
**Antrag der Gruppe SPD – Bündnis 90/Die Grünen – Bündnis C
Prüfung der Straßenausbaubeiträge – mit dem Ziel der Reform**

Inhalt

1. Gegenstand des Antrages.....	1
2. Rechtsgrundlage und Gegenstand der Straßenausbaubeiträge	1
2.1. Der wirtschaftliche Vorteil.....	2
2.2. Vorteils- und Belastungsgerechtigkeit.....	2
2.3. Arten der Beitragserhebung.....	3
2.4. Finanzbedarf für den Straßenausbau	3
3. Alternativen zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen.....	4
3.1. Wiederkehrende Beiträge	4
3.2. Finanzierung aus Eigenmitteln oder Fremdkapital	6
3.3. Finanzierung durch Anhebung der Grundsteuer.....	7
3.4. Anhebung des kommunalen Anteils an den Kosten des Straßenausbau	8
4. Fazit	8

1. Gegenstand des Antrages

Die Antragstellerin bittet die Verwaltung um Darstellung der Möglichkeiten und Auswirkungen einer Reform der bisherigen Straßenausbaubeiträge in der Gemeinde Bad Essen. Dabei sollen insbesondere folgende Optionen geprüft werden:

- Finanzierung des Straßenausbau aus dem kommunalen Haushalt
- Finanzierung des Straßenausbau durch eine Anhebung der Grundsteuer
- Finanzierung des Straßenausbau durch die Erhebung wiederkehrender Straßenausbaubeiträge
- Erhöhung des kommunalen Anteils zur Abgeltung der öffentlichen Verkehrseinrichtungen durch die Allgemeinheit

2. Rechtsgrundlage und Gegenstand der Straßenausbaubeiträge

Rechtsgrundlage für die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen ist § 6 des Nds. Kommunalabgabengesetzes (NKAG). Kommunen können demnach zur Deckung ihres Aufwandes für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung, Verbesserung und Erneuerung ihrer öffentlichen Einrichtungen Beiträge von den Grundstückseigentümern erheben. Die Straßenausbaubeiträge gehören damit wie alle Gebühren und Beiträge zu den sog. nichtsteuerlichen Abgaben. Im Gegensatz zu Steuern, die keine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen, bedürfen die Gebühren und Beiträge einer über den Zweck der Einnahmeerzielung hinausgehenden besonderen sachlichen Rechtfertigung. Beiträge werden dabei für eine angebotene

Gegenleistung erhoben. Das Beitragsrecht wird entsprechend geprägt durch den Gedanken von Leistung und Gegenleistung. Wenn eine Kommune in Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben eine öffentliche Einrichtung (z.B. Straßen, Wege, Plätze) zur Verfügung stellt, sollen diejenigen, die daraus einen besonderen wirtschaftlichen Nutzen ziehen können, zu den Kosten der Errichtung und Unterhaltung beitragen.

Insbesondere vor dem Hintergrund des Gleichheitsgrundsatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG fordert das Bundesverfassungsgericht, dass eine Differenzierung zwischen Beitragspflichtigen und Nicht-Beitragspflichtigen nach Maßgabe des Vorteils vorgenommen wird, der mit dem Beitrag abgegolten wird. Nach diesem Grundsatz der abgabenrechtlichen Belastungsgleichheit können nur solche Grundstücke zum Straßenausbaubeitrag herangezogen werden, deren Eigentümer aus der Möglichkeit, die ausgebaute Straße in Anspruch zu nehmen, einen Sondervorteil schöpfen können, der sich vom Vorteil der Allgemeinheit der Straßennutzer unterscheidet. Dieser besondere Vorteil muss grundstücksbezogen sein. Er kann z.B. darin bestehen, dass der Gebrauchswert des Grundstückes durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung erhöht wird. Eine Steigerung des Verkehrswertes des Grundstückes ist dabei nicht erforderlich. Das Vorliegen eines besonderen Vorteils ist auch unabhängig von seiner tatsächlichen Inanspruchnahme. Es reicht aus, dass dem Grundstückseigentümer die Möglichkeit geboten wird, die öffentliche Einrichtung in Anspruch zu nehmen.

2.1. Der wirtschaftliche Vorteil

Die Beitragspflicht für die Straßenausbaubeiträge richtet sich an die Grundstückseigentümer, denen durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme der ausgebauten Straße wirtschaftliche Vorteile geboten werden. Der wirtschaftliche Vorteil liegt dabei nicht in einer möglichen Steigerung des Grundstückswertes der anliegenden Grundstücke begründet. Er besteht ausschließlich in der Inanspruchnahmemöglichkeit der öffentlichen Einrichtung, die durch eine qualitative Verbesserung der Erschließungssituation den Gebrauchswert des Grundstückes positiv beeinflussen kann. Eine Messbarkeit des gesteigerten Gebrauchswertes in Geld, d.h., eine tatsächliche Wertsteigerung des Grundstückes, ist dabei nicht erforderlich.

2.2. Vorteils- und Belastungsgerechtigkeit

Die Kommune trägt die Ausbaulasten für ihre Straßen. Zum Ausgleich für ihre damit verbundenen Aufwendungen hat sie Ansprüche auf entsprechende Gegenleistungen. Sie ist dabei gehalten, von den Grundstückseigentümern, denen durch die Inanspruchnahmemöglichkeit der ausgebauten Straße wirtschaftliche Vorteile geboten werden, Ausbaubeiträge zu erheben. Im Falle eines Ausbaus von öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen gibt es drei Gruppen von Vorteilsnehmern:

- a) die Kommune als Eigentümerin angrenzender Grundstücke
- b) die Allgemeinheit als potentielle Nutzer der öffentlichen Einrichtung
- c) die Grundstückseigentümer, denen durch eine Inanspruchnahmemöglichkeit der öffentlichen Einrichtung ein besonderer wirtschaftlicher Vorteil geboten wird

Bei der Bemessung und Festlegung von Straßenausbaubeiträgen werden deshalb immer auch alle drei Gruppen berücksichtigt. Dazu wird die Kommune für ihre eigenen angrenzenden Grundstücke ebenso zu Straßenausbaubeiträgen herangezogen, wie die sonstigen privaten Eigentümer. Darüber hinaus wird für jede Straße, entsprechend ihrer Bedeutung für die Anlieger und für die Allgemeinheit, ein gewisser Anteil festgelegt, der von der Allgemeinheit (über Steuergelder) finanziert werden muss. Dieser Anteil wird für die verschiedenen öffentlichen Einrichtungen in der Beitragsatzung festgelegt. In dieser wird ebenfalls geregelt, für

welche Maßnahmen überhaupt Beiträge erhoben werden dürfen, welche Aufwendungen beitragsfähig sind und wie diese ermittelt und verteilt werden.

2.3. Arten der Beitragserhebung

Die Veranlagung zu den Straßenausbaubeiträgen erfolgt grundsätzlich durch einen schriftlichen Beitragsbescheid nach Abschluss und Abrechnung der betreffenden Maßnahme. Der Beitrag ist in der Regel als einmalige Zahlung zu veranlagern. Die Kommune kann angemessene Vorauszahlungen auf die künftige Beitragsschuld festsetzen, sobald mit der Durchführung der beitragspflichtigen Maßnahme begonnen wurde. Die Vorausleistungen werden dann nach Abschluss der Maßnahme mit dem endgültigen Beitrag verrechnet.

Den Beitragspflichtigen kann auch die Möglichkeit eröffnet werden, ihre Beitragspflicht vor Beendigung der Maßnahme mittels Vertrag abzulösen. Grundlage für die Feststellung des Ablösebetrages sind die ermittelten voraussichtlichen Kosten nach Ausschreibung der Maßnahme. Etwaige Kostensteigerungen gehen in diesem Fall zu Lasten der Kommune. Bei einer Verringerung der Kosten erhält der Beitragspflichtige die Differenz zu seinem Ablösebetrag erstattet. In der Gemeinde Bad Essen ist der Ablösevertrag seit vielen Jahren zum Standard für die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen geworden.

Sowohl für die festgesetzten Straßenausbaubeiträge als auch für die vereinbarten Ablösebeiträge können die Beitragspflichtigen Zahlungsvereinbarungen im Rahmen des bestehenden Haushaltsrechts vereinbaren. Zur Vermeidung „unbilliger Härten“ stehen der Kommune nach der Abgabenordnung zudem die Möglichkeiten zur Verfügung, Forderungen (teilweise) zu stunden, zu ermäßigen oder zu erlassen. Vor diesem Hintergrund wurden und werden regelmäßig Ratenzahlungsvereinbarungen mit Beitragspflichtigen getroffen, die je nach Höhe und Laufzeit der Zustimmung des Verwaltungsausschusses bedürfen.

Mit der Einführung des § 6b NKAG hat der Nds. Landesgesetzgeber im Jahr 2019 weitere Regelungen zur Bemessung der Beiträge und zur Begleichung der Beitragspflicht eingeführt. Dazu gehört neben der Möglichkeit, nur einen Teil des beitragsfähigen Aufwandes auf die Beitragspflichtigen zu verteilen und der gesonderten Berücksichtigung besonderer Grundstückszuschnitte, auch die Möglichkeit, die Straßenausbaubeiträge in Form einer Rente in bis zu 20 Jahresleistungen zahlen zu können. Sofern der Beitragspflichtige eine solche Verrentung wünscht, werden die Höhe der Jahresleistungen und deren Fälligkeit durch Bescheid festgesetzt. Der jeweilige Restbetrag der Beitragsschuld wird jährlich verzinst. Dazu legt die Kommune einen Zinssatz von bis zu drei Prozent über dem zum Jahresbeginn geltenden Basiszinssatz fest. Der Verwaltungsausschuss der Gemeinde Bad Essen hat in seiner Sitzung am 16.12.2021 den entsprechenden Zinssatz für die Verrentung von Beitragszahlungen auf zwei Prozent über dem zum Jahresbeginn geltenden Basiszinssatz nach § 247 BGB festgelegt. Den Zahlungspflichtigen steht es offen, die restliche Beitragsschuld jederzeit ohne weitere Zinsverpflichtungen zu tilgen. Weder die Verrentung selbst, noch die vorzeitige Ablösung des Restbetrages sind an irgendwelche Anforderungen oder Bedingungen geknüpft.

2.4. Finanzbedarf für den Straßenausbau

Der Finanzbedarf der Kommune für den Straßenausbau variiert von Jahr zu Jahr sehr deutlich und ist anhängig von den jeweils durchgeführten Maßnahmen. Die für durchgeführten Straßenausbaumaßnahmen vereinnahmten Ausbaubeiträge betragen im Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2013 jährlich rd. 233.000 €, wobei in mehreren Jahren keine Beiträge erhoben wurden, da keine entsprechenden Baumaßnahmen umgesetzt wurden. Straßenausbaubeiträge fallen immer dann an, wenn die Kommune beitragspflichtige Straßenausbaumaßnahmen umsetzt und für diese Beiträge erhebt. Die Feststellung eines durchschnittlichen jährlichen Fi-

nanzbedarfes für den Straßenausbau und damit auch eines durchschnittlichen jährlichen Ertrages aus den Straßenausbaubeiträgen, welcher bei einem Wegfall der Beiträge aus anderen Quellen ersetzt werden müsste, wäre demnach irreführend.

3. Alternativen zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen

Die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen war und ist in den vergangenen Jahren wiederholt Gegenstand kritischer Diskussionen. Vielfach wurde und wird dabei die vollständige Abschaffung der Beiträge gefordert. Begründet werden diese Forderungen insbesondere mit der fehlenden Einheitlichkeit in der Beitragserhebung zwischen den einzelnen Bundesländern und auch zwischen den einzelnen Kommunen, aber auch mit einer (zumindest gefühlten) Ungerechtigkeit in der Beitragserhebung selber und der daraus resultierenden Belastung einzelner Grundstückseigentümer.

Während in Baden-Württemberg von jeher nur die Erhebung von Anschlussbeiträgen (Wasser/Abwasser) vorgesehen war, wurden die gesetzlichen Regelungen zur Erhebung von Ausbaubeiträgen in sieben weiteren Bundesländern erst im Laufe der letzten zehn Jahre aus den jeweiligen Kommunalabgabengesetzen gestrichen. Der niedersächsische Gesetzgeber überlässt die Entscheidung über die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen den Kommunen. § 6 Abs. 1 NKAG enthält insofern eine „Kann-Bestimmung“. Gleichzeitig wurden die Möglichkeiten der Beitragserhebung aber durch verschiedene gesetzliche Regelungen im NKAG und im NKomVG modifiziert. Der Hintergrund für diese eher zurückhaltende Vorgehensweise des Landes Niedersachsen dürfte insbesondere in der Tatsache begründet sein, dass das Land im Falle eines Verbotes der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen den Kommunen im Rahmen der Konnexität einen entsprechenden Einnahmeausfall erstatten müsste.

3.1. Wiederkehrende Beiträge

Das Land Niedersachsen hat mit der Einführung des § 6c NKAG im Jahr 2017 die Möglichkeit eröffnet, dass Kommunen zur Deckung ihres jährlichen Investitionsaufwandes für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung, Verbesserung und Erneuerung von Verkehrsanlagen wiederkehrende Beiträge von den Grundstückseigentümern erheben können. Die Regelungen zu den wiederkehrenden Beiträgen umfassen neun Absätze und sind in der kommunalen Praxis kaum rechtssicher umzusetzen. Die mit den wiederkehrenden Beiträgen verbundenen rechtlichen Risiken sind wesentlich höher als beim einmaligen Straßenausbaubeitrag, der über Jahrzehnte hinweg durch zahlreiche höchstrichterliche Entscheidungen und daran angepasste Rechtssetzungen zu einem heute rechtssicheren und eindeutigen Werkzeug entwickelt wurde. Die für die Einführung eines wiederkehrenden Beitrages geforderte Bestimmung einheitlicher öffentlicher Einrichtungen im Einklang mit den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes stellt die Kommunen vor eine Aufgabe, die rechtssicher kaum lösbar ist. Dies wird in den kommenden Jahren zu vermehrten Klageverfahren und entsprechender Rechtsprechung führen, welche dann wiederum eine Anpassung der Rechtsgrundlagen zur Folge haben wird.

Als Argumente für die Einführung wiederkehrender Beiträge wird insbesondere angeführt, dass sie sich für einzelne Beitragspflichtige als gerechtere Lösung darstellen, da zumindest alle Grundstückseigentümer, die das Straßensystem als Solidargemeinschaft nutzen, an diesem auch finanziell beteiligt werden. Zudem könnte durch die wiederkehrenden Beiträge die ungleiche Behandlung zwischen einzelnen Personengruppen vermieden bzw. geschmälert werden. Für die Kommunen sei die Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen zudem kostenneutral.

Als Gegenargumente für die Einführung von wiederkehrenden Beiträgen wird vorgetragen, dass eine „Zweiklassengesellschaft“ von Grundstückseigentümern nur verhindert werden

könne, falls die Kommune vor Einführung der Beiträge noch keine Straßenausbaubeiträge erhoben habe. Ansonsten gebe es zukünftig die Grundstückseigentümer, die in der Vergangenheit Straßenausbaubeiträge gezahlt haben, und die, die noch nie veranlagt wurden und auch zukünftig nicht veranlagt werden. In der juristischen Fachliteratur wird zudem aktuell diskutiert, ob die wiederkehrenden Beiträge (ähnlich der Grundsteuer) als laufende öffentliche Lasten auf dem jeweiligen Grundstück gelten sollen, mit dem Ergebnis, dass sie dann auf etwaige Mietparteien umgelegt werden könnten. Auch die Feststellung, dass die wiederkehrenden Beiträge für die Kommunen kostenneutral wären, wird aufgrund des mit ihrer Erhebung verbundenen großen Verwaltungsaufwandes bezweifelt. Allein die jährlich notwendige Kostenkalkulation für die einzelnen Erhebungsgebiete und die damit verbundene Bescheiderteilung würden einen deutlichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand und damit auch erheblich höhere Kosten verursachen.

Die Diskussion um die gerechteste Lösung für die Finanzierung von Straßenausbaumaßnahmen wird vielfach von einer gefühlten Ungerechtigkeit überlagert. Tatsache ist, dass bei der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen die Anlieger der ausgebauten Straßen zu einer erhöhten Kostenbeteiligung herangezogen werden. Viele andere potentielle Straßennutzer zahlen für den Straßenausbau keine direkten Beiträge und werden nur über den Anteil der Allgemeinheit durch Einsatz von Steuergeldern an dem Ausbau beteiligt. Sofern vorgetragen wird, dass die betroffenen Anlieger der Straße nicht nachvollziehen können, warum sie einen erhöhten Beitrag zum Straßenausbau leisten sollen, obwohl die Straße als öffentliche Einrichtung doch der Allgemeinheit zur Verfügung steht, kann festgehalten werden, dass im Falle von wiederkehrenden Ausbaubeiträgen eine Vielzahl von Bürgerinnen und Bürgern für einen Straßenausbau zahlen müssen, der eben nicht direkt vor ihrer Haustür erfolgt und ihnen deshalb weder einen gefühlten noch einen tatsächlichen wirtschaftlich messbaren Mehrwert bringt. Wenn es also schon Schwierigkeiten bereitet, den direkten Anliegern einer ausgebauten Straße deutlich zu machen, dass sie aufgrund ihres besonderen wirtschaftlichen Vorteils, den sie als Grundstückseigentümer durch die Ausbaumaßnahme erlangen, auch in besonderen Maße an den Ausbaukosten beteiligt werden, dürfte es ungleich schwieriger sein, Eigentümer von Grundstücken, die nicht an der ausgebauten Straße gelegen sind, von dieser Notwendigkeit der Kostenbeteiligung zu überzeugen.

Hinzu kommt, dass die Berechnung der wiederkehrenden Beiträge für die betroffenen Grundstückseigentümer wesentlich schwieriger nachzuvollziehen und nachzuprüfen ist, als die Ermittlung und Festsetzung von einmaligen Beiträgen. In der Folge erschwert das auch die Möglichkeit für die Bürgerinnen und Bürger, sich im Rahmen des Rechtsschutzes gegen eine erfolgte Veranlagung zu wehren. Der Rechtsweg spielt auch für die Verwaltung eine gewichtige Rolle. Neben der Tatsache, dass die Verwaltung mit dem Instrument der wiederkehrende Beiträge – wie bereits beschrieben – abgabenrechtliches Neuland beschreitet und die für alle Beteiligten notwendige Rechtssicherheit erst im Laufe der Jahre durch die entsprechende Rechtsprechung erlangt werden wird, bedeutet die erforderliche jährliche Neukalkulation und die damit verbundene Neuveranlagung, dass sich die Bürgerinnen und Bürger auch jährlich erneut gegen die entsprechenden Veranlagungsbescheide auf dem Rechtsweg zur Wehr setzen können. Für die Verwaltung sind damit eine deutlich gesteigerte Unsicherheit bei der Vollziehung der Veranlagungsbescheide sowie eine große Mehrbelastung in der Verwaltungstätigkeit verbunden.

Ein Problem, mit dem sich Verwaltung und Kommunalpolitik werden gleichermaßen auseinandersetzen müssen, ist die Tatsache, dass die Bürgerinnen und Bürger, die über mehrere Jahre einen wiederkehrenden Beitrag geleistet haben, eine gesteigerte Erwartungshaltung zum Ausbau der ihr Grundstück direkt betreffenden Straßen entwickeln werden. Gleichzeitig

werden die Erwartungen an die Qualität des Ausbaus steigen, da die Anlieger „ja bereits dafür gezahlt haben“. Während in Anliegerversammlungen heute ein möglichst kostengünstiger und eher einfacher Standard für den Straßenausbau gefordert wird, dürften sich die Forderungen nach beidseitigen Gehwegen, Aufpflasterungen, hochwertigen Materialien etc. in Zukunft mehren.

Für die Gestaltung der wiederkehrenden Beiträge kann die Kommune für solche Grundstücke, die in einem bestimmten Zeitraum (max. 20 Jahre) bereits zu Straßenausbaubeiträgen herangezogen wurden, eine Ausnahme von der Beitragspflicht beschließen. Diese Befreiung soll dann für den Zeitraum der üblichen Nutzungsdauer der betreffenden Verkehrsanlage gelten. Die übliche Nutzungsdauer richtet sich dabei nach der Ausbauart (Pflaster, Beton, Bitum etc.) und variiert zwischen 25 und 50 Jahren.

3.2. Finanzierung aus Eigenmitteln oder Fremdkapital

Da das NKAG die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen in das Ermessen der Kommunen stellt, könnten diese auch gänzlich auf eine Beitragserhebung verzichten und den notwendigen Straßenausbau vollständig aus Eigenmitteln bestreiten. Sofern die Kommune einen entsprechenden Überschuss im Ergebnis- und im Finanzhaushalt erwirtschaftet, könnte sie die notwendigen Finanzmittel aus ihren allgemeinen Deckungsmitteln, in der Regel aus Steuergeldern, aufbringen. Sofern solche Überschüsse nicht in ausreichendem Maße erwirtschaftet werden können, könnte eine Finanzierung über Fremdkapital (Kredite) erfolgen. Bis Anfang 2022 war eine solche Fremdkapitalfinanzierung in Niedersachsen grundsätzlich ausgeschlossen, sofern die Kommune keine Straßenausbaubeiträge erhebt. Die „Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung“ in § 111 NKomVG enthielten dazu die Vorgabe, dass die Kommune die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Finanzmittel zuerst aus speziellen Entgelten für die von ihnen erbrachten Leistungen (z.B. Straßenausbaubeiträge) und im Übrigen durch Steuern zu beschaffen haben. Die Aufnahme von Krediten zur Finanzierung ihrer Aufgaben durfte nur dann erfolgen, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich oder unwirtschaftlich wäre. Mit Änderung der NKomVG am 23.03.2022 hat der Landesgesetzgeber diese Grundsätze durch eine Änderung des § 111 NKomVG nunmehr dahingehend modifiziert, dass die Erhebung von Beiträgen für Verkehrsanlagen und von wiederkehrenden Beiträgen keine Voraussetzung mehr für eine Kreditaufnahme sind. Somit kann die Kommune nunmehr ihre Aufwendungen für den Straßenausbau auch durch eine Kreditaufnahme finanzieren.

Somit wäre eine vollständige Finanzierung der Kosten für den Straßenausbau durch kommunale Eigenmittel – Steuergelder oder Kredite – grundsätzlich möglich. Diese Art der Finanzierung hätte zur Folge, dass die Eigentümer der an den ausgebauten Straßen anliegenden Grundstücke den ihnen durch den Straßenausbau gewährten besonderen wirtschaftlichen Vorteil ohne eigene Gegenleistung quasi kostenlos und durch die Allgemeinheit finanziert erhalten würden. Das Prinzip von Leistung und Gegenleistung wäre durchbrochen. Zudem würde die Finanzierung aus allgemeinen Haushaltsmitteln dazu führen, dass die Investitionen für den Straßenausbau in direkte Konkurrenz zu den notwendigen Investitionen für die sonstigen Aufgaben der Kommune treten würden. Im Zweifel würde der Straßenausbau dann zugunsten anderer Infrastrukturprojekte der Kommune zurückgestellt werden, was zu einem erhöhten Investitionsstau und der damit verbundenen Vernichtung von Infrastrukturvermögen führen könnte. Dass dies nicht nur ein theoretisches Szenario ist, belegen die aktuellen Ergebnisse des KfW-Kommunalpanel 2022. Demnach hat aufgrund der allgemein angespannten und unsicheren Finanzsituation infolge der Corona-Krise knapp jede dritte Kommune mit mehr als 2.000 Einwohnern im Jahr 2021 Projekte im Bereich der Straßen- und Verkehrsinfrastruktur verschoben, reduziert oder gestrichen. Im Gegensatz dazu erhöhten sich die Investitionsanteile in den Bereichen IT, Schulen, Kinderbetreuung und Gesundheitsinfrastruktur.

Der notwendige langfristige Erhalt der grundlegenden kommunalen Infrastruktur wird somit zum Spielball kurzfristiger Entwicklungen.

3.3. Finanzierung durch Anhebung der Grundsteuer

Eine Alternative zur Deckung des Finanzbedarfes für den Straßenausbau besteht auch in der möglichen Gegenfinanzierung durch eine entsprechende Anhebung der Grundsteuer. Bei der Grundsteuer handelt es sich um eine Realsteuer, für die der Kommune das Recht zur Festsetzung eines Hebesatzes zusteht. Grundlage für die Steuererhebung ist das Grundsteuergesetz des Bundes, ergänzt durch das Nds. Grundsteuergesetz, in welchem die Regelungen festgelegt sind, die mit der Neuordnung der Grundsteuer ab dem Jahr 2025 anzuwenden sind. Gegenstand der Grundsteuer ist das jeweilige Grundstück. Die wirtschaftlichen und persönlichen Verhältnisse der Eigentümer spielen für die Höhe der Steuer keine Rolle. Es ist auch ohne Bedeutung, wie hoch der Ertrag ist, den ein Grundstück abwirft (Vermietung oder Leerstand). Das Aufkommen aus der Grundsteuer steht in voller Höhe der Kommune zu, in dem das zur Steuer veranlagte Grundstück gelegen ist. Das Grundsteuergesetz unterscheidet zwischen der Grundsteuer A für land- und forstwirtschaftliches Vermögen und der Grundsteuer B für alle übrigen bebauten und unbebauten Grundstücke. Mit dem „Gesetz zur Änderung des Grundsteuergesetzes zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken für die Bebauung“ vom 30.11.2019 hat der Bundesgesetzgeber den Kommunen die Möglichkeit eröffnet, aus städtebaulichen Gründen für baureife unbebaute Grundstücke ab dem Jahr 2025 die sog. Grundsteuer C einzuführen.

Die Kommune muss die Hebesätze für die einzelnen Grundsteuerarten in ihrem Gebiet einheitlich festlegen. Für die Frage der Refinanzierung eines möglichen Verzichtes auf die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen durch eine Anhebung der Grundsteuer müsste also zunächst geklärt werden, welche Grundsteuerart für diese Refinanzierung herangezogen werden soll. Ob von der Anhebung also nur die bebauten und unbebauten Grundstücke erfasst werden sollen die der Grundsteuer B unterliegen oder ob auch die land- und forstwirtschaftlichen Grundstücke aus der Grundsteuer A einbezogen werden sollen. Letztere befinden sich in der Regel – aber nicht ausschließlich - in Bereichen der Kommune, die vom Straßenausbau nur im Rahmen des ländlichen Wegebaus betroffen werden. Ob die Gemeinde Bad Essen zukünftig eine Grundsteuer C einführen will, muss in den politischen Gremien noch beraten werden. Sollte dies der Fall sein, so müsste auch hier über einen erhöhten Hebesatz zur Refinanzierung der Straßenausbaubeiträge nachgedacht werden.

Aktuell beträgt der Hebesatz für die Grundsteuer A und B in der Gemeinde Bad Essen einheitlich 340%. Im Jahr 2021 wurden durch die Grundsteuer Erträge im Umfang von 2,3 Mio. € erzielt. Zur Gegenfinanzierung der in den letzten 15 Jahren aus den Straßenausbaubeiträgen durchschnittlich erzielten Erlöse von jährlich rd. 233.000 € müsste der Hebesatz für die Grundsteuer A und die Grundsteuer B auf jeweils 375% angehoben werden. Sofern die der Grundsteuer A unterliegenden Grundstück aus der Refinanzierung der Straßenausbaubeiträge herausgenommen werden sollten, müsste die Grundsteuer B auf 377% angehoben werden. Dabei ist der dieser Berechnung zugrundeliegende durchschnittliche Ertrag aus den Straßenausbaubeiträgen aber mit Vorsicht zu genießen (s.a. Ziffer 2.4).

Da die Hebesätze für die Grundsteuer je Grundsteuerart innerhalb der Kommune einheitlich festgelegt werden müssen, kann hier ein Ausgleich für diejenigen Grundstückseigentümer, die innerhalb einer bestimmten Zeitspanne in den vergangenen Jahren bereits für Ausbaumaßnahmen zu Straßenausbaubeiträgen veranlagt wurden, nicht geschaffen werden. Auch diese müssten dann die erhöhten Grundsteuersätze für ihre Grundstücke tragen.

Zu beachten ist, dass die Grundstückseigentümer sowohl die Kosten für die Straßenausbaubeiträge als auch die Kosten aus der Grundsteuer zu tragen haben. Sofern sie das Grundstück und evtl. aufstehende Gebäude selber nutzen, können diese Kosten auch nicht weitergereicht oder steuerlich geltend gemacht werden. In den Fällen, in denen aus dem Grundstück Mieteinkünfte erzielt werden, können die Grundstückseigentümer die Straßenausbaubeiträge als Werbungskosten von ihrer Einkommenssteuerlast absetzen. Ein Teil der mit der Beitragslast zu zahlenden Beträge werden insofern auf die Allgemeinheit der Steuerzahler in Deutschland verteilt. Die Zahlungen aus der Grundsteuer können im Falle einer Vermietung vollständig als Nebenkosten auf die Mietparteien umgelegt werden. In diesem Fall zahlen die Mieter die gesamte Beitragslast. Bei den Grundstückseigentümern verbleibt dabei keinerlei Zahlungsbelastung.

3.4. Anhebung des kommunalen Anteils an den Kosten des Straßenausbaus

Der kommunale Anteil an den Straßenausbaubeiträgen beschreibt den Vorteil, den die Allgemeinheit der Straßennutzer durch den Ausbau erlangt. Der Anteil ist in der Beitragssatzung zu benennen. Dies ist in § 4 der kommunalen Beitragssatzung vom 09.12.2010 ausführlich für die verschiedenen Arten von Gemeindestraßen und deren Bedeutung für die Anlieger bzw. für die Allgemeinheit geschehen. Eine Erhöhung des kommunalen Anteils ist somit durch Satzungsrecht möglich. Sie führt dazu, dass der von den bevorteilten Anliegern zu tragende Kostenanteil verringert wird und somit ein größerer Teil der Ausbaurkosten durch Steuergelder zu finanzieren ist. Auf diese Variante finden insofern dieselben Argumente Anwendung, wie zu der unter Ziffer 3.2 erläuterten Variante der Finanzierung des Straßenausbaus durch Eigenmittel bzw. Fremdkapital.

4. Fazit

Die Straßenausbaubeiträge stehen in der Kritik, weil die Öffentlichkeit sie als (zumindest gefühlt) ungerecht wahrnimmt. In der Fachliteratur werden die Beiträge hingegen als die gerechteste Lösung zur Finanzierung des gemeindlichen Straßenausbaubedarfes angesehen, die deutlich besser sei als ihr Ruf. Die Gerichtsbarkeit in Deutschland hat sich im Laufe der Jahre mit zahlreichen Problemstellungen rund um die Straßenausbaubeiträge befasst und bis hin zum Bundesverfassungsgericht deren Rechtmäßigkeit anerkannt. Insbesondere sieht das BVerfG keinen Bedarf dafür, für die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen Obergrenzen zu setzen, da im Regelfall keine übermäßig belastende, die Eigentümer erdrosselnde Wirkung eintreten würde. Zudem gebe es über die Billigkeitsregelungen im Abgabenrecht weitreichende Möglichkeiten, um im Einzelfall auf besondere Härten angemessen reagieren zu können. Diese Möglichkeiten wurden im niedersächsischen Beitragsrecht durch die Verrentung von Beiträgen noch ausgeweitet.

Dem Grunde nach handelt es sich bei den Straßenausbaubeiträgen um Leistung und Gegenleistung. Die Kommune gewährt den Grundstückseigentümern mit dem Ausbau der Straße vor deren Grundstücken einen besonderen wirtschaftlichen Vorteil und fordert dafür eine angemessene Beteiligung der Eigentümer. Das Grundproblem besteht darin, dass dieser wirtschaftliche Vorteil nicht in einer Erhöhung des Grundstückswertes messbar sein muss und von den betroffenen Grundstückseigentümern deshalb oftmals auch nicht anerkannt wird. Würde die Kommune die erbrachten Leistungen aber vollständig aus Steuermitteln erbringen, würden die Grundstückseigentümer die von dieser Leistung ausgelösten zusätzlichen Vorteile auf Kosten der Allgemeinheit, also gleichsam entgeltlos erhalten. Letztlich sind die Straßenausbaubeiträge Ausfluss aus der Sozialverpflichtung des Eigentums (Art. 14 Abs. 2 GG). Sie fordern die Grundeigentümer und können nicht auf etwaige Mietparteien umgelegt werden. Mit den Grundstückseigentümern treffen die Straßenausbaubeiträge i.d.R. die Immobilienbesitzer und damit den eher vermögenden Teil der Gesellschaft, deren Vermögen von Jahr zu Jahr im Wert steigt.

Die Alternative der wiederkehrenden Ausbaubeiträge ist ein relativ neues Werkzeug zur Finanzierung der Kosten des Straßenausbaus. Es ist mit großen Unsicherheiten in Bezug auf eine rechtssichere Ausgestaltung verbunden, für die betroffenen Grundstückeigentümer eher schwerer zu verstehen und führt zu einem erheblichen Mehraufwand in der Verwaltungstätigkeit. Von dieser Alternative sollte deshalb kein Gebrauch gemacht werden.

Ein möglicher Verzicht auf die Straßenausbaubeiträge könnte aus allgemeinen Steuermitteln, über Kredite oder auch durch eine Anhebung der Grundsteuer gegenfinanziert werden. Eine Finanzierung aus allgemeinen Steuermitteln oder über Fremdkapital führt dazu, dass die Ausbaulast auf alle Bürgerinnen und Bürger der Kommune gleichermaßen verteilt wird. Eine Gegenfinanzierung über die Grundsteuer belastet alle Grundeigentümer und ggf. deren Mieterinnen und Mieter. Die Grundsteuer kann dabei nur einheitlich für das gesamte Gemeindegebiet festgesetzt werden. Während der Beitrag an die Erfüllung des Zweckes gebunden ist, für den er erhoben wird, fließen Steuermittel und Kredite in den Gesamthaushalt und können zukünftig auch für andere Zwecke verwendet werden. Aus Sicht der Kommune fehlt es damit an der direkten Refinanzierung von Ausbaumaßnahmen, was zu einer Konkurrenz zwischen den verschiedenen kommunalen Investitionen führen wird. Gleichzeitig wird der Ausbaudruck auf die Kommunen steigen, da die Grundstückseigentümer durch einen Ausbau der Straße „vor ihrer Haustür“ nicht mehr gesondert zu Beiträgen veranlagt werden.

Letztlich bleibt festzuhalten, dass die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen in der Gemeinde Bad Essen in ihrer derzeitigen Form vielleicht nicht die Ideallösung zur Finanzierung des kommunalen Straßenausbaus ist, dass andererseits aber jeder Systemwechsel neue Ungerechtigkeiten – gefühlte wie tatsächliche – mit sich bringen würde.

Carsten Lücke
Fachdienstleiter