

Amt 60/6014  
Az.: 6341

Drucksache 1-56/2014

Verteiler: Herr Oberbürgermeister  
Herr Speth  
Herr Herrling  
Herr Kattau  
Herr Lau  
Herr Frey  
Herr Zimmer  
Schriftführer  
Stadträte  
Zum Akt

Dem Stadtrat in seiner öffentlichen Sitzung am 21.05.2014 vorgelegt

## **Erhebung von Erschließungsbeiträgen nach BauGB**

– Sachstandsbericht –

(aktualisierte Fassung unseres Berichts für den Bauausschuss vom 14.03.2014)

### 1. Aktueller Prüfauftrag

Seit Mai 2012 ist eine Projektgruppe, bestehend aus Bauverwaltung, Stadtplanung, Vermessung, Tiefbau und Kämmerei damit beauftragt, die Lindauer Straßen hinsichtlich der Erhebung der **Erschließungsbeiträge** zu überprüfen. Erschließungsbeiträge sind die für die **Neuherstellung** von Straßen und anderen Erschließungsanlagen zwingend **von den Anliegern zu 90% zu erhebenden Beiträge** (bei Straßenausbaubeiträgen sind es nur 30 bis 80%).

Hintergrund ist die Tatsache, dass offenbar zahlreiche Straßen bisher nicht abgerechnet wurden und/oder deren Ausbauzustand unklar ist. Notwendige Unterlagen hierüber sind oft gar nicht oder nur mit erheblichem Aufwand aufzufinden. Dies bedeutet, dass die Stadt Lindau (B) in der Vergangenheit Straßen neu gebaut hat, für die sie von den Anliegern die im Gesetz und in der Satzung vorgesehene Kostenbeteiligung nicht zeitnah verlangt hat.

Zudem ist die Überprüfung erforderlich, um (später) rechtssicher Straßenausbaubeiträge abrechnen zu können, da die **Erschließungsbeiträge vorrangig** sind und eine erstmalig und endgültig hergestellte Straße erfordern.

### 2. Rechtslage seit 1961

Mit Inkrafttreten des früheren Bundesbaugesetzes (BBauG) zum 01.07.1961 wurde die Rechtsgrundlage für die Erhebung von Erschließungsbeiträgen geschaffen. Seit diesem Zeitpunkt haben sämtliche deutsche Gemeinden, zur Deckung ihres anderweitig nicht gedeckten Aufwands für Erschließungsanlagen Beiträge zu verlangen. Diese Vorgabe hat sich im Baugesetzbuch (BauGB) fortgesetzt.

Es gab zum 30.06.1961 Straßen, die bereits eine Erschließungsfunktion hatten und nach damaligen Rechtsgrundlagen und technischen Vorschriften hergestellt waren. Diese gelten als sog. „historische Straßen“ und hierfür wurden daher zutreffend und rechtmäßig keine Erschließungsbeiträge im obigen Sinne mehr erhoben.

Für alle anderen Straßen gelten die Vorschriften nach §§ 127 ff BauGB in Verbindung mit der jeweiligen kommunalen Erschließungsbeitragssatzung. In der Satzung werden

insbesondere die Merkmale der endgültigen Herstellung einer Erschließungsanlage definiert. Die Beitragspflicht entsteht, sobald alle diese Merkmale erfüllt sind. Ebenso beginnt die Festsetzungsverjährung des Erschließungsbeitrags erst zu diesem Zeitpunkt zu laufen.

Mit den Möglichkeiten der Vorausleistung auf den endgültigen Beitrag und der Kostenspaltung zur Abrechnung einzelner Kosten hätte dadurch auch vor Entstehen des Beitrags der wesentliche Teil der Kosten hereingeholt werden können. In Lindau (B) hat man davon lediglich bis in die 1970er Jahre hinein in Einzelfällen Gebrauch gemacht. Aus wirtschaftlichen Gründen wäre diese Handhabung geboten gewesen, da dauerhaft Kreditaufnahmen zur Finanzierung der gebauten Straßen getätigt wurden.

### 3. Veränderte Rechtslage ab 2014

Auch in unserer Satzung wurde der Grunderwerb als Merkmal für die endgültige Herstellung festgelegt. Dies bedeutet, dass eine Straße solange noch nicht insgesamt beitragspflichtig ist, bis sich die gesamte Straßenfläche im Eigentum der Kommune befindet oder durch Dienstbarkeiten abgesichert ist. Daher war es zwar stets finanziell und rechtlich geboten, die Straßen zeitnah abzurechnen, aber hinsichtlich der Verjährung des Beitrags bisher unschädlich, wenn der Grunderwerb an einer Straße nicht abgeschlossen wurde.

Auf Grund des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichtes vom 05.03.2013 (1 BvR 2457/08) zu den Verjährungsvorschriften des Bayerischen Kommunalabgabengesetzes wurden zum 01.04.2014 neue Regelungen getroffen, die auch Auswirkungen auf die Erhebung von Erschließungsbeiträgen haben.

Nunmehr können Erschließungsbeiträge für Straßen 20 Jahre nach Eintritt der sog. „Vorteilslage“ nicht mehr erhoben werden. In der Gesetzesbegründung wird dies dahingehend definiert, dass der Zeitpunkt entscheidend ist, zu welchem die Straße die nach der Satzung definierten **baulichen** Merkmale für eine vollständige endgültige Herstellung erfüllt hat. Damit ist das Kriterium des Grunderwerbs nicht mehr ausschlaggebend für die endgültige Herstellung.

Dies bedeutet, dass Straßen, die vor mehr als 20 Jahren entsprechend dem damaligen Stand der Technik und dem jeweiligen Bauprogramm (aus)gebaut, aber nicht alle notwendigen Grundstücksflächen erworben wurden, hinsichtlich der Straßenbaukosten nun nicht mehr veranlagt werden können.

### 4. Lindauer Straßen – historisch, abgerechnet, nicht abrechenbar

Nach dem Inkrafttreten des BBauG wurden in Lindau (B) in den 1960er Jahren alle Straßen überprüft und in zwei Kategorien eingeteilt. Zum einen in historische Straßen, die als „erstmalig und endgültig hergestellt bis zum Stichtag 30.06.1961“ galten und andererseits in die, die „noch nicht erstmalig und endgültig hergestellt“ waren.

In mehreren Stadtratsbeschlüssen wurden die Straßen, Wege und Plätze, die als hergestellt anzusehen sind, festgestellt und die entsprechenden Listen in der Lindauer Zeitung bekannt gemacht.

Von den 403 Lindauer Straßen (inkl. Straßenabschnitten bzw. Teilstücken) sind derzeit knapp die Hälfte diesen historischen Straßen zuzuordnen. Auf der Insel befinden sich fast ausnahmslos solche Straßen. Auch auf dem Lindauer Festlandsgebiet gibt es einige historische Straßen. Im Bereich der früheren Gemeinden Ober- und Unterreitnau finden sich dagegen kaum Straßen dieser Kategorie.

Weiterhin sind als nicht abrechenbar 30 Straßen anzusehen. Hierunter fallen ehemalige und derzeitige Bundesstraßen, Staats- und Kreisstraßen sowie Straßen im Außenbereich (meist Gemeindeverbindungsstraßen).

Darüber hinaus wurden in den vergangenen 53 Jahren mindestens 92 Straßen und Wege erstmalig und endgültig hergestellt und zumeist abgerechnet, teilweise wurde mit Ratsbeschluss ausdrücklich darauf verzichtet. Zumeist erfolgte die Refinanzierung durch Abrechnungen und entsprechende Beitragsbescheide. Bei etwa einem Drittel wurde mit Ablösevereinbarungen gearbeitet und bei jeder siebten Straße wurde ein Erschließungsvertrag geschlossen. In zwei Fällen wurden die Straßenkosten bei den Verkäufen von Baugrundstücken vereinbart.

Demnach sind bisher knapp vierfünftel der Lindauer Straßen und Straßenteilstücke als historische, erstmalig und endgültig hergestellte oder nicht abrechenbare Straßen eindeutig definiert.

#### 5. Straßen mit unklarem Status – fertig ausgebaut?

Daneben gibt es jedoch noch **88 Straßen** oder Straßenteilstücke, deren Ausbauzustand entweder unklar ist oder die als noch nicht erstmalig und endgültig hergestellt gelten. In unseren Vormerkungslisten mit Eintragungen bis aus den 1980er Jahren sind **noch nicht abgerechnete Beträge zu einem Teil dieser Straßen von rund einer halben Million Euro** enthalten.

**Rund ein Viertel (= 24)** davon fallen unter die Kategorie, deren optischer Ausbauzustand zwar auf eine erstmalige Herstellung schließen lässt. 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 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 der o.g. 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. Unabhängig davon ist zu prüfen, ob eine Abrechnung des Grunderwerbs auch nach neuer Rechtslage durchzuführen ist.

Es handelt sich bei der Prüfung immer um eine Entscheidung im jeweils konkreten Einzelfall. Es ist hier für jede Straße zu prüfen, ob die einzelnen Merkmale der endgültigen bautechnischen Herstellung erfüllt sind und hierdurch die „Vorteilslage“ eingetreten ist. Es ist z.B. zu prüfen, ob die Straßenbeleuchtung insgesamt komplett vorhanden ist oder ob einzelne Lampen fehlen. Auch die Frage, ob einzelne Straßenbestandteile wie z.B. Gehweg (siehe Achstraße) endgültig hergestellt sind, ist zu prüfen.

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. Solche Straßen würden im Zuge der weiteren Überprüfung dann der Kategorie „erstmalig und

endgültig hergestellt“ zugeordnet. Weiterhin ist zu prüfen, welche Rechtsfolgen aus diesen Einnahmeausfällen entstehen.

**Die Möglichkeiten, Straßenkosten durch Kostenspaltung und Vorausleistungsbescheide zeitnah von den Anliegern einzufordern, wurden 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, sodass die Kommune nicht zu lange in Vorleistungen gehen muss.

Bis zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts 2013 war es – im Hinblick auf die Verjährung – rechtlich unschädlich, die endgültige Herstellung und damit meist den letzten Grunderwerb abzuwarten, um dann eine Gesamtabrechnung vorzunehmen. Aus finanzieller Sicht der Kommune kann die Nutzung von Kostenspaltung und Vorausleistung zur Beitragserhebung notwendig und sinnvoll sein. Da eine Straße dabei mehrmals aufgegriffen wird, bedeutet dies andererseits auch einen gewissen zeitlichen und personellen Mehraufwand, den es zu berücksichtigen gilt. Um vergangene Fehler zu vermeiden, wurde z.B. eine Kombination beider Möglichkeiten im Heuriedweg beim Teilstück an der neuen Feuerwache angewandt.

#### 6. Noch nicht erstmalig und endgültig hergestellte Straßen

**Weitere 64 Straßen und Wege bzw. Straßenteilstücke** fallen derzeit noch unter das Attribut „noch nicht erstmalig und endgültig hergestellt“. 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.

Bäuerlinshalde, Breite Straße, Im Wiesental sowie Rotmoosstraße und Seeheim können als Beispiele für solche Straßen genannt werden.

Zu diesen Straßen gehört unter anderem die Max-von-Laue-Straße. Auf Grund der notwendigen Kanalsanierungen und Leitungsarbeiten der Stadtwerke ist für 2015 geplant, die Straße in einen technisch ordnungsgemäßen Zustand zu versetzen. Eine erste Informationsveranstaltung ist im September 2013 erfolgt, eine zweite fand Ende April 2014 statt. Grunderwerbsverhandlungen sind derzeit im Gange. Es zeigt sich, dass die geplante Baumaßnahme eine erstmalige Herstellung darstellt und die damit verbundenen Kosten auf die Anlieger umzulegen sind.

Einzelne Ausbauvorhaben, z.B. Hochbucherweg 1998, Eichbühlweg 2007 und Riggersweilerweg 2010 wurden auf Grund des Widerstands der Anlieger und damit verbundener entsprechender Beschlüsse von Stadtrat, Bau- oder Finanzausschuss in einem straßenbautechnisch völlig unzureichenden Zustand belassen.

#### 7. 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 BKPV angemahnt, dass er die Erschließungsbeiträge nicht prüfen konnte, weil dies die unsystematische Aktenlage nicht zuließ. Der Leiter des städtischen Rechnungsprüfungsamtes hat dies im Übrigen im Aktenvermerk vom 18.12.1990 über Herrn OB Jürgen Müller beim Bauamt nachdrücklich angemahnt 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. Die vorhandenen Vormerkungslisten sind lückenhaft und beinhalten fast ausschließlich Grunderwerbskosten. Die letzten Eintragungen könnten somit lediglich als Indiz für einen Ausbaupunkt gelten. 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 einzulassen. Insbesondere wohl auch deshalb, weil auf Grund des Verkaufs anschließend Erschließungsbeiträge befürchtet werden und bisher von Kostenspaltung und Vorausleistungen kein Gebrauch gemacht wurde.

#### 8. Zwischenergebnisse seit März 2014

Seit der ersten Zusammenfassung des Sachverhalts im März 2014 konnten in Zusammenarbeit mit Rechnungsprüfungsamt, Archiv und Kämmerei verschiedene Informationen aus den einzelnen Abteilungen zusammengefügt und miteinander abgeglichen werden. Hierbei erbrachten Protokolle des Bau- und des Finanzausschusses, Prüfungsberichte, Jahresabschlüsse und Kassenbücher weitere Erkenntnisse, ob Straßen endgültig hergestellt und abgerechnet wurden. Weitere Erkenntnisse sind aus den in der Verwaltung vorhandenen Unterlagen nicht mehr zu erwarten.

Dadurch reduzierte sich insbesondere die Anzahl der Straßen, die bisher unter dem Begriff „fertig ausgebaut – Abrechnung?“ eingeordnet waren, von ursprünglich 41 auf nunmehr 24. Insbesondere im Bereich Reutin und Aeschach ließen sich zahlreiche Straßen als hergestellt und abgerechnet zuordnen. Dies unter anderem im einstigen Baugebiet „Unteres Rotenmoos“ (u.a. Rennerle, Memelweg, Von-Lossow-Straße) sowie beispielsweise Röntgenstraße, Otto-Hahn-Straße und Domagkstraße. In Aeschach ergaben sich für Karl-Sting- und Karl-Wolfart-Straße neue Erkenntnisse, ebenso für die Krölstraße und ein Teilstück der Brougierstraße. Desgleichen konnten in Oberreitnau die Straßen Am Alpenblick, An der Steig und Obere Sonnhalde als abgeschlossen definiert werden.

**Die Zahl der Straßen, die noch als nicht erstmalig und endgültig hergestellt gelten, verringerte sich nur geringfügig von 67 auf 64.** Am Büchel, Dentenweiler Straße und ein Teilstück des Rossweidweges sind demnach hergestellt und abgerechnet worden.

#### 9. Aktuelle Abrechnung der Achstraße

Für die Achstraße wurden 92 Bescheide erlassen. Bis zum Ende der Rechtsbehelfsfrist sind hierzu 35 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. Deshalb kommt auch die Rechtsprechung des BVerfG und des BayVGH hier nicht zum Tragen. 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 o.g. Bauprogramm in diesem Bereich vollständig umgesetzt war.

Die Einbeziehung des Sportgeländes der Fachoberschule in die Beitragsflächen wurde gleichfalls befürwortet. Es handelt sich nicht um eine Fläche die dem Außenbereich zuzuordnen ist. Das Sportgelände steht nicht für sich und ist nicht losgelöst von der Bebauung. Es ist vielmehr integraler Bestandteil des Schulkomplexes und erfährt seine Erschließungswirkung daher wie das gesamte übrige Grundstück.

#### 10. Kassenversicherung

Schließlich ist noch zu prüfen, inwieweit die Kassenversicherung mögliche Ausfälle (teilweise) trägt.

#### 11. Fazit

Insgesamt ist festzustellen, dass ein Großteil der Straßen im Stadtgebiet als historische Straßen nicht abgerechnet wurde, ein weiterer Teil ist nicht abrechenbar, da Bundes-, Staats- oder Kreisstraßen bzw. im Außenbereich. Ebenso wurden in den vergangenen 15 Jahren sämtliche neuen Straßen weitgehend abgerechnet oder über Ablösevereinbarungen bzw. Erschließungsverträge bezahlt (Ausnahme: Peter-Dornier-Straße, hier wurden der Firma Liebherr die Erschließungsbeiträge erlassen).

**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 vorhandene Datenlage macht es schwierig, zu weiteren schnellen Ergebnissen zu kommen. Weitere umfangreiche Nachforschungen, technische Prüfungen und Verhandlungen zu Straßenzustand, Fertigstellungszeitpunkt und Grunderwerb werden viel Zeit in Anspruch nehmen und personelle Ressourcen binden – teilweise zusätzlich zu den bestehenden Aufgaben.

Zur Abrechnung der aktuellen Straßen (Erschließungs- und Straßenausbaubeitrag) steht bisher nur eine halbe Planstelle im Sachgebiet Bauverwaltung zur Verfügung. Zur Aufarbeitung der Altfälle sind mindestens eine zusätzliche Stelle sowie zusätzliche Stellenanteile oder Fremdvergaben im Tiefbau und in der Vermessung erforderlich. Es gibt auch private Firmen, die sich auf die Beitragsabrechnung spezialisiert haben. Zusätzliche Stellen könnten auch befristet werden.

Für die besonders dringliche und vorrangig notwendige Prüfung, ob eine Straße technisch erstmalig hergestellt ist, sollten wir das Ingenieurbüro beauftragen, mit welchem die Stadt beim Straßenbau bereits öfters zusammenarbeitet. Sollten bei einzelnen Straßen Bodengutachten zweckmäßig sein, könnten diese auch durch das Ingenieurbüro organisiert und die ermittelten Daten in die jeweiligen Straßenberichte eingearbeitet werden. Diese externe Begutachtung würde einen Teil der notwendigen Informationen liefern, die für eine weitere Bearbeitung erforderlich sind. Insbesondere unter dem Gesichtspunkt der bei Punkt 3 beschriebenen neuen Rechtslage, sind diese technischen Feststellungen unerlässlich.

Beschlussvorschlag:

Der Stadtrat nimmt den Sachverhalt zur Kenntnis.

Die Verwaltung wird beauftragt, die notwendigen Schritte zu veranlassen, um die noch offenen 88 Straßen oder Straßenteilstücke zeitnah überprüfen und ggf. abrechnen zu können

Lindau (B), den 13.05.2014  
STADTBAUAMT LINDAU (B)

Schilpp  
Sachbearbeiter