

Bremische Bürgerschaft – SD.NET Vorlagenformular (allgemein)

Ressort:	Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr	Verantwortlich:	Frau Slaby
Abteilung/Referat:	Referat 16 Justizariat	Telefon:	361 9570
Vorlagentyp:	Beschlussvorlage	Bereich	städtisch
öff. / n.öff.:	öffentlich		

Beratungsfolge	Beratungsaktion
Städtische Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung, Energie und Landwirtschaft	Kenntnisnahme
Haushalts- und Finanzausschuss (Stadt)	Kenntnisnahme
Rechnungsprüfungsausschuss (Stadt)	Kenntnisnahme

Titel der Vorlage:

Erschließungsbeiträge: Bericht über die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei der Anwendung von Einheitssätzen

Vorlagentext:

Sachdarstellung

Der Rechnungsprüfungsausschuss (Stadt; i.F. „RPA“) hat sich in seiner 13. Sitzung am 24.11.2017 mit der Prüfungsmitteilung-Nr. 3.68.01.02.2015 des Rechnungshofes vom 25.04.2016 befasst. Er hat den Bericht der Berichterstatterin, Frau Tuchel, zur Kenntnis genommen bezüglich der Erhebung von Erschließungsbeiträgen die künftige Möglichkeit der Anwendung von Einheitssätzen zu prüfen. Bevor der Bericht über das Ergebnis der Prüfung an den RPA zur Beratung übermittelt wird, hat dieser gebeten, zunächst die Fachdeputation zu befragen.

SUBV hat zur Prüfung der Einführung von Einheitssätzen für die Erhebung von Erschließungsbeiträgen das Projekt „Erschließungsbeitragsverfahren Hamburg –

Evaluierung und detailliertes Machbarkeitskonzept für die Stadtgemeinde Bremen“ aufgelegt und eine Projektgruppe des Dualen Studienganges Public Administration an der HSB Hochschule Bremen City University of Applied Sciences der Fakultät 1 Wirtschaftswissenschaften unter Leitung von Frau Prof. Dr. Helga Meyer beauftragt. Der durch die Umstellung auf Einheitssätze erwartete Nutzen konnte aufgrund der vorliegenden Projektergebnisse nicht festgestellt werden (vgl. ausführlich beigefügte Anlage). So wurden Einnahmen nicht nennenswert früher erzielt. Auch kann nicht festgestellt werden, dass ein höheres Maß an Akzeptanz bei den Bürgerinnen und Bürgern zu verzeichnen ist. Ebenso wie die jetzt zugrunde gelegten Eckkosten, die auf die Beitragspflichtigen umgelegt werden, bedürfen auch die Einheitssätze stets aufs Neue einer Rechtfertigung. Deshalb sind die Gemeinden z.T. dazu übergegangen, die Einheitssätze jährlich neu festzulegen, was aber zusätzlichen Verwaltungsaufwand mit sich bringt. Auch Einheitssätze als Berechnungsgrundlage machen eine grundstücksbezogene Abrechnung ja nicht entbehrlich. Entfallen würde lediglich die Berechnung des Aufwandes, der dann nach den Grundsätzen des Ortsgesetzes auf einzelne Beitragspflichtige umgelegt werden muss. In Bremen würden nur relativ wenige Veranlagungen davon profitieren, da der überwiegende Teil von Erschließungen durch Erschließungsträger durchgeführt wird. Gegen die Umstellung auf Einheitssätze spricht schließlich auch, dass die Kommunen durchgängig davon berichten, die Sätze seien nicht kostendeckend in Bezug auf den von der Kommune zu tragenden Anteil. Der Rechnungsprüfungsausschuss hat gebeten, das Ergebnis zunächst der Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung, Energie und Landwirtschaft vorzustellen.

Finanzielle, personalwirtschaftliche und genderspezifische Auswirkungen

Keine.

Beschlussempfehlung an den Rechnungsprüfungsausschuss

Es wird empfohlen, auf eine Umstellung auf Einheitssätze zur Berechnung der Erschließungskosten zu verzichten.

Beschlussempfehlung:

Die städtische Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung, Energie und Landwirtschaft nimmt den Bericht zur Kenntnis und bittet den Senator für Umwelt, Bau und Verkehr um dessen Weiterleitung an den städtischen Haushalts- und Fiananzausschuss und den städtischen Rechnungsprüfungsausschuss.

Auftrag, Durchführung und Projektergebnisse

Hintergrund des Projektes

Im Rahmen der ‚Prüfung der Einnahmen aus Erschließungs- und Ausbaubeiträgen‘ durch den Rechnungshof wurde unter Hinweis insbesondere auf die Großstadt Hamburg angeregt, das Verfahren/die Berechnungsparameter zwecks Erhebung der Erschließungsbeiträge durch das Amt für Straßen und Verkehr (ASV) mit Blick evtl. auf Reduzierung oder bestenfalls annähernd gleichbleibende (Personal-)Ressourcen zu vereinfachen, vorzugsweise unter Einbeziehung rechnergestützter automatischer, wenigstens halbautomatischer Rechenabläufe, es aber auch transparenter zu gestalten. Hamburg wendet im Gegensatz zu Bremen das Verfahren der feststehenden Einheitssätze an, d.h., es werden der Erhebung von Erschließungsbeiträgen nicht die tatsächlichen, individuellen Kosten der bautechnischen Herstellung einer Straße zugrunde gelegt, sondern pauschalisierte Sätze, die regelmäßig öffentlich bekannt gemacht werden. Hinzu kommen allerdings die tatsächlichen Grunderwerbskosten.

Ziel des Projektes ist die Prüfung einer Vereinfachung der Verwaltungsabläufe, ggfs. auch eine Erhöhung der Einnahmen, jedenfalls aber eine frühzeitigere Erzielung dieser zu generierenden Einnahmen.

Erwarteter Nutzen des Projektes

Frühzeitigere Erzielung und ggf. Generierung von gesteigerten Einnahmen sowie bessere Information der von einer Beitragspflicht betroffenen Bürgerinnen und Bürger. Die Möglichkeiten der Umsetzung auf (stadt-)bremische Bedingungen und Maßstäbe sollen geprüft werden. Das Projekt soll aufzeigen, ob und ggf. in welcher Form und in welchem Umfang das untersuchte Erschließungsbeitragserhebungsverfahren in der Stadtgemeinde Bremen Anwendung finden kann. Dazu ist aufzuzeigen, welche Vorarbeiten notwendig sind, um einen rechtssicheren Maßstab für die Umstellung der Berechnung auf das „Hamburger Modell“ zu gewährleisten. Unter Berücksichtigung/Behebung evtl. aufgezeigter Probleme/Schwierigkeiten soll das Konzept weiterentwickelt und zur Anwendungsreife auf stadtbremischer Ebene gebracht werden.

Projektdurchführung

Der Projektauftrag wurde im Laufe des Projektes insofern abgeändert, als dass für den Vergleich bzw. die Frage der Auswirkungen der Anwendung von Einheitssätzen andere (weitere) Bundesländer als die bisherigen sieben norddeutschen einbezogen werden sollten, um möglichst Großstädte vergleichbarer Größenordnung heranziehen zu können statt auf (noch) kleinere Kommunen reflektieren zu müssen.

Dabei sollten aber solche Bundesländer ausgeschlossen werden, die ihr Erschließungsbeitragsrecht abweichend vom BauGB geregelt haben, also den Kommunen nicht mehr verbindlich die 90:10-Regelung vorschreiben (sondern z.B. 95:05 als Grenze haben). Dies sind Bayern und Baden-Württemberg. Mindestens musste aber gewährleistet sein, dass die jeweiligen Kommunen die 90:10-Regelung nach wie vor anwenden, wenn Kommunen aus jenen Ländern in den Vergleich einbezogen würden.

Mit diesen Vorgaben ist das Projekt zu folgenden Ergebnissen gekommen.

Projektergebnisse

Es gibt deutschlandweit 6 Städte/Kommunen mit mehr als 50.000 Einwohnern, auf die die Kriterien zutreffen bzw. zuträfen: Im norddeutschen Raum lediglich Hamburg, in NRW Köln und Dorsten (für alte Baumaßnahmen), in RP Ludwigshafen sowie in Bayern Fürth und Erlangen.

Die Städte Dorsten (für neue Baumaßnahmen in 2002 erfolgt) und Ludwigshafen stellen für die Zukunft jedoch auf tatsächliche Kosten um (Städte wie Berlin, München, Nürnberg und Augsburg* haben bereits [*wieder] umgestellt).

Lediglich in Hamburg wird eine Reduzierung des Personalaufwands (in den Bereichen Tiefbau und Gerichtsbarkeit) angenommen.

Generelle Erkenntnis über Stadtgrenzen hinweg ist, dass sich der eher erhebliche Aufwand für die Ermittlung der Einheitssätze erst bei häufiger Anwendung lohnt.

Von einer Verkürzung der Zeitspanne bis zur Vereinnahmung der verauslagten Kosten hat keine der befragten Städte berichtet.

Es wurde allgemein [München und Fürth haben sich dazu nicht geäußert] konstatiert, dass bei Einheitssätzen die Gefahr besteht, dass diese nicht kostendeckend sind, da auf Preissprünge nur mit Verzögerung reagiert werden kann. Hamburg gab z.B. eine Unterdeckung von 25 % an, die sukzessive durch Anhebung der Einheitssätze auf 8 % verringert werden konnte. Je einfacher das Verfahren zur Bildung der Einheitssätze gehalten wird, desto eher muss dafür in Kauf genommen werden, dass der beitragsfähige Erschließungsaufwand über den Eigenanteil der Gemeinden hinaus nicht vollständig gedeckt wird (z.B. bei sehr stark steigenden Baupreisen).

Einige der befragten Städte, die auf tatsächliche Kosten umgestellt haben, befürchteten eine mangelnde Rechtssicherheit der Einheitssätze.

Fazit

Das von der Projektgruppe nach methodisch-didaktisch aktuellen wissenschaftlichen Standards erarbeitete Ergebnis weist in der Gesamtschau also sowohl Vor- als auch Nachteile bei der Anwendung von Einheitssätzen aus.

Bereits eine Vereinfachung der Verwaltungsabläufe ist nach den Erfahrungen der befragten Städte jedenfalls nicht durchgängig gegeben; auch von einer Erhöhung der Einnahmen wurde der Projektgruppe nicht berichtet. Keinesfalls aber kommt es durch die Anwendung von Einheitssätzen zu einer frühzeitigeren Erzielung der zu generierenden Einnahmen. Hamburg weist explizit darauf hin, dass hierfür ein schnellerer Abschluss beim Grunderwerb ausschlaggebend wäre (vgl. Anhang).

Von besonderer Bedeutsamkeit sind hierbei die in Erfahrung gebrachten Erkenntnisse (Eingeständnisse) der meisten Kommunen (so auch Hamburg) bezüglich einer Unterdeckung bei der Abrechnung der Erschließungsanlagen auf der Basis von Einheitssätzen (hervorgerufen durch deutliche Kostensteigerungen beim Material wie derzeit), deren merkbarer Nutzen zudem erst ab einer bestimmten, in Bremen nicht erreichten Größenordnung (wohl > 1,5 Veranlagungen/Jahr//MA) eintritt, und bezüglich zumindest gleichbleibender Personalkosten.

Insbesondere im haushalterischen Bereich ergäben sich also keine Verbesserungen, eher dürfte es sogar zu den aufgezeigten Einnahmeverlusten kommen; für das Personal wäre die Einführung zudem Mehraufwand.

Auch überzeugt das bisherige System der Erhebung von Erschließungsbeiträgen aufgrund langjähriger Anwendung und wiederkehrender Anpassung durch eine hohe Gerichtsfestigkeit der behördlichen Berechnungen und Entscheidungen.

Bezogen auf Bremer Gegebenheiten können hier folglich keine Vorteile in Verbindung mit der Einführung von Einheitssätzen erkannt werden.

Die unabhängig davon als Ergänzung in den Projektauftrag eingestellte Prüfung einer Möglichkeit der Beitragserhebung mittels eines rechnergestützten Programmes als alternative Bearbeitungsform (Pkt. 4.7) konnte von der Projektgruppe in dem ihr zur Verfügung stehenden Zeit-/Kapazitätsfenster allerdings nicht durchgeführt werden.

Ergebnisse der Erhebung der einzelnen Städte

Dorsten

- Aus dortiger Sicht existieren zahlreiche Nachteile bei Einheitssätzen. Um Rechtssicherheit zu gewährleisten, müsse eine Vielzahl von Sätzen berechnet werden, was zu einer komplizierten Satzung führt. Zusätzlich kann die Ermittlung der Einheitssätze für das Verwaltungspersonal schwierig sein. Die direkte Rechnung ist den Bürgerinnen und Bürgern im Gespräch außerdem transparenter zu vermitteln. Auf Preissprünge kann mit Einheitssätzen nur schlecht reagiert werden. Dadurch wird mit den Einheitssätzen oft weniger eingenommen als ausgegeben wurde, es entstehen Finanzierungslücken.

Fürth

- Der größte Aufwand bei der Ermittlung der Einheitssätze ist es, die Daten (Kosten, Flächen etc.) der anderen Beteiligten zu erfragen. Danach werden die Daten in eine Microsoft-Excel-Vorlage eingetragen, um den Erschließungsaufwand zu berechnen. Die Einheitssätze werden jährlich angepasst.

- Das Ziel der Umstellung von tatsächlichen Kosten auf Einheitssätze war es, das Abrechnungsverfahren zu beschleunigen und zu vereinfachen. Außerdem sollten die Kosten für die Bürgerinnen und Bürger, die sich vorher sehr voneinander unterschieden, angeglichen werden.

- Den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ist bei der Umstellung neben der Erstberechnung der Einheitssätze kein Mehraufwand aufgefallen. Ein merklicher Minderaufwand wurde allerdings auch nicht festgestellt, wodurch letztendlich keine Personalkosten eingespart werden konnten.

- Durch die Einheitssätze kam es nicht vermehrt zu Klagen oder Widersprüchen. Die Klagen und Widersprüche beschäftigen sich in der Regel gar nicht mit den Einheitssätzen, sondern mit von der Art der Ermittlung unabhängigen Aspekten wie der Beitragspflicht als solcher.

- Die benachbarte Stadt Nürnberg hat die Einheitssätze vor Kurzem abgeschafft.

- Auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Fürth denken über eine Rückumstellung auf die Ermittlung mit tatsächlichen Kosten nach. Dafür spricht vor allem, dass es in Fürth kaum noch Gebiete gibt, die abgerechnet werden müssen und dass es sich für wenige Veranlagungen nicht lohnt, Einheitssätze zu ermitteln.

Hamburg

- Es sind ungefähr 20 Personen im Bereich der Anliegerbeiträge mit Wegebau in Hamburg beschäftigt (einschließlich Führungskräfte) und 3 Personen, die anfallende Widerspruchsverfahren bearbeiten.

- Die Zeit bis zur Refinanzierung wurde nach dem Empfinden der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht verkürzt, da hierfür noch andere Dinge von großer Bedeutung sind, wie beispielsweise ein schnellerer Abschluss beim Grunderwerb. Theoretisch wäre dies ansonsten wohl möglich.

- Vorausleistungen können durch die Einheitssätze einfacher erhoben werden. Allerdings werden Vorausleistungen in Hamburg als nicht effizient angesehen.

Augsburg

- Für eine Rückumstellung auf Einheitssätze spricht, dass der beitragsfähige Erschließungsaufwand wesentlich einfacher zu ermitteln ist und eine Planbarkeit gegeben ist, mit der z.B. Ablösungen problemlos erfolgen können. Gegen eine Rückumstellung auf Einheitssätze spricht, dass Preisveränderungen in den Einheitssätzen nicht umgehend wirksam werden.

Berlin

- Für eine Umstellung auf tatsächliche Kosten spricht, dass das Einheitssatz-Verfahren nicht kostendeckend war, also Mehrausgaben zu verzeichnen waren, da die Einheitssätze unter den tatsächlichen Kosten lagen.

Ludwigshafen am Rhein

- Die Umstellung auf tatsächliche Kosten erfolgte auf Rat der technischen Verwaltung des Tiefbauamtes, weil die Einheitssätze nicht deckungsfähig sein würden, da sie zu niedrig angesetzt werden.

München

- Die Einheitssätze sind vom Tiefbauamt als Durchschnittswert auf Grundlage der Ausschreibungen und Vergaben des Vorjahres ermittelt worden. Die Ermittlung wurde für ein mögliches Gerichtsverfahren aufwendig dokumentiert. Die Einheitssätze wurden zunächst jährlich, dann alle zwei bis drei Jahre neu ermittelt.

- Die Umstellung von Einheitssätzen auf tatsächliche Kosten erfolgte, weil das Datenmaterial zur rechtssicheren Ermittlung der Einheitssätze nicht mehr in ausreichendem Maße zur Verfügung stand. Ein weiterer Vorteil der Umstellung ist, dass die aufwendige Ermittlung und Dokumentation der Einheitssätze entfällt.

- Der Nachteil der Umstellung ist, dass die Ermittlung des beitragsfähigen Erschließungsaufwands mit Einheitssätzen wesentlich einfacher ist als mit tatsächlichen Kosten.

- Die Umstellung von Einheitssätzen auf tatsächliche Kosten hat zu wesentlichen Veränderungen der Abläufe bei Planung und Abrechnung von Erschließungsanlagen geführt.