

Finanzierung des Straßenausbaus in Soltau Einmalige Beiträge, wiederkehrende Beiträge oder Steuern?

Aufbau:

Grundlagen – politische Situation und aktuelle Entwicklungen

Betrachtung der Varianten:

- 1. Änderung der Straßenausbaubeitragssatzung (ABS) durch Anpassung an das neu gefasste Niedersächsische Kommunalabgabengesetz (NKAG) und Verringerung des Anteils der Anlieger**
- 2. Erhebung der Straßenausbaubeiträge durch wiederkehrende Beiträge nach § 6c NKAG**
- 3. Abschaffung der ABS und Gegenfinanzierung durch Erhöhung der Grundsteuer**

Grundlagen – politische Situation und aktuelle Entwicklungen

Die Stadt Soltau erhebt zurzeit aufgrund der am 18. September 2014 beschlossenen „Satzung der Stadt Soltau über die Erhebung von Beiträgen nach § 6 des Niedersächsischen Kommunalabgabengesetzes für straßenbauliche Maßnahmen Straßenausbaubeitragssatzung (ABS)“ einmalige Straßenausbaubeiträge.

Besteht eine solche Satzung, dann unterliegt die Kommune hinsichtlich der Erhebung und Bemessung der Beiträge den rechtlichen Bindungen des Niedersächsischen Kommunalabgabengesetzes (NKAG) i.V.m. der gemeindlichen Satzung. Eine Wahl zur Anwendung der Satzung besteht nicht. Die Satzung trägt sozusagen Ihre eigene Anwendungspflicht in sich.

In der Öffentlichkeit sowie in den politischen Gremien der Stadt Soltau besteht die anhaltende Diskussion, ob Straßenausbaubeiträge als Instrument zur Refinanzierung des kommunalen Straßenbaus abgeschafft werden sollen oder alternativ eine Erhebung von Wiederkehrenden Beiträgen erfolgen soll.

Hierzu wird in verschiedenen Anträgen angeführt, dass die Höhe der geforderten Beiträge insbesondere für sozial schwächere und ältere Menschen existenzbedrohende Ausmaße annehmen könne. Es bestünde u.a. eine Ungleichbehandlung dahingehend, dass die Lage des Grundstückes im Gemeindegebiet entscheidend für die Veranlagung zu Beiträgen sei.

Diese soziale Härte und Ungerechtigkeit soll durch die Aufhebung der Straßenausbaubeitragssatzung vermieden/verringert werden. Neben der vollständigen Abschaffung sind die Alternativen zu betrachten.

Zur Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen ergeben sich grundsätzlich mehrere Möglichkeiten, denen grundsätzlich gänzlich verschiedene Abrechnungsmodalitäten zu Grunde liegen. Die Möglichkeiten zur Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen bestehen in

- der Erhebung von einmaligen Straßenausbaubeiträgen
- der Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen und
- der Anhebung der Grundsteuer

Aufgrund des Beschlusses vom 22.07.2021, die Beratung über die Anträge zur Abschaffung und alternativ zur Neugestaltung der Straßenausbaubeiträge bis zur Haushaltsplanung 2023 zu verschieben, hat die Verwaltung nun 3 mögliche Varianten zur Abänderung des bisherigen Systems betrachtet.

1. Änderung der Straßenausbaubeitragssatzung (ABS) durch Anpassung an das neu gefasste Niedersächsische Kommunalabgabengesetz (NKAG) und Verringerung des Anteils der Anlieger

Als Reaktion auf die öffentlichen Debatten zur Abschaffung von Straßenausbaubeiträgen wurde der § 6 b NKAG (durch das Gesetz zur Änderung des NKAG und anderer Gesetze und zur Flexibilisierung von Straßenausbaubeiträgen vom 24.10.2019, Nds. GVBl. S. 309) eingeführt.

Das Land Niedersachsen hat sich damit bewusst gegen die allgemeine Abschaffung der SAB entschieden und den Kommunen die Möglichkeit auf einen gesunden Mittelweg gegeben.

Mit dem neu eingefügten § 6 b – Ergänzende Bestimmungen für Beiträge für Verkehrsanlagen schafft der Gesetzgeber die folgenden Möglichkeiten zur Entlastung der Beitragspflichtigen:

1. Der Bemessung der Beiträge nach Vorteilen kann nur ein Teil des Gesamtaufwandes zugrunde gelegt werden (§ 6 b Abs. 1 S. 1 NKAG).
2. Zuschüsse Dritter können von dem Gesamtaufwand abgezogen werden (§ 6 b Abs. 1 S. 2 NKAG).
3. Tiefenmäßige Begrenzungen sowie Eckgrundstücksvergünstigungen sind zulässig (§ 6 b Abs. 2 NKAG).
4. Informationspflicht (§ 6 b Abs. 3 NKAG)
5. Der Straßenausbaubeitrag kann statt in einer einmaligen Summe auf höchstens 20 Jahreszahlungen gestreckt werden.

Zu 1. Reduzierung der beitragsfähigen Kosten

Eine Möglichkeit wäre die Reduzierung des umlagefähigen Anteils. Indem bspw. nur 50 % des Gesamtaufwandes als beitragsfähiger Aufwand berücksichtigt wird und die anderen 50 % durch allgemeine Deckungsmittel finanziert werden, würde eine Entlastung der Beitragspflichtigen erfolgen.

Hierdurch wird die Gesamtbeitragslast für die betroffenen Eigentümer erheblich gemindert und kann, im Zusammenspiel mit den vorhandenen und neuen Möglichkeiten der Beantragung von Zahlungserleichterungen, zu spürbaren Sofortentlastungen führen.

Zu 2. Fördermittel

Eine weitere Möglichkeit, welche kumulativ für die Zukunft geschaffen werden könnte, wäre, dass in der Straßenbaubeitragssatzung geregelt wird, dass Zuschüsse Dritter vom Gesamtaufwand der Maßnahme abzuziehen sind. Bisher werden Zuschüsse Dritter gem. § 5 Abs. 3 der Straßenbaubeitragssatzung zunächst zur Deckung der Anteile der Stadt verwendet. Aufgrund der neuen Gesetzeslage ist es nun möglich, von dieser in § 6 Abs. 5 Satz 5 NKAG bestehenden Regelung abzuweichen. Zuschüsse können aufgrund der Neuregelung, soweit der Zuschussgeber nichts anderes bestimmt hat, auch vom Gesamtaufwand abgezogen werden. Dadurch kommen sie zukünftig nicht mehr nur der Stadt zu Gute, sondern decken auch Teile des Aufwandes, den die Beitragspflichtigen zu tragen haben.

Eine darüberhinausgehende Entlastung wäre, die Fördermittel erst beim umlagefähigen Aufwand in Abzug zu bringen. Damit würden die Fördermittel ausschließlich auf den Anteil der Beitragspflichtigen angerechnet werden.

Zu 3. Tiefenbegrenzungen/ Eckgrundstücksvergünstigung:

Die Neuregelung sieht weiter vor, dass Eckgrundstücksvergünstigungen und tiefenmäßige Begrenzungen zulässig sind.

Eckgrundstücksvergünstigungen waren bisher vom Gesetzgeber nicht geregelt. Sie waren aber durch die Rechtsprechung möglich. Durch die Neuregelung sind Eckgrundstücksvergünstigungen nun auch gesetzlich möglich. Somit ist an der Regelung aus § 9 der bestehenden Straßenbaubeitragssatzung grundsätzlich festzuhalten.

Eine tiefenmäßige Begrenzung wird gem. § 6 Abs. 4 Nr. 4 der Straßenbaubeitragssatzung bereits insoweit gewährt, dass bei unbeplanten Grundstücken, die nicht einheitlich – baulich, gewerblich oder sonstig – genutzt werden oder nutzbar sind und die tlw. in den Außenbereich hineinreichen, eine Begrenzung der Gesamtfläche auf höchstens 50 m vorgenommen wird. Somit ist eine Tiefenbegrenzung teilweise bereits berücksichtigt.

Der Gesetzgeber könnte mit der Neuregelung auch eine hierüber hinausgehende Tiefenbegrenzung gemeint haben. Sollte der Gesetzgeber dies tatsächlich gemeint haben, so sollte von dieser Möglichkeit kein Gebrauch gemacht werden. Der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst des Landtages führt an, dass es aufgrund des Vorteilsprinzips und dem Grundsatz der Beitragsgerechtigkeit geboten sei, Grundstücke, die eine einheitliche Nutzung aufweisen, vollständig in die Verteilung einzubeziehen. Die pauschale Zulässigkeit von Tiefenbegrenzungen würde schließlich zu einer Mehrbelastung von kleineren Grundstücken führen. Dieses ist insbesondere in Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 GG als problematisch anzusehen.

Zu 4. Informationspflicht:

Die voraussichtlich Beitragspflichtigen sollen möglichst frühzeitig unter Vorlage der Planungen über die beabsichtigte Durchführung einer beitragsfähigen Maßnahme und über das Verfahren der Beitragserhebung einschließlich in Betracht kommender Billigkeitsmaßnahmen informiert werden. Die Informationspflicht ist durch § 6 b Abs. 2 NKAG abschließend geregelt und muss somit nicht in der Straßenbaubeitragssatzung wiederholt werden. Beitragspflichtige werden bereits seit Jahren bei größeren Maßnahmen durch Informationsschreiben informiert.

Zu 5.: Verrentung

Die Verrentung des Beitrages auf max. 20 Jahresraten kann auf Antrag zugelassen werden. Der Verrentungsbetrag kann jährlich mit bis zu 3 % über dem zu Beginn des Jahres geltenden Basiszinssatz verzinst werden (§ 6 b Abs. 4 NKAG). Der jeweilige Restbetrag kann ohne weitere Zinsverpflichtung getilgt werden.

Durch die Nutzung des flexiblen Zinssatzes werden die Beitragspflichtigen nicht durch hohe und starre Zinssätze übermäßig belastet (6 % bei Stundung gem. AO). Die Setzung eines minimalen Zinssatzes ist notwendig, um eine Mindestverzinsung zu gewährleisten.

Der wesentliche Unterschied zur Stundung ist, dass die Anforderungen bei der Prüfung minimal sind. Während der Abgabepflichtige bei einer Stundung seine Vermögensverhältnisse und die notwendige Dauer der Stundung genau anzugeben hat, kann die Verrentung ohne Prüfung der Vermögensverhältnisse erfolgen. Die Möglichkeit der Verrentung ist durch die gesetzliche Aufnahme allen Beitragspflichtigen gegeben. Ein Nachweis zur Erfüllung der Voraussetzungen ist nicht zu erbringen.

Während die Verwaltung einen Stundungsantrag genau auf die Fähigkeit zur Rückzahlung und Würdigkeit der finanziellen Situation im Rahmen einer Ermessensentscheidung prüft, ist das Ermessen der Verwaltung bei einem Antrag auf Verrentung fast auf Null reduziert.

2. Erhebung der Straßenausbaubeiträge durch wiederkehrende Beiträge nach § 6c NKAG

Nach § 6 c NKAG können Gemeinden statt der herkömmlichen einmaligen Straßenausbaubeiträge auch sog. „wiederkehrende Beiträge für Verkehrsanlagen“ zur anteiligen Finanzierung von Baumaßnahmen an Gemeindestraßen erheben.

Bereits 2017 präsentierte die Verwaltung die Möglichkeit zur Erhebung dieses Beitragsmodells im Finanzausschuss.

Das Ergebnis der vorangegangenen Prüfung wurde unter Berücksichtigung der seitdem erfolgten Rechtsprechung auf den aktuellen Stand gebracht.

Die Möglichkeit zur Erhebung wiederkehrender Beiträge (WKB) wurde mit der Gesetzesnovelle des NKAG und NKomVG im April 2017 in Niedersachsen eingeführt.

Mit dem Institut der WKB wird den Gemeinden die Möglichkeit eröffnet, zur Finanzierung des Investitionsaufwands für den Ausbau von Straßen größere Gebiete festzulegen, innerhalb derer sämtliche Verkehrsanlagen als eine Abrechnungseinheit anzusehen sind. Ziel ist es, den Investitionsaufwand damit nicht (wie bei einmaligen Beiträgen) den an der jeweiligen ausgebauten Verkehrsanlage liegenden Grundstückseigentümern aufzuerlegen, sondern auf alle Eigentümer der in dem Gebiet der Abrechnungseinheit gelegenen Grundstücke als WKB zu verteilen. Zu diesem Zweck soll ein konkreter Beitragssatz ermittelt und den Eigentümern in Rechnung gestellt werden.

Hintergrund für die Einführung dieses Instrumentes sollte sein, gegenüber den einmaligen Beiträgen die gleiche Verteilung der Lasten zu gewährleisten, da grundsätzlich mehr Bürgerinnen und Bürger abgabepflichtig sind. Außerdem soll die jährliche Umlage weniger belastend für den Einzelnen sein, weil die Beiträge für eine Ausbaumaßnahme nicht auf einmal aufgebracht werden müssen. Die finanzielle Belastung des Einzelnen soll dadurch erträglicher werden, wohingegen die finanziellen Auswirkungen für die jeweilige Kommune neutral sein sollen. Da der einmalige Straßenausbaubeitrag nach § 6 für eine einzige Verkehrseinrichtung erhoben wird, fällt er aufgrund der begrenzten Abgabenschuldner höher aus und wird daher oftmals als ungerecht empfunden, obwohl er nicht regelmäßig, sondern in großen zeitlichen Abständen erhoben wird (innerhalb von etwa 40-50 Jahren je Teileinrichtung).

Nachfolgend werden die **wesentlichen Unterschiede** von einmaligen zu wiederkehrenden Straßenbaubeiträgen erläutert.

Beitragsfähige Einrichtung

Der erste wesentliche Unterschied betrifft die beitragsfähige Einrichtung. Bei einmaligen Straßenbaubeiträgen nach § 6 NKAG bildet grundsätzlich jeder einzelne Straßenzug eine selbständige öffentliche Einrichtung. Bei wiederkehrenden Beiträgen gelten dagegen gem. § 6 c Abs. 1 und Abs. 2 NKAG **sämtliche** zu einem Abrechnungsgebiet zusammengefassten Straßen, Wege und Plätze als einheitliche kommunale Einrichtung.

Bei wiederkehrenden Beiträgen sind grundsätzlich alle Grundstückseigentümer und dinglich Berechtigte heranzuziehen, deren Grundstücke an „irgendeine“ Straße des Abrechnungsgebietes angrenzen oder diese über ein Anliegergrundstück dauerhaft und in rechtlich gesicherter Weise in Anspruch nehmen können (Hinterliegergrundstück).

Die entsprechenden Abrechnungsgebiete sind zunächst festzulegen. Sie sollen Grundstücke bzw. verschiedene Straßen zusammenfassen, denen ein vergleichbarer Vorteil von dem ausgebauten betroffenen Straßennetz entsteht. Gerade bei der Bildung dieser Abrechnungseinheiten entstehen erhebliche Probleme, da sie maßgeblich für die Höhe der Beitragssätze und dem Kreis der Beitragspflichtigen verantwortlich sind und die Rechtsprechung mit den Jahren deutlich strengere Anforderungen an die zu bildenden Abrechnungseinheiten aufgestellt hat.¹ Die Gemeinden haben das ihr bei der Bildung solcher Abrechnungseinheiten zustehende Ermessen pflichtgemäß auszuüben und damit einen weiten, gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbaren, Gestaltungsspielraum. Dem entgegen muss sich dieser Gestaltungsspielraum aber an gewissen Maßstäben orientieren, wie den räumlich-tatsächlichen Verhältnisse des Gemeindegebietes, der rechtlichen Aufteilung des Gemeindegebietes (bspw. durch die Festlegung verschiedener Ortsteile), die Zurechenbarkeit des Vorteils jedes Grundstückes durch die Betrachtung der Topografie, Lage oder Bebauungszusammenhänge (Außenbereichsflächen, Bahnlinien, Flüsse), die tatsächliche Straßennutzung oder den strukturell unterschiedlichen Straßenbauaufwand.

Vorteilsbegriff

Der veränderte Einrichtungsbegriff zeigt, dass wiederkehrende Beiträge ein anderer Vorteilsbegriff zugrunde liegt als bei einmaligen Straßenbaubeiträgen.

Bei wiederkehrenden Beiträgen soll sich der Vorteil, der von einer beitragsfähigen Straßenbaumaßnahme ausgeht und die Beitragserhebung rechtfertigt, auf sämtliche Verkehrsanlagen im Abrechnungsgebiet erstrecken. Dementsprechend soll es auch gerechtfertigt sein, sämtliche Grundstücke, die diese Verkehrsanlagen in Anspruch nehmen können, zu wiederkehrenden Beiträgen heranzuziehen.

Maßnahmenbezug bzw. abzugeltende Leistung der Gemeinde

Ein weiterer Unterschied betrifft den Maßnahmenbezug der Beiträge bzw. die Leistung der Gemeinde, die mit den Beiträgen abgegolten wird. Einmalige Straßenbaubeiträge werden zur anteiligen Refinanzierung des Aufwandes für eine einzelne beitragsfähige Maßnahme erhoben. Die einzelne beitragsfähige Straßenbaumaßnahme ist die Leistung der Gemeinde, für die Beiträge erhoben werden. Bei wiederkehrenden Beiträgen hingegen, werden nach § 6c Abs. 2 NKAG

¹ Thielmann: aktuelle Entwicklung beim wiederkehrenden Straßenausbaubeitrag, in: KommP spezial, 17 Jg., 1/2017, S. 3.

zur Deckung der jährlichen Investitionsaufwendungen für die Gesamtheit der Verkehrsanlagen des jeweiligen Abrechnungsgebietes Beiträge erhoben.

Dies macht deutlich, dass der strenge Maßnahmenbezug, der einmalige Straßenbaubeiträge auszeichnet, bei wiederkehrenden Beiträgen gelockert ist. Der wiederkehrende Beitrag wird nicht als Gegenleistung für eine konkrete Maßnahme der Gemeinde erhoben, sondern vielmehr für die Erneuerung/ Verbesserung der wegemäßigen Erschließung des jeweiligen Grundstücks durch die Gemeinde als Anbindung an das inner- und überörtliche Verkehrsnetz.

Ermittlung des Beitragssatzes

Ein wesentlicher Unterschied betrifft die Methode zur Ermittlung des Beitragssatzes.

Bei der Erhebung von einmaligen Straßenbaubeiträgen wird der Beitragssatz auf der Grundlage der tatsächlichen Kosten ermittelt, die für die Durchführung der jeweiligen beitragsfähigen Maßnahme entstanden sind.

Bei der Erhebung wiederkehrender Beiträge kann die Gemeinde den Beitragssatz auf zwei unterschiedliche Arten ermitteln. Nach § 6c Abs. 1 NKAG kann die Gemeinde den Beitragssatz ermitteln, indem sie die jährlichen Investitionsaufwendungen für alle Verkehrsanlagen des Abrechnungsgebietes nach Abzug des Gemeindeanteils auf die Grundstücke des Abrechnungsgebietes verteilt. Nach § 6c Abs. 3 NKAG kann sich die Gemeinde auch dafür entscheiden, den Beitragssatz auf der Grundlage der im Zeitraum von bis zu fünf Jahren zu erwartenden Investitionsaufwendungen zu ermitteln.

Bei der Einführung von wiederkehrenden Beiträgen besteht die Möglichkeit, eine Verschonungsregelung in die Straßenbaubeitragssatzung mit aufzunehmen. D. h. die Eigentümerinnen, die gerade für eine Maßnahme bezahlt haben, werden für bis zu 20 Jahre von den Straßenbaubeiträgen befreit.

Festlegung des Gemeindeanteils

Öffentliche Straßen, Wege und Plätze werden nicht nur von den Grundstückseigentümern, sondern auch von der Allgemeinheit und der Gemeinde selbst in Anspruch genommen. Daher muss bei der Ermittlung des WKB ein Gemeindeanteil außer Ansatz bleiben. Auch bei den einmaligen Beiträgen erfolgt eine anteilige Verteilung zwischen der Kommune und den Beitragspflichtigen. Der wesentliche Unterschied ist jedoch, dass bei den einmaligen Beiträgen die Betrachtung der einzelnen Anlage (oftmals nur eine Straße) erfolgt. Bei den wiederkehrenden Beiträgen erfolgt die Betrachtung des gesamten Gebietes.

Die eine öffentliche Einrichtung bildenden Verkehrsanlagen stellen eine Einheit dar, demzufolge kann es nur einen einheitlichen Gemeindeanteil geben. Die

Höhe des Gemeindeanteils ist in der Satzung zu bestimmen. Der zu bestimmende Gemeindeanteil muss dem Verkehrsaufkommen entsprechen, das nicht den Beitragsschuldnern zuzurechnen ist. Zuzurechnen ist den Beitragsschuldnern der Anliegerverkehr innerhalb der öffentlichen Einrichtung, nicht zuzurechnen ist ihnen der Durchgangsverkehr. Gesetzlich wird ein Mindestgemeindeanteil von 20 Prozent des Investitionsaufwands vorgeschrieben, der aus den für einmalige Straßenausbaubeiträge geltenden Bestimmungen abgeleitet ist. Er ist nur dann ausreichend, wenn das Verkehrsaufkommen fast ausschließlich den Grundstücken im Abrechnungsgebiet zuzurechnen ist. Innerhalb einer Abrechnungseinheit wird für alle Straßen ein einheitlicher Gemeindeanteil festzulegen sein, der von den beitragsfähigen Kosten in Abzug zu bringen ist. Hier ist die Betrachtung erforderlich, welche Straßen in diesem Gebiet liegen, weil unterschiedliche Straßennutzungen (wie bisher auch) unterschiedlich von der Allgemeinheit genutzt werden. Daraus folgt aber auch, dass Bewohner an öffentlichen Einrichtungen, die überwiegend dem Durchgangsverkehr oder starkem innerörtlichem Verkehr dienen, in Zukunft einen höheren Beitrag leisten müssen, da für „ihre“ Straßen nun geringere Gemeindeanteile in Abzug zu bringen sind. Wie hoch der konkrete einheitliche Gemeindeanteil ist, kann sich erst nach konkreter Betrachtung des jeweiligen Abrechnungsgebietes zeigen.

Risiken und Folgen:

a) Verwaltungsaufwand

Die Umstellung auf wiederkehrende Beiträge ist mit einem nicht zu unterschätzenden Verwaltungsaufwand verbunden. Dies gilt insbesondere für die Bildung der Abrechnungsgebiete.

Das gesamte Stadtgebiet muss hinsichtlich verschiedener Kriterien überprüft und unterteilt werden. Rechtlich einheitliche Kriterien/Vorgaben sind hier nicht vorhanden.

Es hat die Erfassung der Grundstücke, die Bestimmung und Gewichtung der bevorteilten Grundstücke, die Kalkulation des Beitragssatzes, die Erstellung bzw. Anwendung der Überleitungsregelung und die Erstellung und Versendung der Beitragsbescheide zu erfolgen.

Z. B. hat die Stadt Husum (23.158 Einwohnerinnen, Stand 2018) allein für die Erhebung der Berechnungsgrundlage rund zwei Jahre gebraucht (Einteilung in 12 Abrechnungsgebiete, Erfassung der Grundstücke nach Art und Größe, Anzahl der Geschosse etc.).

Folglich ist dieses Vorgehen nur dann möglich, wenn dem Bereich ein höheres Personalaufkommen zugesprochen würde, was unweigerlich auch mit höheren Kosten verbunden ist.

b) Stammdatenpflege

Gegenüber den derzeitigen Abrechnungen ist auch ein erhöhter Aufwand durch die Pflege der Stammdaten erforderlich. Durch die Vielzahl an Beitragsschuldnern, sind deren Kontaktdaten stets auf ihre Aktualität hin zu überprüfen und zu pflegen. Zudem müssen diverse Übersichten erstellt und gepflegt werden, die das aktuelle Beitragskonto jedes einzelnen Beitragsschuldners und dessen Höhe betrachten. Dies ist nicht ohne zusätzliche Einführung eines EDV Systems möglich, welches wiederum alle Schnittstellen zu den derzeit genutzten Programmen wie webgis oder enaio abbilden muss.

c) Einführungsdauer

Die bisher genannten Sachverhalte führen allesamt dazu, dass diverse Umstrukturierungsmaßnahmen (Aufgabenzuschneide der Mitarbeiter, zusätzliche Mitarbeiter, Schnittstellen zu anderen Fachgruppen), umfangreiche Vorarbeiten (juristische Prüfungen, Planungen, Vorarbeiten, Dateneinholung) und die Einführung neuer EDV Systeme erforderlich sind. Dadurch ist die Einführung des WKB nicht ad hoc möglich, sondern bedarf eines längerfristigen Zeitraumes, der mehrere Jahre in Anspruch nehmen wird. Zudem würden durch die Einführung des WKB erhebliche Kosten verursacht, da neue EDV Systeme angeschafft und ggf. rechtliche Fachberatung herangezogen werden müsste.

d) Wegfall der hohen einmaligen Beitragssummen

Die Umstellung auf wiederkehrende Straßenbaubeiträge führt voraussichtlich dazu, dass die hohen Beitragssummen wegfallen, die typischerweise bei der Erhebung einmaliger Straßenbaubeiträge auftreten. Der Grund hierfür liegt in erster Linie darin, dass die umzulegenden Investitionsaufwendungen auf wesentlich mehr Grundstücke verteilt werden.

e) Höhere Akzeptanz unter den Beitragsschuldnern?

Der Wegfall der hohen einmaligen Beitragssummen könnte dazu führen, dass die Beitragsschuldner die Erhebung wiederkehrender Beiträge in höherem Maße akzeptieren und sich in weniger Fällen gegen die Heranziehung wehren werden. Allerdings ist anzumerken, dass es fraglich ist, ob diese Akzeptanz nicht nach einigen Jahren ins Gegenteil umschlägt. Die Beitragsschuldner könnten eine gewisse Anspruchshaltung entwickeln und die Frage an die Gemeinde richten, warum sie eigentlich jährlich einen Beitrag zahlen, ohne dass in ihrer Straße etwas gemacht würde.

f) Tendenziell Absinken des Gemeindeanteils und Anstieg des Anliegeranteils

Es ist davon auszugehen, dass der Anteil der jährlichen beitragsfähigen Investitionsaufwendungen, den die Gemeinde (Gemeindeanteil) tragen muss, bei der Erhebung wiederkehrender Beiträge deutlich geringer sein wird als bei der Erhebung

einmaliger Straßenbaubeiträge. Die Beitragsschuldner werden bei wiederkehrenden Beiträgen also in höherem Maße an der Verteilung der beitragsfähigen Investitionsaufwendungen beteiligt als bei einmaligen Straßenbaubeiträgen.

Durch die Bildung von Abrechnungsgebieten wird sich tendenziell der Gemeindeanteil verringern (Begründung des OVG Koblenz: je größer das Gebiet, desto geringer der Fremdverkehr) und entsprechend höher der Anteil der Beitragsschuldner des Abrechnungsgebietes sein. Dies führt dazu, dass sämtlicher Verkehr innerhalb des Abrechnungsgebietes beginnt und/oder endet, Ziel- und Quellverkehr ist und mithin den Beitragsschuldnern zuzuordnen ist. Einzig der Verkehr, der ohne Halt oder Unterbrechung durch das gesamte Abrechnungsgebiet hindurchfließt, ist als Durchgangsverkehr anzusehen und damit der Allgemeinheit anzurechnen. Entsprechend hoch muss der Anliegeranteil und entsprechend niedrig muss der Gemeindeanteil für das Abrechnungsgebiet angelegt werden (vergl. OVG Koblenz, Urteil v. 9.9.2015 — 6A10447/15).

g) Rechtliche, weiterhin nicht absehbare Unwegsamkeiten

Bei der Einführung von wiederkehrenden Beiträgen bestehen weiterhin erhebliche rechtliche Unsicherheiten, insbesondere in Bezug auf die Bildung von Abrechnungseinheiten. Mögliche Klagen gegen Beitragsbescheide könnten auch zu einer Überprüfung der Gemeindegatzung und im schlimmsten Fall zur Unwirksamkeit der gesamten Satzung führen, was eine Erhebung weiterer Straßenausbaubeiträge auf unbestimmte Zeit unmöglich macht. Ggf. könnte auch die Rückzahlung von bereits gezahlten Beiträgen eine weitere Folge sein.

h) Bedingte Rückkehrmöglichkeit zu einmaligen Straßenbaubeiträgen

Die Einführung wiederkehrender Beiträge dürfte für finanzschwache Gemeinden schließlich mit dem Risiko verbunden sein, aus tatsächlichen Gründen nicht oder nur mit großen Anstrengungen zu einmaligen Straßenbaubeiträgen zurückkehren zu können. Dies liegt daran, dass die Gemeinde vor der Rückkehr die vereinnahmten wiederkehrenden Beiträge zum Teil auf die einmaligen Beiträge nach der Rückkehr anrechnen müsste.

i) Rechtssichere Ermittlung des Beitragssatzes

Rechtlich problematisch ist auch die Berechnung des jährlichen Beitragssatzes einzuschätzen. Der Beitragsermittlung ist grundsätzlich der jährlich entstehende tatsächliche Investitionsaufwand zugrunde zu legen. Den Gemeinden ist jedoch eine Durchschnittsberechnung des Investitionsaufwands von bis zu fünf Jahren gestattet, um jährliche Schwankungen in der Beitragshöhe zu vermeiden. Abweichungen in der tatsächlichen Höhe des Investitionsaufwands von der Durchschnittsberechnung sind innerhalb angemessener Zeit auszugleichen. Der Beitragssatz, der nach dem Durchschnitt der im Zeitraum von bis zu fünf Jahren zu erwartenden Aufwendungen bestimmt wird, muss anhand eines aufgestellten Investitionsprogramms für den maßgeblichen Zeitraum bestimmt werden, denn er darf nicht als Vorfinanzierungsmöglichkeit missverstanden werden (OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom

21. August 2012 – a. a. O.). Die Problematik liegt in diesem Punkt eindeutig in der Vorhersehbarkeit der auftretenden Investitionen und der voraussichtlichen Ausbaurkosten. Rechtlich angreifbar ist insbesondere die Situation, in welcher geplante Investitionsmaßnahmen nicht oder später durchgeführt werden.

Ein Investitionsprogramm besteht meistens nicht in geeignetem Umfang und wenn doch, dann sind die konkreten Kosten oftmals nicht hinreichend bekannt. Neben dem hierdurch entstehenden Mehraufwand durch die Aufstellung der Investitionsprogramme und der Beschaffung dieser Informationen müssen die Beitragssätze genau kalkuliert und Minder- oder Mehrerträge sind in angemessener Zeit auszugleichen. Somit fällt ein erhöhter Personalbedarf an, der nicht nur bei der FG 20 zu Kalkulationszwecken entsteht, sondern ebenso andere Fachgruppen betrifft (FG 23 oder FG 61), die diverse Zuarbeiten leisten müssten.

Der Beitragsermittlung ist grundsätzlich der jährlich entstehende tatsächliche Investitionsaufwand zugrunde zu legen. Hierfür muss jährlich überprüft werden, welche Kosten tatsächlich entstanden sind, diese den Abrechnungsgebieten konkret zugeteilt und anschließend verteilt werden. Dies kann zu jährlich schwankenden Beiträgen führen.

j) moralischer Druck

Zwar besteht durch die Erhebung eines wiederkehrenden Beitrages keine Ausbaupflicht der Straßen, jedoch steigt durch die jährlich gleichbleibenden Zahlungen der Beitragspflichtigen der moralische Druck, sollte eine ursprünglich geplante Investition einmal nicht wie geplant umsetzbar sein. Dadurch wird jedoch das Konfliktpotenzial der Bürger nicht wie gewünscht gesenkt, sondern tendenziell eher steigen.

k) Übergangsproblematik (Veranlagung zu WKB und gleichzeitig anderen Beiträgen)

Durch das eine Einheit bildende Verkehrsnetz, kann die Erhebung von WKB zu Überschneidungen mit der Erhebung von Erschließungsbeiträgen und Ausgleichsbeiträgen nach dem Baugesetzbuch oder Straßenausbaubeiträgen nach § 6 NKAG führen. Entsprechendes gilt auch für den Fall, dass die Kosten der erstmaligen Herstellung aufgrund von Verträgen zu leisten sind oder ein Ausgleich für Straßenausbaubaukosten über eine Ablösung nach § 6 Abs. 7 Satz 5 NKAG stattgefunden hatte. Daher sollen die Gemeinden dazu ermächtigt werden, Überleitungsregelungen zu erlassen, um Doppelbelastungen für Grundstückseigentümer zu vermeiden, die zum Beispiel durch Erschließungsbeiträge, öffentlich-rechtliche Erschließungsverträge oder einmalige Straßenausbaubeiträge bereits am Aufwand für den Ausbau des Straßennetzes beteiligt worden sind. Der Zeitraum für die Befreiung von den wiederkehrenden Ausbaubeiträgen soll höchstens 20 Jahre betragen, weil nach oberverwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung ein Ausbaubedarf bei „normalen“ Straßen schon nach Ablauf von 20 bis 25 Jahren anzunehmen ist (Driehaus, Erschließungs- und Ausbau-beiträge, 9. Auflage, § 32 Rz. 28). Auch hier besteht

für die Gemeinde ein erheblicher Ermessensspielraum der gesetzlich nicht konkret festgelegt oder konkret eingeschränkt wird. Gerade in diesen Bereichen ist die rechtliche Fehleranfälligkeit sehr hoch einzuschätzen.

3. Abschaffung der ABS und Gegenfinanzierung durch Erhöhung der Grundsteuer

Um die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge rechtlich einordnen zu können, ist zunächst ein Blick auf den Grundsatz der Finanzmittelbeschaffung und die neuste Gesetzgebung zu werfen.

Grundsatz der Finanzmittelbeschaffung

Bei der Beschaffung von Finanzmitteln hat die Stadt den Grundsatz der Finanzmittelbeschaffung aus § 111 NKomVG zu beachten.

Für die Beschaffung von Finanzmitteln enthalten die Absätze 5 und 6 eine einzuhaltende Rangfolge (Grundsatz der Subsidiarität):

1. sonstige Finanzmittel (z.B. Mieten, Pachten, Zuschüsse)
2. spezielle Entgelte, (zweckgebundene Gebühren oder Beiträge)²
3. Steuern³ (z.B. Grund- und Gewerbesteuer, Vergnügungssteuer)
4. Kredite

Nach dem kommunalrechtlichen Sprachgebrauch fallen Straßenausbaubeiträge unter die sogenannten „speziellen Entgelte“.

Der Grundsatz der Vorrangigkeit resultiert aus dem Gedanken, dass Nutznießer und Veranlasser kommunaler Aufwendungen grundsätzlich vor der Allgemeinheit zu ihrer Kostendeckung heranzuziehen sind. Abgeleitet aus dem Verursacherprinzip dient es dem sog. Vorteilsausgleich.

§ 111 Absatz 5 Satz 3 NKomVG trifft für Straßenausbaubeiträge die spezielle Regelung, dass eine Rechtspflicht zu deren Erhebung aus dem Grundsatz der Finanzmittelbeschaffung nicht besteht. Dieser Beitragsverzicht stand jedoch bis Anfang 2022 nur Gemeinden zu, die es sich „finanziell leisten“ konnten, weil sie mindestens in der mittelfristigen Planung über eine gesicherte Finanz- und Ertragslage verfügen.

Grund dafür war die absolute Nachrangigkeit von Krediten. Ein Verzicht auf den Straßenausbaubeitrag führt auch bei der Stadt Soltau mangels Alternativen zwangsläufig zu einer Kompensation durch höhere Kreditaufnahmen.

² Spezielle Entgelte werden zweckgebunden für die jeweilige kommunale Tätigkeit erhoben. Sie sind allerdings nur zu erheben, soweit vertretbar und geboten; die Vorschrift bedeutet also nicht, dass Gebühren immer kostendeckend anzusetzen sind (beispielsweise können sie aus sozialen Gründen niedriger sein). Beispiele für Beiträge sind Erschließungsbeiträge, Straßenausbaubeiträge und wiederkehrende Straßenbaubeiträge.

³ Steuern sind gegenleistungsfrei und werden ohne Zweckbindung erhoben. Es gilt der Grundsatz der Gesamtdeckung zur Finanzierung des allgemeinen Haushalts. Im Zusammenhang mit dem Grundsatz der Finanzmittelbeschaffung wird auch vom Grundsatz der Steuersubsidiarität gesprochen.

Diese stehen an letzter Stelle der kommunalen Finanzmittelbeschaffung und unterliegen einer besonderen Betrachtung.

Kredite dürfen grundsätzlich erst dann aufgenommen werden, „wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre“. Deshalb hat die Gemeinde davor alle anderen Einnahmequellen und Deckungsmöglichkeiten ausschöpfen. Vor einer Kreditaufnahme ist deshalb zu prüfen, ob durch eine stärkere Heranziehung der sonstigen Einnahmen und der leistungsbezogenen Entgelte sowie durch Erhöhung der Steuersätze die Eigenmittel aufstockt werden können.

Die vorgenannte Rechtslage hat die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge in der Stadt Soltau in der Vergangenheit nur schwer begründbar gemacht.

Zwischenzeitlich hat sich die entsprechende Rechtslage geändert.

In seiner Sitzung am 22. März 2022 hat der Niedersächsische Landtag eine Ergänzung des § 111 Abs. 6 NKomVG beschlossen. Es wurde der folgende Satz 2 angefügt:

„Einmalige und wiederkehrende Straßenausbaubeiträge zählen nicht zu den anderen Finanzierungsmöglichkeiten.“

Mit der Ergänzung des § 111 Abs. 6 NKomVG wurde die absolute Nachrangigkeit von Krediten gegenüber Straßenausbaubeiträgen beseitigt.

Die Aufhebung von Straßenausbaubeitragssatzungen und der damit verbundene bewusste Verzicht auf eine Ertragsquelle ist damit den Kommunen grundsätzlich unabhängig ihrer Kredit- und Kassenlage ermöglicht.

Kredite können zur Finanzierung von Straßenausbaumaßnahmen beantragt werden, ohne zwingend auf die vorherige Erhebung von Straßenausbaubeiträgen angewiesen zu sein.

Die gesetzliche Anpassung erfolgte im Hinblick auf die kommunale Selbstverwaltung und führt zu einer Erweiterung des Entscheidungsspielraums der Kommunen bei der Finanzierung des Straßenausbaus.

Abschaffung der Straßenausbaubeiträge

Wie bereits beschrieben, ist die Abschaffung bzw. die Aufhebung der Straßenausbaubeitragsatzung rechtlich möglich.

Die Aufhebung erfolgt durch den Beschluss einer Aufhebungssatzung.

Bei einer Aufhebung der Straßenbaubeitragsatzung würden für die Maßnahmen, für die die sachlichen Beitragspflichten vor Außerkrafttreten der Satzung eintreten, in jedem Fall noch Abrechnungen nach den Vorschriften der derzeit gültigen Straßenbaubeitragsatzung durchgeführt (so auch OVG Lüneburg, Beschluss vom 15.08.2017 – 9 LA 231/16).

Bei einem Beschluss zur Aufhebung der Beitragsatzung würde noch eine Abrechnung der Maßnahme „Winsener Str.“ sowie der Beleuchtungseinrichtung in der Lerchenstraße erfolgen.

Für weitere Beleuchtungseinrichtungen (28 Anlagen, Ausbaumaßnahmen 2018/2019) fehlt aktuell noch ein Kostenspaltungsbeschluss.

Eine Abfrage unter sechs der Größe und Struktur nach vergleichbaren Kommunen im direkten Umland der Stadt Soltau hat ergeben, dass zurzeit keine andere Kommune den Straßenausbaubeitrag abgeschafft hat. Zwei Kommunen haben von den Erleichterungen nach § 6b NKAG Gebrauch gemacht, zwei weitere planen dieses, die beiden anderen Kommunen warten die weitere Entwicklung ab.

Kommune	Grundsteuer			Verteilung Kosten Fahrbahn, v.H.			Zuschüsse
	A	B	SAB	Anliegerstr.	Durchgangsstr.	starker innerörtl. Verk.	
Soltau	380	380	Ja	75	30	40	Stadt
Munster	450	450	Ja	75	30	40	Abzug vom Gesamtaufwand
Walsrode	375	375	Ja	70	30	40	Stadt
Schneverdingen	380	380	Ja	75	30	50	Stadt
Visselhövede	585	416	Ja	75	30	40	Satzungsänd. für Abzug v. Gesamtaufwand geplant, in d. Praxis bereits jetzt
Bad Fallingb. (Fallingb.)	450	450	vorab Abzug 50%	75	30	40	Zuschüsse Dritter sind, soweit der Zuschussgeber nichts anderes bestimmt hat, vor Ermittlung des beitragsfähigen Aufwandes, vom tatsächlichen Aufwand abzuziehen.
Rotenburg (Wümme)	390	390	Ja	75	30	40	Stadt

Wie bereits dargestellt, würde durch eine Abschaffung der SAB oder eine Reduzierung des beitragsfähigen Aufwands im Rahmen des § 6 b NKAG eine Finanzierungslücke entstehen.

Anpassung der Grundsteuerhebesätze als alternative Finanzierungsmöglichkeit

Als alternative Finanzierung wird in vielen Städten und Gemeinden die Erhöhung der Grundsteuer vorgeschlagen und diskutiert. Die Entscheidung, keine Straßenausbaubeiträge zu erheben, ist dabei keine Entscheidung für nur ein Haushaltsjahr, sondern sollte langfristig angelegt sein. Ansonsten würde die Ungleichbehandlung der Bürger*innen gefördert werden.

Folgende Punkte sind vor der Abschaffung der Straßenausbaubeiträge und der Erhöhung der Grundsteuer zu beachten:

- Straßenausbaubeiträge sind vorteils- und grundstücksbezogene Abgaben. Damit sollen die Grundstückseigentümer für ihre Grundstücke, zur anteiligen Finanzierung von Infrastrukturkosten herangezogen werden. Insoweit sind Straßenausbaubeiträge Teil des Finanzierungssystems für die öffentliche Infrastruktur.
- Grundstücke, die aufgrund Ihrer Lage keine oder nur einer geringfügigen Beitragspflicht unterliegen (z.B. an klassifizierten Straßen, an nicht ausgebauten Wirtschaftswegen oder in Neubaugebieten) würden dennoch in gleicher Höhe von einer Erhöhung der Hebesätze betroffen sein.
- Der Verzicht auf Straßenausbaubeiträge und die Finanzierung der Straßenausbaubaukosten aus der Grundsteuer führt zur Freistellung der meisten großen öffentlichen oder teilöffentlichen Grundstücksnutzungen (z. B. Schulgrundstücke, öffentliche Parks) und damit zu einer erheblichen Mehrbelastung der Eigentümer von Wohngrundstücken.
- Die Grundsteuer, auch eine erhöhte Grundsteuer, wird in Form von Nebenkosten auf die Mieter umgelegt. Der Verzicht auf Straßenausbaubeiträge führt zur Entlastung der Grundstückseigentümer vermieteter Grundstücke und zu Mehrbelastungen der Mieter.
- Wenn Straßenausbaumaßnahmen aus der Grundsteuer finanziert werden, werden alle von der Grundsteuer befreiten Grundstücke von Straßenausbaubeitragslasten befreit. Der bei einer Straßenausbaubeitragsveranlagung auf diese Grundstücke entfallende Anteil muss von den verbleibenden Grundsteuerpflichtigen mit aufgebracht werden. Das sind schwerpunktmäßig, von der Fläche her, besonders große, intensiv genutzte Grundstücke mit einem erheblichen Verkehrsaufkommen an Ziel- und Quellverkehr, die Grundsteuer befreit sind (§§ 3 — 5 GrStG).

Modellberechnung zur Kompensation der Beitragsausfälle durch die Erhöhung der Grundsteuer A und B

Der Hebesatz für die Grundsteuer A und B beträgt derzeit 380 v.H. Die letzte Anpassung dieser Hebesätze erfolgte im Jahr 2015.

Im Nachfolgenden ist aufgeführt, welche Hebesatzerhöhungen der Grundsteuer A und B lt. Modellberechnung zu welchen Mehrerträgen führen würden:

Hebesatz	Erhöhung		Mehrertrag gesamt
	Grundsteuer A	Grundsteuer B	
400 v.H.	11.000 €	224.400 €	235.400 €
420 v.H.	22.000 €	448.800 €	470.800 €
430 v.H.	27.500 €	560.900 €	588.400 €
450 v.H.	38.600 €	785.300 €	823.900 €

Für die Ermittlung der notwendigen Hebesatzerhöhung wurde auf Basis von Durchschnittssätzen aus den letzten durchgeführten Straßenausbaumaßnahmen eine fiktive Ausbaustraße gebildet und berechnet.

Die sich aus der Musterberechnung ergebene auszugleichende Beitragshöhe von 615.000 € pro Jahr könnte durch eine Hebesatzanpassung auf 433 v.H. kompensiert werden. Damit wäre bei einer durchschnittlichen Straße ein Investitionsvolumen von ca. 1,2 Mio. € möglich.

Eine Anpassung der Hebesätze auf 430 v.H. würde sich wie folgt auswirken:

Grund- stüc	Größe in m ²	aktuelle Grundsteuerhöhe (380 v.H.)	Grundsteuerhöhe bei einer Erhöhung (430 v.H.)	Differenz
1	619,00	423,00 €	478,66 €	55,66 €
2	890,00	300,00 €	339,47 €	39,47 €
3	951,00	235,00 €	265,92 €	30,92 €
4	778,00	152,00 €	172,00 €	20,00 €
5	787,00	205,00 €	231,97 €	26,97 €
6	620,00	171,00 €	193,50 €	22,50 €
7	1.001,00	549,00 €	621,24 €	72,24 €
8	962,00	295,00 €	333,82 €	38,82 €
9	743,00	242,00 €	273,84 €	31,84 €
10	888,00	320,00 €	362,11 €	42,11 €
11	772,00	120,00 €	135,79 €	15,79 €



Schlote