

Die Refinanzierung kommunaler Straßenausbaumaßnahmen

(Auszug - nur WKB, Seiten 27-44)

Dr. J. Christian v. Waldthausen
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Verwaltungsrecht



Gliederung

- II. Die Einführung der wiederkehrenden Beiträge (WKB)
 - 1. Anlass zur Einführung WKB
 - 2. Rechtliche Handhabung zur Erhebung WKB
 - a. Das Abrechnungsgebiet
 - b. Das Abrechnungsverfahren
 - c. Die Bestimmung der Anteile
- III. Konsequenzen eines WKB im Vergleich zum einmaligen Beitrag
- IV. Alternativen



II. Die Einführung der wiederkehrenden Beiträge

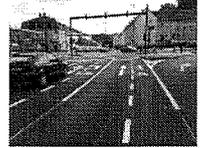
1. Anlass zur Einführung WKB

Der Niedersächsische Gesetzgeber hat die Änderung des NKAG beschlossen, so dass ein § 6 b NKAG „Wiederkehrende Beiträge für Verkehrsanlagen“ eingeführt wird, der im Wesentlichen wie folgt lautet:

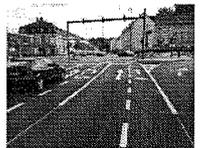
- Die Gemeinden können zur Deckung des jährlichen Investitionsaufwandes für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung, Verbesserung und Erneuerung von Verkehrsanlagen wiederkehrende Beiträge von den Grundstückseigentümern erheben (Abs. 1 Satz 1).
- Beitragspflichtig sind diejenigen Grundstückseigentümer in einem nach Absatz 2 bestimmten Gemeindegebiet, denen die Gesamtheit der Verkehrsanlagen die Zufahrt oder den Zugang zu ihren Grundstücken ermöglicht (Abs. 1 Satz 2).
- Für Investitionsaufwand, für den wiederkehrende Beiträge nach Satz 1 erhoben werden, kann ein Beitrag nach § 6 nicht erhoben werden (Abs. 1 Satz 3).



-
- Die Gemeinde bestimmt durch Satzung unter Beachtung ihrer tatsächlichen örtlichen Gegebenheiten die Gesamtheit der Verkehrsanlagen im Gemeindegebiet, die eine einheitliche öffentliche Einrichtung bilden, für die wiederkehrende Beiträge erhoben werden (Abs. 2 Satz 1).
 - Ist das gesamte Gemeindegebiet ein zusammenhängendes Gebiet, so kann die Gemeinde durch Satzung bestimmen, dass sämtliche Verkehrsanlagen im Gemeindegebiet eine einzige einheitliche öffentliche Einrichtung bilden (Abs. 2 Satz 2).
 - Der Ermittlung des Beitragssatzes kann anstelle des tatsächlichen jährlichen Investitionsaufwandes der Durchschnitt des im Zeitraum von bis zu fünf Jahren zu erwartenden jährlichen Investitionsaufwandes zugrunde gelegt werden (Abs. 3).



-
- Weicht nach Ablauf eines mehrjährigen Kalkulationszeitraums (Absatz 3) der tatsächliche Investitionsaufwand von dem erwarteten Investitionsaufwand ab, so ist der Beitragssatz nachträglich oder für den folgenden Kalkulationszeitraum so anzupassen, dass Kostenüberdeckungen ausgeglichen und Kostenunterdeckungen abgebaut werden (Abs. 4).
 - Bei der Ermittlung des Beitragssatzes bleiben ein dem Vorteil der Allgemeinheit und ein dem Vorteil der Gemeinde entsprechender Anteil des Investitionsaufwandes außer Ansatz (Abs. 5 Satz 1).
 - Die Anteile nach Satz 1 betragen insgesamt mindestens 20 Prozent des jährlichen Investitionsaufwandes. § 6 Abs. 5 Satz 5 gilt entsprechend (Abs. 5 Satz 2).



-
- Die Beitragsschuld entsteht jeweils mit Ablauf des 31. Dezember für das abgelaufene Jahr. Durch Satzung kann bestimmt werden, dass der Beitragspflichtige Vorauszahlungen auf den Beitrag zu entrichten hat, den er für den laufenden Veranlagungszeitraum voraussichtlich schulden wird. Durch Satzung ist zu bestimmen, wann die Vorauszahlungen fällig werden (Abs. 6).



- Die Gemeinden können in der Satzung bestimmen, dass Grundstücke, für die in einem bestimmten Zeitraum
 1. Erschließungsbeiträge oder Ausgleichsbeträge nach dem Baugesetzbuch (§§ 127, 154) erhoben wurden,
 2. Beiträge nach § 6 erhoben wurden,
 3. Kosten der erstmaligen Herstellung der Verkehrsanlage aufgrund eines Vertrages zu entgelten waren oder
 4. eine Ablösung nach § 6 Abs. 7 Satz 5 erfolgt ist,

bei der Ermittlung des wiederkehrenden Beitrages nicht berücksichtigt und deren Grundstückseigentümer nicht beitragspflichtig werden. 2 Der nach Satz 1 zu bestimmende Zeitraum soll höchstens 20 Jahre seit der Entstehung des Beitragsanspruchs betragen; bei der Bestimmung des Zeitraums sollen die übliche Nutzungsdauer der Verkehrsanlagen und der Umfang der damaligen Belastung berücksichtigt werden (Abs. 7).

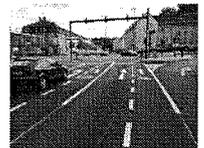


- Werden für eine Verkehrsanlage Beiträge nach § 6 oder Ablösungsentgelte (§ 6 Abs. 7 Satz 5) erhoben, nachdem für dieselbe Verkehrsanlage bereits wiederkehrende Beiträge erhoben worden sind, so sind die geleisteten wiederkehrenden Beiträge auf den nächsten nach § 6 zu leistenden Beitrag anzurechnen. Durch Satzung ist der Umfang der Anrechnung nach Satz 1 zu bestimmen; dabei ist die voraussichtliche Nutzungsdauer der Verkehrsanlage nach Durchführung der beitragsfähigen Maßnahme nach § 6 Abs. 1 Satz 1 zu berücksichtigen. Wird nach dem Zeitpunkt der Umstellung voraussichtlich bis zum Ablauf des 20. Jahres nach der ersten Entstehung des wiederkehrenden Beitrages kein neuer Beitrag nach § 6 erhoben werden, so kann die Gemeinde durch Satzung bestimmen, dass die wiederkehrenden Beiträge bis zum Ablauf dieses Zeitraums weiter zu entrichten sind; Absatz 4 bleibt unberührt (Abs. 8).
- Im Übrigen gilt § 6 Abs. 1 Satz 2, Abs. 3 und 5 Sätze 1 und 2, Abs. 7 Sätze 2 bis 4 sowie Abs. 8 bis 10 entsprechend (Abs. 9).



In der Mitteilung der Staatskanzlei vom 10.11.2015 zur Freigabe des Entwurfs für die Verbandsbeteiligung heißt es:

- Um die Flexibilität der Kommunen zu erhöhen, soll es ihnen künftig ermöglicht werden, für den Ausbau von Verkehrsanlagen wiederkehrende Beiträge von den Grundstückseigentümern zu erheben.
- Einmalige Straßenausbaubeiträge haben den Vorteil, dass eine Heranziehung nur in großen zeitlichen Abständen erfolgt und Grundstückseigentümer in der Regel nur einmal im Leben davon betroffen sind.
- Andererseits geraten einmalige Straßenausbaubeiträge aber immer wieder in die Kritik, da ausschließlich die Anlieger von Straßen bei einer Sanierung zu sehr hohen Beiträgen herangezogen werden.
- Wiederkehrende Beiträge werden hingegen in regelmäßigen, meist jährlichen Abständen von allen oder einem abgegrenzten Kreis von Grundstückseigentümern in der Gemeinde erhoben.



Also:

- **Sie erleichtern gegenüber den einmaligen Beiträgen die breitere Verteilung der Lasten, weil nicht nur die Anlieger einer bestimmten auszubauenden Straße zu den Beiträgen von der Gemeinde herangezogen werden, sondern alle Anlieger der zu einer sogenannten Abrechnungseinheit zusammengefassten Straßen. Weil die Beiträge für eine Ausbaumaßnahme auf eine größere Gruppe von Beitragspflichtigen verteilt werden, sind sie für den Einzelnen weniger belastend.**

Kurz: es geht um „örtliche Befindlichkeiten“ bzw. Akzeptanzproblem bei der Erhebung einmaliger Straßenausbaubeiträge (so Ausschussbericht, Drs. 17/7477, S. 4).

Zur Verfassungsmäßigkeit wiederkehrender Straßenausbaubeiträge, vgl. BVerfG, Beschluss vom 25.6.2014 – 1 BvR 668/10 und 1 BvR 2104/10.



2. Rechtliche Handhabung zur Erhebung WKB

a. Bestimmung des Abrechnungsgebiets

Bei dem Finanzierungsinstrument der wiederkehrenden Beiträge muss die Kommune Verkehrsanlagen zu einem Abrechnungsgebiet zusammenfassen.

b. Bestimmung der Abrechnung

Sie muss festlegen, welche Straßenausbaumaßnahmen sie im Beitragserhebungsjahr in diesem Abrechnungsgebiet durchführen will und hierfür das Abrechnungsverfahren bestimmen.

c. Bestimmung der Anteile

Sie muss den Gemeindeanteil an den Investitionen bestimmen.



a. Das Abrechnungsgebiet

Das BVerfG hat die vergleichbare rheinland-pfälzische Regelung für verfassungsgemäß gehalten. Dabei hat es aber auch entschieden:

- Werden Beiträge erhoben, verlangt der Grundsatz der abgabenrechtlichen Belastungsgleichheit nach Art. 3 Abs. 1 GG, dass die Differenzierung zwischen Beitragspflichtigen und nicht Beitragspflichtigen nach Maßgabe des konkret-zurechenbaren Vorteils vorgenommen wird, dessen Nutzungsmöglichkeit mit dem Beitrag abgegolten werden soll.
- Die Bildung eines einheitlichen Abrechnungsgebiets für Straßenausbaubeiträge ist zulässig, wenn mit den Verkehrsanlagen ein konkret-individuell zurechenbarer Vorteil für das beitragsbelastete Grundstück verbunden ist.



Tatsächlich wollte der rheinland-pfälzische Landesgesetzgeber die Bildung von Abrechnungsgebieten mit der Änderung des KAG deutlich erleichtern, nachdem das zuständige OVG hieran zuvor strenge Voraussetzungen geknüpft hatte.

Aus verfassungsrechtlichen Gründen muss aber der zu Beiträgen Herangezogene einen Sondervorteil schöpfen können, der sich von dem der Allgemeinheit der Straßennutzer unterscheidet.

Das ist dann gewährleistet, wenn

- (1) ein Zugang vom Grundstück zur Straße besteht,
- (2) ein durch den Ausbau (aller) Verkehrsanlagen des Abrechnungsgebiets ein den Beitragspflichtigen zurechenbarer individueller Sondervorteil besteht und



Ad (1) Zugang vom Grundstück zur Straße

Dies ist in der Regel unproblematisch, da das Grundstück über eine Straße (besser) erreichbar ist und von dort aus auch das gesamte Straßennetz in Anspruch genommen werden kann.

Ad (2) Individuell zurechenbarer Sondervorteil

Bei der Bildung von Abrechnungseinheiten muss ein individuell zurechenbarer Sondervorteil bestehen, da anderenfalls eine unzulässige Gemeindesteuer entsteht.

Der rheinland-pfälzische Gesetzgeber hat die Zusammenfassung sämtlicher Verkehrsanlagen einer Gemeinde als Regelfall angesehen, was nach dem BVerfG vor allem der Struktur des Landes mit besonders vielen kleinen Gemeinden geschuldet ist (in Niedersachsen haben 2/3 der Kommunen weniger als 3.000 EW).



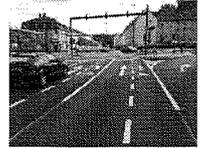
Vorteil für das Grundstück bei der Bildung einer Abrechnungseinheit:

- Das BVerfG lässt aber die Bildung von Abrechnungseinheiten nicht schrankenlos zu, sondern fordert vielmehr einen „konkret-individuell zurechenbaren Vorteil“ (nicht: Funktionszusammenhang, wie nach der früheren Rechtsprechung des OVG Koblenz zum alten KAG RP).
- Das könne bei kleineren Gemeinden das zusammenhängende Gemeindegebiet sein, bei Großstädten oder Gemeinden ohne zusammenhängendes Gebiet komme es vor allem auf die tatsächlichen örtlichen Gegebenheiten an:
 - Größe des Gebietes,
 - Existenz eines zusammenhängend bebauten Gebietes,
 - Topographie (Bahnanlagen, Flüsse, große Straßen) oder
 - tatsächliche Straßennutzung.



b. Das Abrechnungsverfahren

- Die Kommune hat die Wahl zwischen einer Abrechnung der tatsächlich in einem Jahr entstandenen Kosten oder einer Kalkulation der in den nächsten fünf Jahren entstehenden Investitionen.
- Im zweiten Fall handelt es sich aber nicht um eine der Erhebung von Vorausleistungen vergleichbare Finanzierungsform, sondern es muss tatsächlich jedes Jahr investiert werden.
- Aus der Formulierung des Gesetzentwurfes ergibt sich nicht, dass mit dem Begriff des Investitionsaufwands für bestimmte Maßnahmen bislang nicht refinanzierbare Unterhaltungsaufwendungen gemeint sein könnten.



c. Die Bestimmung der Anteile

- Die Beitragspflichtigen dürfen nicht belastet werden mit
 - (1) dem Vorteil der Allgemeinheit und
 - (2) dem Vorteil der Gemeinde.
- Beide Vorteile zusammen ergeben den Gemeindeanteil, der mindestens 20% des Aufwandes ausmachen muss.
- Dabei soll der Anteil dem Verkehrsaufkommen entsprechen, das nicht den Beitragsschuldnern zuzurechnen ist.
- Fremdverkehr wäre demnach nur der Verkehr, der nicht Ziel- und Quellverkehr der in dem Abrechnungsgebiet befindlichen Grundstücke wäre.
- Das OVG Koblenz hat hierzu vier Fallgruppen des Gemeindeanteils entwickelt (vgl. Kohlhaas, KAG RP, § 10 a Rn. 32).



III. Konsequenzen eines WKB im Vergleich zum einmaligen Beitrag

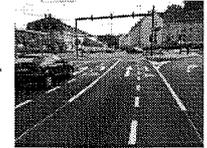
- Die Erhebung WKB wird nie zu einer gleich hohen Beitragsbelastung führen.
- Die Erhebung von WKB führt zu einer auf ein Jahr betrachteten nur moderaten finanziellen Belastung („soziale Komponente“).
- Erheblicher Erfassungsaufwand und Aufwand, die erfassten Daten zu pflegen <-> höhere Akzeptanz!?
- Nicht sinnvoll ist die Erhebung eines WKB, wenn in einem Gebiet nur eine Anlage ausgebaut werden soll oder wenn mehr als 50 % der Anlagen aufgrund von Übergangsfristen / Sanierungsgebieten zu verschonen sind.



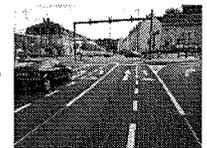
- Wenn ein WKB erhoben werden soll, ist zu überlegen, in welcher Höhe ein Beitrag in den ersten Jahren erhoben wird.
- Wird über einen längeren Zeitraum ein WKB erhoben, sollte dieser nicht (wesentlich) höher ausfallen, als ein einmaliger Beitrag.
- Durch die Bildung von Abrechnungsgebieten wird sich tendenziell der Gemeindeanteil verringern (je größer das Gebiet, desto geringer der Fremdverkehr; vgl. nur OVG Koblenz, Urteil vom 09.09.2015- 6 A 10447/15.OVG). Der Verkehr auf klassifizierten Straßen bleibt wohl außer Betracht!
- Achtung: zu niedriger Gemeindeanteil führt ggf. zu einem Regress, so dass ausdrücklich ein Abwägungsbeschluss zu fassen ist (Remonstration, Einspruch?).



- Vorteil des WKB ist, dass einige rechtliche Probleme des einmaligen Straßenausbaubeitrags entfallen bzw. sich verringern (Vorausleistung, Aufwandsspaltung, Abschnittsbildung, Teilstreckenausbau, Eckgrundstücksvergünstigung, Tiefenbegrenzung, Hinterlieger).
- Tendenziell werden Beitragsschuldner von Anliegerstraßen entlastet, eher belastet werden Anlieger mit Grundstücken an klassifizierten Straßen und solche mit Artzuschlägen.
- Zunächst noch bestehende rechtliche Unsicherheiten (Anwendungsschwierigkeiten bei der Umsetzung der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung, Auslegung durch das OVG Lüneburg), insbesondere in Bezug auf die Bildung von Abrechnungseinheiten (wenn, dann klar abgrenzbare eher kleiner Gebiete).
- Auch zukünftig nicht möglich: große Gebiete mit deutlich unterschiedlichen Ausbaukosten zu einer Abrechnungseinheit für einen WKB zusammenfassen (vgl. Praml, NVwZ 2014, S. 1427, 1428).



- Nebeneinander von WKB und einmaligen Straßenausbaubeiträgen – jedenfalls im Außenbereich dürfte die Erhebung WKB kaum in Betracht kommen (Bildung eines Abrechnungsgebiets?).
- Erwartungshaltung der Anlieger – einerseits moderate Belastung, andererseits soll die „eigene Straße“ möglichst bald und „gut“ verbessert werden.
- Die Zahl der Beitragsschuldner und damit der potentiellen Kläger erhöht sich.
- Bei einer Umstellung auf WKB, aber auch „zurück“ auf einmalige Straßenausbaubeiträge zu beachtende Übergangsregelungen.
- Streitig, ob WKB auf Mieter im Rahmen der Betriebskostenabrechnung umgelegt werden können (wohl h.M.: nein).



Fazit

- Die Einführung eines WKB kommt am ehesten in kompakten, klar topografisch abgrenzbaren, nutzungs-homogenen Gebieten zum Tragen, wenn dort über einen längeren Zeitraum gleichmäßig Anlagen erneuert bzw. verbessert werden sollen.
- Nicht in Betracht kommt ein WKB bei
 - sehr großen, topografisch unklaren Abrechnungsgebieten,
 - nutzungs-heterogenen Gebieten,
 - Gebiete mit einem hohen Anteil zu verschonender Grundstücke,
 - Gebiete mit nur wenigen erneuerungs- bzw. verbesserungsbedürftigen Anlagen innerhalb eines überschaubaren Zeitraums.

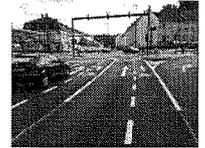


IV. Alternativen

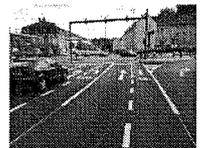
- Mit Blick auf die Konsequenzen eines WKB stellt sich die Frage, ob den Wünschen der Kommunen/Beitragsschuldern nicht auf andere Art und Weise Rechnung getragen werden kann.
- Denn das Instrument der einmaligen Beiträge ist in seiner Vorhersehbarkeit ein verlässliches und erprobtes Instrument.
- Mit Blick auf die in manchen Kommunen geführten Diskussionen über eine „Sozialverträglichkeit“ sollten ggf. andere Regelungen gewählt werden.
- Klarzustellen ist in diesem Zusammenhang, dass angesichts des „Vorteilsprinzips“ des § 6 NKAG kein Raum für soziale oder finanzpolitische Erwägungen bleibt (vgl. Driehaus, EuA, § 34 Rn. 4 mwN).



-
- Stattdessen kann überlegt werden, Ablöseverträge zu schließen oder Vorausleistungen zu erheben, die ihrerseits zeitlich gestaffelte Fälligkeiten aufweisen. Dies ist zulässig (vgl. hierzu bereits oben).
 - Im Fall des Abschlusses von Ablöseverträgen ist darauf zu achten, dass diese vor Abschluss der Maßnahme (Bauprogramm beachten!) vollständig bezahlt sind, damit die Ablösewirkung eintreten kann (= Verhindern des Entstehens der sachlichen Beitragspflicht).
 - Nötigenfalls kann mit der Vollendung des Bauprogramms „nachgesteuert“ werden.
 - Eine übermäßig lange Verzögerung sollte aber grds. vermieden werden (vgl. § 6 Abs. 7 Satz 3 NKAG: Bei der Erhebung von Vorausleistungen – Entstehung der Beitragspflicht nach sechs Jahren!).



-
- Außerdem kann überlegt werden, im Falle einer streitigen Erhebung aktiv das Verfahren über Anhörungen, Erhebung von Vorausleistungen und den Abschluss von Prozessvereinbarungen zu steuern.
 - Mit der Änderung des NKAG ist nunmehr auch die Einführung eines behördenoptionalen Widerspruchsverfahrens geplant.
 - Hiernach kann abweichend von der regelmäßig nach § 80 Abs. 1 Nds. Justizgesetz gebotenen Klage über den Rechtsbehelf des Widerspruchs belehrt werden.
 - Dies könnte auch eine Alternative zur Prozessvereinbarung darstellen.



-
- Eine weitere Alternative wäre die Einführung einer Regelung, wie § 8 Abs. 9 KAG S-H, der den Kommunen die Möglichkeit einräumt eine Ratenzahlung über 10 Jahre mit „angemessener“ Verzinsung zu vereinbaren. Dies würde tatsächlich eine echte Wahl zwischen den beiden Finanzierungsinstrumenten eröffnen