



Amt für Mobilität und Tiefbau

09.04.2021

Ihr/e Ansprechpartner/in:

Herr Grimm

Telefon: 492-6600

Grimm@stadt-muenster.de

Öffentliche **Beschluss**vorlage

Betrifft

1. Kommunale Umsetzung des geänderten § 8a des Kommunalabgabengesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (KAG) (Straßenausbaubeiträge) und korrespondierendes Landesförderprogramm
 2. Satzung zur Änderung der Satzung über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG für Straßenbaumaßnahmen

Beratungsfolge

22.04.2021	Bezirksvertretung Münster-Hiltrup	Anhörung
22.04.2021	Bezirksvertretung Münster-Ost	Anhörung
22.04.2021	Bezirksvertretung Münster-West	Anhörung
27.04.2021	Bezirksvertretung Münster-Nord	Anhörung
27.04.2021	Bezirksvertretung Münster-Südost	Anhörung
04.05.2021	Bezirksvertretung Münster-Mitte	Anhörung
06.05.2021	Ausschuss für Verkehr und Mobilität	Vorberatung
19.05.2021	Rat	Entscheidung

Beschlussvorschlag:

- Der Bericht über Inhalt und Auswirkung der Einführung des § 8a KAG (Anlage 1) zum 1.1.2020 nebst begleitendem Förderprogramm wird zur Kenntnis genommen.
- Die aktuelle Straßenausbaubeitragsatzung wird nicht geändert, um eine Eckgrundstücksermäßigung oder eine weitere Tiefenbegrenzung einzuführen.
- Der Rat beschließt, dass der Begriff der „geringfügigen Straßenausbaumaßnahme“ in § 8a Abs. 4 S. 1 KAG bis auf weiteres dahingehend verstanden wird, dass dies alle Maßnahmen sind, bei denen der Verteilerwert $\leq 3 \text{ €/m}^2$ beträgt und es sich um keine funktionale Änderung handelt.
- Der Rat beschließt, dass bei allen geringfügigen Maßnahmen i.S.d. Ziff. 3 grundsätzlich auf die Durchführung einer verbindlichen Anliegersammlung verzichtet wird und stattdessen jeweils ein schriftliches Anhörungsverfahren, ggf. mit elektronischer Unterstützung, durchzuführen ist.
- Die anliegende Satzung zur Änderung der Satzung über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG für Straßenbaumaßnahmen in der Stadt Münster (Anlage 2) wird beschlossen (nähere Bestimmungen zur Ratenzahlung).

Begründung:

I.

Durch Gesetz vom 19.12.2019 hat der Landesgesetzgeber mehrere Maßnahmen beschlossen, um ein modernes Straßenausbaubeitragsrecht zu schaffen. Sie sind in dem neu in das KAG aufgenommenen § 8a enthalten und gliedern sich in zwei Gruppen, nämlich in Bestimmungen zur Durchführung des Straßenausbaus (Straßen- und Wegekonzept sowie Anliegerversammlung) einerseits und Vorschriften zur Vermeidung einer wirtschaftlichen Überforderung der Beitragspflichtigen andererseits.

Durch die erste Gruppe werden die Gemeinden verpflichtet, ihre Straßenerhaltungs- und Verbesserungsmaßnahmen transparent und in bestimmter Form zu kommunizieren.

Zur zweiten Gruppe gehört die verbindliche Zulassung von Stundungs- und Ratenzahlungsmöglichkeiten. Zusätzlich wird den gemeindlichen Satzungsgebern lokal die Möglichkeit gegeben, verschiedene weitere Reduzierungen satzungsrechtlich zu eröffnen. Die zweite Gruppe der Bestimmungen wird flankiert durch ein landeseigenes Förderprogramm von jährlich 65 Millionen Euro zugunsten der Beitragspflichtigen, die den Anteil der Grundstückseigentümer im Ergebnis halbieren soll.

Ziel ist die Steigerung bzw. Wiederherstellung der Akzeptanz der Straßenausbaubeiträge.

II.

Im Einzelnen:

Der Wortlaut des neu eingeführten § 8a KAG ist der Anlage 1 zu entnehmen.

Daraus ergeben sich konkret folgende gesetzliche Neuerungen:

1. Die Gemeinde hat ein **Straßen- und Wegekonzept** zu erstellen, das vom Rat/Ausschuss zu beschließen ist (§ 8a Abs. 1 KAG).

Dieses Konzept soll die anstehenden (beitragsfreien) Unterhaltungsmaßnahmen sowie die beitragspflichtigen Ausbaumaßnahmen über einen 5-jährigen Zeitraum zeitlich auflisten. Es ist alle 2 Jahre fortzuschreiben. Die Gemeinde hat dabei das vom Land mit der entsprechenden „VV Muster Straßen- und Wegekonzept“ (Anl. 4) vorgesehene Muster zu verwenden. Mit entsprechender Begründung kann von diesem Muster abgewichen werden (Ziff. 1, S. 2 VV Muster Straßen- und Wegekonzept).

Aus dem o. g. Förderprogramm (Anl. 3) ergibt sich, dass nach dem 1. Januar 2021 beschlossene Ausbaumaßnahmen nur noch gefördert werden, wenn ein solches Konzept vorliegt (Ziff. 4.5 der Förderrichtlinie - FörderRiLi).

2. Vor Durchführung der beitragspflichtigen Ausbaumaßnahme ist **verbindlich** eine **Anliegerversammlung** durchzuführen (§ 8a Abs. 3 KAG). Alternativen zum geplanten Ausbaustandard sind dabei mit den Anliegern zu erörtern. Vor Beschlussfassung über den Ausbau muss der Rat/Ausschuss über das Ergebnis der Anliegerversammlung informiert werden.

Bei nur geringfügigen Ausbaumaßnahmen kann statt der Versammlung ein anderes Beteiligungsverfahren durchgeführt werden, wenn dies vom Rat/Ausschuss entsprechend beschlossen wird (§ 8a Abs. 4 KAG).

Ziff.1 und 2. sind für die Rechtmäßigkeit der Beitragsbescheide nicht (!) relevant (§ 8a Abs. 4 Satz 3 KAG). Das Straßen-und Wegekonzept ist jedoch förderrelevant.

3. Durch eine entsprechende Änderung der Satzung können **Beitragsermäßigungen für Eckgrundstücke vorgesehen und / oder eine Tiefenbegrenzung** eingeführt werden (§ 8a Abs. 5).

4. Es werden **Ratenzahlungen / Verrentungen** mit bis zu 20 Jahresraten für jeden ermöglicht, der einen entsprechenden Antrag stellt. Die Satzung kann hierzu Näheres bestimmen. Ebenfalls sollen **Stundungen** gewährt werden, wenn die Zahlung des Beitrags für den Betroffenen eine erhebliche Härte bedeuten würde. Der jeweilige Restbetrag ist zu verzinsen (§ 8a Abs. 6 und 7 KAG), und zwar mit einem gegenüber dem ansonsten geltenden Zinssatz erheblich reduzierten Satz.

Gilt (auch rückwirkend) für alle Maßnahmen, die am 1.1.20 (Inkrafttreten des § 8a KAG) bereits abgerechnet worden waren (Ausn.: die Beiträge wurden bereits vereinnahmt), § 26 Abs. 2 KAG.

III.

Damit sind die im Folgenden geschilderten Änderungen im Verwaltungsablauf verbunden. Es werden folgende Handhabungen hinsichtlich der neuen satzungsrechtlichen Möglichkeiten vorgeschlagen:

Zu 1. (Straßen-und Wegekonzept)

Hier besteht die Möglichkeit, die vorhandenen BV- und AUKB-Listen als Arbeitsgrundlage für die zukünftige pflichtige Verwendung des o.g. Musters des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung zu nehmen und weiterzuentwickeln. Es wird vorgeschlagen, eine solche Abweichung vorzunehmen und ausschließlich die bisherigen Listen weiter zu verwenden. Damit entfällt eine Führung von Parallellisten.

Zu 2. (verpflichtende Anliegerversammlung)

Zwar werden auch jetzt schon gemäß dem Serviceversprechen frühzeitig Anliegerversammlungen durchgeführt oder – bei kleineren Maßnahmen – gezielt Informationsschreiben individuell versandt.

Es ist aber nunmehr erhöhter Verwaltungsaufwand dadurch zu erwarten, dass der Informationsumfang ausgeweitet werden muss (rechtliche, technische und wirtschaftliche Gegebenheiten sind vorzustellen) sowie eine zweite Versammlung bei Konkretisierung der Maßnahme durchzuführen ist, um Alternativen zum vorgesehenen Ausbaustandard mit den Anliegern zu erörtern. Ebenfalls muss zukünftig (mit Beschlussfassung über die Maßnahme) über das Ergebnis jede dieser Versammlungen informiert werden.

Die Verwaltung beabsichtigt, aus Kapazitätsgründen nach Möglichkeit von der Ausnahme der Durchführung einer Anliegerversammlung im Falle *geringfügiger* Ausbaumaßnahmen Gebrauch zu machen und dem Rat/Ausschuss für diese Fälle ein anderes Beteiligungsverfahren zur Beschlussfassung vorzuschlagen.

Zur Vermeidung von Missverständnissen und als Handlungshilfe für die Verwaltung wird vorgeschlagen, den Begriff der „Geringfügigkeit“ vorab generalisierend zu definieren. Es handelt sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, für dessen Auslegung den Gemeinden ein gewisser Einschätzungsspielraum zusteht. Insoweit handelt es sich um Vorhaben, denen vom *Umfang* der Maßnahme her und/oder von dem durch sie ausgelösten beitragsfähigen *Aufwand* / Verteilerwert keine besondere Bedeutung zukommt.

Bei Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse und der Größe der Stadt schlägt die Verwaltung vor, hier einen **Verteilerwert von $\leq 3 \text{ €/m}^2$** bis auf weiteres zu bestimmen. Ein Wohngrundstück mit 400 m² Grundstücksgröße und eingeschossiger Bebauung würde mit einer Beitragssumme von bis zum 1.200 € belastet; bei zweigeschossiger Bebauung mit bis zu 1.560 €. Soweit dieser Verteilerwert bei einer Maßnahme nicht überschritten wird und keine funktionale Änderung geplant ist, handelt es sich um eine „geringfügige“ Ausbaumaßnahme.

Damit müsste die Verwaltung zukünftig im Falle eines Verteilerwertes von $\leq 3 \text{ €/m}^2$ und wenn keine funktionalen Änderungen geplant sind, dem zuständigen Beschlussorgan eine Beschlussvorlage zum Verzicht auf die Durchführung einer Anliegerversammlung und deren Ersatz durch ein anderes Beteiligungsverfahren vorlegen.

Zur Vermeidung einerseits des erhöhten Verwaltungsaufwands durch Einholung der jeweiligen Gremiumsbeschlüsse und andererseits der zeitlichen Kapazitäten der betroffenen Ratsmitglieder schlägt die Verwaltung weiter vor, dass der Rat insoweit einen Grundsatzbeschluss des Inhalts fasst, dass grundsätzlich in **allen** Fällen geringfügiger Ausbaumahnen (nach o.g. Definition) bereits jetzt einen generellen Beschluss zum Verzicht auf die Anliegerversammlung gefasst wird und in allen diesen Fällen immer ein schriftliches Anhörungsverfahren durchzuführen ist, ggf. unter Verwendung elektronischer Hilfsmittel.

Zu 3. (Eckgrundstücksermäßigung und Tiefenbegrenzung)

Die derzeitige Satzung enthält - obwohl bereits bislang richterrechtlich zulässig - keine Ermäßigung für **Eckgrundstücke**, also für eine Zweit- oder Dritterschließung. Bei einer Dritterschließung wird aber bereits jetzt grundsätzlich 1/3 des Beitrags aufgrund der Billigkeitsregelungen erlassen.

Die Verwaltung schlägt vor, an dieser Rechtslage nichts zu ändern:

Grundsätzlich erhöht sich der Wert eines Eckgrundstückes erheblich dadurch, dass dieses Grundstück eine zweite Erschließung erhält. So kann z.B. die Zufahrt besser variiert werden und die Teilungsmöglichkeiten des Grundstücks erhöhen sich beträchtlich bzw. entstehen erst. Dies ist gerade in Zeiten der angestrebten Wohnraumerhöhung und Wohnlandschaffung von großer, auch wirtschaftlicher, Bedeutung. So erlaubt der neue § 8a KAG eine Ermäßigung auch nur dann, wenn dies mit dem Vorteilsgedanken noch übereinstimmt („unter Berücksichtigung von § 8 Abs. 6 KAG“).

Für das Stadtgebiet stellt derzeit eine Zweierschließung durchwegs einen Vorteil in o.g. Sinne dar. Es wäre den anderen Beitragszahlern gegenüber nicht gerecht, diesen Zuwachs an Wert nicht bei demjenigen, der davon profitiert, geltend zu machen. Dasselbe gilt für den Steuerzahler, der die Reduzierungen auffangen müsste. Daher schlägt die Verwaltung vor, auf eine solche Beitragsermäßigung auch weiterhin zu verzichten und nicht satzungsrechtlich zu verankern. Die Möglichkeit des Billigkeitserlasses bleibt natürlich weiterhin bestehen.

Die derzeitige Satzung enthält für Grundstücke im Außenbereich bereits eine **Tiefenbegrenzung** von 50m. Die Verwaltung schlägt vor, diese Begrenzung nicht weiter auszudehnen.

Hintergrund einer Tiefenbegrenzung ist immer die Tatsache, dass ein Grundstück im o.g. Bereich nur bis zu einer solchen Tiefe vollständig wirtschaftlich nutzbar und erschlossen ist. Der Vorteil, den das Grundstück durch die Straßenausbaumaßnahme erhält, bezieht sich jeweils nur auf denjenigen Teil, der auch vollständig genutzt werden kann, für den also ein Mehrwert entsteht.

In beplanten Gebieten, insbesondere im Innenbereich, ist aber für das Stadtgebiet Münster durchgängig davon auszugehen, dass diese Grundstücke in vollem Umfang erschlossen sind und sich der Ausbauvorteil eben auch auf das gesamte Grundstück erstreckt. Eine Herausnahme einer Teilfläche des Grundstücks aus der Beitragsberechnung würde sich nicht mehr am Vorteilsgedanken orientieren und wäre mehr oder weniger willkürlich.

Zu 4. (Ratenzahlungen und Stundungen)

Den Beitragspflichtigen soll auf Antrag eine Zahlung in höchstens zwanzig **Jahresraten** eingeräumt werden. Inhaltliche Voraussetzungen dazu gibt es nicht, d.h. die Gemeinden sind gehalten, jeden Antrag – unabhängig von der Vermögenslage des Pflichtigen - positiv zu bescheiden. Der jeweilige Restbetrag ist mit mindestens 1 Prozent zu verzinsen (statt des gem. §§ 234 Abs. 1, 238 Abgabenordnung (AO) ansonsten geltenden Zinssatzes von 0,5 %/Monat/6 % pro Jahr). Es besteht jedoch die Möglichkeit, die Anzahl der Jahresraten oder Mindestsummen/Untergrenzen der Höhe der Raten per Satzung zu bestimmen.

Von diesen Möglichkeiten möchte die Verwaltung aus verschiedenen Gründen Gebrauch machen. Zum einen müssen die jeweiligen Ratenzahlungen jährlich mit nicht unerheblichem Verwaltungsaufwand überwacht, ggf. schriftlich gemahnt und die jährlichen Zinsen berechnet und festgesetzt werden. Zum anderen trägt die Stadt ein wesentlich erhöhtes Insolvenzrisiko, wenn der Beitrag nach 4 Jahren noch nicht beglichen ist. Zwar „ruht der Beitrag als öffentliche Last auf dem Grundstück“, § 8 Abs. 9 KAG, kann also aus dem Grundstück vollstreckt werden. Im Falle einer Zwangsversteigerung der Immobilie ist der Vorrang jedoch nur für Rückstände der Beiträge, die aus den letzten vier Jahren resultieren, gesetzlich vorgesehen (§ 10 Abs. 1 Nr. 3 Gesetz über die Zwangsversteigerung und die Zwangsverwaltung (ZVG)). Die Gemeinde würde dann im Falle einer Zwangsversteigerung leer ausgehen. Dem kann z.T. dadurch begegnet werden, dass in den Ratenzahlungsbescheid aufgenommen wird, dass bei Nichtzahlung einer Rate oder bei Veräußerung des Grundstücks der gesamte Restbetrag sofort fällig wird (dann stünde der Verkaufserlös zur Verfügung), eine hundertprozentige Absicherung ist dies aber nicht.

Die Verwaltung schlägt daher vor, eine Mindesthöhe für eine Rate vorzusehen, womit der Verwaltungsaufwand im Ergebnis relativiert werden könnte. Gleichzeitig wird davon ausgegangen, dass auch die Antragsteller eine solche Mindestrate unproblematisch werden aufbringen können. Sollte das nicht der Fall sein, kann die Verwaltung immer noch mit sonstigen Billigkeitsregelungen, die ja weiterhin möglich bleiben, der individuellen Situation Rechnung tragen. Zu berücksichtigen ist auch, dass Personen, die ein sehr geringes Einkommen haben, gem. Abs.7 Stundungen erhalten können. D.h. in vorliegendem Zusammenhang geht es um diejenigen Antragsteller, die Grundstückseigentümer sind und mehr als 20 % über dem jeweiligen Satz der Hilfe zum Lebensunterhalt verdienen.

Vor diesem Hintergrund wird eine Mindestrate von 1.200 € im Jahr (100 €/Monat) vorgeschlagen.

Flankierend wird vorgeschlagen, in der Satzung festzulegen, dass die gesetzlich erlaubte vollständige Tilgung des Restbetrages zum Ende jeden Jahres in der Zeit vom 1.11. bis zum 30.11. erfolgen muss. Zeitlich danach können Buchungen technisch nicht mehr abgewickelt werden.

Stundungen sind unter den Voraussetzungen des § 8a Abs.7 KAG weitreichend möglich und können durch Satzung nicht weiter konkretisiert werden.

IV.

Zum Förderprogramm

Das Land hat zur Reduzierung des Anteils der Grundstückseigentümer das o.g. Förderprogramm beschlossen (Anlage 3). Es gilt für Maßnahmen, deren Bauausführung nach dem 1.1.2018 beschlossen wurde und am 1.1.2020 (Inkrafttreten des § 8a KAG) noch nicht bestandskräftig abgeschlossen waren. Das sind derzeit die aus der Anlage 5 ersichtlichen.

Die Fördergelder müssen jedoch nicht von den Eigentümern, sondern von der Stadt formal beantragt werden, und zwar für jede Maßnahme einzeln. Zuwendungsempfänger ist die Stadt, die die Zuwendung aber pflichtig zur Reduzierung des umlagefähigen Aufwands bzgl. der Grundstückseigentümer (-50 %) verwenden muss.

Nach dem 1.1.2021 beschlossene Maßnahmen können nur gefördert werden, soweit sie auf Basis des o.g. Straßen-und Wegekonzeptes erfolgen.

Für den seltenen Fall, dass die Veranlagung zeitlich erst kurz vor der Verjährung (4 Jahre nach der letzten Unternehmerrechnung) erfolgen kann, ergibt sich das Problem, dass die Beantragung der Förderung möglicherweise so lange dauert, dass zwischenzeitlich die Verjährung eintritt. In diesen Fällen muss die Verwaltung die Veranlagungsbescheide vorab erlassen, dann jedoch als „vorläufige“ Bescheide. Sobald die Entscheidung über die Förderung gefallen ist, muss dann ein zweiter Bescheid – diesmal der endgültige - erfolgen, § 165 Abs. 2 Satz 2 AO. Auch dies stellt einen erhöhten Verwaltungsaufwand dar.

Der Fördergeber verlangt für die Fördergelder nach bestandskräftigem Abschluss der entsprechenden Verwaltungs- und ggf. Klageverfahren jeweils einen sog. Verwendungsnachweis, in dem u.a. ein Sachbericht zu geben ist und alle Ausgaben nochmals aufgelistet werden müssen. Auch dies ist zusätzlicher Aufwand.

Die jetzige FörderRiLi gilt bis 31.12.2024. Sollte danach das Förderprogramm eingestellt werden, wird nach derzeitiger Rechtslage der Beitragszahler dann wieder den vollen Beitrag zahlen müssen.

i. V.

gez.

Robin Denstorff
Stadtbaurat

Anlagen