

Vorlage zum Bauausschuß 17.03.2003 und Stadtrat 26.03.2003

Straßenausbaubeiträge nach KAG;

Neuerlass der Satzung

Anlagen: -die neugefasste Straßenausbaubeitragssatzung;
-die Änderungssatzung zur Sondersatzung für die Erhebung eines Straßenausbaubeitrages;

1) Grundsätzliches

Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat mit Urteil vom 10.7.2002 die Nichtigkeit der Mustersatzung des Innenministeriums festgestellt. Die Straßenausbaubeitragssatzung (SABS) der Stadt Fürth war bislang an die Mustersatzung angelehnt, so dass sie ebenfalls nichtig ist.

Der VGH hat in seinem Leitsatz formuliert: „Eine Straßenausbaubeitragssatzung, die alle Grundstücke in die Beitragspflicht einbezieht, die im Sinne des § 131 Abs. 1 BauGB erschlossen werden, hält sich nicht innerhalb der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage, nämlich dem KAG.“

Bei einer Beitragserhebung nach dem KAG wird hinsichtlich der Straßennutzung von einem Sondervorteil des Grundstückseigentümers gegenüber dem sonstigen Straßennutzer ausgegangen. Entscheidend hierbei ist, dass sich der Ausbau einer Ortsstraße auf das anliegende Grundstück positiv auswirken kann. Dies bedeutet grundsätzlich, dass jede sinnvolle und zulässige Nutzung (und nicht nur eine bauliche Nutzung) eine qualifizierte Inanspruchnahmemöglichkeit darstellt.

Demgegenüber wird im Erschließungsbeitragsrecht der Vorteil aus der Möglichkeit der Inanspruchnahme abgegolten, der dem Grundstück eine bauliche Nutzung nach BauGB vermittelt.

Dieser grundlegende Unterschied macht einen vollkommenen Neuerlass der Straßenausbaubeitragssatzung der Stadt Fürth auf der Basis des „Vorteilsgedankens“ notwendig. Die bisherigen Satzungsregelungen der Straßenausbaubeitragssatzung sollen weitgehend beibehalten werden. Verweise auf das BauGB sind zu streichen, Begriffe wie „erschlossen“, „Erschließungsanlagen“ etc. sind soweit wie möglich zu vermeiden bzw. durch den Begriff „Vorteil“ oder „bevorteilt“ etc. zu ersetzen. Insbesondere ist in § 2 Abs. 1 der Verweis auf § 131 Abs. 1 BauGB zu entfernen. Es wird vielmehr folgende Formulierung vorgeschlagen:

§ 2 Beitragstatbestand

Der Beitrag wird für bebaute, bebaubare, gewerblich genutzte, gewerblich nutzbare oder sonstig nutzbare Grundstücke erhoben, die aus der Möglichkeit der Inanspruchnahme der in § 1 Abs. 1 genannten öffentlichen Einrichtungen einen besonderen Vorteil ziehen können (beitragspflichtige Grundstücke).

Ferner muß gem. o.g. VGH-Urteil §3 Abs. 2 ersatzlos gestrichen werden.

§ 3 Entstehen der Beitragsschuld

~~(2) Darf das Grundstück erst nach dem in Absatz 1 genannten Zeitpunkt bebaut oder gewerblich genutzt werden, so entsteht die Beitragsschuld erst mit dem Eintritt der baulichen oder gewerblichen Nutzbarkeit.~~

2) Außenbereichsgrundstücke (insb. gärtnerische, land- und forstwirtschaftliche Grundstücke)

Durch die oben erwähnten Grundsätze erhalten nunmehr auch nicht bebaubare Grundstücke im Außenbereich einen besonderen Vorteil. Zwar vermittelt die ausgebaute Straße diesen Grundstücken kein Baurecht, aber es besteht gleichwohl eine Nutzungsmöglichkeit.

Problematisch jedoch ist die Verteilung des Kostenaufwandes. Die Außenbereichsgrundstücke sind meist Acker-, Wiesen-, oder Waldflächen und somit erheblich größer und vom Eigentümer wesentlich weniger genutzt, als ein bebautes Grundstück. Um diesen Umstand gerecht zu werden, wurde vom Bayerischen Gemeindetag und von Prof. Driehaus eine Vergleichsberechnung empfohlen, die die Nutzung eines Wohngrundstückes mit landwirtschaftlichen Grundstücken vergleicht (Anlage 1). Hierbei wird der Gemeinde eingeräumt, die Nutzung der verschiedenen Grundstücke grob zu pauschalisieren und zu typisieren. Eine genaue Ermittlung der Nutzung für jeden Einzelfall ist weder möglich noch notwendig.

Durch die Berechnung in Anlage 1 wurde ermittelt, dass gärtnerische, land- und forstwirtschaftliche Außenbereichsgrundstücke mit **2% der Grundstücksfläche** in die Beitragsverteilung einzubeziehen sind.

Bebaute Außenbereichsgrundstücke sind dagegen wie Innenbereichsgrundstücke zu behandeln.

Nach § 7 Abs. 7 ist deshalb folgender neuer Abs. 8 einzufügen:

§ 7

- (8) *Grundstücke im Außenbereich, die nicht baulich oder gewerblich, sondern nur gärtnerisch, land- oder forstwirtschaftlich genutzt werden dürfen, werden mit 2 v. H. der Grundstücksfläche in die Verteilung einbezogen.*

3) vorteilsgerechte Veranlagung von Sondergrundstücken (Kleingärten, Friedhöfe, Sportplätze, Freibäder, etc.)

Zur Vorbereitung des Satzungsneuerlasses fand ein Treffen der mittelfränkischen kreisfreien Städte und der Regierung von Mittelfranken statt, wobei eine Gegenüberstellung einzelner Satzungsregelungen der Städte erfolgte (Anlage 2). Auffallend ist, dass die Stadt Fürth erschließungsrelevant genutzte Sondergrundstücke (Sportplätze, Freibäder, Festplätze, Friedhöfe, Kleingartenanlagen etc.) mit einem sehr hohen Verteilungsmaß in die Berechnung einbezieht, obwohl diese einen nur relativ geringen Quell- und Zielverkehr auslösen. Die Stadt Fürth berechnete solche Grundstücke bisher mit der gesamten Grundfläche und einer Geschoßfläche von einem Drittel der Grundfläche, wohin gegen Nürnberg und Erlangen lediglich 30 v.H. nur der Grundstücksfläche (ohne Geschoßfläche) berechnen.

Die bisherige Regelung hatte zur Folge, dass im Verhältnis hohe Beiträge auf die meist im Eigentum von der Stadt Fürth, Kirchen oder Vereinen stehenden Grundstücke entfallen. Vor diesem Hintergrund hat das Bundesverwaltungsgericht im Urteil 8c 23.92 vom 19.08.94 festgestellt, dass eine eingeschränkte Beteiligung der Grundstücke gerechtfertigt und ein Beteiligungssatz von 50 v.H. der Grundstücksfläche zulässig ist. Diese Regelung wird auch in der neuen Mustersatzung des BayGT vorgeschlagen.

Wir empfehlen deshalb den bisherigen § 7 Abs. 7 wie folgt neu zu fassen:

§7

- (7) Bei Grundstücken, für die eine gewerbliche Nutzung ohne Bebauung zulässig ist, wird als zulässige Geschoßfläche die Hälfte der Grundstücksfläche in Ansatz gebracht. Das gleiche gilt, wenn auf einem Grundstück die zulässige Bebauung im Verhältnis zur gewerblichen Nutzung nur untergeordnete Bedeutung hat.

~~Bei nicht baulich oder gewerblich, aber erschließungsrechtlich relevant genutzten Grundstücken (z.B. Friedhöfe, Freibäder, Sport- und Kleingartenanlagen, Garagenvorhöfe, Mülltonnenstellplätze) in beplanten und unbeplanten Gebieten, ist als zulässige Geschossfläche die Grundstücksgröße mit einem Drittel anzusetzen.~~

Grundstücke, ohne bauliche Nutzungsmöglichkeit, mit einer untergeordneten baulichen Nutzungsmöglichkeit oder die in sonstiger Weise vergleichbar genutzt werden dürfen, (z.B. Friedhöfe, Freibäder, Sport- und Kleingartenanlagen, Garagenvorhöfe, Mülltonnenstellplätze) in beplanten und unbeplanten Gebieten, werden mit 50 v.H. der Grundstücksfläche in die Verteilung einbezogen.

4) einseitige Bebaubarkeit

Bei der Satzungsgegenüberstellung der kreisfreien Städte (Anlage 2) wurde ebenso festgestellt, dass nur die Stadt Fürth den sog. Halbteilungsgrundsatz per Satzung geregelt hat. Der in der Satzung verankerte Halbteilungsgrundsatz regelt die Abrechnung bei nur einseitig anbaubaren Straßen. Da es wie oben dargelegt nicht mehr auf die Bebaubarkeit des Grundstückes ankommt, sind auch Außenbereichsgrundstücke oder sonstig nutzbare Grundstücke ebenso beitragspflichtig. Gleichwohl ist der Halbteilungsgrundsatz durch die Rechtssprechung gesichert, so dass eine Satzungsregelung –auch in Hinblick auf die fortlaufende Rechtssprechung- weder notwendig noch sinnvoll erscheint.

Wir empfehlen deshalb aus § 6 folgende Sätze zu streichen:

§6

(2)...

~~Ist eine Straße nur einseitig bebaubar oder gewerblich nutzbar, so vermindert sich der von den Beitragsschuldnern zu tragende Aufwand für die Fahrbahn und für die Beleuchtung und Oberflächenentwässerung um die Hälfte. Der Aufwand für Radwege, Parkstreifen, Gehwege und für das Straßenbegleitgrün ist in diesem Falle nur für jeweils eine dieser Einrichtungen beitragsfähig. Überbreiten, Aufweitungen der Fahrbahn im Einmündungsbereich von Kreuzungen und Einmündungen anderer Straßen, sowie die Wendeanlagen am Ende von Stichstraßen sind in vollem Umfang den durch sie erschlossenen bevorteilten Grundstücken zuzurechnen, auch wenn sie die in Abs. 2 genannten Höchstbreiten überschreiten. Eine Verminderung des von den Beitragsschuldnern zu tragenden Aufwands bei nur einseitig bebaubaren oder gewerblich nutzbaren Straßen nach Satz 1 dieses Unterabsatzes entfällt, wenn der Ausbau seinem Umfang nach zur Erschließung allein der Grundstücke an der anbaubaren Straßenseite schlechthin unentbehrlich ist.~~

5) kombinierte Geh- und Radwege

Der Ausbau von kombinierten Geh- und Radwegen war bislang von der Satzungsregelung nicht erfasst. Eine Abrechnung dieser Maßnahmen konnte daher nicht erfolgen. Der kombinierte Ausbau findet jedoch in der Praxis immer größere Bedeutung. Um der Beitragserhebungspflicht Rechnung zu tragen und um Einnahmen zu sichern, müssen die kombinierten Geh- und Radwege in die Satzung aufgenommen werden. Hierbei ist der Anteilssatz für den Beitragsschuldner entsprechend der abzurechnenden Maßnahmen abzustufen. Für den Anteilssatz des kombinierten Geh- und Radweg wird das Mittel der Anteilssätze der Teileinrichtungen Gehweg und Radweg herangezogen. Es ergeben sich somit folgende Anteilssätze:

Maßnahme	Gehweg	Radweg	kombinierter Geh- und Radweg	Breite
----------	--------	--------	------------------------------	--------

Anliegerstraßen	80%	80%*	80%*	je 3,5 m
Haupterschließungsstraßen	70%	50%	60%	je 3,5 m
Hauptverkehrsstraßen	60%	30%	45%	je 4,0 m
selbständige kombinierte Geh- und Radwege	-	-	60%	4,0 m

*sofern der in 6) beschriebenen Erhöhung der Beitragssätze bei Anliegerstraßen zugestimmt wird. Ansonsten würde gelten:

Anliegerstraßen	80%	70%*	75%*	je 3,5 m
-----------------	-----	------	-------------	----------

Die §§ 1 Abs. 1, § 5 Abs. , § 6 Abs. 2, § 6 Abs. 3 und §8 sind deshalb um den „kombinierten Geh- und Radweg“ zu ergänzen.

6) Vorteilsregelung für Anliegerstraßen, Haushaltskonsolidierung

Die Refinanzierung von Straßenausbaumaßnahmen soll nach § 5 Abs. 1 in dem Maße erfolgen, wie sich der Vorteil des Anliegers zu den sonstigen Straßennutzern verhält. In der bisherigen Straßenausbaubeitragssatzung war für die Fahrbahn und für Radwege ein Vorteilssatz von (nur) 70 %, für Gehwege von 80 %, vorgesehen. Nach dem neuen Satzungsmuster des Bayerischen Gemeindetages werden für sämtliche Teileinrichtungen von Anliegerstraßen 80 % vorgeschlagen.

Dies könnte durchaus auch von der Stadt Fürth so übernommen werden. Eine gesicherte Rechtsprechung hierzu gibt es noch nicht. Nach den einschlägigen Kommentaren erscheint die Anwendung dieses Vorteilssatzes durchaus tragbar.

Die zuständige Dienststelle der Stadt Nürnberg entwirft derzeit ebenfalls eine Vorlage zur Neufassung der SABS. Dabei sind für alle Teileinrichtungen der Anliegerstraßen ein Vorteilssatz von 80 % vorgesehen.

Am Beispiel der noch abzurechnenden Ludwigstraße (im Abschnitt zwischen Kaiser- und Flößaustraße) würde die Erhöhung um 10 % eine Mehrung der Anliegerbeiträge um ca. 8.000 € bringen. Allerdings läßt sich aus dieser Zahl kein Schluß für die Haushaltsansätze in der Zukunft ziehen, da nicht vorhersehbar ist, ob und in welchem Umfang Straßenausbaubeitragsmaßnahmen als Anliegerstraßen abgerechnet werden können. Die hierfür notwendigen Entscheidungen können erst im Zeitpunkt des Entstehens der Beitragspflicht und der nachfolgenden rechtlichen und sachlichen Würdigung bestimmt werden.

Falls sich der Stadtrat hierzu entschließt, wären in § 6 Abs. 2 Nr. 1 die Vorteilssätze einheitlich auf **80 v.H.** zu erhöhen.

7) Satzungserlass

Die neu zu erlassende Satzung hält sich weitgehend an den alten Satzungstext. Zusätzlich zu den oben ausgeführten Änderungen erfolgten redaktionelle Änderungen und Klarstellungen. Eine Übernahme der Mustersatzung des Gemeindetages sollte nicht erfolgen, da diese sich von unseren bisherigen Satzungsregelungen völlig unterscheidet. Nach entsprechender Rückfrage ist vom BayStMI eine überarbeitete Mustersatzung auf absehbare Zeit nicht zu erwarten.

Wegen der Nichtigkeit der bisherigen Satzung muß die Satzung komplett neu beschlossen werden. Andere Städte und Gemeinden in Mittelfranken verfahren ebenso.

Damit der Verteilungsmaßstab im Straßenausbaubeitragsrecht und im Erschließungsbeitragsrecht identisch ist, sollte die Erschließungsbeitragssatzung entsprechend angepaßt werden. Hierzu würde eine weitere Vorlage für im Zusammenhang mit der jährlichen Anpassung der Einheitssätze erfolgen.

8) Auswirkung auf die SABS-Sonder

Die Sondersatzung für die Erhebung eines Straßenausbaubeitrages (SABS-Sonder) für „historisierend“ ausgebaute Straßen nimmt in seiner Präambel mit den Worten „...§ 6 Abs. 6 der Straßenausbaubeitragsatzung vom 27.09.2000 (Beschluß des Stadtrates)...“ bezug auf die SABS. Durch die Neufassung der SABS stimmt diese Bezugnahme nicht mehr. Es ergeht hierzu der Vorschlag sie allgemeiner zu fassen, so daß zukünftiger Änderungsbedarf ausgeschlossen ist:

„...unter Bezugnahme auf die jeweils gültige Straßenausbaubeitragsatzung...“

Sofern die Beitragssätze der Anliegerstraßen auf 80% erhöht werden, ist abzuwägen, ob auch eine Anpassung der entsprechenden Sätze der SABS-Sonder erfolgen soll. Zur Begründung der Vorteilssätze von 35% wurde seinerzeit eine Vergleichsberechnung beim Hauptkostenfaktor Fahrbahn durchgeführt. Danach wurden die Anlieger einer historisierend ausgebauten Straße finanziell in etwa dann mit den Anliegern einer normal ausgebauten Straße gleichgestellt, wenn der Beitragssatz die Hälfte, also 35%, beträgt. Wird der Satz für die normal ausgebaute Anliegerstraße nun auf 80% erhöht, wäre die neue Hälfte 40%.

Um beim Ausbau von Straßen im Altstadtbereich und in dörflichen Vorortgebieten dem teilweise schönem Stadtbild leichter gerecht zu werden, sollte auf eine Anpassung, sprich Erhöhung, verzichtet werden. Durch diese geringe „Besserstellung“ der historisierend ausgebauten Straße soll es den Anliegern und auch den politischen Entscheidungsträgern erleichtert werden, sich für den historisierenden Ausbau zu entscheiden.

Wegen der relativ geringen Zahl von Straßen, die für einen historisierenden Ausbau in Frage kommen, dürfte der Einnahmeverzicht für die Stadt insgesamt tragbar sein.

Bei der aus diesem Anlaß heraus erfolgten Durchsicht der SABS-Sonder ist aufgefallen, daß durch die Worte „im Altstadtbereich“ in § 1 Abs. 1 3. Spiegelstrich der Wirkungsbereich der SABS-Sonder auf den Kernbereich des Stadtgebietes beschränkt. Danach könnten entsprechend ausgebaute Straßen in den dörflichen Bereichen der Vororte nicht mit dem günstigen Beitragssatz abgerechnet werden. Die Worte „im Altstadtbereich“ sollten daher gestrichen werden, um nicht hierauf beschränkt zu sein.

Fürth, 23.01.2003

Baureferat