

Federführung:
70 - Bauen und Umwelt
Produkt:
70.01 Verkehrsanlagen

Datum:
04.10.2021

Beratungsfolge:	Sitzungsdatum:	
Haupt- und Finanzausschuss	14.10.2021	Kenntnisnahme
Haupt- und Finanzausschuss	11.11.2021	Vorberatung
Rat der Stadt Coesfeld	16.12.2021	Entscheidung

Satzung der Stadt Coesfeld über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG für straßenbauliche Maßnahmen im Außenbereich (Wirtschaftswege)

Beschlussvorschlag:

Der Rat der Stadt Coesfeld beschließt die „Satzung der Stadt Coesfeld über die Erhebung von Beiträgen nach §8 KAG für straßenbauliche Maßnahmen im Außenbereich (Wirtschaftswege)“

Historie:

Seit mehreren Jahren wird die Frage: „Nach welchem Umlagesystem werden die Grundstückseigentümer im Außenbereich an den Kosten der Wegesanierung beteiligt?“, diskutiert.

Dass eine Kostenbeteiligung analog der Grundstückseigentümer im Innenbereich anzusetzen ist, ist schon 2002 (Vorlage 156/2002) in Coesfeld durch Beschluss der Satzung über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG für Straßenbauliche Maßnahmen der Stadt Coesfeld in der die Wirtschaftswege unter § 2 aufgenommen wurden, deutlich bejaht worden.

Landesweit wurde die Beitragserhebung nach dem Kommunalabgabengesetz (KAG) immer wieder hinterfragt. Insbesondere wurden zwei mögliche Alternativen

- a) Die Gründung eines Wegeverbandes
- b) Die Beitragserhebung analog der Grundsteuer A diskutiert.

Keines der Alternativmodelle hat sich durchgesetzt. Der Wegeverband ist rechtlich komplex, ist in der ersten Phase der Errichtung nur mit erheblicher Unterstützung von Vertretern der später Beitragspflichtigen in die Tat umzusetzen und mündet später in eine Zwangsmitgliedschaft für alle, die dem Verband nicht freiwillig beitreten. Dieser aufwendige Weg ist bisher noch in keiner Kommune in NRW mit Erfolg zu Ende beschritten worden. Er würde für Coesfeld auch viele weitere Jahre in Anspruch nehmen, in denen größere Baumaßnahmen dann nicht umsetzbar wären. Die Umlage auf der Grundlage einer Erhöhung der Grundsteuer A ist nicht geeignet, weil die Gleichbehandlung aller Grundstückseigentümer sich nicht sicherstellen lässt.

In Coesfeld wurde der gesamte Fragenkomplex mit den beiden landwirtschaftlichen Ortsvereinen Coesfeld und Lette erörtert, da diese den Antrag gestellt hatten, die Gründung

eines Wegeverbandes zu prüfen. Entsprechend hat der Rat am 21.02.2019 der Verwaltung einen Auftrag erteilt. Die Verwaltung hat im Folgenden dem Rat entsprechend berichtet.

Am 17. August 2020 hat der damalige Bürgermeister Herr Heinz Öhmann in der FDK-Konferenz (Fraktionsvorsitzenden/Dezernentenkonferenz) berichtet, dass die beiden landwirtschaftlichen Ortsvereine nun von ihrem bisherigen Vorhaben „Wegeverband“ abgerückt sind und stattdessen im Einvernehmen eine Modifizierung der KAG-Satzung geprüft werden soll. Innerhalb der Verwaltung hat Herr Bürgermeister Öhmann vorgegeben, dass man sich bei der angestrebten Modifizierung der Beitragssatzung an das geänderte Kommunalabgabengesetz des Landes Nordrhein-Westfalens für die Innenstadt orientiere und somit es versucht werden soll eine Gleichbehandlung der Grundstückseigentümer im Innenbereich sowie im Außenbereich zu erzielen. In einer Videokonferenz am 14.03.2021 mit Frau Bürgermeisterin Diekmann haben die Vertreter der beiden LOV bestätigt, dass sie von dem Antrag zur Gründung eines Wegeverbandes abrücken und auch die Umlage auf der Grundlage Grundsteuer A für nicht zielführend halten.

Änderung des Kommunalabgabengesetzes

Nachdem die Landesregierung NRW im Januar 2020 das Kommunalabgabengesetz um den Paragraphen 8a erweitert hat, besteht die Möglichkeit für Grundstückseigentümer an öffentlichen Straßen im Stadtgebiet 50 % der zu erstattenden Beiträge vom Land NRW als Zuschusszahlung zu erhalten. Dies trifft nicht zu für Grundstückseigentümer an Wegen im Außenbereich. Hier haben sich die Stadt Coesfeld und der NWSTGB sehr deutlich für eine Gleichbehandlung von Innen- und Außenbereich gegenüber der Landesregierung stark gemacht. Diese Gleichbehandlung wurde von der Landesregierung aber nun verbindlich ausgeschlossen.

Eine Gleichbehandlung von Innen- und Außenbereich ist daher nur über eine Anpassung der Satzung möglich. Die Folge ist weiter, dass die Stadt dann in etwa die Finanzanteile übernehmen muss, die im Innenbereich durch das Land NRW getragen werden.

Die Verwaltung hatte hierzu bereits in der Vorlage 086/2020 „Bericht über den aktuellen Stand zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes (KAG) NRW an den Ausschuss für Umwelt, Planen und Bauen folgendes berichtet:

„Auch wenn das Förderprogramm zum Ausbau von Wirtschaftswegen um ein oder mehrere Jahre verlängert wird, sollte über eine Anpassung der Beitragssätze in der KAG-Satzung hinsichtlich der Wirtschaftswege im Zusammenhang mit der ausstehenden Satzungsänderung beraten werden, um eine Ungleichbehandlung gegenüber dem Förderprogramm zum KAG zu vermeiden.“

Die Verwaltung hat sich bereits im letzten Jahr Gedanken zu einer Regelung für das Gebiet der Stadt Coesfeld gemacht, in der in diesem Sinne eine möglichst weitgehende Gleichstellung der Eigentümer von Grundstücken im Innenbereich sowie im Außenbereich erzielt werden soll. Allerdings könnten die Ausgangsvoraussetzungen nicht unterschiedlicher sein. Im Außenbereich sind die städtischen Parzellen meist 10 bis 12 m breit, allerdings sind in der Regel nur 3 m oder 3,5 m in Asphaltbauweise hergestellt. Nur in seltenen Ausnahmefällen befinden sich auch Breiten bis zu 5 m im Außenbereich. Die restlichen Parzellenbreiten sind Bankette, Wegeseitengräben oder begrünte Bereiche, die vorgelagert zu den landwirtschaftlichen Flächen liegen.

Im Innenbereich sind die Parzellen in der Regel zwischen 7 und 10 m breit, in einigen Fällen aber auch breiter. Dabei wird bei einem Ausbau immer der gesamte Straßenbreite ausgebaut, d. h. es sind sowohl Gehwege, wenn vorhanden auch Grünflächen sowie Beleuchtung, ggfls. Radwege und Parkstreifen enthalten. Im Außenbereich bei den Wirtschaftswegen gibt es weder Gehwege noch eine Beleuchtung, ebenfalls keine angelegten Grünflächen in Form von gefassten Beeten. Alle diese Einrichtungen sind für eine Erschließung im Außenbereich – anders als im Innenbereich - nicht erforderlich. Der Straßenaufbau einer Straße im Innenbereich beträgt nach Regelaufbau der RSTO meist zwischen 52 und 65 cm. Der Aufbau hängt ab von der Verkehrsbelastung der Straße. Die Art des Ausbaus ist nicht vergleichbar mit der

Herstellung eines Wirtschaftsweges im Außenbereich. Nicht zuletzt darin besteht die Schwierigkeit, diese beiden Bereiche vergleichbar zu machen.

Zukünftige Vorgehensweise

Die Verwaltung schlägt vor, die bestehende Satzung über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG für straßenbauliche Maßnahmen der Stadt Coesfeld möglichst zum 01. Januar 2022 in zwei Satzungen

- a) Satzung über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG für straßenbauliche Maßnahmen der Stadt Coesfeld im Innenbereich
und
- b) Satzung über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG für straßenbauliche Maßnahmen der Stadt Coesfeld im Außenbereich (Wirtschaftswege)
aufzuteilen.

Die Satzungen für den Innenbereich bleibt dabei wortgleich mit der heute bestehenden Satzung. Es werden lediglich alle auf den Außenbereich bezogenen Sachverhalte gestrichen. Die Satzung für den Außenbereich übernimmt im Wesentlichen die formalen Teile der Satzung im Innenstadtbereich und wird ergänzt um die Regelung für die Beitragsberechnung der Wege im Außenbereich. Hier schlägt die Verwaltung die Abrechnung nach Einheitssätzen pro Meter Weg vor. Weiterhin schlägt die Verwaltung vor, die Breite der abzurechnenden Fläche der Wege im Außenbereich weiter wie bisher in der jetzt gültigen Satzung auf 3 m zu beschränken.

Mit dieser Vorgehensweise werden die Ziele verfolgt:

1. Die Berechnung des Beitragssatzes für die Beitragspflichtigen (Grundstückseigentümer) ist transparent und ist unabhängig von der einzelnen Baumaßnahme aus der Satzung ablesbar.
2. Die Verfahrensweise bringt eine erhebliche Vereinfachung der Beitragserhebung.
3. Es werden nur die Kosten für den Umfang des Ausbaus umgelegt, der für die Nutzer im Außenbereich wirklich erforderlich ist. Alle Kosten für die Herstellung der Bankette, in der Regel 2 x 0,6 m, die Mehrbreiten bei den Kategorien 1 und 2 gemäß dem Entwurf des Wegekonzeptes Außenbereich und besondere Maßnahme, z. B. Untergrundverbesserungen, verbleiben bei der Stadt.

Die Zulässigkeit der Erhebung eines Einheitssatzes wurde bei einer Fachanwaltskanzlei für Beitragsrecht geprüft.

Abrechnungsmaßstab der Satzung über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG für straßenbauliche Maßnahmen im Außenbereich sind 3 je nach Verkehrsbedeutung unterschiedliche Einrichtungsarten (Kategorien) von Wirtschaftswegen. Diese Einrichtungsarten werden abgeleitet aus dem bereits eingebrachten Entwurf des Wegekonzeptes Außenbereich. In der Satzung wurde unterschieden nach

a) **Anliegerwirtschaftswege** (Kategorie 3 des Wegekonzeptes). Dies sind Straßen und Wege, die überwiegend der Erschließung der angrenzenden oder der durch private Zuwegungen mit ihnen verbundenen Grundstücke dienen.

b) **Verbindungswege** (Kategorie 2 gem. Wegekonzept)

Dies sind Straßen und Wege im Außenbereich, die im öffentlichen Interesse für die Allgemeinheit vorzuhalten sind. Sie dienen neben dem Verkehr innerhalb des Außenbereichs auch der Erschließung von Grundstücken soweit sie nicht Hauptverkehrswege im Sinne der Satzung sind.

c) **Hauptverbindungswege** (Kategorie 1 gem. Wegekonzept)

Dies sind Straßen und Wege, die den durchgehenden Verkehr innerhalb des Außenbereiches sowie dem überörtlichen Durchgangsverkehr dienen. Neben der übergeordneten

Verkehrsfunktion dienen sie auch der Erschließung von Grundstücken. Weiterhin zählen auch vorrangig dem Radverkehr dienende Straßen und Wege zu diesem Wegetyp.

Das Wegekonzept lässt vor Beginn des Ausbaus eine erste Zuordnung zu den Kategorien zu. Die verbindliche Zuordnung ist aber in jedem Einzelfall bei Entstehung der Beitragspflicht final von der Verwaltung festzustellen.

Einheitssätze:

Das Fachteam Tiefbau hat die aktuellen Kosten für die Herstellung von asphaltierten Wegen in den Kategorien 1 bis 3 des Wegekonzeptes, die den Einrichtungsarten Anliegerwirtschaftsweg, Verbindungsweg und Hauptverbindungsweg entsprechend kalkuliert. Diese Kalkulation bildet die Grundlage für die Festlegung der Einheitssätze. Die anrechenbaren Breiten der Anlagenarten werden wie beschrieben auf 3 m (asphaltierte Fahrbahn) festgesetzt. Die Einheitswerte werden nach lfdm. festgelegt und betragen bei einer anrechenbaren Breite von 3 m:

Einrichtungsart	Einheitssätze je lfdm bei 3 m Breite
Anliegerwirtschaftswege	15,56 € x 3,00 m = 46,68 €/lfdm
Verbindungswege	24,44 € x 3,00 m = 73,32 €/lfdm
Hauptverbindungswege	37,31 € x 3,00 m = 111,93 €/lfdm

Die Einheitssätze werden an den maßgeblichen Baukostenindex des Statistischen Bundesamtes im Straßenbau, Verkehrswegebau, Oberbauschichten aus Asphalt gekoppelt.

Der prozentuale Anteil der Beitragspflichtigen am Aufwand wird gleich dem bei den Beitragspflichtigen im Innenbereich gewählt. Auch hier soll der Gleichheitsgrundsatz gelten.

Einrichtungsart	Anteil der Beitragspflichtigen
Anliegerwirtschaftswege	80 v. H.
Verbindungswege	60 v. H.
Hauptverbindungswege	40 v. H.

Dabei ist aber noch zu berücksichtigen, dass Wege im Außenbereich, die ausschließlich oder weit überwiegend dem Anliegerverkehr dienen, die also keine Bedeutung im Erschließungsnetz haben und damit den „Anliegerstraßen“ im Innenbereich (80 %) vergleichbar sind, unter die Kategorien 4 und 5 des Wegekonzeptes fallen und daher in der Regel gar nicht in asphaltierter Bauweise ausgebaut werden, damit auch gar nicht beitragspflichtig sind.

Modellrechnung

Zur Überprüfung wie sich die neu einzuführenden Einheitssätze bei der Beitragsermittlung auswirken wurde ein Weg im Außenbereich, an dem möglichst viele Grundstücke mit den unterschiedlichen zu berücksichtigen Nutzungsarten liegen ausgewählt und beispielhaft berechnet. In dieser Berechnung wurden zum Teil auch fiktive Annahmen berücksichtigt. So wurden Hofflächen/Wohnen im Außenbereich, landwirtschaftlichen Nutzungen wie Grün-, Acker- und Gartenland sowie Waldflächen berücksichtigt. Des Weiteren wurden Flächen der öffentlichen Versorgung wie z. B. eine 10-kV-Station ebenso eine gewerbliche Nutzung in Form einer Biogasanlage berücksichtigt. Fiktiv wurde auf einer der Flächen eine Windkraftanlage verortet. Alle genannten Nutzungsarten kommen im Außenbereich der Stadt Coesfeld vor und sind entsprechend in der neuen Satzung berücksichtigt.

Im Berechnungsbeispiel wurde für die ausgewählte Wegeverbindung, die eine Gesamtlänge von 1.387 m aufweist, eine Kostenzusammenstellung für alle drei Einrichtungsarten (Anliegerwirtschaftsweg, Verbindungsweg, Hauptverbindungsweg) ermittelt. Daraus ergeben sich Baukosten je Einrichtungsart in Höhe von:

Anliegerwirtschaftsweg 78.590,34EUR

Verbindungsweg 131.999,03EUR

Hauptverbindungsweg 278.013,66EUR

Alle Kosten, die außerhalb der in der Satzung zugrunde gelegten 3 m befestigter Fahrbahn liegen wurden anschließend von den Herstellungskosten abgespalten, so dass ein umlagefähiger Aufwand für

Anliegerwirtschaftswege von 64.725,89 EUR (82,36 %)

Verbindungswege 101.712,95 EUR (77,06 %)

Hauptverbindungsweg 155.226,62 EUR (55,80 %) entsteht.

Diese Summen bilden die Grundlage für die Ermittlung der Einheitssätze.

Berücksichtigt man nun die Anteile der Beitragspflichtigen mit 80%, 60% und 40 % ergeben sich folgende auf die Grundstückseigentümer umzulegende Beiträge:

Anliegerwirtschaftswege (80 %) 51.780,71 EUR (65,87 % der Gesamtkosten)

Verbindungswege (60 %) 61.027,77 EUR (46,23 % der Gesamtkosten)

Hauptverbindungsweg (40 %) 62.090,65 EUR (22,33 % der Gesamtkosten)

Im Umkehrschluss verbleiben bei der Stadt Coesfeld bei den

Anliegerwirtschaftswegen 34,11 % der Gesamtkosten (26.809,63EUR)

Verbindungswegen 53,77 % der Gesamtkosten und (70.971,25EUR)

Hauptverbindungswegen 77,87 % der Gesamtkosten (215.930,17EUR)

In der Modellrechnung ergeben sich für einen fiktiven Ausbau als Anliegerwirtschaftsweg bzw. Hauptverbindungsweg, die in der folgenden Tabelle dargestellten Minimal- und Maximalbeitragswerte für die zu zahlenden Beiträge.

Hauptverbindungsweg	M²	Minimal	M²	Maximal
Hoflage /Wohnen	761	678,25 €	9.896	8.441,82 €
Ackerflächen	130	3,33 €	49.237	1.260,05 €
Wald	5.080	43,34 €	71.308	608,30 €

Anliegerwirtschaftsweg	M²	Minimal	M²	Maximal
Hoflage / Wohnen	761	565,84 €	9.896	7.042,71 €
Ackerflächen	130	2,78 €	49.237	1.051,22 €
Wald	5.080	36,15 €	71.308	507,48 €

Es wird ersichtlich, dass die Differenz zwischen den verschiedenen Einrichtungsarten nur geringfügige Unterschiede aufweist. Durch die Art der gewählten Beitragsumlage und das Verwenden der Einheitswerte ergibt sich eine Vergleichsmäßigung der anfallenden Beiträge in den drei Einrichtungsarten.

Den „Löwenanteil“ tragen die bebauten Flächen. Das entspricht dem Vorteilsgrundsatz des KAG, weil hier die überwiegenden Verkehrsfunktionen der Wege im Außenbereich von den bebauten Grundstücken ausgehen.

Auch im Innenbereich hängt der Beitrag ab von der Gesamtzahl der Beitragspflichtigen und der konkreten Nutzung der Grundstücke. Die in den gewählten Berechnungsbeispiel ermittelten Beträge (z.B. höchster Betrag Hofstelle bei Kat 1 8.441,82 €, Ackerflächen 0,021 €/m²) sind daher in ihrer absoluten Höhe auf andere Fallkonstellationen nicht übertragbar.

Bei dem gewählten Beispiel liegen relativ viele Hofstellen an einem Wegabschnitt. Daher verteilt sich der Gesamtaufwand auf viele Beitragspflichtige. Zur Kontrolle wurde auch ein Weg berechnet, an dem nur eine Hofstelle erschlossen wird. Hier kann der Beitrag für die Hofstellen auch in den zweistelligen Bereich steigen, der Beitrag für Ackerflächen aber auf € sinken. Beiträge von 10.000 € bis 15.000 € für eine Hofstelle, die im Einzelfall auftreten können, sind nach Auffassung der Verwaltung aber auch im Vergleich zum Innenbereich vertretbar. Zu bedenken ist auch, dass bei Aufgabe der Landwirtschaft bis zu 5 Wohnungen auf einer Hofstelle durch Umnutzung der Bausubstanz möglich werden können. Das belegt die wirtschaftliche Bedeutung der Hofstellen gegenüber den sonstigen Nutzungen.

Vorstellung des Modells in den Landwirtschaftlichen Ortsverbänden

Entsprechend dem politischen Auftrag aus dem Februar 2019 hat die Verwaltung die Gespräche mit dem Vorstand der beiden LOV Coesfeld und Lette aufgenommen. In insgesamt 1 Videokonferenz (Juni 2021) und 3 Präsenzterminen (Juli/ August/ September 2021) in unterschiedlichen Zusammensetzungen wurden die Überlegungen zur Anpassung der Satzung sowie die durchgeführte Modellrechnung vorgestellt. Aus den Rückmeldungen der Vorstände hat die Verwaltung überwiegend positive Signale erhalten.

Weiteres Vorgehen

Der Vorschlag für die künftige Form der Abrechnung ist nun zu beraten. Zunächst erfolgt eine umfassende Information in der Sitzung am 14.10.2021. Eine Änderung der Satzung zum Ende 2021 sollte angestrebt werden. Als Anlage wird der mit der Kanzlei Wolter Hoppenberg abgestimmte Entwurf einer Satzung für den Außenbereich vorgelegt. Für die weitere inhaltliche Diskussion ist die Sitzung am 11. November vorgesehen.

Da es sich um eine kommunale Satzung handelt, ist eine weitere Anliegerbeteiligung nicht vorgesehen und auch wegen des Umfangs der zu Beteiligten nicht durchführbar. Allerdings sollen die Bürgerinnen und Bürger im Internet ausführlich informiert werden.

Der Vollständigkeit halber wird auf die vorangegangenen Sitzungsvorlagen hingewiesen:

- | | |
|----------|--|
| 308/2018 | Aussetzung der KAG Straßenbaubeiträge (Antrag Pro Coesfeld) |
| 018/2019 | Wege im Außenbereich – Wegeverband |
| 114/2019 | Änderung der Satzung über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG für straßenbauliche Maßnahmen (Antrag Aktiv für Coesfeld/ Familie) |
| 086/2020 | Bericht über den aktuellen Stand der Änderung des Kommunalabgabengesetzes (KAG) NRW |
| 099/2020 | Änderung der Satzung der Stadt Coesfeld über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG (Änderung für den Innenbereich, Aufnahme der Regelungen des neuen § 8a KAG) |

Anlagen:

Satzung der Stadt Coesfeld über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG für straßenbauliche Maßnahmen im Außenbereich (Wirtschaftswege). Er Satzungsentwurf befindet sich noch in der finalen rechtlichen und sachlichen Prüfung