



Beschlussvorlage 2022/048	Referat	Baureferat
	Abteilung	Abt. 32, Stadtplanung
	Verfasser(in)	

Gremium	Termin	Vorlagenstatus
Stadtrat	17.02.2022	öffentlich

Grundsatzbeschluss über Kostenänderungen bei der Erhebung von Erschließungsbeiträgen

Beschlussvorschlag:

1. Entsprechend der bisherigen Verwaltungspraxis sind bei allen zukünftigen Baugebieten auch weiterhin städtebauliche Verträge über die Übernahme von Erschließungskosten abzuschließen.
2. Das Risiko der Kostenänderungen soll durch die Aufnahme einer entsprechenden Vertragsklausel - erläutert in Variante C.III.3. - wie folgt auf die Beteiligten verteilt werden:

Kostenabweichungen, die im Vergleich zwischen der Kostenberechnung zur Zeit des Vertragsschlusses und den tatsächlichen Baukosten bei kleiner/ gleich 10% liegen, fallen der Stadt Friedberg bzw. den Stadtwerken zu.

Bei Kostenabweichungen von mehr als 10% der Gesamtsumme kommt es zu einer Neuveranschlagung in voller Höhe anhand der tatsächlich angefallenen Kosten. Die Kostensteigerungen bzw. Kostenminderungen sind dann auf Basis der bereits bestehenden Verteilungsschlüssel auf die Grundstückseigentümer zu verteilen bzw. auszubezahlen.

anwesend:	für den Beschluss:	gegen den Beschluss:
------------------	---------------------------	-----------------------------



Sachverhalt:

A. Beschlusslage zur Beitragserhebung

22.03.1995	Stadtrat	Erschließungs- und Kanalabrechnung im Gebiet des Bebauungsplanes Nr. 5 in Bachern und ähnliche Regelungen für vergleichbare Baugebiete (SV 49/1995)
07.11.2017	FPOA	Neufassung der Erschließungsbeitragssatzung der Stadt Friedberg (EBS) und die Darstellung der Rechtsfolgen der gesetzlichen Herstellungsfiktion/ Vorteilslage (SV 2017/324)
16.11.2017	Stadtrat	Neufassung der Erschließungsbeitragssatzung der Stadt Friedberg (EBS) (SV 2017/371)
12.07.2018	FPOA	Herstellungsfiktion nach Art. 5 a Abs. 7 Satz 2 KAG ab 1. April 2021 (Erschließungsbeiträge für Altanlagen) (nö SV 2018/217)
20.09.2018	Stadtrat	Herstellungsfiktion nach Art. 5a Abs. 7 Satz 2 KAG ab 1. April 2021 (Erschließungsbeiträge für Altanlagen) (nö SV 2018/317)
17.01.2019	Stadtrat	Vollzug des KAG: 1. Änderung der städtischen Erschließungsbeitragssatzung (EBS) (SV 2018/513)
17.06.2021	Stadtrat	Vollzug des KAG: 2. Änderung der städtischen Satzung über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen (Erschließungsbeitragsatzung - EBS) (SV 2021/171)

B. Bisherige Erhebung von Erschließungsbeiträgen: Bescheid und Friedberger Praxis der Folgekostenverträge seit 1995

Üblicherweise erfolgt die Umlegung der einer Kommune für die Herstellung von Erschließungsanlagen entstehenden Kosten über eine Erschließungsbeitragserhebung durch **Bescheid** (Art. 5a KAG i.V.m. §§ 128 ff. BauGB).

Die Beitragsrefinanzierung durch Bescheid hat für die Kommune den **Vorteil**, dass mit Eintritt der Bestandskraft der Bescheide die Abrechnung von den Beitragspflichtigen nicht mehr angefochten werden kann.

Die **Nachteile** bestehen darin, dass nur die Kosten für die in Art. 5a Abs. 2 KAG abschließend aufgeführten Erschließungsanlagen umlagefähig sind und die Gemeinde sich mit mindestens 10 % am beitragsfähigen Erschließungsaufwand zu beteiligen hat (§ 129 Abs. 1 Satz 3 BauGB). Im Übrigen sind Beitragsabrechnungen oftmals mit rechtlichen Risiken, etwa in Bezug auf die Festlegung der zu beteiligenden Grundstücke, verbunden. Schließlich sind Beitragsabrechnungen oftmals sehr aufwendig.



Die **Beitragserhebung durch Bescheid** wird in Friedberg seit einem Beschluss des Stadtrates vom 22.03.1995 nicht mehr praktiziert (Anlage 1). Stattdessen ist seitdem ständige Verwaltungspraxis die Schließung von **städtebaulichen Verträgen, regelmäßig in Form von sog. Folgekostenverträgen (§ 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 BauGB)**.

Der **Vorteil** eines Folgekostenvertrages besteht darin, dass bei der Kostenrefinanzierung keine Bindung an die beitragsrechtlichen Vorschriften in Art. 5a KAG und §§ 128 ff. BauGB sowie in der Erschließungsbeitragssatzung besteht. Über einen Folgekostenvertrag können mithin **auch nicht beitragsfähige Erschließungsanlagen refinanziert** werden. Die **Gemeinde** muss sich grundsätzlich auch **nicht an den Kosten beteiligen**.

Die **Problematik** von Folgekostenverträgen besteht darin, dass es zu deren Zulässigkeit und zum zulässigen Vertragsinhalt nur wenige Gerichtsentscheidungen gibt und damit gewisse Rechtsunsicherheiten existieren.

Voraussetzung für den Abschluss eines solchen Vertrages ist, dass **im Zusammenhang mit einer Bauleitplanung Erschließungsmaßnahmen** erforderlich werden. Ein Folgekostenvertrag **muss vor Rechtsverbindlichkeit des Bebauungsplans bzw. Planreife nach § 33 BauGB geschlossen werden** (§ 11 Abs. 2 Satz 2 BauGB).

In der bisherigen Verwaltungspraxis wurde die Kostenberechnung zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses der Beitragserhebung zugrunde gelegt. **Kam es zwischen Vertragsschluss und Bauausführung zu Mehr- oder Minderkosten, fielen die Kosten bis dato der Stadt bzw. den Stadtwerken zu.**

C. Anlass der heutigen Beschlussfassung; Problemaufriss und Lösungsansätze

Anders als früher unterliegen die Baukosten in der heutigen Zeit aber teils erheblichen Schwankungen. Demgegenüber ist Bauland ein knappes und teures Gut und für die Eigentümer mit erheblichen finanziellen Verpflichtungen verbunden, andererseits aber auch von erheblichem Wert. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die bisherige Praxis nach der Kostenberechnung zur Zeit des Vertragsschlusses abzurechnen, beibehalten werden soll oder vielmehr einer zeitgemäßen Anpassung bedarf.

Im Zuge der geplanten Erschließung des Baugebietes an der Unterzeller Straße in Wulfertshausen wurde verwaltungsintern intensiv über die Risiken beim Abschluss städtebaulicher Verträge und deren Minimierungsmöglichkeiten diskutiert. Insbesondere die Stadtwerke Friedberg äußerten zu dem bisherigen Vorgehen Bedenken, da deren Baukosten sich in sehr kurzen Zeiträumen stark verändert hätten und die Entwicklung schlechthin unvorhersehbar geworden sei. Dies hatte zur Folge, dass Kostenberechnungen immer häufiger nach oben korrigiert werden mussten. Gerade wenn zwischen Vertragsschluss und Bauausführung ein längerer Zeitraum besteht, sei das Risiko von Kostenänderungen unüberschaubar geworden. Die betroffenen städtischen Abteilungen teilen diese Sorge.



Zu den Unwägbarkeiten in der Kostenentwicklung im Allgemeinen kommen auch die in letzter Zeit immer wieder aufgetretenen Probleme bei der Entsorgung von Bodenaushub im Speziellen. Dieses Thema ist erst in den letzten Jahren überhaupt in den behördlichen Fokus getreten. Die hierfür anfallenden Kosten sind in den letzten Jahren ebenfalls stark gestiegen, insbesondere wegen höherer Umweltschutzanforderungen. Da trotz sorgfältiger Bodenuntersuchungen nicht das gesamte Untergrundmaterial untersucht werden kann, besteht das Risiko, dass kontaminiertes Bodenmaterial zum Vorschein kommt, welches mit hohem Kostenaufwand entsorgt werden muss. Da zum Vertragsschluss Mengen überhaupt nicht bekannt sind, kann dieses Risiko vor Ausführung auch nicht abgeschätzt oder beziffert werden.

Folgende Lösungsansätze existieren:

I. Abzulehnen: Wechsel zu Erschließungsverträgen (= Ausführung der Erschließungsanlage durch Externe)

Alternativ zum bisherigen Vorgehen besteht die Möglichkeit des Abschlusses eines Erschließungsvertrages gem. § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB. Bei dieser Vertragsart muss die Erschließung entweder dem Investor, welcher seine Grundstücke bebauen will, übertragen werden oder jedenfalls ein externer Erschließungsträger mit der Erschließung beauftragt werden.

Der **Vorteil** eines Erschließungsvertrages besteht für die Kommune grds. darin, dass dem Erschließungsunternehmer auch die Herstellung von nicht beitragsfähigen Erschließungsanlagen (z. B. die Herstellung eines Kinderspielplatzes) übertragen werden kann. Zudem muss sich die Kommune nicht mit einem Eigenanteil von 10 % an den Erschließungskosten beteiligen. Auch etwaige rechtliche Risiken – etwa in Bezug auf den Anlagenbegriff oder den Kreis der erschlossenen Grundstücke – entfallen. Weiter können Anlieger, deren Grundstücke vor der Baurechtsausweisung bereits bebaut und anderweitig erschlossen sind, von einer Kostentragung ausgenommen werden. Schließlich erspart sich die Gemeinde den mit einer Erschließungsbeitragsabrechnung verbundenen Verwaltungsaufwand.

Als **Nachteil** eines Erschließungsvertrages kann der Umstand betrachtet werden, dass die Erschließungsanlagen vom Erschließungsunternehmer eigenständig herzustellen sind, dieser also die Qualität beeinflusst. Allerdings besteht die Möglichkeit, in den Erschließungsvertrag Überwachungs- und Kontrollrechte für die Gemeinde zu vereinbaren.

Außer bei sehr kleinen Einzelmaßnahmen lehnen die Stadtwerke Friedberg die Herstellung von Erschließungsanlagen durch Externe aus technischen, beitragsrechtlichen und abwicklungstechnischen Gründen aber ab. In ihrem Zuständigkeitsbereich handelt es sich regelmäßig um Wasserhauptleitungen, Wasserhausanschlüsse, Kanalhauptleitungen, Kanalhausanschlüsse und sonstige bauliche Anlagen wie Pumpschächte, Rückhaltebecken o.ä..



Aus technischer Sicht sind gerade an die Wasserversorgung und die Abwasserbeseitigung hohe Anforderungen zu stellen. Dabei müssen Leistungen stets von ausreichend qualifizierten, in der Wasserversorgung sogar zertifizierten, Unternehmen erbracht werden. Durch eine Bauleitung durch die Stadtwerke Friedberg selbst wird ein Verlege- und Qualitätsstandard sichergestellt, der bei Umsetzung der Maßnahmen durch einen Privaten nicht garantiert werden kann. Dabei kommt es auch in solchen Fällen immer wieder zu Diskussionen, ob die von den Stadtwerken geforderten Standards oder Materialien wirklich erforderlich sind. Zuletzt kommt bei den leitungsgebundenen Einrichtungen erschwerend hinzu, dass sie nach Fertigstellung nicht mehr sichtbar sind und Baumängel oft erst spät erkannt werden und nur sehr schwierig zu beheben sind. Auch besteht eben dann zwischen den Stadtwerken und der ausführenden Firma kein originäres Vertragsverhältnis.

Daneben steht auch die **beitragsrechtliche Finanzierung der Einrichtungen** einer solchen Lösung entgegen. Anders als bei der Straßenerschließung werden bei der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung nicht die tatsächlichen Baukosten umgelegt, sondern es erfolgt eine allgemeine Finanzierung über Beiträge, die sich an den Grundstücks- und Geschoßflächen, nicht jedoch an den Investitionskosten bemessen. Hier zeigte sich in der Vergangenheit stets das Problem, dass die Investitionskosten nicht durch die Beiträge gedeckt werden können und deshalb die Finanzierung für Externe kaum zu leisten ist.

In den bislang abgeschlossenen städtebaulichen Verträgen wurde meist auch die Kostenübernahme von besonderen Einrichtungen der Wasserversorgung oder Abwasserbeseitigung (z.B. Leitungsverlegungen, Rückhaltebecken) geregelt. Sofern die Stadt Friedberg künftig solche Verträge nicht mehr abschließen würde, **müssten die Stadtwerke Friedberg mit den Eigentümern erstmals Sondervereinbarungen nach der Entwässerungssatzung bzw. der Wasserabgabensatzung abschließen**. Dabei wären dann aber die auf die Stadt entfallenden Anteile z.B. für die Straßenentwässerung zu berücksichtigen. Im Ergebnis sehen die Stadtwerke auch insoweit eine Verkomplizierung der Abwicklung.

II. Abzulehnen: Wechsel zu Ablösungsverträgen

Als weiteres Instrumentarium sieht das Gesetz in § 133 Abs. 3 Satz 5 BauGB die Möglichkeit einer Ablösung des Erschließungsbeitrags durch einen Ablösungsvertrag vor.

Die Ablösungsvereinbarung muss jedoch vor dem Entstehen der Beitragspflicht (§ 133 Abs. 2 BauGB, regelmäßig mit Widmung der fertig hergestellten Straße) geschlossen werden. Der Abrechnungszeitpunkt kann bedingt durch die Widmung durch die Gemeinde beeinflusst werden, so dass der Zeitraum zwischen dem Vertragsschluss und der Bauausführung möglichst geringgehalten und dadurch das Risiko der Kostenänderungen deutlich minimiert werden kann.

Leider birgt die Ablösungsvereinbarung aber **dieselben Nachteile wie die Bescheidserhebung**, da die Kommunen bei der Ermittlung des jeweiligen



Ablösungsbetrages an die gesetzlichen und satzungsrechtlichen Vorgaben gebunden sind. Insbesondere beschränkt sich die Ablösung auf die beitragsfähigen Erschließungsanlagen; zudem hat die Gemeinde den gemeindlichen Eigenanteil zu tragen. **Der Abschluss von Ablösungsverträgen wird daher durch die Verwaltung nicht empfohlen.**

III. Verwaltungsempfehlung: Anpassung der bereits praktizierten Folgekostenverträge

Aus den eingangs genannten Gründen erscheint aber jedenfalls eine entsprechende Klausel im städtebaulichen Vertrag sinnvoll, die das Risiko angemessen zwischen den Beteiligten, also der Stadt bzw. den Stadtwerken einerseits und den Bürgern andererseits verteilt. Hierzu kommen verschiedene Lösungsansätze in Betracht, wobei zwischen der Kostenberechnung zur Zeit des Vertragsschlusses und den tatsächlichen Kosten nach Bauausführung zu unterscheiden ist.

Die Verwaltung hat folgende Varianten von Klauseln erarbeitet:

1. Vertragsgrundlage wird künftig nicht die Kostenberechnung zur Zeit des Vertragsschlusses, sondern die **tatsächlichen Kosten nach Bauausführung**, die die **Grundstückseigentümer** auf der Grundlage des vertraglich festgelegten Verteilungsschlüssels - regelmäßig nach der Fläche mit der sie an die Erschließungsanlage anliegen - tragen.
2. Die **Stadt** und die **Stadtwerke Friedberg tragen weiterhin die volle** Differenz zwischen der Kostenberechnung zur Zeit des Vertragsschlusses und den tatsächlich anfallenden **Mehrkosten der Bauausführung. Minderkosten kommen ihnen im Gegenzug dazu ebenfalls zugute.**
3. **Bei Kostenabweichungen** zwischen Kostenberechnung zur Zeit des Vertragsschlusses und tatsächlich angefallenen Baukosten **bis zu 10% wird anhand der Kostenberechnung zur Zeit des Vertragsschlusses abgerechnet**, in diesem Umfang tragen also Stadt und Stadtwerke die Folgen in vollem Umfang.

Bei Abweichungen von **mehr als 10%** kommt es zu einer **Neuveranschlagung anhand der tatsächlichen Baukosten in voller Höhe**. Die Kostensteigerungen bzw. Kostenminderungen sind dann auf Basis der bereits bestehenden Verteilungsschlüssel auf die **Grundstückseigentümer** zu verteilen bzw. auszubezahlen.

Für die Varianten a) – c) existiert auch ohne besondere Regelung im Vertrag ein **beidseitiges Anpassungs- und Kündigungsrecht in besonderen Fällen** (Art. 60 BayVwVfG). Demnach kann eine Anpassung des Vertragsinhalts oder sogar die Kündigung des Vertrages verlangt werden, wenn sich seit Abschluss des Vertrags die **Verhältnisse wesentlich und unvorhersehbar geändert** haben und einer Vertragspartei dadurch die ursprüngliche **vertragliche Regelung nicht zumutbar erscheint**. Diese Regelung ist für absolute Ausnahmefälle reserviert und für solche aber



dienlich (z.B. der beabsichtigte Bebauungsplan tritt doch nicht in Kraft oder nicht zu erwartender Bombenfund innerhalb der Verkehrsfläche etc.).

Die **Folgen der unterschiedlichen Klauseln** werden anhand eines **Beispiels** verdeutlicht:

Ein zukünftiges Erschließungsgebiet hat 10 Grundstückseigentümer, die mit ihren gleichgroßen Grundstücken an der neuen Erschließungsanlage anliegen. Laut Kostenberechnung sollten die Kosten für die Erschließungsanlage 800.000 € betragen. Die tatsächlichen Kosten beliefen sich am Ende auf 950.000 €.

Variante 1) Die tatsächlich angefallenen Kosten werden auf Grundlage der festgesetzten Verteilungsschlüssel (hier 1:1) auf die 10 Grundstückseigentümer verteilt. Die Kosten belaufen sich dadurch auf 95.000 € pro Grundstückseigentümer statt der kalkulierten 80.000 €.

Variante 2) Die Stadt und Stadtwerke Friedberg übernehmen die kompletten tatsächlichen Mehrkosten und tragen deshalb die Kostensteigerung von 150.000 € im Vergleich zu der ursprünglichen Kostenberechnung. Für die Grundstückseigentümer bleibt es bei den veranschlagten 80.000 €.

Variante 3) Aufgrund der Kostensteigerung von 15 % im Vergleich zu der Kostenberechnung findet eine Neuveranschlagung statt. Zusätzlich zu den ursprünglich veranschlagten 80.000 € müssen die Grundstückseigentümer nun nochmals 15.000 € nachzahlen.

Die Verwaltung empfiehlt Variante c, um das Kostenrisiko angemessen zwischen den Beteiligten zu verteilen.

Anlagen:

Anlage 1 – Stadtratsbeschluss vom 22.03.1995 (SV 49/1995)

Anlage 2 – Übersicht über die verschiedenen Erhebungsarten von Erschließungsbeiträgen