

Anwendungshinweise für den Bereich des Straßenausbaubeitragsrechts (AnwHiSAB) anlässlich des Siebten Gesetzes zur Änderung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes

Das Thüringer Innenministerium gibt zur Anwendung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes (ThürKAG) in der Fassung vom 19. September 2000 (GVBl. S. 301), zuletzt geändert durch das Siebte Gesetz zur Änderung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes vom 29. März 2011 (GVBl. S. 61) für den Bereich des Straßenausbaubeitragsrechts folgende Hinweise:

1. Einmalige Straßenausbaubeiträge (§ 7 ThürKAG)

1.1 Beitragserhebungspflicht/Absehen von der Beitragserhebung

1.1.1 Die Gemeinden können gemäß § 7 Abs. 1 Satz 1 ThürKAG die Aufwendungen für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung, Erneuerung und Verbesserung ihrer öffentlichen Einrichtungen und Anlagen durch einmalige Beiträge decken. Für die Erweiterung, Verbesserung oder Erneuerung von **Ortsstraßen** (vgl. ThürOVG, Urt. v. 11. Juni 2007, Az.: 4 N 1359/98) und beschränkt öffentlichen Wegen ist die Beitragserhebung durch die bindende Sollvorschrift in § 7 Abs. 1 Satz 3 ThürKAG zwingend, soweit nicht Erschließungsbeiträge nach dem BauGB zu erheben sind. Das ThürOVG hat hierzu in seiner Entscheidung vom 31. Mai 2005 (Az.: 4 KO 1499/04) festgestellt, dass eine Pflicht zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen besteht, von welcher nur in bestimmten atypischen Fallgruppen abgewichen werden kann. Seit dem 7. April 2011 werden im Gesetz Fallgruppen definiert, in denen ein Abweichen von der grundsätzlichen Pflicht zur Beitragserhebung möglich ist (§ 7 Abs. 1 Satz 4 ThürKAG). Gemäß § 7 Abs. 1 Satz 5 ThürKAG bedarf die Entscheidung der Gemeinde, wegen Vorliegens eines Ausnahmetatbestandes von der Beitragserhebung abzusehen, eines Beschlusses. Dieser ist zu begründen und der Kommunalaufsicht anzuzeigen. Die Begründung muss es der Kommunalaufsicht ermöglichen, das Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen für den Beitragsverzicht zu prüfen.

1.1.2 Gemäß § 7 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 ThürKAG kann die Gemeinde von der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen absehen, wenn diese für sie zu keinem wesentlichen Vermögenszuwachs führen würde. Dies ist insbesondere in folgenden Fällen denkbar:

a) Die bei der Beitragserhebung anfallenden Verwaltungskosten würden die zu erzielenden Beitragseinnahmen erreichen oder übersteigen:

Dabei sind nur solche Verwaltungskosten zu berücksichtigen, die bei Absehen von der Beitragserhebung auch tatsächlich eingespart werden können. Nicht unter den Anwendungsbereich der Regelung fallen Beitragserhebungen, bei denen die Verwaltungskosten die zu erzielenden Beitragseinnahmen nur deshalb übersteigen, weil eine Gemeinde den Gemeindeanteil nach Absatz 4a höher festlegt und hiermit die zu erzielenden Beitragseinnahmen minimiert.

b) Zur Verfügung gestellte Drittmittel decken die Investitionskosten fast vollständig ab:

Bei den zur Verfügung gestellten Drittmitteln kann es sich neben öffentlichen Förderungen auch um Mittel Privater handeln; so beispielsweise, wenn ein ansässiger Gewerbetreibender aufgrund eines besonderen Interesses an einem kurzfristigen Ausbau einer Straße Mittel über den eigenen zu erwartenden Beitrag hinaus bereitstellt und hierdurch gleichzeitig die anderen Grundstückseigentümer entlasten will.

Bei der Verwendung von Zuwendungen der öffentlichen Hand ist ebenfalls der Wille des Zuwendungsgebers maßgebend. Dieser kann auf eine ausschließliche Entlastung der Grundstückseigentümer oder der Gemeinde gerichtet sein, aber auch auf ei-

ne Entlastung von Grundstückseigentümern und Gemeinde. Für die Bestimmung des Willens des Zuwendungsgebers sind der Zuwendungsbescheid und die zugrunde liegenden Förderbestimmungen maßgeblich.

Denkbar sind auch Fälle, bei denen die Beitragserhebung zu einer Änderung der Finanzierung (Erhöhung der Deckungsmittel) und somit zur Rückzahlung von Fördermitteln führen würde. Zuwendungsbescheide bzw. die zum Bestandteil des Zuwendungsbescheides erklärten Verwaltungsvorschriften enthalten häufig Bestimmungen, nach denen sich bei einer Erhöhung der Deckungsmittel die Zuwendung ermäßigt (vgl. VV zu § 44 LHO sowie ANBest-Gk). Es ist daher von der Gemeinde zu prüfen, ob im Zusammenhang mit Straßenausbaumaßnahmen erlassene Zuwendungsbescheide einschließlich der zum Bestandteil des Zuwendungsbescheides erklärten Verwaltungsvorschriften auflösende Bedingungen enthalten. Soweit die Bescheide auflösende Bedingungen enthalten, ist von Bedeutung, auf welchen Zeitpunkt hinsichtlich des Bedingungseintritts abgestellt wird.

Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz:

So enthalten im Geschäftsbereich des Ministeriums für Bau, Landesentwicklung und Verkehr erlassene Zuwendungsbescheide für den kommunalen Straßenbau regelmäßig auflösende Bedingungen für den Fall der Erhöhung von Deckungsmitteln. Rückforderungen wegen Eintritts einer auflösenden Bedingung kommen gemäß Mitteilung des Ministeriums für Bau, Landesentwicklung und Verkehr dann in Betracht, wenn Straßenausbaubeiträge tatsächlich erhoben bzw. vereinnahmt werden. **Das bloße Bestehen der Beitragserhebungspflicht führt daher regelmäßig ebenso wenig zum Eintritt einer auflösenden Bedingung wie ein Absehen von der Beitragserhebung im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen** (§ 7 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 ThürKAG).

Anlage 1.9 der Verwaltungsvorschriften des Freistaats Thüringen zur Durchführung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (vgl. u. a. VV-GVFG; ThürStAnz 26/2004, S. 1589 ff.) sieht unter Zi. 1.3.1 vor, dass bei der Festsetzung der zuwendungsfähigen Kosten aus Gründen der Gleichbehandlung aller Zuwendungsempfänger und zur Reduzierung des verwaltungstechnischen Aufwandes in der Anlage festgelegte Beiträge im Vorhundertersatz der übrigen zuwendungsfähigen Kosten als Straßenausbaubeiträge der Anlieger zu **unterstellen** sind (Pauschalierung). Diese können von den in der Satzung unter Vorteilsgesichtspunkten (§ 7 Abs. 4 ThürKAG) festgelegten Anlieger-/Gemeindeanteilen abweichen. Gemäß Zi. 2 der Anlage 1.9 der VV-GVFG sind die aufgrund der Pauschalen ermittelten und anerkannten Beiträge auch **bei der Abrechnung** zu Grunde zu legen (entsprechende Bestimmungen finden sich ebenfalls in früheren VV-GVFG).

Dorferneuerung:

Von Seiten des Thüringer Ministeriums für Landwirtschaft, Forsten, Umwelt und Naturschutz bestehen **keine Bedenken, wenn Gemeinden** bei Straßenausbaumaßnahmen, die im Rahmen der Dorferneuerung gefördert wurden, **bei Vorliegen der Voraussetzungen nach § 7 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 ThürKAG von der Beitragserhebung absehen**. Anliegen der Dorferneuerung ist es, Grundstückseigentümer und Gemeinden zu entlasten. Ob und in welcher Höhe die Gemeinde Beiträge auf den verbleibenden Anteil erhebt, liegt damit außerhalb der Dorferneuerung.

Allgemeines:

In der Gesetzesbegründung zu § 7 Abs. 1 ThürKAG (LT-DS 5/1759) wird ausgeführt, dass ein Absehen von der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen denkbar ist, wenn zur Verfügung gestellte Drittmittel die Investitionskosten fast vollständig abdecken. Bei einer Vollfinanzierung der beitragsfähigen Straßenausbaumaßnahme durch Dritte sind diese Voraussetzungen gegeben. Von einer fast vollständigen Abdeckung der Investitionskosten durch zur Verfügung gestellte Drittmittel kann aber auch dann ausgegangen werden, wenn die nicht durch Drittmittel gedeckten Investitionskosten hin-

ter den bei einer unterstellten Beitragserhebung anfallenden Verwaltungskosten zurück bleiben (vgl. Buchst. a).

Die Gemeinden sind bei bestehenden Unsicherheiten gehalten, mit dem Zuwendungsgeber abzustimmen, ob die Beitragserhebung Auswirkungen auf die Höhe von gewährten Zuwendungen haben könnte. Das Thüringer Finanzministerium weist ausdrücklich darauf hin, dass in den Fällen, in denen dem Zuwendungsbescheid eine ausdrückliche oder durch Auslegung zu ermittelnde Zweckbestimmung fehlt, eine Vermutung dafür spricht, dass Zuschüsse aus öffentlichen Haushalten vorrangig zur Finanzierung des Gemeindeanteils und der nicht beitragsfähigen Aufwendungen verwendet werden sollen (vgl. Driehaus, 8. Auflage, § 35 Rdnr. 39). Gegebenenfalls erforderliche Änderungen des Zweckes sind vor dem Entstehen der Beitragspflichten vorzunehmen (vgl. BVerwG, Urt. v. 30. Januar 1987, Az.: 8 C 10/86); sie haben daher bei bereits abgeschlossenen Straßenausbaumaßnahmen vor Erlass der Beitragssatzung zu erfolgen.

- c) Die beitragsfähigen Maßnahmen haben einen so begrenzten Vorteil für die Anlieger, dass dies eine Beitragserhebung im konkreten Fall als unsinnig erscheinen lässt:

Das ThürOVG hat in seiner Entscheidung vom 31. Mai 2005 (Az.: 4 KO 1499/04) diesen Fall als denkbare atypische Situation angesehen, die eine Ausnahme von der grundsätzlichen Beitragserhebungspflicht rechtfertigen würde. Dabei hat das ThürOVG auf eine Entscheidung des OVG NW vom 23. Juli 1991 (Az.: 15 A 1100/90) verwiesen. In dieser Entscheidung hat das OVG NW im Hinblick auf Straßenausbaumaßnahmen, die im Rahmen eines Wohnumfeldverbesserungsprogrammes durchgeführt werden sollten, einen Gemeinderatsbeschluss als rechtswidrig angesehen, mit dem pauschal, d. h. ohne Einzelfallprüfung, mindestens 15 Straßen beitragsfrei gestellt wurden. Die Frage, unter welchen Voraussetzungen eine Gemeinde berechtigt ist, ausnahmsweise auf eine Beitragserhebung zu verzichten, wenn sich als Ergebnis einer Einzelfallprüfung ergibt, dass die Ausbaumaßnahmen allenfalls einen geringen wirtschaftlichen Vorteil für die Anlieger bewirkt, hat das Gericht mangels Entscheidungsrelevanz offen gelassen. Der BayVGh hat in seiner Entscheidung vom 20. Juli 1988 (Az.: 6 CS 88.01746) bezüglich angelegter Parkbuchten ausgeführt, dass nur bei extremen Fallgestaltungen, in denen die Parkbuchten durch Bedienstete, Besucher und Patienten eines anliegenden Krankenhauses stets derart in Anspruch genommen werden, dass für den Zielverkehr in Verbindung mit der Nutzung der weiteren Anliegergrundstücke nur noch eine erheblich reduzierte Parkmöglichkeit verbleibe, ein Anliegervorteil verneint werden könne (vgl. hierzu auch Driehaus in Driehaus, Kommunalabgabenrecht, Bearbeitungsstand: September 2010, § 8, Rdnr. 282).

Ausgehend von diesen Entscheidungen wird der besondere Vorteil regelmäßig nur dann als so begrenzt angesehen werden können, wenn er zwar noch feststellbar ist, aber noch hinter dem sich aus Absatz 4a ergebenden geringstmöglichen Anliegeranteil (10 v. H.) zurückbleibt.

Das Absehen von der Beitragserhebung bedarf in den Fällen des § 7 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 ThürKAG einer Einzelfallprüfung für jede einzelne beitragsfähige Straßenausbaumaßnahme. Ein pauschales Absehen für einen bestimmten Zeitraum ermöglicht die Regelung nicht.

- 1.1.3 Gemäß § 7 Abs. 1 Satz 4 Nr. 2 ThürKAG kann die Gemeinde von einer Beitragserhebung absehen, wenn ihre finanzielle Situation dauerhaft so günstig ist, dass sie ohne Verletzung der Einnahmeharmonisierungsgrundsätze auf eine Beitragserhebung verzichten kann. Dies setzt voraus, dass die Gemeinde „die Grundsätze über die kommunale Einnahmeharmonisierung in § 54 Abs. 2 und 3 Thüringer Kommunalordnung (ThürKO) eingehalten hat und dennoch auf eine Abgabenerhebung verzichten kann, ohne dass Einbußen an ihrer stetigen Aufgabenerfüllung und Leistungsfähigkeit im Sinne des § 53 Abs. 1 Satz 1 ThürKO zu befürchten wären“ (ThürOVG, Urt. v. 31. Mai 2005, Az.: 4 KO 1499/04). Dies kann insbesondere dann nicht als gegeben angesehen werden,

wenn die Gemeinde ihre Einnahmen zu einem nicht unerheblichen Teil aus der Erhebung kommunaler Steuern erzielt oder über laufende Kreditverpflichtungen einschließlich Kassen- beziehungsweise Liquiditätskredite verfügt oder solche plant. Zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über das Absehen von der Beitragserhebung darf eine Verschlechterung der Haushaltssituation der Gemeinde und somit der Wegfall der Voraussetzungen des § 7 Abs. 1 Satz 4 Nr. 2 ThürKAG nicht absehbar sein. Bei der Entscheidung ist § 53 Abs. 1 Satz 1 ThürKO zu beachten. Danach hat die Gemeinde ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Die Entscheidung über das Absehen von der Beitragserhebung darf daher nicht zu Lasten der Sicherstellung der Aufgabenerfüllung gehen.

Soweit und solange die entsprechenden Voraussetzungen vorliegen, kann die Gemeinde von der Beitragserhebung absehen. Falls es im Einzelfall zum Wegfall der Voraussetzungen kommt, ist die Gemeinde zum Erlass einer Straßenausbaubeitragssatzung verpflichtet. Diese hat aufgrund der in Satz 5 enthaltenen Verweisung auf § 7 Abs. 12 ThürKAG auch solche Maßnahmen zu erfassen, die innerhalb der vier Jahre vor Satzungsbeschluss beendet wurden. Im Beschluss nach § 7 Abs. 1 Satz 5 ThürKAG sollte daher auf die Regelung des § 7 Abs. 12 ThürKAG hingewiesen werden. Das weitere Vorliegen der Voraussetzungen des § 7 Abs. 1 Satz 4 Nr. 2 ThürKAG ist von der Gemeinde regelmäßig zu prüfen. Neben der Prüfung im Zusammenhang mit der Haushaltsaufstellung ist auch im Zusammenhang mit der Beschlussfassung über die Durchführung von beitragsfähigen Straßenausbaumaßnahmen das weitere Vorliegen der Voraussetzungen für einen Beitragsverzicht zu prüfen.

- 1.1.4 Nach § 7 Abs. 2 Satz 2 ThürKAG dürfen für die laufende Straßenunterhaltung und die Straßeninstandsetzung **keine Beiträge** erhoben werden. Zur Bejahung der Beitragsfähigkeit müssen die durchgeführten Ausbaumaßnahmen über Maßnahmen, die lediglich der Erhaltung des bestehenden Zustands dienen, hinausgehen (vgl. OVG Schleswig-Holstein, Urt. v. 26. September 2007, Az.: 2 LB 20/07). Die, auch wiederholte, Behebung kleiner Schäden ist regelmäßig als nicht beitragsfähige Maßnahme anzusehen.

1.2 Anliegerinteressen / Informationspflichten

- 1.2.1 Gemäß § 7 Abs. 2 Satz 1 ThürKAG sind die Gemeinden gehalten, bei Ortsstraßen, die überwiegend dem Anliegerverkehr dienen, die Interessen der Anlieger in den Vordergrund ihrer Ausbauentcheidung zu stellen. Die Anforderungen, die die Anlieger selbst an die auszubauende Anliegerstraße stellen, sollen in die Entscheidungsfindung der Gemeinde als ein wesentlicher Punkt einbezogen werden. Technische Mindestanforderungen, die an den Straßenausbau zu stellen sind, bleiben hiervon jedoch unberührt. Durch Satz 1 wird darüber hinaus klargestellt, dass das Einbeziehen noch funktionsfähiger Straßenbestandteile (beispielsweise Unterbau) in die Ausbaumaßnahme die Beitragsfähigkeit der Maßnahme nicht ausschließt. Die Straßenausbaumaßnahme soll hierdurch jedoch nicht teurer werden, die einzubeziehenden Straßenbestandteile müssen den heute gängigen technischen Standards entsprechen und dürfen der regelmäßigen Nutzungsdauer nicht erkennbar entgegenstehen.
- 1.2.2 Insbesondere für die Umsetzung des § 7 Abs. 2 Satz 1 ThürKAG ist eine offensive Anwendung der in § 13 ThürKAG normierten Informationspflichten erforderlich. § 13 ThürKAG normiert eine spezielle, über die allgemeine Unterrichtungspflicht nach § 15 ThürKO hinausgehende Informationspflicht gegenüber voraussichtlich beitragspflichtigen Personen. Danach soll die Information erfolgen, sobald die Gemeinde entschieden hat, eine beitragspflichtige Maßnahme nach § 7 Abs. 1 ThürKAG durchzuführen. Die Information hat vor der Ausschreibung zu erfolgen, damit eventuelle Anregungen der voraussichtlich Straßenausbaubeitragspflichtigen noch ausreichende Berücksichtigung finden können. Welche Form der Unterrichtung gewählt wird, liegt im Ermessen der Gemeinde.

Gemäß § 13 Satz 3 ThürKAG sollen bei Maßnahmen der Erweiterung, Verbesserung oder Erneuerung von Ortsstraßen und beschränkt öffentlichen Wegen neben der in den

Planungsunterlagen enthaltenen Ausbauvariante auch Alternativausbauvarianten benannt werden. Dabei ist nicht die Vorlage von vollständigen Planungsunterlagen für die Alternativmodelle erforderlich. Die betroffenen Grundstückseigentümer sollen in die Lage versetzt werden, die grundsätzlichen Planungsunterschiede nachzuvollziehen. Daher sollte anhand von groben Kostenschätzungen auch dargelegt werden, ob sich durch die Alternativausbauvarianten die Baukosten erhöhen oder vermindern und welche Unterschiede sich hinsichtlich der voraussichtlichen Nutzungsdauer der Straße beziehungsweise ihrer Teileinrichtungen ergeben. Gemäß § 13 Satz 4 ThürKAG sollen die Betroffenen vor Beginn der Maßnahme nochmals in einer gesonderten öffentlichen Veranstaltung über das Vorhaben und die eingegangenen Anregungen sowie die Form der Berücksichtigung unterrichtet werden. Soweit eine Berücksichtigung nicht möglich war, sollten die wesentlichen Gründe, die gegen eine Berücksichtigung sprechen, dargelegt werden.

1.3 Anliegeranteil / Erhöhung des Gemeindeanteils

- 1.3.1 Beitragsmaßstäbe sind in aller Regel an der Art und dem Maß der zulässigen Grundstücksnutzung orientierte Wahrscheinlichkeitsmaßstäbe, die nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zu dem wirtschaftlichen Vorteil stehen dürfen (Äquivalenzprinzip). Die Bemessung des Beitrages nach der Anzahl der auf dem Grundstück lebenden Personen ist unzulässig, da solche Maßstäbe zum Zeitpunkt des Entstehens der Beitragspflichten einen zufälligen Wert wiedergeben, der keinen dauerhaften Bezug zum wirtschaftlichen Vorteil hat. § 7 Abs. 3 ThürKAG führt zulässige Verteilungsmaßstäbe auf.

Dienen Einrichtungen und Anlagen nicht nur dem wirtschaftlichen Vorteil der Beitragspflichtigen, sondern auch dem der Allgemeinheit, wie es bei Straßen regelmäßig der Fall ist, so sind von dem entstandenen Aufwand die darauf entfallenden Anteile abzusetzen (§ 7 Abs. 4 ThürKAG). In der Satzung ist eine Eigenbeteiligung der Gemeinde vorzusehen, wenn die Straße neben den Beitragspflichtigen nicht nur unbedeutend der Allgemeinheit zugute kommt. Die Eigenbeteiligung muss die Vorteile der Allgemeinheit angemessen berücksichtigen. Bezüglich der Festlegung dieses Anteils ist der Gemeinde ein Ermessensspielraum zugebilligt, da eine sichere Prognose über das Verhältnis der wahrscheinlichen Inanspruchnahme der ausgebauten Anlage und damit der Werte der Allgemeinheit einerseits und den Eigentümern andererseits durch deren Inanspruchnahme gebotenen Vorteile schlechterdings nicht möglich ist (Nds. OVG, Urt. v. 12. Juni 1990, Az.: 9 OVG A 149/88).

- 1.3.2 § 7 Abs. 4a ThürKAG eröffnet den Gemeinden die Möglichkeit, bei Straßenausbaumaßnahmen den Gemeindeanteil in Abhängigkeit von der Haushaltslage der Gemeinde zu erhöhen. Den Gemeinden wird somit die Möglichkeit gegeben, in Abhängigkeit von ihrer Finanzlage über den aufgrund des Vorteilsgebots gebotenen Gemeindeanteil hinaus eine höhere Eigenbeteiligung festzulegen, ohne dass dies einen Verstoß gegen die Einnahmebeschaffungsgrundsätze darstellt. In Abhängigkeit von der Verkehrsbedeutung ist für reine Anliegerstraßen eine Erhöhung auf bis zu 80 vom Hundert, für Straßen mit überwiegend innerörtlichem Durchgangsverkehr auf bis zu 85 vom Hundert und für Straßen mit überwiegend überörtlichem Durchgangsverkehr auf bis zu 90 vom Hundert möglich. Auch bei einer Erhöhung des Gemeindeanteils über den Vorteil der Allgemeinheit hinaus ist eine entsprechend der Verkehrsbedeutung der Straße sowie ihrer einzelnen Teileinrichtungen angemessene Abstufung vorzusehen. Der Gleichheitsgrundsatz verlangt eine plausible Abstufung der Anteilssätze, also deren hinreichende „Stimmigkeit“ untereinander (OVG Lüneburg, Beschl. v. 19. März 2004, Az.: 9 ME 342/02). Da die Anliegervorteile nach der Verkehrsbedeutung der Straße beziehungsweise ihrer einzelnen Teileinrichtungen differieren, ist die Gemeinde gehalten, bei der Festlegung des erhöhten Gemeindeanteils wenigstens grundlegenden Unterschieden Rechnung zu tragen. Dagegen würde die Festlegung eines einheitlichen Satzes gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoßen, selbst wenn er so hoch gewählt würde, dass er alle denkbaren Fälle abdeckt (OVG Lüneburg, Urt. v. 27. Februar 1980, Az.: 9 C 2/79).

Die Möglichkeit der Erhöhung des Eigenanteils ist von der Finanzlage der Gemeinde abhängig. Gemäß § 7 Abs. 4a Satz 4 ThürKAG ist bei Wegfall der Voraussetzungen das Satzungsrecht umgehend anzupassen. Soweit aufgrund der Verschlechterung der Haushaltssituation der Gemeinde eine Satzungsanpassung erforderlich ist, hat diese nur Auswirkungen auf Maßnahmen, bei denen die sachlichen Beitragspflichten noch nicht entstanden sind. Eine „rückwirkende“ Erhöhung des Anliegeranteils bei bereits entstandenen sachlichen Beitragspflichten ist mit der Regelung des Satzes 4 nicht verbunden. Die vom Gesetzgeber geschaffene Möglichkeit der Erhöhung des Gemeindeanteils dient nicht der Umgehung der Beitragserhebungspflicht. Deshalb kann die Gemeinde hinsichtlich des verbleibenden „verminderten“ Beitrags nicht unter Hinweis auf § 7 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 ThürKAG vollständig auf eine Beitragserhebung für einzelne Straßen verzichten.

- 1.3.3 Bei der Bestimmung des beitragsfähigen Aufwandes gilt der Grundsatz der „centgenauen“ Kostenermittlung (vgl. Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 8. Auflage, § 13, Rdnr. 7 m. w. N.). Gemäß der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Erschließungsbeitragsrecht ist die Gemeinde jedoch in Ausnahmefällen berechtigt, zur Ermittlung des beitragsfähigen Aufwands die tatsächlich entstandenen Kosten mit Hilfe gesicherter Erfahrungssätze zu schätzen. Das Bundesverwaltungsgericht ging bei seinen Entscheidungen davon aus, dass es Fälle gibt, in denen eine „pfennig-genaue“ Kostenermittlung praktisch unmöglich ist, ohne dass sich deshalb der Schluss rechtfertigt, die Gemeinde könne den Aufwand überhaupt nicht geltend machen. Für derartige Ausnahmefälle müsse anerkannt werden, dass das auch dem Abgaberecht eigene Bedürfnis nach Verwaltungspraktikabilität dem Grundsatz der „pfenniggenauen“ Kostenermittlung eine Grenze setzt und dies dazu führt, dass die Gemeinden dann, wenn und soweit eine rechnerisch genaue Kostenermittlung nicht oder allenfalls mit unvernünftigem und in diesem Sinne unvertretbarem Verwaltungsaufwand möglich wäre, berechtigt sind, den beitragsfähigen Aufwand mit Hilfe gesicherter Erfahrungssätze zu schätzen. Ein solcher Ausnahmefall ist beispielsweise anzunehmen, wenn der Gemeinde die Rechnungen für vor langer Zeit auf ihre Kosten durchgeführte Herstellungsarbeiten nicht mehr zugänglich sind (vgl. BVerwG, Urt. v. 16. August 1985, Az.: 8 C 120-122/83 und Urt. v. 15. November 1985, Az.: 8 C 41/84, vgl. auch VG Weimar, Urt. v. 27. Oktober 2010, Az.: 3 K 1513/07 We, noch nicht rechtskräftig). Diese vom Bundesverwaltungsgericht für das Erschließungsbeitragsrecht entwickelten Grundsätze sind auf das Straßenausbaubeitragsrecht übertragbar (vgl. Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 8. Auflage, § 33, Rdnr. 50, OVG Magdeburg, Urt. v. 28. Februar 2005, Az.: 4/2 L 233/01 und Urt. v. 17. März 2005, Az.: 4/2 L 111/02).

1.4 Entstehen der sachlichen Beitragspflicht / Erlass der Satzung

- 1.4.1 Nach § 7 Abs. 6 ThürKAG entsteht die sachliche Beitragspflicht mit der Beendigung der Maßnahme oder Teilmaßnahme bzw. des Abschnitts. Der Zeitpunkt des Entstehens der sachlichen Beitragspflicht ist u. a. entscheidend für die Höhe der Beitragsforderung. Diese Forderungen entstehen regelmäßig auf der Grundlage der in diesem Zeitpunkt geltenden Beitragssatzung (Driehaus in Driehaus, a. a. O., § 8, Rdnr. 487; Blumenkamp in Driehaus, a. a. O., § 8, Rdnr. 1470). Im Bereich der Straßenausbaubeiträge wird für das Entstehen der Beitragspflicht neben der endgültigen Herstellung (Erfüllung des gemeindlichen Bauprogramms, Abnahme des Werkes und Eingang der letzten mit der Maßnahme verbundenen Unternehmerrechnung) das Vorhandensein einer wirksamen Beitragssatzung vorausgesetzt. Die sachliche Beitragspflicht entsteht nicht bereits mit dem technischen Abschluss einer beitragsfähigen Maßnahme i. S. d. § 7 Abs. 6 ThürKAG, sondern erst mit Erlass der Beitragssatzung (vgl. ThürOVG, Beschl. v. 29. September 1999, Az.: 4 ZEO 844/98).
- 1.4.2 Nach § 7 Abs. 12 ThürKAG können Beiträge auch für öffentliche Einrichtungen erhoben werden, die vor Inkrafttreten einer Abgabesatzung hergestellt, angeschafft, erweitert, verbessert oder erneuert wurden. Die Satzung über die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen ist nach Satz 2 spätestens vier Jahre nach Ablauf des Jahres zu beschließen, in dem die Maßnahme beendet wurde. Die Regelung stellt hinsichtlich des Fristbeginns

auf die Beendigung der Maßnahme ab. Diesbezüglich gelten die gleichen Voraussetzungen wie für das Entstehen der Beitragspflichten nach § 7 Abs. 6 ThürKAG. Die Gemeinde verliert nach Ablauf der Frist die Erhebungsberechtigung. Dies kann straf- und haftungsrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen (vgl. Gesetzesbegründung LT-Drs. 5/1759; Driehaus, a. a. O., § 8, Rdnr. 17c f. m. w. N.). Soweit hinsichtlich einer fristgemäß beschlossenen Satzung später die Nichtigkeit festgestellt wird, besteht für die Gemeinde jedoch die Möglichkeit, rückwirkend eine neue Satzung zu erlassen. Für Straßenausbaumaßnahmen, die vor dem 7. April 2011 beendet wurden, beginnt die Vierjahresfrist erst mit Ablauf des 31. Dezember 2011 zu laufen (§ 21a Abs. 10 ThürKAG). Für Maßnahmen, die vor dem 1. Januar 2007 beendet wurden, ist zusätzlich die Jahresfrist in § 21a Abs. 10 Satz 2 ThürKAG zu beachten.

- 1.4.3 Gemäß § 13 Satz 7 ThürKAG sind die voraussichtlich Beitragspflichtigen über den Zeitpunkt der Beendigung von Straßenausbaumaßnahmen in geeigneter Form zu unterrichten. Welche Form der Unterrichtung gewählt wird, liegt im Ermessen der einzelnen Gemeinden.
- 1.4.4 Gemäß § 7 Abs. 5 ThürKAG kann von der Festlegung des Beitragssatzes in der Satzung abgesehen werden, wenn im Zeitpunkt des Satzungserlasses der Aufwand nach § 7 Abs. 1 ThürKAG noch nicht feststeht. Da im Zeitpunkt des Erlasses einer generellen Ausbaubeitragssatzung der Aufwand für alle bisherigen und zukünftigen Ausbaumaßnahmen nicht feststehen kann, kann der Satzungsgeber in einer Ausbaubeitragssatzung statt der Festlegung von Einzelbeitragssätzen für eine Vielzahl von möglichen Einzelmaßnahmen im Satzungsgebiet regeln, welche beitragsfähigen Verkehrsanlagen mit ihren Bestandteilen/Teileinrichtungen der Beitragserhebung unterliegen und wie hoch der für die Ermittlung des umlagefähigen Beitragsaufwands und damit des Beitragssatzes maßgeblichen Gemeinde- bzw. Anliegeranteil sein soll. Dies gilt auch für den Fall des rückwirkenden Inkraftsetzens einer generellen Straßenausbaubeitragssatzung (ThürOVG, Urt. v. 30. Juni 2009, Az.: 4 KO 45/09).

1.5 Beitragspflichtiger Personenkreis

Beitragspflichtig sind gemäß § 7 Abs. 10 ThürKAG die Grundstückseigentümer, die Erbbauberechtigten, wenn das Grundstück mit einem Erbbaurecht belastet ist, oder die Inhaber eines dinglichen Nutzungsrechts im Sinne des Artikels 233 § 4 des EGBGB. Das ThürKAG legt hinsichtlich des Verhältnisses dieser Personenkreise keinen ausdrücklichen Vorrang fest; die Entscheidung hierüber liegt im pflichtgemäßen Ermessen der Gemeinde (vgl. Blumenkamp in Driehaus, a. a. O., § 8, Rdnr. 1431). Der im Gesetz genannte Kreis der Beitragspflichtigen kann durch Satzung nicht erweitert werden. Die Gemeinde kann entscheiden, welcher Zeitpunkt für die Bestimmung der Eigentumsverhältnisse und damit der Person des Beitragspflichtigen maßgeblich ist. Gemäß Satz 1 kommt hierfür der Zeitpunkt des Entstehens der Beitragsschuld und gemäß Satz 2 der Zeitpunkt der Bekanntgabe des Beitragsbescheides in Betracht.

1.6 Vorauszahlungen

Die Erhebung von Vorauszahlungen nach § 7 Abs. 8 ThürKAG setzt das Bestehen einer rechtswirksamen und zumindest den Mindestinhalt nach § 2 Abs. 1 ThürKAG regelnden Beitragssatzung voraus, welche Regelungen zur Erhebung von Vorauszahlungen enthält. Das Gesetz sieht keine Beschränkung der Höhe der Vorauszahlungen vor, so dass sie bis zur Höhe des sich aufgrund der Beitragssatzung voraussichtlich ergebenden Beitrags erhoben werden können. Die Höhe kann in der Beitragssatzung begrenzt werden (vgl. Blumenkamp in Driehaus, a. a. O., § 8, Rdnr. 1516).

Vorauszahlungen können erst dann erhoben werden, wenn mit der Ausführung der beitragspflichtigen Straßenausbaumaßnahme tatsächlich begonnen wurde. Der Beginn verwaltungsinterner Planungs- und Vorbereitungsarbeiten ist für die Vorauszahlungserhebung hingegen nicht ausreichend. Vorauszahlungen können nur solange erhoben

werden, wie die sachlichen Beitragspflichten noch nicht entstanden sind. Nach diesem Zeitpunkt kann nur noch der Beitrag bzw. ein Vorschuss nach Satz 5 erhoben werden. Erhobene Vorauszahlungen sind mit acht vom Hundert verzinst zurückzuzahlen, wenn die sachliche Beitragspflicht nicht sechs Jahre nach der Erhebung der Vorauszahlung entstanden ist. Die Regelung des § 7 Abs. 8 Satz 3 und 4 ThürKAG führt nicht zu einer automatischen Rückzahlungspflicht. Die Rückzahlung ist nach der gesetzlichen Formulierung vielmehr antragsgebunden und somit von einem konkreten Handeln der einzelnen betroffenen Bürger abhängig.

1.7 Mitwirkungs- und Auskunftspflichten/ungetrennte Hofräume

1.7.1 Gemäß § 15 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. a) ThürKAG i. V. m. §§ 90 und 93 der Abgabenordnung besteht für die Abgabepflichtigen eine **Mitwirkungs- und Auskunftspflicht** bei der Feststellung des Abgabetatbestandes. Sie sind verpflichtet, die zur Abgabenerhebung erforderlichen Auskünfte zu erteilen (§ 93 AO). Liegen für die Ermittlung einer Abgabe notwendige Daten (zum Beispiel Grundstücksgröße) nicht vor, können diese beim Abgabepflichtigen unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes angefordert werden. Ist der Abgabepflichtige nicht oder nicht ausreichend bereit oder in der Lage, seiner Mitwirkungspflicht nachzukommen, oder können die Daten, gegebenenfalls auch unter Zuhilfenahme anderer auskunftsfähiger Personen (§ 93 Abs. 1 Satz 3 AO), nicht ermittelt oder berechnet werden, sind die Daten zu schätzen (§ 162 AO). Eine vorläufige Beitragsfestsetzung darf in diesen Fällen jedoch nicht vorgenommen werden; der Erlass vorläufiger Beitragsbescheide ist ausschließlich unter den in § 165 Abs. 1 AO genannten engen Voraussetzungen zulässig. Ergänzend hierzu wird durch § 7 Abs. 14 ThürKAG bei der Erhebung von Beiträgen festgelegt, dass insbesondere Angaben zu der Grundstücksfläche sowie zu Art und Maß der baulichen Nutzung des maßgebenden Grundstücks zu machen sind.

1.7.2 § 7c ThürKAG enthält daneben eine Mitwirkungsverpflichtung für so genannte ungetrennte bzw. unvermessene Hofräume. Das Thüringer Kommunalabgabengesetz geht vom bürgerlich-rechtlichen Buchgrundstücksbegriff aus. So genannte ungetrennte Hofräume, also unvermessene Flächen, sind keine Buchgrundstücke im Rechtssinne. Nach § 7c Satz 1 ThürKAG ist bei ungetrennten Hofräumen die zusammenhängend genutzte Fläche, der die Möglichkeit der Inanspruchnahme der kommunalen Einrichtung besondere Vorteile bietet, als beitragspflichtiges Grundstück anzusehen.

Die Gemeinde kann nach Satz 2 den Grundstückseigentümer auffordern, die Flächengröße und ihre Lage nachprüfbar nachzuweisen. Die Gemeinde würdigt die vorgelegten Nachweise in eigener Zuständigkeit. Für den Nachweis kommen beispielsweise amtliche Dokumente, notarielle Urkunden oder öffentlich beglaubigte (§ 129 BGB) Dokumente in Frage. Möglich sind darüber hinaus die Ortsbegehung und die eigenständige Vermessung der betroffenen Flächen durch die erhebende Kommune oder ein durch Dritte durchgeführtes Aufmaß (vgl. § 15 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. a) ThürKAG in Verbindung mit §§ 90, 92, 97 ff. AO). Unter Umständen besteht auch hier die Möglichkeit, die Beitragsgrundlagen zu schätzen (vgl. § 15 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b) Doppelbuchst. aa) ThürKAG in Verbindung mit § 162 AO). Veränderungen, die sich durch nachträgliche katastermäßige Vermessungen ergeben, berühren bestandskräftig abgeschlossene Verfahren oder Verfahrensabschnitte nicht.

Alternativ hierzu können die Gemeinden gemäß § 16 Abs. 2 des Thüringer Vermessungs- und Geoinformationsgesetzes (ThürVermGeoG) eine vereinfachte Auflösung der Anteile an ungetrennten Hofräumen anstreben.

2. Wiederkehrende Straßenausbaubeiträge (§ 7a ThürKAG)

2.1 Zulässigkeit der Erhebung wiederkehrender Beiträge

§ 7a Abs. 1 ThürKAG gibt den Gemeinden die Möglichkeit, anstelle einmaliger Straßenausbaubeiträge wiederkehrende Beiträge zu erheben. Durch die Einführung wiederkehrender Beiträge kann der Investitionsaufwand auf eine größere Anzahl von Grundstücken verteilt und somit die Jahresbelastung gesenkt werden. Ausgehend von dem Gedanken, dass in jedem Jahr Ausbaumaßnahmen anfallen, ergibt sich dann ein wiederkehrender Beitrag. Diese Art von Beitragsabrechnung unterscheidet sich von den einmaligen Beiträgen dadurch, dass die jährlichen Investitionskosten von allen Grundstücken der aus einem Straßennetz gebildeten öffentlichen Einrichtung finanziert werden, während bei einmaligen Beiträgen eine Berechnung aus den tatsächlichen Gesamtbaukosten erfolgt und nur immer dort erhoben wird, wo tatsächlich gebaut wird.

Der einmalige Straßenausbaubeitrag nach § 7 Abs. 1 ThürKAG stellt grundsätzlich auf die einzelne Straße als öffentliche Einrichtung ab, deren umlagefähiger Investitionsaufwand auf die durch diese Straße erschlossenen Grundstücke umzulegen ist. Beim wiederkehrenden Beitrag wird der Begriff der öffentlichen Einrichtung von einer einzelnen Straßenanlage auf ein ganzes Verkehrsnetz ausgedehnt. Die Gemeinde kann selbst bestimmen, ob ihr gesamtes öffentliches Verkehrsnetz eine einheitliche öffentliche Einrichtung bildet oder aufgrund der örtlichen Verhältnisse einzelne voneinander abgrenzbare Gebietsteile der Gemeinde einheitliche öffentliche Einrichtungen bilden sollen. Auf das Bestehen eines räumlichen und funktionalen Zusammenhangs kommt es hierbei nicht an. Ein Grund für eine Differenzierung kann sich beispielsweise bei Gemeindezusammenschlüssen ergeben. Gleiches gilt für in ihrem Ausdehnungsbereich feststehende Stadt- oder Ortsteile (vgl. §§ 45, 45a ThürKO), für im Außenbereich gelegene Verkehrsanlagen oder bei sich aufräumender Orientierung an anderen Grenzlinien. Insbesondere bei Gemeinden, die aus mehreren räumlich getrennten Ortsteilen bestehen, bietet sich die Bildung mehrerer Einrichtungen, die jeweils den einzelnen Ortsteil umfassen, an. Nicht erforderlich ist es, dass die Ortsteile auch über eine eigene Ortsteil- bzw. Orttschaftsverfassung im Sinne der vorstehenden Regelungen verfügen. Gerade bei Orttschaften, die eine gesamte bisherige kreisangehörige Gemeinde umfassen, ist bei der Bildung der Einrichtung eine weitergehende Differenzierung zwischen innerhalb dieser Ortschaft gelegenen räumlich getrennten Ortsteilen als zulässig anzusehen. Dabei sind keine Mindestvoraussetzungen im Hinblick auf die sonstige vorhandene Infrastruktur zu stellen. Auch das Verkehrsnetz von Ortsteilen, die aufgrund der gesellschaftlichen Entwicklung über keine über die Wohnfunktion hinausgehende dörfliche Struktur mehr verfügen, d.h. keine Verwaltung, keine Geschäfte oder Dienstleistungsbetriebe, kann eine eigene öffentliche Einrichtung bilden. Der Annahme einer Einrichtung steht die Trennung des Gemeinde- oder des Ortsteilsgebiets durch Flussläufe, klassifizierte Straßen, Bahndämme usw. nicht entgegen.

2.2 Nebeneinander von einmaligen und wiederkehrenden Beiträgen

§ 7a Abs. 1 Satz 3 ThürKAG lässt ein Nebeneinander von einmaligen und wiederkehrenden Beiträgen im Gemeindegebiet ausdrücklich zu. Die bis zum 6. April 2011 geltende Regelung des § 7a Abs. 1 ThürKAG ließ der Gemeinde für den gleichen Zeitraum lediglich für das gesamte Gemeindegebiet die Wahl zwischen der Erhebung einmaliger oder wiederkehrender Straßenausbaubeiträge (vgl. ThürOVG, Urt. v. 11. Juni 2007, Az.: 4 N 1359/98). Seit dem 7. April 2011 ist es beispielsweise Gemeinden bei Zusammenschlüssen möglich, an den bisherigen – unterschiedlichen – Beitragssystemen in den nunmehrigen Ortsteilen festzuhalten. Die Regelung ermöglicht jedoch nicht eine „doppelte“ Heranziehung von Grundstückseigentümern. Innerhalb eines Gebietsteils im Sinne des § 7a Abs. 1 Satz 2 ThürKAG ist ein Nebeneinander von einmaligen und wiederkehrenden Beiträgen nicht zulässig.

2.3 Bestimmung des Beitragssatzes

- 2.3.1 Zum Mindestinhalt einer Abgabesatzung gehört die Festlegung des Abgabesatzes (§ 2 Abs. 2 ThürKAG). Gemäß § 7a Abs. 4 ThürKAG kann der Beitragssatz abweichend von der Regelung des § 2 Abs. 2 ThürKAG auch in einer gesonderten Satzung, jedoch nicht

in anderen Satzungen festgelegt werden. Hierfür spricht neben Gründen der Rechtssicherheit und der Transparenz der Wortlaut des § 2 Abs. 1 ThürKAG, der die Erhebung von Abgaben besonderen Satzungen vorbehalten.

- 2.3.2 Um bei wiederkehrenden Beiträgen für Straßen jährliche Schwankungen zu vermeiden, ist in § 7a Abs. 2 ThürKAG bestimmt, dass anstelle der jährlichen Investitionsaufwendungen vom Durchschnitt der in einem Zeitraum von bis zu fünf Jahren zu erwartenden Investitionsaufwendungen ausgegangen werden kann. Hierdurch soll eine zeitlich gleichmäßige Verteilung der Abgabenbelastung erreicht werden. Um zu verhindern, dass entweder ein zu hoher Betrag verlangt wird oder bei Unterdeckungen ein aus allgemeinen Haushaltsmitteln zu deckender Fehlbedarf entsteht, ist bei einem Abweichen des Beitragsaufkommens von dem tatsächlichen Investitionsaufkommen nach Abzug des Gemeindeanteils, das Beitragsaufkommen der folgenden Jahre entsprechend auszugleichen. Diese Ausgleichsmöglichkeit gilt sowohl für Über- als auch für Unterdeckungen.
- 2.3.3 § 7a Abs. 8 ThürKAG ermöglicht es Gemeinden, den vor der Einführung von wiederkehrenden Beiträgen angefallenen Investitionsaufwand bei der Ermittlung der wiederkehrenden Beitragssätze zu berücksichtigen. Die Gemeinden sind aufgrund der Regelung des § 7 Abs. 12 sowie des § 21a Abs. 10 ThürKAG gehalten, die entsprechenden Investitionskosten innerhalb der dort genannten Fristen in ihrem Satzungsrecht zu berücksichtigen. Mit der Regelung wird den Gemeinden eine Wahlmöglichkeit zwischen dem Erlass einer einmaligen Beitragssatzung für bereits abgeschlossene Maßnahmen und der Einbeziehung in die Ermittlung der wiederkehrenden Beitragssätze gegeben. Sofern die Gemeinde von der Möglichkeit des § 7a Abs. 8 ThürKAG Gebrauch macht, steht ihr ein Ermessen zu, innerhalb welchen Zeitraums die angefallenen Investitionskosten umgelegt werden. Das Gesetz sieht lediglich eine Obergrenze von 20 Jahren vor; die Gemeinden können in ihrer Satzung einen kürzeren Zeitraum festlegen.

2.4 Anliegeranteil/Erhöhung des Gemeindeanteils

Gemäß § 7a Abs. 3 ThürKAG ist bei der Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen eine Eigenbeteiligung der Gemeinden an den Investitionskosten zwingend vorgeschrieben. Bei der Bemessung des Gemeindeanteils hat die Gemeinde das Verhältnis des Durchgangsverkehrs zum Anliegerverkehr im Ermittlungsgebiet zu berücksichtigen. Im Unterschied zu der Erhebung von einmaligen Straßenausbaubeiträgen wird der Gemeindeanteil nicht für die einzelne Straße, sondern für alle Straßen des gesamten Ermittlungsgebiets einheitlich festgesetzt. Der diesbezüglich in Absatz 3 genannte Gemeindeanteil in Höhe von 20 v. H. ist ein Mindestanteil. Von dieser Höhe ist nur dann auszugehen, wenn das Verkehrsaufkommen fast ausschließlich den Grundstücken im Ermittlungsgebiet zuzurechnen ist. Die Höhe des Gemeindeanteiles ist in der Satzung festzulegen. Soweit die finanziellen Voraussetzungen des § 7 Abs. 4a ThürKAG gegeben sind, besteht für die Gemeinden, die wiederkehrende Beiträge erheben, ebenfalls die Möglichkeit der Erhöhung des Gemeindeanteils über den Vorteil der Allgemeinheit hinaus. Die in § 7 Abs. 4a ThürKAG enthaltenen Höchstgrenzen sind bei der Bestimmung des Gemeindeanteils zu beachten.

2.5 Entstehen der Beitragspflicht

§ 7a Abs. 5 ThürKAG regelt abweichend von der Entstehensregelung des § 7 Abs. 6 ThürKAG das Entstehen der sachlichen Beitragspflicht bei wiederkehrenden Beiträgen. Diese entstehen jeweils mit Ablauf des 31. Dezember für das abgelaufene Kalenderjahr.

2.6 Übergangsbestimmungen

Die Absätze 6 und 7 des § 7a ThürKAG enthalten Übergangsbestimmungen für den Fall der Umstellung von einmaligen auf wiederkehrende Beiträge bzw. umgekehrt.

2.6.1 Um zu verhindern, dass Grundstückseigentümer bzw. Erbbauberechtigte zu wiederkehrenden Beiträgen, einmaligen Straßenausbaubeiträgen und Erschließungsbeiträgen herangezogen werden, sieht § 7a Abs. 6 ThürKAG eine Übergangsregelung vor. Die Gemeinden legen dabei eigenverantwortlich den „Schutzzeitraum“ für die Vermeidung der Doppelbelastung fest. Der Zeitraum von 20 Jahren steht mit der durchschnittlichen Nutzungsdauer von Straßen im Zusammenhang. Bei der Bestimmung des Zeitraums durch die Gemeinde kann insbesondere der Umfang des Ausbaus der Straße herangezogen werden (z.B. nur einzelne Teileinrichtungen oder alle Teileinrichtungen). Dies gilt gemäß § 7a Abs. 6 Satz 4 ThürKAG auch, wenn Gemeinden nach Einführung wiederkehrender Beiträge zur Refinanzierung bereits abgeschlossener Maßnahmen einmalige Straßenausbaubeiträge erheben. Auch Doppelbelastungen durch den späteren Erlass der einmaligen Beitragssatzung sind durch die Gemeinden, beispielsweise durch 20-jährige Freistellung von wiederkehrenden Beiträgen, auszuschließen. Um dieses Nebeneinander der Erhebung wiederkehrender und einmaliger Beiträge zu vermeiden, bleibt es den Gemeinden unbenommen, diesen Aufwand nach § 7a Abs. 8 ThürKAG in die Ermittlung der wiederkehrenden Beiträge einzubeziehen und somit von der Erhebung einmaliger Beiträge für bereits abgeschlossene Maßnahmen abzusehen.

2.6.2 Auch die Rückkehr von wiederkehrenden Straßenausbaubeiträgen zu einmaligen Straßenausbaubeiträgen wird den Gemeinden ermöglicht (§ 7a Abs. 7 ThürKAG). Aus wiederkehrenden Straßenausbaubeiträgen erbrachte Leistungen werden in diesen Fällen angerechnet (Satz 1). Durch die Weitererhebung von wiederkehrenden Beiträgen nach Satz 2 soll vermieden werden, dass im Falle der Umstellung Beitragspflichtige mit geringen wiederkehrenden Beiträgen nach wenigen Jahren wirtschaftliche Vorteile für den Fall erlangen, dass vor der Umstellung der Ausbau der Straße erfolgte und ein neuer Beitrag auf lange Zeit nicht mehr entstehen kann. Bei der Entscheidung über die Umstellung von wiederkehrenden Beiträgen auf einmalige Beiträge ist zu berücksichtigen, dass es durch die Anrechnung der wiederkehrenden Beiträge auf die einmaligen Beiträge nach Satz 1 zu Fehlbeträgen kommen kann, die aus allgemeinen Deckungsmitteln zu finanzieren sind.

3. Billigkeitsmaßnahmen (§ 7b, § 15 Abs. 1 Nr. 5 ThürKAG i. V. m. der Abgabenordnung)

3.1 Regelungen des Thüringer Kommunalabgabengesetzes

§ 7b ThürKAG normiert eine Reihe von Stundungsmöglichkeiten, die neben die allgemeinen Billigkeitsmaßnahmen nach der Abgabenordnung treten.

3.1.1 § 7b Abs. 1 ThürKAG gibt den Gemeinden die Möglichkeit einmalige Straßenausbaubeiträge für die Dauer von fünf Jahren verzinslich zu stunden. Eine Stundung ist danach sowohl für natürliche als auch für juristische Personen möglich. Die Stundung ist nicht von speziellen Voraussetzungen (beispielsweise: finanzielle Leistungskraft) abhängig zu machen. Die Stundung ist ebenfalls nicht abhängig von der Bestandskraft des Beitragsbescheides, so dass laufende Widerspruchs- und Klageverfahren einer Stundung nach Absatz 1 nicht entgegenstehen. Aufgrund der Verweisung des § 15 ThürKAG gelten für die verzinsliche Stundung die allgemeinen Regelungen der AO, soweit das ThürKAG und dabei insbesondere Absatz 1 keine eigenen Regelungen enthält. Gemäß § 238 Abs. 1 Satz 1 AO betragen die Zinsen daher für jeden Monat einhalb Prozent. In besonders gelagerten Härtefällen kann gemäß § 234 Abs. 2 AO auf die Zinsen ganz oder teilweise verzichtet werden.

3.1.2 Gemäß § 7b Abs. 2 ThürKAG können einmalige Beiträge zur Vermeidung erheblicher Härten im Sinne des § 222 AO in bis zu 20 Jahresraten verzinslich gestundet werden. Soweit eine Einziehung des Straßenausbaubeitrags bei im Beitragsbescheid ursprünglich vorgesehener Fälligkeit eine erhebliche Härte im Sinne des § 222 Satz 1 AO darstellt, die nur durch eine Stundung in bis zu 20 Jahresraten beseitigt werden kann, hat der Aufgabenträger einem entsprechenden Stundungsantrag des Beitragsschuldners

stattzugeben. Durch das Gesetz wird – insoweit abweichend von § 238 Abs. 1 Satz 1 AO – ein Höchstzinssatz in Höhe von 6 v. H. festgesetzt. Es steht somit im pflichtgemäßen Ermessen des Aufgabenträgers den anzuwendenden Zinssatz festzulegen. Auch hier ist die Regelung des § 234 Abs. 2 AO zu beachten. In den Stundungsbescheid können Widerrufsvorbehalte aufgenommen werden, so beispielsweise für den Fall des Wechsels des Eigentums am Grundstück (z.B. durch Veräußerung, Schenkung, Erbfolge), bei Zahlungsverzug der vereinbarten Tilgungsraten sowie bei nicht nur unwesentlichen Veränderungen der wirtschaftlichen Verhältnisse.

3.1.3 § 7b Abs. 4 ThürKAG normiert in Anlehnung an die Regelung des Bundesbaugesetzbuches eine Stundungsmöglichkeit für kleingärtnerisch genutzte Flächen (Kleingärten im Sinne des Bundeskleingartengesetzes - BKleingG) auch für Straßenausbaumaßnahmen. Um von der Stundungsmöglichkeit Gebrauch machen zu können, ist die Aufnahme einer entsprechenden Satzungsregelung erforderlich. Gemäß § 1 Abs. 1 BKleingG ist ein Kleingarten ein Garten, der dem Nutzer zur nichterwerbsmäßigen gärtnerischen Nutzung, insbesondere zur Gewinnung von Gartenbauerzeugnissen für den Eigenbedarf, und zu Erholungszwecken dient und in einer Anlage liegt, in der mehrere Einzelgärten mit gemeinschaftlichen Einrichtungen, zum Beispiel Wegen, Spielflächen und Vereinshäusern, zusammengefasst sind (Kleingartenanlage). Bei der Prüfung der Stundungsmöglichkeit nach § 7b Abs. 4 ThürKAG sind insbesondere die in § 1 Abs. 2 BKleingG genannten Fallgruppen zu beachten, bei deren Vorliegen nicht von einem Kleingarten auszugehen ist (z.B. Eigentümergeärten, Wohnungsgärten, Grabeland). Da die kleingärtnerisch genutzten Flächen nicht im Eigentum der Kleingärtner bzw. der entsprechenden Vereine stehen (vgl. § 1 BKleingG), sondern diese lediglich Pächter der entsprechenden Grundstücke sind, ist Beitragspflichtiger grundsätzlich ein Dritter. Gemäß § 5 Abs. 5 BKleingG können die Beiträge jedoch vom Verpächter – wenn auch in Teilleistungen – auf die Pächter umgelegt werden. Diese Zahlungsverpflichtungen können die finanzielle Leistungskraft der einzelnen Pächter übersteigen. Soweit durch eine entsprechende Satzungsregelung von der vom Gesetz eingeräumten Stundungsmöglichkeit Gebrauch gemacht wird, sind die betroffenen Beitragspflichtigen im Zusammenhang mit der Beitragserhebung vom Bestehen der Stundungsmöglichkeit in Kenntnis zu setzen. Gleichzeitig sollten die betroffenen Kleingärtner bzw. Kleingartenvereine in geeigneter Weise von der beabsichtigten Beitragserhebung in Kenntnis gesetzt werden, um eine Verständigung mit den Grundstückseigentümern zu den Stundungsmöglichkeiten zu ermöglichen.

3.1.4 Nach § 7b Abs. 6 ThürKAG kann eine die Stundung nach § 222 AO rechtfertigende erhebliche Härte bei unbebauten Grundstücken angenommen werden, deren landwirtschaftliche Nutzung weiterhin notwendig ist oder deren Nichtbebauung im Interesse der Erhaltung der charakteristischen Siedlungsstruktur oder des Ortsbildes liegt. Die Regelung kann bei wiederkehrenden Straßenausbaubeiträgen bei der Prüfung der Frage, ob eine erhebliche Härte im Sinne des § 222 AO anzunehmen ist, entsprechend herangezogen werden. Dabei ist jedoch der unterschiedlichen Beitragsbelastung bei einmaligen und wiederkehrenden Beiträgen Rechnung zu tragen.

3.2 Regelungen der Abgabenordnung

Neben den speziellen Billigkeitsregelungen des ThürKAG ergeben sich aus der Abgabenordnung (über § 15 Abs. 1 Nr. 4 und 5 ThürKAG) **Billigkeitsmaßnahmen**. Die Gemeinden haben im Abgabenrecht den Besonderheiten des Einzelfalls angemessen Rechnung zu tragen. Sie sind gehalten, sachliche oder persönliche Härten bei der Beitragserhebung angemessen zu berücksichtigen. Dabei sind neben Stundungen nach § 7b ThürKAG auch Billigkeitsmaßnahmen (Stundung, Erlass, niedrigere Festsetzung) auf der Grundlage der §§ 163, 222, 227, 234 Abs. 2 und § 237 Abs. 4 AO möglich.

3.2.1 Nach § 222 AO kann ein Anspruch ganz oder teilweise gestundet werden, wenn die Einziehung bei Fälligkeit eine erhebliche Härte für den Beitragsschuldner bedeuten würde und der Anspruch durch die Stundung nicht gefährdet erscheint. Hiernach ist nur die

Stundung von fälligen Ansprüchen möglich. Die Stundung sollte auf einen bestimmten Zeitraum begrenzt werden. Nach dessen Ablauf sind die Voraussetzungen neu zu überprüfen. Eine Stundung kommt insbesondere unter folgenden Voraussetzungen in Betracht:

- a) Unverschuldete ernstliche Zahlungsschwierigkeiten, die in der Regel durch eine Gegenüberstellung der Einkünfte und der laufenden Verpflichtungen sowie eine Vermögens- und Schuldenaufstellung nachzuweisen sind.
- b) Ernstliche Zahlungsschwierigkeiten wegen Abgabennachforderungen, auf die sich der Beitragsschuldner nicht einstellen konnte; hierbei ist die Unterrichtung über die voraussichtliche Beitragspflicht zu berücksichtigen.

Im Rahmen einer Stundung des Anspruchs kann dem Beitragsschuldner eine Zahlungserleichterung (Ratenzahlung) gewährt werden.

3.2.2 Bei Stundungen, die zur Vermeidung erheblicher Härten erfolgen, sind entsprechende Einkommens- und Vermögensnachweise anzufordern. Auf der Grundlage dieser Nachweise ist zu prüfen, inwieweit die Voraussetzungen für eine Stundung gegeben sind sowie ob und in welchen Teilzahlungen die Begleichung der Abgabenschuld erfolgen kann. Dabei ist ebenfalls zu berücksichtigen, ob verwertbares Vermögen vorhanden sowie die Verwertung zumutbar ist.

3.2.3 Gemäß § 222 Satz 2 AO soll die Stundung in der Regel nur auf Antrag und gegen Sicherheitsleistung gewährt werden. Bei Stundungen mit einer Dauer von mehr als vier Jahren ist im Hinblick auf § 10 Abs. 1 Nr. 3 des Gesetzes über die Zwangsversteigerung und die Zwangsverwaltung (ZVG) die Gewährung einer Sicherungshypothek zu fordern. Die aufschiebend bedingte Sicherungshypothek dient der Erhaltung des Vorrangs, der nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 ZVG bei einmaligen Beiträgen nur für vier Jahre nach der Fälligkeit gewährleistet ist.

3.2.4 Für die Dauer einer Stundung sind Zinsen zu erheben (§ 234 Abs. 1 AO). Ein Verzicht auf Stundungszinsen kommt nur in Betracht, wenn und soweit ihre Erhebung im Einzelfall unbillig wäre (§ 234 Abs. 2 AO), denn längere zinslose Stundungen wirken sich im Ergebnis wie ein Teilerlass des Beitrags aus. Die Erhebung von Stundungszinsen kann insbesondere unbillig sein, bei unverschuldeter ernstlichen Zahlungsschwierigkeiten des Beitragsschuldners, zum Beispiel längere Erkrankung oder Arbeitslosigkeit.

3.2.5 **Deckelung von Beiträgen**

Gemäß § 227 AO, welcher der Schaffung der Gerechtigkeit im Einzelfall dient, können Ansprüche ganz oder zum Teil erlassen werden, wenn deren Einziehung nach Lage des einzelnen Falls unbillig wäre. Orientierung bei der Entscheidung der Gemeinde bieten unter anderem die grundsätzlichen Erwägungen des Bundesverfassungsgerichts in der Entscheidung vom 16. Februar 2000 (Az.: 1 BvR242/91, 1 BvR 315/99). Das Gericht hat in der vorstehenden Entscheidung Grenzen einer zumutbaren Belastung von Grundstückseigentümern als Zustandsstörer mit Sanierungskosten (Inanspruchnahme des Grundstückseigentümers für Altlasten) aufgezeigt. Hierzu hat es unter anderem ausgeführt, dass bei der Bestimmung der Grenze dessen, was einem Eigentümer in diesen Fällen an Belastungen zugemutet werden darf, als Anhaltspunkt das Verhältnis des finanziellen Aufwands zu dem Verkehrswert des Grundstückes nach Durchführung der Sanierung dient. Wird der Verkehrswert von den Kosten überschritten, entfällt in der Regel das Interesse des Eigentümers an einem künftigen privatnützigen Gebrauch des Grundstückes. Die Gemeinde hat daher im Rahmen des pflichtgemäßen Ermessens zu entscheiden, ob aus Billigkeitsgründen von der Erhebung des den Verkehrswert des Grundstückes überschreitenden Straßenausbaubeitrags abzusehen ist (Deckelung). Dabei sind die Besonderheiten des Einzelfalls angemessen zu berücksichtigen. So ist beispielsweise bei unbebauten Grundstücken zu berücksichtigen, ob eine – den Verkehrs-

wert erhöhende – Bebauung des Grundstückes absehbar ist und daher eine Deckelung des Beitrags zu einer nicht gerechtfertigten Besserstellung des Grundstückseigentümers gegenüber Eigentümern anderer – bereits bebauter – Grundstücke führen würde.

Daneben besteht in diesen Fällen auch die Möglichkeit der niedrigeren Festsetzung des Straßenausbaubeitrags nach § 163 Abs. 1 Satz 1 AO.

3.2.6 Billigkeitsmaßnahmen bei Säumniszuschlägen/Aussetzungszinsen

Der Abgabegläubiger hat auch bezüglich der Säumniszuschläge und Aussetzungszinsen das Vorliegen der Voraussetzungen von Billigkeitsmaßnahmen zu prüfen. Gemäß § 15 Abs. 1 Nr. 5 Buchst. b) Doppelbuchst. dd) ThürKAG i. V. m. § 240 AO ist, soweit Abgaben nicht bis zum Ablauf des Fälligkeitstages entrichtet worden sind, für jeden angefangenen Monat der Säumnis ein Säumniszuschlag von eins vom Hundert des rückständigen, auf 50 Euro nach unten abgerundeten Abgabebetrages zu entrichten. Diese Säumniszuschläge entstehen kraft Gesetzes, so dass es hierzu grundsätzlich keiner gesonderten Entscheidung des Abgabegläubigers bedarf. Soweit ein Aufgabenträger die Vollziehung des Verwaltungsaktes aussetzt, sind gemäß § 15 Abs. 1 Nr. 5 Buchst. b) Doppelbuchst. cc) ThürKAG i. V. m. § 237 Abs. 1 AO Aussetzungszinsen zu erheben.

Ein Erlass von Säumniszuschlägen nach § 227 AO und Aussetzungszinsen nach § 237 Abs. 4 i. V. m. § 234 Abs. 2 AO kommt in Betracht, wenn die Erhebung nach Lage des Einzelfalles unbillig wäre. Die Einziehung kann sowohl aus sachlichen als auch aus persönlichen Gründen unbillig sein. Ein Erlass auch sachlichen Gründen kommt dann in Betracht, wenn die Erhebung von Säumniszuschlägen/Aussetzungszinsen mit Rücksicht auf den Zweck des § 237 Abs. 1 AO/§ 240 Abs. 1 AO nicht mehr zu rechtfertigen ist (vgl. Koch/Scholz, Abgabenordnung, 5. Aufl., § 237, Rdnr. 17). So kann ein (teilweiser) Erlass der Säumniszuschläge/Aussetzungszinsen insbesondere dann in Betracht kommen, wenn eine Gemeinde die Vollziehung von Beitragsbescheiden gemäß § 80 Abs. 4 Satz 3 VwGO aufgrund der Nichtigkeit seiner Beitragssatzung bis zum Inkraftsetzen einer wirksamen Beitragssatzung und somit der Heilung rechtswidriger Bescheide aussetzt und den Beitragspflichtigen mitteilt, dass diese zunächst von der Zahlung des Beitrages absehen können.

4. Übergangsbestimmungen (§ 21a Abs. 9 - 11 ThürKAG)

- 4.1 Durch § 21a Abs. 9 ThürKAG werden die Ausnahmetatbestände des § 7 Abs. 1 Satz 4 und 5 ThürKAG sowie die Möglichkeit der Erhöhung des Gemeindeanteils in Abhängigkeit von der Haushaltslage nach § 7 Abs. 4a ThürKAG auch für Maßnahmen für anwendbar erklärt, für die bis einschließlich 6. April 2011 noch keine Beitragspflichten entstanden waren. Voraussetzung für das Entstehen der Beitragspflicht ist die Geltung einer Beitragssatzung (vgl. ThürOVG, Beschluss vom 29. September 1999, 4 ZEO 844/98) sowie gemäß § 7 Abs. 6 ThürKAG die Beendigung der Maßnahme oder der Teilmaßnahme. Soweit die Gemeinde von dieser Möglichkeit Gebrauch machen will, ist sie gehalten, ihr Satzungsrecht vor Entstehen der Beitragspflichten zu ändern.
- 4.2. Für bis zum 6. April 2011 bereits beendete Straßenausbaumaßnahmen beginnt nach § 21a Abs. 10 Satz 1 ThürKAG die Vierjahresfrist des § 7 Abs. 12 Satz 2 mit Ablauf des 31. Dezember 2011 zu laufen. Die Beitragssatzung kann für die betroffenen Maßnahmen daher bis zum 31. Dezember 2015 beschlossen werden. Die Bekanntmachung kann auch nach diesem Zeitpunkt erfolgen.

Soweit Straßenausbaumaßnahmen vor dem 1. Januar 2007 beendet wurden, sind die Gemeinden nach § 21a Abs. 10 Satz 2 ThürKAG verpflichtet, innerhalb von zwölf Monaten nach Inkrafttreten des Siebten Gesetzes zur Änderung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes, somit bis zum 6. April 2012 die Satzung zu erlassen bzw. einen Beschluss nach § 7 Abs. 1 Satz 5 ThürKAG zu fassen (Jahresfrist). Bei der zu erlassenden Satzung kann es sich sowohl um eine Satzung über die Erhebung einmaliger Beiträge

handeln, als auch um eine Satzung zur Erhebung wiederkehrender Beiträge, soweit durch diese die bereits angefallenen beitragsfähigen Investitionsaufwendungen nach § 7a Abs. 8 ThürKAG einbezogen werden. Soweit die Gemeinde bereits über eine Satzung zur Erhebung wiederkehrender Beiträge verfügt, ist die Änderungssatzung über die Einbeziehung der angefallenen Investitionsaufwendungen ebenfalls innerhalb der Jahresfrist zu erlassen.

Kommt eine Gemeinde der Verpflichtung nicht innerhalb der Jahresfrist nach, **sind** durch die Rechtsaufsichtsbehörden rechtsaufsichtliche Maßnahmen zu ergreifen. Da bei Erlass einer generellen Straßenausbaubeitragssatzung gemäß § 7 Abs. 5 ThürKAG von der Festlegung des Beitragssatzes auch für bereits beendete Maßnahme abgesehen werden kann (vgl. ThürOVG, Urt. v. 30. Juni 2009, Az.: 4 KO 45/09), hindert etwaiger Ermittlungsaufwand zur Feststellung der beitragsfähigen Kosten nicht die Beschlussfassung der Gemeinde über die Satzung zur Erhebung einmaliger Beiträge. Die Rechtsaufsichtsbehörden sind gehalten, unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes die für jeden Einzelfall geeigneten und erforderlichen Maßnahmen zu wählen. Auch bereits vor Ablauf der Jahresfrist nach Satz 2 können rechtsaufsichtliche Maßnahmen angezeigt sein, so bei rechtswidrigen Beschlüssen der Gemeinde. Andererseits sollen die Maßnahmen der Rechtsaufsichtsbehörde auch nach Ablauf der Jahresfrist vorrangig darauf gerichtet sein, dass die Satzung durch die Gemeinde selbst beschlossen wird. Nur so kann die Gemeinde von den durch die Novellen eingeräumten Möglichkeiten hinreichend Gebrauch machen. Die Frist nach § 7 Abs. 12 Satz 2 i. V. m. § 21a Abs. 10 Satz 1 ThürKAG ist auch bei Straßenausbaumaßnahmen zu beachten, die unter die Jahresfrist nach § 21a Abs. 10 Satz 2 ThürKAG fallen. Daher kann auch hier der Satzungsbeschluss nur bis zum 31. Dezember 2015 gefasst werden. Für Straßenausbaumaßnahmen ergeben sich hinsichtlich des Satzungserlasses somit folgende Fristen:

Beendigung der Maßnahme in den Jahren	Beginn der Vierjahresfrist (§ 7 Abs. 12 S. 2, § 21a Abs. 10 S. 1)	Ende der Jahresfrist (§ 21a Abs. 10 S. 2)	Ende der Vierjahresfrist zum Satzungserlass (§ 7 Abs. 12 S. 2)
1991 – 2006	Ablauf 31.12.2011	06.04.2012	31.12.2015
2007 - 2011	Ablauf 31.12.2011	-	31.12.2015
2012	Ablauf 31.12.2012	-	31.12.2016
2013	Ablauf 31.12.2013	-	31.12.2017
...	...	-	...

- 4.3 § 21a Abs. 11 ThürKAG enthält eine Übergangsregelung für Gemeinden, die zum 7. April 2011 bereits über wirksame Satzungen zur Erhebung wiederkehrender Beiträge verfügt haben. Diese Gemeinden haben die Möglichkeit, nach der bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Siebten Gesetzes zur Änderung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes geltenden Gesetzeslage Beiträge zu erheben, das heißt, die gebildeten Abrechnungseinheiten beizubehalten.