

Stadt Dannenberg (Elbe)

Beschlussvorlage (öffentlich) (22/0443/2018)	
Datum:	Dannenberg (Elbe), 29.10.2018
Sachbearbeitung:	Herr Maatsch , FD Steuern und Abgaben

Beratungsfolge	Termin	Behandlung	TOP
Umwelt- und Bauausschuss des Rates der Stadt Dannenberg (Elbe)	11.12.2018	Vorberatung	
Verwaltungsausschuss der Stadt Dannenberg (Elbe)	13.12.2018	Vorberatung	
Rat der Stadt Dannenberg (Elbe)	20.12.2018	Entscheidung	

Künftige Refinanzierung von Straßenausbaukosten

Beschlussvorschlag:

Die anteilige Finanzierung von Straßenausbaukosten durch einmalige Straßenausbaubeiträge wird beibehalten.

Sachverhalt:

- a) Erschließungsbeiträge
Die Erhebung von Erschließungsbeiträgen ist durch § 127 Abs. 1 Baugesetzbuch zwingend vorgeschrieben. Ein Verzicht auf die Erhebung von Erschließungsbeiträgen ist nicht möglich, weil sie eine sogenannte Pflichtabgabe darstellen.
- b) Straßenausbaubeiträge
Es besteht nach niedersächsischem Landesrecht keine Erhebungspflicht. Die Entscheidung, ob Beitragssatzungen erlassen werden, sowohl über einmalige als auch wiederkehrende Beiträge, liegt optional im Ermessen der Gemeinden.

Zurzeit findet eine Diskussion statt über die Möglichkeiten der Refinanzierung der Straßenausbaukosten für gemeindliche Straßen. U.a. zahlreiche Bürgerinitiativen fordern die Abschaffung der einmaligen Straßenausbaubeiträge und die ersatzweise Finanzierung aus allgemeinen Haushaltsmitteln, insbesondere dem Steueraufkommen.

Zur Information über das Für und Wider der einzelnen Finanzierungsmöglichkeiten hat die Samtgemeinde am 20.8.2018 eine Informationsveranstaltung zu diesem Thema für die kommunalen Entscheidungsträger sämtlicher Mitgliedsgemeinden organisiert. Aus dem Vortrag des Referenten Dr. v. Waldthausen über die wesentlichen Finanzierungsoptionen a) einmalige Beiträge, b) wiederkehrende Beiträge, c) Steuerfinanzierung, konnten wertvolle Informationen und Erkenntnisse gewonnen werden. Die Präsentationsunterlagen des Vortrags sind allen Ratsmitgliedern zur Verfügung gestellt worden.

Aus Sicht der Verwaltung ist die Beibehaltung der einmaligen Beiträge aus sachlichen und finanziellen Gründen zu präferieren.

Durch die Beitragserhebung werden gerade die Grundstückseigentümer belastet, deren Grundstücke –wegen ihrer räumlichen Nähe zur ausgebauten Straße- in besonderer Weise von der Inanspruchnahmefähigkeit dieser Verkehrsanlage abhängig sind und davon profitieren. Diesen Eigentümern –und nur ihnen- gewährt die Rechtsordnung in Gestalt der einschlägigen Straßengesetze einen sog. Anliegergebrauch an dieser Straße, zur angemessenen Nutzung des Grundeigentums oder zur Ausübung bzw. Fortführung eines Gewerbebetriebs. Dadurch ist ein spezifisches Verhältnis zwischen den Grundeigentümern und ‚ihrer‘ Straße begründet, das sie aus dem Kreis der Allgemeinheit hervorhebt. Dies rechtfertigt es, gerade sie an den Kosten für den Ausbau ‚ihrer‘ Straße zu beteiligen.

Das System der Finanzierung von Straßenbaukosten basiert auf den jeweiligen Nutzungsgegebenheiten. Insofern werden Kreis-, Landes- und Bundesstraßen ausschließlich ohne Anliegerbeteiligung finanziert, weil hier eine über den Allgemeingebrauch hinausgehende Nutzung

durch Anlieger regelmäßig nicht stattfindet. Im Unterschied dazu besteht eine solche eindeutige Nutzungssituation bei Gemeindestraßen nicht, bei ihnen ist ein mehr oder minder gewichtiger Anliegergebrauch feststellbar und auch gesetzlich verankert (sh. oben). Diese Situation hat den Gesetzgeber schon seit Ende des 19. Jahrhunderts (Preuss. KAG v. 1893) dazu veranlasst, die Finanzierung der gemeindlichen Straßenbaukosten verursachergerecht zu regeln und nicht ausschließlich aus allgemeinen Haushaltsmitteln. Das vielfach von Kritikern benutzte Argument der Solidargemeinschaft ist sachlich unbegründet und widerspricht den gesetzlichen Wertungen. Der Straßenausbaubeitrag ist lediglich eine Kostenbeteiligung, da den Anliegern nur ein vorteilsbezogener (anteiliger) Beitrag je nach Nutzungsgrad abverlangt wird. Den Nutzungsanteil des Allgemeinverkehrs trägt die Gemeinde über ihren Kostenanteil.

Der Kritikpunkt, dass teilweise hohe Einzelbelastungen für Anlieger anfallen, resultiert aus individuellen Gegebenheiten. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Umlageverteilung sich an nachvollziehbaren Kriterien zu orientieren hat und hohen Umlageanteilen regelmäßig auch entsprechende Immobilienwerte gegenüberstehen. Um hier die Härten aus hohen Einmalzahlungen abzumildern, sind Gesetzesinitiativen zur ratenweisen, zinslosen Abgeltung zu beobachten. Auch für Niedersachsen sind derartige Überlegungen zzt. in der Diskussion. Sh. hierzu in der Anlage NST-Info-Beitrag Nr. 2.59 / 2018.

Durch eine Novelle des NKAG (§ 6b) wurde in Niedersachsen ab 1.4.2017 die Möglichkeit zur Erhebung wiederkehrender Beiträge eingeführt. Der Landesgesetzgeber verspricht sich durch die Einführung größerer Abrechnungsgebiete eine breiter gefächerte Lastenverteilung und dadurch sinkende Umlageanteile. Dies wird auch erreicht, allerdings auf Kosten des unmittelbaren Bezugs zur Straßenbaumaßnahme. Hierdurch geht das unmittelbare Gegenleistungsprinzip für eine besondere gemeindliche Leistung (Gebrauchsvorteil) und damit die Abgabengerechtigkeit weitgehend verloren. Mit der erheblichen Ausweitung des Umlagegebietes steigt analog die Zahl der potenziellen Einwander.

Problematisch sind außerdem die hohen rechtlichen Anforderungen an die Abgrenzung der Abrechnungsgebiete, der hohe jährliche Verwaltungsaufwand bezüglich aktueller Grundstücksdaten, jährlicher Beitragskalkulation und jährlichem Bescheidversand. Hinzu kommt, dass der wiederk. Beitrag bei Mietobjekten über die Nebenkosten auf die Mieter abwälzbar ist und somit zu einer Belastungsungleichheit auf der Eigentümerseite führt.

Beachtenswert ist auch, dass durch regelmäßig zu erbringende Zahlungen wahrscheinlich ein Anspruchsdenken der Anlieger auf Maßnahmen an der jeweils ‚eigenen‘ Straße entstehen könnte.

=> Zur Info: Eine Gesetzesinitiative der FDP-Fraktion im Nds. LT vom 16.1.2018 zur Abschaffung der §§ 6 und 6b NKAG (einmalige und wiederk. Beiträge) wurde zur Beratung an den Ausschuss für Inneres und Sport verwiesen. Nach erfolgter Anhörung der Verbände hat der Ausschuss am 27.9.2018 beschlossen, das weitere Verfahren im November 2018 festzulegen. Seitens der kommunalen Spitzenverbände wird das Aufhebungsverlangen abgelehnt. Es ist fraglich, ob der FDP-Antrag eine Mehrheit findet, da die Koalitionsfraktionen betonen, Gesetzesänderungen nur mit Einverständnis der Spitzenverbände umzusetzen.

Im Falle der völligen Abschaffung von Straßenausbaubeiträgen und Übergang zur Finanzierung aus allgemeinen Haushaltsmitteln u.a. Steuern, findet eine völlige Abkehr von der Belastungsgerechtigkeit statt. Belastet würden weitgehend Anlieger, die nicht Nutznießer von Straßenbaumaßnahmen sind.

Das Finanzierungsinstrument „Straßenausbaubeitrag“ wird getragen durch die Grundsätze der Abgabengerechtigkeit und Steuersubsidarität. Die Beitragshöhe ist abhängig von den durch die (Möglichkeit der) Inanspruchnahme der Verkehrsanlage vermittelten Gebrauchsvorteilen. Eine Finanzierung beispielsweise durch Anhebung der Grundsteuer ist deswegen prinzipiell abzulehnen. Die Grundsteuer steht in keinem sachlichen Zusammenhang mit dem Ausbau einer bestimmten Verkehrsanlage und dem Ausmaß ihrer Inanspruchnahme. Im Stil einer ‚Rasenmähermethode‘ behandelt sie vielmehr insoweit alle Grundstücke gleich, ohne bestimmte Ausbauverhältnisse einer Verkehrsanlage oder deren grundstücksbezogene Inanspruchnahme zu berücksichtigen. Außerdem fließen solche Steuer(mehr)einnahmen in den allgemeinen Haushalt; sie sind –anders als Straßenausbaubeiträge- nicht zweckgebunden und kommen damit nicht zwingend direkt dem Straßenausbau zugute.

Auf die Erhebung einmaliger Beiträge kann nach Ansicht der Verwaltung aus Gründen der Abgabengerechtigkeit und gesicherter Finanzierbarkeit straßenbaulicher Investitionen nicht verzichtet werden. Außerdem ist zu erwarten, dass der Landesgesetzgeber in absehbarer Zeit die Härtefallregeln bezüglich der einmaligen Straßenausbaubeiträge nach hessischem Vorbild anpasst und die Möglichkeit langfristiger Ratenzahlungen einführt.

Finanzielle Auswirkungen bei Beschlussfassung:

- Sicherstellung der Finanzierbarkeit notwendiger Straßenbaumaßnahmen

Anlagen:

- Anlage 1: NST-Info-Beitrag Nr. 2.59 / 2018
- Anlage 2: AG der komm. Spitzenverbände v. 5.6.2018