

Dienstag, 11. April 2017



# RATSBRIEF

Nachrichten für Ratsmitglieder und Bürgermeister im NSGB

**Sonderausgabe zur Einführung  
von wiederkehrenden Straßenausbaubeiträgen**



**Hinweis**

Dieser Ratsbrief stellt weder eine genaue Anleitung noch eine Kommentierung zum Straßenausbaubeitragsrecht dar, sondern schildert nur informativ die Neuerungen.

## **Ausgangssituation: Es muss ausgebaut werden!**

Derzeit leben wir von der Substanz: Mit 81,4 % sind die meisten Straßen in Deutschland in der Baulast der Gemeinde. Sie summieren sich bundesweit auf eine Gesamtlänge von 610.000 Kilometern. Diese Straßen müssen regelmäßig erneuert werden, um sie für ihre Nutzer funktionsfähig zu halten. Der Investitionsstau beläuft sich im Bereich der Gemeindestraßen auf bundesweit 35 Milliarden Euro. Der Handlungsbedarf ist also größer als die zur Verfügung stehenden Mittel, somit steht jeder Rat einer Gemeinde vor der Frage, wie er einen Ausbau seiner Straßen finanziert.

[Zur KfW-Studie / Investitionsstau](#)

## **Zwei Fakten: Das Geld kommt vom Bürger - Ärger gibt es immer**

Klar ist, dass das Geld für den Straßenausbau immer von den Bürgerinnen und Bürgern der Stadt oder Gemeinde kommt, entweder durch Steuern oder durch Straßenausbaubeiträge. Klar ist auch, dass kein Finanzierungssystem zu einer vollkommenen Zufriedenheit



führt. Zum einen rührt ein Teil des Ärgers bei den Anliegern von der tatsächlichen Durchführung der Bauarbeiten, von den Behinderungen, vom Dreck und Beeinträchtigungen. Zum anderen gibt es immer finanzielle Belastungen: Sind bei Einmalbeiträgen hohe Beträge in kurzer Frist zu zahlen, so sind bei Steuern und wiederkehrenden Beiträgen zwar niedrigere Summen im Jahr zu zahlen, dafür aber auf Dauer. Rein rechnerisch müsste alles auf dasselbe hinauslaufen, es ist eben nur unterschiedlich verteilt.

## **Bisherige Möglichkeiten: Steuern oder Einmalbeiträge**

Bisher gab es aufgrund der fehlenden Verpflichtung zur Erhebung von Beiträgen in Niedersachsen (§ 111 (5) Satz 3 NKomVG) grundsätzlich zwei Möglichkeiten: Steuern oder durch einmalige Straßenausbaubeiträge.

Der Rat kann für sich festlegen, dass ein bestimmter Anteil der Grundsteuer bzw. seiner allgemeinen Einnahmen für Straßenausbaumaßnahmen verwendet wird. Dies geschieht durch einfache Festlegung eines Straßenausbauprogrammes im Haushalt, lässt dabei aber keine verbindliche Zweckbindung der jeweiligen Steuereinnahmen für diese Zwecke zu. Der Rat kann jederzeit (im entsprechenden Verfahren) seine Entscheidung ändern. Insbesondere bei defizitären Haushalten oder großen hinzukommenden Aufgaben ist somit keineswegs sichergestellt, dass die einmal geplante Höhe für den Zweck des Straßenausbaus verwendet werden kann. Und auch wenn die Steuereinnahmen sprudeln: Die Steuervariante belastet den Bürger immer mehr, als die Festsetzung von Beiträgen, da bei der Steuer immer der Teil prozentual miteingenommen werden muss, der dann als Kreisumlage abfließt.

Einmalige Beiträge (§ 6 NKAG) werden für eine konkrete Ausbaumaßnahme anteilig nach Grundstücksgröße und weiterer Faktoren von der Gesamtheit der Anlieger erhoben. Sie stellen oft eine sehr hohe Belastung für den einzelnen Grundstückseigentümer dar. Für Straßenausbaumaßnahmen sind Beiträge im fünfstelligen Bereich gerade bei größeren Grundstücken keine Seltenheit. Eckgrundstücke sind dabei meist benachteiligt, da es hier wegen des doppelten Anschlussvorteils oft keine Ermäßigungsmöglichkeit gibt, sie müssen für jede Straße zahlen, an der sie liegen. Da der Ausgangspunkt der Straßenerneuerung oftmals die Erneuerung der Kanalisation ist, die für ein ganzes Gebiet vorgenommen wird, sind Doppel- oder sogar Dreifachbelastungen nicht unwahrscheinlich. Zudem gibt es Ungerechtigkeiten für Anlieger an qualifizierten Straßen. Diese zahlen nicht für die Teile der Straße mit, die beispielsweise in der Straßenbaulast des Bundes stehen, und kommen so für die gleiche Leistung deutlich günstiger weg. All diese Aspekte führen dazu, dass Straßenausbauten mit Einzelbeiträgen oft nur gegen den massiven Widerstand der Anlieger durchzuführen sind, der NDR berichtet im Juli 2015 von landesweit über 50 Bürgerinitiativen gegen Straßenausbaubeiträge .

**Kritischer Bericht zu Einmalbeiträgen im NDR**



## **Die Entscheidung zwischen Steuern, Einmalbeiträgen und**



## wiederkehrenden Beiträgen ist eine freie Ermessensentscheidung der Gemeinde. Zuständig ist der Rat.

§ 111 (5) Satz 3 NKomVG

### Wie geht das mit Steuern?

Steuern sind allgemeine Deckungsmittel. Alle Steuereinnahmen dienen immer der Deckung aller Ausgaben des Haushalts (Grundsatz der Gesamtdeckung); eine konkrete Zuordnung bestimmter Steuereinnahmen oder auch eines Teils von Steuereinnahmen ist verbindlich nicht möglich. Es ist lediglich eine politische Bindung z. B. durch Ratsbeschluss möglich.

1. Der Rat beschließt in einem Ausbauprogramm, welche Straßen im Gemeindegebiet ausgebaut werden sollen.
2. Der Rat beschließt, so denn der Haushaltsausgleich gegeben ist, z. B. bestimmte Anteile der Grundsteuer, oder Erlöse aus Steuererhöhungen, zur Finanzierung dieses Ausbauprogrammes (politisch) zu binden. Es bleibt darauf hinzuweisen, dass auch auf derartig „gebundene“ Steuereinnahmen systemgerecht Kreisumlage zu zahlen ist.

### Das System der einmaligen Straßenausbaubeiträge kurz erklärt

Zu Beginn einer Baumaßnahme liegen technische Ausbaupläne und Kostenberechnungen vor. Wie kommt man nun zur konkreten Beitragshöhe pro Quadratmeter der Anliegergrundstücke? Rechtsgrundlage ist § 6 des Nds. Kommunalabgabengesetzes (NKAG).

1. Zunächst muss es sich um die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung, Verbesserung oder Erneuerung (**Ausbau**) einer Straße handeln. Nicht abrechnungsfähig sind bloße Reparaturen.
2. Von diesem Ausbau werden dann die Gesamtkosten der Baumaßnahme

festgestellt, die von Rechts wegen auf die Anlieger verteilt werden dürfen. Dies ist dann der sogenannte **beitragsfähige Aufwand**. Hierzu gehören u.a. der Grunderwerb, die Planungs- und Baukosten sowie eventuell notwendige Kreditkosten.

**3.** Dann wird berechnet, welchen Anteil vom beitragsfähigen Aufwand die Anlieger zahlen müssen (**Anliegeranteil**). Das hängt davon ab, um was für eine Straße es sich handelt. Bei reinen Anliegerstraßen nimmt man an, dass der der Hauptvorteil der dann neuen Straße zu Gunsten der Anlieger geht. Sie haben daher auch mit 75% des Aufwandes den größten Teil der Kosten zu zahlen. Die restlichen 25% zahlt die Gemeinde (**Gemeindeanteil**). Bei Durchgangsstraßen haben die Anlieger weniger zu zahlen, da der Vorteil der Allgemeinheit größer ist, da sie ja eben auch oft "durchfährt". Die Berechnung im Einzelnen ist kompliziert, es wird zwischen Fußweg, Straßenfläche, Parkflächen usw. unterschieden. Für die reine Straßenfläche liegt der Anliegeranteil bei Durchgangsstraßen z.B. bei nur 30%.

**4.** Als nächstes wird das **Abrechnungsgebiet** bestimmt. Das sind alle die Grundstücke, die einen wirtschaftlichen Vorteil durch die Inanspruchnahme der auszubauenden Straße haben. Dafür reicht die theoretische Möglichkeit, von der auszubauenden Straße auf das Grundstück zu kommen, aus.

**5.** Sodann erfolgt eine **Verteilung** des umlagefähigen Aufwandes auf das Abrechnungsgebiet.

a. Dies geschieht zum einen im Verhältnis der **Grundstücksgrößen**. Hier gibt es sehr umfangreiche Vorschriften, welcher Teil des Grundstücks mitzählt, und welcher nicht.

b. Zum anderen spielt die mögliche **Nutzung** des Grundstücks eine Rolle. Hierfür werden Nutzungsfaktoren vergeben. Je mehr ich mein Grundstück nutzen kann, desto höher wird durch diesen Nutzungsfaktor auch mein Beitrag sein. So wird zum Beispiel der Straßenausbaubeitrag für Grünland anteilig niedriger sein, als für ein Grundstück, das mit mehreren Vollgeschossen bebaut werden kann, da der Eigentümer ja auch durch die neue Straße einen entsprechend größeren Vorteil ziehen kann.

**6.** Die **Beitragspflicht** entsteht mit Beendigung der Baumaßnahme. Liegt ein Grundstück an zwei oder drei auszubauenden Straßen (Eckgrundstück), so gibt es keine Ermäßigung. Es können vorab Vorausleistungen erhoben werden, die dann später verrechnet werden. Dies bedeutet aber, dass aus Sicht des Bürgers eine Zahlungsverpflichtung in beachtlicher Höhe relativ schnell und überraschend entstehen kann. Ratenzahlungen sind nur bei nachzuweisenden Härtefällen möglich.

## Straßenbeiträge ablösen - Ein Weg zur Ärgervermeidung?



Vor Entstehung der Beitragspflicht (Bauende) können Straßenausbaubeiträge endgültig abgelöst werden. Dabei schätzt die Gemeinde die voraussichtlichen Straßenausbaubeiträge anhand der Kostenschätzungen. Sie muss dann mit dieser Kostenschätzung die oben genannten Schritte durchführen, also einen fiktiven Beitrag berechnen. Schließlich bietet sie den Anliegern eine Beitragssumme an, der die Anlieger verbindlich zustimmen können. Dies hat den Vorteil, dass die Gemeinde weniger rechnen muss, keine Bescheide erstellen muss und gleich Rechtsfrieden herrscht, also keine Klageverfahren nachfolgen. Sind die Kosten zu niedrig geschätzt, muss die Gemeinde die Mehrkosten tragen. Sind die Kosten zu hoch geschätzt, verbleibt der von den Anliegern aufgebrauchte Mehrbetrag aber ebenfalls bei der Gemeinde. Man könnte sagen, die Ablösung ist eine Wette auf die Höhe der Ausbaurkosten. Die Erfahrung zeigt, dass in den meisten Fällen die Baukosten über der Kostenschätzung liegen, eine Ablösung für die Anlieger also vorteilhaft ist.

## Wiederkehrende Straßenausbaubeiträge - der dritte Weg

Mit Inkrafttreten des neuen § 6b NKAG zum 1.4.2017 gibt es in Niedersachsen die Möglichkeit der wiederkehrenden Straßenausbaubeiträge. Hier gibt es ungefähr folgenden Ablauf:

**1.** Auch bei wiederkehrenden Beiträgen sind nur Herstellung, Anschaffung, Erweiterung, Verbesserung und Erneuerung (**Ausbau**) beitragsfähig. Auch hier bleiben bloße Reparaturen außen vor, hierfür können keine Beiträge genommen werden. Von der Art der Maßnahmen ändert sich also nichts.



**2.** Es wird der jährliche **Investitionsaufwand** ermittelt. Dies geschieht genauso wie bei den Einmalbeiträgen und folgt denselben Regeln. Hier sind zunächst die Kostenschätzungen Grundlage, im späteren Verfahren werden dann jeweils immer im Rahmen der Neukalkulation der Beiträge die tatsächlichen Baukosten berücksichtigt. Der Betrachtungszeitraum kann bis auf fünf Jahre ausgedehnt werden. Hierzu muss dann für diesen Zeitraum ein konkretes Investitionsprogramm aufgestellt werden.

**3.** Sodann müssen eine oder mehrere **einheitliche öffentliche Einrichtungen** (Abrechnungsgebiete) gebildet werden. Diese besteht aus den Straßen, die eine Möglichkeit haben, Zufahrt oder Zugang zu den auszubauenden Straßen zu nehmen und ihnen dies einen wirtschaftlichen Vorteil bietet. Dies sind prinzipiell dieselben Voraussetzungen wie bei den Einmalbeiträgen. Jetzt ist es nur so, dass einer oder mehreren Ausbaumaßnahmen nicht nur die direkten Anliegergrundstücke zugeordnet werden, sondern alle diejenigen, die irgendwie zu den auszubauenden Straßen gelangen können, also auch über andere Straßen. Dabei sind die tatsächlichen örtlichen Gegebenheiten zu beachten. Das bedeutet: Wenn es keine tatsächlichen trennenden Abgrenzungen gibt, kann (wohl eher nur in sehr kleinen, kompakten Gemeinden) das gesamte Gemeindegebiet theoretisch eine einzige einheitliche öffentliche Einrichtung sein. Sollten trennende Faktoren vorhanden sein (etwa Gewässer, Naturflächen ohne Verbindungsstraßen, Bahnlinien, Autobahnen u.a.) oder Gebiete mit strukturell unterschiedlichem Straßenausbauaufwand vorliegen, sind mehrere Abrechnungsgebiete zu bilden. In diesen gelten dann unterschiedliche Beitragssätze. Es können auch Teilgebiete verbleiben, bei denen weiter mit Einmalbeiträgen gearbeitet wird, beispielsweise einzelne, entlegene Hofstellen. Die Festlegung der Abrechnungsgebiete geschieht durch Satzung.

**4.** Sodann ist der **Gemeindeanteil** für die gesamte einheitliche Einrichtung festzustellen, dieser muss bei mindestens 20% liegen. Bei der Ermittlung muss das Verkehrsaufkommen erfasst werden, das im gesamten Abrechnungsgebiet nicht den Anliegern zuzurechnen ist. Es muss also erhoben werden, in welchem Verhältnis Anlieger- und Durchfahrtsstraßen im jeweiligen Abrechnungsgebiet stehen. Anliegerverkehr ist im wesentlichen der im Abrechnungsgebiet stattfindende, Durchgangsverkehr der durch das Gebiet verlaufende Verkehr. Die Ermittlung ist im Einzelfall vorzunehmen, es gibt hierzu entsprechende Rechtsprechung, die hier nicht ausführlich dargestellt werden kann.

**5.** Anschließend erfolgt die genaue Aufnahme aller Grundstücke in den jeweiligen Abrechnungsgebieten. **Größe und Nutzungsfaktoren** werden aufgenommen und bei der Beitragsbemessung berücksichtigt. Hier gilt im wesentlichen dasselbe wie bei den Einmalbeiträgen.

**6.** Schließlich müssen **Überleitungsvorschriften** beachtet werden: Es müssen diejenigen Grundstücke herausgerechnet werden, die innerhalb der letzten 20 Jahre bereits Einmalbeiträge oder Erschließungsbeiträge gezahlt haben. Ähnliches gilt, wenn das System der wiederkehrenden Beiträge wieder verlassen werden soll und danach wieder Einmalbeiträge erhoben werden sollen, auch dann erfolgt eine Anrechnung der bisher geleisteten wiederkehrenden Beiträge.

**7.** Die **Beitragsschuld** entsteht zum 31. Dezember für das abgelaufene Jahr.

## Was denn nun? (K)ein Fazit.

Dieser Ratsbrief soll eine inhaltliche Diskussion erleichtern. Er empfiehlt weder das eine noch das andere System. Dies zu entscheiden, liegt in der Verantwortung der jeweiligen Stadt oder Gemeinde.

**Rechtlich** möglich sind alle drei Methoden, zu Einmalbeiträgen gibt es umfangreiche Literatur und Rechtsprechung, auch zu den wiederkehrenden Beiträgen liegt bereits Rechtsprechung aus Rheinland-Pfalz vor. Niedersachsen hat sich mit dem neuen § 6b NKAG sehr an Rheinland-Pfalz orientiert.

**Aufwandsmäßig** ist die Steuerfinanzierung sicher der einfachste Weg. Einmalbeiträge haben einen jährlichen Aufwand bei der Berechnung und Festsetzung der jeweiligen Baumaßnahme, ggf. auch bei nachfolgenden Klageverfahren. Bei wiederkehrenden Beiträgen steht ein erheblicher Aufwand am Anfang, da die Abrechnungsgebiete gebildet werden müssen. Es folgt dann ein Aufwand bei der Beitragsberechnung alle fünf Jahre. Ansonsten müssen zwar wenige laufende Änderungen eingepflegt werden, der Beitrag selbst dürfte aber leicht in die üblichen Jahresabgabenbescheide einzugliedern sein. Ein Aufwand wegen möglicher Klagen dürfte den Einmalbeiträgen entsprechen.

**Politisch** ist zu entscheiden, ob die Bürgerinnen und Bürger durchgehend mit kleineren Beträgen (Steuern oder wiederkehrenden Beiträgen) oder mit einmaligen sehr hohen Summen (Einmalbeiträgen) belastet werden. Ersteres führt insbesondere bei den erkennbar auf Straßenausbau bezogenen wiederkehrenden Beiträgen wahrscheinlich eher zu einer Haltung "Ich zahle ja jedes Jahr, wann ist denn meine Straße dran?", letzteres wegen der hohen plötzlichen Belastung wohl eher zu der Einstellung "Bloß nicht ausbauen, meine Straße ist noch gut genug. Und wenn es unbedingt sein muss, dann aber billig!". Diese Widerstandshaltung ist bei den Ausbaunotwendigkeiten zu bedenken. Ärger gibt es bei jedem System. Bei Steuern ist zudem zu beachten, dass keine Zweckbindung möglich ist und diese Deckungsmittel bei Defiziten oder hinzukommenden Bedarfen schnell wegfallen oder umgewidmet werden können. Eine Beitragsberechnung ist dagegen mehr dem Gedanken des Verursachungszusammenhangs verpflichtet und könnte so eine zwar aufwendigere, aber sicherere Finanzierung des notwendigen Straßenausbaus darstellen.

Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund  
Arnswaldtstraße 28  
30159 Hannover  
[www.nsgb.de](http://www.nsgb.de)

Herausgeber: NSGB. Der Ratsbrief wird an alle Ratsmitglieder der Mitgliedsgemeinden im NSGB versandt. Wenn Sie den Ratsbrief zukünftig nicht mehr erhalten wollen, klicken Sie bitte hier auf [AUSTRAGEN](#).



