

KommunalPraxis spezial

Fachzeitschrift für Verwaltung, Organisation und Recht

Steuern, Beiträge und Gebühren

Aktuelles zum Steuer- und Abgabenrecht der öffentlichen Hand und zur Verkehrsfinanzierung

Fachbeiträge

Grundsteuer: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts und seine Auswirkungen auf die Kommunen

Der steuerliche Querverbund – Überblick und aktuelle Entwicklungen

Umsatzbesteuerung der interkommunalen Zusammenarbeit (§ 2b UStG)

Aktuelle umsatzsteuerliche Fragestellungen im Zusammenhang mit Konzessionsverträgen

Rechtliche Instrumente zur Finanzierung eines »kostenlosen« oder günstigeren öffentlichen Nahverkehrs

Oftmals diskutiert, vielfach unterschätzt – Straßenausbaubeiträge

Straßenausbaubeiträge oder Grundsteuer?

Wiederkehrende Beiträge für Verkehrsanlagen in Niedersachsen – mehr Gerechtigkeit oder neue Konfliktfelder?

Gebühren für Straßenreinigung und Winterdienst – who kehr`s?

Praktische Anforderungen und Lösungen für die Gebührenkalkulation





Wiederkehrende Beiträge für Verkehrsanlagen in Niedersachsen – mehr Gerechtigkeit oder neue Konfliktfelder?

von Bernd Mende,¹ Geschäftsführender Gesellschafter, Gesellschaft für kommunale Infrastruktur (Ge-Komm GmbH), Melle und Torsten Tschigor¹, Kämmerer, Stadt Brake (Unterweser)

Am 01.03.2017 hat der Landtag in Hannover eine Novelle des niedersächsischen Kommunalabgabengesetzes² beschlossen. Die Kommunen in Niedersachsen haben nun die Möglichkeit, für den Ausbau bzw. die grundhafte Erneuerung von Verkehrsanlagen jährlich wiederkehrende Beiträge (statt teilweise sehr hoher Einmalbeiträge) von den Grundstückseigentümern zu erheben.

Bei dem Finanzierungsinstrument der wiederkehrenden Beiträge muss die Kommune zunächst Verkehrsanlagen zu einer Abrechnungseinheit zusammenfassen. Anschließend muss sie festlegen, welche Straßenausbaumaßnahmen sie im Beitragserhebungsjahr in diesem Abrechnungsgebiet durchführen will und hierfür die Investitionskosten prognostizieren. Der Anteil der Investitionskosten, der den Grundstückseigentümern des Abrechnungsgebietes zuzuordnen ist, wird dann auf diese umgelegt.

Ob sie vom Instrument der wiederkehrenden Straßenausbaubeiträge Gebrauch machen wollen, entscheiden die Gemeinden selbst. Das Kommunalabgabengesetz gibt ihnen zukünftig insoweit eine zusätzliche Möglichkeit, über die Form der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen vor Ort zu entscheiden.

I. Das Thema aus technischer Sicht

Die verkehrliche Infrastruktur in den Kommunen, wie Straßen, Wege und Plätze, unterliegt einem hohen Verschleiß. Verkehr und Klima setzen ihr ebenso zu wie die zahlreichen Aktivitäten der Kanalnetzbetreiber und Versorger. Insbesondere z.B. die vielen Straßenaufbrüche, die zur Verlegung, Reparatur, Ergänzung und Erneuerung von Ver- und Entsorgungsleitungen erfolgen, beschleunigen mit dem Alterungsverhalten der Fahrbahnen und Nebenanlagen. Städte und Gemeinden verfügen häufig nicht über ein professionelles kommunales Management zur Genehmigung, Durchführung und Überwachung von Aufbrucharbeiten im Straßenraum. Besonders gravierend sind die

nicht ausreichenden finanziellen und personellen Ressourcen in vielen Tiefbauämtern der Städte und Gemeinden. Dadurch ist es den Kommunen häufig z.B. nicht möglich, ein systematisches Straßenerhaltungsmanagement aufzubauen und zu betreiben.

Der Landesrechnungshof Niedersachsen – kurz LRH – hat in seinem Kommunalbericht 2017³ aufgezeigt, dass die große Mehrheit der betrachteten Städte und Gemeinden keine nachhaltigen Strategien hinsichtlich der Erhaltung der verkehrlichen Infrastruktur verfolgt. Auch die Recherche des NDR in der Sendung panorama 3 vom 24.04.2018 hat gezeigt, dass sich viele Straßen im Norden in einem desolaten Zustand befinden und keine systematischen Erhaltungsstrategien verfolgt werden.

Aus technischer Sicht ist es wichtig, dass Kommunen als Straßenbaulasträger über den Zustand ihrer Straßen und den Alterungsverlauf genaue Kenntnis haben. Darüber hinaus ist eine individuelle systematische Erhaltungsstrategie unabdingbar. Durch objektive Kriterien lassen sich transparente Ranking-Listen erstellen, die ein strukturiertes Arbeiten ermöglichen. Es ist auch die Aufgabe der Tiefbauämter, diese Datengrundlagen den politischen Gremien als Entscheidungsgrundlage vorzulegen. Die dafür erforderlichen Mittel sind wiederum von der Politik bereitzustellen.

Es sei ausdrücklich auch darauf hingewiesen, dass viele kommunale Straßen in Niedersachsen weit älter sind, als die zugrunde gelegte gesamte technische Nutzungsdauer. Vor dem Hintergrund ist der Vorwurf von mangelhafter Unterhaltung als Hauptgrund für eine anstehende grundlegende Erneuerung in der Regel unbegründet und nicht zutreffend.

Relevant ist auch die Definition von (Erneuerungs-)Standards bei Straßen. Während bei einmaligen Straßenausbaubeiträgen häufig das Streichen von (teuren) Elementen und Materialien im Vordergrund steht, gilt dies bei Kommunen mit wiederkehrenden Beiträgen oder ganz abgeschafften Anliegerbeiträgen so nicht (Gefahr einer Luxussanierung). Hier gilt es, einheitliche kommunale und sinnvolle Standards zu entwickeln und festzulegen, auch im Hinblick auf städtebauliche Aspekte.

Alle anstehenden Arbeiten erfordern eine verlässliche und aktuelle Datengrundlage. Hier gilt: weniger ist manchmal mehr! Soll heißen, nicht so kleinteilig wie möglich erfassen, sondern so genau, wie nötig – dafür öfter und regelmäßig.

II. Das Thema aus kaufmännischer Sicht

1. Die Regelung für Niedersachsen

Die Rechtsordnung stellt ein öffentlich-rechtliches Refinanzierungssystem zur Verfügung, das an der Funktionshierarchie von öffentlichen Straßen ausgerichtet ist: Während das Interesse am Gemeingebrauch, also das öffentliche Straßenverkehrsinteresse durch die Allgemeinheit getragen wird (steuerfinanziert), ist das Erschließungsinteresse der Anlieger durch die Erhebung von kommunalen Abgaben (Erschließungs- und Straßenausbaubeiträgen) abzubilden.

Für die erstmalige Erstellung, also den Bau, einer Straße auf »grüner Wiese« ist im Regelfall hinsichtlich der Finanzierung das Baugesetzbuch (BauGB) maßgebend. Danach tragen die Anwohner über sog. Erschließungsgebühren 90 % der Baukosten. Kosten für die dann notwendigen Unterhaltungsarbeiten sind komplett von der Allgemeinheit zu tragen. Wenn nach Jahrzehnten eine grundlegende Erneuerung, sog. nachmalige Herstellung, unausweichlich ist, steht den Kommunen das Instrument der Anliegerbeteiligung über das Kommunalabgabengesetz (KAG) zur Verfügung. Sofern eine entsprechende kommunale Satzung besteht, sind die Anwohner durch sog. Straßenausbaubeiträge an den Kosten zu beteiligen.

Im Zuge der Einführung der doppelten Buchführung in Konten – kurz Doppik – und der erstmaligen monetären Bewertung des kommunalen Vermögens wurde deutlich, dass das kommunale Infrastrukturvermögen den wesentlichen Teil des gesamten Vermögens einer Stadt bzw. Gemeinde bildet.

Zwischen 40 und 60 % des Vermögens der Kommunen besteht aus Straßen, Wegen und Plätzen. Hierbei noch gar nicht berücksichtigt sind in den meisten Kommunen die Straßen, die zum Zeitpunkt der ersten Eröffnungsbilanz bereits älter als 25 Jahre waren. Aufgrund der seinerzeit vom niedersächsischen Innenministerium vorgegebenen Nutzungsdauer von 25 Jahren, wurden diese Straßen als bereits abgeschrieben gar nicht erfasst. Aber genau diese Strecken sind es, die nun oftmals für eine grundlegende Erneuerung anstehen und in den ersten Jahren der doppelten Buchführung keinerlei Abschreibungen generiert haben.

Der **Werteverzehr** des kommunalen Vermögens, den die Doppik durch Abschreibungen abbildet, zeigt bei den im Straßenvermögen erfassten Straßen deutlich auf, wie sich strategisches Nichtstun auf die größte Vermögensposition auswirkt und rächt. Stichprobenweise Auswertungen niedersächsischer Kommunen haben ergeben, dass sich das Infrastrukturvermögen seit der Umstellung auf die Doppik in nahezu allen Fällen kontinuierlich aufzehrt und ein Werterhalt durch Investitionen in mindestens der Höhe der Abschreibungen nicht erfolgt. Ein steter Prozess, der mittel- bis langfristig das Vermögen der Kommunen vernichten wird.

Im sechsten Abschnitt des Baugesetzbuches (§§ 123 ff. BauGB) ist die (erst-

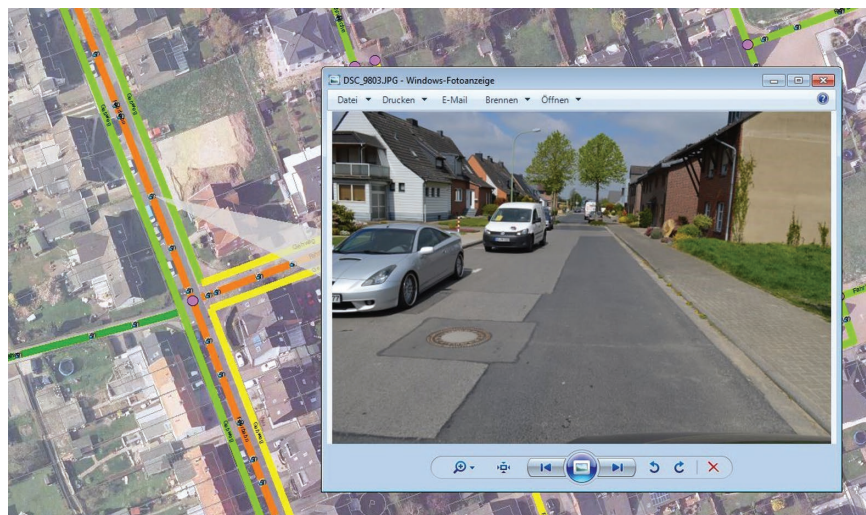


Abb. 1: Ausschnitt einer Zustandsübersichtskarte mit eingebundenen geocodierten Fotos der Ge-Komm GmbH

malige) Erschließung von Grundstücken grundsätzlich und bundeseinheitlich geregelt. Die Erhebung und der Umfang des Erschließungsbeitrages sind hier ebenso bundeseinheitlich geregelt. Art und Umfang der Erschließungsanlagen, Art der Ermittlung und Verteilung des Aufwands sowie die Höhe des Einheitssatzes, die Kostenspaltung sowie die Merkmale der endgültigen Herstellung einer Erschließungsanlage wird von der jeweiligen Gemeindefestsetzung bestimmt (§ 132 BauGB).

Während also bei Verkehrswegen der **Erschließungsbeitrag für die erstmalige endgültige Herstellung einer zum Anbau bestimmten Straße** bundeseinheitlich im Baugesetzbuch geregelt ist, richtet sich die Unterhaltung der Erschließungsanlagen nach landesrechtlichen Vorschriften. Für Niedersachsen sind hier die Regelungen des Niedersächsischen Kommunalabgabengesetzes (NKAG) einschlägig.

§ 6 NKAG regelt, dass 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.

Seit dem 01.04.2017 können niedersächsische Kommunen neben diesen klassischen einmaligen Straßenausbaubeiträgen nunmehr auch wiederkehrende Beiträge zur Refinanzierung des kommunalen Straßenbaus einsetzen. Der neu gefasste § 6b NKAG erlaubt den lokalen Akteuren nun ebenso wie bereits in den Bundesländern Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Bayern und Thüringen, diese neue Variante zu nutzen.

Der Zustand des kommunalen Straßennetzes ist – soweit er den Kommunen überhaupt bekannt ist – in einem schlechten bis sehr schlechten Zustand. Straßenbaumaßnahmen beschränken sich vielerorts nur auf die nötigsten Flickarbeiten und punktuellen Reparaturen. Ursächlich hierfür sind die finanziellen Nöte vieler Kommunen, ein fehlendes strategisches Straßenerhaltungs- und Ausbaukonzept oder der Widerstand der Anlieger bei der Zahlung von Straßenausbaubeiträgen.

Bei dem letzten Punkt sollen die wiederkehrenden Beiträge den Kommunen die Möglichkeit geben, die Refinanzierung durch die Anlieger auf eine andere Basis zu stellen.

Anders als bei den Straßenausbaubeiträgen, die die Anlieger punktuell und mit einmaligen – teilweise sehr hohen Beiträgen – belasten, stellen die wiederkehrenden Beiträge eine regelmäßige, aber moderate finanzielle Belastung dar. Ob dies in der Summe dann den Einzelnen mehr oder weniger belastet, lässt sich nur schwer beantworten. Tatsächlich ist aber in jedem Fall die regelmäßige Belastung kalkulierbarer und im finanziellen Alltag eines Privathaushaltes besser zu berücksichtigen.

Ein neuerlicher Vorstoß im niedersächsischen Landtag, sowohl die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen und wiederkehrenden Beiträgen komplett abzuschaffen, fand bisher keine Mehrheit. Ob Straßenausbaubeiträge oder wiederkehrende Beiträge, Finanzausgleich oder allgemeine Steuermittel, den Erhalt des kommunalen Straßen-

vermögens zahlt in jedem Fall der Anlieger der Straße, der Bürger der Stadt oder des Landes.

2. Einmalige Straßenausbaubeiträge

Der Erhebung von einmaligen Straßenausbaubeiträgen geht von der grundsätzlichen Überlegung aus, dass der Anlieger einen unmittelbaren Vorteil durch den Ausbau seiner Straße erhält und auch sein Eigentum hierdurch eine Wertsteigerung erfährt. Der konkreten Beitragserhebung gehen in der Regel mit erheblichem Vorlauf Anliegerinformationsveranstaltungen voraus. Im Anschluss erfolgt der Ausbau und die Anlieger haben etwa zwei bis drei Jahre Zeit, sich auf die hohen Beitragszahlungen einzustellen. Arbeitet die Kommune mit angemessenen Vorausleistungen (§ 6 Abs. 7 NKAG), sind bereits nach kurzer Zeit bis zu 90 % der Beiträge fällig.

Nur die wenigsten Anlieger werden vorausschauend über Jahre Finanzmittel hierfür beiseitegelegt haben. Entsprechend groß ist daher der Widerstand bei den Anliegern, wenn es um den Ausbau ihrer Straße geht.

Abgesehen von den technischen Notwendigkeiten wurden auch die offensichtlichen funktionalen Defizite beiseitegeschoben, um die Zahlung von Straßenausbaubeiträgen zu vermeiden.

Die subjektive Meinung der Anlieger spiegelt keineswegs deren objektive Betrachtung wider, fragt man sie nach ihrer grundsätzlichen Zufriedenheit mit dem kommunalen Straßennetz. Abbildung 2 zeigt eine aktuelle Umfrage in deutschen Städten,⁴ wonach nur knapp die Hälfte der Einwohner mit dem Zustand ihres Straßennetzes zufrieden ist.

Die unzureichende finanzielle Ausstattung der Kommunen hat ebenso wie der vielfache Widerstand der Anlieger dazu geführt, dass sich der **Wert des kommunalen Straßenvermögens in den letzten Jahrzehnten deutlich verringert** hat. Die Umstellung auf die Doppik hat diesen auf der Straße spürbaren Zustand auch monetär sichtbar gemacht. Hohe Abschreibungsbeträge aufgrund der für Niedersachsen nahezu flächendeckend verwendeten Nutzungsdauer von 25 Jahren und durchschnittliche Reinvestitionsquoten von 50 % führten dazu, dass das Infrastrukturvermögen als der wesentliche Vermögensbestandteil der kommunalen Bilanz deutlich abgenommen hat. Allein das Infrastrukturvermögen der vier größten Städte in Niedersachsen hat sich im Zeitraum 2014 bis 2016 um 118 Mio. € verringert.

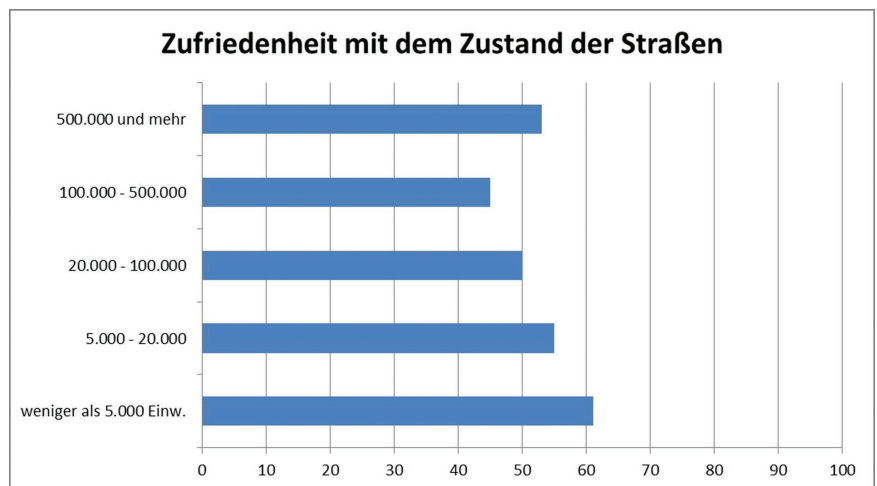


Abb. 2: Ergebnis einer Umfrage zur Zufriedenheit mit dem Zustand der Straßen in Ihrer Kommune

Neben einer oftmals fehlenden systematischen Straßen-erhaltungsstrategie hat auch die fehlende Bereitschaft der lokalen Politik, teure Straßenausbaumaßnahmen auf Kosten der Wählerinnen und Wähler zu beschließen, hierzu beigetragen. Sobald sich bei den Anliegern Widerstand formiert, werden die Argumente der Fachämter oftmals von Politik und Verwaltungsführung überhört und die Maßnahmen verschoben.

Häufig führt lediglich die Erschließung von neuen Wohn- und Gewerbegebieten zu spürbaren Bestandsmehrungen und bilanziellen Steigerungen der Vermögenswerte.

3. Wiederkehrende Beiträge

Durch das Instrument der wiederkehrenden Beiträge erlebt die Refinanzierung der Straßenbaumaßnahmen eine Art der Beweisumkehr. Statt gegen den Ausbau »ihrer« Straße zu argumentieren, haben die Anlieger nunmehr ein Interesse, dass ihre (wiederkehrenden) Beiträge dafür eingesetzt werden, »ihre« Straße in einen guten Zustand zu versetzen – ein von vielen Kritikern der wiederkehrenden Beiträge oft im Zusammenhang mit der Diskussion verwendetes Argument gegen die Einführung.

Die wiederkehrenden Beiträge stellen einerseits also eine konkrete Refinanzierung der Leistung Straßenerneuerung dar und die Mittel dürfen nur für diesen Zweck verwendet werden. Andererseits sind die wiederkehrenden Beiträge eine der Höhe nach konstante und kalkulierbare Belastung der Grundstückseigentümer analog der Grundsteuer oder der Straßenreinigunggebühren. Anders jedoch als bei der Grundsteuer, ist die Kommune dem Beitragszahler gegenüber verpflichtet, die zweckentsprechende Mittelverwendung im Rahmen von Kalkulationen nachzuweisen. Die Verwendung der allgemeinen Finanzmittel hingegen obliegt allein der Beschlussfassung der Vertretung. Und anders als bei den Straßenreinigunggebühren dienen wiederkehrende Beiträge dazu, das **kommunale Vermögen zu erhalten** und damit die **finanzielle Leistungsfähigkeit einer Kommune zu erhalten** bzw. zu verbessern.

Der Fokus der kommunalen Politik lag in den vergangenen Jahren in der Regel schwerpunktmäßig in der Konsolidierung der Haushalte und im Bereich Bildung. Stichworte wie Kita-Ausbau, Betreuungsanspruch, Ganztagsangebote, Vereinbarkeit von Familie und Beruf standen im gesellschaftlichen und politischen Fokus.

Will man den steten Vermögensverzehr der kommunalen Infrastruktur abbremsen, dann bedarf es neben den vielen in Aussicht gestellten Investitionsmitteln von Bund und Ländern einer nachhaltigen, verlässlichen und transparenten Grundlage, die den Bürgerinnen und Bürgern zu vermitteln ist. Die Kommune hat sich in vielen Bereichen bereits von der Behörde zum Dienstleister gewandelt. Soll die nachhaltige Bewirtschaftung der Straßen gelingen, muss dem Bürger anhand eines konzeptionellen Ansatzes zum Erhalt des Vermögens die Notwendigkeit dieser Beiträge anhand von technischen und monetären Fakten aufgezeigt werden. Die Kommunen in Niedersachsen erhalten durch die wiederkehrenden Beiträge erstmals die rechtliche Möglichkeit, die Dienstleistung Straßenerhaltung mit dem Bürger auf eine andere Art zu kommunizieren, als es bisher bei der Diskussion um Straßenausbaumaßnahmen der Fall war.

In den letzten Jahren hat sich die Diskussion um Straßenbaumaßnahmen dahingehend vertieft, dass sehr wohl auch technische und gestalterische Aspekte Gegenstand von Anliegerversammlungen waren. Auf Augenhöhe haben Anlieger, Tiefbauingenieure und Planer über den Ausbau einer Straße gesprochen, eine Entwicklung die sowohl dem politischen Druck aber auch einer steigenden Transparenz der kommunalen Arbeit entsprungen ist. Ob eine solche Vorgehensweise dem Stadtbild zuträglich ist, darf zumindest in einigen Fällen stark bezweifelt werden.

Die wiederkehrenden Beiträge geben der inhaltlichen Gestaltung des Straßenmanagements nun eine andere Richtung. Grundlage der Erhebung der wiederkehrenden Beiträge ist grundsätzlich der jährliche Investitionsaufwand. Um Schwankungen p.a. zu vermeiden, ist eine Durchschnittsbetrachtung der zu erwartenden Investitionen von bis zu fünf Jahren zulässig.

Die Kommune kann jetzt auf der Basis ihrer strategischen Überlegungen zum Erhalt des Straßennetzes der öffentlichen Einrichtung eine mittelfristige Planung auf den Weg bringen, diese mit Zahlen hinterlegen und daraus eine Gebühr ermitteln. Diese Gebühr erzeugt aller Voraussicht nach eine offenere Diskussionskultur, als es eine Diskussion um bis zu fünfstelligen Straßenausbaubeiträge naturgemäß mit sich bringt. Es wird dabei weniger um das Verhindern von Maßnahmen oder das Abdrängen in die Unterhaltung gehen, sondern um den Nachweis einer plausiblen Priorisierung von Maßnahmen im Gesamtkonzept Straße. Es wird weniger darum gehen, ob der einzelne Anlieger oder die vielen Nutzer der Straße vom Ausbau profitieren, sondern dass das Straßennetz in einem guten Zustand ist. Neben der erforderlichen Kalkulation der Gebühr, ist eine – ohnehin notwendige – systematische Straßenerhaltungsstrategie erforderlich, hinzu kommt die Definition einer abrechnungsgezogenen Einheit.

Kommunale Straßennetze sind sehr heterogen konzipiert. Je größer eine Kommune ist, umso differenzierter sind die Stadtteile und die damit einhergehende Infrastruktur. Schnittmengen mit schienengebundenem Verkehr in Städten wie Braunschweig und Hannover stellen ebenso eine Herausforderung dar wie Bundes- und Landesstraßen in der Straßenbaulast der Kreise in den kleinen Einheitsgemeinden. Hier besteht analog zur bisherigen Diskussion in Zusammenhang mit dem Ausbau von Hauptverkehrsstraßen Konfliktpotenzial, das auch hinsichtlich der juristischen Betrachtung noch viele ungeklärte Fallkonstellationen eröffnet. Gleichwohl wird es für alle Fälle Lösungen geben (müssen), um den Prinzipien einer gerechten und transparenten Lösung zu entsprechen. Mehr Streitfälle als bei der bisherigen Beitrags-erhebung sind kaum vorstellbar, es werden womöglich andere Streitigkeiten entstehen.

Darüber hinaus gibt es die Problematiken derer zu lösen, die in der jüngeren Vergangenheit Straßenausbaubeiträge gezahlt haben und daher von den wiederkehrenden Beiträgen naturgemäß weniger Vorteile haben werden. Unter dem Aspekt der Gerechtigkeit wird man hier unter Berücksichtigung der berechtigten Interessen der letzten Beitragszahler Lösungen finden können.

Im Ergebnis geht es bei den wiederkehrenden Beiträgen darum, die **starke finanzielle Belastung des Einzelnen zugunsten einer regelmäßigen moderaten Belastung Vieler**





zu verteilen. Die Überlegung, dass Grundstückseigentümer, die unmittelbaren Nutznießer der Erschließung, am Erhalt des kommunalen Straßenvermögens durch wiederkehrende Beiträge beteiligt werden, spiegelt den Solidaritätsgedanken der kommunalen Gemeinschaft wider. Ein Gedanke, der sich bereits in vielen anderen Feldern der Kommune wiederfindet. Sei es nun Patenschaften für Grünflächen oder Spielplätze, die Überlegungen zu Bürgeranleihen oder die Bürgerwindparks in Zusammenhang mit den erneuerbaren Energien. Hier sollte eine Diskussion um den Erhalt des kommunalen Straßennetzes mit den Bürgern ansetzen und diese sollte dann alle Aspekte der Straßenfinanzierung beinhalten und den Bürgern Vor- und Nachteile der verschiedenen Varianten aufzeigen.

Die Diskussion um Straßenausbaubeiträge ist nicht neu. 2012 wurde das Thema in einem Papier des Deutschen Instituts für Urbanistik⁵ beleuchtet und bereits damals anhand diverser Gerichtsurteile und politischer Diskussionen dokumentiert. Die Diskussion um Straßenausbaubeiträge erfährt eine Renaissance im Licht einer aktuell guten finanziellen Ausstattung der Länder. Viele Landesregierungen haben und möchten hier mit Entscheidungen über die Köpfe der Kommunen hinweg zumindest die einmaligen Straßenausbaubeiträge beseitigen.

III. Neue Konfliktpotenziale

Zum einen wird die Frage der Gerechtigkeit hinsichtlich der Abgrenzung der öffentlichen Einrichtung und des Nutzen des Einzelnen zu definieren sein. Die örtliche Abgrenzung hat sich an einem möglichst homogenen Einzugsgebiet zu orientieren. Hier mögen kleinere Einheitsgemeinden und Mittelzentren es etwas leichter haben als Oberzentren und Großstädte.

Zum anderen wird man auch zeitlich eine Abgrenzung vornehmen müssen, was diejenigen Eigentümer betrifft, die in der jüngeren Vergangenheit zu einmaligen Straßenausbaubeiträgen herangezogen worden sind, die sog. Verschonung. Ansätze hierfür werden aktuell in Bayern im Zusammenhang mit der grundsätzlichen Abschaffung diskutiert. In den Bundesländern, in denen die wiederkehrenden Beiträge angewandt werden, wurden hier bereits Satzungsregelungen gefunden und auch richterlich bestätigt, an denen sich die in § 6b Abs. 8 NKAG aufgenommene Regelung der Verschonung orientiert.⁶ Das NKAG sieht demnach vor, dass die Kommune per Satzung eine bis zu 20 Jahre geltende Überleitungsregelung festlegen kann.

Ein weiteres Konfliktpotenzial könnte sich in der Ausführung ergeben bei der strategischen Ausrichtung des Straßenerhaltungsmanagements und der Frage, welche Straße nun zuerst grundhaft erneuert wird (die vielfach zitierte Umkehr der Beweislast). Bisher wurde der Straßenausbau vor der eigenen Haustür verpönt, nun kann es nicht schnell genug gehen. Hier ist jede Kommune gut beraten, sich auf Basis objektiver Kriterien (Straßenzustand, Bedeutung der Straße, Multifunk-

tionalität, Zustand der Kanalisation usw.) eine transparente Ranking-Strategie zu erarbeiten.

Grundsätzlich gilt hinsichtlich der Diskussion um (Miet-) Nebenkosten: Beitragspflichtig ist der Grundstückseigentümer. Wiederkehrende Beiträge können nicht auf die Mieter umgelegt werden. Beim wiederkehrenden Straßenausbaubeitrag gilt das Gleiche wie beim einmaligen Straßenausbaubeitrag. Eine Umlage nach § 2 Nr. 1 Betriebskostenverordnung ist nicht zulässig, weil wiederkehrende Straßenausbaubeiträge keine »laufenden öffentlichen Lasten des Grundstücks« darstellen.⁷

IV. Fazit

In Niedersachsen besteht die Möglichkeit die grundhafte Erneuerung von Straßen über einmalige oder wiederkehrende Straßenausbaubeiträge zu refinanzieren oder auch ganz auf eine Refinanzierung über Beiträge zu verzichten. Diese Möglichkeiten sollten Kommunen aktiv nutzen und gestalten.

Wiederkehrende Beiträge werden möglicherweise aufgrund der leichter vermittelbaren Transparenz und der moderaten jährlichen finanziellen Belastungen eine **höhere Akzeptanz bei den Bürgern** finden.

Wenn es der Verwaltung gelingt, Politik und Bürger mit einem transparenten und nachhaltigen Konzept zum Erhalt der kommunalen Infrastruktur zu überzeugen, wird sich aus der Einführung von wiederkehrenden Beiträgen dieses bisherige Spannungsfeld lösen und dazu führen, dass der stete Verfall von Infrastrukturvermögen gebremst werden kann.

Sowohl einmalige Beiträge als auch wiederkehrende Beiträge können derzeit nur bei einer grundhaften Straßenerneuerung erhoben werden, nicht jedoch bei Unterhaltungsmaßnahmen. Eventuell könnte es von Vorteil sein, auch die Kosten für größerflächige Instandsetzungen umlegen zu können (wie schon bei Wegeunterhaltungsverbänden möglich). Die heute weit verbreitete »Flucht in die beitragsfreie Verbesserung« wäre dann nicht mehr möglich.

1 Zum komplexen Thema Wiederkehrende Beiträge in Niedersachsen führen die Verfasser dieses Beitrags regelmäßig Seminarveranstaltungen bei kommunalen Studieninstituten und Verwaltungsakademien durch. Näheres dazu und auch weitere Informationen zum Thema unter www.wiederkehrender-beitrag.de.
 2 Niedersächsisches Kommunalabgabengesetz (NKAG) i.d.F. v. 20.04.2017 (Nds. GVBl. S. 121).
 3 Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2017, <http://www.lrh.niedersachsen.de/themen/kommunalberichte/kommunalberichte-106666.html> (aufgerufen am 11.05.2018).
 4 DStGB, Zufriedenheit mit den lokalen Lebensbedingungen, Kommunal 04/2018, 18 f.
 5 Schlünder/Beckmann, Wiederkehrende Straßenausbaubeiträge statt Einzelfallbelastung für Anlieger, Berlin 2012 (Difu-Paper).
 6 Z.B. OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 15.03.2011 – 6 C 11187/10.
 7 AG Greiz, Urt. v. 13.07.1998 – 4 C 247/98.