

Mitteilungsvorlage

Vorlage-Nr.: 2019/050

freigegeben am **08.03.2019**

GB 1

Sachbearbeiter/in: Ahlers, Sandra

Datum: 04.03.2019

Straßenausbaubeiträge - Antrag der Gruppe SPD/UWG

Beratungsfolge:

<u>Status</u>	<u>Datum</u>	<u>Gremium</u>
Ö	18.03.2019	Finanz- und Wirtschaftsausschuss

Beschlussvorschlag:

Die Ausführungen werden zur Kenntnis genommen.

Sach- und Rechtslage:

Die Gruppe SPD/UWG hat mit Schreiben vom 2. Januar 2019 (Anlage 1) beantragt, dass die Verwaltung beauftragt wird, zeitnah im Finanz und Wirtschaftsausschuss das Thema Straßenausbaubeitragssatzung in Rastede inhaltlich umfassend vorzustellen und zudem auf die unterschiedlichen Finanzierungsmodelle und ihre Auswirkungen auf unsere Gemeinde einzugehen. Auch eine eventuelle Abschaffung der Straßenausbaubeiträge ist dabei mit zu berücksichtigen. Im Übrigen wird auf den Antrag in Anlage 1 verwiesen.

Allgemeines:

Grundsätzlich ist festzustellen, dass seit geraumer Zeit die Form der finanziellen Beteiligung von Anliegern (Grundstückseigentümern) an Straßenausbaumaßnahmen im Form einer Straßenausbaubeitragssatzung in Frage gestellt wird, da es bundesweit keine einheitliche Regelung hinsichtlich der Refinanzierung von Straßenausbaumaßnahmen gibt.

Momentan werden deutschlandweit von vier Bundesländern keine Beiträge gefordert. In vier Bundesländern ist die Erhebung von Beiträgen zwingend vorgeschrieben, wobei in drei dieser Bundesländer aktuell Bestrebungen bestehen, die Beitragspflicht aufzuheben. In acht Bundesländern gibt es eine „Kann“-Regelung zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen. Dort steht es den Kommunen frei, zu entscheiden, ob und in welchem Rahmen Beiträge erhoben werden. Hierzu gehört auch Niedersachsen.

Europaweit erhebt neben Deutschland nur noch Dänemark Straßenausbaubeiträge. Im Ammerland erheben nur die Gemeinden Edewecht und Rastede Straßenausbaubeiträge.

Bei der Thematik der Beitragserhebung ist die Unterscheidung zwischen **Erschließungsbeiträgen** (Ersterschließung), auf die gemäß §§127 ff Baugesetzbuch (BauGB) nicht verzichtet werden darf, und den **Straßenausbaubeiträgen** wichtig.

Beitragspflichtig kann eine Straßenbaumaßnahme erst werden, wenn nach regelmäßigen Reparaturen der Straße eine Rundumsanierung fällig wird. Insoweit ist der häufige Vorwurf, die Gemeinden würden die Straßen kaputt sparen, um sie dann unter Kostenbeteiligung der Anlieger zu sanieren, nicht haltbar.

Auch für Baumaßnahmen an übergeordneten Kreis-, Landes- und Bundesstraßen können Beiträge erhoben werden, wenn die Nebenanlagen (Fußweg, Grünanlagen, Beleuchtung) in die Straßenbaulast der Gemeinde fallen.

Da für die Gemeinde Rastede aktuell eine rechtskräftige Straßenausbausatzung besteht, ist diese zwingend anzuwenden und Beiträge sind zu erheben.

Rechtliche Grenzen:

Grundlegendes steuerrechtliches Prinzip ist, dass örtliche „Probleme“ auch örtlich gelöst werden sollen und eine Unterstützung durch das Land oder den Bund nicht erwartet werden kann. Insoweit hat die Gemeinde die erforderlichen Finanzmittel durch eigene Einnahmen zu generieren.

Die Gemeinde hat bei der Entscheidung über die Erhebung von Beiträgen die in § 111 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes (NKomVG) verankerten Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung zu beachten.

Gemäß § 111 Abs. 5 Satz 1 NKomVG hat die Gemeinde
„die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Finanzmittel,

- 1. soweit vertretbar und geboten, aus speziellen Entgelten für die von ihnen erbrachten Leistungen und*
- 2. im Übrigen aus Steuern*

zu beschaffen, soweit die sonstigen Finanzmittel nicht ausreichen“.

Sonstige Finanzmittel sind insbesondere Zuweisungen im Rahmen des Finanzausgleichs, Kostenerstattungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der Gemeindeanteil an der Einkommens- und Umsatzsteuer.

Soweit diese Einnahmen nicht für die Aufgabenerfüllung ausreichen, sind spezielle Entgelte zu erheben. Diese sind insbesondere Gebühren und Beiträge, z. B. Nutzungsgebühren für Bücherei und Schwimmbad oder Beiträge für Abwasseranschlüsse; für den Straßenausbau gilt die Besonderheit, dass eine Verpflichtung zur Erhebung grundsätzlich nicht besteht.

Eine Abschaffung der Straßenausbaubeitragssatzung ohne finanziellen Ausgleich kann daher nur dann in Betracht kommen, wenn die Gemeinde jedenfalls mit einem grundsätzlich ausgeglichenen Ergebnishaushalt ausgestattet ist.

Für die Refinanzierung von Straßenausbaumaßnahmen bieten sich grundsätzlich folgende Varianten an:

1. Einmalige Erhebung durch Straßenausbaubeitragssatzung, also Beibehaltung der Satzung, eventuell mit Modifizierungen hinsichtlich der Zahlungsmodalitäten
2. wiederkehrende Erhebung durch „Satzung für wiederkehrende Beiträge“ in festgelegten Abrechnungsgebieten
3. allgemeine Erhebung durch Erhöhung der Grundsteuer

Zu diesen drei Varianten können folgende Erläuterungen gegeben werden:

Straßenausbaubeitragssatzung zur Erhebung eines einmaligen Beitrages

Die Erhebung von einmaligen Beiträgen nach einer Straßenausbaubeitragssatzung ist in die Diskussion gekommen, da sich die beitragspflichtigen Eigentümer aufgrund der Höhe der Beiträge unangemessen benachteiligt fühlen und die Straßen nicht nur von ihnen, sondern auch von der Allgemeinheit genutzt und abgenutzt werden. Für Anlieger ist daraus der persönliche Vorteil nur schwer ersichtlich, zumal evtl. bereits in früheren Jahren ein Erschließungsbeitrag für die Straße bezahlt wurde.

In der Regel wird der Straßenausbaubeitrag nach Erhalt der Schlussrechnung für die Straßenausbaumaßnahme innerhalb eines Monats fällig. Da es sich mittlerweile beim Straßenausbaubeitrag in der Regel um vierstellige Beträge für die einzelnen Anlieger handelt, die in kurzer Frist bezahlt werden müssen, ist die Akzeptanz der betroffenen Anlieger relativ gering.

Mit Blick auf diese Ausgangslage stellt sich daher die Frage, ob den Wünschen der Beitragsschuldner nicht auf andere Art und Weise Rechnung getragen werden kann.

Vom Grundprinzip her ist das Instrument der einmaligen Beiträge in seiner Vorhersehbarkeit ein verlässliches und erprobtes Instrument, sodass Überlegungen in Richtung einer gestaffelten Fälligkeit über einen längeren Zeitraum bereits eine größere Akzeptanz bei den Beitragsschuldnern erzielen könnte. Dies wäre über Ablöseverträge bzw. Vorausleistungsbescheide mit längeren und gestaffelten Zahlungsfristen möglich. Insgesamt würde dies zwar einen geringfügig höheren Verwaltungsaufwand bedeuten, aber die Belastung der Anlieger auf einen längeren Zeitraum verteilen, sodass die hohe einmalige Belastung entfällt.

Um mit Vorausleistungsbescheiden arbeiten zu können, müsste die derzeit gültige Straßenausbaubeitragssatzung entsprechend angepasst werden.

Darüber hinaus ist es der Akzeptanz einer solchen einmaligen Beitragserhebung – dann mit verlängerten Zahlungsfristen – nicht abträglich, dass diese für eine konkrete Maßnahme erfolgt, die dem Grundstückseigentümer direkt zugutekommt, anders als bei einer pauschalen Grundsteuererhöhung.

Straßenausbaubeitragssatzung zur Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen

Die Einführung von wiederkehrenden Beiträgen ist in Niedersachsen mit der jüngsten Änderung des NKAG seit dem 20.4.2017 zulässig. Für die Erhebung wiederkehrender Beiträge ist das Gemeindegebiet in Abrechnungsgebiete einzuteilen, die strukturell und örtlich abgrenzbar sind. Innerhalb der Abrechnungsgebiete sind dann die voraussichtlichen Straßenausbaubeiträge - bezogen auf einen Kalkulationszeitraum von fünf Jahren - zu ermitteln; hierzu ist eine jährliche Nachkalkulation erforderlich.

In die Abrechnung sind alle Anlieger, auch Hinterliegergrundstücke, einzubeziehen. Diese sind jährlich um die Grundstücke, für die innerhalb der letzten 20 Jahre bereits einmalige Beiträge (Erschließungsbeiträge, Straßenausbaubeiträge, Sanierungsausgleichsbeiträge) erhoben wurden, zu bereinigen.

Dieses hier verkürzt dargestellte, jedoch sehr komplexe und aufwändige Verfahren würde zwar voraussichtlich eher akzeptiert werden, weil die Beitragslast auf einen größeren Kreis umgelegt und damit geringer ausfällt und sich über einen längeren Zeitraum erstreckt, verursacht aber einen erheblich höheren Personal- und Sachkostenaufwand in der Verwaltung.

Da in der Gemeinde Rastede bereits über einen längeren Zeitraum regelmäßig einmalige Straßenausbaubeiträge erhoben wurden und durch die Baulandentwicklung der letzten Jahre auch regelmäßig Erschließungsbeiträge eingenommen wurden, die der o. g. 20jährigen Verschonungsfrist unterliegen, stellt die Einführung von wiederkehrenden Beiträgen tendenziell eher keine befriedigende Alternative dar.

Es ist zudem zu erwarten, dass bei der Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen in einem Abrechnungsgebiet die Erwartungshaltung wächst, dass „endlich“ auch die eigene Straße saniert wird, da die Nachbarstraße(n) schließlich schon mitbezahlt wurden.

Erhöhung der Grundsteuer

Die (Re-)Finanzierung von straßenbaulichen Maßnahmen durch eine allgemeine Steuer wie der Grundsteuer wäre unter den genannten rechtlichen Einschränkungen möglich. Auch bei der Grundsteuer muss die Refinanzierung dieser Einnahmen durch entsprechende Ausgaben nachgewiesen werden, wobei hier ein großer Gestaltungsraum vorliegt, denn die Erträge aus der Grundsteuer dienen in jedem Jahr in erster Linie der Sicherung des Haushaltsausgleichs.

Problematisch ist, dass die erhöhten Einnahmen aus der Grundsteuer nicht zweckgebunden für Straßenausbaumaßnahmen sind. Das bedeutet, dass die Erhöhung der Grundsteuer zwar relativ einfach umzusetzen ist, die erhöhten Einnahmen jedoch auch für andere Maßnahmen genutzt werden könnten; mindestens würden sie eine Erwartungshaltung auslösen.

Die Finanzierung über eine erhöhte Grundsteuer ist zudem fragwürdig, da alle Wohn-Grundstücksbesitzer diese zu leisten haben, unabhängig davon, ob ihre Straße jemals ausgebaut werden wird (z. B. gering besiedelte Straßen im Außenbereich). Auf die Erläuterungen zu den Grundsätzen der Finanzmittelbeschaffung gem. § 111 NKomVG (Grundsatz Beiträge vor Steuern) wird insoweit verwiesen.

Weitere Erläuterungen werden im Rahmen der Sitzung des Finanz- und Wirtschaftsausschusses gegeben.

Finanzielle Auswirkungen:

Im Zeitraum 2000 bis 2015 wurden 11 Straßenausbaumaßnahmen durchgeführt und abgerechnet, die beitragspflichtig waren. Hierbei sind Gesamtkosten in Höhe von 6,3 Mio. Euro einschl. etwaiger nicht umlagefähiger Beitragsbestandteile entstanden.

Hierbei wurden Beitragseinnahmen in Höhe von 1,3 Mio. € erzielt, was einer Finanzierungsquote von 21 % entspricht.

Bei einer zukunftsgerichteten Abschaffung der Straßenausbaubeitragssatzung werden jährlich ca. 90.000 Euro Beitragseinnahmen entfallen. Diese Einnahmen müssten anderweitig generiert oder durch Einsparungen an anderer Stelle ausgeglichen werden.

Anlagen:

Anlage 1 - Antrag „Straßenausbaubeiträge“ von der Gruppe SPD/UWG