

Möglichkeiten zur Gestaltung von Straßenbeiträgen: Einmalig, laufend oder abschaffen – das Für und Wider

Referent : Jörg Frank
Rechtsanwalt
Ehrenstadtrat
Wehrhäuser Straße 10
35041 Marburg
Telefon: 06421/1677237
Mobil : 0152/24356140
Fax : 0322-231-128-08
Mail : rechtsquelle@t-online.de

Ort : Stadt Grünberg
Gallushalle
Gießener Straße 45,
35305 Grünberg

Zeitpunkt : Dienstag, 14. Mai 2019, 19:00 Uhr

Inhalt

Gesetzliche Grundlagen der Erhebung von Straßenbeiträgen.....	3
Grundlagen der Einnahmenbeschaffung.....	3
Rechtsgrundlagen zur Einnahmenbeschaffung in der HGO und im KAG	3
Unterscheidung Straßenausbaubeiträge und Erschließungsbeiträge.....	4
Straßenbeiträge erst nach Feststellung Ersterschließung.....	5
Grundnorm für Straßenbeiträge: § 11 KAG.....	5
Vorteilerlangung durch Erneuerung, Umbau oder Verbesserung.....	6
Zeitpunkt der Erneuerung	8
Fällige Leitungs- und Kanalarbeiten	8
Frage unterlassener Straßensanierungen oder Baumängel.....	9
Abgestufte Beitragslast und Straßenbaulasträger	9
Zahlungserleichterungen bei einmaligen Straßenbeiträgen	9
§ 11a KAG Wiederkehrende Straßenbeiträge	10
Übersicht Vergleich einmalige und wiederkehrende Straßenbeiträge:.....	10
Grundlegende rechtliche Problematik des räumlichen Zusammenhangs und des Vorteilsbegriffs in Abrechnungsgebieten	11
Politische Problematik.....	14
Wiederkehrende Beiträge nicht als Betriebskosten auf Mieter umlegbar	15
Erhebungsaufwand.....	15
Begründung der Abgrenzung der Abrechnungsgebiete.....	16
Wechsel von einmaligen zu wiederkehrenden Straßenbeiträgen	16
Wechsel von wiederkehrenden zu einmaligen Straßenbeiträgen	17
Nebeneinander von Teilgebieten mit einmaligen und wiederkehrenden Beiträgen innerhalb der Gemarkung	17
Allgemeines zur Abschaffung von Straßenbeiträgen	17
Ausgleich bei Abschaffung von Straßenbeiträgen.....	18
Kompensation durch Steuererhöhungen nach Wegfall Straßenbeiträge	18
Fragen bei dauerhaft defizitären Haushalten	18
Satzung zur Abschaffung Straßenbeiträge	19
Abschaffung Straßenbeiträge oder Auswahl zwischen einmaligen oder wiederkehrenden Beiträgen durch Bürgerentscheide	19
Rechtsschutz	20

Gesetzliche Grundlagen der Erhebung von Straßenbeiträgen

§ 11 und § 11a KAG normieren die Möglichkeit der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen und nennen insbesondere die Beitragserhebung für den Um- und Ausbau der Verkehrsanlagen, die über den regulären Unterhalt hinausgehen. Beiträge sind öffentlich-rechtliche Entgelte, die für eine Nutzungsmöglichkeit verlangt werden. Die Eröffnung der Möglichkeit genügt, um die Abgabe zu erheben. Ob letztlich die Verkehrsanlagen tatsächlich genutzt werden, ist für das Entstehen der Abgabenschuld unerheblich. Beiträge müssen die entstehenden Kosten decken. Die Forderung von Geldern, die über die Kostendeckung hinausgehen, ist unzulässig.

Seit dem Gesetz zur Neuregelung der Erhebung von Straßenbeiträgen vom 28. Mai 2018 (GVBl. I vom 06. Juni 2018 S. 247) wurden den Städten und Gemeinden die Möglichkeit zur Ermessensausübung dahingehend eingeräumt, auf die Erhebung von Straßenbeiträgen ganz zu verzichten. Das setzt voraus, dass auch tatsächlich Ermessen ausgeübt wird, also dass unter Beachtung der rechtlichen Vorgaben der Ermessensausübung die jeweiligen Interessen miteinander und gegeneinander nachvollziehbar abgewogen werden. In der Folge der Zeitungsberichte nach dem Landtagsbeschluss zur Abschaffung der unbedingten Pflicht der Erhebung von Straßenbeiträgen entstand der Eindruck, dass es nunmehr im Belieben der jeweiligen Kommune steht, Beiträge zu erheben oder das zu unterlassen. Allerdings werden Kommune und kommunale Aufsicht sehr genau die Abschaffung oder sogar die Wiedereinführung aufgehobener Beitragssatzungen dann zu prüfen haben, wenn der Haushalt defizitär ist.

Grundlagen der Einnahmenbeschaffung

Artikel 28 GG garantiert die kommunale Selbstverwaltung. Damit geht das Recht zur finanziellen Eigenverantwortung einher; die Gemeinden müssen auch ein Recht zur Einnahmenbeschaffung haben. Allerdings gilt dies nur im Rahmen der Gesetze. Gesetzliche Regelungen, die den Rahmen festlegen, sind u.a. § 93 HGO und das KAG. § 1 KAG ermächtigt die Gemeinden zur Erhebung von kommunalen Abgaben, die mit Steuern, Gebühren und Beiträgen bezeichnet sind. Für die Erhebung jeglicher Abgabe wird eine Rechtsgrundlage benötigt, die regelmäßig in einer Satzung besteht. Satzungen werden in den Kommunen nach den Vorgaben der HGO von den Gemeindevertretungen, bzw. den Stadtverordnetenversammlungen, beschlossen. Abgabensatzungen wiederum dürfen nur erlassen werden, wenn es eine gesetzliche Ermächtigung dafür gibt.

Rechtsgrundlagen zur Einnahmenbeschaffung in der HGO und im KAG

Die Vorschriften der §§ 93 Abs. 1 und Abs. 2 HGO normieren die Pflicht zur Einnahmenbeschaffung der Gemeinden. Die Gemeinden dürfen nicht auf Einnahmen verzichten. Allerdings waren die Straßenbeiträge stets politisch umstritten. In vielen Gemeinden weigerten sich Bürgermeister oder politische Mehrheiten in den Gemeindeparlamenten, Straßenausbaubeiträge zu erheben. Der Hintergrund war fast immer politischer Art. Hohe Kosten für den Tiefbau im Zuge der Straßensanierung zu verlangen, ist unangenehm. Oft sitzen auch Vertreter von Parteien, Freien Wählern und Bürgerinitiativen in

den Entscheidungsgremien, die im Interesse ihrer jeweiligen Wählerklientel auf Straßenbeitrags-Abgaben verzichten wollten. Das war bis zum Inkrafttreten des Gesetzes zur Neuregelung der Erhebung von Straßenbeiträgen vom 28. Mai 2018 rechtswidrig.

Das Gesetz vom 28. Mai 2018 änderte das KAG und die HGO. In § 93 Abs. 2 HGO wurden folgende Sätze eingefügt: „Von der Verpflichtung, Entgelte vorrangig zu erheben, sind Straßenbeiträge nach den §§ 11 und 11a des Gesetzes über kommunale Abgaben in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. März 2013 (GVBl. S. 134), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. Mai 2018 (GVBl. S. 247) ausgenommen. § 92 Abs. 4 bleibt unberührt.“ Diese Einfügung wird noch ergänzt durch die Änderung von § 11 KAG, der die Soll-Vorschrift zur Erhebung von Straßenbeiträgen zu einer Kann-Vorschrift umwandelt. Das eröffnet das Ermessen der Kommune, Beiträge zu erheben oder auch nicht. Der letzte Satz der Einfügungen in die HGO ist von besonderem Interesse, denn § 92 Abs. 4 HGO normiert als Vorgabe der kommunalen Haushaltswirtschaft, dass der Etat in jedem Haushaltsjahr unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren ausgeglichen sein soll. Ist das nicht der Fall, muss die Kommune sparen oder Einnahmen erhöhen. In Hessen beliefen sich die Einnahmen aus Beiträgen und ähnlichen Einnahmen für Gemeindestraßen im Jahr 2016 auf immerhin 74.106.000,- Euro (Quelle: Deutscher Bundestag 19. Wahlperiode Drucks. 19/5735). Die SPD-Fraktion im Hessischen Landtag beziffert unter Berufung auf das Hessische Innenministerium die Einnahmen der Gemeinden aus Straßenbeiträgen auf jährlich 39 Mio. Euro (Drucksache 20/64 vom 29. 01. 2019).

Unterscheidung Straßenausbaubeiträge und Erschließungsbeiträge

Das genannte Landesgesetz erfasst nicht die Erschließungsbeiträge nach den §§ 127 ff BauGB. Die Gemeinden dürfen nicht generell auf die Erhebung der Erschließungsbeiträge verzichten und die für die Erschließung erforderlichen Aufwendungen ausschließlich durch Haushaltsmittel bestreiten.

Die Ausbau- und Erneuerungsbeiträge sind von den Erschließungsbeiträgen nach §§ 127 ff BauGB zu unterscheiden, die bei der Ersterschließung von Grundstücken fällig werden. Der Umfang der Erhebung von Erschließungsbeiträgen nach den Normen des BauGB ist auf Erschließungsanlagen im Sinne des § 127 Abs. 2 BauGB beschränkt; mit weiteren Einschränkungen durch § 128 BauGB und § 129 BauGB. Ohne Erschließung sind Grundstücke nicht nutzbar. Für die Straßen bedeutet das, dass vom Grundstück eine Möglichkeit geschaffen werden muss, auf eine öffentliche Straße und wieder zurück zu gelangen. Die Rechtsgrundlage für die Erhebung eines Erschließungsbeitrags muss auch in diesem Fall durch den Erlass einer Satzung für die jeweilige Gemeinde konkret geschaffen werden; § 132 BauGB. Welcher Aufwand durch eine Erschließungsbeitragssatzung gefordert werden kann, richtet sich nach § 128 BauGB. Danach können u.a. die Erstattung der Kosten für den Erwerb der erforderlichen Flächen für die Erschließungsanlagen, deren erstmalige Herstellung einschließlich der Einrichtungen für ihre Entwässerung und ihre Beleuchtung durch Satzung verlangt werden. Zum Erschließungsaufwand gehören grundsätzlich nicht die Fahrbahnen von Bundes- und Landesstraßen.

Straßenbeiträge erst nach Feststellung Ersterschließung

Manchmal entsteht das Problem, dass viele Straßen zwar erstmalig hergestellt wurden, aber nach der endgültigen Herstellung niemals Erschließungsbeiträge nach dem BauGB, bzw. einer Erschließungsbeitragssatzung, gefordert wurden (KOPO 12/2018, S. 48, 50; OP vom 06.12.2018 S. 8). Für solche Straßen können weder einmalige, noch wiederkehrende Straßenbeiträge erhoben werden. Denn das Ersterschließungsrecht richtet sich nach den §§ 127 ff BauGB, also nach Bundesrecht, das dem Landesrecht vorgeht, so dass für die erstmaligen Herstellungsmaßnahmen das KAG unanwendbar ist (Schön/Fabry, Gesetz über kommunale Abgaben in Hessen, Kommentar, in: Praxis der Kommunalverwaltung, Loseblatt, § 11 Anm. 3.1). Nach § 133 Abs. 2 BauGB entsteht die Beitragspflicht für die Ersterschließung von Baugrundstücken, wenn die Straße endgültig hergestellt ist. Das ist regelmäßig der Fall, wenn die in den jeweiligen Erschließungsbeitragssatzungen dafür festgelegten Merkmale erfüllt sind (Spannowsky/Uechtritz, BauGB, 2. Aufl., § 133 Rdnr. 39), z.B. weil satzungsmäßig normiert wurde, dass die Flächen im Eigentum der Kommune stehen, Fahrbahn und beidseitige Gehwege mit jeweils Unterbau und Decke samt Entwässerung und Beleuchtung fertiggestellt sind und sonstige in der Satzung genannten Merkmale aufweisen. Die Verjährung für die Festsetzung von Erschließungsbeiträgen beträgt gemäß § 169 Abs. 2 Ziff. 2 AO vier Jahre. Wurden also nach der erstmaligen Fertigstellung der Straße innerhalb dieser Frist keine Beitragsbescheide an die Beitragsschuldner versendet, trägt die Allgemeinheit die Kosten der Ersterschließung. Wenn dann noch der einmalige oder wiederkehrende Straßenbeitrag abgeschafft wird, sind die Straßenanlieger nicht nur von den Kosten der Ersterschließung, sondern auch für die in den späteren Jahren anfallenden Erneuerungs- und Sanierungskosten befreit.

Übrigens sind auf der Grundlage des BauGB mit einer entsprechenden Erschließungsbeitragssatzung geleistete Erschließungsbeiträge bei der Bemessung der Forderung von wiederkehrenden, Straßenbeiträgen zu berücksichtigen. § 11a Abs. 6 KAG fordert eine Überleitungssatzung, in denen Erschließungsbeiträge nach dem BauGB von den Grundstücksanliegern geleistet wurden. Diese Regelungen sollen vorsehen, dass die betroffenen Grundstücke für einen Zeitraum von höchstens 25 Jahren seit der Entstehung des Beitragsanspruchs bei der Ermittlung des wiederkehrenden Beitrags nicht berücksichtigt und auch nicht beitragspflichtig werden. Der genaue Zeitraum soll die übliche Nutzungsdauer der Verkehrsanlagen berücksichtigen, aber fünf Jahre nicht unterschreiten.

Grundnorm für Straßenbeiträge: § 11 KAG

Ausgangspunkt für die Erhebung von Straßenbeiträgen ist § 11 KAG, der die einmaligen Beiträge u.a. für den Straßenausbau erfasst. Nach § 2 KAG ist es erforderlich, eine Satzung als Rechtsgrundlage für die Beitragserhebung zu erlassen. Solche Satzungen regeln entsprechend dem landesrechtlichen KAG wie die Straßenbeiträge erhoben und zwischen Gemeinde und Grundeigentümern aufgeteilt werden, wie sich die Höhe der Beiträge bestimmt usw.

Straßenausbaubeiträge können gefordert werden, wenn die Verkehrswege erneuert werden müssen. Der Begriff der „Erneuerung“ findet sich nur in § 11 Abs. 1 Satz 1 KAG. Nach Auffassung des HessVGH sind die Begriffe „Umbau“ und „Ausbau“ als „Erneuerung“ und „Erweiterung“ zu verstehen. „Erneuerung“ in diesem Sinne bedeutet die Ersetzung der Verkehrsanlagen infolge bestimmungsgemäßer Nutzung nach Ablauf der üblichen

Nutzungszeit, die trotz ordnungsgemäßer Unterhaltung und Instandsetzung abgenutzt, d.h. verschlissen, sind und durch eine neue Anlage von gleicher räumlicher Ausdehnung, gleicher funktionaler Aufteilung der Fläche und gleichwertiger Befestigungsart ersetzt werden. Kurz: Eine verschlissene erneuerungsbedürftige Straße wird nach Ablauf der Nutzungszeit in einen Zustand versetzt, der mit ihrem ursprünglichen Zustand im Wesentlichen vergleichbar ist.

Vorteilerlangung durch Erneuerung, Umbau oder Verbesserung

Das KAG lässt die Betragserhebung nur gegenüber demjenigen zu, dessen Grundstück durch die Inanspruchnahme der Straße einen Vorteil erlangt; § 11 Abs. 1 Satz 4 KAG.

Straßenbeiträge sind unbeliebt und wurden entsprechend nicht nur dort bekämpft, wo sie erhoben werden, nämlich auf der Ebene der Kommunen. In den Landtagswahlkämpfen 2018 in Bayern und Hessen waren die Straßenbeiträge, bzw. deren Abschaffung, ein Thema für den Kampf um die Wählerstimmen. Auch die Verbände der Steuerzahler und der Grundbesitzer machten sich für die Abschaffung stark. Besondere Vorteile für die Grundeigentümer ergäben sich aus den Straßennutzungen nicht, wurde gesagt. Straßenbeiträge seien unverhältnismäßig, weil für sie keine gesetzlichen Obergrenzen gälten und daher unkalkulierbare Risiken für die Betroffenen mit sich brächten, wurde vorgetragen. Insbesondere in den ländlichen Regionen gäbe es große Grundstücke mit langen Grenzen zu den Straßen. Die dadurch entsprechend hohen Betragsschulden können dazu führen, dass für die Eigentümer die Lasten nicht mehr getragen werden könnten, meinten die Gegner der Ausbaubeiträge.

In seinem Urteil vom 21. Juni 2018 hat das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) diese Argumente zurückgewiesen (Az.: 9 C 2.17). Der Grundstückseigentümer erlange durch das Vorhandensein einer ausgebauten Straße einen Sondervorteil, der in der Erhöhung des Gebrauchswertes seines Grundstücks bestünde, urteilte das BVerwG. Der Grundeigentümer erhalte die tatsächliche und rechtliche Möglichkeit des Zugangs zu einer öffentlichen Verkehrseinrichtung. Das erhöhe den Gebrauchswert des Grundstücks, wobei eine messbare Steigerung vom Verkehrswert des Grundstücks nach der Judikatur des BVerwG und des BVerfG (Beschl. v. 25. Juni 2014; Az.: 1 BvR 668/10) nicht erforderlich sei, um den Sondervorteil des Gebrauchswertes vom Grundstück zu begründen. Diese Grundsätze gälten auch für die Grundstücke innerhalb der Abrechnungsgebiete, die zur Einführung von wiederkehrenden Straßenbeiträgen gebildet wurden. Straßen geben nicht nur einen Sondervorteil für die Grundeigentümer, sondern haben auch einen Allgemeinnutzen. Nach Auffassung des BVerwG kann die Gemeinde den Eigenanteil der Grundeigentümer pauschal vom allgemeinen Nutzen abgrenzen, wie das im KAG je nach Verkehrsbedeutung der Straße mit 25%, 50% oder 75% vorgesehen ist.

Das BVerwG hält es im genannten Urteil für rechtens, dass der Gesetzgeber keine Obergrenze der Beitragsleistung der Grundstücksanlieger festgelegt hat. Erst wenn der Straßenbeitrag regelmäßig bei den Beitragsschuldnern im wirtschaftlichen Sinne erdrosselnd wirken würde, wäre die Straßenbeitragspflicht unverhältnismäßig. Es reiche nicht – so das BVerwG – wenn lediglich einzelne Betroffene extrem betroffen seien. Das BVerwG führt aus, dass in dem betreffenden Gerichtsverfahren kein einziger Fall vorgelegt werden konnte, in dem auf Grund der Erhebung von Straßenbeiträgen das Grundeigentum verkauft werden musste. Das

BVerwG verweist auf die Vorschriften, die Zahlungserleichterungen zur Meidung übermäßiger Härten beinhalten.

Der Vorteil muss nicht wirtschaftlicher Art sein. Jeder Gebrauchsvorteil oder sonstiger Verwendungsvorteil genügt. Es ist also nicht erforderlich, dass durch die Verbesserung einer Straße ein Wertvorteil des erschlossenen Grundstücks eintritt. Der Vorteil muss grundstücksbezogen sein. Öffentliche Einrichtungen (Z.B. Schwimmbäder, Kitas, Sporthallen Bürgerhäuser), die durch eine Straße erreichbar sind und deren Erreichbarkeit durch eine grundlegende Erneuerung der Erschließungsstraße verbessert wird, sind in diesem Sinne nicht grundstücksbezogen. Die Nutzer haben die Vorteile der besseren Erreichbarkeit, nicht aber die Kommune als Betreiber der öffentlichen Einrichtung.

Der Vorteil muss konkret-individuell für ein Grundstück bestehen. Wird eine Straße verbessert oder erneuert, profitieren die unmittelbar dadurch erschlossenen Grundstücke. Bewohner benachbarter Baugebiete und Grundstücke können zwar über die erneuerte und verbesserte Straße fahren – die Straße steht für die Nutzung zu ihrer Verfügung – aber sie haben keinen direkten Vorteil. Eine erneuerte Straße zur Verbindung zweier Gemeinden hat für die Landwirte, die über die von der Verbindungsstraße abgehenden Wirtschaftswege zu ihren Feldern gelangen, keinen direkten Vorteil. Wird ein Wirtschaftsweg dergestalt erneuert, dass die Erreichbarkeit eines landwirtschaftlich genutzten, aber für eine Bebauung zugelassenen Grundstücks verbessert wird, liegt ein beitragsfähiger Vorteil mit der entsprechenden Zahlungspflicht vor. Der Vorteil muss auch kein neuer Vorteil sein. Nach der Rechtsprechung soll die Verbesserung eines bestehenden Vorteils für das Entstehen des Beitragsanspruchs genügen. Der Vorteilsziehung dürfen keine Hindernisse entgegenstehen. Wenn beispielsweise eine Straße ausgebaut wird, wovon zwar der Vorderlieger des erschlossenen Grundstücks profitiert, nicht aber der Hinterlieger, kann letzterem kein Beitrag abverlangt werden. Das ändert sich erst, wenn die Vorderlieger – freiwillig oder gezwungen – ein Überfahrrecht einräumt, von dem der Hinterlieger profitiert.

Erneuerungen, Erweiterungen und Umbauten sind nur dann beitragspflichtig, wenn im Vergleich zu vorher eine Verbesserung erzielt wird. Die Vergleichbarkeit bezieht sich nicht auf den ursprünglichen Bauzustand, sondern auf die Geeignetheit, die zu erwartenden Verkehrsbedürfnisse zu befriedigen. Zur bestimmungsgemäßen Nutzung einer Straße gehört auch die Verlegung von Leitungen, Kabeln und Kanälen.

Auch ein Umbau kann beitragspflichtig sein, wenn damit eine Verbesserung und ein Vorteil für die Nutzerinnen und Nutzer verbunden ist. Ob eine Verbesserung in diesem Sinne vorliegt, ist an Hand der Verkehrskonzeption, an Hand der Funktion der Verkehrsanlage und an dem Nutzen für die anliegenden Grundstücke zu ermesen. Oftmals werden in den Innenstadtbereichen die vorhandenen Fahrbahndecken im Zuge von Baumaßnahmen durch höherwertigere ersetzt, z.B. Asphalt oder Betonverbundpflaster durch Porphyrsteine. Das hat Gründe in der optischen Aufwertung eines Straßenzuges. Die dafür entstehenden Mehrkosten sind kein beitragsfähiger Aufwand. Weitere Beispiele für die Verbesserung der Funktion der Verkehrsanlage:

- Der Einbau von zusätzlichen Straßenabläufen oder Entwässerungsschächten verbessert den Abfluss von Oberflächenwasser, wodurch Komfort und Sicherheit erhöht werden.

- Ein unbefestigter Gehweg oder Fahrweg wird mit einem festen Belag versehen und Komfort, Sicherheit beim Begehen oder Befahren und Dauerhaftigkeit werden verbessert.
- Ein Fahrbahnbelag wird gegen einen geräuschärmeren ausgetauscht; darin liegt eine beitragsauslösende Verbesserung.
- Eine Stützmauer, die das Abrutschen der Straße verhindert, kann beitragspflichtig sein.
- Die Erhöhung der Zahl der Leuchtkörper und die damit verbundene Erhöhung der Sicherheit kann ein beitragspflichtiger Vorteil sein.

Eine Betragserhebung ist nicht gerechtfertigt, wenn die Erneuerung vorzeitig wegen Baumängeln fällig wird.

Die Umstellung der Straßenbeleuchtung auf LED ist grundsätzlich keine beitragspflichtige Erneuerung. Aber sie kann dazu werden, wenn absehbar wird, dass die bisher verwendeten Leuchtmittel nicht mehr hergestellt werden. Dann funktionieren die Laternen zwar noch, sind vielleicht noch nicht verschlissen, aber aus technisch-betriebsbedingten Gründen ist die Erneuerung fällig und damit die Beitragspflicht begründet. Das Thema ist noch sehr neu und wir dürfen gespannt sein, ob - und wenn ja wie - die Gerichte entscheiden.

Zeitpunkt der Erneuerung

Bei der Frage, ob eine Verkehrsanlage abgenutzt oder verschlissen ist, ist nicht nur der technische oder bauliche Zustand entscheidend. Auch Rechtsänderungen die einen Umbau erzwingen, können als „rechtliche Verschlissenheit“ qualifiziert werden. Wenn beispielsweise die Entwässerung wegen geänderter rechtlicher Vorgaben geändert werden muss, können diese Änderungen einen beitragspflichtigen Erneuerungsbedarf begründen.

Ansonsten liegt die Frage, ab wann erneuert werden muss, im Ermessen der Gemeinde. Jedenfalls muss die Gemeinde nicht so lange warten, bis die Verkehrsanlage so weit abgenutzt ist, dass sie nicht mehr benutzt werden kann.

Fällige Leitungs- und Kanalarbeiten

Wenn wegen fälliger Leitungs- oder Kanalarbeiten die Straße samt Unterbau erneuert werden muss, können Straßenausbaubeiträge trotzdem eingefordert werden. Denn dass eine Straße aufgerissen werden muss, wenn in ihr verlegte Leitungen, Kanäle, Kabel usw. erneuert oder instandgesetzt werden sollen, ist sozusagen ihr Schicksal und gehört zur Straßenbenutzung dazu. Allerdings ist der Aufwand, der für die Leitungs- oder Kanalarbeiten samt Öffnung und Schließung der Straße nach dem Abschluss der Arbeiten anteilmäßig bei den Kosten zu berücksichtigen, so dass kein oder nur ein geringer Teil von den beitragspflichtigen Straßenanliegern zu tragen ist. Wenn nur die Straßenentwässerung erneuert werden muss, ist der Straßenbaulastträger mit einem hohen Anteil zu beteiligen.

Es dürfte in den Kommunalverwaltungen eine selbstverständliche Praxis sein, dass Reparatur, Sanierung, bzw. Austausch von Kanälen und Leitungen mit notwendigen Straßenerneuerungen kombiniert werden. Die Straßenanlieger werden dadurch nicht nur von überflüssigen Bauarbeiten und Straßensperrungen verschont, sondern auch beitragsmäßig entlastet.

Frage unterlassener Straßensanierungen oder Baumängel

Nach § 11 Abs. 1 Satz 2 KAG müssen sich die beitragsfähigen Um- und Ausbaumaßnahmen deutlich von der nicht beitragsfähigen laufenden Unterhaltung unterscheiden. Probleme ergeben sich, wenn eine Gemeinde über eine längere Periode Unterhaltungsmaßnahmen unterlassen hat und deshalb eine Straße vor der eigentlichen Lebensdauer grundhaft erneuert werden muss.

Abgestufte Beitragslast und Straßenbaulastträger

Das Gesetz sieht in § 11 Abs. 4 KAG eine gestufte Beitragslast je nach Verkehrsbedeutung der Straßen vor und legt den Kostenanteil fest, den die Gemeinde – also die Allgemeinheit - zu tragen hat. Bei der Sanierung von Anliegerstraßen beträgt der Gemeindeanteil „mindestens“ (zitiert aus § 11 Abs. 4 KAG) 25 Prozent des Aufwands, „mindestens“ (zitiert aus § 11 Abs. 4 KAG) 50 Prozent, wenn die Straßen überwiegend dem innerörtlichen Durchgangsverkehr dienen und „mindestens“ (zitiert aus § 11 Abs. 4 KAG) 75 Prozent, wenn die Verkehrsanlagen überwiegend dem überörtlichen Durchgangsverkehr dienen. Die Festlegung dieser Mindestsätze bedeutet, dass auch höhere Anteile angesetzt werden können.

Fraglich ist, welche Teile der Verkehrsanlagen bei klassifizierten Straßen beitragspflichtig sind. Bei Bundes- und Landesstraßen sind die Gemeinden nur in den im Straßengesetz genannten Fällen Straßenbaulastträger. Nach § 41 Abs. 3 HStrG obliegt Gemeinden mit mehr als 30.000 Einwohnern die Straßenbaulast für Ortsdurchfahrten von Landes- und Kreisstraßen. Wenn Bund und Land als Träger der Straßenbaulast die Kosten der Straßenerneuerung tragen müssen, entsteht kein beitragsfähiger Aufwand bei den Kommunen. Allerdings liegen Geh- und Radwege entlang der klassifizierten Straßen regelmäßig in der Baulast der Gemeinden, so dass insoweit beitragsfähiger Aufwand entsteht.

Zahlungserleichterungen bei einmaligen Straßenbeiträgen

Das Änderungsgesetz zum KAG 2018 hatte weitere Erleichterungen ins KAG eingefügt, damit kein Straßenanlieger durch die Pflicht zur Zahlung der Straßenbeiträge überfordert wird.

Vor der Gesetzesänderung 2018 war die Möglichkeit der Ratenzahlung von einmaligen Beiträgen der Ausnahmefall, der nur beim Nachweis eines berechtigten Interesses in Frage kam. Nunmehr genügt nach § 11 Abs. 12 KAG 2018 ein Antrag ohne die Darlegung eines berechtigten Interesses, um eine Ratenzahlung zu erlangen. Bis zu 20 Jahren kann die Darlehensschuld gestreckt werden; davor waren es fünf Jahre. Auch die Zinsverpflichtungen wurden gemindert, nämlich von früher 3 % auf jetzt noch 1 % über dem Basiszinssatz, der von der Bundesbank festgesetzt wird und aktuell im Minus liegt, nämlich bei [-0,88% \(https://www.bundesbank.de/de/presse/presstexte/basiszinssatz-770604; aufgerufen am 05.05.2019\)](https://www.bundesbank.de/de/presse/presstexte/basiszinssatz-770604).

Schon unter dem KAG in der Fassung der Änderungen 2013 war anerkannt, dass Beitragsschulden gemäß § 222 AO gestundet werden können (Drucksache 18/5453).

Das BVerwG urteilte in der Entscheidung vom 21.06.2018 – Az.: 9 C 2.17 -, dass eine Beitragserhebung dann unbillig sei, wenn sie die Fortführung der wirtschaftlichen Existenz des Beitragspflichtigen gefährden würde. Das BVerwG verweist zusätzlich zur Stundung der Beitragsschuld noch auf die Möglichkeit einer weitergehenden Entlastung des Beitragsschuldners durch einen Verzicht auf Stundungszinsen gemäß § 234 Abs. 2 AO. Sollte auch der Verzicht auf die Zinsen nicht ausreichen, könne zur Meidung unbilliger Härten auch von der Regelung des § 227 AO, also des vollständigen oder teilweisen Erlasses der Beitragsschuld, Gebrauch gemacht werden, meint das BVerwG.

§ 11a KAG Wiederkehrende Straßenbeiträge

Ausgangsnorm ist § 11a HessKAG. Danach können die Gemeinden durch den Erlass einer Satzung bestimmen, ob einmalige oder wiederkehrende Straßenausbaubeiträge erhoben werden. Ob eine Teilung der Gemarkung in Gebiete in solche mit einmaligen und solche mit wiederkehrenden Straßenausbaubeiträgen möglich ist, ist fraglich.

Übersicht Vergleich einmalige und wiederkehrende Straßenbeiträge:

Maßnahme	Auswirkung Einmalbeiträge	Auswirkung wiederkehrende Beiträge
Sanierung einzelner Straßenstücke oder -züge im Abrechnungsgebiet	Bei Einmalbeträgen wird kein Abrechnungsgebiet gebildet.	Problem der Gleichbehandlung wegen konkret-individueller Zurechenbarkeit von Vorteilen bei Zahlungspflicht
Spätere Einführung einer Beitragssatzung	Unterlassung früherer Beitragserhebung wird sehr deutlich. Es dürfen nur künftige Kosten erfasst werden. Anlieger vergangener Perioden sind begünstigt.	Unterlassung früherer Beitragserhebung kann besser verschleiert werden, weil geringe Beträge nach und nach gefordert werden. Auch hier dürfen nur künftige Kosten erfasst werden. Das Problem bleibt, dass Anlieger vergangener Perioden begünstigt sind.
Weit überwiegend vertretene Meinung: Vermieter dürfen wiederkehrende Ausbaubeiträge nicht auf Mieter abwälzen	Einmalige Beiträge sind nicht auf Mieter abwälzbar.	Je nach vertretener Rechtsmeinung: Wenn Überwälzung möglich, steigen Mieten und Eigentümer erhält Wertsteigerung seines Grundes und Bodens zum Nulltarif. Aber es zahlen alle, die Straßen tatsächlich nutzen. Wenn nicht abwälzbar, bleiben Mieten stabil, aber ein großer Teil der Nutzer zahlt nicht.
Erhebung der Beiträge	Nach Schlussrechnung der abgeschlossenen Sanierung oder Ausbaumaßnahme werden die Kosten nur einmalig verteilt.	Es entsteht laufend Aufwand zur Erstellung, Umsetzung und Fortschreibung eines Straßenbau- und Straßensanierungskonzepts, für Erhebung der Kostenschätzung, Beiträge, deren Höhe, zur Feststellung der Eigentumsverhältnisse, der Änderung der Bebauung, Ablauf von Verschonungsfristen, Grundstücksteilung, Versendung

Maßnahme	Auswirkung Einmalbeiträge	Auswirkung wiederkehrende Beiträge
		Bescheide usw. Das Land hilft zur Bildung der Abrechnungsgebiete mit einer einmaligen Pauschale von fünf Euro pro Einwohner.
Akzeptanz der Beitragserhebung	Ein einmalig fälliger hoher Beitrag wird schwerer akzeptiert, als kleinere, laufende Zahlungen.	Wiederkehrende Beiträge werden eher als erträglich empfunden.
Abgrenzung des Abrechnungsgebietes	Die Problematik entsteht hier nicht.	Es müssen räumliche Zusammenhänge zwischen der Verkehrsanlage und dem Nutzen für das beitragspflichtige Grundstück bestehen. Der Grundsatz der Gleichbehandlung ist zu beachten.
Politische Auswirkungen	Hohe Geldbeträge auf einmal einzufordern ist unpopulär. Es ist zu empfehlen, Härteklauseln vorzusehen, um niemanden zu überfordern. Wenn die Anlieger direkt zahlen sollen, wird nicht die beste Qualität und höchste Ästhetik gefordert.	Es werden Erwartungshaltungen geweckt und möglicherweise enttäuscht. Wie bei Versicherungen erwarten die Anlieger einen Rückfluss aus ihren Zahlungen oder wenn in der Nähe Sanierungen anstehen, soll für das eigene Gebiet Maßnahmen „mitgenommen“ werden und an die Qualität werden hohe Anforderungen gestellt.
Finanzielle Auswirkungen	Straßensanierungen mit den entsprechenden Kostenfolgen können aufgeschoben werden.	Ein Aufschub von grundlegenden Straßenerneuerungen kann rechtlich und tatsächlich schwierig werden.
Einlegung von Rechtsmitteln	Nach Fertigstellung und Schlussrechnung werden Beiträge gefordert, wogegen Rechtsmittel eingelegt werden können.	Jedes Mal, wenn wiederkehrende Beiträge neu festgesetzt werden, entsteht die Möglichkeit der Einlegung von Rechtsmitteln.

Grundlegende rechtliche Problematik des räumlichen Zusammenhangs und des Vorteilsbegriffs in Abrechnungsgebieten

Beiträge sind eigentlich im Grundsatz nur Einmalzahlungen. Wenn sie laufend erhoben werden, sind wiederkehrende Beiträge eigentlich nichtsteuerliche Abgaben. Die damit zusammenhängende Frage der Gesetzgebungskompetenz hat das BVerwG zugunsten der Länder und in Bezug auf wiederkehrende Beiträge bejaht. Das BVerfG (Beschl. v. 24.11.2014 Az.: 1 BvL 20/11) hat wiederkehrende Beiträge nicht als verfassungswidrig verworfen, sondern diese Problematik den Verwaltungsgerichten zurückgegeben. Dies müssen prüfen, ob die Anforderungen hinsichtlich des Vorhandenseins eines konkret-individuell zurechenbaren, grundstücksbezogenen Vorteil der beitragspflichtigen Grundstücke erfüllt sind. Der vom BVerfG entschiedene Fall stammte aus Rheinland-Pfalz, wo es ebenfalls die Möglichkeit der Erhebung von wiederkehrenden Straßenbeiträgen gibt. Ein Verwaltungsgericht hatte dem BVerfG die Frage der Verfassungsmäßigkeit der wiederkehrenden Beiträge gestellt. Im konkreten Fall wurden innerhalb eines Abrechnungsgebietes einzelne Straßenzüge saniert. Nach dem KAG Rheinland-Pfalz können die für die Abrechnung durch wiederkehrende

Beiträge bestimmten Verkehrsanlagen eines Gebiets eine einheitliche öffentliche Einrichtung darstellen. In Hessen gibt es eine vergleichbare Vorschrift, wonach die zu einem Abrechnungsgebiet zusammengefassten Verkehrsanlagen eine einheitliche kommunale Einrichtung bilden. Das vorliegende Rheinland-Pfälzer Verwaltungsgericht (VG) stand vor dem Problem, dass kraft gemeindlicher Satzung in Verbindung mit dem KAG von einer einheitlichen öffentlichen Sache auszugehen war, aber nur ein Teil davon saniert wurde. Folglich meinte das VG, dass in Bezug auf die gesamte öffentliche Einrichtung die Herausnahme einzelner Straßenzüge nur eine nicht beitragspflichtige einzelfallbezogene Unterhaltungsmaßnahme sei. Dafür alle Beitragspflichtigen des gesamten Gebiets kostenmäßig heranzuziehen wäre gleichheitswidrig und daher ein Verfassungsverstoß. Das BVerfG folgt dieser Argumentation nicht. Allerdings hilft die Entscheidungsbegründung des BVerfG nicht viel weiter. Das BVerfG meint, die Vorschrift des Rheinland-Pfälzer KAG müsse verfassungskonform ausgelegt werden. Es wird daher in jeden Einzelfall zu prüfen sein, ob eine Sanierungs- oder Ausbaumaßnahme einzelner Straßenteile oder -züge den Beitragspflichtigen als Vorteil konkret-individuell zurechenbar ist, damit die Gleichbehandlung gewahrt bleibt.

Nach dem seit 2018 geltenden § 11a Abs. 2a KAG müssen die Verkehrsanlagen im Abrechnungsgebiet in einem räumlichen Zusammenhang stehen.

Die vorher geltende Gesetzesfassung forderte noch einen räumlichen und funktionalen Zusammenhang. Ausweislich der Gesetzesbegründung (Drucksache 19/6375) wurde das Erfordernis des funktionalen Zusammenhangs unter Hinweis auf die neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gestrichen. Nach dieser Rechtsprechung sei die Existenz eines funktionalen Zusammenhangs zwischen Verkehrsanlagen und den mit einem Ausbaubeitrag belasteten Grundstücken verfassungsrechtlich nicht geboten und der räumliche Zusammenhang genüge. Das Ziel der Gesetzesänderung 2018 lag in der Erleichterung zur Bildung von Abrechnungsgebieten für wiederkehrende Straßenbeitragsatzungen. Der früher geforderte Funktionszusammenhang erforderte, dass die Straßen ein System bildeten und untereinander in einer Beziehung standen und voneinander abhängig waren. Grob gesprochen war ein Straßensystem erforderlich, das bei den Grundstückerschließungen begann, sich über Sammelstraßen in den Baugebieten fortsetzte und irgendwann den Übergang in die gemeindlichen Hauptstraßen und von dort den Anschluss an die übergeordneten Straßen sicherstellte.

Der räumliche Zusammenhang wird im Wesentlichen durch topographische und naturräumliche Gegebenheiten, wie z.B. Größe, Existenz eines zusammenhängend bebauten Gebiets, Lage von Flüssen, Verkehrswegen usw. bestimmt. Die Vorteile gründen sich auf die Möglichkeit des Zugangs zu den Baugebieten mit dessen Grundstücken, die Eigenart der zusammenhängenden Bebauung, sowie das Vorhandensein von vorhandenen und geplanten Baugebieten. Die Art des Baugebiets und die Verkehrsbelastung, die Verkehrsströme spielen ebenfalls eine Rolle. Innerhalb des räumlichen Zusammenhangs muss eine verkehrliche Verbindung bestehen. Topographische Gegebenheiten wie Berge, Bahnlinien, Autobahnen, Flüsse, Seen usw. können Grenzen der räumlichen Zusammenhänge bilden. Wenn diese topographischen Hindernisse überwindbar sind, weil z.B. ausreichend Brücken über dem Gewässer oder Unterquerungen einer Bahnlinie vorhanden sind, kann ein räumlicher Zusammenhang trotz solcher Hindernisse gegeben sein. Ortsdurchfahrten klassifizierter Straßen müssen keine trennende Wirkung haben, sondern können sogar verbindend sein, z.B.

wenn sie nicht sehr breit sind und der Erschließung und Andienung der Anliegergrundstücke dienen.

In der Gesetzesbegründung wird darauf hingewiesen, dass die Bildung einer einheitlichen Abrechnungseinheit für wiederkehrende Straßenbeiträge dann zulässig sei, wenn mit den Verkehrsanlagen ein konkret-individuell zurechenbarer Vorteil für das beitragsbelastete Grundstück verbunden wäre. In der Begründung zum Änderungsgesetz für das KAG 2013 (Drucksache 18/5453) heißt es dazu: „Dieser Vorteilsbegriff beruht auf der Annahme, dass die Verkehrsanlagen in einem Abrechnungsgebiet ein voneinander abhängiges Straßensystem bilden und daher Ausbaumaßnahmen an einzelnen Anlagen auch Auswirkungen auf andere Verkehrsanlagen im Straßennetz und die dort gelegenen Grundstücke haben, sodass ein nicht nur auf die einzelne Verkehrsanlage bezogener Beitrag gerechtfertigt ist.“ Dies bedeutet, dass zwar dem gesetzgeberischen Willen entsprechend auf den Funktionszusammenhang verzichtet werden kann, aber aus Gleichbehandlungsgründen nicht auf das Erfordernis eines räumlichen Zusammenhangs der Erschließungsanlagen „Straßen“.

§ 11a Abs. 2a KAG nennt für den räumlichen Zusammenhang Regelbeispiele, nämlich wenn die Verkehrsanlagen innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile der Gemeinde, innerhalb selbstständiger städtebaulicher Einheiten oder innerhalb einzelner Baugebiete i.S.d. BauNVO liegen. Sollten diese Regelbeispiele nicht oder nicht ganz passen, müssen allgemeine Kriterien zusätzlich herangezogen werden. Ein räumlicher Zusammenhang wäre z.B. in einem System von Straßen gegeben, von dem die innerhalb dieses Straßensystems liegenden Grundstücke einen Vorteil hätten, weil die Grundstücke auf das Straßennetz angewiesen sind, um in die verschiedenen Richtungen Anschluss an das übrige Straßennetz zu finden. Der Vorteil für die einzelnen Grundstücke liegt darin, dass sie durch die jeweiligen Zugangsmöglichkeiten am Gesamtverkehrssystem teilhaben können. Der Vorteil des Durchgangsverkehrs, also der Vorteil für die Allgemeinheit, wird durch den Gemeindeanteil abgegolten.

Die Frage des Vorteils, der durch den Straßenausbaubeitrag abgegolten werden soll, ist eine Frage der Gleichbehandlung. Derjenige, der zu Beiträgen gesondert herangezogen wird, muss gegenüber der nicht beitragspflichtigen Allgemeinheit einen ihm zurechenbaren Vorteil erhalten. In dem hier interessierenden Zusammenhang muss der Vorteil in der Erhöhung des Gebrauchswertes vom Grundstück liegen, weil z.B. die Anbindung an das Straßennetz ermöglicht, erweitert oder verbessert wird.

§ 11a Abs. 2b KAG eröffnet den Kommunen die Möglichkeit, die Verkehrsanlagen innerhalb eines Ortsteils als abgegrenztem Gebiet als öffentliche Einrichtung zu bestimmen. Diese Möglichkeit ist auch durch den Gleichbehandlungsgrundsatz begrenzt. Innerhalb der Abrechnungseinheit „Ortsteil“ müssen durch die Verkehrsanlagen Vorteile für die beitragsbelasteten Grundstücke vorhanden sein. Wenn wegen des Grundsatzes der Gleichbehandlung nicht alle Anlieger einen Vorteil haben, aber dennoch den gleichen Beitrag zahlen sollten, läge eine Verletzung des Gleichheitsgebotes vor. Oben wurde dargelegt, dass aus Gründen der Gleichbehandlung ein räumlicher Zusammenhang der Straßen-Erschließungsanlage gefordert werden muss. Deshalb muss der eigentlich recht eindeutige Wortlaut von § 11a Abs. 2b KAG dennoch vorsichtig angewendet werden. Es ist auf jeden Fall zu prüfen, ob innerhalb eines Ortsteils Hindernisse vorhanden sind, die den räumlichen Zusammenhang des Abrechnungsgebiets stören.

Aus dem Wortlaut von § 11a Abs. 2b KAG kann geschlossen werden, dass als Abrechnungseinheiten für wiederkehrende Straßenbeiträge nur die einzelnen Ortsteile, nicht aber das Gemeindegebiet insgesamt als einheitliches Abrechnungsgebiet festgesetzt werden kann.

Auf jeden Fall hat ein Abrechnungsgebiet zur Voraussetzung, dass eine zusammenhängende Bebauung besteht. Baulücken stören diesen Zusammenhang nicht. Wenn Außenbereichsflächen zwischen den bebauten Gebietsteilen vorhanden sind, wird der Bebauungszusammenhang unterbrochen.

Wenn die Abrechnungseinheit nach den Ortsteilgrenzen gebildet werden soll, sollte nicht aus dem Wortlaut des Gesetzes geschlossen werden, dass das ohne weiteres und ohne Einschränkungen unproblematisch in einer Satzung beschlossen werden darf. Vielmehr ist nicht die politische Zuordnung eines Gebiets maßgeblich, sondern die tatsächlichen örtlichen Gegebenheiten, also z.B. die Gebietsgröße, die Existenz eines zusammenhängenden bebauten Gebiets, die Topographie, die Lage von Bahnanlagen, Flüssen und größeren Straßen oder der typischen tatsächlichen Straßennutzung. Dabei dürften in Großstädten mit heterogenem Stadtbild die Aufteilung der Verkehrsanlagen in mehrere abgrenzbare Gebietsteile regelmäßig erforderlich sein, was der Annahme einer einheitlichen öffentlichen Einrichtung eines ganzen Stadtteils entgegenstehen kann. In kleineren Gemeinden können sich das (Teil-)Straßennetz als einheitliche öffentliche Einrichtung und Gemeinde- oder Ortsteilgebiet dagegen häufiger decken. Der Gebietszuschnitt und damit die Abrechnungseinheit ist so zu wählen, dass durch die Heranziehung zur Beitragspflicht ein zurechenbarer, individueller Vorteil entsteht, der den „Nicht-Zahlern“ eben auch nicht zukommt. Anderenfalls liegt ein Verstoß gegen das Gleichheitsgebot vor.

Die Gemeinden müssen bei der Bildung der Abrechnungseinheiten auch die Belastungsgleichheit als weiterer Ausprägung des Gleichheitsgrundsatzes berücksichtigen. Das spielt in Gebieten mit strukturell gravierend unterschiedlichem Straßenausbauaufwand eine Rolle. Wenn Straßen mit zu unterschiedlichem Ausbau- und Erneuerungsaufwand in einem Abrechnungsgebiet zusammengefasst und für alle derselbe pauschalierte Beitrag gefordert wird, führt das faktisch zu einer Umverteilung, die wegen der Geltung des Gleichheitsgrundsatzes möglicherweise nicht gerechtfertigt werden kann.

Politische Problematik

Auch wenn die wiederkehrenden Beiträge im Rechtssinne keine Steuern sind, werden sie so empfunden. Im Empfinden der Bürger werden die Zahlungspflichten von den notwendigen Maßnahmen entkoppelt. Erwartungshaltungen werden geweckt: „Ich zahle die ganzen Jahre, aber es geschieht nichts und die Straßen sind immer noch in einem schlechten Zustand.“

Wiederkehrende Beiträge nicht als Betriebskosten auf Mieter umlegbar

Nach überwiegender Auffassung können wiederkehrende Straßenbeiträge nach der BetrKV nicht auf Mieter abgewälzt werden. Sollte sich die Gegenmeinung später doch durchsetzen oder entschlösse sich der Gesetzgeber zur Umlegbarkeit, wäre das ein zweischneidiges Argument. In Ballungsräumen mit den exorbitant hohen Mieten würden die Kosten fürs Wohnen über die Abwälzung der Beitragspflicht weiter nach oben getrieben. Für die Umlegbarkeit der Straßenbeiträge auf Mieter spricht eine Gerechtigkeitserwägung, weil konsequent alle beteiligt werden, die die Straßen nutzen, also nicht nur die Grundeigentümer, sondern auch deren Mieter. Allerdings ist dieses Argument fragwürdig. Denn die Rechtsprechung sieht im Ausbau und der Sanierung von Straßen eine verbesserte Zugänglichkeit der Grundstücke und damit eine Wertsteigerung. Wenn die Beiträge auf die Mieter überwälzt werden, erhalten die Grundeigentümer die Wertsteigerung zum Nulltarif. Es soll darauf hingewiesen werden, dass Vermieter die Ausgaben für Straßenausbaubeiträge als Werbungskosten bei den Einkünften aus Vermietung und Verpachtung absetzen. Es ist zu berücksichtigen, dass das aus dem Grundrecht aus Eigentum folgende Recht auf Anliegergebrauch nur dem Grundeigentümer zusteht. Die Problematik erscheint wieder in einem anderen Gewand, wenn es um die Abschaffung der Straßenbeiträge geht und die Einnahmehausfälle über die Grundsteuer kompensiert werden sollen.

Erhebungsaufwand

Zur Einführung wiederkehrender Straßenbeiträge entsteht Verwaltungsaufwand. Als erstes muss der Erneuerungsaufwand ermittelt werden. Benötigt werden daher Konzepte zur künftigen Straßensanierung, deren Umsetzung und Fortschreibung. Das bindet personelle Kapazitäten. Wie hoch der restliche Verwaltungsaufwand ist, hängt davon ab, ob und inwieweit Daten vorhanden sind, z.B. aus der Grundsteuer oder gesplitteter Abwassergebühr. Jedenfalls müssen die erhobenen Daten laufend aktualisiert werden, z.B. weil sich die Vorauszahlungen der Baukosten konkretisieren, weil sich durch Bautätigkeiten Beitragsmaßstäbe verändern, die Sanierungsplanung und damit die Investitionsaufwendungen angepasst werden müssen, Verschonungsfristen abgelaufen sind usw. An alle Grundstückseigentümer müssen regelmäßig Bescheide versendet, die Geldeingänge überprüft, gemahnt, vollstreckt usw. werden. Jeder Beitragsbescheid kann von den Adressaten mit Rechtsmitteln angegriffen werden; auch wenn die Erfolgsaussichten gering sein sollten, wird Aufwand in der Verwaltung verursacht. Diesen Aufwand wird sich die Kommune über die Beitragshöhe erstatten lassen. Entscheidet sich die Kommune für eine jährliche Abrechnung, ist in jedem Jahr eine Kostenprognose zu erstellen und entsprechende Bescheide mit den dagegen bestehenden Rechtsschutzmöglichkeiten an die Grundeigentümer zu versenden. Dafür entstehen Kosten und Aufwand. Bei angenommenen 5,- Euro pro Bescheid und 10.000 Grundeigentümern über einem Zeitraum von 20 Jahren laufen 1 Mio. Euro an Ausgaben auf. Allerdings hat sich der Gesetzgeber im Zuge der Umstellung von der Soll-Vorschrift zur Kann-Vorschrift für die Erhebung der Grundlagen für wiederkehrende Straßenbeiträge zur Unterstützung der Gemeinden entschlossen. Durch das oben genannte Gesetz zur Neuregelung der Erhebung von Straßenbeiträgen vom 28. Mai 2018 (GVBl. I vom 06. Juni 2018, S. 247) wurde das Gesetz zum pauschalen Ausgleich der Kosten bei der Einführung von wiederkehrenden Straßenbeiträgen geschaffen und im Gesetzblatt verkündet. Dieses Gesetz normiert einen pauschalierten Kostenausgleich bei der Einführung wiederkehrender Straßenbeiträge in Höhe von fünf Euro je Einwohner, mindestens aber

20.000,- Euro je Abrechnungsgebiet. Der Antrag zur Erlangung der Ausgleichsleistungen ist beim Regierungspräsidium Darmstadt zu stellen.

Begründung der Abgrenzung der Abrechnungsgebiete

Der Zuschnitt der Abrechnungsgebiete sollte sich am Gleichheitsgrundsatz und an einer gleichmäßigen Vorteilsgewährung für alle Straßenanlieger orientieren. Den Vorteilen der Anlieger stehen auch Vorteile der Allgemeinheit gegenüber und es muss nachvollziehbar ein Maßstab zur Aufteilung dieser Vorteile bestimmt werden. Es besteht immer die Gefahr, dass sich Grundeigentümer übervorteilt oder ungerecht behandelt fühlen und den Rechtsweg beschreiten. Es sollte daher beim Prozess der Erarbeitung der Satzung und der Bildung der Abrechnungsgebiete nicht nur sorgfältig, sondern auch transparent gearbeitet werden. Dieses eigentlich selbstverständliche Erfordernis hat in § 11a Abs. 2 KAG einen Niederschlag gefunden. Das Gesetz fordert eine Begründung zur Bildung der Abrechnungsgebiete und verlangt die Beifügung dieser Begründung zum Satzungstext. Bei der Festsetzung sollte darauf geachtet werden, dass keine Unklarheiten hinsichtlich der einzubeziehenden Verkehrsanlagen entstehen. Textfestsetzungen und gegebenenfalls Karten der Beitragsatzung sollen daher genau sein und keine Interpretationen zulassen, was in das jeweilige Abrechnungsgebiet einbezogen ist.

In der Satzung ist der Gemeindeanteil, also der Vorteil der Straßennutzung für die Allgemeinheit, für die Abrechnungsgebiete festzulegen. Anders als beim Einmalbeitrag sind bezüglich der wiederkehrenden Beiträge keine Mindestfestsetzungen als Staffelung des Gemeindeanteils vorgesehen. § 11a Abs. 4 Satz 3 KAG setzt den Vorteil der Allgemeinheit bei wiederkehrenden Beiträgen auf mindestens 25 % fest. Es muss also das gesamte Verkehrsaufkommen im Abrechnungsgebiet erfasst und bewertet werden, um den Gemeindeanteil festzulegen. Je nach Größe und Anzahl der Abrechnungsgebiete ändert sich der Gemeindeanteil. Wenn eine sehr große einheitliche öffentliche Einrichtung gebildet wird, sind die zu den Anliegergrundstücken führenden Straßen innerhalb dieses Gebietes Anliegerverkehr. Der Gemeindeanteil an den Kosten der Erneuerung und Verbesserung der Straßen wäre dann gering. Werden kleine Abrechnungseinheiten gebildet und die Anlieger müssen durch die kleineren Gebiete fahren, um zum eigenen Gebiet zu gelangen oder von dort herauszufahren, werden sie zu Durchgangsverkehr und erhöhen den Gemeindeanteil.

Wechsel von einmaligen zu wiederkehrenden Straßenbeiträgen

Wenn eine Kommune bisher einmalige Straßenausbaubeiträge erhoben hat, ist ein „umschalten“ auf wiederkehrende Beiträge unter Beachtung von § 11a Abs. 6 KAG möglich. Nach dieser Norm müssen die Gemeinden durch Satzungsrecht Überleitungsregelungen treffen, wenn von einmaligen Beiträgen nach § 11 KAG auf wiederkehrende Beiträge umgestellt werden soll. Die Überleitungssatzungen sollen vorsehen, dass die betroffenen Grundstücke für einen Zeitraum von höchstens 25 Jahren seit der Entstehung des Beitragsanspruchs bei der Ermittlung des wiederkehrenden Beitrags nicht berücksichtigt und auch nicht beitragspflichtig werden. Mit diesen Überleitungsregelungen soll verhindert werden, dass Grundstückseigentümer, die bereits in den letzten Jahren einmalige Beiträge geleistet haben, sogleich zu wiederkehrenden Abgaben herangezogen werden. Im Hinblick auf die Berücksichtigung der Nutzungsdauer von Verkehrsanlagen soll für die Überleitungsvorschrift ein Zeitraum für die Nichtheranziehung von fünf bis 25 Jahren

bestimmt werden. Es gibt auch Gebiete, in denen sind Ausbaubeiträge noch nicht entstanden. Auch hier wurden Möglichkeiten für Erleichterungen der betroffenen Straßenanlieger geschaffen. Die Gemeinden können den vor Inkrafttreten der Satzung über die Erhebung wiederkehrender Beiträge angefallenen beitragsfähigen Investitionsaufwand auf einen Zeitraum bis zu 20 Jahren bei der Ermittlung des Beitragssatzes ausweiten; § 11a Abs. 3 Satz 4 KAG. Demgegenüber ist der Regelfall, dass nach § 11a Abs. 3 Satz 1 KAG ein Beitragssatz im Durchschnitt der bis zu fünf Jahren voraussichtlich anfallenden Aufwendungen festzusetzen ist.

Wechsel von wiederkehrenden zu einmaligen Straßenbeiträgen

Für einen Wechsel von wiederkehrenden zu einmaligen Straßenbeiträgen haben die Gemeinden die Pflicht zum Erlass einer Überleitungssatzung; § 11a Abs. 6 KAG. In diesem Fall ist § 11a Abs. 7 KAG beachtlich, wonach vor der Umstellung geleistete Beiträge auf den nächsten Beitrag anzurechnen sind. In der Satzung ist der Umfang der Anrechnung unter Berücksichtigung des Zeitraums der üblichen Nutzungsdauer der Verkehrsanlagen zu bestimmen. Welchen Zeitraum eine Anrechnung zu berücksichtigen hat, soll nach dem Willen des Gesetzgebers (Drucksache 18/5453) von der Nutzungsdauer der Anlage und dem Zeitpunkt der vormals gezahlten wiederkehrenden Beiträge abhängig gemacht werden.

Nebeneinander von Teilgebieten mit einmaligen und wiederkehrenden Beiträgen innerhalb der Gemarkung

In Hessen wurde im KAG keine Norm eingefügt, die eine Aussage über die Zulässigkeit des Nebeneinanders von Teilgebieten innerhalb einer Kommune mit einmaligen und wiederkehrenden Straßenbeiträgen ermöglicht. Nach der Gesetzesbegründung muss davon ausgegangen werden, dass die Entscheidung über die Art der Beiträge für das Stadtgebiet nur einheitlich getroffen werden kann. Denn in der Landtagsdrucksache 18/5354, die die u.a. die Begründung zur Einführung der Möglichkeit von wiederkehrenden Straßenbeiträgen in Hessen enthielt, wird auf Seite 22 ausgeführt, dass die Gemeinden für sich selbst bürgernah entscheiden können, ob die bisherigen Straßenbeiträge fortgeführt werden soll, oder ob die Einführung wiederkehrender Beiträge zu mehr Akzeptanz der Bürger führe. In der juristischen Literatur wird diese Rechtsauffassung geteilt. Fraglich ist, ob in der kommunalen Praxis Bedürfnisse entstehen könnten, in einzelnen Gemeindeteilen trotz der gewollten Umstellung auf wiederkehrende Beiträge ein System von einmaligen Ausbaubeiträgen beizubehalten.

Allgemeines zur Abschaffung von Straßenbeiträgen

Straßenbeiträge sind bei den potentiellen Betroffenen unbeliebt. Presseberichte über angeblich drohende erschreckend hohe Straßenbeiträge, die Lobbyarbeit der Verbände der Grundeigentümer und der Steuerzahler haben dazu geführt, dass auch die Koalition in Hessen im Kampf um die Wählerstimmen die Pflicht zur Erhebung von Straßenbeiträgen aufgehoben hatte. Den Gemeinden wurde ein Ermessen eingeräumt; wie oben ausgeführt. Der Hessische Städte- und Gemeindebund (HSGB) hatte sich in Hessen gegen das Optionsmodell zur Erhebung der Straßenbeiträge und für die Beibehaltung der vorherigen Regelung ausgesprochen (<https://www.hsgb.de/pressemitteilungen/hsgb-strassenbeitraege-sollen-erhalten-bleiben-1523516359/2018/04/11#blog2334>). Die Gründe für das Votum des HSGB

liegen auf der Hand: Einerseits sind insbesondere Gemeinden mit wenig Finanzkraft auf die Beitragseinnahmen angewiesen, um die kommunale Infrastruktur zu erhalten. Andererseits können lautstarke Einwohnerinnen und Einwohner medialen und damit politischen Druck ausüben, der die Gemeindevertreter zur Abschaffung der Straßenbeiträge zwingt.

Ausgleich bei Abschaffung von Straßenbeiträgen

Wenn Proteste gegen die Beiträge erfolgreich waren, müssen andere Finanzierungsquellen eröffnet werden, nämlich die Erhöhung der Grundsteuer, der Gewerbesteuer oder beides. Gemeinden mit unterschiedlicher Finanzkraft könnten außerdem untereinander in Konkurrenz treten und mit niedrigen oder nicht entstehenden Beiträgen für sich um Einwohner und Gewerbetreibende werben. Mit Stand Mai 2019 ist unklar, welches Schicksal der Grundsteuer im politischen Streit zwischen dem Bundesfinanzminister und der bayerischen Staatsregierung zuteilwird. Die Vorstellungen zur konkreten Ausgestaltung der Grundsteuer sind im Modell des Bundesfinanzministers erst in den Grundzügen veröffentlicht. „Aufkommensneutral“ soll die Reform der Grundsteuer werden, wird im politischen Berlin immer gesagt. Wir sollten aber davon ausgehen, dass es für die Städte und Gemeinden auch nach der Reform wieder eigene Hebesatzrechte geben wird, um Entwicklungen und Einnahmen im Interesse der kommunalen Selbstverwaltung zu steuern.

Kompensation durch Steuererhöhungen nach Wegfall Straßenbeiträge

Wenn Kommunen aus finanziellen Gründen die Einnahmen aus den Ausbaubeiträgen benötigen, aber aus den unterschiedlichsten Gründen dennoch die Straßenbeitragssatzung abschaffen wollen, bleiben die Möglichkeiten von Einsparmaßnahmen an anderer Stelle oder die Erhöhung von Grund- und/oder Gewerbesteuer; Beispiele aus Karben (FNP vom 11.12.2018, S. 17) und Nidderau (FNP vom 17.12.2018, S. 18). Bei den Grundsteuern entsteht die Problematik, dass diese auf die Mieter umgelegt werden können; § 2 Ziff. 1 BetrKV. Dann wären die Grundeigentümer vollständig entlastet, aber die Mieten würden steigen. Zumindest könnten politische Konflikte entstehen, wenn Straßenanlieger von Neubaugrundstücken für die Ersterschließung zur Kasse gebeten wurden, aber über eine erhöhte Grundsteuer dennoch von Kosten für Straßenerneuerungen betroffen werden und für die Erneuerung von Straßen zahlen müssten, weil die Straßenbeitragssatzung abgeschafft wurde, aber die eigene Straße in den nächsten Jahrzehnten keinen Sanierungsaufwand verursachen wird.

Werden die grundhaften Sanierungen oder Verbesserungen der Straßen aus allgemeinen Steuermitteln bezahlt und von der direkten Beitragsleistung entkoppelt, ist die Versuchung der Bürgerinnen und Bürger groß, hohe und vielleicht sogar überzogene Forderungen an die Maßnahmen zu stellen – schließlich fühlen sie sich nicht mehr an der Finanzierung beteiligt.

Fragen bei dauerhaft defizitären Haushalten

Fraglich ist, ob die Straßenausbaubeiträge dann nicht abgeschafft werden können oder sogar neu eingeführt werden müssen, wenn der kommunale Haushalt auch durch Einsparanstrengungen und Steuererhöhungen nicht ausgeglichen werden kann.

Der HessVGH hatte im Jahr 2011 und im Jahr 2018 entschieden, dass eine Gemeinde bei defizitärer Haushaltslage alle Möglichkeiten zur Einnahmenbeschaffung ausschöpfen müsse (VGH Hessen Beschluss vom 20.12.2011; Az.: 5 B 2017/11 und VGH Hessen Urteil vom 12.01.2018; Az.: 8 A 1485/13). „Dies umfasst auch die Erhebung von Straßenbeiträgen und den Erlass der hierfür erforderlichen Straßenbeitragssatzung.“ (Zitat vom Leitsatz aus dem Urteil des VGH Hessen vom 12.01.2018; Az.: 8 A 1485/13). Weil das Zitat aus einem Urteil stammt, das vor dem genannten Änderungsgesetz vom Mai 2018 erging, stellt sich die Frage nach der heutigen Anwendbarkeit der Judikatur des VGH. Diese dürfte zu bejahen sein (Lohmann, HSGZ 2018, 98, 101), denn die Gemeinden bleiben an die haushaltswirtschaftlichen Vorgaben der HGO gebunden. Die Etats müssen ausgeglichen und die Erfüllung der gemeindlichen Aufgaben müssen gesichert sein, so dass sich das nach der Änderung des KAG 2018 eingeräumte Ermessen über die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen auf null reduzieren kann und die Pflicht zur Forderung von Beiträgen entsteht (Lohmann, HSGZ 2018, 98, 101). Auf die Erfüllung der haushaltswirtschaftlichen Pflichten weist auch der VGH in seiner Entscheidung aus dem Jahr 2018 hin. Von besonderem Interesse ist der Hinweis des VGH auf das im Zeitpunkt der Entscheidung anwendbare KAG in seiner bis zum 31.12.2012 gültigen Fassung. Diese Gesetzesfassung bot den Gemeinden die Möglichkeit zur Erhebung von Straßenbeiträgen, ohne dass eine rechtliche Verpflichtung dazu bestand (VGH Hessen Urteil vom 12.01.2018; Az.: 8 A 1485/13). Die Situation ist daher vergleichbar. Das spricht dafür, dass der VGH auch nach dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Neuregelung der Erhebung von Straßenbeiträgen vom 28. Mai 2018 seine Judikatur fortführen wird. Er wird sich dabei auf den Willen des Gesetzgebers beziehen können. Denn dieser hat in Art. 2 des Gesetzes zur Neuregelung der Erhebung von Straßenbeiträgen vom 28. Mai 2018 im Zusammenhang der Änderung der Haushaltsvorschriften ausdrücklich aufgenommen: „§ 92 Abs. 4 bleibt unberührt.“ Diese Vorschrift der HGO legt fest, dass der Haushalt in jedem Jahr in Planung und Rechnung ausgeglichen sein soll.

Satzung zur Abschaffung Straßenbeiträge

Wenn es in der Gemeindevertretung, bzw. Stadtverordnetenversammlung einen mehrheitlichen Willen zur Abschaffung von Straßenausbaubeiträgen gibt, kann eine Aufhebungssatzung beschlossen werden. Eine solche Aufhebungssatzung unterliegt hinsichtlich ihrer Beschlussfassung den üblichen Voraussetzungen, die sich nach der HGO und der Geschäftsordnung des Entscheidungsgremiums ergeben. Inhaltlich wird lediglich beschlossen, eine bestehende Beitragssatzung mit eventuell vorhandenen Änderungssatzungen aufzuheben. Wenn die Straßenbeitragssatzung noch nicht vollzogen wurde, z.B. weil die Kommunalaufsicht vor dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Neuregelung der Erhebung von Straßenbeiträgen vom 28. Mai 2018 die Einführung einer Beitragssatzung erzwungen hatte, aber die Gemeindevertretung von den Möglichkeiten des Gesetzes Gebrauch machen möchte, käme auch eine rückwirkende Aufhebung der Straßenbeitragssatzung in Betracht.

Abschaffung Straßenbeiträge oder Auswahl zwischen einmaligen oder wiederkehrenden Beiträgen durch Bürgerentscheide

Nach § 8b Abs. 2 Ziff. 4 HGO ist ein Bürgerentscheid über Gemeindeabgaben unzulässig. Der Zweck dieser Vorschrift liegt auf der Hand. Es soll vermieden werden, dass die Abgabepflichtigen über die Art und die Höhe ihrer Belastungen durch einen Bürgerentscheid

befinden können und damit die Gemeinde insgesamt der Gefahr aussetzen, dass finanzielle Mittel für die Aufgabenerfüllung entzogen werden. Das spricht zunächst dafür, dass die Abschaffung von Straßenbeiträgen über einen Bürgerentscheid rechtswidrig wäre. Wegen der finanziellen Folgen einer Abschaffung der Straßenbeiträge dürften sich HSGB und Innenministerium einig sein, dass die Beseitigung dieser Beiträge durch einen Bürgerentscheid nicht gefordert werden kann. Umstritten ist, ob die Auswahl zwischen einmaligen oder wiederkehrenden Beiträgen durch einen Bürgerentscheid getroffen werden kann. HSGB und Innenministerium vertreten hierzu gegensätzlich Auffassungen, wie die Beispiele Hohenroda und Lohra zeigen: Der HSGB hält einen Bürgerentscheid über die Frage des Wechsels von einer Beitragsart zu anderen für rechtswidrig und das Innenministerium vertritt die entgegengesetzte Auffassung (<https://www.hersfelder-zeitung.de/lokales/hohenroda-eiterfeld/hohenroda-ort692909/strassenbeitraege-in-hohenroda-zweiter-anlauf-fuer-buergerbegehren-10845566.html>; https://www.giessener-anzeiger.de/lokales/aus-der-nachbarschaft/lohra/buergerentscheid-in-lohra-ist-doch-zulassig_18946691#; [https://innen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdis/hmdius-schreiben v. 25.05.2018 0.pdf](https://innen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdis/hmdius-schreiben_v.25.05.2018_0.pdf); aufgerufen am 07.01.2018). Einen Rat zu erteilen, ist schwierig. Der HSGB kann sich u.a. auf die Rechtsprechung des VG Kassel stützen, das einen Bürgerentscheid über einen Wechsel von Beiträgen auf Gebühren für unzulässig erklärte, obwohl die Höhe der Einnahmen keine Änderung erfahren sollte. Das VG Kassel meint, dass Gemeindeabgaben nach dem Willen des Gesetzgebers grundsätzlich einem Bürgerentscheid entzogen sein sollten (VG Kassel Urteil vom 13.01.2015 Az.: 3 K 1000/14.KS). Das Ministerium hält mit dem Argument entgegen, dass beim Wechsel von einmaligen auf wiederkehrende Beiträge den Gemeinden die Einnahmen nicht entgehen und außerdem beide Möglichkeiten im Gesetz vorgesehen wären. Wenn die jeweiligen politisch Verantwortlichen in den Kommunen das möchten, können sie es also auf einen Rechtsstreit ankommen lassen. Wenn der Auffassung des Innenministeriums gefolgt wird, dürfte jedenfalls die Kommunalaufsicht einen Beschluss nach § 8b Abs. 4 Satz 2 HGO über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens nicht beanstanden.

Rechtsschutz

Der Beitrag wird von den betroffenen Anliegern durch Bescheid eingefordert. Dafür ist der Gemeindevorstand, bzw. Magistrat, zuständig. Ist ein Adressat mit der Einforderung des Beitrags nicht einverstanden, kann er Widerspruch erheben. Dieser ist beim Gemeindevorstand, der die Abgabeforderung auch erlassen hat, einzulegen. Wenn der Gemeindevorstand dem Widerspruch nicht abhelfen will, leitet er den Fall an den Widerspruchsausschuss weiter, der für Gemeinden unter 30.000 Einwohnern beim Kreis gebildet wird. Mit einer Empfehlung versehen kommt der Vorgang zum Gemeindevorstand zurück, der den Widerspruchsbescheid erlässt. Bemerkenswert ist, dass das Einlegen des Rechtsmittels vom betroffenen Anlieger keine aufschiebende Wirkung hat. Die Gemeinde muss mit der Beitreibung des Beitrags nicht bis zum Abschluss des Widerspruchsverfahrens warten. Der Beitragsschuldner kann versuchen, über eine Eilentscheidung beim Verwaltungsgericht die aufschiebende Wirkung wiederherzustellen.

Auch wenn sich viele Gemeinden vor den Verwaltungsgerichten vom HSGB vertreten lassen können, bindet die Bearbeitung von Widersprüchen und die Prozessbegleitung durch die kommunalen Sachbearbeiter Personal und kostet daher Geld. Im Falle des Unterliegens im Verwaltungsprozess müssen den Klägern Anwalts- und Gerichtsgebühren erstattet werden.

Die Abschaffung von Straßenausbaubeiträgen und die Finanzierung von Straßenerneuerungen und -sanierungen über Einsparungen oder Steuererhöhungen vermeidet naturgemäß die Zwänge, sich mit Rechtsmitteln gegen Beitragsbescheide auseinandersetzen zu müssen.

Jörg Frank
Rechtsanwalt