

# **Eckpunkte zur Weiterentwicklung des Straßenausbaubeitragsrechts im Freistaat Thüringen**

Im Rahmen der Arbeitsgruppe zur Weiterentwicklung des Straßenausbaubeitragsrechts wurden die Stellungnahmen ausgewertet sowie mögliche Lösungsmodelle diskutiert. Unter Berücksichtigung der Interessen der Grundstückseigentümer, der Gemeinden, die entsprechend den gesetzlichen Vorgaben Beiträge erheben, der Gemeinden, die bislang keine Beiträge erhoben haben, der möglichen Auswirkungen einer Gesetzesänderung auf die kommunalen Finanzen und den Landeshaushalt sowie der Besprechungen im Rahmen der Arbeitsgruppe wird folgendes Lösungsmodell vorgeschlagen, welches an der Beitragserhebung als Finanzierungsinstrument festhält, jedoch das Ermessen der Gemeinden insbesondere im Hinblick auf die Höhe des Gemeindeanteils ausweitet:

## **1. Ausgestaltung des Straßenausbaubeitragsrechts für die Zukunft**

- a) Definition von alternativ geltenden Ausnahmefällen in Anlehnung an die Entscheidung des ThürOVG vom 31. Mai 2005 (4 KO 1499/04):
- Der Verwaltungsaufwand für die Beitragserhebung übersteigt die möglichen Beitragseinnahmen so wesentlich, dass die tatsächliche Einsparung von Verwaltungskosten möglich ist bzw. die Beitragserhebung würde – beispielsweise wegen gewährter Drittmittel – zu keinem wesentlichen Vermögenszuwachs bei den Gemeinden führen.
  - Die beitragsfähige Maßnahme hat einen nur begrenzten wirtschaftlichen Vorteil für die Anlieger, so dass dieser eine Beitragserhebung im konkreten Fall als unsinnig erscheinen lässt.
  - Die finanzielle Situation der Gemeinde ist dauerhaft so günstig, dass sie ohne Verletzung der Einnahmehbeschaffungsgrundsätze auf eine Beitragserhebung verzichten kann.

Anzupassende Regelung: § 7 Abs. 1 ThürKAG (ggf. Einfügung § 7 Abs. 1a ThürKAG)

b) Schaffung eines Ermessens der Gemeinden in Abhängigkeit von der Kassen- bzw. Finanzlage den selbst zu tragenden Anteil an den Investitionskosten zu erhöhen (z.B. 20 bis 80 v.H.). Dies ist dann anzunehmen, wenn

- die Gemeinde einschließlich ihrer Eigenbetriebe keine Geldschulden hat (Pro-Kopf-Verschuldung = 0) bzw. diese durch den verbleibenden Anliegeranteil vollständig tilgt,
  - die Gemeinde bislang keine Bedarfszuweisungen in Anspruch genommen hat bzw. auch bei Erhöhung des Gemeindeanteils keine Bedarfszuweisungen benötigt,
  - die Gemeinde keine Kreditaufnahme geplant hat und
  - aufgrund der Bewertung sonstiger Risiken (Bürgschaften, Gewährverträge, kreditähnliche Rechtsgeschäfte) keine Verschlechterung der Haushaltssituation zu befürchten ist.
- Eine solche Lösung ermöglicht es den Gemeinden unter Berücksichtigung ihrer finanziellen Situation zu entscheiden, in welchem Umfang sie Straßenausbaumaßnahmen durch Beiträge oder mit Mitteln des Gemeindehaushalts finanzieren. Der Gemeinde soll jedoch nicht die Möglichkeit eingeräumt werden, vollständig auf eine Beitragserhebung zu verzichten.
- Durch die Aufnahme der Kriterien in das Gesetz soll sichergestellt werden, dass die Erhöhung des Gemeindeanteils nicht eine faktische Unterfinanzierung der Gemeinde zur Folge hat. Die finanzielle Ausstattung der Gemeinde mit eigenen Mitteln zur Erfüllung der Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft darf nicht gefährdet werden. Gleichzeitig ist eine Belastung des Landeshaushalts durch die Kriterien auszuschließen.
- Anzupassende Regelung: § 7 Abs. 1 oder 4 ThürKAG (erhöhter Gemeindeanteil bei Vorliegen der Haushaltskriterien)

## 2. Umgang mit den sog. „Altfällen“ (Abgeschlossene Maßnahmen ohne Satzung)

Beibehaltung der grundsätzlichen Beitragserhebungspflicht für bereits abgeschlossene Maßnahmen, Ergänzung durch folgende Übergangsregelungen:

- Die Gemeinden haben in den sog. „Altfällen“ innerhalb einer Frist von 1 Jahr nach Inkrafttreten des Änderungsgesetzes zu entscheiden, ob die in Anlehnung an die Entscheidung des ThürOVG vom 31. Mai 2005 definierten Ausnahmetatbestände (im Hinblick auf die Fördermittelproblematik insbesondere der 1. Ausnahmetatbestand) auf sie Anwendung finden. Soweit die Gemeinde nicht entscheidet bzw. bei bestehender Verpflichtung keine Beitragssatzung erlässt, sind rechtsaufsichtliche Maßnahmen (bis zur Ersatzvornahme) zu ergreifen.
- Bezüglich der Festlegung eines erhöhten Gemeindeanteils gelten die gleichen Haushaltskriterien wie für die Beitragserhebung für künftig durchzuführende Maßnahmen.
- Anzupassende Regelung: § 21a ThürKAG

### **3. Aufnahme von Erläuterungen zur Deckelung von Straßenausbaubeiträgen in die Anwendungshinweise**

In Anlehnung an die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 16. Februar 2000 (Az.: 1 BvR242/91, 1 BvR 315/99) werden die Anwendungshinweise ergänzt:

- Bei Beitragsforderungen für die Erweiterung, Verbesserung oder Erneuerung von Ortsstraßen und beschränkt öffentlichen Wegen sollen die Gemeinden eine Unbilligkeit (§ 15 Abs. 1 Nr. 5 a) ThürKAG i.V.m. § 227 AO) künftig insbesondere dann annehmen, wenn die Beitragsbelastung den Verkehrswert des Grundstücks nach Durchführung der Straßenausbaumaßnahme überschreitet.
- Das Bundesverfassungsgericht hat in der vorstehenden Entscheidung Grenzen einer zumutbaren Belastung von Grundstückseigentümern als Zustandsstörer mit Sanierungskosten (Inanspruchnahme des Grundstückseigentümers für Altlasten) aufgezeigt. Hierzu hat es u. a. 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 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 Grundstücks. Das Eigentum kann für den Grundstückseigentümer gänzlich seinen Wert und Inhalt verlieren.

- Anzupassende Regelung: Anwendungshinweise zum ThürKAG

#### 4. Wiederkehrende Beiträge

##### a) Anpassung der Regelungen zum Abrechnungsgebiet

Aufnahme einer Regelung, die es den Gemeinden ermöglicht, das gesamte Gemeindegebiet als Abrechnungseinheit festzulegen. Aufgrund bestehender Probleme bei der rechtssicheren Festsetzung der Abrechnungseinheiten hat bereits das Bundesland Rheinland-Pfalz eine entsprechende Novellierung des Gesetzes vorgenommen (vgl. § 10a KAG RP). Umsetzungsprobleme bei der Festlegung der Abrechnungseinheiten lassen sich auch aus der bisherigen Thüringer Verwaltungsrechtsprechung entnehmen und wurden ebenfalls in der mündlichen Erörterung am 3. Mai 2010 vorgebracht. Zwar wurde in Rheinland-Pfalz im Vorfeld zur Novelle die Verfassungsmäßigkeit einer solchen Regelung diskutiert, durch das dortige OVG wurde die Verfassungsmäßigkeit der Regelung jedoch ausdrücklich bestätigt (vgl. OVG Rheinland-Pfalz, U. v. 20. November 2007, Az.: 6 C 10601/07). Die Regelung ist so auszugestalten, dass die Verknüpfung zwischen Abgabenlast und Sondervorteil erhalten bleibt. Mit der Änderung wäre es für die Gemeinden in der Praxis unproblematischer, Abrechnungseinheiten zu bilden. Bei Bedarf könnten jedoch für das Gemeindegebiet auch weiterhin mehrere Abrechnungseinheiten gebildet werden. Gleichzeitig würde eine entsprechende Änderung den im Gesetzentwurf der Bürgerallianz (Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung der Ausbauzwangsbeiträge) enthaltenen Gedanken einer ausgewogeneren Beteiligung der Gemeindebürger an den Kosten von Infrastrukturmaßnahmen im Gemeindegebiet entgegenkommen, ohne das bisherige System der Beitragsfinanzierung aufzugeben. Hierdurch würden aber gleichzeitig mit dem Gesetzentwurf der Bürgerallianz unter Vorteilsgesichtspunkten verbundene Probleme vermieden. Dies betrifft beispielsweise die mögliche Doppelbelastung von Grundstückseigentümern durch Erschließungsbeiträge und die vorgeschlagene Infrastrukturabgabe (§ 7a Abs. 7 ThürKAG enthält hingegen diesbezügliche Überleistungsregelungen). Es betrifft aber auch die vom vorstehenden Gesetzentwurf vorgesehene Anknüpfung an den Messbetrag der Grundsteuer und somit den Wechsel von der Berücksichtigung der von Art und Maß der Grundstücksnutzung und somit der wahrscheinlichen Inanspruchnahme der Straße hin

zu einer Anknüpfung an den Grundstückwert ohne Rücksicht auf das wahrscheinliche Maß der Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtung. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Wertermittlung aufgrund bundesrechtlicher Regelungen und damit ohne Anknüpfung an kommunalabgabenrechtliche Vorteilsbegriffe erfolgt.

➤ Anzupassende Regelung: § 7a Abs. 1 und 3 ThürKAG

b) Nebeneinander von wiederkehrenden und einmaligen Beiträgen im Gemeindegebiet

Erweiterung des Anwendungsbereichs wiederkehrender Beiträge durch Aufnahme einer Regelung nach der getrennt nach Gemeindegebietsteilen einmalige und wiederkehrende Straßenausbaubeiträge nebeneinander erhoben werden können. Aufgrund der bisherigen Regelung ist ein Nebeneinander von wiederkehrenden und einmaligen Beiträgen in einer Gemeinde nicht zulässig. Bei der Anwendung des § 7a Abs. 1 Satz 1 ThürKAG sahen sich die Gemeinden in der Praxis aufgrund des Gesetzeswortlauts gezwungen, für ihr gesamtes Gemeindegebiet Abrechnungseinheiten zur Erhebung von wiederkehrenden Straßenausbaubeiträgen zu bilden. Die Neuregelung ist insbesondere für Gemeinden von Bedeutung, die aus mehreren ehemaligen Einzelgemeinden bestehen und vor der Strukturveränderung bereits unterschiedliche Beitragssysteme eingeführt haben.

➤ Anzupassende Regelung: § 7a Abs. 1 ThürKAG

c) Zu berücksichtigender Investitionszeitraum

Überprüfung der Angemessenheit des bei der Ermittlung des Beitragssatzes zu berücksichtigenden Investitionszeitraumes

➤ Anzupassende Regelung: § 7a Abs. 2 ThürKAG

d) Übergangsregelung

Ergänzung der Übergangsregelung für den Fall des Entstehens von einmaligen Beiträgen nach Erlass einer Satzung über die Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen – hierdurch Vermeidung von Doppelbelastungen.

➤ Anzupassende Regelung: § 7a Abs. 7 ThürKAG

## 5. Sonstige Maßnahmen

#### a) Erforderlichkeit / Sparsamkeit

- Aufnahme einer ausdrücklichen Regelung zu den Grundsätzen der Erforderlichkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Entscheidung und Durchführung von Straßenausbaumaßnahmen und zur Beitragsfreiheit von Instandsetzungs- und Unterhaltungsmaßnahmen
- Den Gemeinden soll mit dem Ziel der Senkung der Investitionskosten für Anliegerstraßen bei gleichzeitiger Beibehaltung der Beitragsfähigkeit die Möglichkeit eingeräumt werden, unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten hinter bestehenden Ausbaustandards zurück zu bleiben. Dabei sind Sicherheitsaspekte und die für Anliegerstraßen zu erwartende Lebensdauer ausreichend zu berücksichtigen. Soweit Fördermittel beantragt werden sollen, soll die Entscheidung zur Sicherstellung der Förderfähigkeit der Ausbaumaßnahme mit dem Fördermittelgeber abgestimmt werden.
- Führung eines Preisspiegels durch das TLS sowie Verpflichtung der Gemeinden für in ihrer Baulast liegende Straßen die Baukosten in vergleichbaren Größen (€/m<sup>2</sup> o.ä.) aufgeschlüsselt nach Straßentypen und Teileinrichtungen zu melden.
- Anzupassende Regelung: § 7 Abs. 2 ThürKAG

#### b) Ungetrennte Hofräume

Aufnahme einer Regelung zur Bestimmung der beitragspflichtigen Grundstücksfläche in Gebieten mit unvermessenen Hofräumen. Hierdurch Gleichstellung der von der Straßenausbaumaßnahme bevorteilten Grundstückseigentümer in einer Gemeinde.

- Anzupassende Regelung: Einfügen eines zusätzlichen Paragraphen (ggf. § 7 c ThürKAG)

#### c) Stundung Kleingärtner

Es wird eine Regelung aufgenommen, die es den Gemeinden auch für den Bereich des Straßenausbaubeitragsrechts ermöglicht, Beiträge für die Dauer der kleingärtnerischen Nutzung zu stunden.

- Anzupassende Regelung: § 7b Abs. 4 ThürKAG (Ausdehnung des Anwendungsbereichs)

#### d) Frist für Satzungserlass

Aufnahme einer Frist zum Satzungserlass – die Gemeinden sind zur Erhöhung der Rechtssicherheit für die Bürger gehalten, innerhalb von vier Jahren nach Abschluss der Maßnahme eine Satzung zu erlassen.

➤ Anzupassende Regelung: § 7 Abs. 12 ThürKAG

§ 13 ThürKAG

§ 21 a ThürKAG (Übergangsregelung)