

Mehrere hunderttausend Euro nicht ordnungsgemäß abgerechnet

Hohe Einnahmeausfälle der Stadt Lindau durch nicht zeitnah abgerechneten Straßenbau

Nach umfangreichen Überprüfungen steht ein für die Stadtfinanzen sehr wichtiges Thema auf der Tagesordnung der nächsten Stadtratssitzung am 21. Mai: Der Erschließungsbeitrag! Nach ersten Schätzungen wurden in früheren Jahren mindestens mehrere hunderttausend Euro nicht zeitnah abgerechnet, was der Stadt zusätzlich Zinsbelastungen in ähnlicher Höhe beschert hat.

Seit den 1960er-Jahren müssen Erschließungsbeiträge erhoben werden, im gesamten Bundesgebiet und damit auch in Bayern. Sie legen in der Regel 90% des betragsfähigen Aufwands für Erschließungsanlagen, insbesondere die erstmalige, sachgerechte Herstellung von Ortsstraßen, auf die Anlieger um, insbesondere auf die Grundstückseigentümer. Dies ist Allgemeinut und nicht nur in den Informationsmaterialien und Zeitschriften der Bausparkassen, Banken und Versicherungen, sondern auch in Tageszeitungen und Zeitschriften immer wieder nachzulesen.

Auch in der Stadt Lindau wurden in den 1960er- und 1970er-Jahren nicht nur Erschließungsbeiträge bei vollständig fertiggestellten Straßen – inklusive Grunderwerb – erhoben, sondern auch einzelne Kostenbestandteile und Vorausleistungen vor dem Entstehen der gesamten Beitragspflicht abgerechnet.

Spätestens in den 1980er-Jahren bis weit in die 1990er-Jahre scheint die Pflicht zur Erschließungsbeitragserhebung – inklusive Kostenspaltung und Vorausleistungserhebung, Ablösungsvereinbarungen oder Erschließungsverträgen – nur mehr sehr unzureichend erfüllt worden zu sein. Dies wird von der städtischen Bauverwaltung seit einiger Zeit aufgearbeitet. In den städtischen Vormerklisten mit Eintragungen bis aus den 1980er-Jahren sind noch nicht abgerechnete Beträge zu einem Teil dieser Straßen von rund einer halben Million Euro enthalten.

Inzwischen kann nach den bei der Stadt vorliegenden Unterlagen gesagt werden, dass von rund 400 Lindauer Straßen, Straßenabschnitten bzw. Straßenteilstücken 88 genauer überprüft werden müssen, da in diesen Fällen bisher keine Abrechnung festgestellt werden konnte. Die Lindauer Zeitung hat die Namen dieser Straßen am 14.5. veröffentlicht.

Straßen mit unklarem Status – fertig ausgebaut?

Bei 24 – also rund einem Viertel – dieser Straßen bzw. Straßenteilstücke lässt zwar deren optischer Ausbauzustand auf eine erstmalige Herstellung schließen. Deren endgültige Herstellung im erschließungsbeitragsrechtlichen Sinn ist jedoch möglicherweise noch nicht erfolgt, da hierfür nicht alle Merkmale nach der Satzung erfüllt sind. Das bedeutet, dass die Straße zwar offenbar technisch hergestellt wurde, es aber insbesondere am vollständigen Grunderwerb fehlte und daher eine endgültige Herstellung im Sinne der Satzung nicht erfolgt ist. Diese Straßen werden daher derzeit vorrangig geprüft, um für die Betroffenen Rechtssicherheit darüber zu erlangen, ob bei diesen Straßen die Verjährung oder ein Erhebungshindernis eingetreten ist. Beispiele hierfür sind die Alwindstraße, Enzisweiler Straße, Bayerstraße und Jungfernburgstraße.

Auf Grund einer neuen Rechtslage können diese Straßen, zumindest was den Straßenbau anbelangt, dann nicht mehr abgerechnet werden, wenn die komplette technische Herstellung länger als 20 Jahre zurückliegt.

Teilweise wurde aber auch festgestellt, dass kein Grunderwerb mehr aussteht, aber möglicherweise dennoch keine Abrechnung erfolgt ist. Vor einer endgültigen Einordnung werden die technischen Merkmale dieser Straßen nochmals geprüft. Sollten diese erfüllt sein, werden diese Straßen als gänzlich nicht mehr abrechenbar anzusehen sein.

Die Möglichkeiten, Straßenkosten durch Kostenspaltung und Vorausleistungsbescheide zeitnah von den Anliegern einzufordern, wurde in der Vergangenheit oftmals nicht genutzt. Bei der Kostenspaltung wird der bereits hergestellte Teil der Straße, meist ohne Grunderwerb, abgerechnet. Der Vorausleistungsbescheid dient der zeitnahen Straßenrefinanzierung, so dass die Kommune nicht zu lange in Vorleistungen gehen muss.

Noch nicht erstmalig und endgültig hergestellte Straßen

Weitere 64 Straßen bzw. Straßenteilstücke fallen derzeit in die Kategorie „noch nicht erstmalig und endgültig her-

gestellt“. Um festzustellen, inwieweit die bisherige Zuordnung zutreffend ist und welche Maßnahmen notwendig sind, um einen kompletten oder teilweisen Abrechnungszustand zu erreichen, abzurechnen und damit auch die Verjährung zu verhindern, sind umfangreiche Prüfarbeiten erforderlich. Dies betrifft insbesondere den Tiefbau, der den baulichen Zustand mit Unterbau, Trag- und Deckschicht beurteilen muss. Baulinshalbe, Breite Straße, Im Wiesental sowie Rotmoosstraße und Seeheim können als Beispiele für solche Straßen genannt werden.

Probleme bei der Überprüfung und endgültigen Herstellung

Häufigstes Problem bei der Überprüfung der Straßen sind lückenhafte Nachweise über den Ausbau. Bereits in seinem Prüfbericht vom 12.03.1985 (für die Jahre 1979 – 1983) hat der Bayerische Kommunale Prüfungsverband angemerkt, dass er die Erschließungsbeiträge nicht prüfen konnte, weil dies die unsystematische Aktenlage nicht zuließ. Der Leiter des städtischen Rechnungsprüfungsamtes hat dies beim Bauamt nachdrücklich angemerkt, ohne dass in der Folgezeit eine umfassende Aufarbeitung erfolgt wäre.

Eine weitere Ursache schwieriger Aktenlage liegt in mehreren Hochwasserereignissen, die zahlreiche Unterlagen im Keller des Bauamtes in Mitleidenschaft gezogen haben. Es ist daher nur mit großem Aufwand feststellbar, ob und wann eine Straße erstmalig hergestellt wurde. Weitere – mitunter zeitaufwendige – Nachforschungen sind daher erforderlich.

Ausnahmsweise können Straßenbaukosten geschätzt und mittels Baukostenindex zurückgerechnet werden. Hierfür ist wiederum ein Ausbaupunkt erforderlich, bis zu welchem zurückgerechnet werden kann.

Ebenfalls stellt der noch fehlende Grunderwerb eine Herausforderung dar. Oftmals handelt es sich um kleinere Flächen, die auch schon mit Straßenfläche überbaut wurden. Trotz der geringen Flächen ist das Verfahren mit Vermessung, Kaufverträgen, notariellen Beurkundungen und Grundbucheinträgen aufwändig. Die jeweiligen Grundstückseigentümer waren und sind auch selten bereit, sich auf einen Verkauf einzulas-

sen. Insbesondere wohl auch deshalb, weil auf Grund des Verkaufs anschließend Erschließungsbeiträge befürchtet werden und bisher von Kostenspaltung und Vorausleistungen kein Gebrauch gemacht wurde.

Aktuelle Abrechnung der Achstraße

Für die Achstraße wurden im März dieses Jahres 92 Bescheide erlassen. Bis zum Ende der Rechtsbehelfsfrist sind einige Widersprüche eingegangen. Der Großteil der Einwendungen will eine Verjährung des Erschließungsbeitrages bzw. ein Abrechnungshindernis geltend machen, da die Straße bereits in der Vergangenheit endgültig hergestellt gewesen und eine Abrechnung daher nicht mehr möglich sei. Vereinzelt wurde auch grundstücksbezogenen Berechnungsmerkmalen widersprochen, hierbei insbesondere der Anzahl der Vollgeschosse.

Seitens der Verwaltung wurden zwischenzeitlich externe Stellungnahmen zur Abrechnung der Achstraße eingeholt. Ein Richter am Verwaltungsgericht Regensburg, eine Rechtsexpertin zum Beitragsrecht beim Bayerischen Gemeindetag und der Kommunale Prüfungsverband haben die Auffassung der Stadt bestätigt, dass die Achstraße erst mit dem vollständigen Grunderwerb (2012) und dem dann erfolgten restlichen Bau des Gehwegs im Jahr 2013 erstmalig und endgültig hergestellt gewesen ist. Eine Verjährung ist daher nicht eingetreten.

Das Bauprogramm von 1980 sah für die Achstraße eine Breite von 9 bis 9,5 m und beidseitige Gehwege von Einmündung Reutiner Straße bis auf Höhe der heutigen Hausnummer 8 mit je 1,50 m Breite vor. Die technische Herstellung der Straße mit ihren sämtlichen Bestandteilen einschließlich Gehweg, war daher erst dann gegeben, als das oben genannte Bauprogramm in diesem Bereich vollständig umgesetzt war.

Fazit

Insgesamt ist festzustellen, dass ein Großteil der Straßen im Stadtgebiet zutreffend als historische Straßen nicht abgerechnet wurde, ein weiterer Teil nicht abrechenbar ist, da sie als Bundes-, Staats- oder Kreisstraßen bzw. im Außenbereich eingestuft sind. Ebenso wurden in den vergangenen 15 Jahren sämt-

liche neuen Straßen weitgehend abgerechnet oder über Ablösvereinbarungen bzw. Erschließungsverträge bezahlt.

Gut ein Fünftel der Straßen sind dagegen noch nicht abgerechnet und bzw. oder auch noch nicht erstmalig und endgültig hergestellt. Instrumente wie Kostenspaltung und Vorausleistungsbescheide sollten – soweit möglich – vermehrt genutzt werden, um Straßenkosten zeitnah zu refinanzieren.

Die Stadt hätte allein schon aus wirtschaftlichen Gründen von der Kostenspaltung bzw. Vorausleistungserhebung Gebrauch machen müssen. In den 1960er- und 1970er-Jahren waren diese Möglichkeiten von der Stadt bereits mehrfach genutzt worden. Warum diese wichtige Erhebungsform dann später nicht mehr angewandt wurde, ist heute nicht mehr nachvollziehbar.

Beiträge werden als Gegenleistung für die Bereitstellung kommunaler Infrastruktureinrichtungen erhoben (Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung und Straßenbau). Sie sind nicht bloße allgemeine Deckungsmittel, wie etwa Steuern. Diese Einrichtungen erhöhen den Wert des Grundstücks und machen es oft überhaupt erst nutzbar. Die Stadt hat in diesen Fällen schon vor Jahrzehnten ihre Leistung erbracht und somit nach wie vor Anspruch auf eine angemessene Gegenleistung.

Hinzu kommt, dass die nicht erhobenen Beträge von der Stadt oft über 30 Jahre teuer zwischenfinanziert wurden. Nimmt man nur einen 2%igen Kreditzins an, kommt man mit Zinseszins auf fast denselben Betrag, um den die Stadt die Beitragspflichtigen bisher entlastete. Sollten die Beiträge in dem einen oder anderen Fall nicht mehr eingehoben werden können, muss die zivil- und strafrechtliche Seite der Fälle geprüft werden inklusive der möglichen Inanspruchnahme der Kassenversicherung. Dass bewusst in Kauf genommene Beitragsausfälle gegebenenfalls haftungsrechtliche Ansprüche der Kommune bzw. strafrechtlich relevante Tatbestände begründen können, erläutert auch der Prüfungsbericht vom 21.03.2012 (für die Jahre 2005 bis 2010) des Kommunalen Prüfungsverbands im Hinblick auf die Verpflichtung zum Erlass einer Straßenausbaubeitragsatzung.

Tobias Schillpp