



Beschlussvorlage	Vorlage-Nr:	005/0241/2020
	Erstelldatum:	öffentlich
	Aktenzeichen:	26.10.2020
Änderung des Beschlusses der Stadtratssitzung vom 22.06.2020 zum Ausbau der Dostlerstraße; Antrag der CSU-Fraktion		
Referat für Stadtentwicklung und Bauen Verfasser: Kühne, Markus		
Beratungsfolge	26.10.2020	Stadtrat (Tischvorlage)

Beschlussvorschlag:

Das geänderte Bauprogramm für den Ausbau ausschließlich der östlichen Dostlerstraße wird beschlossen. Dieser Teilabschnitt liegt zwischen dem Degelbergweg und ca. 14,50 m westlich des südwestlichen Endes der Ausweichstelle von FISTNr. 2400/9 Gemarkung Amberg gemäß dem als Anlage 2 beigefügten Planungsentwurf in der Fassung (i.d.F.) vom 26.10.2020. Auf den Ausbau des westlichen Teilabschnitts ab den Grundstücken FISTNrn. 2397/13 und 2399/6 wird verzichtet. Die bauliche Trennung erfolgt durch Pflanztrogtrog mit beidseitigen Warnbaken, wobei eine mindestens 1,50 m breite Durchgangsmöglichkeit für Fußgänger verbleiben soll.

Sachstandsbericht:

a) Beschreibung der Maßnahme mit Art der Ausführung

Ausbauerfordernis

Die Dostlerstraße war bis 2016 mit einer befestigten Breite von nur ca. 2,75 m, fehlender öffentlicher Ausweichmöglichkeit, fehlender Straßenentwässerung und unzureichender Straßenbeleuchtung nicht erstmalig endgültig hergestellt. Der seit 18.10.2003 rechtskräftige Bebauungsplan Amberg 54 „An der Kickstraße“ setzt nördlich der Dostlerstraße fünf zusätzliche Bauparzellen fest; zusätzlich besteht südlich eine weitere Baumöglichkeit. Für den Bereich der fünf mittig gelegenen Bauparzellen gab es 2016 eine konkrete Verwertungsabsicht mit entsprechenden Kaufinteressenten. Zur Verwirklichung dieser Baurechte war jedoch ein Straßenausbau erforderlich.

Um die baldige Erschließung der insgesamt 6 freien Bauparzellen, zuzüglich eines Ersatz-Neubaus zu erreichen, wurde wegen fehlenden freiwilligen Grunderwerbs im Westteil mit Bauausschussbeschluss die Aufteilung der Straße in zwei Abschnitte beschlossen und zunächst nur das Bauprogramm für den Ostteil (Bauausschuss vom 08.06.2016) angegangen. Im Anschluss daran wurde die Straßenherstellung Ost gemäß Beschlusslage durchgeführt.

Refinanzierung der Straßenbaukosten

Eine rechtzeitige vollständige Herstellung der Dostlerstraße ist in beitragsrechtlicher Hinsicht bis zum Ablauf der gesetzlichen Ausschlussfrist zum 31.03.2021 nicht mehr möglich.

Für den Fall, dass der freihändige Erwerb der für den Straßenausbau benötigten Flächen im Westteil scheitern sollte, schlug das Baureferat deshalb bereits im November 2017 vor, das Enteignungsverfahren für die benötigte Teilfläche (ca. 34 m²) einzuleiten.

Mit Sachstandsbericht in der nichtöffentlichen Bauausschusssitzung vom 21.03.2018 wurden umfassend drei mögliche Varianten vorgestellt und hinsichtlich ihrer Vor- und Nachteile bewertet:

- Variante 1: Durchgehender Ausbau per Enteignung

Diese Variante war aus Sicht des Baureferats die Vorzugsvariante und wurde mit Mehrheitsbeschluss so angenommen.

- Variante 2: bauliche Trennung und Bebauungsplanänderung

Diese Variante zeigte die zu erwartenden und möglichen Folgen einer baulichen Trennung auf. Weiter wurden hier die Fragen nach einer Anpassung der Bauleitplanung negativ bewertet (fehlende städtebauliche Gründe) und letztlich diese Variante nicht zur weiteren Verfolgung empfohlen.

- Variante 3: Verzicht auf Erschließungsbeiträge

Diese Variante hätte einen Rechtsverstoß seitens der Stadt Amberg bedeutet und war auch deshalb auszuschließen. Die Stadt ist zur Erhebung von Erschließungsbeiträgen verpflichtet und kann daher grundsätzlich nicht auf Beiträge verzichten. Daneben kommt der Grundsatz der Gleichbehandlung zum Tragen. Den Grundstückseigentümern im restlichen Stadtgebiet, die für die erstmalige Herstellung ihrer Erschließung zu Erschließungsbeiträgen herangezogen wurden, ist nicht zu vermitteln, dass an anderer Stelle darauf verzichtet wird.

Grundstücksverhandlungen wurden dann 2018 und bis Mai 2019 durch das Baureferat und das Liegenschaftsamt noch weiter betrieben, denn dies sind auch Vorbedingungen für ein Enteignungsverfahren. Nachdem aber keine Einigung erzielt werden konnte, stellte das Baureferat einen Enteignungsantrag bei der Unteren Enteignungsbehörde im Juli 2019. Da noch weitere Unterlagen zu fertigen bzw. beizubringen waren, erfolgte die Abgabe des Antrags mit den vollständigen Unterlagen im Januar 2020 mit Eingang bei der Enteignungsbehörde am 03.02.2020. Parallel wurden die Varianten Eigentümerweg, Einbahnstraße und Durchbau mit Engstelle geprüft. Die Variante Durchbau mit Engstelle wurde dabei auch vertieft. Es wurden Stellungnahmen der Regierung der Oberpfalz und des Bayerischen Kommunalen Prüfungsverbandes angefordert und eine Probebefahrung durch die FFW Amberg durchgeführt. Bei diesem Ortstermin wurde festgestellt, dass die derzeitige Durchfahrtssituation für Rettungsfahrzeuge möglich ist, dazu müssen private Anliegerflächen in Anspruch genommen werden.

Im Juni 2020 war dann absehbar, dass der noch fehlende Grund nicht mehr rechtzeitig erworben werden kann, eine rechtzeitige Herstellung der gesamten Dostlerstraße bis Ende des Jahres war damit grundsätzlich nicht mehr möglich. Deshalb sollte der frühere Gedanke eines Bauprogramms mit der Abschnittsbildung durch ein geändertes Bauprogramm nun wiederaufleben, um noch abrechenbare Abschnitte aufgrund einer baulichen Trennung und Aufteilung einer Erschließungsanlage in zwei selbständige Anlagen zu erreichen. Auf diese Weise suchte die Stadt Amberg noch 90 % der Haushaltsmittel für die Erschließungsmaßnahme (erstmalige Herstellung) wieder zu vereinnahmen.

Mit Mehrheitsbeschluss wurde im Stadtrat am 22.06.2020 festgelegt, dass der neu hergestellte Ostteil der Dostlerstraße mit Errichtung einer baulichen Abtrennung vom Westteil abgeteilt werden soll.

An die trennende Wirkung stellt der Gesetzgeber hohe Anforderungen, denn die neu geschaffene Straßeneinheit muss den „Gesamteindruck, den die jeweiligen Verhältnisse einem unbefangenen Beobachter vermitteln, entsprechen (siehe Erläuterungen zum Vollzug des Gesetzes zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes vom 08. März 2016, S.11 vom Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr - vormals Oberste Baubehörde). Hier wird weiter formuliert, dass die zu beurteilende Straße „augenfällig (als) eigenständiges Element des örtlichen Straßennetzes“ zu wirken hat. Hintergrund hierfür ist die im Erschließungsbeitragsrecht maßgebliche natürliche Betrachtungsweise (Urteil BVerwG Az. 8 c 53.91), wonach entscheidend ist, wie die Erschließungsanlage aufgrund der tatsächlichen Verhältnisse auf einen unbefangenen neutralen Betrachter wirkt. Straßenverkehrsrechtliche Regelungen bleiben hierbei komplett außer Betracht (Urteil BayVGh, AZ. 6 ZB 04.465). Eine nochmalige Präzisierung hierzu ist dem Kommentar zum Erschließungsbeitragsrecht Matloch / Wiens (Randnummern 701 ff.) zu entnehmen: Eine zweifelsfreie Beurteilung im Sinne einer Zäsur ist nur möglich, wenn die Unterschiede so augenfällig sind, dass sie zur Annahme zweier selbstständigen Straßen zwingen“. Weiter wird in der Kommentierung ausgeführt, dass die Gemeinde selbst durch gestalterische Maßnahmen entscheidenden Einfluss darauf nehmen kann, ob eine (bislang) einheitlich erscheinende Straße nach Abschluss der Ausbaumaßnahmen plangemäß in mehrere Verkehrsanlagen „zerfällt“, solange eine Straße nicht endgültig hergestellt ist.

In die gleiche Richtung argumentierte die Regierung der Oberpfalz mit Schreiben vom 27.11.2017 auf Anfrage des Baureferates: „Entscheidend ist es aus beitragsrechtlicher Sicht, dass es sich für einen objektiven Beobachter deutlich zeigt, dass es sich um zwei eigenständige Straßenzüge handelt.“ Nach Auffassung der Regierung kann dies „etwa durch Poller, Blumentröge oder sonstige bauliche Maßnahmen erfolgen“.

Gesicherte Rechtsprechung zur Ausführung der baulichen Abtrennung gibt es bislang nicht, da sich dieses Erfordernis erst aufgrund einer 2017 geänderten Rechtsprechung zum Thema Abschnittsbildung ergeben hat.

Erschwerend kam im vorliegenden Fall noch hinzu, dass es im Bereich des Beitragsrechts seit 2016 zwei grundlegende Rechtsänderungen gegeben hat, die die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Dostlerstraße in gesamter Weise geändert haben.

Mit dem Gesetz zur Änderung des KAG (Kommunalabgabengesetz) vom 08. März 2016 wurde die Alt-Anlagenregelung mit Wirkung zum 01.04.2021 eingeführt und mit Gesetz zur Änderung des KAG vom 26. Juni 2018 die Straßenausbaubeiträge in Bayern mit Wirkung vom 1. Januar 2018 abgeschafft.

Seit diesen Änderungen ist eine Erschließungskostenabrechnung für Alt-Anlagen nur noch bis zum 01.04.2021 für aus gesamter Länge hergestellte Straßen möglich und danach überhaupt keine Refinanzierung der Straßenbaukosten, auch nicht über Straßenausbaubeitragsrecht, mehr zulässig.

Bauliche Voraussetzungen für die Refinanzierung

Im Beschlussvorschlag vom 22.06.2020 ist vorgesehen, dass unmittelbar an der Ausbaugrenze diese Abtrennung mit 150 cm Höhe (mit beidseitigen Warnbaken) erfolgen soll. Eine Durchgangsmöglichkeit für Fußgänger mit ca. 125 cm sollte dabei erhalten bleiben. Das vordringliche Ziel hierbei war, die bereits angefallenen Erschließungskosten für den östlichen Teil durch diese optische Trennung der Erschließungsanlagen, entsprechend der Rechtsauffassung der Regierung der Oberpfalz, abrechnen zu können (Stadtrat vom 22.06.2020). Weiter teilte uns die Regierung der Oberpfalz bereits mit Schreiben vom 24.05.2017 mit, dass dies nur unter der Maßgabe möglich sei, wenn „ein Ausbau einer nur provisorisch in der Natur stehenden Strecke auf Dauer aufgegeben wird.“ Die Gemeinde hat dauerhaft auf den „Abschluss der Straßenbaumaßnahme“ zu verzichten“.

Da ein Pflanztrog mindestens 50 cm oder mehr Breite benötigt, wurde an der äußerst beengten Stelle (zwei unmittelbar hier angrenzende Garagenausfahrten sowie zwei Grundstückszufahrten) am Ausbauende eine möglichst schmale Konstruktion mit einer 25 cm breiten Mauer vorgeschlagen, um möglichst wenig Straßenraum für die Abtrennung zu benötigen.

Hierzu wurde die Abtrennung leicht schräg im Grundriss vorgesehen, um Zufahrten zu den angrenzenden Grundstücken noch zu gewährleisten. Eine abschließende gestalterische Planung der Abtrennung erfolgte noch nicht.

(Hinweis: Eine Skizze mit Stand 10.09.2020 sah diese Abtrennung mit 25 cm Breite und 200 cm Länge vor, bei einer Sockelhöhe von 50 cm mit einem Metallstabszaun).

Aufgrund der zu erwartenden optisch unbefriedigenden Wirkung dieser Abtrennung und den äußerst knapp bemessenen Grundstückszufahrten, die wohl nur über mehrmaliges Rangieren dann möglich sein würden, soll das ursprüngliche Bauprogramm aufgegeben werden.

Der Bebauungsplan Amberg 54 „An der Kickstraße“ setzt für die ordnungsgemäße Herstellung der Dostlerstraße einen verkehrsberuhigten Bereich mit einer Regelbreite von 3,50 m und mit einer mittig gelegenen Aufweitung zum Ausweichen und Wenden auch von dreiachsigen Müllfahrzeugen fest (vgl. Anlage 1).

Der Ostteil wurde weitestgehend bebauungsplankonform hergestellt. Im Westteil könnten bei einem Ausbauverzicht und einer Sperrung die tatsächlichen Erschließungsfunktionen noch aufrechterhalten werden, wenn die Einfriedungen wie bisher nicht ganz auf die Grundstücksgrenzen vorgezogen werden. Die fehlende Wendemöglichkeit auf der öffentlichen Straßenfläche für die vier Zufahrten beidseits der Ausbaugrenze ist verkehrsplanerisch unbefriedigend, bei den übrigen Anliegern kann durch Zurückstoßen aus den privaten Zufahrten wieder vorwärts ausgefahren werden.

Deshalb wird nun abweichend vom letzten Bauprogramm eine geänderte Abschnittsteilung um ca. 12 m weiter östlich vorgeschlagen, so dass bei allen Grundstückszufahrten das Wenden beim Rückwärtsausfahren möglich bleibt (vgl. Anlage 3). Für die bauliche Trennung kann nun aufgrund der neuen Situierung der Abtrennung im Straßenraum (die Zufahrten der Garagen bzw. Grundstücke sind nun jeweils über 5 m entfernt) eine Abtrennung mit einem Pflanztrog erfolgen. Dieser soll ca. 50 cm breit und 200 cm lang sein, sowie eine Höhe von ca. 50 cm haben, um ausreichend Erde und Wasserhaltung für eine Begrünung aufzuweisen. Mittels Rank-Hilfen (Höhe über Straßenniveau 150 cm) und Kletterpflanzen-Bewuchs soll die optische Trennung wie vom Gesetzgeber vorgegeben und von der Regierung der Oberpfalz aufgegriffen erreicht werden. Die Durchgangsbreite für Fußgänger wird dabei auf 150 cm ausgeweitet.

Eine dauerhafte, im Boden wurzelnde Begrünung kann aufgrund des geringen Abstandes zur Wasserleitung nicht erfolgen.

Die Müllbehälter der westlichen Anwesen können auf leicht abfallender Fahrbahn zum Einmündungsbereich in die Steingutstraße vorgezogen werden.

Weiteres Vorgehen und Kosten

Eine Erschließungskostenabrechnung für den hergestellten Ostteil der Dostlerstraße (abzüglich der westlichsten 12 m) ist nach Rechtsauffassung der Regierung der Oberpfalz nur dann zulässig, wenn die gesamte Dostlerstraße bis zum 01.04.2021 vollständig ausgebaut und abgerechnet wird (Eigentum aller Straßengrundstücke erforderlich) oder auf den Ausbau des Westteils unter Herstellung einer dauerhaften baulichen Trennung verzichtet wird.

Die Ausbaurkosten des Ostteils der Dostlerstraße bis zur hier vorgeschlagenen Trennungsstelle liegen bei ca. 297.000 € für die Straße, ca. 114.000 € für den Kanal und ca. 4.000 € für den Pflanztrog. Aufgrund der erstmaligen Herstellung der Dostlerstraße werden die betroffenen Anlieger 90 % Erschließungsbeiträge für den Straßenbau zu entrichten haben. Die Kanalherstellung wird satzungsgemäß gesondert abgerechnet.

b) Begründung der Notwendigkeit der Maßnahme

Ohne eine Änderung des Bauprogramms wäre der Ausbau des Ostteils der Dostlerstraße nicht abrechnungsfähig.

c) Kostenanschlag nach DIN 276 oder vergleichbar

d) Ablauf- bzw. Bauzeiten- und Mittelabflussplan

Personelle Auswirkungen:

Finanzielle Auswirkungen:

a) Finanzierungsplan

Mit Verschiebung der Abtrennung in der ausgebauten Dostlerstraße reduziert sich der Abrechnungsbetrag entsprechend.

b) Haushaltsmittel

Die Kosten des Pflanztrogs mit Begrünung liegen bei rund 4.000 €. Die Haushaltsmittel sind vorhanden.

c) Folgekosten nach Fertigstellung Maßnahme (davon an zusätzlichen Haushaltsmitteln erforderlich)

Es sind erhöhte Aufwendungen für den Straßenunterhalt erforderlich.

Alternativen:

Eine Alternative kann nicht dargestellt werden. Der letztmalige Versuch den Grund freihändig zu erwerben, ist auch unter Vermittlung der Unteren Enteignungsbehörde gescheitert. Sowohl das Angebot der Stadt als auch der Vorschlag der Unteren Enteignungsbehörde wurden zurückgewiesen.

Die Stadt ist zur Erhebung von Erschließungsbeiträgen verpflichtet. Ohne die Änderung des Bauprogramms ist zu Lasten des städtischen Haushalts für den erstmalig hergestellten Ostteil der Dostlerstraße keine Abrechnungsfähigkeit zu erreichen.

.....
Markus Kühne, Baureferent

Anlagen:

1. Rechtskräftiger Bebauungsplan Amberg 54 „An der Kickstraße“
2. Bauprogramm für den Ausbau der östlichen Dostlerstraße i.d.F. vom 26.10.2020
3. Detailplanung der baulichen Trennung i.d.F. vom 26.10.2020