

7. Forum Recht der kommunalen Wirtschaft

**Keine Pflicht zur Erhebung von
Straßenausbaubeiträgen:
Was tun mit der neuen „Freiheit“ ?**

Reimer Steenbock

Verbandsdirektor a.D., GeKom, Reinbek

26. Juni 2018 in Kiel

Ausgangslage

- Steigende Belastungen bei einmaligen Beiträgen durch steigende Baukosten
Grenze der Tragbarkeit erreicht?
- Diskussionen in der Landes- und Kommunalpolitik
Beiträge oder Grundsteuer?
- Abgeltung der Vorteile/Gebrauchswertsteigerung von Grundstücken
zweckgebundene Finanzbeteiligung
- Ständig steigende Zahl der Verkehrsmittel
Intensivere Nutzung der Grundstücke
- Höherer Straßenbaustandard
Mehr, größere und schwerere Fahrzeuge
- Steigender Erneuerungsbedarf
Vernachlässigter Straßenbau
- Steigende Anforderungen an Straßengestaltung
Verkehrsberuhigung
- Funktionalitäten werden vielfältiger
Schulwegsicherung, Fremdenverkehr

Änderung der Rechtslage

- Vor Landtagswahl 13.04.2012: Änderung KAG; Aufhebung der Beitragserhebungspflicht und Einführung wiederkehrender Beiträge
- Nach Landtagswahl 22.12.2012: Wiedereinführung der Beitragserhebungspflicht
- Beschluss BVerfG vom 25.06.2014 – 1 BvR 668/10; Anstelle einmaliger sind auch wiederkehrende Beiträge für Straßen verfassungsgemäß
- Nach Landtagswahl 26.01.2018: Änderung KAG; Aufhebung der Beitragserhebungspflicht
- Beschluss BVerfG vom 10.04.2018 - 1 BvL 11/14 und andere; Einheitswerte sind Verfassungswidrig; Grundsteuererhöhung bis mindestens 2024 ungeeignet

„Freiheiten (1)“

- Seit dem 26.01.2018 müssen für „neue“ Maßnahmen keine Beiträge mehr erhoben werden,
Probleme:
 - Rückzahlung erhobener Vorauszahlungen
 - Aufhebung von Stundungen
 - Rückzahlung vertraglich vereinbarter, gezahlter Ablösungen
 - Verrentungen prüfen

- Für Altmaßnahmen (= entstandene Beitragsansprüche) bleibt es bei den bisherigen Regelungen; ersatzlose Aufhebung der Satzung nicht empfehlenswert
 - Rechtsbehelfsverfahren
 - Ablösungen bleiben bestehen
 - Verrentungen bleiben bestehen
 - Eigentümerwechsel = Verrentung entfällt

„Freiheiten (2)“

- Einmalige Beiträge beibehalten
- Gemeindeanteile erhöhen
- Fälligkeitsregelungen intensiver nutzen (Verrentung bis 20 Jahre)
- Wiederkehrende Beiträge anstelle einmaliger Beiträge einführen
- Kredite aufnehmen
- Bisherige Steuereinnahmen oder Schlüsselzuweisungen einsetzen
- Neue Steuern einführen
- Grundsteuer erhöhen

- Warten auf: Ausgleich durch das Land im Rahmen des neuen Finanzausgleichs

Bedarfsermittlung

- Grundlage einer realistischen Diskussion ist eine **Bedarfsermittlung für 5, besser für 10 Jahre** und daraus abgeleitete Vergleichsberechnungen.
- Freie kommunalpolitische Entscheidung, die aber langfristig angelegt sein sollte und die nicht von Maßnahme zu Maßnahme oder von Jahr zu Jahr geändert werden kann/sollte.
- Der ermittelte Bedarf muss für den gesamten Zeitraum in einem vergleichbaren System finanzierbar und von der Verwaltung personell und technisch umsetzbar sein.
- Ergebnis für die Musterstadt (rund 30.000 Einwohner):
Von 2018 bis 2024 bestehender, jährlicher, durchschnittlicher und realistisch umsetzbarer Investitionsbedarf

pro Jahr = 1.000.000 Euro

Beitragsanteil nach bisheriger Satzung = rund 500.000 Euro/a

Alternative 1: Erhöhung der Grundsteuer

- Einfache Handhabung, kaum zusätzlicher Verwaltungsaufwand
- Ertragsbezogene Steuer ohne Zweckbindung
- Verlagerung der Straßenbaubelastungen auf die Mieter (Beiträge dürfen nicht als Nebenkosten umgelegt werden)
- Freistellung aller öffentlich und quasi öffentlich genutzten Grundstücke mit besonders hohem Verkehrsaufkommen von Straßenbaulasten (Verwaltungsgebäude, Schulen, Sportplätze, Friedhöfe, Kirchen, Krankenhäuser, Alten- und Pflegeheimen, Kindergärten usw.); Mehrbelastung der Wohn- und Gewerbegrundstücke
- Erhöhung der Umlagebelastungen, insbesondere der Kreisumlagen, für alle anderen Gemeinden, auch derjenigen, die weiterhin Beiträge erheben
**500.000 Euro/a GrSt mehr bei der Musterstadt
erhöhen die Kreisumlagen aller anderen Gemeinden und Städte
automatisch um 180.000 Euro/a**
- Einheitswerte sind verfassungswidrig, Urteil BVerfG 10.04.2018 – 1 BvL 11/14 und andere -, Neuregelung bis 31.12.2019 erforderlich/in Aussicht, Anwendung der alten Werte bis längstens bis 31.12.2024 zugelassen, danach unverändertes Aufkommen?

Alternative 1: Grundsteuererhöhung

Auswirkungen Musterstadt

- Notwendige Grundsteuererhöhung pro Jahr: 500.000 €
- Notwendige Erhöhung Hebesätze:
 - GrSt A um 42 Punkte auf 462 %
 - GrSt B um 44 Punkte auf 484 %
- Zahl der Grundstücke in Musterstadt: rd. 4.000
 - durchschn. GrStErhöhung: 125 € pro GrSt und Jahr
- Beispiele:
 - Landwirtsch. 1.954 m² 1954 = 42 €/a
 - Landwirtsch. 3.269 m² 1995 = 163 €/a
 - Einfam.haus 269 m² 1973 = 27 €/a
 - Einfam.haus 1.048 m² 2001 = 111 €/a
 - ET.wohnung 1980 = 30 €/a
 - ET.wohnung 2013 = 92 €/a

Alternative 2:

Einmalige Beiträge

- **Bei einmaligen Beiträgen bilden die Grundstücke an der einzelnen Straße oder am Abschnitt der Straße als öffentliche Einrichtung ohne Rücksicht auf Straßennamen und Hausnummern das Abrechnungsgebiet.**
- Nur ein Teil der tatsächlichen (nachweisbaren und hinterher nachgewiesenen) Investitionsaufwendungen darf umgelegt werden. Gemeindeanteil/Stadtanteil kann erhöht werden.
- Der Gemeindeanteil/Stadtanteil ist unterschiedlich nach der Verkehrsfunktion der einzelnen Straße.
- Fälligkeitsstaffelungen durch rechtzeitige, vorherige, auf mehrere Jahre verteilte Erhebung von Vorausleistungen oder Verrentungen oder Stundungen.

Alternative 2: Einmalige Beiträge

Auswirkungen Musterstadt

- Beispiele durchschnittlicher Beitragsbelastungen:
 - **Eiderstrasse**
420.000 € auf 50 Grundstücke = **durchschn. 8.400 €**
 - **Elbestrasse**
411.000 € auf 81 Grundstücke = **durchschn. 5.074 €**

- **Auswirkungen einer Verrentung**
10 Jahre, 3,5 % über Basiszins (= 2,62 %)
 - **Eiderstrasse**
79,50 Euro im Monat für 120 Monate
 - **Elbestrasse**
48,10 Euro im Monat für 120 Monate

Alternative 3:

Wiederkehrende Beiträge

- Eine neue Möglichkeit sind „wiederkehrende Beiträge“, unverändert aufwandsbezogen, Abrechnung grundsätzlich jährlich (§ 8a KAG).
- **Bei wiederkehrenden Beiträgen muss die Stadt/Gemeinde Abrechnungsgebiete unter Berücksichtigung der bestehenden/geplanten Verkehrskonzepte bilden.**
- Konsequenzen: Wesentlich mehr Grundstückseigentümer tragen zur Finanzierung bei, weil die Investitionskosten auf eine wesentlich größere Beitragsfläche verteilt werden.
- Unterschiedliche Systeme in den einzelnen Gemeinde-/Stadtteilen; Wiederkehrende Beiträge und einmalige Beiträge nebeneinander sind zulässig (notwendig).

Alternative 3: Wiederkehrende Beiträge

Auswirkungen Musterstadt

- Abrechnungsgebiet 1 (Musterstadt Süd)
 - Rund 2.800 Grundstücke
- Abrechnungsgebiet 2 (Musterstadt Nord)
 - Rund 700 Grundstücke
- Ein Jahresbetrag von 500.000 € führt
 - im Abrechnungsgebiet 1 zu durchschn. 179 €
 - im Abrechnungsgebiet 2 zu durchschn. 714 €
- Wenn von 2018 bis 2024 fünf Baumaßnahmen im Abrechnungsgebiet 1 und zwei im Abrechnungsgebiet 2 stattfinden, ergeben sich Durchschnittsbelastungen in den 7 Jahren von
 - Abrechnungsgebiet 1: rund 127 € pro Jahr
 - Abrechnungsgebiet 2: rund 204 € pro Jahr

„Wiederkehrende“ Belastungen?

- Grundsteuererhöhung führt für alle Steuerpflichtigen in Musterstadt zu jährlich wiederkehrenden, gleichmäßigen Belastungen.
- Jährliche Baumaßnahmen führen zu „wiederkehrenden“ Beiträgen. Vergleichbar teure Baumaßnahmen in jedem Jahr führen zu vergleichbaren wiederkehrenden Beiträgen.
 - Das Gesetz lässt bei wiederkehrenden Beiträgen gleiche Belastungen für jeweils 5 Jahre zu (Investitionsprogramm mit hinterher nachweisbaren und abzurechnenden Aufwendungen notwendig, Konzepte und Prioritätenlisten sind sinnvoll); aber: wiederkehrende Beiträge sind keine (Bau-)sparraten.
- Einmalige Beiträge kehren erst beim nächsten Ausbautatbestand (z.B. erneute Erneuerung nach 30 Jahren) wieder.
 - Verrentungen führen zu jährlich wiederkehrenden, gleichmäßigen Belastungen

Übergangsregelungen; Verschonungsregelungen

➤ **Bisher einmalige Beiträge - zukünftig Grundsteuer:**

Keine Übergangsregelung: Auch wenn Grundstückseigentümer einmalige Beiträge gezahlt haben, müssen sie die erhöhte Grundsteuer bezahlen.

➤ **Bisher einmalige Beiträge – zukünftig wiederkehrende Beiträge:**

Eine sog. Verschonungsregelung ist zwingend erforderlich. Für Grundstückseigentümer, die Beiträge (auch Erschließungsbeiträge) oder Ähnliches gezahlt haben, ist eine Frist (z.B. bis 20/25 Jahre) festzulegen, bis zu der sie von der Zahlung wiederkehrender Beiträge „verschont“ bleiben. Finanzierung durch Umlage auf alle anderen Grundstückseigentümer möglich (besser: Übernahme durch Stadt)

➤ **Bisher einmalige Beiträge – zukünftig einmalige Beiträge:**

Diejenigen, die Beiträge gezahlt haben, bleiben bis zur nächsten Baumaßnahme in ihrer Strasse verschont.

Wer muss bezahlen?

➤ **Einmaliger Beitrag:**

- Alle Grundstücke mit Zugangs- und/oder Zufahrtsmöglichkeiten an der Straße = ca. 50 bis 100 Grundstücke
- Eckgrundstücke sind mehrfach beitragspflichtig (evtl. mit Vergünstigung)

➤ **Wiederkehrender Beitrag:**

- Alle Grundstücke mit Zugangs- oder Zufahrtsmöglichkeiten zu einer der Straßen im Abrechnungsgebiet/in der Abrechnungseinheit = in der Kernstadt mehrere tausend Grundstücke, in den Ortsteilen mehrere Hundert
- Eckgrundstücksregelung fast bedeutungslos

➤ **Grundsteuer:**

- Alle Steuerpflichtigen im Stadtgebiet (ohne Grundsteuerbefreiungen) = rund 4.000
- Eckgrundstücke nur einmal steuerpflichtig

Verteilungsmaßstab

➤ Einzelabrechnung:

- Beitragsmaßstab: Nutzungsmöglichkeiten nach baurechtlichen Kriterien: Grundstücksfläche, Vollgeschoßzahl, gewerbliche/ähnliche Nutzung

➤ Wiederkehrender Beitrag:

- Beitragsmaßstab: Nutzungsmöglichkeiten nach baurechtlichen Kriterien: Grundstücksfläche, Vollgeschoßzahl, gewerbliche/ähnliche Nutzung

➤ Grundsteuer:

- Besteuerungsmaßstab: Ertragsfähigkeit, Grundstücks- und Gebäudewert

- Einheitswerte sind verfassungswidrig; Übergangszeit bis Ende 2024

Folgen und Konsequenzen

- Grundstücke, die nur an Bundes-, Landes- oder Kreisstraßen außerhalb der Ortsdurchfahrten liegen, sind bei einmaligen und wiederkehrenden Beiträgen beitragsfrei, bei der Grundsteuer an den Straßenbaukosten beteiligt.
- Über- und Unterdeckungen sind bei einmaligen und wiederkehrenden Beiträgen offenzulegen und auszugleichen
- Bei der Grundsteuer keine Nachweis-, Offenlegungs- und Auskunftspflichten

Risiko Rechtsprechung

➤ **Einmalige Beiträge:**

- langjährig erprobte Rechtsmaterie
- umfangreiche Verwaltungsrechtsprechung
- anfällig für Verwaltungsgerichtsverfahren

➤ **Wiederkehrende Beiträge:**

- erprobte Rechtsmaterie in Rheinland-Pfalz (seit 30 Jahren)
- gegen jahrelange Widerstände vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich für **verfassungsgemäß** erklärt
(BVerfG 25.06.2014 – 1 BvR 668/10 und 1 BvR 2104/10)

➤ **Grundsteuer:**

- langjährig erprobte Rechtsmaterie
- Einheitswerte **verfassungswidrig**
(BVerfG 10.04.2018 – 1 BvL 11/14 und andere)
- **Grundsteuer mindestens bis 2025 nicht als Finanzierungsalternative verwendbar, nach 2025: Aufkommensneutralität wird diskutiert**

Verwaltungsaufwand

- Die Erfassung der Daten für wiederkehrende Beiträge kostet Zeit und Geld.
 - Ersterfassung: Eine Grundstücksdatenbank für alle Grundstücken in der Stadt (rund 4.000) ist erforderlich.
 - Datenverarbeitungsmöglichkeiten müssen optimal genutzt werden.
 - Synergieeffekte durch Verwendung für Niederschlagswassergebühren, Straßenreinigung usw.
 - Fortführung vergleichbar Gebühren. Geschätzt ca. 5 % Veränderungen pro Jahr (Musterstadt: ca. 200 Änderungen/a)
 - Jährliche Veranlagungskosten: wie Grundsteuer
- Für die neue Einheitsbewertung für die Grundsteuer müssen alle Grundstücke in der Stadt (rund 4.000) neu bewertet und die Bewertungskriterien neu erfasst werden.
- Eine gleichzeitige, verbundene Erfassung ist dringend anzustreben.

Entscheidungskriterien

- Emotionale Verbindung der Grundstückseigentümer zu „ihrer“ Straße erhalten
- Gebrauchswertsteigerung der Grundstücke
- „Gerechte“ Verteilung, nur Straße vor der Haustür?
- Beitragsbelastungen ertragbar gestalten.
- Mieterhöhungen vermeiden.
- Mehr Straßenbauinvestitionen; Kontinuität im Straßenbau durch Investitionsprogramme
- Widerstand gegen Straßenbaumaßnahmen mindern; größere Akzeptanz
- Mittel- und langfristiges Denken und Entscheiden fördern.
- Vorgaben zur Stadtbildgestaltung besser umsetzen.

Danke für Ihre Aufmerksamkeit.

Verbandsdirektor a.D. Reimer Steenbock
c/o GeKom GmbH
Bahnhofstraße 11c
21465 Reinbek
Tel.: 040 / 790 909 61
Email: reimer.steenbock@gekomgmbh.de
Internet: www.gekomgmbh.de