

Gesetzentwurf der Landesregierung

Sechstes Gesetz zur Änderung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes

A. Problem und Regelungsbedürfnis

1. Gesamtsituation

Auf der Grundlage des Thüringer Kommunalabgabengesetzes vom 7. August 1991 (GVBl. S. 285), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 17. Dezember 2004 (GVBl. S. 889) – ThürKAG – haben etwa zwei Drittel der Thüringer Gemeinden Satzungen zur Erhebung von einmaligen oder wiederkehrenden Straßenausbaubeiträgen erlassen. Sie haben damit die Grundlagen für die Refinanzierung wichtiger Infrastruktureinrichtungen geschaffen. Vor dem Hintergrund sinkender Solidarpaktmittel und zurück gehender Fördermittel der Europäischen Union trägt das Instrument der Beitragserhebung nachhaltig dazu bei, dass die Gemeinden auch in Zukunft in finanzieller Hinsicht in der Lage sein werden, die wichtige Aufgabe des Straßenausbaus eigenverantwortlich zu erfüllen.

2. Reformbedarf

Das Thüringer Oberverwaltungsgericht hat in der Entscheidung vom 31. Mai 2005 (4 KO 1499/04) grundsätzlich festgestellt, dass für die Verbesserung und Erweiterung von Ortsstraßen Straßenausbaubeiträge zu erheben sind, also eine Erhebungspflicht besteht, von welcher nur in bestimmten atypischen Fällen abgewichen werden kann.

Die Praxis hat gezeigt, dass sich das Instrument der Beitragsfinanzierung im Straßenausbau bewährt hat. Allerdings besteht Bedarf dafür, den Gemeinden weitere Spielräume zu bieten, um den Verhältnissen vor Ort im Einzelfall angemessen Rechnung tragen zu können.

3. Sonstiges

Bei der Gesetzesanwendung hat sich in der Vergangenheit an einigen Stellen des Thüringer Kommunalabgabengesetzes Klarstellungsbedarf bzw. Anpassungsbedarf an die Erfordernisse der Praxis gezeigt.

- a) In zahlreichen Vor-Ort-Gesprächen musste festgestellt werden, dass insbesondere bei Gemeinden, die bislang von der Beitragserhebung abgesehen haben, oder bei denen in den kommenden Jahren Maßnahmen an Straßen realisiert werden sollen, teilweise Unsicherheiten bei der Abgrenzung beitragsfähiger und nicht beitragsfähiger Maßnahmen bestehen. Ähnliche Unsicherheiten sind auch bei Bürgerinnen und Bürgern zu verzeichnen. Dies gilt zum einen für die Frage der Erforderlichkeit von Investitionsmaßnahmen und zum anderen für die Finanzierung von Instandsetzungsmaßnahmen an Straßen.
- b) Bei der Anwendung des § 7a Abs. 1 Satz 1 sahen sich die Gemeinden in der Praxis aufgrund des Gesetzeswortlauts gezwungen, für ihr gesamtes Gemeindegebiet Abrechnungseinheiten zur Erhebung von wiederkehrenden Straßenausbaubeiträgen zu bilden. Darüber hinaus war ein Nebeneinander von wiederkehrenden und einmaligen Beiträgen nicht zulässig.

- c) Vor Erlass von Satzungen über wiederkehrende Straßenausbaubeiträge wurde von einzelnen Gemeinden keine einmalige Beitragserhebung für bereits abgeschlossene Maßnahmen in den betreffenden Abrechnungseinheiten durchgeführt. Die erforderliche „nachträgliche“ Erhebung einmaliger Beiträge wird in den gesetzlichen Übergangsbestimmungen (§ 7a Abs. 7 und 8) bislang nicht ausdrücklich erwähnt. Trotz der bereits bestehenden grundsätzlichen Verpflichtung der Gemeinden, Doppelbelastungen von Beitragspflichtigen auszuschließen, ist eine entsprechende gesetzliche Klarstellung erforderlich.
- d) Bei der praktischen Umsetzung der Beitragserhebungspflicht stellte sich heraus, dass etwa 70 Städte und Gemeinden von der Problematik der so genannten ungetrennten Hofräume betroffen sind. Die erstinstanzliche Rechtsprechung (VG Weimar, Urt. v. 28. November 2006, Az.: 3 K 3235/04.We) geht davon aus, dass die Verteilung des umlagefähigen Aufwandes nur auf Grundstücke möglich ist, deren zu berücksichtigende Grundflächen bestimmbar sind. Dies ist nach der Auffassung des Gerichts bei ungetrennten Hofräumen nicht der Fall. In der Folge kann die Gemeinde für ungetrennte Hofräume keine Beiträge erheben. Dies kann trotz identischer Vorteilslage zu einer nicht gerechtfertigten unterschiedlichen Beteiligung der Einwohner in einer Gemeinde führen.

B. Lösung

Verabschiedung eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes. Durch dieses Gesetz werden die in Abschnitt A aufgeführten Probleme folgender Lösung zugeführt:

1. Aus Gründen der Rechtssicherheit wird im Gesetz klargestellt, dass
 - nur erforderliche Maßnahmen über Beiträge finanziert werden dürfen,
 - bei der technischen Ausführung der Maßnahmen der Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung zu beachten ist,
 - die Beitragserhebung für Instandsetzungs- und Unterhaltungsmaßnahmen an Straßen ausgeschlossen ist,
 - Anlieger, die nach der Einführung von wiederkehrenden Beiträgen für vor Jahren durchgeführte Straßenausbaumaßnahmen zu einmaligen Beiträgen herangezogen werden, nicht „doppelt“ bezahlen müssen.
2. Des Weiteren werden im Interesse einer sozial verträglichen Beitragserhebung die Möglichkeiten der Streckung der Beitragsschuld bei Straßenausbaubeiträgen deutlich ausgeweitet. Den Gemeinden wird zudem die Möglichkeit eröffnet, in Abhängigkeit von ihrer Haushaltslage auf die Erhebung von Stundungszinsen zu verzichten.
3. In der Vergangenheit wurde in Einzelfällen die Straßenausbaubeitragssatzung für weit in der Vergangenheit durchgeführte Maßnahmen erlassen. Dies ist in der Praxis auf Unverständnis gestoßen, obgleich nach der Gesetzeslage ein Vertrauen darauf, dass für einen Straßenausbau wegen Fehlens einer Beitragssatzung keine Ausbaubeiträge erhoben werden, seit In-Kraft-Treten des jetzigen § 7 Abs. 12 nicht schutzwürdig ist (vgl. ThürOVG, Beschl. v. 29. September 1999, Az.: 4 ZEO 844/98). Künftig muss die Beschlussfassung

über die Beitragssatzung innerhalb von vier Jahren nach dem vom Gemeinderat festgestellten Abschluss der Maßnahme erfolgen.

4. Ferner wird der Anwendungsbereich wiederkehrender Beiträge erweitert. Hierzu wird dieses Instrument flexibler gestaltet, indem nunmehr getrennt nach Gemeindegebietsteilen einmalige und wiederkehrende Straßenausbaubeiträge nebeneinander erhoben werden können.
5. Im Interesse der Beitragsgerechtigkeit wird mit § 7c eine Ausnahme vom Buchgrundstücksbegriff zugelassen. Hierdurch wird im Bereich der so genannten ungetrennten Hofräume eine Beitragserhebung und somit eine vorteilsgerechte Beteiligung aller betroffenen Grundstückseigentümer an den Investitionskosten ermöglicht. Da im Falle ungetrennter Hofräume keine Buchgrundstücke vorliegen, soll hier das vom jeweiligen Eigentümer, Erbbauberechtigten oder dinglich Nutzungsberechtigten zusammenhängend genutzte Grundstück maßgeblich sein. Damit wird eine zeitnahe und kostengünstige abgabenrechtliche Lösung erreicht.

C. Alternativen

Unter Berücksichtigung des Vorteilsgedankens, möglichst flächendeckender Beitragsgerechtigkeit und interkommunaler Gleichbehandlung werden keine Alternativen gesehen.

D. Kosten

1. Aufwand für die Kommunalhaushalte

Soweit Gemeinden entstandene Beitragsforderungen stunden (Zahlungserleichterungen) und hierbei auf die Geltendmachung von Zinsen verzichten, geht dies zu ihren finanziellen Lasten. Da nicht abschätzbar ist, wie viele Gemeinden hiervon Gebrauch machen werden, ist die konkrete Höhe der finanziellen Belastung nicht bezifferbar.

Soweit die Gemeinde von der Möglichkeit des Entstehens der sachlichen Beitragspflicht in Raten Gebrauch macht, entstehen höhere Verwaltungskosten (mehr Bescheide erforderlich, mehr Rechtsbehelfe möglich). Die konkrete Höhe ist nicht bezifferbar.

Je nach Ausgestaltung der Übergangsregelung zur Vermeidung von Doppelbelastungen durch die Gemeinde (§ 7a Abs. 7 Satz 4) kann es bei den Gemeinden zu Finanzierungsausfällen kommen. Da die Gemeinden bereits jetzt bei der Umstellung des Finanzierungssystems zur Vermeidung von Doppelbelastungen verpflichtet sind, und es sich insoweit lediglich um eine gesetzliche Klarstellung handelt, ist dieser Finanzierungsausfall keine direkte Folge der Gesetzesänderung.

2. Aufwand für den Landeshaushalt

Eine direkte Kostenerstattung durch das Land ist nicht vorgesehen. Eine mittelbare Belastung des Landeshaushaltes über den kommunalen Finanzausgleich ist aufgrund der Möglichkeit des Verzichts auf Stundungszinsen nicht auszuschließen. Dies könnte allenfalls vermieden werden, wenn der Verzichtsbetrag als fiktive Mehreinnahmen der Gemeinden ab 2010 bei der Ermittlung der insgesamt angemessenen Finanzausstattung angerechnet wird. Eine verlässliche Prognose hierzu ist nicht möglich, da die Entscheidung über die Stundung sowie die Zinsfreiheit im Ermessen der Gemeinde steht.

§ 7b Abs. 6 sieht die Möglichkeit einer Stundung in bis zu 20 aufeinander folgenden Jahresraten vor. Dabei soll die Gemeinde zwar nur unter Beachtung der §§ 53 Abs. 1 und 54 Abs. 3 der Thüringer Kommunalordnung (ThürKO) in der jeweils gültigen Fassung von der Erhebung von Zinsen absehen können. Da die Stundungsmöglichkeit nicht auf – bereits anderweitig von den Gemeinden vorfinanzierte – Altfälle beschränkt ist, ist eine Verschlechterung der Finanzsituation von Gemeinden jedoch nicht auszuschließen, so dass eine mittelbare Belastung des Landes über den Landesausgleichsstock möglich ist.

Daneben können die erweiterten Möglichkeiten einer anliegerverträglichen Beitragserhebung zu einem leicht erhöhten Arbeitsaufwand auch bei den Kommunalaufsichtsbehörden führen, der jedoch nicht beziffert werden kann. Es wird davon ausgegangen, dass dieser allenfalls im Rahmen der Beratungspflicht entstehen wird und insoweit keine zusätzlichen Personal- und Sachkosten entstehen werden.

3. Aufwand für den Bürger

Die eingeräumte Möglichkeit des Entstehens von sachlichen Beitragspflichten in Raten kann bei Fremdfinanzierung der Investitionsaufwendungen zu einer Erhöhung des beitragsfähigen Aufwands und somit der Beitragspflicht führen. Die konkrete Höhe ist abhängig von der satzungsrechtlichen Ausgestaltung der Regelung (Anzahl der Raten, Zeitpunkt des Entstehens). Im Gegenzug ergibt sich bei den Straßenausbaubeitragspflichtigen ein finanzieller Vorteil (finanzielle Mittel anderweitig verwendbar bzw. keine Kreditaufnahme erforderlich) durch die zeitlich verzögerte Heranziehung zu Straßenausbaubeiträgen.

Soweit Gemeinden und Bürger von der Möglichkeit der Stundung Gebrauch machen, kann – in Abhängigkeit von der kommunalen Entscheidung über die Erhebung von Stundungszinsen – für den Bürger Zinsaufwand entstehen. Da sowohl die Aufnahme der Stundungsregelung als auch die Frage der Zinserhebung durch die Gemeinde zu treffen ist, sind die konkreten Kosten nicht bezifferbar. Auch hier ergibt sich für den Beitragspflichtigen jedoch ein finanzieller Vorteil durch die zeitlich verzögerte Beitragszahlung.

Daneben können dem Beitragspflichtigen Kosten im Rahmen seiner Nachweispflicht nach § 7c entstehen (beispielsweise für Kopien, Grundbuchauszüge und Ähnliches).

E. Zuständigkeit

Federführend ist das Innenministerium.

Sechstes Gesetz zur Änderung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Thüringer Kommunalabgabengesetz in der Fassung vom 19. September 2000 (GVBl. S. 301), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 17. Dezember 2004 (GVBl. S. 889), wird wie folgt geändert:

1. § 7 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 Satz 3 erhält folgende Fassung:

„Für die Erweiterung oder Verbesserung von öffentlichen Straßen innerhalb der geschlossenen Ortslage oder innerhalb des räumlichen Geltungsbereichs eines Bebauungsplans nach dem Baugesetzbuch sollen solche Beiträge durch die Gemeinden erhoben werden, soweit nicht Erschließungsbeiträge nach dem Baugesetzbuch zu erheben sind.“

b) Absatz 2 erhält folgende Fassung:

„(2) Beiträge können nur erhoben werden, wenn die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung, Verbesserung oder Erneuerung der öffentlichen Einrichtung erforderlich ist. Bei der technischen Ausführung ist der Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung zu beachten. Für Einrichtungen der Wasserversorgung sowie für die Straßenunterhaltung und die Straßeninstandsetzung werden keine Beiträge erhoben.“

c) Dem Absatz 4 wird folgender Satz angefügt:

„Für die Erweiterung, Verbesserung oder Erneuerung von öffentlichen Straßen beträgt die Eigenbeteiligung der Kommunen für die Fahrbahnen mindestens 25 vom Hundert des Aufwands, wenn diese Einrichtungen überwiegend dem Anliegerverkehr dienen, mindestens 50 vom Hundert, wenn sie überwiegend dem innerörtlichen Durchgangsverkehr dienen, und mindestens 70 vom Hundert, wenn sie überwiegend dem überörtlichen Durchgangsverkehr dienen.“

d) Dem Absatz 6 wird folgender Satz angefügt:

„Durch Satzung kann bestimmt werden, dass die sachliche Beitragspflicht in mehreren Raten entsteht.“

e) Dem Absatz 12 werden folgende Sätze angefügt:

„Die Beitragssatzung ist spätestens vier Jahre nach Ablauf des Jahres zu beschließen, in dem die Maßnahme nach Satz 1 fertig gestellt wurde. Das kommunale Vertretungsorgan stellt den Zeitpunkt der Fertigstellung fest. Die Feststellung ist öffentlich

bekannt zu machen.“

2. § 7a wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 1 Satz 1 werden nach dem Wort „Gebiet“ die Worte „oder einzelne Gebietsteile“ eingefügt.
- b) Dem Absatz 7 wird folgender Satz angefügt:

„Satz 1 gilt entsprechend, wenn einmalige Beiträge nur deshalb nicht berücksichtigt wurden, weil diese nach Erlass einer Satzung über die Erhebung wiederkehrender Beiträge entstanden sind.“

3. § 7b wird wie folgt geändert:

- a) Folgender Absatz 6 wird eingefügt:

„(6) Die Satzung kann bestimmen, dass einmalige Straßenausbaubeiträge in bis zu 20 aufeinander folgenden Jahresraten beglichen werden können, soweit die Maßnahmen vor dem 31. Dezember 2010 abgeschlossen werden. Dies gilt auch für Straßenausbaumaßnahmen, die vor dem In-Kraft-Treten der Abgabensatzungen durchgeführt wurden. Die Höhe und der Zeitpunkt der Fälligkeit der Raten werden durch Bescheid festgelegt. Die Gemeinde kann unter Beachtung der §§ 53 Abs. 1 und 54 Abs. 3 der Thüringer Kommunalordnung in der jeweils gültigen Fassung von der Erhebung von Zinsen absehen.“

- b) Der bisherige Absatz 6 wird Absatz 7.

- c) Der bisherige Absatz 7 wird Absatz 8 und die Verweisung „Absätze 1 bis 6“ wird durch die Verweisung „Absätze 1 bis 7“ ersetzt.

- d) Der bisherige Absatz 8 wird Absatz 9 und die Verweisung „Absätzen 2 bis 6“ wird durch die Verweisung „Absätzen 2 bis 7“ ersetzt.

4. Nach § 7b wird folgender § 7c eingefügt:

„§ 7c Grundstück

Ist ein vermessenes und im Bestandsverzeichnis des Grundbuches unter einer eigenen Nummer eingetragenes Grundstück nicht vorhanden, so gilt die vom Grundstückseigentümer, Erbbauberechtigten oder Inhaber eines dinglichen Nutzungsrechts im Sinne des Artikels 233 § 4 des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuche zusammenhängend genutzte Fläche als Grundstück. Der Beitragsberechtigte kann diesen auffordern, die Lage und Größe der Fläche nachprüfbar nachzuweisen.“

5. An § 21a wird folgender Absatz 7 angefügt:

„(7) Abweichend von § 7 Abs. 12 Satz 2 beginnt die Vier-Jahres-Frist für Maßnahmen, die vor dem In-Kraft-Treten des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Thüringer Kom-

munalabgabengesetzes fertig gestellt wurden, mit Ablauf des 31. Dezembers 2008 zu laufen. Die Beschlussfassung über die Fertigstellung nach § 7 Abs. 12 Satz 3 und die Bekanntmachung nach § 7 Abs. 12 Satz 4 hat bis zum 31. Dezember 2010 zu erfolgen.“

Artikel 2
In-Kraft-Treten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeines

Das Instrument der Beitragserhebung hat sich grundsätzlich bewährt. Die überwiegende Anzahl der Gemeinden kommt ihrer Verpflichtung zur Refinanzierung der Investitionen für Straßenausbaumaßnahmen über Beiträge nach. Jedoch besteht Bedarf zur Erweiterung bestehender Spielräume und zur Vornahme gesetzlicher Klarstellungen, die sich beim Gesetzesvollzug als erforderlich herausgestellt haben. Darüber hinaus soll den Gemeinden die Möglichkeit gegeben werden, die Beitragserhebung bürgerfreundlicher zu gestalten.

B. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu Artikel 1:

Zu Nummer 1:

Zu Buchstabe a:

Die Neuregelung führt nicht zu einer Erweiterung der Beitragserhebungspflicht nach § 7 Abs. 1 Satz 3 sondern lediglich zu einer Anpassung an die in Thüringen gebräuchlichen Begrifflichkeiten.

Zu Buchstabe b:

Mit den Sätzen 1 und 2 des § 7 Abs. 2 wird der beitragsrechtliche Grundsatz der Erforderlichkeit ausdrücklich in das Gesetz aufgenommen. Danach können Beiträge zum einen nur für erforderliche Maßnahmen erhoben werden, zum anderen ist auch bei der technischen Ausführung der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Die Gemeinden sind daher gehalten, vor Durchführung der Maßnahme zu prüfen,

- ob die Baumaßnahme an sich erforderlich ist,
- ob die Art der Durchführung erforderlich ist (anlagebezogene Erforderlichkeit) und
- ob die entstehenden Kosten erforderlich sind (kostenbezogene Erforderlichkeit).

Im Straßenausbaubeitragsrecht müssen die Maßnahme sowie die Art ihrer Durchführung grundsätzlich geeignet sein, den angrenzenden Grundstücken besondere Gebrauchsvorteile zu vermitteln (OVG Lüneburg, Beschl. v. 16. August 1994, Az.: 9 M 3039/94). Zwar muss die Gemeinde nicht zwingend die kostengünstigste Ausbaumöglichkeit wählen, sie ist aber gehalten, insbesondere bei der Vergabe der Aufträge das Gebot der Wirtschaftlichkeit zu beachten. Dabei können bei der Entscheidung der Gemeinde auch Gesichtspunkte wie durchschnittliche Haltbarkeit oder die Reparaturanfälligkeit der jeweiligen Ausbauphase Berücksichtigung finden.

Der weite Entscheidungsspielraum, der der Gemeinde zusteht, ist dann überschritten, wenn die Kosten in einer für die Gemeinde erkennbaren Weise eine grob unangemessene Höhe erreichen, also sachlich schlechthin unvertretbar sind (vgl. BVerwG, Urt. v. 14. Dezember 1979, Az.: IV C 28.76). Ein Überschreiten des Entscheidungsspielraums kann auch bei einer erheblichen Abweichung vom niedrigsten Gebot ohne hinreichende Gründe gegeben sein

(OVG Münster, Beschl. v. 26. Oktober 1990, Az.: 15 A 1099/87). Nach Art der Durchführung ist eine Anlage beispielsweise dann nicht erforderlich, wenn bei Wohnstraßen mit geringer Verkehrsbelastung ein Unterbau hergestellt wird, der allenfalls für Straßen mit starkem Lastwagenverkehr gerechtfertigt wäre (vgl. BVerwG, ebenda).

Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Erforderlichkeit führt dazu, dass entstandene Kosten nicht oder nicht in vollem Umfang beitragsfähig sind.

Mit Satz 3 wird klargestellt, dass für Maßnahmen der Straßenunterhaltung und Straßeninstandsetzung keine Beiträge erhoben werden. Die Gemeinde hat sorgfältig zu prüfen, ob es sich bei der durchgeführten Maßnahme tatsächlich um eine Erneuerung, Verbesserung oder Erweiterung handelt. Zur Bejahung der Beitragsfähigkeit müssen somit die durchgeführten Maßnahmen über Maßnahmen, die lediglich der Erhaltung des bestehenden Zustands dienen, hinausgehen (vgl. OVG Schleswig-Holstein, Urt. v. 26. Sept. 2007, Az.: 2 LB 20/07). Die – auch wiederholte – Behebung kleiner Schäden ist regelmäßig als nicht beitragsfähige Reparaturarbeit anzusehen.

Zu Buchstabe c:

In § 7 Abs. 4 Satz 3 werden die Mindestsätze angegeben, die der Eigenanteil der Gemeinde betragen muss. Entsprechend der üblichen Straßeneinordnung in Anliegerstraßen, Haupterschließungsstraßen und Hauptverkehrsstraßen werden die von der Rechtsprechung entwickelten Mindestsätze von 25, 50 und 70 Prozent festgelegt. Die Einordnung der Straßen ist Angelegenheit der kommunalen Selbstverwaltung und in jedem Einzelfall von der Gemeinde an Hand von nachvollziehbaren Kriterien vorzunehmen.

Die Aufnahme der Mindestsätze ändert nichts an der grundsätzlichen Aufteilung in Gemeinde- und Anliegeranteil unter Berücksichtigung des Vorteils der Allgemeinheit. Ausschlaggebend ist das Maß der zu erwartenden Inanspruchnahme der ausgebauten Straße durch die Allgemeinheit einerseits und durch die Anlieger andererseits. Innerhalb des vom Vorteilsprinzip vorgegebenen Rahmens besteht ein Einschätzungsspielraum der Gemeinde, da eine sichere Prognose über das Verhältnis der wahrscheinlichen Inanspruchnahme nicht möglich ist (OVG Lüneburg, Urt. v. 12. Juni 1990, Az.: 9 A 149/88). Der Gleichheitssatz verlangt eine plausible Abstufung der Anteilssätze, also deren hinreichende ‚Stimmigkeit‘ untereinander (OVG Lüneburg, Beschl. v. 19. März 2004 – 9 ME 342/02 –). Die Festlegung des Gemeindeanteils ist eine Ermessensentscheidung der Gemeinde, die unter Würdigung der Gesamtumstände und unter Beachtung des Vorteilsgedankens (§ 7 Abs. 3) zu einem plausiblen und nachvollziehbaren Ergebnis führen muss. Da die Anliegervorteile nach der Verkehrsbedeutung bzw. der einzelnen Teileinrichtung differieren, ist die Gemeinde gehalten, wenigstens grundlegenden Unterschieden bei der Festlegung des Gemeindeanteils Rechnung zu tragen. Dagegen würde die Festlegung eines einheitlichen Satzes gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoßen, selbst wenn er so hoch gewählt würde, dass er alle denkbaren Fälle abdeckt (OVG Lüneburg, Urt. v. 27. Februar 1980 – 9 C 2/79 –).

Zu Buchstabe d:

Gemäß der Neuregelung in § 7 Abs. 6 kann die sachliche Beitragspflicht in mehreren Raten entstehen, wenn dies in der Beitragssatzung ausdrücklich festgelegt wird. Hierdurch wird den

Gemeinden die Möglichkeit gegeben, die Beitragerhebung bürgerfreundlicher zu gestalten. Bei der Entscheidung für eine solche Regelung ist durch die Beitragsberechtigten jedoch zu berücksichtigen, dass es sich dabei nicht um eine bloße Fälligkeitsregelung handelt. Vielmehr bildet jede Rate ein besonderes Beitragsschuldverhältnis. Mit der Entscheidung für diese Möglichkeit können somit erhöhte Kosten durch eine Erhöhung der Anzahl der erforderlichen Beitragsbescheide sowie die damit möglichen vermehrten Rechtsbehelfe verbunden sein. Auch ist zu beachten, dass die Festsetzungsverjährung für jede Rate separat läuft. Die Gemeinde muss daher über ein geeignetes Kontrollsystem sicherstellen, dass keine Festsetzungsverjährung eintritt. Um dem Sinn der gesetzlichen Neuregelung zu entsprechen (zeitliche Streckung der Beitragerhebung), sollten die Beiträge entsprechend dem Entstehen festgesetzt werden und nicht erst nach Entstehen mehrerer Raten für diese nahezu zeitgleich Bescheide erlassen werden.

Die Regelung kann auch Auswirkungen auf die Person des Beitragspflichtigen (vgl. § 7 Abs. 10) haben. Dieser muss nicht bei jeder Rate identisch sein. Auch ist eine Erhöhung des beitragsfähigen Aufwands und damit der Beitragsschuld aufgrund erhöhter Fremdfinanzierungskosten nicht auszuschließen. Dies ist darin begründet, dass Finanzierungszinsen, die bis zum Zeitpunkt des Entstehens der sachlichen Beitragspflicht anfallen, grundsätzlich als beitragsfähig anzusehen sind. Durch die Neuregelung wird der Zeitpunkt des Entstehens der Beitragspflicht verschoben und damit – bei Fremdfinanzierung – auch der beitragsfähige Aufwand erhöht.

Der Zeitpunkt des Entstehens der Beitragsschuld ist gemäß § 2 Abs. 2 Mindestinhalt der Satzung. Dies gilt auch für den Fall des Entstehens in Raten. Soweit eine Gemeinde von dieser Möglichkeit Gebrauch machen will, ist die Satzung entsprechend anzupassen. Die Änderung hat nur Auswirkungen auf noch nicht entstandene Beitragspflichten. Aus der Satzungsregelung muss ersichtlich sein, wann und in welchem Umfang die jeweilige Beitragsrate entsteht.

Zu Buchstabe e:

In § 7 Abs. 12 wird die Pflicht eingeführt, spätestens vier Jahre nach Beendigung der Straßenausbaumaßnahme auch eine Beitragssatzung zu beschließen. Es handelt sich nicht um eine bloße Ordnungsvorschrift. Somit verliert der ursprünglich Beitragsberechtigte nach Ablauf dieser Frist die Erhebungsberechtigung. Dies kann mit dienst- und haftungsrechtlichen Konsequenzen für die Verantwortlichen verbunden sein. Durch die Regelung soll eine Heranziehung der Grundstückseigentümer in absehbarer Zeit sichergestellt werden. Außerdem erhöht sich für die Beitragszahler die Vorausschbarkeit der Beitragsbelastung.

Die Beitragsberechtigten haben somit künftig im Wesentlichen drei Fristen zu beachten:

- Frist zur Fassung des Satzungsbeschlusses (§ 7 Abs. 12): vier Jahre
- Festsetzungsverjährung (§ 15 Abs. 1 Ziffer 4 Buchst. b) Doppelbuchst. bb) ThürKAG i.V.m. § 169 der Abgabenordnung – AO 1977) : vier Jahre
- Zahlungsverjährung (§ 15 Abs. 1 Ziffer 5 Buchst. a) ThürKAG i.V.m. § 228 AO 1977): fünf Jahre

Soweit hinsichtlich einer fristgemäß beschlossenen Satzung später die Nichtigkeit festgestellt wird, besteht für den Beitragsberechtigten die Möglichkeit, eine neue Satzung zu erlassen.

Da sich die Beitragsberechtigten auf diese Frist bislang nicht einstellen konnten, beginnt für Straßenausbaumaßnahmen, die vor dem Erlass dieses Gesetzes fertig gestellt wurden, die Vier-Jahres-Frist erst mit Ablauf des 31. Dezembers 2008 zu laufen (§ 21 Abs. 7).

Da für den Beginn der Frist die Fertigstellung der Maßnahme maßgeblich ist, stellt aus Gründen der Rechtsklarheit das kommunale Vertretungsorgan des Beitragsberechtigten, in der Regel also der Gemeinderat, den Zeitpunkt der Fertigstellung fest. Aus Gründen der Publizität wird diese Feststellung öffentlich bekannt gemacht. Es gelten die allgemeinen Bekanntmachungsbestimmungen.

Zu Nr. 2:

Zu Buchstabe a:

Die bisherige Regelung des § 7a Abs. 1 ließ der Gemeinde lediglich für das gesamte Gemeindegebiet die Wahl zwischen der Erhebung einmaliger oder wiederkehrender Straßenausbaubeiträge für den gleichen Zeitraum. Ein Nebeneinander war nicht möglich. Zur flexibleren Gestaltung des Beitragssystems im Straßenausbau steht es nunmehr mit der Ergänzung der Regelung den Gemeinden frei, darüber zu entscheiden, ob sie neben wiederkehrenden auch einmalige Straßenausbaubeiträge für andere Ausbaumaßnahmen innerhalb der Gemeinde erheben möchten. Die praktische Bedeutung wird vor allem in größeren Gemeinden gesehen, in denen die Einbeziehung von Straßen in Abrechnungseinheiten beziehungsweise die gesonderte Bildung von Abrechnungseinheiten in Gebietsteilen aufgrund des räumlichen und funktionalen Zusammenhangs der Straßen nur schwer möglich ist. Hierdurch wird es auch Gemeinden bei Zusammenschlüssen ermöglicht, an den bisherigen – unterschiedlichen – Beitragssystemen in den nunmehrigen Ortsteilen festzuhalten. Die Regelung ermöglicht jedoch nicht eine „doppelte“ Heranziehung von Grundstückseigentümern.

Zu Buchstabe b:

Bei der Ergänzung in § 7a Abs. 7 handelt es sich um eine klarstellende Regelung. In der Praxis tauchte der Fall auf, dass eine Satzung über wiederkehrende Straßenausbaubeiträge erlassen wurde, ohne dass für die in ihrem Abrechnungsgebiet bereits abgeschlossenen Maßnahmen Satzungen über die Erhebung einmaliger Straßenausbaubeiträge erlassen worden waren.

Das Thüringer Oberverwaltungsgericht hat in seinem Urteil vom 31. Mai 2005 (4 KO 1499/04) ausgeführt, dass eine Satzung über wiederkehrende Straßenausbaubeiträge die gemeindliche Beitragserhebungspflicht für die in dem betreffenden Abrechnungsgebiet bereits abgeschlossenen Ausbaumaßnahmen unberührt lässt. Die hierfür entstandenen Investitionskosten können nicht über wiederkehrende Beiträge finanziert werden. Für diese seien – wie sonst auch – Satzungen über einmalige Straßenausbaubeiträge zu erlassen. Diese Fallkonstellation dürfte zwar auch vom Anwendungsbereich des § 7 Abs. 7 erfasst sein, ist jedoch nicht ausdrücklich geregelt. Auch Doppelbelastungen durch den späteren Erlass der einmaligen Beitragssatzung sind aufgrund der Änderung durch die Gemeinden – beispielsweise durch 20-jährige Freistellung von wiederkehrenden Beiträgen – auszuschließen.

Zu Nummer 3:

Zu Buchstabe a:

Durch den neuen § 7b Abs. 6 werden die Stundungsmöglichkeiten der Gemeinden ausgeweitet. Soweit eine Gemeinde von der gesetzlichen Möglichkeit Gebrauch machen will, hat sie eine entsprechende Bestimmung in ihre Satzung aufzunehmen. Diese sollte nähere Regelungen zur Ausgestaltung enthalten, so beispielsweise zum Antragserfordernis, zur Dauer der Stundung, zu vorzeitigen Tilgungsmöglichkeiten.

Die Stundungsmöglichkeit ist grundsätzlich verzinslich. Gemäß § 15 Abs. 1 Ziffer 5 Buchst. b) Doppelbuchst. dd) in Verbindung mit § 238 Abs. 1 Satz 1 AO 1977 betragen die Zinsen für jeden Monat einhalb vom Hundert. Der Beitragsberechtigte kann von der Erhebung von Stundungszinsen absehen, wenn die stetige Aufgabenerfüllung (§ 53 Abs. 1 ThürKO) der betreffenden Gemeinden nicht beeinträchtigt wird. Außerdem ist der Nachrang der Kreditaufnahme zu beachten (§ 54 Abs. 3 ThürKO). Die Möglichkeit der Gemeinde gemäß § 234 Abs. 2 AO 1977 aus Billigkeitsgründen auf die Erhebung von Zinsen ganz oder teilweise zu verzichten, bleibt unberührt.

Von der satzungsrechtlichen Stundungsregelung können auch Straßenausbaumaßnahmen erfasst werden, die zum Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens der Abgabensatzung bereits durchgeführt wurden. Der Anwendungsbereich der Stundung kann in der Satzung auch auf bereits erlassene Beitragsbescheide ausgedehnt werden, soweit die Beitragsforderung noch nicht getilgt ist.

Die Regelung ist auf Maßnahmen begrenzt, die bis zum 31. Dezember 2010 abgeschlossen werden. Aufgrund der von der obergerichtlichen Rechtsprechung nunmehr bestätigten grundsätzlichen Beitragserhebungspflicht sowie des aufgrund des Änderungsgesetzes künftig vorgesehenen Verfahrens (Fertigstellungsbeschluss, zeitnaher Satzungserlass) ist für die Bürger die Beitragserhebung absehbar und damit finanziell planbar. Soweit es im Einzelfall aufgrund der finanziellen Situation erforderlich ist, sind auch über den genannten Zeitraum hinaus Billigkeitsmaßnahmen möglich (vgl. § 7b Abs. 1 und 2 ThürKAG sowie §§ 222, 227, 234 Abs. 2 AO 1977).

Zu Buchstaben b bis d:

Es handelt sich um redaktionelle Folgeänderungen zu Buchstabe a.

Zu Nummer 4:

Das Kommunalabgabengesetz geht vom bürgerlich-rechtlichen Buchgrundstücksbegriff aus. So genannte ungetrennte Hofräume, also unvermessene Flächen, sind keine Buchgrundstücke im Rechtssinne. Hieraus resultieren in der Praxis Probleme bei der Beitragserhebung.

Nach Satz 1 soll bei ungetrennten Hofräumen die zusammenhängend genutzte Fläche, der die Möglichkeit der Inanspruchnahme der kommunalen Einrichtung besondere Vorteile bietet, als beitragspflichtiges Grundstück angesehen werden. Hierdurch soll im Interesse der Beitragsgerechtigkeit vermieden werden, dass Grundstücke, die aufgrund der besonderen Verhältnisse in der Vergangenheit nicht amtlich vermessen worden sind, (zunächst) beitragsfrei bleiben. Mit der Fiktion des Satzes 1 wird erreicht, dass die Fläche des jeweiligen Hofraumanteils, die durch die betreffende kommunale Einrichtung einen besonderen Vorteil erlangt, wie ein Buchgrundstück in die Beitragserhebung einbezogen werden kann. Das dient der Gleichbehandlung aller Grundstückseigentümer und ermöglicht den Kommunen die zeitnahe vollständige Refinanzierung ihrer Einrichtungen.

Der Beitragsberechtigte kann den Grundstückseigentümer auffordern, die Flächengröße und ihre Lage nachprüfbar nachzuweisen (Satz 2). Die Regelung ist Ausfluss der allgemeinen Mitwirkungspflichten nach § 15 Abs. 1 Ziffer 3 Buchst. a) ThürKAG i.V.m. § 90 Abs. 1 AO 1977 (vgl. auch § 93 AO 1977), deren Anwendbarkeit durch die Neuregelung nicht ausgeschlossen wird. Der Beitragsberechtigte würdigt die vorgelegte Nachweise in eigener Zuständigkeit. Für den Nachweis kommen beispielsweise amtliche Dokumente, notarielle Urkunden oder öffentlich beglaubigte (§ 129 BGB) Dokumente in Frage. Der Eigentümer soll jedoch durch die Regelung nicht mit kommunalabgabenrechtlichen Mitteln verpflichtet werden, sein Grundstück zum Zwecke der Beitragserhebung amtlich vermessen zu lassen. Diese Möglichkeit steht dem Grundstückseigentümer jedoch frei. Es liegt in der Verantwortung des Beitragsberechtigten, aber auch im Interesse des Grundstückseigentümers, dass Größe und Lage der beitragspflichtigen Fläche so genau wie möglich ermittelt werden. Möglich sind darüber hinaus die Ortsbegehung und die eigenständige Vermessung der betroffenen Flächen durch die erhebende Kommune oder ein durch Dritte durchgeführtes Aufmaß (vgl. § 15 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. a) ThürKAG in Verbindung mit §§ 90, 92, 97 ff. AO 1977). Unter Umständen hat der Beitragsberechtigte auch die Möglichkeit, die Beitragsgrundlagen zu schätzen, § 15 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b) Doppelbuchst. aa) ThürKAG in Verbindung mit § 162 AO 1977.

Veränderungen, die sich durch nachträgliche katastermäßige Vermessungen ergeben, berühren bestandskräftig abgeschlossene Verfahren oder Verfahrensabschnitte nicht.

Zu Nummer 5:

Erfasst werden in der Vergangenheit abgeschlossene Straßenausbaumaßnahmen, für die noch keine Satzungen erlassen worden sind. Die Vier-Jahres-Frist des § 7 Abs. 12 Satz 2 soll nicht dazu führen, dass wegen des zum Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens des Gesetzes bereits erfolgten Ablaufs von vier Jahren nach Fertigstellung der Maßnahme keine Beiträge mehr erhoben werden können. Um den betroffenen Beitragsberechtigten die gleiche Entscheidungs- und Bearbeitungszeit einzuräumen, beginnt nach § 21a Abs. 7 des Entwurfs die Frist erst mit Ablauf des 31. Dezembers 2008 zu laufen. Die Beitragssatzung ist in diesen Fällen somit bis zum 31. Dezember 2012 zu beschließen. Die Bekanntmachung kann auch nach diesem Zeitpunkt erfolgen.

Die Gemeinden werden außerdem verpflichtet, hinsichtlich der vor In-Kraft-Treten des Änderungsgesetzes bereits fertig gestellten Straßenausbaumaßnahmen bis zum 31. Dezember 2010 einen Fertigstellungsbeschluss zu fassen und bekannt zu machen. Hierdurch soll den Grundstückseigentümern die Möglichkeit gegeben werden, frühzeitig von der bevorstehenden Beitragserhebung Kenntnis zu erlangen.

Zu Artikel 2:

Artikel 2 regelt das In-Kraft-Treten.

Das Gesetz ist nicht befristet. Die Gemeinden brauchen zur Sicherstellung der stetigen Aufgabenerfüllung für das wichtige Instrument der Abgabenerhebung dauernde verlässliche gesetzliche Grundlagen. Dies gilt auch im Hinblick auf die Planung der Finanzierung von Gemeindeaufgaben. Daneben brauchen viele Beitragserhebungsverfahren sehr lange. Dies ist nicht nur durch zahlreiche kommunalabgabenrechtliche Prozesse bedingt. Vielmehr muss verhindert werden, dass nach Abschluss der Beitragserhebung die gesetzliche Grundlage weg-

fällt. Eine zeitliche Befristung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes hat insoweit keinen Sinn und würde nur überflüssigen Verwaltungsaufwand produzieren.