

# Gemeinde Wennigsen (Deister)

Der Bürgermeister

# Info-Vorlage

- öffentlich -

Drucksache 119/2018

Aktenzeichen:	
Fachbereich:	I Bürgermeister
Datum:	13.11.2018

Beratungsfolge	Termin	Bemerkungen
Ausschuss für Bau, Planung und Umwelt	06.12.2018	
Ausschuss für Finanzen, Wirtschaft, Tourismus und Kultur	10.12.2018	
Verwaltungsausschuss	11.12.2018	
Rat der Gemeinde Wennigsen	13.12.2018	

## Reform der Straßenausbaubeiträge

### Sachdarstellung:

#### 1. Einleitung

Die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen ist bundesweit in die Kritik geraten. Dies ist vor allem bedingt durch hohe Einmalbelastungen von Grundstückseigentümern, Fragen des Verwaltungsaufwandes sowie vom individuell, grundstücksbezogenen zurechenbaren Vorteil gegenüber einer Nutzung von Straßen durch die Allgemeinheit.

Einzelne Bundesländer wie Bayern sind mit einer Abschaffung auf Landesebene bereits aktiv geworden. In anderen laufen zumindest Diskussionen darüber. In Niedersachsen wurde durch den Landesgesetzgeber beispielsweise die Erhebung von „wiederkehrenden Straßenausbaubeiträgen“ ermöglicht. Derzeit dauert die landespolitische Diskussion an. Auch in den Städten und Gemeinden werden Diskussionen zur vor Ort bestmöglichen Form der Abrechnung geführt. In der Stadt Springe wurden wiederkehrende Beiträge eingeführt, die Landeshauptstadt Hannover will die Beiträge gänzlich abschaffen. In Barsinghausen läuft derzeit eine entsprechende Diskussion darüber. Der Wennigser Gemeinderat hat dazu eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die im Juli 2017 erstmals tagte.

Die Arbeitsgruppe Straßenausbaubeiträge hatte sich zum Ziel gesetzt, über die verschiedenen Möglichkeiten der Finanzierung von Straßenausbaumaßnahmen Informationen einzuholen und eine Beschlussempfehlung zu diesem Thema abzugeben. In den darauffolgenden Sitzungen wurden die Finanzierungsmodelle durch wiederkehrende Beiträge, einmalige Beiträge oder eine Grundsteuererhöhung intensiv von diversen Fachleuten erläutert.

## 2. Rechtsgrundlage

Kommunen in Niedersachsen sind grundsätzlich nicht verpflichtet, Straßenausbaubeiträge zu erheben. § 111 Abs. 5 Satz 3 stellt es Kommunen frei, entsprechende Satzungen zu erlassen. Wenn sie dieses tun, unterliegen sie jedoch bei der Bemessung der Beiträge den Bindungen des NKAG, insbesondere dem Vorteilsprinzip.

Im § 6 Abs 1 Satz 1 u. 2 des NKAG heißt es: „Die Kommunen können zur Deckung ihres Aufwandes für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung, Verbesserung und Erneuerung ihrer öffentlichen Einrichtungen Beiträge von den Grundstückseigentümern erheben, denen die Möglichkeit der Inanspruchnahme dieser öffentlichen Einrichtungen besondere wirtschaftliche Vorteile bietet, soweit nicht privatrechtliche Entgelte erhoben werden. Zum Aufwand rechnen auch die Kosten, die einem Dritten, dessen sich die Kommune bedient, entstehen, soweit sie dem Dritten von der Kommune geschuldet werden.“

Zurzeit erhebt die Gemeinde Wennigsen (Deister) Straßenausbaubeiträge nach § 6 NKAG. Ortsrechtliche Grundlage ist die am 31.05.2001 vom Rat beschlossene Straßenausbaubeitragsatzung, zuletzt geändert am 10.06.2010.

Da keine Verpflichtung besteht, eine Straßenausbaubeitragsatzung zu erlassen, ergibt sich für die Gemeinde Wennigsen (Deister) die Möglichkeit, diese Satzung aufzuheben.

## 3. Arten von Beiträgen und Modelle

### 3.1 Einmaliger Beitrag

Die Erhebung von einmaligen Straßenausbaubeiträgen ist derzeit das in Wennigsen angewandte Modell. Diese erfolgt nach der derzeit gültigen *Satzung über die Erhebung von Beiträgen nach § 6 NKAG für straßenbauliche Maßnahmen in der Gemeinde Wennigsen (Deister)*.

Maßgeblich ist das vom Rat festgelegte Bauprogramm für die Ermittlung des beitragsfähigen Aufwandes. Die Aufteilung der Kosten richtet sich nach der Einstufung der Straße zu drei verschiedenen Straßentypen:

- Anliegerstraßen, verkehrsberuhigte Wohnstraßen
- Straßen mit starkem innerörtlichem Verkehr
- Straßen mit überwiegend Durchgangsverkehr.

Hiervon ist der jeweilige Gemeinde- bzw. Anliegeranteil der beitragsfähigen Aufwendungen abhängig. Die Anteile sind wiederum gestaffelt in verschiedene Kategorien wie Gehwege, Fahrbahnoberflächen, Parkflächen etc. Für die Anlieger kann dies Beteiligungen von 30 bis 75 Prozent der Kosten bedeuten (Details siehe § 4 der Gemeindegatzung).

Die unterschiedlichen Prozentanteile entwickeln sich aufgrund der laufenden Rechtsprechung, sodass Änderungen der festgesetzten Prozentanteile nur in einem geringen Ermessensspielraum von ca. fünf Prozentpunkten möglich sind. Dieses gesamte System der prozentualen Aufteilung muss sich insgesamt an den tatsächlichen Gegebenheiten orientieren. Die Einstufung der Straßen muss objektivierbar sein. Die Kritiker der Straßenausbaubeiträge weisen auf die Vielzahl der Ge-

richtsverhandlungen hin, die über die Einstufungen geführt werden. In Wennigsen hat dies bei Klageverfahren jedoch in den zurückliegenden zehn Jahren keine Rolle gespielt, da die Fälle hier eindeutig zuzuordnen waren.

In der Praxis kann es aber zur Frage der Abgrenzung zwischen Unterhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen und der beitragspflichtigen Abrechnung von Erneuerungs- und Verbesserungsmaßnahmen kommen. In Wennigsen ist dies durch die Vielzahl der Straßen, die das Straßendeckungsanierungsprogramm umfasst, durchaus in Einzelfällen bereits zum Thema geworden (z.B. Tulpenstraße).

Zum Begriff der Unterhaltung zählen eine Maßnahme kleineren Umfangs sowie bauliche Sofortmaßnahmen zur Substanzerhaltung von Straßen auf kleinen Flächen. Hierzu zählen etwa Ausbesserungs- und Reparaturarbeiten wie die Beseitigung von Schlaglöchern und Frostaufbrüchen, Austausch beschädigter einzelner Bordsteine oder die Befestigung einzelner Gehwegplatten oder einzelner Straßeneinläufe. Typische Instandsetzungsarbeiten sind die großflächigen Oberflächenarbeiten, das Ersetzen lediglich der Verschleißschicht der Fahrbahn oder die Spurrinnenbeseitigung in größeren zusammenhängenden Längen. In beiden Fällen muss eine ausreichende und tragfähige Grundsubstanz vorhanden sein.

Zu den beitragsfähigen Maßnahmen zählen aufwendigere Erneuerungen, z.B. das Ersetzen einer abgenutzten Straße durch eine neue und intakte Straße, die funktional und qualitativ in gleichwertigem Zustand hergestellt wird. Nach Ablauf einer üblichen Nutzungsdauer der Straße von ca. 25 Jahren und Verschleiß ist gem. der Rechtsprechung von einer Erneuerung auszugehen. Eine Verbesserung der Straße liegt vor, wenn z.B. eine bessere Befestigung durch eine Verstärkung der Fahrbahndecke oder die erstmalige Schaffung eines frostsicheren Unterbaues geschaffen wird. Verbesserungen sind ebenfalls die erstmalige Schaffung von Radwegen oder Parkspuren oder Verbreiterungen von Gehwegen oder Fahrbahnen.

Wichtig ist außerdem die Abgrenzung zum Erstausbau. Beim Erstausbau werden Erschließungsbeiträge fällig, die ebenfalls nach kommunaler Satzung abgerechnet werden. Die Merkmale der endgültigen Herstellung von Erschließungsanlagen ergeben sich aus § 11 der Satzung über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen. Eine Straße gilt als endgültig hergestellt, wenn die Straße an eine dem öffentlichen Verkehr gewidmete Straße angeschlossen ist, die Fläche im Eigentum der Gemeinde steht und Beleuchtungs- und Entwässerungseinrichtungen vorhanden sind. Fahrbahnen, Geh- und Radwege müssen einen tragfähigen Unterbau und eine Decke aus Pflaster, Asphalt, Teer, Beton oder ähnlichen Material aufweisen.

Im Zuge diverser Anpassungen der Normen, Regelwerke und Richtlinien für den Straßen- und Wegebau haben sich die fachlich korrekten Bauweisen in den vergangenen Jahrzehnten verändert. Aufgrund von geänderten Bemessungsgrundlagen (z.B. Gewichtsbelastungen durch LKW) und Zunahme der Verkehrsintensitäten wurden die erforderlichen Schichtdicken und Aufbauten den heutigen Bedürfnissen angepasst. Diese Regelwerke sind sowohl für Planungsbüros als auch für die technischen Mitarbeiter der Verwaltung bindend, sofern nicht das Risiko einer Haftung eingegangen wird. Ferner sind in vielen Straßen der Gemeinde Wennigsen bis in die 70-er Jahre hinein sogenannte Makadamdecken verbaut worden. Diese entsprachen zwar den damaligen Ansprüchen, sind in der heutigen Zeit bei weitem nicht mehr ausreichend und stellen die Gemeinde Wennigsen somit heute vor große Probleme im Zusammenhang mit der Belastung der Untergrün-

de, sowie der Haltbarkeit und Tragfähigkeit großflächiger Deckenüberzüge. Hier verbleibt nur ein Vollausbau.

### **3.2 Wiederkehrende Beiträge**

Der Gesetzgeber hat in Niedersachsen die Möglichkeit der wiederkehrenden Beiträge (wkB) erst in der zurückliegenden Legislaturperiode eingeführt. Vorbild sind südwestliche Bundesländer, in denen sich das System etabliert hat. Gem. § 6 b NKAG Abs. 1 u. 2 können Kommunen durch Satzung bestimmen, dass die jährlichen Investitionsaufwendungen für bestimmte oder sämtliche Verkehrsanlagen im Gemeindegebiet als wiederkehrender Beitrag erhoben werden.

Bei den wiederkehrenden Beiträgen werden die tatsächlichen Investitionskosten auf einen größeren Kreis von Grundstückseigentümern innerhalb einer Abrechnungseinheit verteilt. Für diese größere Solidargemeinschaft besteht der beitragsrelevante Vorteil in der Möglichkeit, das Straßensystem zu nutzen. Der Vorteil bei diesem Modell ist, dass die Zahlung für ein größeres Gebiet in jährliche Raten gestaffelt wird. Aufgrund der Verteilung der Kosten auf sämtliche Anlieger des Straßensystems kann eine größere Akzeptanz zu den geplanten Baumaßnahmen entstehen. Eine Verschonungsmöglichkeit besteht für die Eigentümer, welche bereits in den letzten 10 bis 20 Jahren Erschließungsbeiträge oder Straßenausbaubeiträge gezahlt haben. Die Verschonung richtet sich nach der Höhe des festgesetzten und gezahlten Beitrages und der erfolgten Maßnahme.

Ein Nachteil der wkB kann darin bestehen, dass sich ein „Anspruchsdenken“ entwickelt, wenn die Eigentümer bereits über mehrere Jahre wkB für verschiedene Straßen innerhalb der Abrechnungseinheit gezahlt haben und die „eigene Straße“ noch nicht von den Ausbaumaßnahmen profitiert hat. Die Bürger von klassifizierten Straßen (Bundes-, Landes- und Kreisstraßen) werden bei dem einmaligen Beitrag derzeit nur zum Teil zu den Straßenausbaubeiträgen herangezogen.

Bei der Umstellung des Beitragssystems von einmaligen Beiträgen zu wiederkehrenden Beiträgen entsteht für die Kommune oft ein erhöhter Verwaltungsaufwand. Einen ersten ausführlichen Erfahrungsbericht zu den Vorbereitungen zum Systemwechsel stellte Herr Springfeld (Bürgermeister der Stadt Springe) in der Sitzung der AG vom 15.05.2018 vor.

Nach einer ersten groben Einschätzung des Gemeindegebietes von Wennigsen ist es fraglich, ob die Einführung des wkB für die kleineren Ortschaften Argestorf, Evestorf, Steinkrug und Waldkater sinnvoll und aufgrund der Größe des Abrechnungsgebietes überhaupt möglich ist. Sollte in diesen Ortschaften der wkB nicht eingeführt werden, würden beide Abrechnungsmodelle (wkB und einmaliger Beitrag) im Gemeindegebiet zur Anwendung kommen. Dieses bedeutet einen erheblichen bürokratischen Mehraufwand gegenüber der bisherigen Verfahrensweise.

(Informationen zu den wiederkehrenden Beiträgen (wkB) wurden in der Sitzung der AG am 28.02.2018 von Herrn RA Schwenk und Herrn Verw.Wirt. Dommermuth ausführlich erläutert. Weiteres s. Protokoll der Sitzung.)

### **3.3 Grundsteuerfinanzierter Straßenausbau**

Eine weitere Möglichkeit zur Kompensation der ausfallenden Straßenausbaubeiträge ist die Erhöhung der Grundsteuer. Hierbei gibt es jedoch haushaltsrechtlich keine Möglichkeit der Festschrei-

bung einer Verwendungsverpflichtung, da Steuern dem allgemeinen Haushalt der Kommune zufließen und das Prinzip der Gesamtdeckung gilt. Eine Zweckbindung, die erzielten Einnahmen aus einer Erhöhung der Grundsteuer B also gezielt für Zwecke des Straßenbaus zweckzubinden, verstößt gegen steuerrechtliche Grundsätze, dass Steuern sind – anders als Gebühren und Beiträge – nicht zweckgebunden sein dürfen. Eine rechtliche Verpflichtung die erhöhte Grundsteuer für den Straßenausbau zu verwenden besteht daher nicht. Der Rat der Gemeinde entscheidet aber, für welche Zwecke die insgesamt erzielten Steuereinnahmen eingesetzt werden. Oberstes Ziel ist ein haushaltswirtschaftlicher Ausgleich. Gerade bei einer Haushaltssicherungskommune wie Wennigsen kann es daher sein, dass bei dauerhafter Nichterfüllung des Ausgleichsprinzips Haushalte nicht genehmigungsfähig sind. Dies kann - auch wenn es unwahrscheinlich ist - bedeuten, dass zusätzlich zu einer einmal durchgeführten Grundsteuererhöhung auch eine Beitragssatzung wieder eingeführt werden muss.

Zu einer Anfrage zur Finanzierung von Straßenausbaumaßnahmen ohne Straßenausbaubeitragssatzung teilte die Region Hannover als Kommunalaufsichtsbehörde Folgendes auszugswise mit: „Ob ein defizitärer Haushalt ohne Finanzierung durch Straßenausbaubeiträge genehmigungsfähig ist, kann nicht allgemein beantwortet werden. Bei der Prüfung und Bewertung durch die Kommunalaufsicht ist immer die Gesamtsituation in dem jeweiligen Zeitraum zu betrachten.“ (Das gesamte Antwortschreiben als Anlage zum Protokoll vom 15.05.2018.) Telefonisch hat die Kommunalaufsichtsbehörde die Auskunft erteilt, dass auf derzeitiger Basis bei entsprechender Erhöhung der Grundsteuer keine Beanstandung erfolgt.

Zu den Vorteilen einer Grundsteuerfinanzierung zählt, dass der Verwaltungsaufwand verringert wird, da Beitragsabrechnungen entfallen und auch ggf. daraus resultierende Klageverfahren. Sämtliche Eigentümer werden zur Finanzierung des Straßenbaus herangezogen, eine Umlage auf Mieter ist ebenfalls möglich. Die kritisierten hohen Einmalbeiträge entfallen im Zuge von Straßenausbauten.

Zu den Nachteilen zählt, dass auch diejenigen mit höheren Steuern belastet werden, die erst jüngst Straßenausbau- oder Erschließungsbeiträge gezahlt haben. Dies kann insb. bei der erwarteten Bautätigkeit im Zuge der Entwicklungsstudie Wennigsen zu Unwuchten kommen. Üblich ist es, bei grundsteuerfinanzierten Modellen, dies auf die Grundsteuer B umzulegen. Daher entfällt bei Erhöhung die Möglichkeit, land- und forstwirtschaftliche Fläche mit in die Abrechnung einzubeziehen. Eine Umlegung auch auf die Grundsteuer A führt zu weiteren Unwuchten, da viele Agrargrundstücke nur mittelbar an das kommunale Straßennetz angeschlossen sind. (Wenn dies jedoch der Fall ist, dann sind diese Flächen in erheblichem Maße beitragsrelevant.) Zudem muss darauf hingewiesen werden, dass gewisse Grundeigentümer von der Grundsteuer ausgenommen sind. Dazu gehört neben der Gemeinde selbst auch kirchliches Grundeigentum, Landesbehörden, Klosterkammer u.a.

Durch die wegfallende Unterscheidung nach Art der Nutzung wird auch der anrechenbare Vorteil bzw. die Art der Nutzung nicht mehr unterschieden. Insbesondere kann nicht mehr die Art der öffentlichen Einrichtung differenziert werden. Das heißt, Anlieger an einer verkehrsberuhigten Straße werden genauso behandelt wie Eigentümer bspw. an Landesstraßen. Zudem dürfte das Anspruchsdenken sowohl bei der Frage des zeitlichen Ausbaus als auch bei der Ausbauqualität steigen. Des Weiteren muss darauf hingewiesen werden, dass die Grundsteuer regionsumlagepflichtig ist.

### 3.4 Mischmodell

In der politischen Diskussion ist die Frage nach Mischmodellen aufgekommen. So setzt sich die AfD in ihrem aktuellen Antrag dafür ein, dass ein einheitlicher gemeindlicher Anteil von 65 % an den Gesamtkosten einer Straßenausbaumaßnahme erhoben wird. Dieses verstößt gegen das Vorteilsprinzip des § 6 Abs. 5 Nds. Kommunalabgabengesetz. Da das Straßenausbaubeitragsrecht auf den besonderen wirtschaftlichen Vorteil für das Grundstück abstellt, ist nach den unterschiedlichen Straßentypen zwingend in der Satzung bei der Festlegung des Gemeindeanteils zu differenzieren. Der vorgeschlagene Gemeindeanteil von 65 % ist auch deshalb unzulässig, da nach der Rechtsprechung des Nds. OVG ein von der Gemeinde zu tragender Anteil von 50 % bei Anliegerstraßen zu niedrig ist, nicht vorteilsgerecht ist und damit zur Nichtigkeit der Satzung führt. Dieser Antrag wäre erst nach entsprechender Änderung der Landesgesetzgebung umsetzbar (dazu siehe Punkt 7).

### 4. Erträge der Straßenausbaubeiträge in den letzten 10 Jahren

2009 Ausbau Ortsdurchfahrt Degersen, Abrechnung Gehweg insgesamt 23.891,14 €

2009 Ausbau Ortsdurchfahrt Holtensen, Abrechnung Gehweg und Parkflächen  
insgesamt 66.176,23 €

2010 Ausbau Kurt-Schumacher-Str. zwischen Degerser Str. und Neue Str., Vollausbau  
insgesamt 147.241,51 €

*Noch ausstehende Abrechnungen:*

2019 Abrechnung der Gartenstr. Vollausbau

Abrechnung Hagemannstr. steht noch aus, Bauprogramm noch nicht abgeschlossen

Abrechnung Ortsdurchfahrt Sorsum, Weetzener Str., Abrechnung Gehweg noch nicht möglich.

### 5. Administrative Bewertung

Die Beitragsabrechnung ist in Wennigsen im Team 3.1 Bauverwaltung eingegliedert. Dabei handelt es sich nicht um eine Vollzeitstelle, sondern um Stellenanteile. Diese teilen sich wiederum in Erschließungsbeiträge und Ausbaubeiträge auf. Die zwei zurückliegenden Abrechnungen waren erstere: Die Straße am Kindergarten in Degersen und der Heinz-Berndt-Weg. Es zeigt sich, dass die Abrechnungen im Regelfall weniger Zeit in Anspruch nehmen als die dazugehörige Beratung der Beitragspflichtigen. Sofern es zu Klageverfahren kommt, ist die Arbeitsbelastung der Verwaltung schwer einzuschätzen. Da diese aber von erfahrenen Rechtsanwaltskanzleien im Auftrag der Gemeinde geführt werden, beläuft sich der Aufwand in erster Linie auf Zuarbeiten.

Sollte es zu einer Abschaffung kommen, wären die derzeit offene Abrechnung des Ausbaus der Gartenstraße weiterhin durchzuführen. Sowohl der satzungsgemäße Ausbaubeschluss liegt vor als auch der formale Abschluss der Maßnahme durch Vorhandensein der Schlussrechnung. Auch

die Anlieger der Hauptstraße könnten von der Maßnahme nicht profitieren, da hier keine Ausbausergüsse sondern Sanierungsbeiträge erhoben werden.

Sonderfälle ergeben die noch nicht abgeschlossenen Baumaßnahmen in Sorsum und in der Hagemannstraße. In Sorsum ist im Zuge des Ausbaus der Landesstraße der Gehweg nicht endgültig hergestellt worden. Hintergrund war die Festlegung von Ausgleichsfläche durch das Land im Bereich der Wiese westlich der Waldorfschule und der gleichzeitige Wunsch nach Errichtung eines Gehweges. Da die Fläche bereits im B-Plan erfasst ist und bebaubar, wurde die Diskussion auf den Zeitpunkt einer möglichen Erschließung verlagert. Durch die Umstufung zur Gemeindestraße ist ein weiterer Punkt hinzugekommen, der der Prüfung bedarf.

Das Bauprogramm der Hagemannstraße ist noch nicht abgeschlossen. Abschluß der Maßnahme ist die Pflanzung von Bäumen; diese sind im Bauprogramm spezifisch festgeschrieben. Die Sortenwahl sorgte für eine Kaskade juristischer Probleme zwischen Grundeigentümern und Gemeinde. Bis heute sind diese nicht abschließend gelöst, da sie als Teil des Gesamtkomplexes Überplanung der Hauptstraße gesehen werden. Hier muss eine umfassende Gesamtlösung gefunden werden. Sollte die Satzung zum 1.1.2019 abgeschafft werden, müssten zuvor Ahorngehäuser gesetzt werden, um finanziellen Schaden von der Gemeinde abzuwenden, jedoch unter Erwartung neuer juristischer Probleme.

Sollte es zu einer Abschaffung zum 1.1.2019 kommen, wäre eine administrative Entlastung noch nicht unmittelbar gegeben, da o.g. Abrechnungen noch durchzuführen wären. Frühestens im Folgejahr könnte von einer Entlastung gesprochen werden; bei unterstellter Abrechnung von einer Straße im Jahr (ein Wert, der in den zurückliegenden Jahren nicht erreicht wurde), ließen sich grob überschlägig Personalkapazitäten im Wert von rd. 12.000 € (Stellenanteile in der Bauverwaltung, Koordinations- und Nachfrageaufwand mit anderen, insb. technischen Bereichen; komplexe technische Einzelfallfragen müssen hier außer Acht gelassen werden, da sie nicht pauschal zu greifen sind) anderweitig einsetzen.

## **6. Finanzierung geplanter Vorhaben**

Bei einer Umstellung auf ein grundsteuerbasiertes Modell müssten die Anliegerbeiträge voll durch Steuererhöhungen aufgefangen werden. Da es je nach Straße aufgrund der Zuordnung zu einer der drei o.g. Kategorien zu unterschiedlichen Einstufungen kommt, ist eine pauschale Aussage schwer zu tätigen. Jeder Punkt Grundsteuererhöhung bringt einen Mehrertrag von rd. 5835 €. Der Mehrertrag der in der AG Haushaltskonsolidierung vorgestellten Erhöhung um 40 Punkte liegt bei 233.391 €. Bei der von der FDP-Fraktion vorgeschlagenen Erhöhung auf 560 Punkte läge dieser bei einem Mehrertrag von 583.478 €, wovon rund 350.000 € auf den Straßenausbau entfielen.

Bei Umsetzung der im Investitionsplan vorhandenen Straßenausbaumaßnahmen ist dieser nur dann auskömmlich, wenn pro Jahr lediglich eine kleinere Straße saniert wird und baukosteninduzierte Kostensteigerungen ausbleiben. Bei den im Investitionsplan gemeldeten Straßen wäre eine Erhöhung um mehr als 100 Punkte notwendig. Hinzu kämen noch die Effekte von möglicherweise entfallenden Abrechnungen. Dem gegenüber steht die vergleichsweise geringe Bautätigkeit der zurückliegenden Jahre und dem Abrechnung von Straßen die oftmals erst deutlich später als im auf den Bau folgenden Jahr getätigt werden. Aufgrund der Arbeitsintensität des Vorhabens Hauptstraße und von Personalengpässen im Tiefbau davon ausgegangen werden muss, dass einzelne Straßensanierungen und -ausbauten wie in den Vorjahren auch, in Folgejahre geschoben werden

müssen. Insb. aufgrund der personellen Situation im Tiefbau ist von Verschiebungen zwingend auszugehen. Eine finanzierungsbedingte Deckelung auf nur eine Straße im Jahr würde allerdings einen weiteren Investitionsstau bedingen und ggf. Synergieeffekte unterbinden.

Die Auskömmlichkeit der Grundsteuererhöhung ist zwingend in den jeweiligen Haushaltsplanberatungen einzeln zu prüfen.

Die folgende Musterrechnung wurde auf Basis der Haushaltsanmeldungen des Teams Tiefbau erstellt. Sie beinhaltet nicht die Maßnahme Hauptstraße, da es sich hier um ein Sanierungsgebiet handelt. In den geschätzten Kosten sind sowohl Planungs- als auch Ausbaukosten erfasst. Die geschätzten Kosten beinhalten nicht die Kosten für den Regenwasser-Hauptkanal, die Regenwasser-Hausanschlüsse, die Schmutzwasser-Hausanschlüsse und den Schmutzwasser-Hauptkanal. Diese werden separat abgerechnet. Ebenfalls nicht mit eingeschlossen sind ev. Kosten für Grunderwerb, die heute noch nicht beziffert werden können oder Kosten für naturschutzrechtliche Ersatzmaßnahmen. Ebenfalls nicht mit erfasst werden können die sich derzeit drastisch abzeichnenden Preissteigerungen im Tiefbau. Zur Vereinfachung ist ein gemittelter Umlagefaktor von 0,66 unterstellt worden. Dieser Ansatz ist eher defensiv gewählt, da es sich in der weit überwiegenden Anzahl der Maßnahmen um Anliegerstraßen handelt, die mit dem Faktor 0,75 bewertet werden müssen.

Planjahr	Maßnahme	Geschätzte Kosten	gemittelter Umlagefaktor (0,66)
2019	Lübecker Straße	1.141.250,00 €	753.225,00 €
2020	Ringstraße	468.750,00 €	309.375,00 €
2020	Im Lindenefelde	265.625,00 €	175.312,50 €
2020	Ahornstraße	187.500,00 €	123.750,00 €
2021	Steinkamp	187.500,00 €	123.750,00 €
2021	Am Häuserhof	476.250,00 €	314.325,00 €
2022	Bergstraße	838.500,00 €	553.410,00 €
2022	Hirtenstraße (Gartenstr. - Wehweg)	338.625,00 €	223.492,50 €
2022	Hirtenstraße (Bährenkamp - Gartenstr.)	548.250,00 €	361.845,00 €
2023	Friedrich-Luudwig-Jahn-Str.	548.250,00 €	361.845,00 €
	<b>SUMME</b>	<b>5.000.500,00 €</b>	<b>3.300.330,00 €</b>
	<b>DS. SUMME</b>	<b>500.050,00 €</b>	<b>330.033,00 €</b>
		<b>in Punkte Grundsteuer:</b>	<b>57</b>
	Jahressummen		
	2019	1.141.250,00 €	753.225,00 €
	2020	921.875,00 €	608.437,50 €
	2021	663.750,00 €	438.075,00 €
	2022	1.725.375,00 €	1.138.747,50 €
	2023	548.250,00 €	361.845,00 €
	<b>Jahresdurchschnitte</b>	<b>1.000.100,00 €</b>	<b>660.066,00 €</b>
		<b>in Punkte Grundsteuer:</b>	<b>113</b>

Mit der Verabschiedung eines Straßendeckensanierungsprogramms sollten durch regelmäßige großflächige Sanierungen beitragspflichtige Straßenausbauten vermieden bzw. um mehrere Jahre verschoben werden. Aus diesem Straßendeckensanierungsprogramm mussten inzwischen jedoch die Tulpenstraße und der Bierweg herausgenommen werden, da eine Sanierung aufgrund des mangelhaften Straßenaufbaus nicht möglich ist. Das gleiche Problem hat sich derzeit auch für den 2. Bauabschnitt der Niedernfeldstraße in Degersen ergeben. Für diese Straßen ist eine Aufnahme



in das Investitionsprogramm eine mögliche Option, sofern keine anderweitigen Sanierungsverfahren angewandt werden können.

(Mit der o.g. Modellrechnung soll daher keinesfalls die Auskömmlichkeit der gerechneten Steuererhöhungen unterstellt werden. Aufgrund der o.g. Faktoren sowie insb. der nur schwer kalkulierbaren Baukostensteigerung wird darauf hingewiesen, dass die Erhöhungen als Gegenfinanzierung nicht auskömmlich sein werden.)

## **7. Landespolitische Diskussion**

In Niedersachsen wird derzeit über die Zukunft der Straßenausbaubeiträge auf landespolitischer Ebene diskutiert. Die FDP-Fraktion hat einen Gesetzesentwurf in den Landtag eingebracht (DS 18 / 2018). Dieser sieht die Abschaffung der einmaligen und wiederkehrenden Straßenausbaubeiträge vor. Begründet wird dies mit der Belastung der Bürgerinnen und Bürger unabhängig von ihrer Leistungsfähigkeit und dem Verwaltungsaufwand der Kommunen. Die Kosten sollen aus allgemeinen Steuermitteln beglichen werden. Die wegfallenden Einnahmen sollen den Kommunen über den kommunalen Finanzausgleich erstattet werden.

Die Regierungskoalition hat das Innenministerium beauftragt, Änderungen an der Finanzierung des kommunalen Straßenbaus mit den kommunalen Spitzenverbänden zu diskutieren. Dabei soll es in erster Linie um eine Reduzierung der Verzinsung und die Ermöglichung einer Verrentung der einmaligen Beiträge sowie um mehr Flexibilität für die Kommunen bei der Festsetzung des Gemeindeanteils gehen. Vor diesem Hintergrund rät der Niedersächsische Städtetag derzeit von einer voreiligen Abschaffung der einmaligen Beiträge auf kommunaler Ebene ab. Die kommunalen Spitzenverbände sprechen sich auch insgesamt gegen eine Abschaffung aus. Aus der Presse war jüngst zu erfahren, dass die CDU sich gegen eine landesseitige Abschaffung ausspricht und o.g. Reformen präferiert.

Im Bundesland Bayern sind die Straßenausbaubeiträge in diesem Jahr rückwirkend zum 1.1. abgeschafft worden. Hier zeigt sich die Problematik des Konnexitätsausgleiches deutlich. Kommunen, die derzeit Straßenausbauten durchführten und eine Beitragsatzung hatten, können für dieses Jahr den ausgefallenen Betrag spitz mit dem Land abrechnen. Später soll es einen pauschalen Fördertopf geben, der nach Siedlungsfläche verteilt wird. Dazu sind rund 150 Mio. Euro im Gespräch. Die Kommunen, welche bereits auf die Erhebung von Beiträgen verzichtet haben, werden erst zu einem späteren Zeitpunkt Geld aus dem Topf erhalten. (Hier zieht das Argument, dass die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge auf kommunaler Ebene auch politisch hätte rückgängig gemacht werden können und daher alle Kommunen langfristig Geld erhalten sollen.)

## **8. Fazit**

Eine Abschaffung der Beitragsatzung kann im Falle Wennigstens nur durch entsprechende Kompensation durch eine Erhöhung der Grundsteuer durchgeführt werden. Die zu wählenden Hebesätze sind jedoch im Vorhinein nicht mit Sicherheit zu bestimmen. Dies liegt daran, dass für den Investitionsplan nur grobe Kostenschätzungen vorgenommen werden können. Durch die aktuelle konjunkturelle Situation und andere aufgeführte Faktoren sind jedoch erhebliche Kostensteigerungen möglich. Eine Steigerung in Höhe der vorgeschlagenen 60 Punkte kann nur ein Anfang sein. In den Folgejahren müsste bei vorgesehener Bautätigkeit zwingend eine weitere, deutliche Erhöhung vorgenommen werden.

Die personellen Einsparungen im Rathaus dürften minimal sein, da es zu keiner Einsparung einer vollen Stelle käme, sondern nur zu Stellenanteilen. Bei einer Abschaffung zum 01.01.2019 kann es außerdem zu konnexitätsrelevanten Änderungen auf Landesebene kommen, die Wennigsen bei einem eventuellen Ausgleich schlechter stellen. Des Weiteren findet derzeit eine Überarbeitung der Grundsteuersystematik aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts statt. Hier kann es zu gravierenden Änderungen kommen, die für die künftige Erhebung zu beachten sind und je nach Bewertungsgrundlage weitere Ungerechtigkeiten nach sich ziehen können.

Aufgrund der zu klärenden Sonderfälle, der derzeit äußerst schwer zu kalkulierenden Baukostensteigerungen und dadurch benötigten Gegenfinanzierungen sowie der landespolitischen Diskussion muss eine Abschaffung und Kompensation in Höhe von 60 Punkten bei der Grundsteuer B zum 1.1.2019 zumindest äußerst kritisch gesehen werden. Eine Erhöhung um rd. 100 Punkte im ersten Schritt dürfte aufgrund der o.g. Darlegungen eher der haushalterischen Realität entsprechen. Eine Verschiebung der grundsätzlichen Änderung könnte zumindest dazu führen, Klarheit über landespolitische Rahmenbedingungen und örtliche Sonderfaktoren zu erreichen.

Christoph Meineke