



**Nordrhein-Westfälischer
Städte- und Gemeindebund**

40474 Düsseldorf, den 13. Dezember
2006

Kaiserswerther Straße 199/201

Postfach 10 39 52, 40030 Düsseldorf

Telefon 0211/4 58 7-1, Durchwahl 4587-

Telefax 0211 - 4 58 72 11

PC-Fax 0211 - 9 43 33 9

e-mail: info@nwstgb.de

Internet: <http://www.nwstgb.de>

Aktenzeichen: III 644 - 72

Kostenverteilung im Straßenausbaurecht

Beschluß des Ausschusses für Strukturpolitik und Verkehr am 11. April 2000

1. Der Ausschuß empfiehlt den Städten und Gemeinden
 - zur Umsetzung einer Strategie zur Erhaltung der kommunalen Straßennetze
 - in Befolgung einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung sowie
 - zur vorteilsgerechten Verteilung der Kosten für Straßenbaumaßnahmen

eine Annäherung der Straßenbaubeitragshebung an die jeweils vermittelten Vorteile von Anlieger und Allgemeinheit vorzunehmen.

Neben der Sicherstellung der Finanzierung vielfach erforderlicher Straßenerneuerungen und -verbesserungen zur Entwicklung der kommunalen Verkehrsinfrastruktur soll dabei durch eine bescheidene und funktionsorientierte Straßenausstattung, durch frühzeitige Einbindung und Beteiligung der Anlieger/Beitragspflichtigen in Planung und Kalkulation sowie durch volle Ausschöpfung rechtlich möglicher Veranlagungsgebiete eine maßvolle Kostenentwicklung insgesamt und für die einzelnen Beitragspflichtigen sichergestellt werden.

2. Der Ausschuß beauftragt die Geschäftsstelle, in Zusammenarbeit mit dem Innenministerium des Landes und dem Städtetag eine entsprechende Änderung der Mustersatzung anzustreben und bei dieser Gelegenheit weitere Aktualisierungen der Mustersatzung im Hinblick auf Verwaltungsvereinfachung und Bürgerfreundlichkeit zu prüfen.

Begründung

1. Die Städte und Gemeinden können und müssen nach § 8 des Kommunalabgabengesetzes NW für die Erneuerung (auch nachmalige Herstellung genannt) und die Verbesserung von öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen Straßenausbaubeiträge erheben. Beitragspflichtige sind die Eigentümer der von einer erneuerten bzw. verbesserten Straße erschlossenen Grundstücke als Mitglieder eines begrenzten Kreises von Empfängern einer besonderen kommunalen Leistung, denen gegenüber den anderen Bürgern dadurch ein besonderer wirtschaftlicher Vorteil geboten wird.

Der kommunale Beitrag als öffentliche Abgabe ist nach der grundlegenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 20.5.1959 durch bestimmte Tatbestandsmerkmale gekennzeichnet: Maßgebend ist dabei der Gesichtspunkt der **Gegenleistung**. Das

Gemeinwesen stellt eine öffentliche Einrichtung oder Anlage zur Verfügung, und derjenige, der davon einen besonderen wirtschaftlichen Nutzen hat, soll durch seine einmalige Abgabe zu den Kosten ihrer Errichtung beitragen. Der Gedanke von Leistung und Gegenleistung, d.h. des Ausgleichs von Lasten und Vorteilen, ist mithin der den Beitrag im abgabenrechtlichen Sinne bestimmende Gesichtspunkt.

Die Öffentlichkeit der Straße, die Voraussetzung für eine Beitragserhebung ist, eröffnet den sog. Gemeingebrauch. Straßenausbaubeiträge fallen also grundsätzlich für Verkehrsanlagen an, die nicht nur dem Grundstückseigentümer, sondern auch der Allgemeinheit zur Verfügung stehen.

Der beitragsfähige Aufwand ist aufzuteilen, auf die Gemeinde als „Repräsentantin“ der Allgemeinheit einerseits und die Gruppe der „betroffenen“ Grundstückseigentümer andererseits. Der Vorteil der Allgemeinheit, der Gemeindeanteil, ist - anders ausgedrückt - die Kehrseite des Eigentümervorteils.

Es ist Aufgabe des Ortsgesetzgebers, durch Satzungsregelung eine vorteilsgerechte Verteilung des beitragsfähigen Aufwandes auf die Allgemeinheit sowie die Anlieger vorzunehmen. Zum Mindestinhalt einer Abgabensatzung gehört allgemein die Angabe des Abgabensatzes, also der Geldleistung je Maßstabseinheit, der es erlaubt, die Höhe der Abgabe zu bestimmen. Die Festsetzung des Abgabensatzes entfällt, wenn - wie im Straßenbaubeitragsrecht typisch - im Zeitpunkt der Beitragssatzung der für eine beitragsfähige Maßnahme entstandene Aufwand noch nicht bestimmbar ist. Als Ausgleich dafür muß in der Straßenbaubeitragsatzung der für die Höhe der Beiträge maßgebliche Gemeindeanteil bestimmt sein. Dabei hat er zu berücksichtigen, daß Beiträge nach Grund und Höhe eine Vorzugslast sind. Namentlich Grundstückseigentümern, denen erneuerte oder verbesserte Verkehrsanlagen im Verhältnis zur Allgemeinheit besonders zugute kommen, sollen diese zusätzlichen Vorteile durch eine Geldleistung ausgleichen. Denn bei einer Finanzierung der von der Gemeinde erbrachten Leistung durch Steuern, würden die Vorteilsempfänger die von dieser Leistung ausgelösten zusätzlichen Vorteile auf Kosten der Allgemeinheit, also entgeltlos, erhalten. Das dem kommunalen Abgabenrecht zugrundeliegende Vorteilsprinzip zwingt zur Vermeidung solcher - wie es das Beitragsrecht formuliert - „entgeltloser Bereicherungen“ auf Kosten der Allgemeinheit.

Anders als im Erschließungsbeitragsrecht kann im Recht der Straßenausbaubeiträge die Gemeinde nicht einen einzigen Vomhundertsatz für alle Straßentypen und Teileinrichtungen festlegen. Die Abwägung kann auch hinsichtlich der einzelnen Teilanlagen zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. Je mehr die Anlage erfahrungsgemäß von der Allgemeinheit benutzt wird, desto höher ist der Wert des durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Allgemeinheit vermittelten wirtschaftlichen Vorteils zu bemessen. Umgekehrt muß der Eigentümervorteil desto höher sein, je mehr die Anlage oder ihre Teilanlagen erfahrungsgemäß von den anliegenden Grundstückseigentümern benutzt wird. Innerhalb des dadurch vom Vorteilsprinzip bindend vorgegebenen Rahmens ist der Gemeinde ein gewisser „Einschätzungsspielraum“ zugebilligt, da eine sichere Prognose über das Verhältnis der wahrscheinlichen Inanspruchnahme nicht möglich ist. Eine Anliegerstraße vermittelt beispielsweise den Grundstückseigentümern im Verhältnis zur Allgemeinheit ungleich mehr Vorteile als eine Straße für den überörtlichen Durchgangsverkehr. Diesen grundsätzlichen Unterschieden muß die Gemeinde bei der Bestimmung des Gemeindeanteiles Rechnung tragen, um ihrer Verpflichtung zur Vorteilsabwägung zu entsprechen. Andernfalls würden ohne sachliche Rechtfertigung völlig unterschiedliche Sachverhalte gleichbehandelt, was mit dem Gleichheitsgrundsatz nicht vereinbar wäre.

2. Im Vergleich der Bundesländer hat die Mustersatzung in Nordrhein-Westfalen - und ihr folgend die Satzungen der Mitgliedskommunen - bislang eine Stellung im Mittelfeld eingenommen. Dort sind Vorteilssätze der Anlieger vorgesehen, die eher als

Mindestsätze zu verstehen waren, von den Städten und Gemeinden jedoch weitgehend unverändert übernommen worden sind. In den Ländern Hessen (§ 11 Abs. 3 HKAG), Mecklenburg-Vorpommern (§ 8 Abs. 1 Satz 3 KAG NW), Sachsen (§ 28 Abs. 2 SächsKAG) und Schleswig-Holstein (§ 8 Abs. 1 Satz 3 KAG SH) haben die jeweiligen Landesgesetzgeber Mindestsätze für den Gemeindeanteil vorgegeben. Daraus ergeben sich die Höchstsätze für die Anliegeranteile (v.H.-Sätze) wie folgt:

Land	Anliegerstraßen	Haupterschließungsstraßen	Hauptverkehrsstraßen
Hessen	75 v.H.	50 v.H.	25 v.H.
Mecklenburg-Vorpommern	90 v.H.	90 v.H.	90 v.H.
Sachsen	75 v.H.	50 v.H.	25 v.H.
Schleswig-Holstein	90 v.H.	90 v.H.	90 v.H.

Inzwischen zählen die Anliegeranteile in Nordrhein-Westfalen zu den niedrigsten in der Bundesrepublik. Verstärkt werden in den Städten und Gemeinden des Landes in jüngerer Zeit Satzungsänderungen mit dem Ziel der Erhöhung der Anliegeranteile vorgenommen. Als Beispiele seien Hennef und aktuell Bonn genannt.

3. Nach Auffassung der Geschäftsstelle ist eine Überprüfung und ggf. Erhöhung der Anliegeranteile aus gemeindehaushaltsrechtlicher, beitragsrechtlicher sowie aus finanzieller Sicht erforderlich. Hierfür spricht auch ein Vergleich mit anderen Bereichen des kommunalen Abgabenrechts. So wurde beispielsweise mit dem Gesetz zur Stärkung der Leistungsfähigkeit der Städte, Kreise und Gemeinden der durch § 3 Abs. 1 Satz 2 Straßenreinigungsgesetz a.F. vorgeschriebene 75 %-ige Gemeindeanteil aufgehoben mit der Zielsetzung, den Gemeinden höhere Refinanzierungsmöglichkeiten einzuräumen. Zwar ist dort auch weiterhin wegen des abgabenrechtlichen Vorteilsprinzips ein Gemeindeanteil einzustellen. Nach bisherigen Erkenntnissen wird es aber genügen, wenn dieser bei etwa 10 - 15 % liegt.

Bei der Abwägung über das Verhältnis von Gemeindeanteilen und Anliegeranteilen müssen aus Sicht der Geschäftsstelle insbesondere die allgemeinen Haushaltsgrundsätze des § 75 GO NW zur sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung sowie § 76 Abs. 2 GO NW berücksichtigt werden, wonach die Gemeinden ihre Einnahmen in erster Linie – soweit vertretbar und geboten – aus speziellen Entgelten für die von ihnen erbrachten Leistungen und in zweiter Linie aus Steuern zu beschaffen haben. Angesichts der Beitragserhebungspflicht dem Grunde nach kann diese Vorschrift allerdings nur noch Wirkungen für das Verteilungsverhältnis erzeugen. Nach der Rechtsprechung des OVG NW ist den Gemeinden bei der Bestimmung des Vertretbaren und Gebotenen grundsätzlich ein Ermessensspielraum eröffnet. Dabei gilt jedoch die grundsätzliche Verpflichtung zur vollständigen Ausschöpfung der Einnahmequellen im besonderen Maße für diejenigen Gemeinden, die bereits über längere Zeit hinweg ihre Haushaltsrechnungen mit einem Fehlbetrag abgeschlossen haben. Hinter dieser Verpflichtung müssen andere Erwägungen, die ansonsten von einer Abgabenerhebung Abstand nehmen lassen könnten, zurücktreten.

Die Kommunalaufsichtsbehörden haben bereits angedeutet, daß sie insbesondere von den sog. HSK-Gemeinden erwarten, daß sie im Straßenreinigungsrecht die neuen Möglichkeiten der Gebührenumlegung voll ausschöpfen, also evtl. bis zu 90 %. Es steht

zu erwarten, daß der bislang kaum diskutierte Bereich der Anliegeranteile im Straßenbaubeitragsrecht ebenso ins Visier der Kommunalaufsicht kommt.

Auch aus beitragsrechtlicher Sicht, insbesondere unter dem Aspekt der Vorteilsgerechtigkeit, sollten auch die Städte und Gemeinden, die noch ausgeglichene Haushalte haben, die Höhe der Anliegerbeiträge prüfen. Rechtliche Bedenken stünden einer Anhebung der Anliegerbeiträge nicht entgegen. Zwar hat das OVG für das Land Nordrhein-Westfalen bislang zur Rechtmäßigkeit, die Anliegeranteile höher zu veranschlagen als in der Mustersatzung des NWStGB vorgesehen, noch nicht Stellung genommen. Offensichtlich wird die Mustersatzung regelmäßig zur Grundlage von kommunalen Straßenbaubeitragssatzungen genommen.

Aus der Rechtsprechung in anderen Bundesländern wie auch aus der einschlägigen Literatur wird aber deutlich, daß eine Erhöhung der Anliegeranteile keinen rechtlichen Bedenken begegnet. Das OVG Lüneburg hat bereits mit Urteil vom 08.09.1969 folgende Grundsätze aufgestellt: In reinen Wohnstraßen können die Anliegeranteile für alle Teilanlagen bei 75 % liegen. In Straßen mit starkem innerörtlichen Verkehr ist ein Anliegeranteil für die Fahrbahn von 40 %, ein Anliegeranteil für die Gehwege von 60 % unproblematisch. Bei reinem Durchgangsverkehr darf der Anliegeranteil für die Fahrbahn bei 20 bis 30 %, für den Gehweg bei 60 % liegen. Ähnlich - auch mit vergleichbaren Anteilssätzen - haben sich das OVG Koblenz sowie der VGH Bayern geäußert.

In der einschlägigen Rechtsliteratur wird verstärkt die Auffassung vertreten, eine gleichmäßige Aufteilung der Kosten für Anliegerstraßen auf die Allgemeinheit wie auf die Anlieger sei mit dem Vorteilsprinzip nicht vereinbar. Die Aufteilung müsse dem Vorteilsverhältnis entsprechen, so daß die Anliegeranteile zwingend höher liegen müßten. Dem steht allerdings eine ältere Rechtsprechung des OVG Münster (vom 14.06.1989 - 2 A 1152/87) entgegen, wonach selbst ein Anliegeranteil von lediglich 40 % in Anliegerstraßen noch im Rahmen des zulässigen ortsgesetzgeberischen Ermessens liegen soll.

Letztgenannte Auffassung ist mit den Grundprinzipien des Erschließungs- und Ausbaubeitragsrechts jedoch schwer in Einklang zu bringen. Es dürfte selbstverständlich sein, daß die Vorteile, die die Erneuerung (ebenso wie die Verbesserung) einer Anliegerstraße bietet, für die Anlieger weit höher sind als für die Allgemeinheit. Eine Aufwandsverteilung zu gleichen Teilen führt damit zu einer „entgeltlosen Bereicherung“ der Anlieger auf Kosten der Allgemeinheit. Auch in den anderen Straßenkategorien bietet eine beitragsfähige Maßnahme den Anliegern deutlich höhere Vorteile als bisher von der Mustersatzung zugrundegelegt. Eine - maßvolle - Anhebung der Anliegeranteile käme auch hier der Vorteilsgerechtigkeit entgegen.

4. Aus Sicht der Geschäftsstelle sollte der Ausschuß für Verkehr und Strukturpolitik den Mitgliedern eine Neuverteilung des beitragsfähigen Aufwandes zwischen der Allgemeinheit und den Anliegern - auch für einzelne Teilanlagen - empfehlen. Darüber hinaus beabsichtigt die Geschäftsstelle eine Revision des 1992 letztmalig geänderten Musters einer Straßenbaubeitragssatzung. Neben der Neubewertung der Vorteilsverhältnisse soll überlegt werden, welche Regelungen noch gemeinde- und bürgerfreundlicher gestaltet werden könnten. Ein Ansatzpunkt soll die „Strategie zur Erhaltung des kommunalen Straßennetze“ sein, die das Präsidium des NWStGB in seinem Beschluß vom (24.03.1998) empfohlen hat.