

BESCHLUSSVORLAGE V0536/18 öffentlich	Referat	Referat VI
	Amt	Tiefbauamt
	Kostenstelle (UA)	6020
	Amtsleiter/in	Hoferer, Walter
	Telefon	3 05-23 40
	Telefax	3 05-23 42
E-Mail	tiefbauamt@ingolstadt.de	
Datum	21.06.2018	

Gremium	Sitzung am	Beschlussqualität	Abstimmungs- ergebnis
Finanz- und Personalausschuss	17.07.2018	Vorberatung	
Stadtrat	26.07.2018	Entscheidung	

Beratungsgegenstand

Petition der Anlieger der Rothenturmer Straße 25 bis 63 zum Thema Erhebung von Erschließungs-/Ausbaubeiträgen für die Herstellung der Rothenturmer Straße
(Referent: Herr Ring)

Antrag:

1. Die Stellungnahme der Verwaltung wird zur Kenntnis genommen.
2. Die Verwaltung wird ermächtigt, die Abrechnung der Baukosten der Rothenturmer Straße entsprechend der in der Niederschrift ausgeführten Vorgehensweise durchzuführen.

Im Auftrag

gez.

Walter Hoferer
Stellvertreter des Referenten

gez.

Dirk Müller
Berufsmäßiger Stadtrat

Finanzielle Auswirkungen:

Entstehen Kosten: ja nein

wenn ja,

Einmalige Ausgaben	Mittelverfügbarkeit im laufenden Haushalt	
Jährliche Folgekosten	<input type="checkbox"/> im VWH bei HSt: <input type="checkbox"/> im VMH bei HSt:	Euro:
Objektbezogene Einnahmen (Art und Höhe)	<input type="checkbox"/> Deckungsvorschlag von HSt: von HSt:	Euro:
Zu erwartende Erträge (Art und Höhe)	von HSt: <input type="checkbox"/> Anmeldung zum Haushalt 20	Euro:
<input type="checkbox"/> Die Aufhebung der Haushaltssperre/n in Höhe von _____ Euro für die Haushaltsstelle/n (mit Bezeichnung) ist erforderlich, da die Mittel ansonsten nicht ausreichen.		
<input type="checkbox"/> Die zur Deckung herangezogenen Haushaltsmittel der Haushaltsstelle (mit Bezeichnung) in Höhe von _____ Euro müssen zum Haushalt 20 _____ wieder angemeldet werden.		
<input type="checkbox"/> Die zur Deckung angegebenen Mittel werden für ihren Zweck nicht mehr benötigt.		

Bürgerbeteiligung:

Wird eine Bürgerbeteiligung durchgeführt: ja nein

wenn ja,

<input checked="" type="checkbox"/> freiwillig	<input type="checkbox"/> gesetzlich vorgeschrieben
<input type="checkbox"/> einstufig	<input type="checkbox"/> mehrstufig
<p>Wenn bereits bekannt, in welcher Form und in welchem Zeitraum soll die Beteiligung erfolgen:</p> <p>Anwohnerversammlung durchgeführt sowie Informationen durch persönliche Anschreiben an die Beitragspflichtigen.</p>	

Kurzvortrag:

Die Ergebnisse und Unterlagen der eingehenden Recherchen des Tiefbauamtes wurden der Regierung von Oberbayern und dem Rechtsamt der Stadt zur Beurteilung vorgelegt. Die rechtliche Prüfung führte zu folgendem Ergebnis:

1. Die Baukosten der Fahrbahn sowie die damit zusammenhängenden Aufwendungen wie Freilegung etc. können als Straßenausbaumaßnahme angesehen werden. Diese Möglichkeit ergibt sich aus einer für einen Einzelfall getroffenen Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes vom 23.02.2015.

Ob die Anwendung der Entscheidung für die Rothenturmer Straße einer gerichtlichen Prüfung standhält, ist nicht vorhersehbar.

Aufgrund einer Gesetzesänderung **entfällt zukünftig** die Möglichkeit der Erhebung von Ausbaubeiträgen. Die Bürger werden **nicht mehr mit Straßenausbaubeiträgen belastet**, d.h. **Kosten für die Fahrbahn und anteiligen Freilegungskosten in Höhe von ca. 390.000 EUR für den jetzt im Bau befindlichen Ostteil und ca. 150.000 EUR für den bereits 2012 fertiggestellten Westteil der Rothenturmer Straße müssen jetzt von der Stadt getragen werden, soweit vom Freistaat Bayern keine Kostenübernahme erfolgt.**

Die Stadt trägt für die Abrechnungsanlage (Ost und West) in Folge nicht nur den Anteil von 95.000 EUR (10 % Eigenanteil bei Abrechnung als erstmalige endgültige Herstellung der Erschließungsanlage), sondern weitere 540.000 EUR für den Fahrbahnausbau. Der Überschlagsberechnung liegen die niedrigeren Ausschreibungsergebnisse zugrunde.

2. Für alle anderen Teilmaßnahmen (Geh- und Radwege, Parkflächen, Beleuchtung, Entwässerung, Straßenbegleitgrün, Grunderwerb, Freilegung dieser Flächen) werden Erschließungsbeiträge festgesetzt.

Stellungnahme zu der als Anlage 1 bis 3 beigefügten Petition:

Zu Punkt 1 der Petition (Anlage 1):

Erhebung eines Ausbaubeitrages für den Ostteil (ab Kreisel bis zum Ortsende in Südosten)

Im Jahr 1964 stellte die Stadt Ingolstadt ab dem Bereich des heutigen Kreisverkehrs in Richtung Südosten die Fahrbahn einschl. der Entwässerungseinrichtung der Rothenturmer Straße her.

Dafür wurden

1967 **Erschließungsbeiträge** nach dem Baugesetzbuch erhoben. Ebenso setzte die Stadt

1970 Erschließungsbeiträge für den Erwerb der Erschließungsfläche,

1987 Erschließungsbeiträge für die Herstellung der Beleuchtung und

1997 Erschließungsbeiträge für die Herstellung der Gehwege fest.

Ferner wurden für die Umbaumaßnahmen in 1995 **Straßenausbaubeiträge** im Jahr 1997 für die Maßnahmen Verbesserung der Entwässerung, Herstellung von Straßenbegleitgrün und Parkflächen erhoben.

Für den Ostteil der Rothenturmer Straße wurden sowohl Erschließungs- als auch Ausbaubeiträge festgesetzt.

Zu Punkt 2 der Petition (Anlage 1):

Gewerbsteuereinnahmen der Stadt durch die Anbindung des ehemaligen ERIAG-Geländes an das Schienennetz

Aus Art. 5 a KAG (Fassung ab 01.04.2016) ergibt sich die Verpflichtung der Gemeinden zur Erhebung von Erschließungsbeiträgen.

Einnahmen aus Gewerbesteuer sind zwar keine zweckgebundenen Einnahmen, der Grundsatz der Einnahmehbeschaffung nach Art. 62 Abs. 2 und 3 der Gemeindeordnung ist jedoch zu berücksichtigen. Darin ist festgelegt, dass die Gemeinden als primäres Deckungsmittel für ihre Ausgaben die Gemeindeanteile an der Einkommens- und Umsatzsteuer, die allgemeinen Finanzausweisungen sowie staatliche Zuwendungen für bestimmte Maßnahmen erhalten. Soweit die „sonstigen Einnahmen“ nicht ausreichen, sind die Einnahmen aus „besonderen Entgelten für die von ihr erbrachten Leistungen“ und im Übrigen, also **nachrangig, aus Steuern** (Art. 62 Abs. 2 Nr. 2 GO) zu beschaffen.

Die Einnahmen aus Gewerbesteuer können somit nicht mit Ausgaben für Erschließungsmaßnahmen gegengerechnet werden.

Zu Punkt 3 der Petition (Anlage 1):

Verursacher der Brückenbaumaßnahme

Die **Brücke** über die Gleisanlage wurde von der Deutschen Bahn im Jahr 1964 gebaut. Ab dem Jahr 1982 ging die Baulast für das **Brückenbauwerk** auf die Stadt Ingolstadt über.

Als Straßenbaulastträger der gewidmeten Rothenturmer Straße ist die Stadt Ingolstadt für den Unterhalt sowohl für die Fahrbahn einschl. der dazugehörigen Teileinrichtungen als auch für das Brückenbauwerk zuständig.

In der Projektgenehmigung vom 09.03.2017 zum Rückbau der Brücke und der beiden Rampen über das Eriag-Industriegleis ist aufgeführt, dass die Kosten des Abbruchs der Brücke und der Rückbau der beiden Rampen nicht auf die Anlieger umgelegt werden (Beschluss des Stadtrates vom 26.04.2017).

Entgegen der Auffassung der Stadt Ingolstadt ist die Regierung von Oberbayern der Meinung, dass die Kosten der Beseitigung der vorhandenen Brücke zu den Freilegungskosten zu rechnen sind (VG Stuttgart vom 02.04.2008 (2 K 3911/06)). Freilegungskosten sind grundsätzlich umlagefähig nach § 128 Abs. 1 Nr. 1 BauGB. Zumindest die Kosten für die Entfernung der auf der Brücke verlaufenden Straße müssen auf die Beitragspflichtigen umgelegt werden. Auf die Umlage der Kosten für den Abriss des Brückenbauwerkes könnte analog § 128 Abs. 3 Nr. 1 BauGB verzichtet werden.

Die Anlieger der Rothenturmer Straße müssen entgegen der Auffassung der Stadt mit dem Aufwand für den Abriss der Fahrbahn und der Entfernung der Rampen belastet werden. Dies erfolgt aber entsprechend der Aufteilung Fahrbahn und Restflächen. Siehe hierzu Ausführung zu Buchstabe E (Aufteilung Erschließungsbeiträge – Ausbaubeiträge).

Zu Punkt 4 der Petition (Anlage 1): Freiwerdende Flächen im Rahmen der Brückenrampen

Wie in der Sitzung des Finanz- und Personalausschusses vom 04.04.2017 besprochen, werden die im Eigentum der Stadt stehenden Grundstücke bei der Festlegung des Abrechnungsgebietes berücksichtigt, soweit es sich um baulich nutzbare Flächen handelt. Nach heutiger Einschätzung werden die Flächen im Westteil der Brücke baulich nutzbar sein. Über die zukünftige Nutzung dieser Flächen ist noch keine Entscheidung getroffen. Es besteht die Möglichkeit, die Flächen für den Gemeinbedarf zur Verfügung zu stellen oder evtl. als Baugrundstücke zu veräußern. Zum Zeitpunkt der Fertigstellung der Baumaßnahme (Zeitpunkt des Entstehens der Beitragspflicht) wird die Grundstückssituation abschließend beurteilt. Alle Grundstücke, welche nach den gesetzlichen Vorgaben des § 131 i.V.m. § 133 BauGB erschlossen und beitragspflichtig sind, werden zu einem Erschließungsbeitrag herangezogen.

Erlöse aus Grundstücksveräußerungen können bei der Festsetzung von Erschließungsbeiträgen nicht aufwandsmindernd berücksichtigt werden (Urteil des OVG Lüneburg vom 22.04.2013).

Zu Buchstabe A) der Petition (Anlage 1 und 3): Ausbaubeitrag statt Erschließungsbeitrag

Nach Art. 5 Abs. 1 Satz 3 KAG erheben die Gemeinden Straßenausbaubeiträge, **soweit** nicht Erschließungsbeiträge nach Art. 5 a KAG zu erheben sind. Damit ist die Reihenfolge der Beitragsarten festgelegt. Nur dann, wenn keine Erschließungsbeiträge erhoben werden können, sind Straßenausbaubeiträge festzusetzen. Einen Ermessensspielraum gibt es hierfür nicht. Die Möglichkeit zur Differenzierung Erschließungsbeitrag – Ausbaubeitrag für Teileinrichtungen wie im Aufsatz von RA Dr. Klaus Halter beschrieben, hat der Gesetzgeber mit der Vorschrift des § 242 Abs. 9 BauGB geschaffen. Diese Besonderheit gilt nur für Erschließungsanlagen in den **neuen Bundesländern** (BVerwG 9 C 2.02 und 9 C 5.06).

Für die alten Bundesländer ist § 242 Abs. 1 BauGB anwendbar. Die Prüfung führt im Falle der Rothenturmer Straße in das Straßenausbaubeitragsrecht, **wenn** vor dem 30.06.1961 an der Rothenturmer Straße (Westteil) eine Innerortslage vorlag und der damalige Ausbauzustand den Vorstellungen der Gemeinde bzw. deren ortspolizeilichen Vorschriften entsprach oder die Kriterien der IME von 1936 (Entschließung des Bayerischen Staatsministerium des Innern vom 06.08.1936) erfüllt waren.

Dies war nach Prüfung durch das Tiefbauamt, das Rechtsamt und der Stellungnahme der Regierung von Oberbayern nicht der Fall. Somit sind grundsätzlich Erschließungsbeiträge zu erheben.

Weitere Ausführung zur Beitragsart siehe nachstehend unter Buchstabe E der Petition.

In diesem Zusammenhang wird auch auf die gesetzliche Vermögensbetreuungsverpflichtung hingewiesen. Pflichtwidrige Entscheidungen mit Vermögensschäden können unter Umständen als Untreuetatbestand geahndet werden.

Entscheidungen zugunsten Dritter dürfen ferner nicht zu einem Verstoß gegen das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Verwaltung führen.

Zu Buchstabe B) der Petition (Anlage 1): Erhöhung des Gemeindeanteils

Nach § 129 Abs. 1 Satz 3 BauGB tragen die Gemeinden mindesten 10 % des beitragsfähigen Aufwandes selbst. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts stellt ein Eigenanteil von 10 % den Regelfall dar. Die Möglichkeit einer Erhöhung wegen Differenzierung nach der Art der Erschließungsanlage oder nach deren Verkehrsbedeutung besteht. Die Notwendigkeit hat das Bundesverwaltungsgericht jedoch grundsätzlich verneint (BVerwG VI C 23.72 und 8 C 6.88). Eine Erhöhung des Mindestanteils ist nur unter ganz außergewöhnlichen Umständen geboten und wäre nur bei einer außergewöhnlich wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Gemeinde gerechtfertigt (BayVGH 109 VI 73).

Bei einer Änderung der Erschließungsbeitragsatzung wären alle nach Erschließungsbeitragsrecht abzurechnenden Straßen **gleich zu behandeln**. Die Aufnahme einer Formulierung in der Satzung „von mindestens 10 %“ ist rechtlich zu unbestimmt und deshalb nicht zulässig.

Zu berücksichtigen ist ferner, dass bei der Vergabe von Zuschussmitteln lediglich der Mindestsatz von 10 % berücksichtigt wird.

Zu Buchstabe C) der Petition (Anlage 1): Heranziehung von landwirtschaftlichen Grundstücken

§ 135 Abs. 4 BauGB befasst sich mit der Zahlung des Beitrages. Bei der Ermittlung der beitragspflichtigen Grundstücke ist § 131 Abs. 1 in Verbindung mit § 133 Abs. 1 BauGB einschlägig. Die Erhebung eines Erschließungsbeitrages ist nur in den Fällen gerechtfertigt, in denen für das betreffende Grundstück eine bauliche oder gewerbliche Nutzung festgesetzt ist, sobald es bebaut oder gewerblich genutzt werden darf (§ 133 Abs. 1 Satz 1 BauGB). Erschlossene Grundstücke, für die eine bauliche oder gewerbliche Nutzung nicht festgesetzt ist (z.B. in einem Bebauungsplan) unterliegen der Beitragspflicht, wenn sie nach der Verkehrsauffassung Bauland sind und nach der geordneten baulichen Entwicklung der Gemeinde zur Bebauung anstehen (§ 133 Abs. 1 Satz 2 BauGB).

Die Grundstücke Fl.Nr. 777/0, 777/1 und 777/2 sind nach Beurteilung des Stadtplanungsamtes derzeit Außenbereichsflächen. Es handelt sich weder um Bauland noch stehen die Flächen nach heutiger Einschätzung zur Bebauung an.

Die Grundstücke müssen folglich bei der Festlegung des Abrechnungsgebietes unberücksichtigt bleiben.

Zu Buchstabe D) der Petition (Anlage 1): Absehen von der Erhebung des Erschließungsbeitrages gem. § 135 Abs. 5 BauGB

Der Erlass von Beiträgen wegen unbilliger **sachlicher Härte** eröffnet als Voraussetzung für Billigkeitsmaßnahmen im **Einzelfall** eine korrigierende Anpassung. Die Möglichkeit des § 135 Abs. 5 BauGB darf nicht dazu dienen, die Wertungen des Gesetzgebers generell zu konterkarieren oder gar zu durchbrechen (BayVGH 6 ZB 09.1964).

Es muss sich um atypische Einzelfälle handeln, bei denen die Höhe des Beitrages nicht mehr in einem vertretbaren Verhältnis zum gewährten Erschließungsvorteil steht.

Ein **sachlicher Billigkeitsgrund** liegt vor, wenn nach dem erklärten oder mutmaßlichen Willen des Gesetzgebers angenommen werden kann, dass er die im Billigkeitswege zu klärende Frage – hätte er sie geregelt – im Sinne der beantragten Billigkeitsmaßnahme entschieden hätte, wenn also der gegebene Sachverhalt zwar den gesetzlichen Tatbestand erfüllt, die Abgabenerhebung

aber dennoch den Wertungen des Gesetzes zuwiderläuft (BVerwG 9 C 10.14; OVG NRW vom 28.03.00 NVwZ-RR 2001, 267).

Härten, die der Gesetzgeber bei der Formulierung des gesetzlichen Beitragstatbestandes bedacht und in Kauf genommen hat, können dagegen grundsätzlich keine Billigkeitsmaßnahme rechtfertigen; sie sind nicht unbillig im Sinne des Gesetzes (VBH BW vom 11.02.1993 NVwZ 93, 1225, BayVGH 6 ZB 09.1964).

Unter § 135 Abs. 5 BauGB fällt auch der Erlass wegen unbilliger **persönlicher Härte**. Diese liegt vor, wenn die Erhebung die Fortführung der persönlichen wirtschaftlichen Existenz gefährden würde.

Aus der **Höhe der Beitragsforderung ergibt sich keine unbillige Härte** (BayVGH 6 ZS 99.1594).

Nach heutiger Einschätzung liegt bei der Erhebung eines Erschließungsbeitrages für die von der Rothenturmer Straße erschlossenen Grundstücke kein Grund für einen (Teil)Beitragserslass aus sachlichen oder persönlichen Gründen vor.

Zu Buchstabe E) der Petition (Anlage 1): Einmalige Erhebung eines Erschließungsbeitrages

Die Stadt Ingolstadt hat den Zustand der Straße vor dem Inkrafttreten des Bundesbaugesetzes, d.h. zum Zeitpunkt 30.06.1961 ermittelt. Eine sog. historische Straße, die gem. § 242 Abs. 1 BauGB nicht mehr nach den §§ 127 ff BauGB abrechenbar ist, liegt vor, wenn sie zu irgendeinem Zeitpunkt vor Inkrafttreten des Bundesbaugesetzes Erschließungsfunktion besessen hat und für diesen Zweck endgültig hergestellt war. Es ist also nicht allein ausschlaggebend, wann die Straße erstmalig hergestellt war, sondern auch wann der Straße Erschließungsfunktion zukam.

In nicht überplanten Gebieten erhält eine Straße die Funktion einer Erschließungsanlage nicht schon dadurch, dass vereinzelt Grundstücke an ihr bebaut werden (ständige Rechtsprechung des BayVGH u.a. Urteile vom 26.07.1971, 11.04.1971, 08.08.1974, 06.02.1980, 1912.1988). Sie ändert ihre rechtliche Qualität vielmehr erst dann, wenn an ihr eine gehäufte Bebauung einsetzt, d.h. zumindest für eine Straßenseite bauplanungsrechtlich Innenbereichslage im Sinne von § 34 Abs. 1 BauGB zu bejahen ist.

Nach Beurteilung der Stadt und Bestätigung der Regierung von Oberbayern lag für den Westteil der Rothenturmer Straße keine Innenbereichslage vor. Dies gilt sowohl im Hinblick auf die bloße Anzahl der vorhandenen Gebäude als auch hinsichtlich des Fehlens einer funktionsbedingten organischen Siedlungsstruktur.

Eine weitergehende Prüfung zur technischen erstmalig endgültigen Fertigstellung ist nicht mehr erforderlich. Die Rothenturmer Straße hat nach dem Funktionswandel zur Anbaustraße zu keiner Zeit dem Bauprogramm der Stadt Ingolstadt entsprochen und war folglich nie erstmalig endgültig hergestellt.

In diesem Zusammenhang war zu prüfen, ob evtl. die Fahrbahn der Rothenturmer Straße einen Zustand erreicht haben könnte, der nach 1961 und mit dem Erreichen der Innerortslage als „fertiggestellt“ beurteilt werden könnte.

In Zusammenarbeit mit der Regierung von Oberbayern wurde die Anwendbarkeit einer Einzelentscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 23.02.2015 rechtlich gewürdigt. Im entschiedenen Falle stellte das Gericht darauf ab, dass die Beitragspflichtigen aufgrund der in der Satzung festgelegten Merkmale der endgültigen Herstellung möglichst erkennen können sollen, wann eine Anlage endgültig hergestellt ist.

Beim Straßenunterbau wäre dies nicht ohne weiteres erkennbar. Dementsprechend sei eine Fahrbahn in dem Zeitpunkt endgültig hergestellt, in dem sie mit einer satzungsgemäßen Decke befestigt ist.

In Konsequenz dieses Beschlusses könnte davon auszugehen sein, dass die Fahrbahn der Rothenturmer Straße bereits vor dem Bau in 2012 bzw. 2017 endgültig hergestellt war. Die Baukosten der Fahrbahn wären somit als Straßenausbaumaßnahme anzusehen und über einen Straßenausbaubeitrag abzurechnen.

Da der Bayerische Landtag die gesetzliche Grundlage für die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen aufgehoben hat, sind folglich die Baukosten der Straße nicht mehr auf die Grundstückseigentümer umzulegen.

Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf die in einem konkreten Einzelfall getroffene Entscheidung des Bay.VGH vom 23.02.2015.

Ob bei einer Anfechtung der noch zu erlassenden Erschließungsbeitragsbescheide für den Bau der Rothenturmer Straße (Geh-/Radwege, Parkflächen, Grünflächen, Beleuchtung, Entwässerung, Grunderwerb und Freilegung) die gerichtliche Einschätzung für die Fahrbahn ebenso ausfallen wird, kann nicht mit Sicherheit vorausgesagt werden.

Zu Übergangsregelung (Art. 19 Abs. 2 KAG):

Die einheitliche Verjährungshöchstfrist von 30 Jahren (Art. 19 Abs. 2 KAG) bezieht sich auf Vorgänge, bei denen die Beiträge durch Bescheide vor dem 01.04.2014, also vor dem Inkrafttreten des KAG-Änderungsgesetzes vom 11.03.2014 festgesetzt wurden.

Für den Westteil der Rothenturmer Straße wurde lediglich im Jahr 2012/13 Vorausleistungsbescheide festgesetzt, welche bestandskräftig sind.

Die 30-jährige Verjährungshöchstfrist greift folglich nicht.

Verjährungshöchstfrist

Gemäß Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 b) bb) KAG kann eine Abgabe zum Vorteilsausgleich nur innerhalb von maximal 20 Jahren nach Ablauf des Jahres festgesetzt werden, in dem die **Vorteilslage eingetreten** ist. Die Vorteilslage tritt mit der **endgültigen technischen Fertigstellung** der Erschließungsanlage nach dem zugrundeliegenden Bauprogramm und den entsprechenden Satzungsbestimmungen ein. Die Rothenturmer Straße verfügte bis zum Bau in 2009 nicht über eine funktionierende Entwässerung, eine ausreichende Beleuchtung und über Gehwege.

Die Verjährungshöchstfrist ist noch nicht abgelaufen.