

Voraussetzungen und Entscheidungen: Eine Frage des Einzelfalls



Der Wiederkehrende Beitrag zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen Rheinland-Pfalz im Spannungsfeld der politischen Entscheidungen der Stadt- und Gemeinderäte.

Autor:

Bernd Weidenbach,

Bürgermeister der Verbandsgemeinde Bad Breisig

Einführung

Schon seit seiner Einführung im Jahr 1986 beschäftigt der Wiederkehrende Beitrag zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen die Verwaltungsgerichte sowie das Oberverwaltungsgericht in Rheinland-Pfalz immer wieder aufs Neue.

Ihren bisherigen Höhepunkt fanden die gerichtlichen Entscheidungen durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes zur Verfassungsmäßigkeit des Wiederkehrenden Beitrages, Beschluss vom 25.06.2014 – 1BvR 668/10 und 2104/10. Das Bundesverfassungsgericht hat den Wiederkehrenden Beitrag zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen in Rheinland-Pfalz bei verfassungskonformer Auslegung des § 10 a Kommunalabgabengesetzes, bezogen auf die Beitragssatzung der jeweiligen Gemeinde oder Stadt, für verfassungsmäßig erklärt. Nach dieser Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes haben viele Gemeinden und Städte die politische Diskussion über die Einführung des Wiederkehrenden Beitrages neu aufgenommen oder aber zurückgestellte politische Diskussionen wiederbelebt.

Denn Fakt ist, dass politisch ein breitgefächertes Interesse an der Abrechnungssystematik Wiederkehrender Beiträge besteht, weil zwar einerseits Grundstücke mit Beiträgen belastet werden, die nicht an ausgebaute Straßen angrenzen, andererseits aber über den Wiederkehrenden Beitrag zeitliche Streckungen der Beitragsbelastung des jeweiligen Grundstückseigentümers erfolgen und somit die Beitragslasten, in der Regel jährlich anfallend, mit kleineren Zahlungsverpflichtungen verbunden sind. Dies ist der große Vorteil gegenüber dem einmaligen Beitrag nach tatsächlichen Kosten gem. § 10 KAG Rheinland-Pfalz.

Die ersten Gerichtsentscheidungen des Oberverwaltungsgerichtes Rheinland-Pfalz zeigen aber nun im „Alltag“, dass mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes zur grundsätzlichen Rechtmäßigkeit des Wiederkehrenden Beitrages die Probleme nicht auf einen Schlag gelöst sind. Denn das Bundesverfassungsgericht hat seine Feststellung, dass der Wiederkehrende Beitrag ein verfassungsgemäßes Abrechnungssystem ist, mit im Einzelfall zu prüfenden Voraussetzungen verknüpft.

Die im Einzelfall zu prüfenden Voraussetzungen

1. Wiederkehrende Straßenaufbaubeiträge nach § 10a KAG Rheinland-Pfalz sind grundsätzlich verfassungsrechtlich zulässig.
2. Werden Beiträge erhoben, verlangt der Grundsatz der abgabenrechtlichen Belastungsgleichheit nach Art. 3 Abs. 1 GG, dass die Differenzierung zwischen Beitragspflichtigen und Nichtbeitragspflichtigen nach Maßgabe des konkret – zurechenbaren Vorteils – vorgenommen wird, dessen Nutzungsmöglichkeit mit dem Beitrag abgegolten werden soll.

3. Die Bildung einer einheitlichen Abrechnungseinheit für Straßenausbaubeiträge ist zulässig, wenn mit den Verkehrsanlagen ein konkret – individuell zurechenbarer Vorteil – für das beitragsbelastete Grundstück verbunden ist.

Das Bundesverfassungsgericht dazu weiter:

Ob die herangezogenen Grundstücke einen konkret zurechenbaren Vorteil von dem Ausbau und der Erhaltung einer Verkehrsanlage haben, hängt nicht von der politischen Zuordnung eines Gebiets, sondern vor allem von den tatsächlichen örtlichen Gegebenheiten ab, etwa (beispielhaft, nicht abschließend)

- der Größe,
- der Existenz eines zusammenhängend bebauten Gebiets,
- der Topografie, wie die Lage von Bahnanlagen, Flüssen und größeren Straßen oder
- der typischen tatsächlichen Straßennutzung.

Daraus folgt, dass das Kernproblem bei der Erhebung von Wiederkehrenden Straßenausbaubeiträgen die Ermittlung der zutreffenden, verfassungskonformen Abrechnungseinheiten im Gemeindegebiet ist, weil nur dadurch gewährleistet ist, dass das verfassungsrechtlich geforderte Leistungs-Gegenleistungsverhältnis = beitragsrechtlicher Vorteil für das Grundstück, hergestellt wird.

Für Rheinland-Pfalz ergeben sich nun auf dieser Basis zwei Fallgruppen:

1. Gemeinden und Städte, die den Wiederkehrenden Beitrag bereits eingeführt haben (unabhängig davon wie lange) oder
2. Gemeinden, die den Wiederkehrenden Beitrag neu einführen wollen.

In der Praxis zu treffende Entscheidungen

Gemeinde- oder Stadträte befinden sich bei der Diskussion über die Einführung des Wiederkehrenden Beitrages in einem „Interessenwiderstreit“. Auf der einen Seite die in der Politik begrüßte Wirkung des Wiederkehrenden Beitrages, dass relativ niedrige Beitragsbelastungen jährlich erhoben werden, auf der anderen Seite die Verpflichtung, im Gemeindegebiet Abrechnungseinheiten zur Erhebung des Wiederkehrenden Beitrages den Grundsätzen von Bundesverfassungsgericht und Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz folgend festzulegen, damit aber Gefahr zu laufen, angreifbare Abrechnungseinheiten und damit rechtswidrige und folglich nichtige Ausbaubeitragssatzungen zu haben.

Der Entscheidungsprozess

Um einen möglichen Weg aufzuzeigen, welche Fragen in diesem politischen Entscheidungsprozess gestellt und beantwortet werden müssen, wird folgende Vorgehensweise empfohlen:

1. Fall

Prüfen, ob das Gebiet einer Gemeinde oder Stadt eine einzige Abrechnungseinheit sein darf:

- Positiv, wenn ein kleiner zusammenhängend bebauter Ort vorliegt
- Alternativ dazu, ebenfalls positiv, wenn ein räumlicher Zusammenhang zwischen zwei voneinander durch eine topografische Zäsur getrennten Gebieten durch die typische tatsächliche Straßennutzung hergestellt wird.
- Es sollte sich nicht um einen zu großen Ort handeln. Das Oberverwaltungsgericht hat bisher allerdings keine Einwohnerzahl einer Gemeinde/Stadt definiert, die allgemein angewandt werden könnte, um eine Abgrenzung abstrakt generell vorzunehmen.

2. Fall

Kommt man zum Ergebnis, dass die Gemeinde eine einzige Abrechnungseinheit nicht bilden darf, ist damit der Wiederkehrende Beitrag nicht unzulässig. Denn in dem Fall muss der Wiederkehrende Beitrag unter dem Blickwinkel geprüft werden, ob zwei oder mehrere Abrechnungseinheiten in einer Gemeinde oder Stadt zulässig sind.

Zu bejahen ist dies, wenn die Abgrenzbarkeit von Gebietsteilen gegeben ist.

Klassisch:

- Gebietsteile liegen durch Außenbereichsflächen getrennt voneinander, z.B. in kleineren Ortsgemeinden räumlich voneinander getrennliegende Ortsteile.
- Eine Abgrenzbarkeit von Gebietsteilen liegt auch dann vor, wenn unterschiedliche Nutzungsarten zulässig sind (Abgrenzung bei planerischen Festsetzungen, auch Abgrenzungen z.B. durch Lärmschutzwälle und Grünflächen).
- Die Abgrenzbarkeit von Gebietsteilen wird auch hergestellt durch Flüsse, Bahnlinien und besonders breite Straßen ohne hinreichende Querungsmöglichkeit.

Auch hier:

- Anhand der Umstände ist in der jeweiligen Gemeinde oder Stadt zu entscheiden.
- Es gibt kein Patentrezept, das auf alle Kommunen gleich anwendbar ist.
- Zwei oder mehrere Abrechnungseinheiten sind auch zu bilden, wenn die Gebietsteile einen strukturell gravierend unterschiedlichen Straßenausbauaufwand aufweisen.
- Aus dieser Betrachtungsweise ergeben sich folgende Handlungsoptionen für eine Gemeinde oder Stadt:
- Wenn Abrechnungseinheit, auch nach neuer Rechtsprechung, vermutlich in Ordnung: Es besteht kein Handlungsbedarf. Der Wiederkehrende Beitrag kann unverändert weiter erhoben werden.
- Wenn Abrechnungseinheiten nach neuer Rechtsprechung nicht in Ordnung: Es besteht Handlungsbedarf und die Zuordnung der neu zu bildenden Abrechnungseinheiten muss nach den o.a. Kriterien erfolgen.
- Bisher wurden nur wenige Einzelfälle vom Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz entschieden. Keine Gemeinde ist mit der anderen vergleichbar, sodass die vom OVG Rheinland-Pfalz bisher getroffenen Entscheidungen nicht einfach auf andere Kommunen übertragen werden können.
- Jeder Fall wird aber anders liegen, sodass es kaum Vergleichbarkeiten gibt.
- Diesen Gemeinden/Städten bleibt in der Praxis wohl nur der Weg übrig, die Zulässigkeit bestehender Abrechnungseinheiten durch Gericht entscheiden zu lassen, falls Grundstückseigentümer klagen.
- Falls Gemeinden den Wiederkehrenden Beitrag neu einführen wollen, ist die entscheidende Frage, ob Abrechnungseinheiten nach der bestehenden neuen Rechtsprechung gebildet werden können:

Fall 1

Gemeindegebiet kann eine Abrechnungseinheit sein – unproblematisch.

Fall 2

Gemeindegebiet ist in mehrere Abrechnungseinheiten aufzuteilen, da mehrere klar abgrenzbare Gebietsteile bestehen – unproblematisch.

Fall 3

Gemeindegebiet lässt sich nicht eindeutig in mehrere einheitliche Abrechnungseinheiten aufteilen – Einführung Wiederkehrender Beiträge durchaus kritisch, weil risikobehaftet.

Fall 4

Gemeindegebiet lässt sich eindeutig nicht in eine einheitliche Abrechnungseinheit oder mehrere abgrenzbare Abrechnungseinheiten aufteilen – Wiederkehrender Beitrag unzulässig, weil verfassungswidrig und damit einzig zulässige Abrechnungsalternative der Einmalbeitrag nach § 10 KAG ist.

Fazit

Dort, wo „es passt“, ist und bleibt der Wiederkehrende Beitrag ein hochinteressantes Abrechnungssystem zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen.

Und genau so deutlich muss man sagen: Dort, wo keine klare Abgrenzung einer oder mehrerer Abrechnungseinheiten möglich ist, ist der Wiederkehrende Beitrag ein problematisches Abrechnungssystem, das vor seiner Einführung auf seine Geeignetheit in der jeweiligen Gemeinde/Stadt „abzuklopfen“ ist.

Es bleibt also spannend!