Bayerischer Städtetag

Anlage zum Rundschreiben 059/2016 des Bayer. Städtetags
vom 22. März 2016

Die einmalige Beitragserhebung ist erste Wahl!

Das Gesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes tritt mit Ausnahme des Art. 5a Abs. 7 Satz 2 KAG n.F. am 1. April 2016 in Kraft. Die Bayerische Staatsregierung und der Bayerische Landtag haben sich mit der Verabschiedung des Gesetzes klar zum Straßenausbaubeitragswesen bekannt. Straßenausbaubeiträge sind ein unverzichtbares Finanzierungsinstrument zur Erhaltung und Verbesserung des kommunalen Straßennetzes. Mit Inkrafttreten des Änderungsgesetzes steht den bayerischen Städten und Gemeinden ein neues System der wiederkehrenden Beitragserhebung als Option zur Verfügung. Die schon bisher vorgesehene einmalige Beitragserhebung ist weiter als Standard vorgesehen. Der Bayerische Städtetag wirbt für einen einheitlichen Vollzug der Soll-Bestimmung des Art. 5 Abs. 1 Satz 3 KAG und weist seine Städte und Gemeinden auf die Risiken der Einführung wiederkehrender Beiträge hin.

Die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen ist **erforderlich**. Straßenausbaubeiträge sind für die kommunalen Straßennetze ein unverzichtbares Finanzierungsmittel. Das Straßennetz kann allein durch Straßenunterhalt nicht derart aufrechterhalten werden, dass ein sicherer Verkehrsfluss andauernd gewährleistet ist. Ein beträchtlicher Teil des kommunalen Straßennetzes hat ein Alter von annähernd dreißig oder mehr Jahren erreicht. Eine Finanzierung ohne Heranziehung der Begünstigten ist nach der Haushaltslage einer Vielzahl der bayerischen Kommunen nicht möglich.

Die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen ist **sinnvoll**, weil dadurch eine kontinuierliche Erneuerung und Verbesserung des Straßennetzes sichergestellt wird. Ein funktionierendes Straßennetz trägt zur Verkehrssicherheit bei. Schlecht ausgeleuchtete und ausgebaute Straßenzüge stellen für Verkehrsteilnehmer, insbesondere für Radfahrer und Fußgänger, ein erhebliches Sicherheitsrisiko dar. Ein intaktes Straßennetz prägt das Ortsbild positiv.

Die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen erscheint **gerecht**. Beiträge werden dort erhoben, wo ein besonderer Vorteil entsteht. Die Güte der Verkehrsanschließung entscheidet regelmäßig über den Wert des Eigentums. Ein Hauseigentümer kann dieses erst wirtschaftlich nutzen, wenn es erschlossen und in das Straßensystem eingebunden ist. Es kommt nicht darauf an, ob der Anlieger die konkrete Maßnahme subjektiv als besonders vorteilhaft empfindet. Es ist für einen Sondervorteil unschädlich, dass auch der Allgemeinheit durch die Nutzung der Ortsstraßen ein Vorteil entsteht. Dieser Vorteil ist ein allgemeiner Vorteil, der jedem Verkehrsteilnehmer zu Gute kommt, jedoch in der Intensität ein geringerer ist als der Sondervorteil des Anliegers. Der Inanspruchnahmemöglichkeit der Allgemeinheit wird dadurch Rechnung getragen, dass die Gemeinde nach Art. 5 Abs. 3 KAG einen dem Vorteil der Allgemeinheit entsprechenden Anteil am Investitionsaufwand selbst zu tragen hat.

Die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen ist **sozial** und hält Instrumente zur Vermeidung unbilliger Härten vor. Bei erheblicher Härte sah das Gesetz schon bisher die Möglichkeit der Stundung und im Einzelfall sogar einen Erlass vor. 2014 wurden die vorgenannten Möglichkeiten um die Verrentung des einmalig erhobenen Beitrags erweitert. Hohe Einmalbeiträge können nach Art. 5 Abs. 10 KAG bei Vorliegen einer unbilligen Härte in wiederkehrende Raten umgewandelt werden. Darüber hinaus können die Gemeinden in satzungsmäßig bestimmten Fällen eine Ratenzahlung gewähren. Damit stellt bereits das bestehende KAG ein geeignetes Instrument der Verrentung zur Verfügung.

Gegen die Einführung wiederkehrender Beiträge sprechen gewichtige Argumente. Diese gelten vor allem für Städte und Gemeinden, die bereits einmalige Beiträge erheben sowie für Städte und Gemeinden mit mehreren, nicht klar abgrenzbaren oder heterogenen Ortsteilen.

1. **Der Schlüssel zu mehr Akzeptanz liegt in einer frühzeitigen und umfassenden Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger, nicht im Systemwechsel**

Es ist fraglich, ob die Akzeptanz aller Bürgerinnen und Bürger oder nicht vielmehr die Beitragsakzeptanz einiger weniger Bürgerinnen und Bürger, die in naher Zukunft zum einmaligen Beitrag herangezogen würden, durch die Einführung wiederkehrender Beitragserhebung erhöht wird. Das Beitragsrecht war bislang durchaus ein Korrektiv überzogener Ausbauwünsche, während die wiederkehrende Beitragserhebung Erwartungen weckt, einen Straßenausbau möglichst „vor der eigenen Haustür" zu erhalten. Können diese Erwartungen nicht erfüllt werden, schmälert dies die Akzeptanz.

Anwohner an klassifizierten Straßen (Bundes-, Landes-, Kreisstraßen) werden voll zum wiederkehrenden Beitrag herangezogen, ohne jemals selbst aus diesem Topf einen Straßenbau zu erhalten. Dennoch werden nicht alle Anlieger im Abrechnungsgebiet erfasst. In die Solidargemeinschaft miteinbezogen werden können nur Anlieger öffentlicher, zum Anbau bestimmter und endgültig hergestellter Straßen, während Anlieger von Außenbereichswegen oder von Straßen, denen der letzte Schliff einer endgültigen Herstellung fehlen, keinen Beitrag leisten.

Erfahrungen aus anderen Bundesländern zeigen, dass die anfängliche Euphorie und Akzeptanz schnell verfliegt, zumal eine höhere Gesamtbelastung der Grundstückseigentümer trotz einer Verteilung des Aufwands auf mehrere Schultern zu befürchten ist und von einzelnen Verbänden bereits nachgewiesen sein möchte.

2. **Ein Systemwechsel gibt keine Gestaltungsfreiheit, sondern nimmt dem Stadtrat Flexibilität**

Die Abrechnung wiederkehrender Beiträge erfolgt durch Spitzabrechnung nach den in der Abrechnungseinheit im Beitragsjahr tatsächlich entstandenen Kosten oder auf Grundlage eines bis zu fünf Jahren im Voraus festgelegten Investitionsprogramms durch Abrechnung der Durchschnittskosten mit einem späteren Ausgleich. Die Festlegung eines langjährigen Investitionsprogramms begründet eine faktische Bindung des Stadtrats und erschwert eine Zurückstellung einzelner Ausbaumaßnahmen zugunsten anderer, dringender Investitionen, die sich eventuell kurzfristig ergeben. Aber auch im Falle der Spitzabrechnung hat das OVG Rheinland-Pfalz entschieden, dass die Erwartung der Grundstückseigentümer, die Straßen, auf deren Benutzung sie angewiesen sind, bei Bedarf in üblicher und angemessener Weise auszubauen, bei der Entscheidung der Gemeinde zu berücksichtigen sei. Das Gericht spricht dabei von einem gebundenen Ermessen.

Der wiederkehrende Beitrag ist kein Vorfinanzierungsinstrument. Erforderliche Mittel müssen von der Gemeinde verauslagt werden, sofern nicht angemessene Vorauszahlungen – mit entsprechendem Aufwand – von allen Grundstückseigentümern einer Abrechnungseinheit verlangt werden. Auch die Erhebung eines wiederkehrenden Beitrags setzt eine gemeindliche Eigenbeteiligung voraus.

3. **Ein Systemwechsel bringt Rechtsunsicherheit, keine Beitragsgerechtigkeit**

Das Bundesverfassungsgericht hat wiederkehrende Straßenausbaubeiträge für zulässig erklärt (Beschl. v. 25. Juni 2014 – 1 BvR 668/10, 1 BvR 2104/10), zugleich aber der Praxis einer großzügigen Bildung einheitlicher Abrechnungseinheiten auf dem Gemeindegebiet eine klare Absage erteilt. Der Städtetag Rheinland-Pfalz rät derzeit seinen Mitgliedern von einem Systemwechsel ab.

Das OVG Rheinland-Pfalz hat die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Abrechnungseinheiten auf hoher Abstraktionsebene mit den Schlagworten einer Vermittlungsbeziehung, einer zusammenhängenden Bebauung und des Verbots einer Umverteilung von Baulasten konkretisiert. Beide Entscheidungen betreffen das Fundament der wiederkehrenden Beitragserhebung. Für den bayerischen Rechtsraum entfaltet das OVG Rheinland-Pfalz keinerlei Bindungswirkung, so dass abgewartet werden muss, wie die bayerischen Verwaltungsgerichte Streitfragen bewerten. Städte, die einen Systemwechsel wagen, leisten insofern Pionierarbeit.

Auch zum weiteren Vollzug der wiederkehrenden Beitragserhebung liegt weder ein Erfahrungsschatz bayerischer Städte und Gemeinden noch eine Rechtsprechung der bayerischen Verwaltungsgerichte vor. Die jährliche Verbescheidung potenziert währenddessen die Klagemöglichkeiten. Erfahrungen und gerichtliche Entscheidungen anderer Bundesländer können nur mit Vorsicht herangezogen werden, da das bayerische KAG teilweise von Regelungen anderer Bundesländer abweicht.

4. Ein Systemwechsel sorgt für Verwaltungsaufwand, nicht für höhere Verwaltungseinnahmen

Die Bildung von Abrechnungseinheiten setzt eine umfassende Analyse des Gemeindegebiets voraus. Die Bildung von Abrechnungseinheiten richtet sich nach dem durch den Straßenausbau vermittelten Vorteil, nach den örtlichen Gegebenheiten und nach dem strukturell bedingten Straßenausbauaufwand. Diese Analyse kann nicht schlicht durch einen Blick in Pläne oder Zahlen, sondern nur durch eine umfassende Ortsbesichtigung bewerkstelligt werden.

Innerhalb der Abrechnungseinheiten muss der Grundstücksbestand hinsichtlich der Grundstücksgröße, des Maßes der baulichen Nutzbarkeit und der Art der Nutzung aufgenommen, bewertet und jährlich fortgeschrieben werden. Darüber hinaus müssen die Eigentumsverhältnisse für die jährliche Beitragserhebung fortlaufend geprüft werden.

Erfolgt eine Abrechnung auf Grundlage eines mehrjährigen Investitionsprogramms, bedarf die Aufstellung dieses Programms umfassender Vorarbeit und Nacharbeit durch anfallende Ausgleichszahlungen nach Ablauf des gewählten Zeitraums. Erfolgt eine Spitzabrechnung, unterliegt der Beitrag erheblichen Schwankungen und erfordert eine jährliche Berechnung für alle Grundstückseigentümer.

Dieser Aufwand kann nicht bewältigt werden, ohne für einen Zeitraum Planstellen in den Verwaltungen zu schaffen oder externe Dienstleister zu beauftragen.

5. Das System wiederkehrender Beitragserhebung verträgt sich nicht mit der Raumstruktur vieler bayerischer Städte und Gemeinden

Die wiederkehrende Beitragserhebung ist für Städte und Gemeinden ohne zusammenhängendes Gebiet und mit heterogener Siedlungsstruktur nicht geeignet. In diesen Städten und Gemeinden müssen nach der obergerichtlichen Rechtsprechung mehrere Abrechnungseinheiten gebildet werden. Verbleiben kleinere, von dem restlichen Ortsgebiet losgelöste Ortsteile, die sich wegen ihrer Größe für eine wiederkehrende Beitragserhebung nicht eignen, müssten in diesem Ortsteil einmalige Beiträge erhoben werden. Dies wäre mit dem Gleichheitssatz nur schwer vereinbar, da in diesen Ortsteilen Anwohner klassifizierter Straßen nicht zum Beitrag herangezogen würden. Das OVG Rheinland-Pfalz führt in seiner Entscheidung (Urt. v. 20.12.2014 – 6 A 10853/14.OVG) aus:

„Angesichts der Notwendigkeit eines konkret zurechenbaren Vorteils im Sinne eines Lagevorteils für das veranlagte Grundstück durch die Möglichkeit der Nutzung der ausgebauten Straßen, wird der Satzungsgeber auch bei Gemeinden mit deutlich weniger als 100.000 Einwohnern sein Gestaltungsermessen im Allgemeinen nur durch Aufteilung des Gemeindegebiets in mehrere einheitliche öffentliche Einrichtungen von Anbaustraßen – selbstverständlich unter Berücksichtigung

der örtlichen Gegebenheiten – fehlerfrei ausüben können. Denn in Rheinland-Pfalz verfügen ca. 70 von hundert Gemeinden über weniger als 1.000 Einwohner und ungefähr 90 v. H. der Gemeinden über nicht mehr als 3.000 Einwohner (vgl. Statistisches Jahrbuch RP, 2013, S. 36). Daraus lässt sich freilich nicht ableiten, nur in kleinen Gemeinden mit allenfalls 3.000 Einwohnern komme die Bildung einer einzigen öffentlichen Einrichtung der Anbaustraßen im gesamten Gemeindegebiet und damit ein Verzicht auf die Aufteilung in mehrere Abrechnungseinheiten in Betracht. […]Die Möglichkeit, eine einzige öffentliche Einrichtung der Anbaustraßen des gesamten Gemeindegebiets zu bilden, besteht danach regelmäßig in Gemeinden, die nur aus einem kleinen, zusammenhängend bebauten Ort bestehen; sie ist aber nicht zwingend auf solche Gemeinden beschränkt."

Darüber hinaus dürfen Gebiete mit strukturell gravierend unterschiedlichem Straßenausbauaufwand bei der Bildung einer Abrechnungseinheit nur zusammengeschlossen werden, wenn dies nicht zu einer Umverteilung von Ausbaulasten führt. Dieses Kriterium des Bundesverfassungsgerichts bezieht sich auf "strukturelle" Unterschiede einzelner Gebiete, die sich beispielsweise in Baugebieten aus den Festsetzungen eines Bebauungsplans über die Art der baulichen Nutzung, über Straßenbreiten und Parkflächen, aber auch wegen eines einheitlichen Ausbauzustands aufgrund der ungefähr gleichzeitigen Herstellung der Straßen ergeben können.

Angesichts dieser differenzierenden Vorgaben ist in Städten und Gemeinden mit mehreren, nicht klar abgrenzbaren oder heterogenen Ortsteilen dringend von der Einführung wiederkehrender Beiträge abzuraten.

6. Es gibt keinen Weg zurück

Entscheidet sich eine Stadt oder Gemeinde für die wiederkehrende Beitragserhebung, ist ein Weg zurück zur einmaligen Erhebung (faktisch) ausgeschlossen.

Bayerischer Städtetag, 17. März 2016