

Vorstellung und Beratung alternativer Möglichkeiten zur derzeitigen Straßenausbaubeitragssatzung der Gemeinde Jade

Beratungsablauf:		
06.03.2023	Ausschuss für Bauen und Straßen	Vorbereitung

Die Straßenausbaubeitragssatzung der Gemeinde Jade in ihrer aktuellen Fassung stammt aus dem Jahr 1982, geändert wurde sie zuletzt im Jahr 1984.

Die bestehenden Straßenausbaubeitragssatzungen sind in den vergangenen Jahren bereits in vielen Kommunen diskutiert worden. Im Rahmen der Sitzung des Ausschusses für Bauen und Straßen vom 10.01.2023 ist in Zusammenhang mit dem Straßensanierungskonzept der Gemeinde Jade der Wunsch kommuniziert worden, sich mit dem Thema zu befassen und sich nach alternativen Möglichkeiten zur derzeitigen Straßenausbaubeitragssatzung umzusehen.

Rechtsgrundlage für die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen stellen § 111 Abs. 5 und 6 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes (NKomVG) i.V.m. §§ 6 ff. des Niedersächsischen Kommunalabgabengesetzes (NKAG) dar (in Verbindung mit der jeweiligen Straßenausbaubeitragssatzung der Kommune).

§ 6 Abs. 1 NKAG:

„Die Kommunen können zur Deckung ihres Aufwandes für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung, Verbesserung und Erneuerung ihrer öffentlichen Einrichtungen Beiträge von den Grundstückseigentümern erheben, denen die Möglichkeit der Inanspruchnahme dieser öffentlichen Einrichtungen besondere wirtschaftliche Vorteile bietet, soweit nicht privatrechtliche Entgelte erhoben werden.“

Es handelt sich hierbei um eine „Kann-Vorschrift“, d.h. die Kommunen sind nicht gezwungen, entsprechende Beiträge zu erheben. Erfolgt eine Beitragserhebung allerdings nicht, werden die finanziellen Mittel für Straßenausbaumaßnahmen z.B. über Steuern erwirtschaftet werden müssen. Letztlich erfolgt damit dann eine Belastung aller Steuerzahler der Gemeinde Jade.

§ 6b NKAG trifft ergänzende Bestimmungen für Beiträge für Verkehrsanlagen. Diese Vorschrift ist nachträglich ergänzt worden und regelt zulässige Möglichkeiten zur Entlastung der Anlieger, z.B. durch Reduktion des beitragsfähigen Aufwandes, der der Bemessung der Beiträge zugrunde gelegt wird (wodurch sich zwangsläufig der Anteil der Gemeinde erhöhen würde), oder durch Vergünstigungen für Eckgrundstücke.

§ 6c NKAG, eine ebenfalls nachträglich eingefügte Vorschrift, eröffnet die Möglichkeit zur Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen für Verkehrsanlagen anstelle von einmaligen Beitragserhebungen. Das OVG Lüneburg stellte mit seinem Urteil vom 16.12.2020 klar, dass wiederkehrende Straßenausbaubeiträge in Niedersachsen prinzipiell verfassungsgemäß sind. Dafür sind jedoch einige Anforderungen z.B. an das Abrechnungsgebiet zu erfüllen.

Aus § 111 Abs. 5 NKomVG ergibt sich eine Rangfolge, wie die Kommunen ihre Finanzmittel zu beschaffen haben:

Die Gemeinden haben die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Finanzmittel,

soweit vertretbar und geboten, aus speziellen Entgelten für die von ihnen erbrachten Leistungen,

2.
im Übrigen aus Steuern

zu beschaffen, soweit die sonstigen Finanzmittel nicht ausreichen.

Auch § 111 Abs. 5 NKomVG stellt klar, dass eine Rechtspflicht zur Erhebung von (einmaligen) Beiträgen für Verkehrsanlagen oder wiederkehrenden Beiträgen für Verkehrsanlagen nicht besteht.

Sofern allerdings eine rechtskräftige Straßenausbaubeitragssatzung in einer Kommune besteht, ist diese zwingend anzuwenden.

§ 111 Abs. 6 NKomVG besagt, dass Kommunen Kredite nur dann aufnehmen dürfen, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre. Satz 2 stellt dabei klar, dass sowohl einmalige als auch wiederkehrende Beiträge für Verkehrsanlagen nicht zu den anderen Finanzierungsmöglichkeiten zählen. Damit wird grundsätzlich ermöglicht, Kredite zur Finanzierung der Straßenausbaumaßnahmen auch aufzunehmen, ohne zuvor zwingend Straßenausbaubeiträge zu erheben. Inwieweit jedoch für die Gemeinde Jade eine Genehmigung der Kommunalaufsicht für die Aufnahme von entsprechenden Krediten ohne Beitragserhebung erwartet werden kann, dürfte äußerst fraglich sein.

Aktuelle Straßenausbaubeitragssatzung der Gemeinde Jade:

- Einmalige Beitragserhebung nach § 6 NKAG
- Vorausleistungen, Aufwandsspaltung für einzelne Bestandteile der Investitionsmaßnahme möglich
- Gemeinde trägt dabei zur Abgeltung des öffentlichen Interesses den Teil des Aufwandes, der auf die Inanspruchnahme der Einrichtungen durch die Allgemeinheit oder die Gemeinde entfällt (Staffelung je nach Nutzung der Straße)
- Vorteile: überschaubares und klar definiertes Abrechnungsgebiet/Personenkreis, nach dem Ausbau der Straße haben die Anlieger eine gewisse Zeit „Ruhe“ vor weiteren Straßenausbaubeiträgen
- Nachteile: hohe Einmalkosten für die Anlieger, Last auf wenigen Schultern verteilt

Alternative: wiederkehrende Beiträge:

- Wiederkehrende Beiträge nach § 6c NKAG
- Voraussetzung: rechtssichere Festlegung von klar abgegrenzten Abrechnungsgebieten durch die Gemeinde, entweder jährliche Abrechnung des tatsächlichen Investitionsaufwandes oder Beitragskalkulation über bis zu 5 Jahre unter Zugrundelegung des in den nächsten 5 Jahren entstehenden Investitionsaufwandes, klarer und festgelegter Ausbauplan der Gemeinde (Festlegung, welche Straßenausbaumaßnahme sie im Beitragserhebungsjahr in den einzelnen Abrechnungsgebieten durchführen will sowie Kalkulation der Beiträge)
- Anforderungen an das Abrechnungsgebiet: der Herangezogene muss einen Sondervorteil schöpfen können, der sich von dem der Allgemeinheit der Straßennutzer

unterscheidet. Dies ist gegeben, wenn ein Zugang vom Grundstück zur Straße besteht und ein durch den Ausbau der Verkehrsanlagen innerhalb des Abrechnungsgebietes ein dem Beitragspflichtigen zurechenbarer individueller Sondervorteil besteht. Dabei kommt es auf die örtlichen Gegebenheiten wie z.B. Vorhandensein eines zusammenhängend bebauten Ortsteils, Bahnanlagen, Hauptverkehrsstraßen oder die tatsächliche Straßennutzung an. In Betracht kommen wiederkehrende Beiträge dort, wo es ein möglichst nutzungs-homogenes Gebiet gibt, das klar abgegrenzt werden kann und in dem über einen längeren Zeitraum hinweg regelmäßig Verkehrsanlagen saniert werden sollen.

- Möglichkeit zur Entlastung derjenigen, die in den vergangenen Jahren Straßenausbaubeiträge gezahlt haben im Gesetz vorgesehen, dies führt jedoch im Umkehrschluss dazu, dass die Beiträge für die übrigen Beitragsschuldner in den Abrechnungsgebieten steigen
- In Außenbereichen dürfte eine wiederkehrende Beitragserhebung kaum in Betracht kommen (Bildung eines rechtssicheren Abrechnungsgebietes hier problematisch), sodass in ländlichen Gemeinden tatsächlich eher ein Nebeneinander von einmaligen Beiträgen und wiederkehrenden Beiträgen existieren wird
- Vorteile: finanzielle Belastung der einzelnen Anlieger betraglich geringer und über Jahre hinweg „aufgeteilt“, Anlieger, die in der Vergangenheit zu einmaligen Beiträgen herangezogen worden sind, können ausgenommen werden, insgesamt „breitere“ Verteilung der Beiträge auf einen größeren Personenkreis
- Nachteile: höherer Verwaltungsaufwand und höhere Fehleranfälligkeit durch das Erfordernis, rechtssicher Abrechnungsgebiete festzulegen und eine Beitragskalkulation anzustellen, Grundstückseigentümer, die aus dem Abrechnungsgebiet wegziehen, erhalten keine Erstattung der „eingezahlten“ Beiträge, es können nunmehr auch Anlieger herangezogen werden, die bei der einmaligen Beitragserhebung außen vor waren (z.B. an Landes- und Kreisstraßen), Zahl der potenziellen Kläger erhöht sich, fraglich, ob sich dadurch tatsächlich die Akzeptanz von Straßenausbaubeiträgen erhöht, Erwartungshaltung der Beitragspflichtigen, dass die Straße vor ihrem Haus saniert wird, erhöht sich und wird ggf. enttäuscht, wenn nur andere Straßen in demselben Abrechnungsgebiet von den gezahlten Beiträgen saniert werden, Verpflichtung der Gemeinde, sich an den aufgestellten Ausbauplan zu halten und dafür die entsprechenden Haushaltsmittel bereitzustellen (Verschiebung der Maßnahmen aufgrund eines defizitären Haushaltes schwierig, da Beitragskalkulation sowie die wiederkehrenden Beiträge, die gezahlt werden, auf diesem Ausbauplan beruhen)

Ersatzlose Aufhebung der Straßenausbaubeitragssatzung:

- Keine Beitragserhebung mehr für Straßenausbaumaßnahmen
- Finanzierung ausschließlich über Drittmittel (Förderungen) und Gemeinde, wobei Fördermittel für Straßensanierungen die Ausnahme darstellen werden.

Stellungnahme der Verwaltung:

Die Straßenausbaubeiträge sind für die Gemeinde ein wesentlicher Bestandteil der Finanzierung von Straßenausbaumaßnahmen. Dem entgegen stehen die Interessen der Bürger/innen der Gemeinde, von (hohen) Beitragszahlungen für Straßenausbaumaßnahmen verschont zu bleiben. Auf die Einnahmen über die Straßenausbaubeiträge ganz zu verzichten und die Straßenausbaubeitragssatzung ersatzlos aufzuheben, kann aus Sicht der Verwaltung nicht empfohlen werden. Bei einer Diskussion über die Aufhebung der Satzung muss sich die Gemeinde

fragen: Können wir uns die Aufhebung überhaupt leisten? Die Gemeinde Jade mit ihrer derzeitigen finanziellen Situation und den sich abzeichnenden Haushaltsfehlbeträgen in den nächsten Jahren wird nicht ersatzlos (d.h. ohne anderweitige Finanzierung) auf die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen verzichten können.

Die Kommunalaufsicht hat im Rahmen der Aufstellung des Haushaltes 2023 bereits mitgeteilt, dass die bisher verfolgte Argumentation (fiktiver Haushaltsausgleich durch Überschüsse der letzten Jahre) vor dem Hintergrund der noch fehlenden Jahresabschlüsse für die Jahre ab 2015 nicht weiter mitgetragen wird. Die Verwaltung geht davon aus, dass es im Rahmen der Genehmigung des Haushaltes 2023 eine klare Aussage zum Thema Haushaltssicherungskonzept und zu Einsparforderungen geben wird. Vor diesem Hintergrund ist der Arbeitskreis Haushaltskonsolidierung bereits wieder ins Leben gerufen worden. Im Falle der ersatzlosen Aufhebung der Straßenausbaubeitragssatzung muss damit gerechnet werden, dass es in Zusammenhang mit späteren Genehmigungen der nachfolgenden Haushalte sowie deren Kreditermächtigungen auch zu einer Reaktion seitens der Kommunalaufsicht kommt, wenn finanzielle Mittel für Straßenausbaumaßnahmen bereitgestellt, mangels Satzung jedoch keine Beiträge erhoben werden sollen.

Bei den wiederkehrenden Beiträgen ergeben sich v.a. im Hinblick auf die rechtssichere Abgrenzung von Abrechnungsgebieten und die Beitragskalkulation Schwierigkeiten. Die wiederkehrenden Beiträge sind nur dort auch sinnvoll und in der Praxis umsetzbar, wo ein Abrechnungsgebiet von möglichst homogener Nutzung gebildet werden kann, in dem dann über einen längeren Zeitraum hinweg Straßensanierungsmaßnahmen durchgeführt werden sollen. Den wiederkehrenden Beiträgen muss außerdem ein Ausbauplan für die gebildeten Abrechnungsgebiete zugrunde liegen, d.h. eine verbindliche Planung der Gemeinde, wann welche Straßenausbaumaßnahme durchgeführt werden soll.

Die aktuelle Straßenausbaubeitragssatzung macht von den nach § 6b NKAG möglichen Entlastungen für die Anlieger noch nicht in vollem Umfang Gebrauch.

Folgende Entlastungen sind nach § 6b NKAG möglich:

- Bestimmung durch Satzung, dass nur ein bestimmter Teil des ermittelten beitragsfähigen Aufwandes für die Berechnung des Erschließungsbeitrages zugrunde gelegt wird (pauschaler Prozentanteil am Gesamtaufwand, der dann nach den Regelungen der Satzung verteilt wird)
→ Aktuell noch nicht Bestandteil der Satzung.
- Bestimmung durch Satzung, dass Drittmittel (Fördergelder) abweichend von § 6 Abs. 5 S. 5 NKAG (Fördermittel werden zur Deckung des gemeindlichen Anteils am Aufwand verwendet) von dem der Berechnung des Beitrages zugrundeliegenden Aufwand abgezogen werden, soweit der Fördermittelgeber nichts anderes bestimmt
→ Aktuell noch nicht Bestandteil der Satzung
- Tiefenmäßige Begrenzungen und Eckgrundstücksvergünstigungen
→ Vergünstigungen für Eckgrundstücke sind in § 5 Abs. 3b der Satzung enthalten
- Auf Antrag: Zahlung des Beitrages in Form einer Rente möglich
→ Aktuell noch nicht Bestandteil der Satzung, in der Vergangenheit Ratenzahlung/Stundung nach Abgabenordnung

Bei den möglichen Entlastungen muss jedoch immer bedacht werden, dass durch die Entlastung der Anlieger ein höherer gemeindlicher Anteil verbleibt, der zu finanzieren ist. Der gemeindliche Anteil ist letztlich durch Überschüsse aus dem laufenden Haushalt oder durch Kreditaufnahmen zu finanzieren. Ein Überschuss kann in den kommenden Haushaltsjahren nicht absehbar erwirtschaftet werden und die Genehmigung von Krediten insbesondere für Straßenausbaumaßnahmen, bei denen die Gemeinde per Satzung Entlastungen für die Anlieger regelt, dürfte auch nicht zu erwarten sein.

Beschlussempfehlung:

-

Der Tagesordnungspunkt soll zunächst als Information und zur Vorbereitung genutzt werden, eine abschließende Beratung und Beschlussempfehlung soll noch nicht ausgesprochen werden.