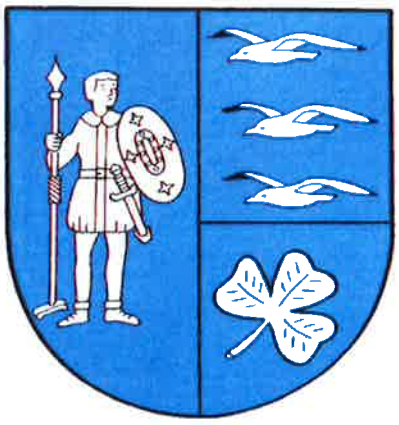

Ablösung der gemeindlichen

Straßenausbaubeitragssatzung

Für und Wider

Inhaltsverzeichnis

		Seite
1.	Einleitung	3
2.	Rechtliche Situation	4
3.	Situation Stadland	7
3.1	Allgemein	7
3.2	Straßenausbaubeitragspflichtige Maßnahmen 1996 - 2019	7
3.3	Personeller Aufwand für straßenausbaubeitragspflichtige Maßnahmen 1996 – 2019	9
3.4	Kosten für Rechtsstreitigkeiten in Zusammenhang mit straßenbaubeitragsrechtlichen Maßnahmen 1996 – 2019	11
4.	Einmalige Beiträge	14
5.	Wiederkehrende Beiträge	17
6.	Grundsteuererhöhung	21
7.	Fazit	24
8.	Ausblick	27
9.	Anhang Literaturverzeichnis	29

1. Einleitung

Das Thema „Straßenausbaubeiträge“ und deren Abschaffung werden seit einiger Zeit bundesweit sowohl auf Länderebene wie auch in den Kommunen ausgiebig diskutiert.

In den Diskussionen zur Abschaffung der „Straßenausbaubeiträge“ wird von deren Befürwortern angeführt, dass die Veranlagung zu „Straßenausbaubeiträgen“ ungerecht und unsozial sei und sie deshalb der Allgemeinheit nicht zugemutet werden könnten. Straßenausbaubeiträge werden allerdings seit über 100 Jahren von Grundstückseigentümern und Erbbauberechtigten gehoben. Bereits das Preußische Kommunalabgabengesetz (PrKAG) vom 14.07.1893 kannte die Erhebung von Beiträgen zur Deckung von Investitionen. Insofern kommt eine Abschaffung der „Straßenausbaubeiträge“ letztlich nur einem Teil der Allgemeinheit, nämlich den Eigentümern und Erbbauberechtigten, zugute und nicht der Gesamtheit aller.

In einigen Bundesländern ist die Rechtsgrundlage zur Erhebung von „Straßenausbaubeiträgen“ abgeschafft worden bzw. ist geplant diese abzuschaffen oder diese rechtliche Möglichkeit gab es nicht. In den Bundesländern, in denen die Rechtsgrundlage zur Erhebung von „Straßenausbaubeiträgen“ abgeschafft wurde, zahlen die Länder den Kommunen in der Regel einen gesonderten Finanzausgleich, der allgemein allerdings nicht den eigentlichen Bedarf der betroffenen Kommunen abdeckt. Der niedersächsische Landtag hat bisher, auch in Hinblick auf die daraus resultierende „Konnexität“, eine generelle Abschaffung der Rechtsgrundlage zur Erhebung von „Straßenausbaubeiträgen“ abgelehnt. Stattdessen soll mit der geplanten Änderung zum Niedersächsischen Kommunalabgabengesetz (NKAG) den Kommunen die Möglichkeit gegeben werden, durch die Flexibilisierung der Beitragserhebung und Ausdehnung von Billigkeitsregelungen, bei der Festsetzung von „Straßenausbaubeiträgen“ gegenüber den

Beitragsschuldnern variabel reagieren zu können. Diese Änderungen sind allerdings noch nicht in Kraft getreten.

Aufgrund der allgemeinen gesellschaftlichen Diskussion zur Abschaffung von „Straßenausbaubeiträgen" hatte der Rat der Gemeinde Stadland in seiner Sitzung am 28.02.2019 der Verwaltung folgenden Prüfauftrag gegeben:

Die Verwaltung wird beauftragt, die Rahmenbedingungen einschließlich der jeweiligen Vor- und Nachteile und künftigen Auswirkungen auf die Gemeinde für die Varianten

- *Straßenausbausatzung mit einmaligen Beiträgen,*
- *Straßenausbausatzung mit wiederkehrenden Beiträgen,*
- *Abschaffung der Straßenausbaubeitragssatzung*

zu prüfen und das Ergebnis innerhalb der nächsten Monate dem Fachausschuss vorzulegen. Im Rahmen dieses Auftrages sind ebenfalls Ausführungen zur Anwendung der derzeitigen Straßenausbaubeitragssatzung in der Vergangenheit, die Höhe der veranlagten Ausbaubeiträge, die Kosten für damit in Zusammenhang stehende Rechtsstreitigkeiten und der bisherige personelle Aufwand zu geben. Der Inanspruchnahme möglicher externer Beratung wird zugestimmt. Die dafür erforderlichen Mittel sind in den Haushalt 2019 einzustellen.
Die Beschlussfassung hierüber soll im Laufe des Jahres erfolgen.

In Ausführung dieses Auftrages hat die Verwaltung das Für und Wider zu einer möglichen Abschaffung der gemeindlichen „Straßenausbaubeitragssatzung" geprüft.

2. Rechtliche Situation

Rechtsgrundlage für die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen sind § 111 Abs. 5 und 6 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes (NKomVG) und § 6 des Niedersächsischen Kommunalabgabengesetztes (NKAG) für einmalige Straßenausbaubeiträge bzw. § 6b NKAG für wiederkehrende Beiträge.

§ 6 NKAG regelt, dass die **Kommunen** zur Deckung ihres Aufwandes für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung, Verbesserung und Erneuerung ihrer **öffentlichen Einrichtungen** Beiträge von den Grundstückseigentümern erheben

können, denen die Möglichkeit der Inanspruchnahme dieser öffentlichen Einrichtungen besondere wirtschaftliche Vorteile bietet, soweit nicht privatrechtliche Entgelte erhoben werden.

§ 6b NKAG regelt dagegen, dass die **Gemeinden** zur Deckung des jährlichen Investitionsaufwandes für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung, Verbesserung und Erneuerung von **Verkehrsanlagen** wiederkehrende Beiträge von den Grundeigentümern erheben können, denen in einem bestimmten Gemeindegebiet die dortige Gesamtheit der Verkehrsanlagen ihnen die Zufahrt oder den Zugang zu ihren Grundstücken ermöglicht.

Sowohl einmalige Beiträge wie auch wiederkehrende Beiträge sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verfassungsgemäß.

§ 111 Abs. 5 NKomVG legt fest, in welcher Reihenfolge die Kommune die für ihren Betrieb erforderlichen Finanzmittel beschafft: Die Gemeinden haben die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Finanzmittel,

- soweit vertretbar und geboten, aus speziellen Entgelten für die von ihnen erbrachten Leistungen,
- im Übrigen aus Steuern

zu beschaffen, soweit die sonstigen Finanzmittel nicht ausreichen. Eine Rechtspflicht zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen besteht nicht.

§ 111 Abs. 6 NKomVG legt ferner fest, dass Kommunen Kredite nur dann aufnehmen dürfen, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre.

Die Regelungen des NKomVG, speziell des § 111 Abs. 5 NKomVG, bringen damit zum einen das Bedarfsdeckungsprinzip zum Ausdruck. Zum anderen regelt es die Rangfolge der Quellen der gemeindlichen Finanzmittel.

In Hinblick auf die speziellen Entgelte ergibt sich, dass grundsätzlich zunächst diejenigen, die eine kommunale Leistung in Anspruch nehmen oder eine kommunale Einrichtung nutzen, die entstehenden Kosten über spezielle Entgelte in vertretbarem und gebotenem Umfang tragen sollen.

Im Fall der Straßenausbaubeiträge erfolgt die vorrangige Beitragserhebung mit dem Zweck, diejenigen Personen, denen sich durch die gemeindlichen Investitionen wirtschaftliche Vorteile ergeben, vor den übrigen Einwohnern zu den Kosten heranzuziehen.

Die wirtschaftlichen Vorteile, die sich für ein anliegendes Grundstück bei einer Straßenausbaumaßnahme ergeben, wurden wiederholt höchstrichterlich bestätigt (BVerfG, BVerwG).

§ 6 NKAG bzw. § 6b NKAG stellen lediglich eine Ermächtigung zur Beitragserhebung dar. Um diese umsetzen zu können ist der Erlass einer entsprechenden Satzung (Straßenausbaubeitragssatzung) nach §§ 1, 2 i. V. m. §§ 6, 6b NKAG erforderlich.

Die Gemeinde Stadland erhebt aufgrund der vorgenannten gesetzlichen Regelungen in Zusammenhang mit der Herstellung, Erweiterung, Verbesserung und Erneuerung ihrer öffentlichen Straßen, Wege und Plätze auf der Basis der aktuell gültigen Straßenausbaubeitragssatzung bereits seit den 70er-Jahren des vorherigen Jahrhunderts von den Eigentümern der „berücksichtigungsfähigen Grundstücke“ einmalige Straßenausbaubeiträge.

Der Rat der Gemeinde Stadland hat erstmalig am 16.04.1975 eine Straßenausbausatzung und am 26.08.1976 eine Satzung über die Erhebung von Beiträgen für den Ausbau von Gemeindewegen (landwirtschaftlicher Wegebau) außerhalb von Bauflächen nach dem Flächennutzungsplan beschlossen. In 1985 wurden die v. g. Satzungen aufgehoben und in einer neuen Straßenausbaubeitragsatzung zusammengeführt. Mit Ratsbeschluss vom 23.06.1994 wurde eine neue

Straßenausbausatzung erlassen. Am 29.04.2010 wurde die alte Straßenausbaubeitragssatzung aufgehoben und zur Anpassung an die geltende Rechtslage eine neue Straßenausbaubeitragssatzung beschlossen.

Sofern eine rechtsgültige Straßenausbaubeitragssatzung vorliegt, besteht rechtlich eine Beitragserhebungspflicht. D. h., die bestehende Abgabensatzung ist zwingend für alle betroffenen Beitragsfälle anzuwenden. Eine lediglich fallweise Anwendung ist nicht zulässig. Die Nichterhebung von Beiträgen bei einer bestehenden Beitragssatzung kann strafrechtlich als Untreue geahndet werden.

3. Situation Stadland

3.1 Allgemein

Wie oben ausgeführt besteht seit 1975 in der Gemeinde Stadland durchgehend eine Straßenausbaubeitragssatzung. Dementsprechend erfolgte in der Vergangenheit bei beitragspflichtigen Straßenausbaumaßnahmen deren Anwendung. In der Regel wurden in der Vergangenheit Straßen ausgebaut und die betroffenen Anlieger zu Beiträgen herangezogen, für die es Drittmittel gab.

Gemäß vorliegenden Ratsbeschluss sollten Ausführungen zur Anwendung der derzeitigen Straßenausbaubeitragssatzung in der Vergangenheit, die Höhe der veranlagten Ausbaubeiträge, die Kosten für damit in Zusammenhang stehende Rechtsstreitigkeiten und der bisherige personelle Aufwand gegeben werden.

Für Maßnahmen, die in den siebziger und achtziger Jahren des vorherigen Jahrhunderts abgewickelt wurden, bestehen im vorhandenen Archiv nur noch Teilakten die für die gestellten Fragestellungen nicht ausreichend sind. Die noch vorhandenen kameralen Kassenunterlagen und Belege können nur mit einem unverhältnismäßig großen Ermittlungsaufwand ausgewertet werden. Gleichwohl würden auch diese Auswertungen nicht alle Fragestellungen beantworten können. Deshalb wurde verwaltungsseitig auf eine Einbeziehung der Beitragsmaßnahmen aus den siebziger und achtziger Jahren des letzten Jahrhunderts verzichtet.

3.2 Straßenausbaubeitragspflichtige Maßnahmen 1996 - 2019

Herangezogen wurden für die geforderte Auswertung alle beitragspflichtigen Straßenausbaumaßnahmen ab dem Jahr 1996, da für diese Maßnahmen entsprechendes Aktenmaterial vorhanden ist.

Für die Zeit ab 1996 – 2019 wurden folgende Maßnahmen mit den nachstehend aufgeführten Gesamtbaukosten, Drittmitteln und Straßenausbaubeiträgen abgewickelt:

Straßenausbaubeiträge 1996 - 2019

Straße	Abrechnungs-jahr	Baukosten gesamt in €	Zuwendung Dritter in €	Anteil Gemeinde in €	Anteil Anlieger in €
Ahtingsweg	1996	79.851,92	23.008,13	39.664,47	17.179,31
Neuer Landweg	1996	72.717,82	27.098,47	12.334,25	33.285,10
Brunswarder Damm	2001	151.155,37	90.498,66	30.328,36	30.328,36
Schomakerweg	2002	238.930,08	143.161,73	47.884,17	47.884,17
Alter Schulweg (Willmsweg)	2002	43.143,94	21.370,00	13.064,36	8.709,58
Kötermoorer Querweg	2002	156.090,82	78.010,00	46.848,49	31.232,33
Edschenburger Weg	2002	83.561,18	41.280,00	25.368,71	16.912,47
Kleistraße	2002	76.131,93	45.679,16	15.226,39	15.226,39
Grüner Weg	2003	43.115,61	21.550,00	12.939,37	8.626,24
Wurth Hellmer	2003	36.019,61	30.102,29	2.958,66	2.958,66
Alser Hellmer	2003	96.896,87	48.440,00	29.074,12	19.382,75
Norderweg*	2009	47.513,07	20.233,33	6.819,94	20.459,81
Seefelder Moor*	2012	222.532,96	93.500,00	32.258,23	96.774,73
Lange Str./Friesenstr.	2013	675.572,88	283.930,00	203.696,69	187.946,19
Molkereistraße*	2015	286.664,11	108.642,72	89.010,69	89.010,69
Berliner Platz	2014	186.268,31	74.923,42	62.250,57	47.429,01
Schulstraße Schwei**	2014	459.611,09	131.482,90	82.032,05	246.096,14
		2.955.777,57	**1.282.910,81**	**751.759,52**	**919.441,93**

*Bescheide wurden komplett oder zum Teil zurückgenommen da Beitragsveranlagung rechtlich nicht zulässig.

**Auf Grund Anliegerprotestet wurde politisch entschieden die Maßnahme seinerzeit nicht durchzuführen. Die eingeworbenen Drittmittel wurden zurückgegeben.

Die zum Teil unterschiedlichen Anteile für die Gemeinde bzw. die Anlieger sind zum einen auf unterschiedliche Straßentypen und zum anderen auf in der Vergangenheit durch Abweichungssatzungen verringerte Beitragssätze zurückzuführen.

Die v. g. Übersicht zeigt, dass in den vergangenen 23 Jahren im Falle von beitragspflichtigen Maßnahmen nur solche Straßen in der Gemeinde Stadland ausgebaut wurden, für die es Drittmittel gab bzw. eingeworben werden konnten. Ohne die Bereitstellung von ausreichenden Drittmitteln durch das Land, den Bund und die EU wird es mittel- bis langfristig keine adäquate Infrastruktur in den ländlichen Kommunen mehr geben. Zudem ist zu berücksichtigen, dass es sich bei den Drittmitteln sowie den Gemeindeanteilen um Mittel handelt, von der Allgemeinheit aufgebracht werden.

Eine Verringerung von Beitragssätzen durch Abweichungssatzungen ist durch die bestehende Rechtsprechung und deren Festlegung von z. B. Mindestsätzen (Anliegerstraßen mindestens 50%) für einzelne Straßentypen zunehmend schwieriger zu gestalten. Zumal nach der Rechtsprechung die festgesetzten Anteilssätze für die jeweiligen Straßentypen untereinander stimmig sein müssen.

Im Falle unausgeglichener Haushalte können im Falle der Reduzierung von Anteilssätzen über Abweichungssatzungen kommunalaufsichtsbehördliche Einwendungen mit Bezug auf die bestehende Rechtsprechung nicht ausgeschlossen werden.

3.3 Personeller Aufwand für straßenausbaubeitragspflichtige Maßnahmen 1996 – 2019

Die Aufgaben der „Straßenausbaubeitragsbearbeitung“ sind allgemein der Stelle „Gemeindekämmerer/Fachbereichsleiter I“ im Hause zugeordnet. Eine konkrete Zuordnung einschließlich Arbeitszeitanteile ist in der Arbeitsplatzbeschreibung des v. g. Sachbearbeiters nicht erfolgt.

Die tatsächlichen Zeitanteile bei der Bearbeitung der o. g. Maßnahmen wurden in der Vergangenheit nicht erfasst. Nach über 20-jähriger Arbeitserfahrung in der Straßenausbaubeitragsbearbeitung teilt sich die Bearbeitung in der Regel grob in folgende Schritte auf

- Erstbescheidung,
- Widerspruchsverfahren (ist seit 2006 eingestellt),
- Klageverfahren

Für den Bereich „Erstbescheidung" ist, je nach Umfang der Baumaßnahme und Anzahl der betroffenen Beitragsschuldner, pro Maßnahme/Straße ein Arbeitsaufwand von mindestens ca. 90 bis 120 Arbeitsstunden anzusetzen.

Im Bereich des „Widerspruchsverfahrens" waren seinerzeit für Prüfung, Fertigung von Vorlagen für die politische Entscheidung und Erstellung des Widerspruchsbescheides ca. 16 Arbeitsstunden pro Fall durchschnittlich anzusetzen.

Klageverfahren vor dem Verwaltungsgericht haben zwischenzeitlich eine Laufzeit von ca. 18 Monate bis zur Entscheidung. Dies führt in der Regel bei angeforderten späteren Stellungnahmen zu einem höheren Arbeitsaufwand, da der jeweilige Sachverhalt im Allgemeinen nicht mehr präsent ist. Zudem muss immer auch auf die individuelle Klagebegründung im Rahmen der Klageerwiderung eingegangen werden. Die Gemeinde bedient sich bei allen Klageverfahren grundsätzlich der Hilfe durch externe Juristen (Rechtsanwälte). Die notwendige, oftmals umfangreiche Zuarbeit gegenüber den Anwälten wie z. B. Sachverhaltsaufklärung und Vorbereitung der jeweiligen fachlichen Stellungnahmen etc. erfolgt in der Regel durch die Verwaltung. Insofern sind bei Klagen ähnlich wie im Widerspruchsverfahren ebenfalls durchschnittlich ca. 16 - 20 Arbeitsstunden pro Fall einzuplanen.

Im Zeitraum 1996 – 2019 wurden insgesamt 344 Erstbescheide und 93 Rücknahmebescheide erstellt. Zudem wurden 33 Widerspruchsverfahren einschließlich Bescheiderstellung abgewickelt sowie insgesamt 45 Klageverfahren bearbeitet. Die jeweilige Zuordnung ist der folgenden Übersicht zu entnehmen.

Der gesamte Arbeitsaufwand für die Bearbeitung der Maßnahmen von 1996 – 2019 beträgt ca. 3.400 Arbeitsstunden. Die Nettoarbeitszeit eines Sachbearbeiters in der Verwaltung mit einer 40 Stundenwoche beträgt nach der KGSt derzeitig im Jahr 1.631 Stunden.

Bescheidabwicklung Straßenausbaubeiträge 1996 - 2019

Straße	Anzahl Bescheide	Rücknahme Bescheid	Widersprüche			Klagen				
			Anzahl	Stattgabe	Ablehnung	Anzahl	Stattgabe	Ablehnung	Vergleich	Klagerücknahme
Ahtingsweg	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Neuer Landweg	5	0	1	0	1	1	0	0	0	1
Brunswarder Damm	7	0	2	0	2	1	0	1	0	0
Schomakerweg	9	0	5	0	5	5	0	0	0	5
Alter Schulweg (Willmsweg)	9	0	3	1	2	0	0	0	0	0
Kötermoorer Querweg	17	0	11	1	10	1	0	0	0	1
Edschenburger Weg	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Kleistraße	9	0	9	0	9	0	0	0	0	0
Grüner Weg	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Wurth Hellmer	4	0	2	0	2	0	0	0	0	0
Alser Hellmer	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Seefelder Moor*	60	6	0	0	0	15	6	0	7	2
Norderweg*	24	12	0	0	0	0	0	0	0	0
Molkereistraße*	44	0	0	0	0	13	13	0	0	0
Berliner Platz*	10	0	0	0	0	4	2	2	0	0
Lange Straße/Friesenstraße	75	75	0	0	0	5	4	0	0	1
Schulstraße Schwei**	52	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	344	**93**	**33**	**2**	**31**	**45**	**25**	**3**	**7**	**10**

*Verfahren wurden jeweils komplett zweimal bearbeitet und beschieden. Dementsprechend doppelte Anzahl Bescheide

**Auf Grund Anliegerprotestet wurde politisch entschieden die Maßnahme seinerzeit nicht durchzuführen.
Die eingeworbenen Drittmittel wurden zurückgegeben.

3.4 Kosten für Rechtsstreitigkeiten in Zusammenhang mit straßenbaubeitragsrechtlichen Maßnahmen 1996 – 2019

Das Rechtsstaatsprinzip ist ein elementarer Bestandteil einer demokratischen Gesellschaft. Dementsprechend können Kosten, die in Zusammenhang mit der Umsetzung des Rechtsstaatsprinzips stehen, grundsätzlich nicht einer reinen betriebswirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Untersuchung unterworfen werden.

Eine Entscheidung zum Für oder wider einer rechtlichen Regelung davon abhängig zu machen, welche Kosten möglicherweise entstehen können, wenn der Bürger von seinem „Recht" Gebrauch macht, sollte deshalb behutsam mit der nötigen Umsicht betrieben werden. Die Durchsetzung von Rechtsansprüchen und Prüfung belastender Bescheide ist Grundbestandteil eines demokratischen Rechtsstaats, dieses muss eine Demokratie aushalten.

In der anliegenden Übersicht sind für die straßenausbaubeitragsrechtlichen Maßnahmen im Zeitraum 1996 – 2019 lediglich die entstandenen Aufwendungen für Anwälte, Gerichts- und Gutachterkosten aufgeführt.

Die Kosten pro Arbeitsstunde betragen beim gemeindlichen Sachbearbeiter nach den Berechnung der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) unter Berücksichtigung von Personal-, Sach- und Gemeinkosten derzeitig 83,94 €/Std. (KGSt-Bericht 9/2018).

Übersicht Rechts- u. Gutachterkosten für Straßenausbaubeiträge 1996 - 2019

Straße	Haushaltsjahr - Kosten in €																						Gesamt
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Ahtingsweg	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	**0,00**
Neuer Landweg	1.644,29	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	**1.644,29**
Brunswarder Damm	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	**0,00**
Schomakerweg	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	**0,00**
Alter Schulweg (Willmsweg)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	**0,00**
Kötermoorer Querweg	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	**0,00**
Edschenburger Weg	0,00	0,00	0,00	0,00	620,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	**620,02**
Kleistraße	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	**0,00**
Grüner Weg	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	**0,00**
Wurth Hellmer	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	**0,00**
Alser Hellmer	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	**0,00**
Norderweg*	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	321,30	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	**321,30**
Seefelder Moor	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	8.964,84	14.085,89	0,00	0,00	0,00	0,00	**23.050,73**
Lange Str./Friesenstr.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	833,00	1.451,80	0,00	7.237,30	212,00	279,33	0,00	**10.013,43**
Molkereistraße*	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	13.396,47	219,00	0,00	498,00	0,00	0,00	0,00	**14.113,47**
Berliner Platz	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	962,71	5.134,59	1.609,88	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	**7.707,18**
Schulstraße Schwei**	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	499,80	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	**499,80**
Gesamt	**1.644,29**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**620,02**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**1.284,01**	**19.364,06**	**12.745,32**	**14.085,89**	**7.735,30**	**212,00**	**279,33**	**0,00**	**57.970,22**

*Bescheide wurden komplett oder zum Teil zurückgenommen da Beitragsveranlagung rechtlich nicht zulässig.

**Auf Grund Anliegerprotestet wurde politisch entschieden die Maßnahme seinerzeit nicht durchzuführen.

Die eingeworbenen Drittmittel wurden zurückgegeben.

4. Einmalige Beiträge

Rechtsgrundlage ist § 6 NKAG. Dieser regelt, dass die Kommunen zur Deckung ihres Aufwandes für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung, Verbesserung und Erneuerung ihrer öffentlichen Einrichtungen Beiträge von den Grundstückseigentümern erheben können, denen die Möglichkeit der Inanspruchnahme dieser öffentlichen Einrichtungen besondere wirtschaftliche Vorteile bietet, soweit nicht privatrechtliche Entgelte erhoben werden.

Nach der Literatur definiert sich ein Beitrag wie folgt:
„Danach ist unter Beitrag eine Geldleistung zu verstehen, die der Grundstückseigentümer oder andere Berechtigte am Grundstück im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Rechtsverhältnisses zur gänzlichen oder teilweisen Refinanzierung von Aufwand für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung, Verbesserung oder Erneuerung einer öffentlichen Einrichtung erbringen muss, soweit seinem Grundstück die Möglichkeit der Inanspruchnahme dieser Einrichtung einen besonderen wirtschaftlichen Vorteil bietet" (Rosenzweig/Freese/von Waldthausen – Kommentar zum NKAG - § 6 Ziffer 8).

Der besondere wirtschaftliche Vorteil liegt nach der Rechtsprechung nicht nur darin, dass der anliegende Grundstückseigentümer die beitragspflichtige öffentlichen Einrichtung (Straße) nutzen kann sondern vielmehr darin, das eine bauliche oder gewerbliche Nutzbarkeit seines Grundstücks erst durch das vorhandene Straßennetz möglich ist. D. h., ohne ein vorhandenes Straßennetz wäre die Fläche des Grundstückseigentümers allenfalls als Grünland oder Brachfläche nutzbar.

Nur ein Teil der insgesamt tatsächlichen Investitionsaufwendungen für die Erneuerung bzw. Verbesserung einer öffentlichen Einrichtung wird entsprechend ihres wirtschaftlichen Vorteils auf die beitragspflichtigen Anlieger umgelegt. Der auf die Allgemeinheit, je nach Straßentyp unterschiedliche Anteil, entfallende Anteil für deren Bevorteilung wird durch allgemeine Haushaltsmittel der Kommune getragen.

Grundsätzlich kann nicht ausgeschlossen werden, dass im Einzelfall die Heranziehung eines Beitragspflichtigen je nach Grundstücksgröße und –nutzung diesen in finanzielle Schwierigkeiten bringen kann. Dieses ist jedoch lösbar, wenn der Gesetzgeber den Kommunen gesetzliche Regelungen in Bezug auf flexible Ratenzahlungen, Verrentungen etc. wie im Gesetzgebungsverfahren zur Änderung des Niedersächsischen Kommunalabgabengesetzes geplant zur Verfügung stellen würde. Dieses setzt allerdings voraus, dass die Aufsichtsbehörden diese, den Kommunen eingeräumten Freiheiten auch großzügig ausführen lassen. Zudem könnte z. B. bei mehrjährigen Maßnahmen durch den geschickten Einsatz von Vorauszahlungen ab Maßnahmebeginn die Zahlungslast für den Einzelnen gestreckt werden.

Ein weiteres Instrumentarium zur Verringerung der plötzlichen Beitragslast kann der Abschluss von Ablösevereinbarungen sein. Auch diese können gestaffelte Fälligkeitstermine enthalten. Allerdings müssen die vereinbarten Beträge in Summe vor dem Entstehen der sachlichen Beitragspflicht gezahlt worden sein. Das Entstehen der sachlichen Beitragspflicht setzt die Verwirklichung der in der Straßenausbaubeitragssatzung gesetzten Tatbestandsmerkmale voraus (Beendigung der Maßnahme, technischer Vollzug des aufgestellten Bauprogramms, Berechenbarkeit des Aufwands etc.).

Die Gemeinde Stadland hatte in der Vergangenheit durch großzügige zinslose pauschale Stundungsregelungen sowie der Eintragung von Teilbeträgen im Grundbuch, die erst im Falle eines Verkaufs bezahlt werden mussten, die Beitragslast für die Anlieger erträglicher gestalten können (ähnlich wie bei den wiederkehrenden Beiträgen bzw. den jetzt geplanten neuen gesetzlichen Regelungen). Diese, von den gesetzlichen Vorgaben abweichende pauschale Regelung, wurde von den Beitragspflichtigen akzeptiert. Sie wurde jedoch von der Kommunalaufsicht als nicht zulässig beanstandet.

Mit der Zahlung eines einmaligen Straßenausbaubeitrages hat der jeweilige Beitragszahler für einige Jahrzehnte „Ruhe“ vor weiteren Beitragszahlungen für die betroffene öffentliche Einrichtung, da die Hebung von Beiträgen für neue Maß-

nahmen an der betroffenen öffentlichen Einrichtung erst nach Ablauf der rechtlichen Nutzungsdauer zulässig sind. Diese beträgt nach der Rechtsprechung je nach Straßentyp ca. 25 bis 30 Jahre. Insofern muss der einmalige Beitrag hinsichtlich der Belastung des Grundstückseigentümers rechnerisch eigentlich auf die Gesamtnutzungsdauer umgelegt werden.

Straßenausbaubeiträge sind keine umlegbaren Betriebskosten nach der im Wohnraummietrecht bestehenden Betriebskostenverordnung (BetrKV). D. h., die vom Eigentümer zu zahlenden Straßenausbaubeiträge dürfen nicht auf die Mieter umgelegt werden. Allerdings können Eigentümer, die Straßenausbaubeiträge für vermietete Objekte zahlen müssen, diese Aufwendungen als Werbekosten bei den Einkünften aus Vermietung und Verpachtung geltend machen. Diese Abzugsmöglichkeit gilt nach der derzeitigen Rechtsprechung allerdings nicht für Eigentümer, die das beitragspflichtige Grundstück selber nutzen. Auch hier könnte der Gesetzgeber, wenn er dieses will, Erleichterungen für die mit Beiträgen belasteten Grundstückseigentümer schaffen.

Im Straßenausbaubeitragsrecht wird in der Regel keine Notwendigkeit für die Einführung einer Eckgrundstücksvergünstigung gesehen, da diese Vergünstigung letztlich zu Lasten der übrigen Beitragspflichtigen bzw. der Allgemeinheit geht. In der Literatur wird die Meinung vertreten, dass der betroffene Grundeigentümer diese Nachteile hinnehmen muss. Zumal bei gewerblichen oder geschäftlichen Nutzungen der betroffenen Grundstücke mit einer Ecklage auch Vorteile verbunden sein können. Die Rechtsprechung stellt die Einräumung einer Eckgrundstücksvergünstigung letztlich in das ortsgesetzgeberische Ermessen des kommunalen Satzungsgebers. Die gemeindliche Straßenausbaubeitragssatzung sieht keine Eckgrundstücksvergünstigung vor.

Die überwiegenden Vor- und Nachteile für einmalige Straßenausbaubeiträge stellen sich wie folgt dar:

Vorteile	Nachteile
- Abrechnungsgebiet ist überschaubar - Personenkreis steht eindeutig fest - Vorteil hat überwiegend der Grundstückseigentümer - Beitrag zahlt, wer tatsächlich den Vorteil einer ausgebauten Straße hat - nach Ausbau der Straße ca. 35 bis 30 Jahre Ruhe vor weiteren Ausbaubeiträgen - allgemeiner Nutzungsanteil ist beitragsfrei - Vermieter können Aufwendungen für Ausbaubeiträge steuerlich geltend machen - Beiträge können nicht auf den Mieter umgelegt werden - bewährtes, rechtlich durchgeklagtes Erhebungsverfahren	- relativ hohe Einmalkosten - keine steuerliche Berücksichtigung bei der Einkommenssteuer für Selbstnutzer - Eckgrundstücke werden ggfls., sofern keine Berücksichtigung in der Satzung, doppelt herangezogen

5. Wiederkehrende Beiträge

Rechtsgrundlage ist § 6b NKAG. Dieser regelt, dass die Gemeinden zur Deckung ihres jährlichen Investitionsaufwandes für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung, Verbesserung und Erneuerung von Verkehrsanlagen wiederkehrende Beiträge von den Grundstückseigentümern erheben können. Beitragspflichtig sind demnach die Grundstückseigentümer, denen in einem bestimmten Gemeindegebiet die Gesamtheit der dortigen Verkehrsanlagen einen Zugang oder eine Zufahrt zu ihren Grundstücken ermöglicht.

Bei den wiederkehrenden Beiträgen sieht der Gesetzgeber den erforderlichen Vorteil für den Grundstückseigentümer in der rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeit von seinem Grundstück eine Zufahrt oder einen Zugang zu den Verkehrsanlagen zu haben. Er sieht für den Grundstückseigentümer in der besseren Erreichbarkeit des Grundstücks eine positive Beeinflussung des Gebrauchswertes des Grundstückes.

Um mit wiederkehrenden Beiträgen arbeiten zu können, müssen seitens der Gemeinde Verkehrsanlagen zu einen jeweiligen Abrechnungsgebiet zusammengefasst werden. Die jeweiligen Abrechnungsgebiete müssen nach der Rechtsprechung homogen sein. D. h., unterschiedliche Gebietstypen wie z. B. ein reines Wohngebiet auf der einen Seite und ein Gewerbe- oder Industriege-

biet auf der anderen Seite dürfen wegen den hieraus resultierenden unterschiedlichen Anforderungen an den Straßenbau nicht zusammengefasst werden. Natürliche Grenzen wie z. B. Flüsse, Bahnlinien, Bundesstraßen etc. trennen Abrechnungsgebiete. D. h., ein Abrechnungsgebiet kann nicht über diese Grenzen hinausgehen (sh. OVG Rheinland-Pfalz Urteil v. 04.06.2019 – 6 A 11610/18). Grundsätzlich ist es möglich, dass das gesamte Gemeindegebiet zu einer Abrechnungseinheit zusammengefasst wird, sofern die Homogenität gewährleistet ist. Die Topografie des Gemeindegebietes (Innen- und Außenbereich, innerorts verschiedene Gebietstypen etc.) lassen dessen Zusammenfassung zu einem Abrechnungsgebiet rechtlich nicht zu.

Das Bundesverfassungsgericht fordert bei der Bildung von Abrechnungseinheiten für wiederkehrende Beiträge für den Einzelnen einen „konkret-individuell zurechenbaren Vorteil" D. h., aus verfassungsrechtlichen Gründen muss der zu wiederkehrenden Beiträgen Herangezogene einen Sondervorteil schöpfen können, der sich von dem der Allgemeinheit der Straßennutzer unterscheidet. Von dieser Rechtsprechung ausgehend kommen nur solche Abrechnungsgebiete in Betracht, die hinsichtlich ihrer Nutzung einigermaßen homogen sind und räumlich überschau- und abgrenzbar sind wie z. B. einheitliche Wohngebiete mit gleichen Straßentypenbestand. Die fehlerhafte Bildung von Abrechnungsgebieten führt zur Nichtigkeit der Satzung über die Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen (Verwaltungsgericht Schleswig-Holstein – 9 A 55/17 v. 16.01.2019). Aufgrund dieser verfassungsrechtlichen Vorgaben ist die Bildung von Abrechnungsgebieten im Außenbereich kaum zu verwirklichen. Da jedoch eine Nichtheranziehung zu wiederkehrenden Beiträgen im Außenbereich bei gleichzeitiger Heranziehung zu wiederkehrenden Beiträgen innerorts gegen den Gleichheitssatz verstoßen würde, müssten bei Straßenausbaumaßnahmen an öffentlichen Einrichtungen im Außenbereich die Bevorteilten weiterhin zu einmaligen Beiträgen herangezogen werden. Es müssten somit beide Verfahren angewandt werden.

Nach § 6b Abs. 3 und 4 NKAG hat die Gemeinde die Wahl zwischen einer Abrechnung der tatsächlich in einem Jahr entstandenen Kosten oder einer Kalkulation der in den nächsten fünf Jahren entstehenden Investitionen. Während es

bei der Variante 1 systembedingt keine gleichbleibenden Beträge geben kann, ist die Variante 2 mit allen bereits in der Rechtsprechung aufgezeigten Problemen von „Gebührenkalkulationen" belastet.

§ 6b Abs. 5 NKAG schreibt einen Mindestanteil von zusammen 20% für den Vorteil der Allgemeinheit und der Gemeinde vor. In der Regel soll dieser Anteil (Fremdverkehr) dem Verkehrsaufkommen entsprechen, der nicht den Beitragsschuldnern zuzurechnen ist. Fremdverkehr ist danach nur der Verkehr, der nicht Ziel- und Quellverkehr der in dem Abrechnungsgebiet befindlichen Grundstücke ist. Ein zu niedriger Gemeindeanteil kann letztlich zu einem Regress führen.

Durch die Bildung von Abrechnungseinheiten wird sich tendenziell der Gemeindeanteil verringern (je größer das Abrechnungsgebiet, desto geringer der Fremdverkehr). Der Verkehr auf klassifizierten Straßen (Kreis-, Land- und Bundestraßen) bleibt außer Betracht.

Unzweifelhaft zahlen bei wiederkehrenden Beiträgen wesentlich mehr Grundstückseigentümer über einen längeren Zeitraum alljährlich niedrigere Beiträge für Baumaßnahmen an Straßen in ihrem Abrechnungsgebiet wie bei einmaligen Beiträgen. Ob dieses auch für die gesamte Lebensdauer der Straßen gilt bleibt allerdings abzuwarten.

Einige, immer wieder auftauchende rechtliche Probleme aus der Rechtsprechung zu einmaligen Beiträgen entfallen bei der Einführung von wiederkehrenden Beiträgen (Vorausleistung, Aufwandsspaltung, Abschnittsbildung, etc.). Diese werden jedoch abgelöst von einer möglichen Vielzahl neuer rechtlicher Probleme (Abrechnungsgebiet, Kalkulation etc.). Während es bei den einmaligen Beiträgen durch die jahrzehntelange Rechtsprechung ein konstruktives Rechtsgerüst gibt, betritt die Rechtsprechung zu den wiederkehrenden Beiträgen in Niedersachsen Neuland, die sich im Laufe der Jahre erst finden muss. Zudem wird durch den sehr viel höheren Anteil an Bescheiden bei wiederkehrenden Beiträgen eine entsprechend höhere Klagewelle auf die Gemeinden zukommen. Verstärkt durch die Tatsache, dass es sich bei den wiederkehrenden Beiträgen in Niedersachsen um juristisches Neuland handelt.

Bei der Umstellung auf wiederkehrende Beiträge geht der Gesetzgeber davon aus, dass entsprechende Verschonungsregelungen für Grundstückseigentümer eingebaut werden, die in den letzten 20 Jahren einmalige Beiträge gezahlt haben. Dieses führt jedoch letztlich wieder zu Mehrbelastungen der restlichen Beitragsschuldner in den neuen Abrechnungsgebieten. Ähnliches gilt bei einer möglichen Rückkehr von wiederkehrenden zu einmaligen Beiträgen.

Bei der Einführung von wiederkehrenden Beiträgen wird die Erwartungshaltung der betroffenen Anlieger sehr hoch sein, das sie nur sehr moderat belastet werden und die eigene Straße möglichst bald ebenfalls entsprechend ausgebaut werden wird. Diese Erwartungshaltung wird spätestens dann zerstört und in Frust, Unverständnis und Protest umschlagen, wenn nicht alle Straßen im Abrechnungsgebiet ausgebaut werden weil einzelne Straßen nach politischer Entscheidung noch „brauchbar" bzw. ein solcher umfassender Ausbau in allen Abrechnungsgebieten nicht finanzierbar sein wird. Spätestens dann werden auch die wiederkehrenden Beiträge als ungerecht bzw. als eine „Straßensteuer" ohne konkrete Gegenleistung betrachtet werden.

In der Literatur wird auf Grund von Erfahrungen in Kommunen die auf wiederkehrende Beiträge umgestellt haben durchgehend bestätigt, dass die Einführung von wiederkehrenden Beiträgen auf Grund der damit verbundenen umfangreichen Vorbereitungs- und Fortführungsarbeiten im Vergleich zu den einmaligen Beiträgen zu einem erheblichen zusätzlichen Arbeitsaufwand in den Verwaltungen führen wird. Dieser erhebliche zusätzliche Arbeitsaufwand wird nur durch eine nicht unerhebliche Personalaufstockung zu kompensieren sein. Auf Grund der bisherigen Erfahrungen mit den einmaligen Beiträgen dürfte sich dieser zusätzliche Personalbedarf in der Gemeinde Stadland voraussichtlich in der Größenordnung einer Vollzeitstelle gehobener Dienst (E 9a – E 9c = 55.000,00 bis 71.000,00 €/Jahr) bewegen. Die Stadt Oldenburg geht in ihren Berechnungen zur Einführung von wiederkehrenden Beiträgen von einer Verdreifachung des vorhandenen Sachbearbeiterbestandes für Beitragsangelegenheiten (z. Zt. 4 Stellen) aus.

Auch wiederkehrende Straßenausbaubeiträge sind nach derzeitigen Rechtsstand keine umlegbaren Betriebskosten nach der im Wohnraummietrecht bestehenden Betriebskostenverordnung (BetrKV). D. h., die vom Eigentümer zu zahlenden wiederkehrenden Straßenausbaubeiträge dürfen nicht auf die Mieter umgelegt werden. Allerdings können Eigentümer, die wiederkehrende Straßenausbaubeiträge für vermietete Objekte zahlen müssen diese Aufwendungen als Werbekosten bei den Einkünften aus Vermietung und Verpachtung geltend machen. Diese Abzugsmöglichkeit gilt nach der derzeitigen Rechtsprechung allerdings nicht für Eigentümer, die das beitragspflichtige Grundstück selber nutzen.

Die überwiegenden Vor- und Nachteile für wiederkehrende Straßenausbaubeiträge stellen sich wie folgt dar:

Vorteile	Nachteile
- geringere finanzielle Belastung der Grundstückseigentümer	- sehr hoher Verwaltungsaufwand
- Eckgrundstücke werden in der Regel nur einmal herangezogen	- zusätzlicher Personalaufwand zwingend erforderlich
- Grundstückseigentümer die in der Vergangenheit einmalige Beiträge gezahlt haben sind zeitweise von der Beitragspflicht befreit (Verschonungsregelung)	- Grundstückseigentümer, die aus dem Abrechnungsgebiet wegziehen, bekommen ihre eingezahlten Beiträge nicht zurück
Vermieter können Aufwendungen für Ausbaubeiträge steuerlich geltend machen	- höheres Prozeßrisiko da juristisches Neuland in Niedersachsen
	- Nebeneinander von wiederkehrenden Beiträgen und einmaligen Beiträgen da im Außenbereich in der Regel nur einmalige Beiträge möglich sind
	- keine steuerliche Berücksichtigung bei der Einkommenssteuer für Selbstnutzer

6. Grundsteuererhöhung

Eine weitere Möglichkeit zur Finanzierung von Straßenausbaumaßnahmen wäre die Erhöhung der Grundsteuern. Hierzu sind letztlich lediglich ein Ratsbeschluss und eine Änderung der bestehenden Hebesatzsatzung erforderlich. Allerdings handelt es sich bei Steuern um allgemeine Deckungsmittel. Zudem gelten die bereits oben geschilderten rechtlichen Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung nach dem NKomVG (Nachrang der Steuerfinanzierung).

Im Falle einer Grundsteuererhöhung werden Grundstückseigentümer, die in der Vergangenheit für die straßenausbaubeitragsrechtliche Herrichtung „ihrer"

Straße einmalige Straßenausbaubeiträge gezahlt haben, praktisch über die Grundsteuererhöhung erneut zur Finanzierung von Straßenausbaumaßnahmen herangezogen weil es im Steuerrecht keine Verschonungsregelungen gibt. Eine zu deren Ausgleich angedachte mögliche Splittung des Grundsteuersatzes ist rechtlich jedoch nicht zulässig.

Bei einer Erneuerung oder Verbesserung einer Straße handelt es sich rechtlich um eine Investition. Diese muss haushaltsrechtlich über den Finanzhaushalt abgewickelt werden. Grundsteuereinnahmen sind im Ergebnishaushalt zu veranschlagen. Sofern also investive Straßenbaumaßnahmen über eine Grundsteuererhöhung abgewickelt werden soll, muss der Ergebnishaushalt Überschüsse erwirtschaften.

Im Falle einer Grundsteuererhöhung und eines unausgeglichenen Ergebnishaushaltes muss jedoch rechtlich zunächst der Haushaltsausgleich hergestellt werden. D. h., sofern eine Straßenausbauinvestition geplant ist und deren Aufwendung durch eine Grundsteuererhöhung finanziert werden soll, muss im Ergebnishaushalt ein Überschuss erwirtschaftet werden. Dieser Überschuss ist in eine gesonderte Rücklage einzustellen, die im Folgejahr für die Straßenausbauinvestition aufzulösen ist. Diese Rechtslage wurde im Gespräch mit der hiesigen Kommunalaufsicht von dort bestätigt. Der Fehlbedarf im Ergebnishaushalt beträgt laut der vorliegenden Finanzplanung in 2020 = - 2,9 Mio. Euro, 2021 = -1,1 Mio. Euro und 2022 = - 1,3 Mio. Euro. Allein zu deren Ausgleich müsste die Grundsteuer theoretisch in 2021 auf 1.550 v. H., in 2021 auf 837 v. H. und in 2022 auf 911 v. H. erhöht werden. Zur Finanzierung von Anliegeranteilen bei Straßenausbaumaßnahmen müssten die v. g. Sätze noch zusätzlich erhöht werden. Ein Punkt Grundsteuererhöhung erbringt derzeitig ca. 2.700,00 €. Beispiel: Straßenausbaumaßnahme Gesamtkosten 600.000,00 €, Anliegeranteil 75% = 450.000,00 €. Zur Finanzierung des Anliegeranteils in Höhe von 450.000,00 € müsste der Hebesatz zusätzlich um 167 v. H. erhöht werden. Allerdings ist anzumerken, dass Hebesätze von 900 bis über 1.000 nach der derzeitigen Rechtsprechung möglicherweise rechtswidrig sein könnten. Zwar hat das Bundesverwaltungsgericht den Gemeinden im Rahmen ihrer Finanzhoheit bei der Festsetzung von Hebesätzen ein weites Ermessen zugestanden, allerdings befindet

sich ihre Grenze in der „Willkürlichkeit" bzw. in der „erdrosselnden" Wirkung einer Steuererhöhung. Grundsteuerhebesätze im Bereich von 800 v. H. sind allerdings bisher als rechtmäßig abgeurteilt worden.

Eine Finanzierung von künftigen Straßenausbaumaßnahmen über eine Grundsteuererhöhung verursacht in der Regel keinen zusätzlichen Verwaltungsaufwand. Allerdings ist noch nicht bekannt, wie sich eine mögliche Änderung Grundsteuerrechts künftig auswirken wird. Gemäß Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 10.04.2018 – 1 BvL 11/14 muss der Gesetzgeber bis zum 31.12.2019 eine verfassungsgemäße Neuregelung in Kraft setzen damit mit den alten Werten bis zum 31.12.2024 weiter gearbeitet werden kann. Sollte diese Neuregelung bis zum 31.12.2019 nicht vorliegen, ist ab dem 01.01.2020 eine Hebung der Grundsteuer rechtlich nicht mehr zulässig. Der Einnahmeausfall für die Gemeinde Stadland würde ca. 1,2 Mio. Euro betragen.

Sofern eine Finanzierung von Straßenausbaumaßnahmen über eine höhere Grundsteuer erfolgen soll, ist zu beachten, dass die Grundsteuer auf die Mieter nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 Betriebskostenverordnung (BetrKV) umgelegt werden können. Dies bedeutet in letzter Konsequenz, dass der Wert des Grundstücks des Grundstückseigentümers durch eine Sanierung der anliegenden Straße steigt, die Kosten hierfür jedoch auf Mieter bzw. die Allgemeinheit umgelegt bzw. die Wertsteigerung durch Dritte gegenfinanziert wird. D. h., dass die Mieten und Mietnebenkosten weiter steigen werden. In Verbindung mit den sich abzeichnenden künftigen Belastungen für den Klimaschutz sind hier neue Proteste vorprogrammiert.

Durch eine Finanzierung von Straßenausbaumaßnahmen über eine Grundsteuererhöhung wird die Anspruchshaltung der Bürger steigen. Alle werden darauf bestehen, dass „ihre" Straße sofort ausgebaut wird.

Die überwiegenden Vor- und Nachteile für eine Finanzierung von Straßenausbaumaßnahmen über eine Grundsteuererhöhung stellen sich wie folgt dar:

Vorteile	Nachteile
- kein zusätzlicher Verwaltungs- und Personalaufwand	- Mehreinnahmen müssen rechtlich vorrangig zum Haushaltsausgleich verwandt werden. Insofern muss im Ergebnishaushalt letztlich ein Überschuss erwirtschaftet werden
- Vermieterfreundlich, da die Grundsteuer über die Nebenkostenrechnung auf die Mieter umgelegt wer den kann	- "Doppelbelastung" für Grundstückseigentümer die in der Vergangenheit Beiträge gezahlt haben
- relativ geringe Belastung für den einzelnen	- keine Zuschläge für Gewerbe- bzw. Industriebauten damit Finanzierung der Nutzwertsteigerung durch die Allgemeinheit
- gute Planbarkeit für den Grundstückseigentümer	- Konkurrenz wegen höherer Grundsteuer zu den Nachbarkommunen
- Mittel können wegen der in Gegensatz zu Beiträgen nicht vorhandenen Zweckbindung auch anderweitig genutzt werden	

7. Fazit

Die Aufrechterhaltung des gemeindlichen Straßennetzes und die sich daraus ergebenden Straßenausbaumaßnahmen sind Bestandteil der Daseinsvorsorge. Diese kosten Geld. Dieses hierfür benötigte Geld muss die Gemeinde als zuständiger Straßenlastträger, wie auch immer, aufbringen.

Der Straßenausbau ist eine dauerhafte Aufgabe. Im Vergleich zur Vergangenheit wird sich diese Aufgabe in Zukunft, durch ein ständig steigendes Verkehrsaufkommen, höheren Belastungen der Straßenkörper sowie daraus resultierenden kürzeren Erneuerungsintervallen, Sanierungstau bei vielen Kommunen, erhebliche Kostensteigerungen im Straßenausbau und Zunahme des Straßennetzes eher noch weiter erhöhen, was zu steigenden Kosten führen wird. Insoweit ist eine kostenmäßige Rückwärtsbetrachtung mit der Heranziehung ehemaliger Kosten nicht zielführend. Wer sich heute ein neues Auto kaufen möchte und dessen Unterhaltungskosten kalkuliert, legt ja auch nicht die Benzinpreise von vor zehn Jahren zugrunde.

Forderungen zur Abschaffung der Straßenausbaubeitragssatzungen mit den Schlagworten „Entlastung der Bürger“ oder „Bürger dauerhaft entlasten“ sind unredlich. Denn solange Straßenausbaumaßnahmen durchgeführt werden, werden die Bürger nicht entlastet, da alle gemeindlichen und staatlichen Einnahmen aus Abgaben, Entgelten, Kostenersatz etc. die Bürger aufzubringen haben. Entlastet wird in diesem Fall allenfalls der Grundeigentümer und Vermieter durch Umverteilung seiner bisherigen Lasten zu Lasten der Allgemeinheit.

Straßenausbaubeiträge sind immer vorteilsbezogen. D. h., der besondere wirtschaftliche Vorteil des Grundstückseigentümers liegt nach der Rechtsprechung nicht nur darin, dass der anliegende Grundstückseigentümer die beitragspflichtige öffentlichen Einrichtung (Straße) nutzen kann sondern vielmehr darin, das eine bauliche oder gewerbliche Nutzbarkeit seines Grundstücks erst durch das vorhandene Straßennetz möglich ist. D. h., ohne ein vorhandenes Straßennetz wäre die Fläche des Grundstückseigentümers allenfalls als Grünland oder Brachfläche nutzbar. Letztlich wird dieser dauerhafte Vorteil des einzelnen Grundstückseigentümers in Abhängigkeit vom jeweiligen Straßentyp über Ausbaubeiträge zum Teil abgeschöpft. Baut z. B. eine Gemeinde eine verschlissene Straße nicht aus, sondern lässt sie gleichsam „verrotten", werden nach Ablauf einer bestimmten Zeit Straße und angrenzende Grundstücke – nahezu – unbenutzbar, jedenfalls sinkt der Gebrauchswert dieser Grundstücke und erleiden deren Eigentümer dadurch einen wirtschaftlichen Nachteil.

Wer politisch die Forderung zur Abschaffung der Straßenausbaubeiträge erhebt, muss gleichzeitig auch klare Alternativen liefern, wie der gemeindliche Straßenausbau künftig refinanziert werden soll und dieses dann nicht auf die Verwaltungen delegieren. Sofern in diesen Fällen die Forderung erhoben wird, diese Maßnahmen ohne Beiträge oder Steuererhöhungen über die vorhandenen Finanzierungmittel abzuwickeln, muss man sich im Klaren sein, dass es hier eine Konkurrenz zu andern kommunalen Aufgaben wie Kindertagesstätten, Schulen, Feuerwehren, soziale Einrichtungen, freiwilligen Leistungen, für die dann weniger Mittel zur Verfügung stehen, geben wird. In diesen Fällen hat die Politik dann klar zu entscheiden zu welchen Lasten ein Straßenausbau gehen soll (z. B. Schließung einer Kindergartengruppe, Nichtbeschaffung eines Feuerwehrfahrzeuges, Streichung von freiwilligen Leistungen für die Durchführung einer Straßenausbaumaßnahme). Aber auch hierfür gilt, dass der Haushaltsausgleich rechtlich Vorrang vor allen Maßnahmen haben wird. Die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen, dass die Aufsichtsbehörden in Zusammenarbeit mit dem zuständigen Ministerium dieses auch durchsetzen werden.

Der Erschließung neuer Finanzierungsquellen, wie z. B. neue Steuern, sind aufgrund der gesetzlichen Beschränkungen und der vorhandenen Rechtsprechung

in der Regel als untauglich zu betrachten. Insoweit ist dieses letztlich auch nur ein theoretischer Ansatz. Alle dementsprechenden Versuche in den vergangenen Jahrzehnten wurden, bis auf sehr wenige Einzelfälle, letztlich einkassiert.

Oftmals wird von Gegnern der Straßenausbaubeiträge die Forderung erhoben, dass das jeweilige Bundesland den Kommunen die jeweiligen Anliegeranteile im Straßenausbau über Zuwendungen erstatten sollen. Hierzu ist anzumerken, das in Niedersachsen keine gesetzliche „Erhebungspflicht" sondern nur ein gesetzliche „Kann-Regelung" zur Hebung von Straßenausbaubeiträgen gibt. Insofern wurde der „schwarze Peter" hierfür auf den kommunalen Bereich durchgereicht. Zudem wurde eine Erstattung seitens des Landes in verschiedenen Verlautbarungen der Landesregierung bisher immer abgelehnt. Zwar sind in Bayern zwischenzeitlich die Straßenausbaubeiträge abgeschafft worden und es wird den Kommunen zum Ausgleich für Gemeindestraßen ein Kompensationsbetrag in Höhe von 100 Mio. Euro in 2019 gezahlt. Allerdings haben erste dortige Berechnungen ergeben, dass zum Substanzerhalt der vorhandenen Gemeindestraßen ein jährlicher Erneuerungsbedarf in Höhe von ca. 1 Mrd. Euro besteht. Bei einem durchschnittlichen Anliegeranteil von 50% ergibt sich ein Beitragsausfall in Höhe von ca. 500 Mio. Euro der durch den vom Land gezahlten Kompensationsbetrag in Höhe von 100 Mio. Euro bei weiten nicht ausgeglichen wird. Bei allen finanziellen Ausgleichsregelungen von einer öffentlichen Ebene zur anderen öffentlichen Ebene muss man sich darüber im Klaren sein, das es sich dabei letztlich um Mittel handelt, die in irgendeiner Form durch den Bürger und damit durch die Allgemeinheit aufgebracht wurden.

Von Gegnern der Straßenausbaubeiträge wird oftmals vorgetragen, der Ausbau von Gemeindestraßen sei wie auch der Ausbau von Kreis-, Landes- und Bundestraßen eine staatliche Aufgabe der Daseinsvorsorge. Es sei deshalb nicht einzusehen, dass die Anlieger der Gemeindestraßen zu den Kosten mit herangezogen werden. In diesem Fall müssten diese Bürger konsequenterweise nicht die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge sondern die Hochzonung der Gesamtverantwortung und Baulast für alle Straßen auf die staatlichen Ebenen wie Land bzw. Bund fordern, was jedoch illusorisch erscheint. Zudem bedeutet die Einordnung als Daseinsvorsorge noch lange nicht die Kostenfreiheit. So wird z.

B. für Einrichtungen der Daseinsvorsorge wie Kindertagesstätten, Friedhöfe, ÖPNV, Abwasserbeseitigung und Müllabfuhr eine Kostenbeteiligung der Bürger in Form von Gebühren und Beiträgen erhoben.

Die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge wird oftmals mit der Begründung der „sozialen Gerechtigkeit" untermauert. Es stellt sich jedoch die Frage, ob es gerecht ist, sämtliche Kosten des Ausbaues, insbesondere für Anliegerstraßen, komplett auf die Allgemeinheit umzulegen wenn ein Großteil dieser Allgemeinheit diese Straßen entweder gar nicht oder in einem sehr geringen Umfang nutzen.

8. Ausblick

Eine Finanzierung von Straßenausbaumaßnahmen mit den vorhandenen Finanzmitteln ist ohne die Erhebung von Beiträgen oder einer Erhöhung von Realsteuern finanziell kaum zu bewerkstelligen. Es sei denn, man schränkt die bisherigen gemeindlichen Leistungen sehr stark ein, wie z. B. die Reduzierung der freiwilligen Leistungen auf das Niveau umliegender Kommunen (ca. 200 TEUR). Allerdings gilt auch in diesem Fall der gesetzliche Vorrang des Haushaltsausgleichs.

Eine fallweise Erhebung von Straßenausbaubeiträgen oder deren Erhebung auf Grund eines Ratsbeschlusses im Einzelfall ist rechtlich eindeutig nicht zulässig. Ein solches Verfahren wäre zudem strafbewehrt.

Die Erschließung neuer Finanzquellen unterliegt der Rechtsordnung und hier insbesondere dem Niedersächsischen Kommunalabgabenrecht. Auf Grund der vielfältigen Beschränkungen ist sie somit nur von theoretischer Natur.

Eine vollständige Privatfinanzierung von straßenbaulichen Maßnahmen ist nach einer Entscheidung des OVG Lüneburg (Urt. v. 04.03.2014 – 10 LC 85/12) nicht zulässig.

Das Rechtsinstrument der einmaligen Straßenausbaubeiträge hat sich in den letzten Jahrzehnten auch in Hinblick das „Vorteilsprinzips“ bewährt. Eine großzügige Regelung für Ratenzahlungen, Eintragung von Grundschulden, Freistellung einer Verzinsung und Verringerung der bisherigen Zinshöhe etc. könnte eine Lösungsmöglichkeit sein.

„Was auch immer du tust, tue es klug und bedenke das Ende“

(Lateinische Weisheit aus "Gesta Romanorum")

Stadland, 16. Oktober 2019

Schierloh

9. Verzeichnis verwendete Literatur

Tiehle, Kommentar Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz, 2. Auflage, Kohlhammer – Deutscher Gemeindeverlag 2017

Blum/Häusler/Meyer, Kommentar Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz, 4. Auflage, Kommunal- und Schulverlag 2017

Lasar/Grommas/Goldbach/Zähle/Diekhaus/Hankel, Kommentar Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen in Niedersachsen, 4. Auflage, SV Saxonia Verlag 2017

Rosenzweig/Freese/von Waldthausen, Kommentar Niedersächsisches Kommunalabgabengesetz, Loseblattsammlung, Kommunal- und Schulverlag

Basal, Kommentar Niedersächsisches Kommunalabgabengesetz, Kohlhammer – Deutscher Gemeindeverlag 2013

Verordnung über die Aufstellung von Betriebskosten (Betriebskostenverordnung – BetrKV)

Schreiben Dr. Gerd Thielmann v. 29.05.2019 an den Landtag Nordrhein-Westfalen im Rahmen der Anhörung zum Gesetz über die Abschaffung von Straßenausbaubeiträgen

Dr. Gerd Thielmann, Gedanken und Thesen zu Beibehaltung oder Abschaffung von Straßenausbaubeiträgen, Der Gemeindehaushalt 1/2019

Schreiben der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfallen v. 27.04.2019 im Rahmen der Anhörung zum Gesetz über die Abschaffung von Straßenausbaubeiträgen

Reiner Steenbock, Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen – Grundsteuer, einmalige Beiträge, wiederkehrende Beiträge, Vortrag bei den Bürgermeisterkonferenzen des NSGB im September 2018

Dr. Marco Trips, NSGB, Wiederkehrende Beiträge contra Straßenausbaubeitragssatzung

Dr. J. Christian v. Waldthausen, Die Refinanzierung straßenbaulicher Maßnahmen

Prof. Dr. Hans-Joachim Driehaus, Drei Fragen zur Abschaffung des Straßenausbaubeitrages, Kommunale Steuer-Zeitschrift Heft Januar 2019

Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste, Umlage der Grundsteuer auf den Mieter v. 04.04.2006

BVerfG, Beschluss v. 25.06.2014 – 1 BvR 668/10, Verfassungsmässigkeit einmaliger und wiederkehrender Beiträge

KGSt-Bericht 9/2018, Kosten eines Arbeitsplatzes (2018/2019

Verwaltungsgericht Schleswig-Holstein, Urteil v. 16.01.2019 - 9 A 55/17, wiederkehrende Beiträge

BVerwG, Beschluss v. 26.10.2016 – 9 B 28.16, Begrenzung Hebesatzrecht

OVG Rheinland-Pfalz, Urteil v. 04.06.2019 – 6 A 11610/18, wiederkehrende Beiträge Grenzen Abrechnungsgebiet, Verschonungsdauer

OVG Lüneburg, Urteil v. 04.03.2014 – 10 LC 85/12, Verbot Privatfinanzierung von Straßenausbaumaßnahmen