

Gute Idee in Mühlen der Justiz: Wiederkehrende Beiträge und Gerechtigkeitsstreben der Gerichte



Wenn im innerörtlichen Straßennetz Straßenschäden nicht mehr durch reine Unterhaltungs- oder Instandsetzungsmaßnahmen wirtschaftlich beseitigt werden können, insbesondere wenn Straßen ihre regelmäßige Lebensdauer überschritten haben, steht ihr Ausbau an. Nach der geltenden Rechtslage müssen die Aufwendungen eines Straßenausbaus maßgeblich von den Anliegern über Ausbaubeiträge finanziert werden.

Autor:

Stefan Joritz

Leiter des Amts für Recht und öffentliche Ordnung der Stadtverwaltung Landau in der Pfalz

Werden diese als Einmalbeiträge erhoben, wie dies als Regelfall nicht nur in Rheinland-Pfalz vorgesehen ist, führt dies leicht zu erheblichen finanziellen Belastungen. Dies liegt zum einen daran, dass allein die Anlieger der ausgebauten Straße herangezogen werden, zum anderen wird der Ausbaubeitrag auf einen Schlag fällig. Nicht nur in wirtschaftlich schwachen Regionen werden Anlieger mit bis zu fünfstelligen Beträgen häufig überfordert, stellen Einmalbeiträge ein Armutrisiko dar.

Oft kommt es aber gar nicht so weit. Werden in Bürgerversammlungen die voraussichtlichen Beitragshöhen genannt, regt sich regelmäßig Widerstand gegen die Ausbaupläne. Plötzlich ist die Straße doch nicht mehr so schlecht. Und vielfach sind Straßenausbaumaßnahmen dann politisch nicht mehr durchsetzbar.

Stattdessen werden – als Weg des geringeren Widerstandes – die kommunalen Haushalte Jahr für Jahr mit – je schlechter die Straße umso höheren – Kosten für den laufenden Unterhalt der Straßen belastet und „Flickschusterei“ betrieben.

Mancherorts herrscht deshalb ein hoher Ausbaustau. Dann leidet das gesamte Stadtbild, da schadhafte Straßen eine schlechte Motivation für Fassadenerneuerungen und Verschönerungsmaßnahmen sind.

I. Die gute Idee: Wiederkehrende Beiträge für den Straßenausbau

Seit 1986 eröffnet das Kommunalabgabengesetz (KAG) in Rheinland-Pfalz alternativ zur Erhebung von Einmalbeiträgen die Möglichkeit, den Ausbauaufwand für Verkehrsanlagen über wiederkehrende Beiträge zu finanzieren.

Die Grundidee wiederkehrender Beiträge besteht darin, den (hohen) Ausbauaufwand einer Straße zum einen auf eine größere Zahl von Beitragspflichtigen zu verteilen und zum anderen über möglichst jährliche Beitragszahlungen zu verstetigen.

für jedes Grundstück ersetzt also den – zwar nur alle 30 oder 50 Jahre entstehenden – aber (für viele zu) hohen (Einmal)Beitrag. (Dort wo wiederkehrende Beiträge eingeführt sind, bewegt sich dieser jährlich wiederkehrende Beitrag oft zwischen 10 und 20 Cent pro Quadratmeter und Jahr, für ein Durchschnittsgrundstück also etwa bei 100 €/Jahr.)

Dieses System setzt allerdings voraus, dass sich die Beitragspflicht nicht nur auf die unmittelbar an das Grundstück des Beitragspflichtigen angrenzende Straße, sondern auf eine Mehrzahl von Verkehrsanlagen, am besten auf ein ganzes Straßennetz, bezieht.

Das hatte der rheinland-pfälzische Gesetzgeber auch bei seiner Neufassung des § 10 a KAG im Jahr 2006 im Blick. In Reaktion auf die vorher immer stärker einengende Rechtsprechung des OVG RP, insbesondere seit der Entscheidung zu den Ausbaubeiträgen in Pirmasens (OVG RP, Urteil vom 25.11.2003, 6 C 10580/02.OVG), ersetzte § 10 a KAG RP neu die durch einen statuierten räumlichen und funktionalen Zusammenhang beschnittene „Abrechnungseinheit“ durch die beitragsrechtliche Einheit als öffentliche Einrichtung.

Als Regelfall sieht seit 2006 § 10 a KAG vor, dass das gesamte Straßennetz eine öffentliche Einrichtung bildet, die dann insgesamt den Anknüpfungspunkt für die wiederkehrenden Beiträge darstellt.

Natürlich war dem Landesgesetzgeber bei der Neuregelung des Straßenausbaurechts bekannt, dass verfassungsrechtlich dem Beitrag ein „Sondervorteil“ gegenüberstehen muss, der den Anlieger von den sonstigen Straßennutzern abhebt. Dieser wurde darin gesehen, dass durch den Ausbaubeitrag die einem Grundstück mit Baulandqualität zu Gute kommende Erhaltung der wegemäßigen Erschließung, d.h. die Anbindung an das inner- und außerörtliche Verkehrsnetz, abgegolten wird.

Durch den Straßenausbau werde die Zugänglichkeit des Grundstücks gesichert und damit der Fortbestand der qualifizierten Nutzbarkeit (OVG RP Beschluss v. 24.02.2012, 6 A 11492/11).

Die Bildung einer umfassenden Solidargemeinschaft der Beitragszahler in einer Gemeinde wurde damit ermöglicht, was viele Gemeinden bewog, die wiederkehrenden Beiträge nunmehr einzuführen. Und auch das OVG hatte nun keine Bedenken mehr.

Dort, wo Ausbaubeiträge wiederkehrend erhoben werden – mittlerweile in 35 – 40% der rheinlandpfälzischen Kommunen, Tendenz steigend, genießen sie eine hohe Akzeptanz. Denn es hat sich die Einsicht durchgesetzt, dass der gleichmäßige, bedarfsgerechte Straßenausbau allen zugutekommt und die Kommunen insgesamt aufwertet.

Und in den Kommunalparlamenten wächst nach und nach selbst bei ursprünglich erklärten Gegnern der wiederkehrenden Beiträge die Erkenntnis, dass es besser ist, ein nach dem Bedarf aufgestelltes Ausbauprogramm für das Straßennetz der Gemeinde oder Stadt zu beschließen, als Straßenausbauten nach der politischen Durchsetzbarkeit umzusetzen.

II. Und nun die Gerichte: Die neueste Rechtsprechung des BVerfG und des OVG RP zu den Wiederkehrenden Beiträgen für Verkehrsanlagen

Über zwei einzelne Verfassungsbeschwerden (1 BvR 668/10 und 1 BvR 2104/10) und einen Vorlagebeschluss des VG Koblenz (1 BvL 20/11) gelangte das rheinland-pfälzische System der wiederkehrenden Beiträge für Verkehrsanlagen nun auf den Prüfstand des BVerfG. Dieses hatte zu entscheiden, ob § 10 a KAG verfassungswidrig ist, insbesondere ob die Erhebung wiederkehrender Beiträge (in den Streitfällen ging es um jährlich 146 € bzw. 27 €) für ein ganzes Straßennetz gegen das Willkürverbot verstößt und dem Gleichbehandlungsgrundsatz gerecht wird.

Oder anders gesagt: Ist es willkürfrei und gerecht, für den Ausbau einer Straße einen Beitrag zu leisten, wenn diese Straße nicht vor dem Grundstück und auch nicht unmittelbar in der Nähe liegt?

Das BVerfG hat so geurteilt: Wiederkehrende Straßenausbaubeiträge nach § 10 a KAG RP sind verfassungsrechtlich zulässig. Aber nur, wenn sie nach den Vorgaben des BVerfG erhoben werden.

Danach müssen insbesondere die Einheiten so gebildet werden, dass die ausgebauten Verkehrsanlagen einen „konkret-individuellen Vorteil“ für das beitragsbelastete Grundstück bringen. Die Möglichkeit der Nutzung der ausgebauten Straße müsse sich als Lagevorteil auf den Gebrauchswert des Grundstücks auswirken. Da das OVG RP nicht geprüft habe, ob die Beitragssatzungen diese Vorgaben bei der Bildung der einheitlichen Einrichtungen erfüllten, wurden die Entscheidungen des OVG RP aufgehoben und zur erneuten Entscheidung zurückverwiesen.

Die Entscheidungen des OVG RP liegen nun mittlerweile vor (Urteile vom 10.12.2014, 6 A 10853/14. OVG und 6 A 10852/14.OVG). Letztlich entsteht der Eindruck, dass eine aus Verkehrsanlagen gebildete einheitliche öffentliche Einrichtung nur bei kleinen zusammenhängend bebauten Orten für möglich gehalten wird.

Es verbleibt aber auch nach intensivem Studium der Urteile bei den für die Ausbaubeitragssatzungen Verantwortlichen eine gewisse Ratlosigkeit. Muss jetzt das Straßennetz einer mittelgroßen Kommune in mehrere öffentliche Einrichtungen aufgeteilt werden? Wenn ja, wie? Oder ist dies im Einzelfall vielleicht gar nicht möglich, sodass zu Einmalbeiträgen zurückzukehren wäre? Es ist unerfreulich, dass Rechtsprechung, die Rechtssicherheit schaffen soll, zu Rechtsunsicherheit führt.

Umso mehr, als anders, als die Entscheidung des BVerfG und manche Kommentatoren deutlich machen wollen, eine verfassungskonforme andere Sicht der Dinge möglich gewesen wäre. Denn was die Entscheidungen nicht berücksichtigen, ist die Tatsache, dass das Verkehrsnetz einer Stadt die verkehrlichen und kommunikativen Verbindungslinien eines kommunalen Gemeinwesens darstellt. Die Straßen sind das Rückgrat der für alle Grundstücke prägenden Stadtansicht. Als integraler Teil einer Stadtgemeinschaft sind Grundstückseigentümer und Grundstücksnutzer per se über die Straßen miteinander verwoben. Eine Aufteilung eines räumlich zusammenhängenden Stadtkerns entlang von Bahnlinien oder Hauptverkehrsstraßen, um eine „ausreichend enge Vermittlungsbeziehung“ zwischen Ausbaumaßnahme und Beitrag darzustellen, geht an den Realitäten der Kommunen vorbei.

Die Gerichte hätten gut daran getan, sich einmal darüber kundig zu machen, wie eng „Vermittlungsbeziehungen“ über Bahnlinien und Straßen hinweg in rheinland-pfälzischen Städten sind. Der Ausbau einer Verkehrsanlage in einem innerörtlichen Straßennetz kommt tatsächlich nicht nur den anliegenden Grundstücken zugute, sondern allen Grundeigentümern einer örtlichen Gemeinschaft. Denn mit jeder Verbesserung eines Teils des Verkehrsnetzes wird das gesamte Verkehrsnetz aufgewertet und die Stadt als Ganzes, auch über den Straßenkörper hinaus, auch ansehnlicher. Anschauungsbeispiele ließen sich viele nennen.

Was die Rechtsprechung bei der Frage nach dem konkreten Vorteil ebenso nicht einmal erwähnt, für die Betroffenen aber fast der wichtigste konkrete Vorteil ist: Das System der wiederkehrenden Straßenausbaubeiträge nach dem KAG RP beinhaltet das Versprechen, das gesamte Straßennetz über den steuerfinanzierten Unterhalt hinaus bei Bedarf auch auszubauen. Und das Versprechen, dass dann, wenn die „eigene“ Straße an der Reihe ist, ein (sehr belastender) Einmalbeitrag nicht fällig wird. Eine Vorteilsbeziehung, die, zugegebenermaßen, langfristig angelegt ist. Aber auch die Beziehung zwischen Grundstück und Straße ist langfristig und der Straßenausbaubeitrag ist grundstücksbezogen.

III. Resümee

Was bleibt nach den Entscheidungen des BVerfG und des OVG RP von der guten Idee des wiederkehrenden Ausbaubeitrages?

Für kleine, räumlich nicht getrennte Gemeinden stellen die wiederkehrenden Beiträge sicher weiterhin eine gute Alternative zu Einmalbeiträgen dar. In mittleren und größeren Städten wird man versuchen müssen, sich mit den Vorgaben der Gerichte zu arrangieren. Das wird im Einzelfall schwierig werden. Aber eine Rückkehr zu Einmalbeiträgen ist auch nur schwer denkbar.

Ob der Gesetzgeber nochmals einen Versuch unternimmt, dem System der wiederkehrenden Ausbaubeiträge über eine Gesetzesänderung Rechtssicherheit zu verschaffen?

Zu wünschen wäre es. Aber große Spielräume dafür lässt das BVerfG nicht. Man müsste wohl schon grundsätzlich über die zukünftige Finanzierung des Straßenausbaus nachdenken und ganz neue Möglichkeiten in Betracht ziehen.