wird, dass in der Relation Beitragshöhe zu Grundstückswert die Grundstücke im Außenbereich wesentlich stärker belastet werden als im Innenbereich. Anschließend wird berechnet, wie hoch die Zuschusszahlung ausfallen muss, damit Außenbereichsgrundstücke gleichgestellt werden mit Innenbereichsgrundstücken.

Eine solche Berechnung kann nur mithilfe einiger Prämissen durchgeführt werden. Die Prämissen der Gemeinde Rastede entsprechen nicht in allen Punkten unseren örtlichen Verhältnissen und müssten bei Bedarf von uns weiterentwickelt werden. Dies ist u.E. für eine Bezuschussung auch notwendig, da in jedem Fall auch für die Gerichte dokumentiert sein sollte, dass die Zuschüsse nicht willkürlich festgesetzt wurden, sondern unter Beachtung des Gleichbehandlungsgrundsatzes sorgfältig ermittelt wurden.

Um aber die möglichen finanziellen Auswirkungen einer Zuschussgewährung aufzuzeigen, haben wir die Richtlinie der Gemeinde Rastede für den Imkerweg berechnet. Der verbleibende „Nettobeitrag“ der Anlieger würde bei Umlegung von 60% der Kosten dann noch 22.000,-€ betragen, bei 75% 27.000,-€. In beiden Fällen würde allerdings der prozentuale Anteil des „Hauptzahlers“ sogar noch steigen auf 50%.

Hinzuweisen ist noch darauf, dass die Höhe der Belastungen von Ausbaumaßnahmen gerade im Außenbereich sehr stark variieren kann. Neben den Kosten einer Maßnahme aufgrund unterschiedlicher technischer Anforderungen wirken sich auch mögliche Zuschüsse Dritter und die unterschiedlichen Einstufungen einer Straße mit Umlagesätzen von 25% bis mindestens 60% sehr unterschiedlich auf die Beitragshöhe aus. So dürfte im Verhältnis zum Innenbereich nicht in allen Fällen eine Zuschusszahlung bei Außenbereichsstraßen gerechtfertigt sein. U.E. sollte eine Zuschussrichtlinie Kriterien hierfür festsetzen. Diese müssen aber erst entwickelt werden.