



Vorlage Nr. 346/2018

öffentlich

STADT **LIPPSTADT**

FB 6 / FD Bauverwaltung

Auskunft erteilt: Herr Sommer

Telefon: 02941 980-428

Beratungsfolge	Sitzungstermin
-----------------------	-----------------------

Haupt- und Finanzausschuss
Rat

03.12.2018
10.12.2018

TOP	Satzung über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG für straßenbau-liche Maßnahmen (Straßenbaubeitragsatzung)
------------	---

Beschlussvorschlag

- Die Satzung der Stadt Lippstadt über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG des Kommunalabgabengesetzes NRW für straßenbauliche Maßnahmen (Straßenbaubeitragsatzung) vom 15. Februar 2000 in der Fassung der 3. Änderungssatzung vom 28.11.2012 wird nicht geändert.

alternativ

- Die der Vorlage beigefügte 4. Satzung zur Änderung der Satzung der Stadt Lippstadt über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG des Kommunalabgabengesetzes für straßenbauliche Maßnahmen (Straßenbaubeitragsatzung) vom 15. Februar 2000 wird mit der folgenden Änderung der Anliegeranteile in § 5 Abs. 3 beschlossen:

bei (Straßenart)	Anteil der Beitragspflichtigen
1. Anliegerstraßen	
Fahrbahn	
Radwege einschl. Sicherheitsstreifen	
Parkstreifen	
Gehwege	
Beleuchtung und Oberflächenentwässerung	
selbständige Grünanlagen	
kombinierte Geh- u. Radwege	

Beratungsergebnis

<input type="checkbox"/> Einstimmig	<input type="checkbox"/> Mit Stimmen-Mehrheit	Ja	Nein	Enthaltung	<input type="checkbox"/> Laut Beschluss-vorschlag	<input type="checkbox"/> Abweichender Beschluss
-------------------------------------	---	----	------	------------	---	---

Unterschrift

bei (Straßenart)	Anteil der Beitrags- pflichtigen
2. Haupteerschließungsstraßen	
Fahrbahn	
Radwege einschl. Sicherheitsstreifen	
Parkstreifen	
Gehwege	
Beleuchtung u. Oberflächenentwässerung	
selbständige Grünanlagen	
kombinierte Geh- u. Radwege	
3. Hauptverkehrsstraßen	
Fahrbahn	
Radwege einschl. Sicherheitsstreifen	
Parkstreifen	
Gehwege	
Beleuchtung u. Oberflächenentwässerung	
selbständige Grünanlagen	
kombinierte Geh- u. Radwege	
4. Hauptgeschäftsstraßen	
Fahrbahn	
Radwege einschl. Sicherheitsstreifen	
Parkstreifen	
Gehwege	
Beleuchtung u. Oberflächenentwässerung	
selbständige Grünanlagen	
kombinierte Geh- u. Radwege	
5. Fußgängergeschäftsstraßen	
einschl. Beleuchtung, Oberflächenentwässerung u. Grünpflanzungen	
6. Fußgängerstraßen	
einschl. Beleuchtung, Oberflächenentwässerung u. Grünpflanzungen	
7. Verkehrsberuhigte Bereiche	
i.S. des § 42 Abs. 4 a der Straßenverkehrsordnung (StVO) einschl. Parkflächen, Beleuchtung, Oberflächenentwässerung u. Grünpflanzungen	

Als Zeitpunkt des Inkrafttretens wird
a) der Zeitpunkt der Bekanntmachung oder
b) der xx.xx.xxxx
beschlossen.

- Anlage 1 - Übersicht Beitragsmaßnahmen
- Anlage 2 - Entwicklung der Anliegeranteile in Lippstadt
- Anlage 3 - Mustersatzung StGB mit Regionalvergleich
- Anlage 4 - Beispiel Beitragskalkulation mit niedrigeren Anliegeranteilen
- Anlage 5 - Auszug aus GPA-Bericht 2016 / Teilbericht Finanzen, Seite 19
- Anlage 6 - Auszug aus GPA-Bericht 2016 / Teilbericht Finanzen, Seite 24
- Anlage 7 - Textentwurf für eine Änderungssatzung

Auswirkungen auf den laufenden Ergebnis- und/oder Finanzplan? Nein**Sachdarstellung**

Landesweit gibt es derzeit angespannte Diskussionen und konkrete Anträge zur Abschaffung der Straßenbaubeiträge nach dem Kommunalabgabengesetz NRW (KAG). Diese Diskussion ist insbesondere aufgrund der kurz vor der Fertigstellung stehenden Ausbauten der Paderborner Straße und der Conzestraße auch auf der Kommunalebene in Lippstadt angekommen. Die Straßenbauträge können nur durch eine Änderung des KAG abgeschafft werden.

Die Kritiker des Straßenbaubeitragsrechtes weisen in ihren Begründungen für die aus ihrer Sicht notwendige Gesetzesänderung darauf hin, dass landesweit erheblich unterschiedliche Anteile in den Satzungen der Städte festgesetzt worden seien. In der Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses am 29.10.2018 wurde daher beschlossen, dass die Verwaltung über die Höhe der in Lippstadt derzeit erhobenen Anliegeranteile bei den unterschiedlichen Arten von Straßenbaumaßnahmen berichtet. Es soll aufgezeigt werden, welche Anteile im Vergleich dazu die Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes (StGB) ermöglicht sowie vergleichbare bzw. benachbarte Kommunen festgelegt haben. Zudem soll aufgezeigt werden, welche Folgen eine Senkung der Anliegeranteile für den kommunalen Haushalt hätte.

1. Rechtsgrundlagen

Die Ermächtigungsgrundlagen für die Erhebung von Straßenbaubeiträgen sind § 8 KAG i. V. m. der Straßenbaubeitragssatzung der Stadt Lippstadt vom 15.02.2000 in der Fassung der 3. Änderung vom 28.11.2012.

Gem. § 8 Abs. 1 KAG können die Gemeinden Beiträge erheben. Bei den dem öffentlichen Verkehr gewidmeten Straßen, Wegen und Plätzen sollen Beiträge erhoben werden, soweit nicht das Baugesetzbuch (BauGB) anzuwenden ist. Das Erschließungsbeitragsrecht nach dem BauGB ist lediglich bei der erstmaligen Herstellung von Erschließungsanlagen (z.B. in Neubaugebieten) anzuwenden.

Die haushaltsrechtlichen Einnahmebeschaffungsgrundsätze nach der Gemeindeordnung, das Entgeltlichkeitsprinzip (der Beitrag ist eine Gegenleistung für durch die Leistung der Gemeinde vermittelte wirtschaftliche Vorteile und dient dem Vorteilsausgleich) und die sich daraus ergebende Pflicht zum Vorteilsausgleich verdichten sich zur grundsätzlichen Beitragserhebungspflicht der Kommunen – selbst bei Kann-Bestimmungen. Dies wird durch Urteile (z.B. OVG Münster, U. v. 23.7.1991) der Gerichte bestätigt und in den Kommentierungen zum Straßenbaubeitragsrecht (z.B. Driehaus, Kommentar zum Kommunalabgabenrecht, § 8 Rd.Nr. 13 ff.) so ausgeführt.

Beiträge nach dem KAG werden für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung und Verbesserung öffentlicher Straßen, Wege und Plätze erhoben. Der dem Beitragsrecht zugrundeliegende Gedanke ist das Prinzip von Leistung und Gegenleistung. Allein durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme einer Anlage werden dem Grundstückseigentümer wirtschaftliche Vorteile geboten, so dass Beiträge nach dem KAG anfallen.

Eine Änderung des Kommunalabgabengesetzes hinsichtlich der Erhebungspflicht von Straßenbaubeiträgen, verankert in § 8 KAG, wird zurzeit auf Landesebene diskutiert.

Der von der SPD eingebrachte Entwurf zur Änderung des Gesetzes wurde am 14. November in 1. Lesung im Landtag beraten. Weitere Anträge – auch der Fraktionen von CDU und FDP zur Überarbeitung des KAG – liegen vor. Ob und ggf. zu wann eine Novellierung des § 8 KAG erfolgt, muss abgewartet werden.

Eine Übersicht der Beitragsmaßnahmen, die zuletzt nach dem KAG in den Jahren 2013 – 2018 abgerechnet worden sind, ist als Anlage 1 beigefügt.

2. Welchen Anteil müssen die Anlieger tragen?

Jede öffentliche Straße wird zunächst von den Anliegern (Grundstückseigentümer, Pächter, Mieter, Besucher, Kunden, Lieferanten, Zustellungsdiensten etc.) genutzt. Je nach Art der Straße gibt es aber auch eine Nutzung durch die Allgemeinheit (repräsentiert durch „die Stadt“). So werden z.B. Hauptverkehrsstraßen von der Allgemeinheit für den Durchgangsverkehr stärker genutzt als reine Anliegerstraßen, über die man nur zu den direkten Anliegern gelangt. Gehwege dienen in der Regel dazu, die angrenzenden Grundstücke zu erreichen und somit dem gezielten Fußgängerverkehr zu den von der Straße erschlossenen Liegenschaften.

Der durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme der ausgebauten Anlage gebotene wirtschaftliche Vorteil für die Anlieger ist das ausschlaggebende Kriterium zur Festlegung der sogenannten Anliegeranteile im Gegensatz zu dem Vorteil, den die Allgemeinheit durch die Anlage hat. Dieses Verhältnis dient der Aufteilung des beitragsfähigen Aufwands (der Anteil der Anlieger sind dann die umlagefähigen Kosten). Bei der Ermittlung des Verhältnisses „Anliegeranteil - Anteil der Stadt“ sind sowohl die Verkehrsbedeutung der Straße (die Straßenart) als auch die ausgebauten Teileinrichtungen (Fahrbahn, Gehweg, Straßenentwässerung, Beleuchtung etc.) zu berücksichtigen.

Im Rahmen einer Vorteilsabwägung ist es erforderlich, dass die Gemeinden das Maß der schätzungsweise zu erwartenden Inanspruchnahme (Nutzung) der ausgebauten Anlage durch die Anlieger einerseits und die der Allgemeinheit zuzurechnenden Verkehrsteilnehmer andererseits gegenüberstellen und auf dieser Grundlage die jeweiligen Anteilssätze für die von den Grundstückseigentümern, die nach § 8 KAG die Beitragspflichtigen sind, zu zahlenden Beiträge festlegen.

Die Bestimmung der Anteile der Beitragspflichtigen darf sich also ausschließlich an den Vorteilen orientieren, die den Eigentümern der erschlossenen Grundstücke durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme der ausgebauten Anlage geboten werden.

Das Vorteilsprinzip setzt nach den vorliegenden gerichtlichen Entscheidungen für die Bestimmung von Gemeinde- bzw. Anliegeranteil einen verbindlichen Rahmen fest; es gibt insoweit nicht nur eine Obergrenze, sondern auch eine Untergrenze. Allerdings enthalten die Entscheidungen keine generellen Werte für die Grenzen. Es kommt vielmehr immer auf den Einzelfall an. Allerdings ist für finanz- oder sozialpolitische Erwägungen kein Raum.

Die Berücksichtigung von Erwägungen, wie etwa das Bestreben einer finanziellen Entlastung der Grundeigentümer zu Lasten des kommunalen Haushalts ist ausgeschlossen (OVG Weimar, B. v. 23.2.2010). Fließen sie gleichwohl in den Abwägungsvorgang ein, „ist die Festlegung der“ betreffenden Gemeinde- bzw. Anliegeranteile „rechtswidrig“ (OVG Münster, B. v. 1.3.2011).

3. Entwicklung der Anliegeranteile in Lippstadt

In § 5 Abs. 3 der Straßenbaubeitragssatzung sind die Anliegeranteile differenziert nach Straßenart und Teileinrichtung festgelegt.

Seit Bestehen der aktuellen Straßenbaubeitragssatzung vom 15.02.2000 sind die Anliegeranteile jeweils mit der 1. Änderungssatzung vom 05.08.2004 und der 3. Änderungssatzung vom 28.11.2012 geändert, d.h. erhöht worden. Die 2. Satzungsänderung bezog sich auf andere Inhalte.

Im Zuge der Vorbereitung der 3. Satzungsänderung wurden von der Verwaltung zuletzt im Jahre 2012 eine Vorteilsabwägung unter Berücksichtigung der örtlichen Situation vorgenommen und die bis dahin geltenden Anliegeranteile überprüft. An dieser Vorteilsabwägung wird unter Berücksichtigung der beitragsrechtlichen Voraussetzungen auch heute noch festgehalten.

Die genaue Entwicklung der Anliegeranteile in Lippstadt seit 2000 kann der Anlage 2 entnommen werden. Sie entsprechen dem Rahmen, den die Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes NRW empfiehlt. Während 2000 die Anteile noch an der untersten Grenze des Rahmens der Mustersatzung des StGB lagen, übersteigen sie heute leicht den Mittelwert. Sie liegen aber immer noch unter den Höchstwerten, die die Mustersatzung vorschlägt.

Eine wiederkehrende Prüfung der Anliegeranteile ist grundsätzlich nicht ausgeschlossen. Es mag durchaus Argumente dafür geben, den heute in der Satzung festgesetzten Vorteil der Allgemeinheit höher zu bewerten als den der Anlieger. Die Festsetzung des Stadtanteils ist kein exakter Berechnungsvorgang sondern in den gesetzlichen Grenzen eine ortsgesetzgeberische Ermessens- und Gestaltungsentscheidung. Sie bedarf keiner vorherigen Inanspruchnahme eines Sachverständigen. Die Rechtsprechung geht davon aus, dass der Gemeinderat mit den örtlichen Verhältnissen, insbesondere der Bedeutung der Gemeindestraßen im Gefüge der innerörtlichen Verkehrswege vertraut ist und soweit die maßgebenden Umstände hinreichend zuverlässig einschätzen kann.

Innerhalb der Ober- und Untergrenze muss der Gemeinde ein gewisser „Einschätzungsspielraum“ (OVG Münster, u.a. U. v. 7.12.1976) zugebilligt werden, da eine sichere Prognose über das Verhältnis der wahrscheinlichen Inanspruchnahme der ausgebauten Anlage durch die Allgemeinheit einerseits und die Eigentümer andererseits nicht möglich ist (u.a. OVG Lüneburg, U. v. 12.6.1990). Dieser Spielraum schließt „aus der Natur der Sache heraus eine ca. +/- 5% umfassende Bandbreite“ ein (OVG Koblenz, U. v. 16.01.2007).

4. Vergleiche

Auch der **Vergleich** mit anderen/**benachbarten Kommunen** (Anlage 3) zeigt, dass Lippstadt mit den aktuell geltenden Anliegeranteilen im Mittelfeld liegt.

Eine (moderate) **Senkung** (angenommen) aller **Anliegeranteile** z.B. **um 5 Prozentpunkte**, würde dazu führen, dass die Anliegeranteile fast ausschließlich unter bzw. exakt in Höhe des Mittelwertes der empfohlenen Spanne der Mustersatzung liegen. Allerdings ist dann bei den für die Jahre 2018 bis 2022 kalkulierten Straßenbaubeiträgen mit **Mindereinnahmen** von über **400.000 €** zu rechnen.

Wie sich eine Änderung auf die verschiedenen Straßenbaumaßnahmen auswirkt, lässt sich der Anlage 4 entnehmen.

5. Überörtliche Prüfung 2016

Die Gemeindeprüfungsanstalt NRW (GPA) hat im Rahmen der überörtlichen Prüfung für das Jahr 2016 empfohlen, u.a. die Anliegeranteile der Beitragspflichtigen zu erhöhen. Sie begründet die Empfehlung mit einer künftigen Verbesserung der Haushaltssituation (s. Anlagen 5+6).

6. Empfehlung der Verwaltung

Die Notwendigkeit für eine Änderung der Straßenbaubeitragssatzung ist aus Sicht der Verwaltung nicht gegeben. Die nach mehrfacher Abwägung der Vorteile von Anliegern und Stadt ermittelten Anliegeranteile liegen innerhalb der vom StGB erarbeiteten Spanne der Mustersatzung. Die Verwaltung schlägt daher vor, die bestehende Straßenbaubeitragssatzung vom 15.02.2000 in der Fassung der 3. Änderung vom 28.11.2012 beizubehalten.

Sollte der Rat zu einer anderen Einschätzung kommen und z.B. bei einzelnen Straßenarten oder auch bei allen die Vorteile der Allgemeinheit höher als bisher festgesetzt bewerten, müsste eine 4. Änderungssatzung zur Straßenbaubeitragssatzung beschlossen werden. Der Entwurf einer solchen Satzung ist der Vorlage beigelegt.

Ein wichtiger Punkt wird der Zeitpunkt des Inkrafttretens sein. Aus Sicht der Verwaltung ist eine Rückwirkung zumindest dann möglich, wenn sich für die Anlieger daraus Vorteile ergeben. Allerdings wird es, egal bei welchem Umfang der Rückwirkung, zu einer erheblichen Ungleichbehandlung gegenüber den Anliegern kommen, für die bereits in den letzten Monaten die Beitragspflicht entstanden ist.