

1. Abschaffung der Straßenausbaubeiträge zum 1. Januar 2019	4
2. Straßenausbaubeiträge für »Altfälle« bleiben	5
3. Landtag will Härtefallklausel für die Übergangsprobleme	6
4. Was könnten betroffene Beitragspflichtige tun?	7
5. Entstehen der sachlichen Beitragspflicht ist Prüfungsschwerpunkt	8
6. Wie ist die Rechtslage bei wiederkehrenden Straßenausbaubeiträgen?	8
7. Keine »Flucht« ins bundesdeutsche Erschließungsrecht	9
8. Bundesverfassungsgericht überprüft Verjährungsfristen auch bei Erschließungs- beiträgen	12
9. Instandsetzung ist kein grundhafter Ausbau ...	13
10. Anrechnung von Fördermitteln bei der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen	14
11. Stundung von Beiträgen	14
12. Rückzahlung von Vorauszahlungen bei Straßenausbaubeiträgen	15
13. Kostenbeteiligung Dritter bei Straßenausbaumaßnahmen	15
14. Begrenzung der rückwirkenden Erhebung von Beiträgen, auch wenn Straßenausbaubeiträge zum 1. Januar 2019 abgeschafft wurden	17

15. Beitragspflicht für kommunale Grundstücke	18
16. Beitragspflichtige beim grundhaften Straßenausbau	18
17. Berücksichtigung des Bürgerwillens beim grundhaften Straßenausbau	19
18. Bildung einer wirtschaftlichen Einheit bei der Beitragsberechnung	20
19. Fehlerhafte Auftragsvergabe, Auswirkungen auf die Beitragserhebung	21
20. Hinterliegergrundstücke, Beitragspflicht	21
21. Höchstsätze bei den Straßenausbaubeiträgen	22
22. Klassifizierung von Straßen	22
23. Nachbescheidung bei fehlerhafter Berechnung	23
24. Nutzungsfaktoren für Bebauung bei der Beitragsberechnung	24
25. Verjährungsfristen bei Straßenausbaubeiträgen in Thüringen	25
26. Säumniszuschläge bei rechtswidrigen oder nichtigen Abgabenbescheiden	28
27. Straßenausbaubeiträge steuerlich absetzen ...	29
28. Straßenausbaubeiträge für landwirtschaftliche Wege	31
29. Stundungszinsen bei Straßenausbaubeiträgen	31

30. Trennung von Festsetzungs- und Leistungsbescheid bei der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen	32
31. Verwaltungskosten für die Widerspruchsbearbeitung in Abgabenangelegenheiten	33
32. Vollgeschosse, Festlegung der zulässigen Zahl	33
33. Vollgeschossmaßstab bei der Beitragserhebung	34
34. Vollständige Privatfinanzierung einer Straßenausbaumaßnahme durch die AnliegerInnen unzulässig	34
35. Vorteilsbegriff im Straßenausbauerecht	35
36. Zinsanspruch beim Abhilfebescheid	36
37. Bürgerbeteiligung bei der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen	37
38. Der Fall Bruchstedt – Straßenausbaubeiträge für den Bau der Straßenbeleuchtung im Jahr 1992	38
39. VDGn und Thüringer Bürgerallianz für sozial-gerechte Kommunalabgaben fordern Moratorium bei Straßenausbaubeiträgen	39
40. Kämpfen lohnt sich – eine Bilanz der Arbeit der Thüringer Bürgerinitiativen für sozial-gerechte Kommunalabgaben	40
41. Einzelfragen	43

1. Abschaffung der Straßenbaubeiträge zum 1. Januar 2019

Da schafft der Thüringer Landtag zum 1. Januar 2019 endlich die Straßenbaubeiträge ab – und trotzdem verschicken die Gemeinden und Städte Bescheide, mit denen sie die EigentümerInnen dazu auffordern, für den grundhaften Ausbau der Straße vor ihrem Grundstück zu zahlen. Zu Recht stellt sich da die Frage: Da kann doch was nicht stimmen?

Wie so oft ist es bei einer gesetzlichen Systemumstellung in einer zeitlichen Übergangsphase kompliziert. Es gibt gefühlt Ungerechtigkeiten, es gibt Unverständnis und es bleiben viele Fragen offen.

Schauen wir genau hin: Was hat der Gesetzgeber beschlossen und welche direkten Folgen hat dies für die Städte und Gemeinden?

Die Straßenbaubeiträge sind zum 1. Januar 2019 gesetzlich abgeschafft – endlich, nach 27 Jahren und zahlreichen Reformversuchen.

Das bedeutet, dass die Gemeinden ab dem 1. Januar 2019 für alle grundhaften Straßenbaumaßnahmen keine Straßenbaubeiträge mehr erheben dürfen. Die dadurch entstehenden Einnahmeausfälle werden den Gemeinden durch das Land erstattet. Es gibt also keinen Grund zu befürchten, dass wegen der gesetzlichen Abschaffung der Straßenbaubeiträge und den damit wegfallenden Beitragsausfällen künftig keine Gemeindestraßen mehr grundhaft ausgebaut werden können. Gerade der Thüringer Gemeinde- und Städtebund hat diese Bedenken immer wieder geäußert.

Für alle bis zum 31. Dezember 2018 noch nicht abgeschlossenen grundhaften Straßenbaumaßnahmen dürfen auch keine Beiträge mehr erhoben werden. Auch hier erstattet das Land den Gemeinden die Einnahmeausfälle. Wurden für diese Maßnahmen Vorausleistungen gezahlt, sind diese von den Gemeinden zurückzuzahlen. Auch in diesem Fall erstattet das Land den Gemeinden die Einnahmeausfälle.

Abgeschlossen ist eine grundhafte Ausbaumaßnahme erst dann, wenn alle Aufwendungen und Kosten ermittelt werden können. Soll heißen: Die Fertigstellung ist nicht mit der verkehrstechnischen Freigabe der Verkehrsanlage eingetreten, sondern erst dann, wenn alle beteiligten Firmen ihre Schlussrechnungen eingereicht haben und diese abschließend geprüft sind. Dies kann bis zu einem Jahr nach der technischen Fertigstellung geschehen.

2. Straßenbaubeiträge für »Altfälle« bleiben

Jetzt gibt es allerdings Fälle, bei denen die sachliche Beitragspflicht bis zum 31. Dezember 2018 schon entstanden war, die Gemeinden aber bisher noch keine Bescheide verschickt hatten. Hier hat es sich der Gesetzgeber selbst, den Gemeinden und den betroffenen Beitragspflichtigen schwer gemacht.

Da die Gemeinden auf der Grundlage der bundesrechtlichen Abgabeordnung (AO) vier Jahre Zeit haben, die Bescheide nach dem Entstehen der sachlichen Beitragspflicht zu verschicken, können und müssen also jetzt (und noch bis Ende 2022) Gemeinden Straßenbaubeitragsbescheide für Ausbaumaßnahmen ausstellen, bei denen im Zeitraum von 2015 bis 2018 die sachliche Beitragspflicht entstanden ist. Zu Recht empfinden das die Betroffenen als ungerecht.

Der Thüringer Landtag wäre besser beraten gewesen, nicht den Zeitpunkt des Entstehens der sachlichen Beitragspflicht als Stichtagskriterium zu wählen, sondern so wie in Bayern den Stichtag an den Zeitpunkt des Erlasses des Beitragsbescheides zu knüpfen.

Die aktuell in Thüringen geltende Regelung (die es auch in Brandenburg gibt) verursacht in der kommunalen Praxis noch weitere Probleme. Das Thüringer Kommunalabgabengesetz regelt nämlich nicht abschließend, wann die sachliche Beitragspflicht entsteht. Im Gesetz steht nur: »... die Beitragspflicht entsteht mit der Fertigstellung der Maßnahme.« Dies ist mehr als unkonkret.

Die technische Fertigstellung der Verkehrsanlage und ihre verkehrsrechtliche Freigabe bedeutet im kommunalabgabenrechtlichen Sinne noch nicht ihre vollständige Fertigstellung. Die Fertigstellung schließt ein, dass die Gemeinde alle umlagefähigen Aufwendungen ermitteln kann.

Nach Auffassung des Thüringer Oberverwaltungsgerichts (Beschluss vom 23. November 2011, Az.: 4 EO 571/09) ist der Eingang der letzten Unternehmerrechnung der Zeitpunkt für das Entstehen der sachlichen Beitragspflicht. Darin steht geschrieben: »Das Entstehen der Höhe nach voll ausgebildeter und unveränderbarer abstrakter (sachlicher) Beitragspflichten (und insbesondere auch der öffentlichen Last) setzt – wegen der Abhängigkeit der Beitragshöhe (u. a.) vom umzulegenden Aufwand – voraus, dass der beitragsfähige Aufwand ermittelbar bzw. feststellbar ist.« (vgl. *Thüringer Oberverwaltungsgericht, Beschluss vom 18. Januar 2019, Az.: 4 ZKO 6/19*)

Auch mit Blick auf diese Gerichtsentscheidungen wird deutlich, dass die Gemeinden durchaus einen Ermessensspielraum bei der Bestimmung des Zeitpunkts des

Entstehens der sachlichen Beitragspflicht haben. Die Gemeinden sind dazu aufgefordert, dieses Ermessen im Interesse der betroffenen Beitragspflichtigen auszuüben. Diese Entscheidung sollte nicht der Verwaltung überlassen werden. Hier sind die Gemeinde- und Stadträte gefordert, auf dieses Ermessen Einfluss zu nehmen.

3. Landtag will Härtefallklausel für die Übergangsprobleme

Der Gesetzgeber hat im Gesetzgebungsverfahren selbst festgestellt, dass durch das Abgrenzungskriterium »Entstehen der sachlichen Beitragspflicht« Ungerechtigkeiten wahrgenommen werden.

Deshalb hat der Landtag parallel zum Gesetz zur Abschaffung der Straßenausbaubeiträge einen sogenannten Entschließungsantrag eingeführt, durch den die Landesregierung verpflichtet wird, dem Landtag bis zum 30. Juni 2020 eine Bedarfsanalyse für die Notwendigkeit und gegebenenfalls einen Vorschlag für eine sogenannte Härtefallklausel vorzulegen. Damit sollten Beitragspflichten, die jetzt noch durch die Gemeinden geltend gemacht werden, »Abfederung« erfahren. Die Thüringer Härtefallregelung soll sich dabei am bayerischen Modell orientieren.

In Bayern können betroffene Beitragspflichtige einen Erstattungsantrag an das Land für die Bescheide stellen, die den Betrag von 2000 Euro übersteigen. Dabei darf das Jahreseinkommen des Beitragspflichtigen nicht über 100 000 Euro liegen. Über die Einführung der Härtefallregelung entscheidet der Landtag.

Im Juli 2020 hat das Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales (TMK) die Ergebnisse der Prüfung der Notwendigkeit einer Härtefallklausel vorgelegt. Demnach wurde diese Notwendigkeit nicht gesehen. Unter anderem wurde dies damit begründet, dass die bisherigen Stundungsregelungen nach § 7b Abs. 1 ThürKAG (Rechtsanspruch auf Stundung) nur von 0,8 Prozent der Beitragspflichtigen in Anspruch genommen worden seien.

Die Gesamtkosten für eine solche Härtefallregelung nach dem Modell in Bayern für Beitragspflichten, die von 2015 bis 2018 noch entstanden sind und demnach auch noch zu erheben wären, wurden mit rund 60 Millionen Euro angegeben. Diese Kosten können gemessen an bisherigen Erhebungssummen als realistisch angesehen werden.

Leider hat das TMK die Härtefallklausel nur aus Billigkeitssicht der Abgabenordnung betrachtet. Der rot-tot-grünen Landtagsmehrheit ging es aber 2019 vorrangig

um eine Lösung, die die unterschiedliche Rechtslage in der Übergangsfrist für die Beitragspflichtigen abmildert. Aufgrund der ablehnenden Haltung des TMK ist es zweifelhaft, ob es eine solche Härtefallklausel geben wird. Hier ist letztlich der Landtag gefordert, eine Entscheidung zu treffen. Die Entscheidung des Landtags stand zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses dieses Materials noch aus.

Festzuhalten bleibt, dass Gemeinden immer noch Straßenausbaubeitragsbescheide verschicken.

4. Was könnten betroffene Beitragspflichtige tun?

Entscheidend ist zu prüfen, wann die sachliche Beitragspflicht entstanden ist. Hier wird eine **Akteneinsicht** unumgänglich sein. Alle Beitragspflichtigen haben dabei einen Rechtsanspruch auf Akteneinsicht (vgl. § 29 Thüringer Verwaltungsverfahrensgesetz – ThürVerwVfG). Zur Akteneinsicht kann immer ein **Beistand** (jede natürliche Person) **hinzugezogen werden** (vgl. § 14 ThürVerwVfG).

Da von einer Bescheidung immer nahezu alle AnliegerInnen einer Verkehrsanlage betroffen sind, ist es sinnvoll, die gemeinsamen Interessen auch gemeinsam zu vertreten. Dazu muss man nicht gleich einen Verein gründen, sondern kann sich zu **einer Interessengemeinschaft** (Status: nicht eingetragener, nicht rechtsfähiger Verein) zusammenschließen. Dabei werden nur einige wesentliche Regeln vereinbart und ein Sprecher/eine Sprecherin oder Vorstand bestimmt. Dies können auch mehrere Personen sein. Es gibt eine Satzung oder Geschäftsordnung. Eigentlich gelten alle Bestimmungen wie für Vereine. Es gibt aber zwei wesentliche Unterschiede:

1. Der nicht rechtsfähige Verein ist nicht im Vereinsregister eingetragen.
2. Hinsichtlich der Haftung für Verbindlichkeiten haften alle Vereinsmitglieder gesamtschuldnerisch. Gerade hier bedarf es Regelungen in einer Satzung oder Geschäftsordnung.

Ziel einer solchen Interessengemeinschaft ist das gemeinsame Agieren, in diesem konkreten Fall zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Erhebung der Straßenausbaubeiträge. Es geht dabei um Absprachen mit der Verwaltung, mit der Wider-

spruchsbehörde oder sogar mit den Verwaltungsgerichten. Die Organisation der Akteneinsicht und die Hilfe bei der Formulierung der Widersprüche sind auch von gemeinsamem Interesse.

5. Entstehen der sachlichen Beitragspflicht ist Prüfungsschwerpunkt

Hauptansatzpunkt für eine erfolgreiche Anfechtung der zu erwartenden Straßenausbaubeitragsbescheide ist die Prüfung des Zeitpunkts des Entstehens der sachlichen Beitragspflicht.

Erst wenn die Gemeinde alle Aufwendungen für den grundhaften Ausbau ermitteln kann, ist das Entstehen der sachlichen Beitragspflicht gegeben. Zudem muss eine gültige Straßenausbaubeitragssatzung vorliegen. Liegt dieser Zeitpunkt vor dem 31. Dezember 2018, dann muss noch auf Grundlage der alten Rechtslage eine Beitragserhebung erfolgen.

Aufgrund der Verjährungsregelungen können im laufenden Jahr (2021) nur noch Bescheide für grundhafte Ausbaumaßnahmen versendet werden, bei denen im Jahr 2017 die sachliche Beitragspflicht entstanden ist.

2022 begrenzt sich der Erhebungszeitraum auf das Jahr 2018. Erst ab dem 1. Januar 2023 ist die Versendung von Straßenausbaubeitragsbescheiden völlig ausgeschlossen, weil zu dem Zeitpunkt die Festsetzungsverjährung zum 31. Dezember 2018 einsetzt und bekanntlich ab diesem Zeitpunkt die Erhebung der Straßenausbaubeiträge gesetzlich ausgeschlossen worden ist.

6. Wie ist die Rechtslage bei wiederkehrenden Straßenausbaubeiträgen?

In rund 125 Thüringer Gemeinden galt die Form der wiederkehrenden Straßenausbaubeiträge. Bei dieser Beitragsform wurden mehrere Straßen und Verkehrsanlagen in einer Abrechnungseinheit zusammengefasst.

Auch hier gibt es nach der gesetzlichen Abschaffung der Straßenausbaubeiträge zum 1. Januar 2019 »Übergangsprobleme«. Weil bei dieser Beitragsform die sachliche Beitragspflicht jedes Jahr zum 31. Dezember entstanden war, können Gemein-

den wegen der vierjährigen Festsetzungsfrist noch bis zum 31. Dezember 2022 diese Beiträge für den Entstehungszeitraum 2016 bis 2018 erheben.

Weil in den betroffenen Gemeinden mit wiederkehrenden Straßenausbaubeiträgen alle GrundstückseigentümerInnen jährlich zur Beitragszahlung herangezogen wurden, gibt es hier nicht die empfundene »Ungerechtigkeit«, dass ein Teil der Beitragspflichtigen in der Vergangenheit Straßenausbaubeiträge gezahlt hat und der andere Teil sofort und unmittelbar von der gesetzlichen Beitragsabschaffung profitiert. **Achtung: Wenn Beitragspflichtige für wiederkehrende Beiträge einen Bescheid von der Gemeinde erhalten, muss geprüft werden, ob dies Ausbaumaßnahmen aus den Jahren 2016 bis 2018 betrifft.** Zudem sind natürlich die umlagefähigen Kosten zu prüfen. Dies hat immer Auswirkungen auf die Beitragshöhe. Die Prüfung kann nur durch Akteneinsicht vollzogen werden.

Alle Beitragspflichtigen haben dabei einen Rechtsanspruch auf Akteneinsicht (vgl. § 29 Thüringer Verwaltungsverfahrensgesetz – ThürVerwVfG). Zur Akteneinsicht kann immer ein Beistand (jede natürliche Person) hinzugezogen werden (vgl. § 14 ThürVerwVfG).

7. Keine »Flucht« ins bundesdeutsche Erschließungsrecht

Der Landtag konnte nur die gesetzliche Abschaffung der Straßenausbaubeiträge beschließen, weil diese unter das Landesrecht fallen. Erschließungsbeiträge für die erstmalige technische Erschließung eines Grundstücks (Straße, Straßenbeleuchtung, Wasser, Abwasser) sind im Gegensatz dazu bundesrechtlich im Baugesetzbuch (BauGB) geregelt. Hierfür ist der Bundestag zuständig.

Dieser Grundsatz gilt, soweit die Länder nicht von der Option der Überführung des Erschließungsrechtes ins Landesrecht Gebrauch gemacht haben. Thüringen hat diese Option nicht genutzt.

Einige Gemeinden versuchen nun, nachdem die Straßenausbaubeiträge gesetzlich abgeschafft worden sind, Ausbaumaßnahmen als erstmalige Erschließung zu definieren, um so in der Folge Erschließungsbeiträge erheben zu können. Hier stellt sich die Frage nach der **Abgrenzung zwischen dem Ausbau- und dem Erschließungsrecht.**

Ansatzpunkt für die Vertreter der Anwendung des Erschließungsrechtes ist, dass zum Zeitpunkt des Beitritts der DDR zur BRD (3. Oktober 1990) die Verkehrsanlagen

auf dem Gebiet der DDR (neue Bundesländer) als nicht endgültig hergestellt galten, also noch keine endgültige erstmalige Erschließung vorlag. Erst durch den grundhaften Ausbau nach 1990 würde die geforderte (aber eben zeitlich unterbrochene) erstmalige Erschließung/Herstellung der Verkehrsanlagen abgeschlossen. Diese Auffassung hält einer rechtlichen Bewertung nicht stand.

Im Urteil vom 11. Juli 2007 (Az.: BVerwG 9 C 5.06) hat das Bundesverwaltungsgericht in Leipzig an seine bisherige Rechtsprechung aus dem Jahr 2002 angeknüpft und die Voraussetzungen für den Ausschluss der Erhebung von Erschließungsbeiträgen für DDR-Straßen präzisiert.

Gemäß § 242 Abs. 9 Satz 1 des Baugesetzbuches (BauGB) können für Erschließungsanlagen oder deren Teile, die vor dem Wirksamwerden des Beitritts der DDR zur Bundesrepublik Deutschland bereits hergestellt waren, keine Erschließungsbeiträge erhoben werden, sondern nur niedrigere Straßenausbaubeiträge nach dem Kommunalabgabengesetz des jeweiligen Landes. **Ausschlaggebend ist, welche grundsätzlichen Pläne die Gemeinde früher gehabt hat.** (Hinweis: Sind durch Landesrecht die Straßenausbaubeiträge abgeschafft, dann können unter den genannten Voraussetzungen weder Straßenausbau- noch Erschließungsbeiträge nach BauGB erhoben werden.)

Ein Beispiel: Ein in einer Gemeinde in Sachsen-Anhalt wohnender Kläger wandte sich gegen die Erhebung eines Erschließungsbeitrages. Die in den 1930er-Jahren angelegte Straße war in den 1990er-Jahren mit einer festen Straßendecke, einem Gehweg und einer Entwässerungskanalisation versehen worden. Der Kläger wandte u. a. ein, dass die Straße bereits vor der Wiedervereinigung endgültig hergestellt gewesen sei. Nach der neuen Urteilsverkündung muss er nur die geringeren Straßenausbaubeiträge zahlen.

Als »endgültig hergestellt« gelten Erschließungsanlagen oder deren Teile bereits, wenn sie vor dem genannten Zeitpunkt »einem technischen Ausbauprogramm oder den örtlichen Ausbauepflogenheiten entsprechend fertig gestellt« waren.

Unter einem »technischen Ausbauprogramm« sei ein Plan zu verstehen, der Vorgaben zur bautechnischen Herstellung der Erschließungsanlage oder ihrer Teile enthalte. Dieser Plan müsse einer nach den jeweils geltenden Rechtsvorschriften zuständigen staatlichen Stelle (Gemeindevertretung, Gemeindeverwaltung) zuzurechnen sowie in irgendeiner Form schriftlich niedergelegt worden sein; seine Existenz könne aber auch durch ZeugInnen bewiesen werden.

Gibt es kein Dokument, dann muss davon ausgegangen werden, dass das Kriterium »örtliche Ausbauepflogenheiten« zur Anwendung kommt. Darunter ist das im

zeitlichen Zusammenhang mit der jeweiligen Ausbaumaßnahme festzustellende tatsächliche Verhalten der Gemeinde bei der bautechnischen Herstellung von Erschließungsanlagen zu verstehen. Solange die bestehende Einrichtung noch als Provisorium zu betrachten ist, ist das »Entwicklungskonzept« der Gemeinde noch nicht realisiert und damit noch keine endgültig hergestellte Einrichtung entstanden. Abzustellen sei grundsätzlich auf den gesamten Ort, bei größeren Städten gegebenenfalls auf Ortsbezirke, wenn diese für den Straßenbau zuständig waren. Unterschiede in der Funktion der betreffenden Straßen (z. B. als Anlieger- oder Hauptverkehrsstraße) können von Bedeutung sein.

Das Thüringer Obergerverwaltungsgericht (OVG) hat sich in seiner Entscheidung vom 27. April 2006 (Az.: EO 1089/04) ebenfalls mit diesem Abgrenzungsproblem beschäftigt. Demnach richtet sich die Frage, ob eine Gemeinde für den Ausbau einer Verkehrsanlage einen Erschließungsbeitrag nach § 127 BauGB oder einen Ausbaubeitrag gemäß § 7 Abs. 1 ThürKAG erheben kann, danach, **ob es sich bei der Ausbaumaßnahme um die erstmalige Herstellung einer Erschließungsanlage handelt oder um deren spätere Erweiterung, Verbesserung oder Erneuerung** gemäß § 7 Abs. 1 Satz 1 ThürKAG. Gemäß § 242 Abs. 9 Satz 1 BauGB kann im Beitrittsgebiet nach diesem Gesetz ein Erschließungsbeitrag nicht für Erschließungsanlagen und Teile von Erschließungsanlagen erhoben werden, die vor dem Wirksamwerden des Beitritts bereits hergestellt worden sind. Bereits hergestellte Erschließungsanlagen oder Teile von Erschließungsanlagen sind gemäß § 242 Abs. 9 Satz 2 BauGB solche, die einem technischen Ausbauprogramm oder den örtlichen Ausbauepflogenheiten entsprechend fertiggestellten Erschließungsanlagen oder Teile von Erschließungsanlagen. Diese Regelung verdrängt im Beitrittsgebiet die allgemeinere Überleitungsvorschrift des § 242 Abs. 1 BauGB und gilt für die neuen Bundesländer in deren Gebiet auch dann, wenn Erschließungsanlagen bereits vor der Teilung Deutschlands hergestellt worden sind. Geboten ist insoweit eine Gesamtbetrachtung der Anlage: Ist eine Erschließungsanlage vor dem Wirksamwerden des Beitritts im Sinne von § 242 Abs. 9 Satz 2 BauGB bereits hergestellt worden, kann ein Erschließungsbeitrag auch dann nicht erhoben werden, wenn dieser Anlage nach dem Wirksamwerden des Beitritts weitere Teile hinzugefügt werden. Damit wollte der Gesetzgeber im Beitrittsgebiet die Kostenerhebung für einen weiteren Ausbau von im Zeitpunkt des Beitritts bereits vorhandenen Erschließungsanlagen ohne Ausnahme dem Straßenausbaubeitragsrecht zuweisen (vgl. hierzu im Einzelnen: BVerwG, Urteil vom 18.11.2002, 9 C 2.02, BVerwGE 117, S. 200 ff.; Beschluss des Senats vom 30.06.2003, 4 EO 206/96, LKV 2004, S. 39 ff., zur Vorläufervorschrift § 246a Abs. 4 Satz 1 BauGB in der am 01.05.1993 in Kraft getretenen Fassung des Investitions-

erleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes vom 22.04.1993, BGBl. I S. 466). Das Thüringer Oberverwaltungsgericht hat im Urteil vom 14. Februar 2011 (Az.: 4 KO 514/08) den Anlagenbegriff nochmals definiert. Demnach stellt der Anlagenbegriff auf eine selbstständige Verkehrsanlage in ihrer gesamten Ausdehnung unter Zugrundelegung einer »natürlichen Betrachtungsweise« ab; maßgebend ist das durch die tatsächlichen Gegebenheiten geprägte Erscheinungsbild, nicht eine etwa nur »auf dem Papier stehende« planerische Festsetzung. Die natürliche Betrachtungsweise ist auch geboten, wenn zu entscheiden ist, wie weit die (Straßen-)Fläche einer bestimmten Anbaustraße reicht.

8. Bundesverfassungsgericht überprüft Verjährungsfristen auch bei Erschließungsbeiträgen

Wenn es um die »Flucht« ins Erschließungsrecht geht, hat auch die Verjährungsproblematik für die Erschließungsbeiträge Bedeutung. Das Bundesverfassungsgericht muss auf Grundlage eines sogenannten »Vorlagebeschlusses« des Bundesverwaltungsgerichtes gegenwärtig die Verjährungsfrist für Erschließungsbeiträge in Rheinland-Pfalz prüfen (Beschluss BVerwG vom 06.09.2018, Az.: 9 C 5.17).

Bislang können Kommunen die Erschließungsbeiträge praktisch zeitlich unbegrenzt erheben. Diese unbegrenzte Erhebungsmöglichkeit ist nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts nicht mehr rechtlich haltbar. 25 Jahre nach dem Ausbau einer Straße braucht ein/e EigentümerIn keine Erschließungsbeiträge mehr zu bezahlen, so hat es das Bundesverwaltungsgericht klargestellt – und gleichzeitig eine Verjährungsvorschrift aus dem Kommunalabgabengesetz des Landes Rheinland-Pfalz dem Bundesverfassungsgericht zur Prüfung vorgelegt.

Hintergrund ist die Klage eines Eigentümers mehrerer Grundstücke in einem Gewerbegebiet. Er hatte im August 2011 von seiner Kommune Erschließungsbeitragsbescheide über 70 000 Euro für den Ausbau einer Straße erhalten, die an seine Grundstücke grenzt. Das betroffene Teilstück war schon im Jahr 1986 vierspurig ausgebaut worden – der Eigentümer wollte die Erschließungsbeiträge deshalb 25 Jahre später nicht mehr zahlen. Vor dem Oberverwaltungsgericht (OVG) Koblenz hatte er mit seiner Klage jedoch keinen Erfolg. Das OVG vertrat dabei die Auffassung, dass die Erschließungsbeiträge rechtmäßig gewesen seien, da seit

dem »Eintritt des Vorteils« für den Kläger noch keine 30 Jahre vergangen sind. Das Bundesverwaltungsgericht vertritt jedoch hier eine andere Rechtsauffassung. Kommunen könnten nach den Vorschriften des Landesrechts praktisch unbegrenzt Erschließungsbeiträge erheben. Zwar existiert eine Regelung in der Abgabenordnung, wonach der Anspruch einer Kommune nach vier Jahren verjährt. Damit die Frist zu laufen beginnt, muss die betroffene Straße aber dem öffentlichen Verkehr gewidmet worden sein. Das war im vorliegenden Fall der Streitpunkt. Die öffentliche Widmung erfolgte erst 2007, nachdem die Kommune frühere Pläne für einen weiteren vierspurigen Ausbau verworfen und die Straße dann ab 2003 zweispurig weitergebaut hatte.

Diese Herangehensweise der Kommunen, so das Bundesverwaltungsgericht, würde aber gegen das Gebot der Belastungsklarheit und Vorhersehbarkeit verstoßen. Der Gesetzgeber dürfe nicht vollständig auf eine zeitliche Grenze verzichten. Auch eine Höchstgrenze von 30 Jahren, wie vom OVG angenommen, sei nicht haltbar – sie finde »keine hinreichende Grundlage in der bundesdeutschen Rechtsordnung« (Beschluss BVerwG vom 06.09.2018, Az.: 9 C 5.17). Es bleibt abzuwarten, wie das Bundesverfassungsgericht in der Sache entscheidet.

9. Instandsetzung ist kein grundhafter Ausbau

Gerade im Zusammenhang mit der noch fortlaufenden Bescheidung für Ausbaumaßnahmen, bei denen die sachliche Beitragspflicht im Zeitraum 2016–2018 entstanden ist, stellt sich die Frage, ob es sich tatsächlich um einen grundhaften Ausbau handelt oder eher um eine laufende Instandsetzung. Dies ist bedeutsam, weil Instandsetzungen nicht beitragspflichtig sein dürfen.

Bei der Entscheidung, ob Werterhaltungsarbeiten/laufende Instandsetzung (nicht beitragsfähig) als grundhafter Ausbau (beitragspflichtig) zu bewerten sind, hat die Gemeinde ein bestimmtes Ermessen. Vom grundhaften Ausbau ist immer dann auszugehen, wenn auch der Straßenuntergrund berührt ist, er also zumindest ausgetauscht wird.

10. Anrechnung von Fördermitteln bei der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen

Im Rahmen der Überprüfung eines Straßenausbaubeitragsbescheides ist der umlagefähige Aufwand einer Plausibilitätsprüfung zu unterziehen. Hierzu gehört auch, ob Fördermittel in den grundhaften Ausbau geflossen sind und ob diese auch auf den umlagefähigen Anteil angerechnet werden können und wurden.

Erhält die Gemeinde für den grundhaften (und beitragspflichtigen) Ausbau einer Verkehrsanlage Fördermittel, sind diese grundsätzlich zunächst ausschließlich auf den Gemeindeanteil anzurechnen. Eine finanzielle Entlastung der Beitragspflichtigen ist dadurch also zunächst nicht gegeben. Von diesem Grundsatz kann es im Einzelfall Abweichungen geben. Eine generelle Ausnahme von diesem Grundsatz bildet die Förderung aus dem Landesförderungsprogramm »Dorferneuerung«. Diese Förderung ist sowohl der Gemeinde als auch den Beitragspflichtigen anzurechnen, es kommt daher auch zu einer finanziellen Entlastung der Beitragspflichtigen.

Hier empfiehlt sich immer die Einsichtnahme in den Fördermittelbescheid. Aus dem Fördermittelbescheid ist zu entnehmen, ob die Förderung auch zur finanziellen Entlastung der Beitragspflichtigen verwendet werden darf.

11. Stundung von Straßenausbaubeiträgen

Seit 2004 gibt es in Thüringen einen gesetzlichen Rechtsanspruch auf Stundung ohne Pflicht zur Offenlegung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse. Dieser Rechtsanspruch ist in § 7b ThürKAG geregelt.

Für die Stundung muss nur ein Antrag gestellt werden. Die Stundung wird zunächst verzinst. Allerdings gewährte das Land seit 2004 Zinsbeihilfen bei derartigen Stundungen, wenn der Bescheid über 1 000 Euro oder über zehn Prozent des verfügbaren Jahreseinkommens lag. Aufgrund des jetzigen Zinsniveaus kommt diese Zinserstattung des Landes in der kommunalen Praxis aber kaum noch zur Wirkung.

Grundsätzlich sollte diese gesetzliche Möglichkeit der Stundung genutzt werden. Nach Angaben des Thüringer Ministeriums für Inneres und Kommunales (TMiK) haben seit 2004 nur rund ein Prozent der Beitragspflichtigen diese zinslose Stundungsoption ohne Offenlegung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse genutzt. Diese geringe Inanspruchnahme überrascht.

12. Rückzahlung von Vorauszahlungen bei Straßenausbaubeiträgen

Für ein Grundstück, für das eine Beitragspflicht noch nicht oder nicht in vollem Umfang entstanden ist, können Vorauszahlungen auf den einmaligen Beitrag verlangt werden (vgl. § 7 Abs. 8 ThürKAG). Diese Vorauszahlungen können erhoben werden, sobald mit der Ausführung der beitragspflichtigen Maßnahme begonnen worden ist. Diese Vorauszahlungen sind mit der endgültigen Beitragsschuld zu verrechnen, auch wenn der Vorauszahlende nicht beitragspflichtig ist.

Ist die Beitragspflicht sechs Jahre nach Erlass des Vorauszahlungsbescheides noch nicht entstanden, kann die Vorauszahlung zurückverlangt werden. Der Rückzahlungsanspruch ist ab Erhebung der Vorauszahlung mit acht vom Hundert jährlich zu verzinsen.

Durch die gesetzliche Abschaffung der Straßenausbaubeiträge zum 1. Januar 2019 entsteht ein gesetzlicher Rückerstattungsanspruch für Vorauszahlungen, soweit die sachliche Beitragspflicht bis zum 31. Dezember 2018 nicht entstanden war. Betroffene sollten sich in diesem Fall an ihre Gemeinde wenden und erfragen, wann und in welchem Verfahren die Rückerstattung erfolgt.

Die Gemeinden bekommen die Rückzahlungsbeträge vom Land erstattet und haben damit keine Einnahmeverluste.

13. Kostenbeteiligung Dritter bei Straßenausbaumaßnahmen

Oftmals werden grundhafte und damit beitragspflichtige Ausbaumaßnahmen an Verkehrsanlagen als Gemeinschaftsprojekte mit Ver- und Entsorgern durchgeführt. Im Zusammenhang mit der Berechnung und Erhebung von Straßenausbaubeiträgen ist dabei entscheidend, ob und in welchem Umfang die beteiligten Ver- und Entsorger an den Kosten des grundhaften Ausbaus der Verkehrsanlage beteiligt wurden. Eine derartige Kostenbeteiligung würde den umlagefähigen Aufwand reduzieren und damit die Beitragsbelastung senken. Es lohnt sich also, sich mit diesem Sachverhalt intensiv zu beschäftigen.

Im Regelfall schließen die Gemeinden und Städte mit den beteiligten Ver- und Entsorgern einen öffentlich-rechtlichen Vertrag zur Kostenbeteiligung beim

grundhaften Ausbau ab. Dieser Vertrag muss Bestandteil der Akte sein und ist somit während einer Akteneinsicht zugänglich.

Dieser Kostenbeteiligung durch die Ver- und Entsorger steht folgende Überlegung zugrunde: Würden die Ver- und Entsorger ihre Leitungen außerhalb eines grundhaften Ausbaus der Verkehrsanlage verlegen, hätten sie den Aufwand zur Wiederherstellung des Zustandes der Verkehrsanlage zu tragen. Dieser zu tragende Aufwand entfällt zunächst, wenn zugleich die Gemeinde/Stadt die Verkehrsanlage grundhaft ausbaut. Jedoch entsteht auch für die Ver- und Entsorger eine Mitfinanzierungspflicht.

Hierzu muss eine Nebenrechnung erfolgen, welchen Aufwand die Ver- und Entsorger hätten, den ursprünglichen Zustand der Verkehrsanlage herzustellen, wenn die Gemeinde/Stadt nicht zugleich einen grundhaften Ausbau der Verkehrsanlage vornehmen würde. Dadurch wird die eigentliche »Ersparnis« der Ver- und Entsorger ermittelt, weil eben diese nicht den ursprünglichen Zustand der Verkehrsanlage wiederherstellen müssen. Diese »Ersparnis« ist Grundlage der Kostenbeteiligung. Dabei wird die »Kostensparnis« nicht vollständig in eine Kostenbeteiligung umgewandelt. Weil auch die Gemeinde/Stadt bei einer gemeinsamen Ausbaumaßnahme einen Teil der Aufwendungen »spart«, wird die Kostenbeteiligung nur einen Teil der »Kostensparnis« ausmachen. Wie hoch dieser Teil ist, ist vom Einzelfall abhängig; er sollte aber bei 50 Prozent liegen.

In der kommunalen Praxis gibt es aber auch das Verfahren, dass kein öffentlich-rechtlicher Vertrag zum gemeinsamen Ausbau abgeschlossen wird, sondern durch den Auftragsnehmer des Ausbaus an die Ver- und Entsorger und den Straßenbauträger separate Einzel-/Anteilrechnungen gestellt werden. Dieses Verfahren ist sehr intransparent und in der Folge schwer überprüfbar.

Eigentlich müsste die Gemeinde/Stadt an einem transparenten Verfahren ein Eigeninteresse haben, weil dies auch zur finanziellen Entlastung beim Gemeindeanteil führt. Dies ist aber die Theorie, die Praxis belegt leider anderes.

Den betroffenen Beitragspflichtigen ist zu empfehlen, auch die Aufsplittung der Baurechnungen auf die beteiligten Ver- und Entsorger sowie die Gemeinde/Stadt im Rahmen der Akteneinsicht zu prüfen. Im Ergebnis wird klar, in welcher Höhe die Ver- und Entsorger an den Kosten des grundhaften Ausbaus der Verkehrsanlage beteiligt waren. Ist diese Beteiligung nicht oder nur im geringen Umfang gegeben, wäre dies ein Ansatzpunkt im rechtlichen Überprüfungsverfahren der Bescheidung.

14. Begrenzung der rückwirkenden Erhebung von Beiträgen, auch wenn Straßenausbaubeiträge zum 1. Januar 2019 abgeschafft wurden

Die Debatte zur rückwirkenden Erhebung von Beiträgen wird aus unterschiedlicher Sicht geführt und ist gerade auch in der Folge der gesetzlichen Abschaffung der Straßenausbaubeiträge zum 1. Januar 2019 aktuell.

Aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger liegt eine Rückwirkung vor, wenn erst nach Abschluss der Ausbau- und Anschlussmaßnahme eine Beitragssatzung beschlossen wird und Beiträge erhoben werden.

Aus Sicht des Thüringer Gesetzgebers gibt es gar keine echte Rückwirkung, weil nach dessen Willen die Beitragspflicht erst nach dem Satzungsbeschluss entsteht. Aus Sicht der Beitragspflichtigen gibt es in Thüringen erst ab 2021 überhaupt eine zeitliche Befristung der rückwirkenden Erhebung von Beiträgen. Ab 2012 gilt eine maximale Rückwirkungsfrist von zwölf Jahren. Bis 2021 müssen die Kommunen für alle beitragspflichtigen Maßnahmen, die seit August 1991 umgesetzt werden, Beiträge erheben.

Doch es gibt durch aktuelle Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes Hoffnung. Durch einen Beschluss in einem Verfahren hat das Bundesverfassungsgericht am 5. März 2013 festgestellt, dass die rückwirkende Erhebung von Beiträgen nicht zeitlich unbefristet erfolgen darf (Az.: BVerfG 1 BvR 2457/08).

In diesem konkreten Fall betrug diese Rückwirkung zwölf Jahre. Zudem ging es in dem Verfahren um eine sogenannte unechte Rückwirkung. Eine bestehende Satzung hatte sich als rechtswidrig erwiesen und wurde rückwirkend geheilt.

In Thüringen sind aber weder die unechte und schon gar nicht die echte Rückwirkung (es gab noch gar keine Satzung) zeitlich befristet.

Das Verfassungsgericht begründete die Begrenzung der Rückwirkung mit dem Grundrecht auf Verlässlichkeit der Rechtsordnung als wesentliche Voraussetzung für die Selbstbestimmung über den eigenen Lebensverlauf. Betroffen sind zudem die Verfassungsgrundsätze des Vertrauensschutzes, der Belastungsklarheit und der Vorhersehbarkeit. Die Verjährung von Geldforderungen stellt im Rechtsstaat ein hohes Gut des Interessenausgleichs dar.

Mit Beschluss vom 12. November 2015 hat das Bundesverfassungsgericht geurteilt, dass bei einer Gesamtabwägung der Gesetzgeber dem verfassungsrechtlich

gebotenen Vertrauensschutz der Beitragspflichtigen nicht in hinreichendem Maß Rechnung getragen hat. Vertrauen erwächst vorliegend aus der Gewährleistungsfunktion des geltenden Rechts. Das allgemeine Ziel der Umgestaltung des Abgabenrechts sowie fiskalische Gründe rechtfertigen die rückwirkende Abgabenbelastung hier nicht; dies gilt auch vor dem Hintergrund der besonderen tatsächlichen und rechtlichen Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung (vgl. Az.: 1 BvR 2961/14, 1 BvR 3051/14).

15. Beitragspflicht für kommunale Grundstücke

Auch kommunale Grundstücke unterliegen der Beitragspflicht. Sie erlischt aber sogleich wieder infolge Konfusion (Gläubiger und Schuldner sind identisch). Dadurch wird gesichert, dass die übrigen Beitragspflichtigen nicht zusätzlich belastet werden. Dadurch wird Bürokratie abgebaut, weil interne Buchungen/Verrechnungen innerhalb der Kommune vermieden werden (vgl. ThürOVG, Urteil vom 17.03.2016, Az.: 4 KO 200/12).

16. Beitragspflichtige beim grundhaften Straßenausbau

Der Abwasser- bzw. Straßenausbaubeitrag ist eine grundstücksbezogene finanzielle Belastung. Beitragspflichtig ist diejenige Person, die zum Zeitpunkt des Entstehens der Beitragspflicht oder der Bekanntgabe des Beitragsbescheides EigentümerIn (MiteigentümerIn oder BesitzerIn) ist. Hier haben die Gemeinden ein Ermessen. In der jeweiligen Satzung ist der Kreis der Beitragspflichtigen genau zu bestimmen.

Die sachliche Beitragspflicht ist dann entstanden, wenn die beitragspflichtige Ausbaumaßnahme beendet ist und eine rechtsgültige Satzung vorliegt. Weil zwischen der Beendigung der Ausbaumaßnahme und dem Satzungserlass ein großer Zeitraum liegen kann, sind zwischenzeitlich stattgefundenе Eigentümerwechsel möglich. Aus Praktikabilitätsgründen regeln deshalb die Gemeinden in den jeweiligen Satzungen, dass diejenigen Personen beitragspflichtig sind, die zum Zeitpunkt

der Bekanntgabe des Bescheides EigentümerInnen sind. Wird der Beitrag auch für einen Zeitraum erhoben, in dem es eine/n andere/n EigentümerIn gab, müssen dies die jeweiligen EigentümerInnen untereinander klären. Der notarielle Kaufvertrag muss dazu Regelungen beinhalten.

17. Berücksichtigung des Bürgerwillens beim grundhaften Straßenausbau

Mit der gesetzlichen Abschaffung der Straßenbaubeiträge zum 1. Januar 2019 hat sich auch die Bürgerbeteiligung für neue grundhafte Ausbaumaßnahmen »erledigt«. Für alle im Zeitraum 2015–2018 umgesetzten Ausbaumaßnahmen, für die jetzt noch Straßenbaubeiträge erhoben werden können, ist die Bürgerbeteiligung aber durchaus von Bedeutung. Inwieweit die Gemeinde beim grundhaften Straßenausbau den Bürgerwillen berücksichtigte, lag weitgehend in ihrem eigenen Ermessen. § 13 ThürKAG regelt die Pflicht für die Gemeinden, die betroffenen GrundstückseigentümerInnen vor dem Beginn des grundhaften Straßenausbaus zu informieren und ihnen Einblick in die Unterlagen zu gewähren. In dieser »Anhörungsphase« konnten die BürgerInnen Anregungen vortragen, die die Gemeinde abwägen muss. Dabei gibt es jedoch keine gesetzliche Pflicht, dass die Gemeinde die Bürgerhinweise zwingend beachten muss.

Auch ist die Informationspflicht nach § 13 ThürKAG nur eine sogenannte ordnungspolitische Vorschrift, d. h. die Gemeinden müssen die Vorgabe beachten; ein Verstoß berührt jedoch die Beitragserhebungspflicht nicht. Weil also die Nichtbeachtung der Informationspflicht für die Gemeinde folgenlos bleiben kann, wird sie in der kommunalen Praxis sehr unterschiedlich zur Anwendung gebracht. In jedem Fall konnten die Bürgerinnen und Bürger aber diese Informationspflicht einfordern.

Eine Besonderheit gab es noch für Anliegerstraßen. Hier regelte § 7 Abs. 2 ThürKAG (alt), dass die berechtigten Interessen der GrundstückseigentümerInnen zu berücksichtigen sind. Das heißt, bei Anliegerstraßen können die GrundstückseigentümerInnen die Art und Weise des grundhaften Ausbaus mitbestimmen und damit auch Einfluss auf die Kosten nehmen. Jedoch ist auch in diesem Fall die Vorschrift nur ordnungspolitischer Art und die Bürgerinnen und Bürger mussten rechtzeitig ihr Recht einfordern.

Verstöße gegen die Informationspflicht sollten im Verfahren zur rechtlichen Überprüfung von Straßenbaubeitragsbescheiden durchaus thematisiert werden.

Verstöße gegen die Informationspflicht werden die Straßenausbaubeitragsbescheide zwar nicht »aus der Welt schaffen«, jedoch werden die gemeindlichen Behörden in die Erklärungsnot gedrängt, weshalb sie gesetzliche Vorgaben nicht umgesetzt haben.

18. Bildung einer wirtschaftlichen Einheit bei der Beitragsberechnung

Unter bestimmten Voraussetzungen können bei der Beitragsberechnung mehrere Grundstücke zu einer wirtschaftlichen Einheit zusammengefasst werden. Erste Voraussetzung hierfür ist, dass die betroffenen Grundstücke eine/n EigentümerIn haben. Zudem dürfen die Grundstücke nur gemeinschaftlich nutzbar sein.

Auch die bewusste, legale Überbauung der Grenze reicht für die wirtschaftliche Einheit im Sinne des Grunderwerbssteuerrechts und des Bewertungsrechts (dieses hängt mit Fragen der bilanztechnischen Einordnung von Grundstücken usw. zusammen) nicht aus.

Hinzukommen muss auch der nach außen gezeigte Wille, die Grundstücke als Einheit zu betrachten und zu benutzen, z. B. durch eine gemeinsame Einzäunung, durch einen einzigen Zugangsweg zu beiden Grundstücken – ohne Sicherung von Wegerecht für das zweite – oder eine gemeinsame tatsächliche Nutzung ohne Rücksicht auf die formal bestehenden Grundstücksgrenzen. Zu entscheiden ist die Einstufung aber letztendlich am jeweiligen Einzelfall.

An dieser Stelle folgt noch ein Link von der *Haufe Group* (Schwerpunkte Arbeits-, Wirtschafts- und Steuerrecht) zum Thema »wirtschaftlichen Einheit« und deren Zuordnungs- bzw. Bestimmungskriterien: http://www.haufe.de/steuern/steuer-office-premium/weilbach-grestg-2-grundstuecke-7-wirtschaftliche-einheit-abs3_idesk_PL11940_H12211349.html

19. Fehlerhafte Auftragsvergabe, Auswirkungen auf die Beitragserhebung

Fehler im Vergabeverfahren berühren die Rechtmäßigkeit der Beitragsbescheidung nur dann, wenn daraus finanzielle Mehraufwendungen entstehen, die den umlagefähigen Aufwand erhöhen. Diesen Nachweis müssten die Beitragspflichtigen erbringen. Darauf sollte bei der Akteneinsicht geachtet werden.

Darüber hinaus ist die Nichtbeteiligung des Stadtrates/Gemeinderates an der Vergabeentscheidung ein »internes Problem« der kommunalen Organe ohne Außenwirkungen und Auswirkungen auf die Erhebung der Straßenausbaubeiträge. Hier kann also nur das Organ »Gemeinderat/Stadtrat« gegen das Organ »BürgermeisterIn« eine Rechtsverletzung geltend machen und dabei auch prüfen, ob der Gemeinde (über den gemeindlichen Anteil) ein Schaden entstanden ist. Dieser Schaden könnte dann gegen den/die BürgermeisterIn geltend gemacht werden.

20. Hinterliegergrundstücke, Beitragspflicht

Als »Hinterliegergrundstücke« werden Grundstücke bezeichnet, die keinen eigenen Zugang zur Erschließungsanlage (Straße) haben, sondern deren Zugang über ein fremdes Grundstück erfolgt, unabhängig davon, ob dieses Zugangsrecht im Grundbuch eingetragen ist. Auch für derartige »gefangene« Hinterliegergrundstücke (ohne eigene Zuwegung zur Straße) entsteht eine Straßenausbaubeitragspflicht, auch wenn keine eigene Zuwegung zur Straße existiert, die Zuwegung über das Anliegergrundstück aber rechtlich oder tatsächlich gesichert ist (vgl. *ThürOVG, Urteil 28.04.2016, Az.: 4 KO 129/13*).

Abweichend davon ist die Rechtslage bei den sogenannten »nicht gefangenen« Hinterliegergrundstücken. Dies sind Grundstücke, die zwar aktuell keinen eigenen Zugang zu einer Verkehrsanlage haben, dieser Zugang aber herstellbar wäre. Die Zufahrt muss in jedem Fall so gestaltbar sein, dass sie den baurechtlichen Erreichbarkeitsanforderungen entspricht. Dazu gehört, dass sie mit Feuerwehrfahrzeugen befahrbar sein muss.

Die Option, eine Grundstückszufahrt zu schaffen, kann aus tatsächlichen Gründen (z. B. zu starkes Gefälle) oder auch aus rechtlichen Gründen (z. B. Festlegungen des Denkmalschutzes) ausgeschlossen sein. In derartigen Fällen wäre dieses »nicht gefangene« Hinterliegergrundstück nicht beitragspflichtig (vgl. ThürOVG, Urteil vom 20.10.2016, Az.: 4 KO 473/13, Urteil vom 5.07.2016, Az.: 4 EO 712/13).

21. Höchstsätze bei den Straßenbaubeiträgen

Gerade weil noch Straßenbaubeitragsbescheide drohen, stellt sich auch die Frage nach Höchstsätzen. Bei den einmaligen Straßenbaubeiträgen nach § 7 ThürKAG gibt es keine gesetzliche Höchstgrenze (*anders in Sachsen – vgl. § 28 Abs. 2 SächsKAG*). Unter bestimmten Voraussetzungen konnten die Thüringer Gemeinden die Beitragssätze auf maximal 20 Prozent bei Anliegerstraßen, 15 Prozent bei Haupterschließungsstraßen und zehn Prozent bei Hauptverkehrsstraßen senken. Die Voraussetzungen für diese mögliche Absenkung, die seit 2011 im Gesetz enthalten waren, gestalteten sich aber so eng, dass keine Thüringer Gemeinde von dieser Option je Gebrauch gemacht hatte.

In der Rechtsprechung wird bei den einmaligen Straßenbaubeiträgen ein Höchstbeitragsatz von 75 Prozent (bei Anliegerstraßen) tendenziell anerkannt.

Bei den wiederkehrenden Straßenbaubeiträgen nach § 7a ThürKAG wird der Höchstbeitragsatz auf 80 Prozent begrenzt (vgl. Abs. 3).

22. Klassifizierung von Straßen

Wenn jetzt noch Straßenbaubeiträge erhoben werden (müssen), kommt der Klassifizierung der Straßen eine besondere Bedeutung zu, weil diese die Beitragshöhe maßgeblich beeinflusst.

Bei der Erhebung einmaliger Straßenbaubeiträge muss die Gemeinde die Straßen nach der Verkehrsbedeutung aufschlüsseln. In der Folge ist der Anteil der Beitragspflichtigen unterschiedlich hoch, weil auch der sogenannte wirtschaftliche Vorteil nach § 7 Abs. 1 ThürKAG unterschiedlich gewichtet wird. Diese Wichtung erfolgt immer abstrakt.

Bei der Straßenklassifizierung (meist erfolgt diese in Hauptverkehrs-, Haupterschließungs- und Anliegerstraßen) haben die Gemeinden ein hohes Ermessen.

Die aktuelle Verkehrsbelastung ist dabei nur ein Bewertungskriterium. Entscheidend ist vielmehr das Planungsinteresse der Gemeinden, das durchaus einen Zeitraum von 20 bis 25 Jahren umfassen kann. Die rechtlichen Möglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger, auf die Straßenklassifizierung direkten Einfluss zu nehmen, sind zwar sehr minimal, aber durchaus gegeben.

Die Bürgerinnen und Bürger können zunächst im politischen Dialog mit der Gemeinde ihre Interessen verdeutlichen und gegebenenfalls durchsetzen, wenn es um die Einstufung ihrer Straßen geht. Nachdem die Straßenbaubeiträge aber gesetzlich abgeschafft wurden, ist diese Phase der Einflussnahme auf gemeindliche Entscheidungen abgelaufen.

Werden jetzt noch Straßenbaubeiträge erlassen, bleibt nur die Option der Überprüfung der ordnungsgemäßen Straßenklassifizierung. Hier einige Kriterien für die Straßenklassifizierung:

Hauptverkehrsstraßen — Diese dienen der Durchleitung des überregionalen Verkehrs über die Gemeindegrenzen hinweg.

Haupterschließungsstraßen — Diese dienen vorrangig dem innerörtlichen Verkehr und der Erschließung von abführenden Anliegerstraßen.

Anliegerstraßen — Diese Verkehrsanlagen dienen der Zu- und Abfahrt zu den anliegenden Grundstücken (einschließlich Ziel- und Quellverkehr). Ein Durchgangsverkehr ist hier nicht geplant.

23. Nachbescheidung bei fehlerhafter Berechnung

Bei den jetzt noch möglichen Bescheidungen von grundhaften Ausbaumaßnahmen kann es auch zu fehlerhaften Berechnungen kommen. In der Folge »drohen« Nachbescheidungen.

Der Nachbescheidung liegt meist ein inhaltlicher Bewertungsfehler (Berechnungsfehler) zugrunde. Da es um einen inhaltlichen Bewertungsfehler geht, also nicht um

einen bloßen Schreibfehler, richtet sich die Nachbescheidung nach § 15 ThürKAG (Anwendbarkeit der bundesrechtlichen Abgabenordnung – AO). § 15 Nummer 3 b mit dem Verweis auf § 130 AO und den § 130 AO mit der Bestimmung über die Rücknahme rechtswidriger Verwaltungsakte ist hier einschlägig.

Da es sich bei dem Verwaltungsakt um einen handelt, der eine Geldleistung abverlangt, also nicht zu den begünstigenden Verwaltungsakten gehört (die Tatsache, dass der Fehler eine indirekte Begünstigung ist, zählt hier nicht), gilt der gesteigerte Bestandsschutz aus § 130 Abs. 2 der Abgabenordnung nicht. Selbst wenn der Ausgangsbescheid bestandkräftig ist, kann bei fehlerhafter Berechnung – zumal wenn diese offensichtlich ist – eine Nachbescheidung erfolgen. Deshalb ist zu empfehlen, die Straßenausbaubeitragsbescheide immer auf die Richtigkeit der Angaben zu prüfen.

24. Nutzungsfaktoren für Bebauung bei der Beitragsberechnung

Ein Bestandteil der Prüfung von Straßenausbaubeitragsbescheiden ist die richtige Anwendung der Nutzungsfaktoren für die bauliche Nutzung. Bei der Berechnung der Straßenausbaubeiträge wird neben der Grundstücksfläche auch das Maß der Bebauung berücksichtigt (vgl. § 7 Abs. 3 Thüringer Kommunalabgabengesetz).

Zwei Varianten kommen dabei meist zur Anwendung. Zum einen kann auf die Geschossflächenzahl (Geschossflächenmaßstab) »abgestellt« werden (Verhältnis der bebauten/bebaubaren Fläche zur Grundstücksfläche). Der Geschossflächenmaßstab ist wirklichkeitsnah, weil dadurch die Bebauung eines Grundstücks wesentlich die Beitragsberechnung bestimmt.

Zum zweiten und wesentlich häufiger wenden die Kommunen jedoch den sogenannten Vollgeschossmaßstab an. Dieser Maßstab stellt auf die Anzahl der Vollgeschosse ab. Dieser Maßstab ist nur wahrscheinlichkeitsnah. Bei der Beitragsberechnung dominiert die Grundstücksfläche unabhängig vom tatsächlichen Maß der Bebauung. Der Vollgeschossmaßstab ist durch die Verwaltungsgerichte anerkannt – trotz seiner »Wirklichkeitsferne«.

Der Nutzungsfaktor für das Maß der Bebauung wird vom Gemeinderat in der Straßenausbaubeitragssatzung bestimmt. Hier hat der Gemeinderat ein Ermessen, also verschiedene Optionen. Der Faktor kann erst ab dem Zeitpunkt der tatsächlichen Bebauung gelten.

Die Gemeinde kann in der Satzung aber auch regeln, dass der Faktor schon vor der Bebauung gelten soll (mögliche Bebauung). Damit würden nicht bebaute, aber bebaubare Grundstücke bereits mit einem Straßenausbaubeitrag berechnet, der vorgibt, als wären sie bereits bebaut.

25. Verjährungsfristen bei Straßenausbaubeiträgen in Thüringen

Im Zusammenhang mit der nach dem 1. Januar 2019 noch erfolgten Bescheidung von grundhaften Straßenausbaumaßnahmen wird auch immer wieder die Verjährung der Ansprüche zu prüfen sein.

Das aus dem Rechtsstaatsprinzip (Artikel 2 Abs. 1 i.V.m. Artikel 20 Abs. 3 Grundgesetz/GG) abzuleitende Gebot der Rechtssicherheit gebietet einerseits, dass ein Vorteilsempfänger (Beitragspflichtiger) in zumutbarer Zeit Klarheit darüber gewinnen kann, ob und in welchem Umfang er die erlangten Vorteile durch Beiträge ausgleichen muss. Im Regelfall wird hier auf die bundesdeutsche Abgabenordnung (AO) zurückgegriffen. Demnach beträgt die Regelverjährungsfrist für öffentlich-rechtliche Abgaben vier Jahre (vgl. § 169 Abs. 2 AO).

In der Bundesverfassungsgerichtsentscheidung vom 5. März 2013 bzw. 3. September 2013 ist keine absolute Höchstfrist enthalten, nach deren Ablauf – beginnend ab Entstehung der tatsächlichen Vorteilslage – eine Heranziehung zu einem Beitrag auf jeden Fall wegen Verstoß gegen das Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit unzumutbar wäre.

Vielmehr hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 5. März 2013 betont, dass der Landesgesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum habe, um einen Ausgleich zu schaffen zwischen den Interessen der Allgemeinheit einerseits an der Einnahmeerzielung und dem Interesse der in der Abgabeschuld stehenden Person andererseits, darüber Klarheit zu erlangen, ob und in welchem Umfang diese zu einer Abgabe herangezogen werden kann.

Der Thüringer Landtag hat diesen Gestaltungsspielraum durch die Novelle des Thüringer Kommunalabgabengesetzes vom 20. März 2014 (Thüringer Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 82 ff.) in der Weise ausgeschöpft, dass sich die grundsätzliche vierjährige Festsetzungsfrist bei rückwirkendem Erlass durch eine Heilungssatzung auf zwölf Jahre verlängert.

Für das OVG ist es nicht ersichtlich, warum sich diese Zwölfjahresfrist nicht im Rahmen des dem Gesetzgeber eingeräumten weiten Gestaltungsspielraums zum Ausgleich der hier widerstreitenden Interessen halten sollte.

Für sogenannte Altfälle wurde ergänzend in § 21a Abs. 12 Satz 1 Thüringer Kommunalabgabengesetz eine Übergangsregelung geschaffen, wonach vor dem 31. Dezember 2021 keine Festsetzungsverjährung eintritt. Diese Frist wurde nach Auffassung des Thüringer OVG auch nicht willkürlich bestimmt. Nach Überzeugung des Gerichts hat der Thüringer Landtag sich bei der Bemessung dieser Frist ausdrücklich an der dem öffentlichen Recht anerkannten absoluten Verjährungshöchstfrist von 30 Jahren nach § 197 BGB, ausgehend vom Zeitpunkt des Inkrafttretens des Thüringer Kommunalabgabengesetzes am 10. August 1991, orientiert und dabei auch die Schwierigkeiten beim Aufbau einer funktionierenden Selbstverwaltung in Thüringen in den Blick genommen (vgl. *Landtagsdrucksache 5/6711*).

In Thüringen gibt es verschiedene gesetzliche Regelungen zur Verjährungsfrist. Nach Auffassung des Thüringer OVG gibt es in Thüringen durchaus eine gesetzliche Befristung der rückwirkenden Erhebung von Straßenbaubeiträgen.

1. Fall (Gemeinden mit gültiger Satzung) — In den Gemeinden, die eine gültige Straßenbaubeitragsatzung haben, ist die Erhebung der Beiträge dadurch zeitlich begrenzt, dass die sachliche Beitragspflicht bei der Beendigung der Maßnahme nach § 7 Abs. 6 Thüringer Kommunalabgabengesetz entsteht und die Festsetzungsfrist (Verjährungsfrist) vier Jahre beträgt (vgl. § 15 Abs. 1 Nr. 4 Buchstabe b) bb) zweiter Spiegelstrich Thüringer Kommunalabgabengesetz i. V. m. § 169 Abs. 2 Satz 1 Abgabenordnung]. Erlässt die Gemeinde innerhalb dieser vier Jahre keinen Beitragsentscheid, erlischt die entstandene Beitragsforderung.

2. Fall (Gemeinden ohne Satzung) — Anders stellt sich die Situation in den Gemeinden dar, die trotz Durchführung beitragswichtiger Straßenbaumaßnahmen nach dem 10. August 1991 keine Straßenbaubeitragsatzung erlassen haben. In diesen Gemeinden war eine Beitragserhebung zeitlich unbefristet möglich, weil mangels entstehender Beitragspflichten (diese entstehen erst nach Rechtskraft einer Straßenbaubeitragsatzung) auch keine Festsetzungsfristen ablaufen konnten. Die Festsetzungsverjährung von vier Jahren beginnt also erst, nachdem die Gemeinde eine Satzung erlassen hat.

Alle Thüringer Gemeinden mussten bis 31. Dezember 2015 eine Straßenbaubeitragsatzung beschließen. Durch das Urteil des Thüringer OVG vom 31. März 2005

(Aktenzeichen 4 KO 1488/04, »Benshäuser-Urteil«) wurde geklärt, dass alle Gemeinden eine Pflicht zur Erhebung von Straßenbaubeiträgen und auch zum Erlass einer diesbezüglichen Satzung haben.

Dies haben CDU und SPD im 7. Gesetz zur Änderung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes vom 29. März 2011 (*Thüringer Gesetz- und Verordnungsblatt S. 61 ff.*) aufgegriffen. In § 7 Abs. 12 Satz 2 Thüringer Kommunalabgabengesetz wurde die gesetzliche Pflicht bestimmt, eine Straßenbaubeitragsatzung spätestens vier Jahre nach Ablauf des Jahres zu beschließen, in dem eine beitragspflichtige Maßnahme beendet wurde. Ergänzt wird die am 7. April 2011 in Kraft getretene Bestimmung durch eine Übergangsregelung in § 21a Abs. 10 Thüringer Kommunalabgabengesetz.

Bei Straßenbaubeitragsmaßnahmen bis 31. Dezember 2006 beginnt die Verjährung erst am 31. Dezember 2011. Danach setzt die Vierjahresfrist des § 7 Abs. 12 Satz 2 Thüringer Kommunalabgabengesetz für nach dem 31. Dezember 2006 und Vorinkrafttreten des 7. Gesetzes zur Änderung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes beendete Maßnahmen mit Ablauf des 31. Dezember 2011 ein.

Bei Straßenbaubeitragsmaßnahmen vor dem 1. Januar 2007 mussten Gemeinden bis Ende 2012 die Satzung beschließen. Damit setzte die vierjährige Verjährungsfrist ein.

Für Ausbaumaßnahmen, die vor dem 1. Januar 2007 beendet wurden, ist wiederum eine Straßenbaubeitragsatzung innerhalb von zwölf Monaten nach Inkrafttreten des 7. Gesetzes zur Änderung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes zu beschließen.

Insofern mussten alle Gemeinden bis spätestens 31. Dezember 2015 eine Straßenbaubeitragsatzung beschließen. Nur bei den Gemeinden, die dies nicht taten, erlosch die Erhebungsberechtigung (vgl. *Beschluss Thüringer OVG vom 30.09.2014, Aktenzeichen 4 EO 172/14*).

Das Bundesverfassungsgericht konkretisierte im November 2015 die Anforderung an die rückwirkende Erhebung.

Bei dieser Gerichtsentscheidung durch das ThürOVG vom 19. Januar 2015 konnte der Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes vom 12. November 2015 (Az.: 1 BvR 2961/14, 1 BvR 3051/14) noch nicht Berücksichtigung finden.

Das Bundesverfassungsgericht vertritt in dieser Entscheidung die Auffassung, dass eine unechte Rückwirkung (Satzung wird erst nach Beendigung der Ausbaumaßnahme beschlossen bzw. eine rechtswidrige/nichtige Satzung wird rückwirkend geheilt) einer echten Rückwirkung jedenfalls im Ergebnis aus Sicht der Beitragspflichtigen gleichkommen kann.

Deshalb muss der Gesetzgeber bei der gesetzlichen Ermächtigung zur rückwirkenden Erhebung von Beiträgen in unechter Form gesteigerte Anforderungen an die verfassungsrechtliche Begründung stellen.

Der verfassungsrechtliche Vertrauensschutz erwächst aus der Gewährleistungsfunktion des geltenden Rechts. Das allgemeine Ziel der Umgestaltung des Abgabenrechts sowie fiskalische Gründe rechtfertigen die rückwirkende Abgabenbelastung nicht in jedem Fall. Dies gilt auch vor dem Hintergrund der besonderen tatsächlichen und rechtlichen Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung.

Es kommt also nach Auffassung des Gerichtes immer auf die Wirkung aus Sicht der betroffenen Beitragspflichtigen an. Eine Unterscheidung zwischen echter (verfassungsrechtlich unzulässiger) und unechter (verfassungsrechtlich unter Bedingungen möglicher) Rückwirkung kann demnach aus Sicht der Beitragspflichtigen nicht von Bedeutung sein. Diese Auffassung des Bundesverfassungsgerichtes könnte in der Auslegung die jetzigen Regelungen in Thüringen zur rückwirkenden Erhebung von Straßenausbaubeiträgen als verfassungsrechtlich umstritten einstufen. Es lohnt sich also, die Verjährungsproblematik im Zusammenhang mit der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen intensiv zu prüfen.

26. Säumniszuschläge bei rechtswidrigem oder nichtigem Abgabenbescheid

Ein Abgabenbescheid sollte auch dann bezahlt werden, wenn Widerspruch eingelegt wird. Ist das Rechtsmittelverfahren erfolgreich, hat der Abgabepflichtige in allen Fällen einen Rückerstattungsanspruch. Zahlt die in der Abgabeschuld stehende Person nicht und ist im Rechtsmittelverfahren erfolgreich, muss sie zunächst die Abgabensumme nicht zahlen.

Die entstandenen steuerlichen Nebenleistungen (Mahngebühren und Säumniszuschläge) sind jedoch grundsätzlich zu zahlen, unabhängig von der Rechtskraft und -gültigkeit des Abgabenbescheides. Diese Regelung ist unbestritten aus Sicht des Abgabepflichtigen keine »Sternstunde« des Rechtsstaates.

Die Säumniszuschläge entstehen auf Grundlage der Abgabenordnung (Bundesrecht) per Gesetz. Sie betragen ein Prozent pro angefangenem Monat. Die Behörde hat bei der Erhebung der Säumniszuschläge zunächst kein Ermessen. Zur Vermeidung unbilliger Härten im Einzelfall kann die Behörde auf die Erhebung der Säumniszuschläge teilweise oder vollständig verzichten. Das Finanzgericht Köln hat zum

Sachverhalt Folgendes geurteilt (v. 25.03.2010, Az.: 6 K 3467/06): »... ist auch die Behörde, die im Rahmen eines jahrelangen Rechtsstreites untätig geblieben, ist sie trotzdem berechtigt, nach Aufheben des Bescheides Säumniszuschläge vom Abgabenschuldner zu erheben.« Demnach müssten also auch bei einem erfolgreichen Verfahren gegen einen Abgabenbescheid, der zur Aufhebung des Bescheides führt, Säumniszuschläge und Mahngebühren gezahlt werden.

Das Bundesverwaltungsgericht hat entschieden (Urteil vom 20.01.2016 – BVerwG 9 C 1.15), dass Säumniszuschläge und Nebenkosten (Mahnkosten, Pfändungsgebühren, Auslagen) für einen Abgabenbescheid nur dann rückwirkend entfallen (also nicht gezahlt werden müssen), wenn das Verwaltungsgericht vorläufigen Rechtsschutz gegen den Abgabenbescheid gewährte. Diese Fallgruppe ist in der Verwaltungspraxis die absolute Ausnahme.

27. Straßenausbaubeiträge steuerlich absetzen

Beim Bundesfinanzhof (Az.: VI R 18/16) war ein Verfahren zur Prüfung anhängig, ob Straßenausbaubeiträge unter den Steuerbonus für Handwerkerleistungen fallen. Das Finanzgericht Nürnberg hat 2015 hier im Sinne der Beitragspflichtigen entschieden (Az.: 7 K 1356/14). Jedoch hat das Bundesfinanzministerium durch ein Verwaltungsschreiben vom 9. November 2016 die Finanzämter angewiesen, die Entscheidung des Finanzgerichtes Nürnberg nicht anzuwenden. Deshalb wird empfohlen, gegen die Einkommensteuerbescheide – soweit Straßenausbaubeiträge nicht als Handwerkerleistungen anerkannt werden – Widerspruch einzulegen und bis zur Entscheidung das Ruhen des Verfahrens zu beantragen. Der Widerspruch sollte mit Verweis auf das anhängige Verfahren beim Bundesfinanzhof begründet werden.

Mit Urteil vom 21. Februar 2018 hat der Bundesfinanzhof entschieden, dass Beiträge und Baukostenzuschüsse für öffentliche Einrichtungen nicht steuerlich absetzbar sind (kein räumlich-funktionaler Zusammenhang zum Haushalt nach § 35a Abs. 3 Satz 1 i. V. m. Abs. 4 Satz 1 EStG). Auch das Finanzgericht Berlin-Brandenburg hat am 25. Oktober 2017 (Az.: 3 K 3130/17) entschieden, dass für Erschließungsbeiträge und Straßenausbaubeiträge die Steuerermäßigung für Handwerkerleistungen nicht in Anspruch genommen werden kann.

In dem zur Entscheidung stehenden Fall wollte ein Ehepaar einen Teil der Erschließungskosten, die es an die Gemeinde für den Ausbau der unbefestigten Sandstraße

vor ihrem Grundstück zahlen musste, als solche für eine haushaltsnahe Dienstleistung von der Einkommensteuer absetzen. Da der Vorauszahlungsbescheid der Gemeinde nur eine Gesamtsumme auswies, schätzten sie die Arbeitskosten auf 50 Prozent. Das Finanzamt erkannte die Aufwendungen für die Herstellung der Fahrbahn nicht an und verwies auf ein Schreiben des Bundesfinanzministeriums, wonach Maßnahmen der öffentlichen Hand nicht nach § 35 a Abs. 3 Einkommensteuergesetz (EstG) begünstigt seien. Die Kläger machten dagegen geltend, dass die Grundsätze, die der Bundesfinanzhof für die Berücksichtigung der Anbindung an die öffentliche Wasserversorgung aufgestellt habe, auch für den Ausbau der Gemeindestraße heranzuziehen seien, da die Verkehrsanbindung etwa an die Schule und die Arbeitsstelle für die Haushaltsführung gleichermaßen notwendig sei.

Das Finanzgericht Berlin-Brandenburg ist dem nicht gefolgt und wies die Klage ab, da der Ersatz einer unbefestigten Sandstraße durch eine asphaltierte Straße zwar als Modernisierung anzusehen sei und damit grundsätzlich berücksichtigt werden könne; die Übernahme des Mindestanteils von zehn Prozent der Kosten durch die Gemeinde sei auch nicht als steuerfreier Zuschuss zu bewerten. Entgegen der Auffassung der Finanzverwaltung stehe auch die indirekte Bezahlung von Handwerkern durch die Gemeinde und die Kostenerhebung durch eine öffentlich-rechtliche Umlage der Steuerermäßigung nicht entgegen. Allerdings handele es sich bei den Planungskosten nicht um Handwerkerleistungen. Zudem fehle der Straße – anders als der Grundstückszufahrt und der Hausanschlüsse an Ver- und Entsorgungsleitungen – die notwendige Haushaltsbezogenheit. Hierzu bedürfe es eines unmittelbaren räumlichen Zusammenhangs mit dem Haushalt.

Das Finanzgericht Rheinland-Pfalz hat mit einer Entscheidung vom 18. Oktober 2017 (Az.: 1 K 1650/17) ebenfalls die steuerliche Absetzbarkeit von Ausbaubeiträgen verneint. Eine Anerkennung als haushaltsnahe Handwerkerleistung wurde verweigert, weil die ausgebaute Verkehrsanlage (im konkreten Fall handelte es sich um einen Gehweg) eben nicht nur dem Steuerpflichtigen (Grundstückseigentümer), sondern vielmehr der Allgemeinheit zugutekomme. Zudem war das Grundstück schon vor dem grundhaften Ausbau an die Verkehrsanlage angeschlossen.

28. Straßenausbaubeiträge für landwirtschaftliche Wege

Die Gemeinde muss im Einzelfall prüfen, ob es sich bei einem landwirtschaftlichen Weg um eine öffentliche Einrichtung handelt und die Voraussetzungen des § 7 Abs. 1 ThürKAG vorliegen und damit eine Beitragspflicht besteht (vgl. *Thüringer Landtag, DS 6/33*).

29. Stundungszinsen bei Straßenausbaubeiträgen

Die Stundungszinsen betragen im Regelfall (in Anwendung der bundesrechtlichen Abgabenordnung) sechs Prozent pro Jahr (0,5 % pro angefangenem Monat). Der Bundesfinanzhof (BFH) hält die hohen Nachzahlungszinsen auf Steuern (Abgaben) von sechs Prozent im Jahr für verfassungswidrig. Er setzte deshalb die Vollziehung für Nachzahlungszinsen ab dem Jahr 2015 aus (vgl. *Beschluss IX. Senat vom 25.04.2018, Az.: IX B 21/18*).

Der hohe Zinssatz besteht bereits seit 1961. Dem BFH zufolge vereinbarte der Staat allein bei steuerlichen Betriebsprüfungen »in den letzten Jahren mehr als zwei Milliarden Euro« (ebd.) an Nachzahlungszinsen.

Der Bundesgerichtshof begründet die Aussetzung der Staatszinsen mit »der realitätsfernen Bemessung des Zinssatzes« (ebd.). Sie verstoße wegen der anhaltenden Niedrigzinsphase gegen den allgemeinen Gleichheitssatz. Für die Höhe des Zinssatzes fehlt es der Entscheidung zufolge an einer Begründung. **»Sechs Prozent Zinsen nur noch beim Finanzamt.«**

Im Streitfall sollte der Kläger nach einer Betriebsprüfung knapp zwei Millionen Euro Steuern nachzahlen. Das Finanzamt verlangte deshalb für den Zeitraum vom 1. April 2015 bis 16. November 2017 Nachzahlungszinsen in Höhe von rund 240 000 Euro. Der BFH gab nun dem Antrag des Klägers statt und setzte die Vollziehung des Zinsbescheids in vollem Umfang aus. Dem BFH zufolge muss der Gesetzgeber nun prüfen, ob die Höhe des Nachzahlungszinses mit Blick auf das Niedrigzinsniveau herabgesetzt werden müsse. Dies habe er zwar selbst auch erkannt, aber gleichwohl bis heute nichts getan. Zu verweisen ist auch auf eine inhaltlich vergleichbare Entscheidung des BFH vom 9. November 2017 (Az.: III R 10/16).

Bis Juni 2020 hat das Bundesfinanzministerium durch mehrere Verordnungen die Beibehaltung der bisherigen Zinsregelungen verfügt. Den Abgabepflichtigen bleibt deshalb derzeit nur die Option, die diesbezüglichen Zinsbescheide mit Rechtsmittel nicht bestandkräftig werden zu lassen.

Zur Höhe der Zinsen nach § 233 a AO sind derzeit zwei Verfassungsbeschwerden beim Bundesverfassungsgericht anhängig (1 BvR 2237/14, 1 BvR 2422/17). Die Entscheidungen hierzu stehen noch aus.

30. Trennung von Festsetzungs- und Leistungsbescheid bei der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen

§ 2 Abs. 2 ThürKAG regelt den Mindestinhalt einer Abgabensatzung. Hierzu zählt u. a. die Bestimmung der Fälligkeit. Durch diese gesetzliche Regelung ist klargestellt, dass die Kommunen bei der Bestimmung der Fälligkeit ein Ermessen haben. Bei der Ermessensausübung muss jedoch die Kommune die Bestimmungen der Gemeindeordnung bezüglich der Haushaltsgrundsätze (Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit) und der Einnahmegrundsätze (Vorrang der speziellen Entgelte) berücksichtigen.

Die Abgabenordnung (AO) regelt für öffentliche Abgaben das Festsetzungsverfahren (§§ 155 ff.) und das Erhebungsverfahren (§§ 218 ff.). Durch § 15 Abs. 1 Nr. 4 b. aa. ThürKAG finden die Regelungen der AO Anwendung auf die Verfahren zur Erhebung von Kommunalabgaben. Da das ThürKAG keine zwingende Vorgabe enthält, wonach die Festsetzung der Abgabeschuld und die Zahlungsaufforderung in einem einheitlichen Bescheid erfolgen muss, ist von der grundsätzlichen Zulässigkeit der Trennung zwischen Festsetzungs- und Leistungsbescheid auszugehen (vgl. *DrieHaus in DrieHaus, Kommunalabgabenrecht, 01/2001, § 8, Randnummer 74*). Eine solche Verfahrensweise setzt aber zwingend eine Satzungsregelung voraus.

Durch diese Trennung könnten die Kommunen jetzt für den Zeitraum 2015–2018 noch ausstehende Bescheide festsetzen, um so mögliche Verjährungen auszuschließen. Die Fälligkeit könnte zeitlich verschoben werden, bis z. B. der Landtag eine Entscheidung zur Härtefallregelung getroffen hat. Mit Kenntnis dieser Härtefallregelungen würden sicherlich viele Beitragspflichtige die Beitragsfestsetzung akzeptieren.

31. Verwaltungskosten für die Widerspruchsbearbeitung in Abgabenangelegenheiten

Die Widerspruchsbearbeitung gegen Abgabenbescheide erfolgt durch die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde (in Thüringen: Landkreise für die kreisangehörigen Gemeinden und das Thüringer Landesverwaltungsamt für die kreisfreien Städte) und ist gebührenpflichtig. Der Gebührenrahmen ist im Thüringer Verwaltungskostengesetz vorgegeben (30–3 000 Euro). Die Widerspruchsbehörden haben auf Grundlage des Verwaltungskostengesetzes eigene Verwaltungskostensatzungen. Die Festsetzung der Verwaltungskosten erfolgt im vorgegebenen Gebührenrahmen unter Berücksichtigung des zeitlichen Arbeitsaufwandes und vorliegender Erfahrungswerte.

In Thüringen ist es gegenwärtige Verwaltungspraxis, dass ca. fünf Prozent der Bescheidschuld als Verwaltungskosten für die Widerspruchsbearbeitung erhoben werden. Aus rechtstheoretischer Sicht muss die Widerspruchsbearbeitung eigentlich gebühren- und kostenfrei erfolgen. Der Widerspruch ist ein wichtiges Element des Rechtsstaates. Hier darf es keine finanziellen »Hürden« geben.

Das Thüringer Verwaltungskostengesetz regelt bereits gebühren- und kostenfreie Verwaltungsentscheidungen. So sind Kirchen und Religionsgemeinschaften grundsätzlich von allen Verwaltungsgebühren und -kosten befreit. Und wenn solche Befreiungen möglich sind, sollte dies auch bei der Widerspruchsbearbeitung im Abgabenbereich zu realisieren sein.

32. Vollgeschosse, Festlegung der zulässigen Zahl

Der in einer Beitragssatzung festgesetzte Divisor einer Umrechnungsformel zur Bestimmung der Zahl der für die Beitragserhebung relevanten zulässigen Vollgeschosse darf die Höhe, die nach Landesrecht für ein Vollgeschoss erforderlich ist (§ 92 Abs. 2 ThürBO), nicht unterschreiten (vgl. *ThürOVG, Urteil vom 14.04.2016, Az.: 4 KO 452/15*).

33. Vollgeschossmaßstab bei der Beitragserhebung

Die Zulässigkeit des Vollgeschossmaßstabes hat das Thüringer Oberverwaltungsgericht (OVG) mit Urteil vom 12. Januar 2016 (Az.: 4 KO 850/09) bestätigt. Danach kann sich die Gemeinde/der Zweckverband bei der Satzungsregelung am landesrechtlichen Vollgeschossbegriff (vgl. *Thüringer Bauordnung*) anlehnen. Es können dabei aber auch Geschosse berücksichtigt werden, die die landesrechtlichen Anforderungen an ein Vollgeschoss nicht erfüllen (z. B. Geschosse mit Aufenthaltsräumen, selbst wenn diese keine Fenster haben).

34. Vollständige Privatfinanzierung einer Straßenausbaumaßnahme durch die AnliegerInnen

Eine Vereinbarung der AnliegerInnen mit der Gemeinde zur vollständigen Privatfinanzierung einer Straßenbaumaßnahme stellt eine Umgehung des Kommunalabgabengesetzes in Verbindung mit der Straßenausbaubeitragsatzung der Gemeinde dar (*Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht, Urteil vom 04.03.2014 – 10 LC 85/12*).

Im zugrundeliegenden Streitfall hatte der Rat der Gemeinde in den Jahren 2009 und 2011 beschlossen, dass die AnliegerInnen von bestimmten Gemeindestraßen auf eigene Kosten die Fahrbahndecken durch den Auftrag einer Deckschicht von vier bis fünf Zentimeter zu erneuern haben. Dies wurde von den Einverständniserklärungen aller AnliegerInnen sowie der Überweisung eines »freiwilligen Reparaturbeitrags« abhängig gemacht.

Die Übernahme des vollen Aufwands durch Beitragspflichtige ist in der Straßenausbaubeitragsatzung der Gemeinde nicht vorgesehen. Von diesen Regelungen abweichende Vereinbarungen sind nur dann zulässig, wenn das Gesetz diese ausnahmsweise gestattet. Eine entsprechende Rechtsgrundlage ist vorliegend nicht vorhanden. Hinzu kommt, dass ein vollständig privatfinanzierter Straßenbau mit dem öffentlich-rechtlichen Verständnis der Wahrnehmung der Aufgabe der Straßenbaulast nicht vereinbar ist. Die Straßenbaulast ist eine öffentliche Aufgabe der Daseinsvorsorge. Sie gehört zur schlichten Hoheitsverwaltung und wird im Interesse der

Allgemeinheit erfüllt. Ein auf Wunsch der AnliegerInnen durchgeführter anliegerfinanzierter Straßenbau widerspricht diesem Verständnis.

35. Vorteilsbegriff im Straßenausbaurecht

Im § 7 Abs. 1 S. 1 ThürKAG ist geregelt, dass Straßenausbeiträge nur von solchen Grundstückseigentümern, Erbbauberechtigten und Nutzungsberechtigten (i. S. d. Art. 233 § 4 des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch) erhoben werden können, denen die Möglichkeit der Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung besondere Vorteile bietet.

Der Begriff des »besonderen Vorteils« ist somit im kommunalen Beitragsrecht von besonderer Bedeutung: Zum einen stellt der besondere Vorteil eine Voraussetzung dafür dar, dass ein Grundstück bei der Verteilung des umlagefähigen Aufwands berücksichtigt werden kann. Zum anderen hat der Umfang des Vorteils Auswirkungen auf die Höhe des Beitrags, denn die Beiträge müssen bei unterschiedlichen Vorteilen der Beitragspflichtigen durch die Gemeinde abgestuft werden.

Beim Vorteilsbegriff handelt es sich aber auch um einen sogenannten unbestimmten Rechtsbegriff, der somit immer einer näheren Auslegung bedarf: Der Beitrag nach § 7 ThürKAG (bzw. § 7a für die Form der wiederkehrenden Beiträge) stellt zunächst eine finanzielle Gegenleistung für die einem Grundstückseigentümer, Erbbauberechtigten bzw. Nutzungsberechtigten i. S. d. Art. 233 § 4 des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch durch eine öffentliche Einrichtung erwachsenden Vorteile dar.

Für die Erhebung eines Beitrages sind jedoch nur solche Vorteile relevant, die sich in besonderer Art und Weise wirtschaftlich auf das Grundstück auswirken (= besondere wirtschaftliche Vorteile, räumlicher und funktionaler Zusammenhang mit dem Grundstück).

Zugleich muss der durch einen Beitrag abzugeltende Vorteil aber auch grundstücksbezogen und einer konkreten Maßnahme zuzurechnen sein. Letztlich muss es sich um einen »besonderen Vorteil« handeln, d. h. es muss über die Vorteile hinausgehen, die neben den Grundstückseigentümern, Erbbauberechtigten bzw. Nutzungsberechtigten i. S. d. Art. 233 § 4 des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch auch der Allgemeinheit durch eine bestimmte Maßnahme zukommen. Von einem solchen besonderen wirtschaftlichen Vorteil kann immer dann ausgegangen werden, wenn aufgrund einer von der Gemeinde durchgeführten Maßnah-

me der Gebrauchswert eines Grundstücks steigt. Der besondere wirtschaftliche Vorteil hat also drei Komponenten:

1. **Dauerhaftigkeit der Wirkung** der kommunalen Investition,
2. **Grundstücksbezogenheit**,
3. **gebrauchswerterhaltend oder -steigernd** (Der Gebrauchswert ist die bauliche oder wirtschaftliche Nutzung des Grundstücks. Er ist nicht identisch mit dem Wert des Grundstücks/der Immobilie. Dieser Wert realisiert sich unabhängig vom Gebrauchswert ausschließlich am Markt.).

(Vgl. auch: ThürOVG, Urteil vom 17.11.2015, Az.: 4 KO 162/11)

36. Zinsanspruch beim Abhilfebescheid

Der Zinsanspruch und die Verzinsungspflicht ergibt sich aus der Formulierung des § 15 Abs. 1 Nr. 5 b. bb. Thüringer Kommunalabgabengesetz (ThürKAG), die den Wortlaut des § 236 Abgabenordnung (AO) modifiziert.

Eine bestandskräftige Widerspruchsentscheidung ist dabei nicht nur der klassische Widerspruchsbescheid, sondern auch der Abhilfebescheid als Selbstkorrektur der Ausgangsbehörde. Diese Lösung ist auch sachgerecht, da auch die im Widerspruchsverfahren festgestellte Rechtswidrigkeit dazu führt, dass der Erstattungsbetrag zu Unrecht von der Behörde in Anspruch genommen wurde – ganz vergleichbar mit der Situation für den Betroffenen, wenn die Rechtswidrigkeit des Vorgehens von einem Gericht festgestellt wurde. Entscheidend unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung ist, dass eine Behörde zu Unrecht einen Geldbetrag in ihrer »Obhut« hatte und dieser Betrag in dieser Zeit dem eigentlich Verfügungsberechtigten entzogen war. Wer dann die Feststellung der Rechtswidrigkeit des Behördenvorgehens trifft – ob schon die Verwaltungsebene oder erst das Gericht –, darf mit Blick auf den faktischen Entschädigungscharakter der Verzinsung keine Rolle spielen.

Diese Argumentation findet Bestätigung im Kommentar von Driehaus (vgl. Rand-Nr. 215 zu § 12 AO im Kommentar zum KAG NRW unter Berücksichtigung der Besonderheiten der KAG anderer Bundesländer). In der Kommentierung wird auf die weiter-

gehenden Verzinsungsregelungen unter Einschluss des Widerspruchsverfahrens in verschiedenen Bundesländern hingewiesen, darunter auch Thüringen. Im Kommentar wird auf eine Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 8. September 2003 (Az.: 23 BV 03.1244) verwiesen, die auch eine Verzinsungspflicht bei Abhilfebescheid als Form der rechtskräftigen Entscheidung im Widerspruchsverfahren feststellt. Das BayKAG entspricht hier inhaltlich dem ThürKAG, so dass die oben genannte VGH-Entscheidung ohne Einschränkungen für Thüringen anwendbar ist.

37. Bürgerbeteiligung bei der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen

Nach § 13 ThürKAG ist bei grundhaften Straßenausbaumaßnahmen eine frühzeitige Bürgerbeteiligung gesetzlich vorgeschrieben.

Demnach muss die Gemeinde, die eine Verkehrseinrichtung grundhaft ausbauen will, die betroffenen GrundstückseigentümerInnen (Beitragspflichtigen) umgehend über die Ausbaupläne informieren. Dazu muss die Einblicknahme in die Planungsunterlagen, die der Ausschreibung zugrunde gelegt werden sollen, ermöglicht werden. Es gibt auch eine gesetzliche Vorgabe zum Zeitpunkt der Information, nämlich vor der Ausschreibung der Ausbaumaßnahme.

Die betroffenen Beitragspflichtigen müssen zudem die Möglichkeit erhalten, Vorschläge und Anregungen zu den Ausbauplänen vortragen zu können. Diese Vorschläge und Anregungen müssen von der Gemeinde abgewogen werden, d. h. entweder werden die Vorschläge und Anregungen bei den Planungen berücksichtigt oder diese müssen begründet abgelehnt werden.

Allerdings ist diese gesetzlich vorgeschriebene Bürgerbeteiligung nur als ordnungspolitische Vorschrift definiert. Das bedeutet, dass Verstöße gegen die gesetzlich vorgegebene Bürgerbeteiligung zwar einen Gesetzesverstoß darstellen, diese allerdings für die Gemeinden folgenlos bleiben. Keinesfalls entfällt die Beitragspflicht, wenn die Bürgerbeteiligung nicht wie gesetzlich vorgeschrieben durchgeführt wurde.

38. Der Fall Bruchstedt – Straßenausbaubeiträge für den Bau der Straßenbeleuchtung im Jahr 1992

In der Gemeinde Bruchstedt (Unstrut-Hainich-Kreis, Verwaltungsgemeinschaft/VG Bad Tennstedt) mit ca. 600 Einwohnern hat die zuständige VG Bad Tennstedt im November 2019 Straßenausbaubeitragsbescheide für die Erneuerung der Straßenbeleuchtung, die 1992/93 erfolgte, verschickt. Dieser Fall ist beispielgebend für Thüringen. Nach 26 Jahren sollen Bürgerinnen und Bürgern für die Erneuerung von Verkehrsanlagen (hier der Teileinrichtung »Straßenbeleuchtung«) noch zur Kasse gebeten werden. Das Thüringer Kommunalabgabengesetz lässt das zu. Daran ändert auch die gesetzliche Abschaffung der Straßenausbaubeiträge zum 1. Januar 2019 nichts. Diese gesetzliche Option einer »rückwirkenden« Erhebung von Straßenausbaubeiträgen bis ins Jahr 1991 ist rechtlich jedoch nicht unumstritten und auch noch Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen.

Hintergrund ist folgender: Bruchstedt gehörte zu den Gemeinden in Thüringen, die sich weigerten, eine eigene Straßenausbaubeitragssatzung zu erlassen. 2011 hat der Landtag mit den Stimmen von CDU und SPD beschlossen, dass alle Gemeinden unabhängig von ihrer Finanzlage Straßenausbaubeiträge erheben müssen. Zugleich wurden alle Gemeinden verpflichtet, bis Ende 2015 eine diesbezügliche Straßenausbaubeitragssatzung zu beschließen. Den Gemeinden, die dieser Verpflichtung nach Erlass einer Satzung nicht nachkamen, wurde mit einer Ersatzvornahme gedroht. Ersatzvornahme bedeutet, dass die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde eine Satzung anstelle des Gemeinderates in Kraft setzt. Dies ist im Fall Bruchstedt 2015 geschehen.

Weil die sachliche Beitragspflicht erst mit dem Inkrafttreten der Satzung entsteht, konnten somit alle grundhaften Ausbaumaßnahmen rückwirkend bis 1991 noch in die Bescheidung einbezogen werden. Rechtlich wird das als sogenannte »unechte Rückwirkung« bezeichnet. In Anwendung der Regelfestsetzungsfrist der Abgabenordnung (vier Jahre) war dadurch der Weg für die Verwaltung geebnet, bis Ende 2019 die Erneuerung der Straßenbeleuchtung aus den Jahren 1992/93 zu bescheiden. Diese Herangehensweise steht aber im Widerspruch zu den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, die im Punkt »Begrenzung der rückwirkenden Erhebung von Beiträgen, auch wenn Straßenausbaubeiträge zum 1. Januar 2019 abgeschafft wurden« dokumentiert wurden.

Zurzeit ist über die eingelegten Widersprüche noch nicht entschieden. Es ist nicht absehbar, wann in diesem Fall eine endgültige Gerichtsentscheidung getroffen werden wird.

39. VDBG und Thüringer Bürgerallianz für sozial-gerechte Kommunalabgaben fordern Moratorium bei Straßenausbaubeiträgen

Mitte März 2020 haben der *Verband der Deutschen Grundstücksnutzer (VDGN)* und die *Thüringer Bürgerallianz für sozial-gerechte Kommunalabgaben* ein Moratorium bei Straßenausbaubeiträgen in Thüringen gefordert.

Damit sich die kommunalen Verwaltungen und Landesbehörden auf die Bewältigung der Herausforderungen im Zusammenhang mit der Corona-Krise konzentrieren können und zudem auch betroffene Bürgerinnen und Bürger zunächst von zusätzlichen finanziellen Belastungen verschont bleiben, schlug der VDBG ein Moratorium bei Straßenausbaubeiträgen vor. Dieser Vorschlag wurde auch von der Thüringer Bürgerallianz für sozial-gerechte Kommunalabgaben unterstützt. Besagtes Moratorium sollte zunächst bis Ende September 2020 befristet werden. Dadurch würden keine rechtlichen Verjährungsprobleme entstehen, weil der nächste Verjährungstermin erst der 31. Dezember 2020 wäre. Das Moratorium muss die Neufestsetzung von Straßenausbaubeiträgen und den gegenwärtig laufenden Vollzug bereits festgesetzter Straßenausbaubeiträge umfassen.

Selbst die derzeit bei den Widerspruchsbehörden und Verwaltungsgerichten anhängigen Verfahren könnten zunächst befristet mit Zustimmung der WiderspruchsführerInnen und KlägerInnen ausgesetzt werden. Auch hier gibt es derzeit unbestritten vorrangigere Dinge zu erledigen. Wenn zudem bei den Finanzämtern Vollstreckungen ausgesetzt werden, sind derartige Aussetzungen auch bei den Kommunen begründbar. In Bad Berka droht aktuell die Stadtverwaltung mit Vollstreckungsmaßnahmen bei säumigen Beitragspflichtigen.

Mit der gesetzlichen Abschaffung der Straßenausbaubeiträge zum 1. Januar 2019 könnten derzeit in Thüringen ohnehin nur noch neue Bescheide von den Gemeinden und Städten festgesetzt werden, bei denen die sachliche Beitragspflicht in den Jahren 2016–2018 entstanden ist.

Für diese Fälle und erhobene Straßenausbaubeiträge aus dem Jahr 2015 hat der Landtag zudem eine sogenannte Härtefallklausel gefordert, wofür die Landesregierung bis zum Juni 2020 einen Vorschlag unterbreiten sollte. Diese Härtefallklausel könnte bei vielen laufenden und noch anstehenden Verfahren zu einer einvernehmlichen Lösung führen.

Für die noch laufenden Verfahren aus der Zeit vor 2015 wären auch nochmals im Blick auf die aktuellen Entwicklungen einvernehmliche Lösungen zu diskutieren.

Es gibt immer erhebliche Irritationen. Lange und aufwendige Streitverfahren sind vorprogrammiert, wenn, so wie gegenwärtig in Bruchstedt (VG Bad Tennstedt, Unstrut-Hainich-Kreis) geschehen, für die Erneuerung der Straßenbeleuchtung aus den Jahren 1992/93 (!) Straßenausbaubeiträge erhoben werden. Solche Fälle binden einerseits erhebliche Verwaltungsressourcen und sorgen bei den Betroffenen zu Recht für Verärgerung, während andererseits die erzielten Einnahmen eher »überschaubar« sind.

Ein vom Landtag oder der Landesregierung erlassenes Moratorium, das es bereits 2004 im Zusammenhang mit der Abschaffung der Wasserbeiträge gab, würde Einzelentscheidungen in den Kommunen überflüssig machen und ein landeseinheitliches Agieren sichern.

Der Thüringer Ministerpräsident Bodo Ramelow und die Landtagsfraktionen von LINKEN, SPD und Bündnis 90/Die Grünen haben zumindest auf den Vorschlag des Moratoriums reagiert. Eine diesbezügliche Initiative gab es aber im Landtag oder durch die Landesregierung nicht.

In einzelnen Kommunen gab es vergleichbare Initiativen für lokale Moratorien. Im Stadtrat Erfurt hatte DIE LINKE ein solches zeitlich befristetes Moratorium beantragt. Es wurde vom Oberbürgermeister und einer Mehrheit im Stadtrat abgelehnt.

40. Kämpfen lohnt sich – eine Bilanz der Arbeit der Thüringer Bürgerinitiativen für sozial-gerechte Kommunalabgaben

Die vergangenen 25 Jahre haben in Thüringen gezeigt, dass es sich lohnt, für die eigenen Interessen zu kämpfen. Dank der Arbeit der Bürgerinitiativen für sozial-gerechte Kommunalabgaben und des Dachverbandes (Thüringer Bürgerallianz), zahlreicher KommunalpolitikerInnen und letztlich auch der Fraktionen im Thüringer

Landtag (wenn auch mit unterschiedlicher Intensität) konnten zahlreiche finanzielle Entlastungen und rechtliche Verbesserungen erreicht werden.

Seit 1995 gab es in Thüringen Proteste gegen überhöhte Kommunalabgaben. Vor 25 Jahren ging es zunächst um Wasser- und Abwasserbeiträge; die Straßenausbaubeiträge waren erst nach 2005 ein landesweites Thema.

1995 formierte sich die Thüringer Bürgerallianz, der Dachverband der Bürgerinitiativen für sozial-gerechte Kommunalabgaben. Es gab eine Vielzahl von Demonstrationen, u. a. auf dem Erfurter Domplatz mit rund 15 000 TeilnehmerInnen, vor dem Landtag mit rund 10 000 TeilnehmerInnen und in der Thüringenhalle mit ca. 5 000 TeilnehmerInnen. In den Regionen waren u. a. Arnstadt, Bad Salzungen, Sonneberg, Gotha, Mühlhausen, Pößneck, Gera, Hermsdorf, Geraberg, Königsee und Altenburg Zentren der Proteste. Es kam sogar zu einer Besetzung der Besuchertribüne im Thüringer Landtag durch Bürgerinnen und Bürger aus Herschdorf (Ilm-Kreis).

In der Folge der Proteste und dank der Unterstützung der damaligen PDS-Fraktion im Landtag gab es bereits vor der Jahrtausendwende erste Änderungen im Kommunalabgabenrecht. So wurde die Form der wiederkehrenden Straßenausbaubeiträge eingeführt und die Bildung von Verbraucherbeiräten bei den Wasser- und Abwasserzweckverbänden ermöglicht. Verbesserungen gab es auch bei den Informationspflichten vor Beginn der beitragspflichtigen Investitionen.

2004 wurde dann der Rechtsanspruch auf Stundung mit Zinsbeihilfe ohne Sozialbedürftigkeitsprüfung gesetzlich geschaffen.

Im selben Jahr kam auch die gesetzliche Abschaffung der Wasserbeiträge. Bisher vereinnahmte Wasserbeiträge in Höhe von rund 190 Millionen Euro wurden an die BeitragszahlerInnen zurückgezahlt. Die kommunalen Aufgabenträger der Wasserversorgung mussten zudem auf die geplante Erhebung von rund 400 Millionen Euro Wasserbeiträgen verzichten. Erstattungen an die Aufgabenträger flossen dann vom Land.

Gleichzeitig wurden gesetzliche Grenzen bei der Erhebung von Abwasserbeiträgen geschaffen (sogenannte Privilegierungstatbestände). Danach bleiben nicht bebaute, aber bebaubare Grundstücke bis zum Zeitpunkt der Bebauung beitragsfrei. Des Weiteren werden seit 2005 bei der Erhebung der Abwasserbeiträge nur noch die tatsächliche und nicht mehr die mögliche Bebauung zugrunde gelegt. Zudem wird seit dieser Zeit die beitragsfähige Fläche bei 130 Prozent der durchschnittlichen Grundstücksfläche begrenzt. Abwasserbeiträge, die nach der alten Rechtslage gezahlt wurden, mussten ebenfalls zurückgezahlt werden, bisher immerhin auch fast 90 Millionen Euro. Aufgrund der Privilegierungen wurden seit 2005 rund 300 Millionen Euro Abwasserbeiträge dauerhaft zinslos gestundet.

Die Thüringer Bürgerallianz für sozial-gerechte Kommunalabgaben hat im September 2011 einen Antrag auf Volksbegehren zur gesetzlichen Abschaffung der Abwasser- und Straßenausbaubeiträge bei der Landtagspräsidentin eingereicht. Nach Zulassung des Antrags mussten in vier Monaten mindestens 5 000 Unterstützungsunterschriften gesammelt werden. Es gelang jedoch, mehr als 25 000 Unterschriften zusammenzutragen. Die Landtagspräsidentin mit CDU-Parteibuch hat nach Prüfung die Zulässigkeit des Volksbegehrens bestätigt. Gegen diese Bestätigung klagte die CDU-SPD-Landesregierung beim Thüringer Verfassungsgericht. Das Gericht gab dieser Klage statt – und damit war dieses Volksbegehren gestoppt. Das Gericht begründete seine Entscheidung damit, dass nach der Thüringer Verfassung das Volk nicht über finanzrelevante Sachverhalte direkt abstimmen dürfe. Dieses Recht sei nur dem Parlament vorbehalten.

Auch wenn dieser Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens nicht erfolgreich war, wurde doch im Vorfeld der Landtagswahl 2014 das Thema in den Fokus der politischen Debatten gerückt.

Schließlich wurden zum 1. Januar 2019 die Straßenausbaubeiträge gesetzlich abgeschafft. Befördert wurde diese Entscheidung durch die Entwicklungen in Bayern, Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg, wo ebenfalls die Straßenausbaubeiträge abgeschafft worden sind.

Ebenfalls im Jahr 2019 wurde auch noch das Thüringer Wassergesetz geändert. Dabei konnte die Forderung der Bürgerinitiativen durchgesetzt werden, dass die Landesförderung für Kleinkläranlagen von 1500 auf 2500 Euro erhöht wurde.

Durchgesetzt wurde ebenso der Rechtsanspruch auf Anschluss an eine öffentliche Abwasseranlage ab Siedlungsgebieten von mehr als 200 Einwohnern. Dabei muss nochmals darauf hingewiesen werden, dass eine »öffentliche Anlage« nicht gleichzusetzen ist mit einer »zentralen Anlage«. Auch dezentrale, Gruppen- und Grundstückskläranlagen können öffentliche Anlagen sein.

Bei Siedlungsgebieten unter 200 Einwohnern muss der kommunale Aufgabenträger über die Art und Weise der Abwasserentsorgung entscheiden. Bis 50 Einwohner muss dabei der kommunale Aufgabenträger gesondert begründen, wenn kein Anschluss an eine öffentliche Anlage erfolgen soll. Bei Siedlungsgebieten unter 50 Einwohnern besteht kein Rechtsanspruch auf Anschluss an eine öffentliche Abwasseranlage. Hier müssen die betroffenen GrundstückseigentümerInnen in eigener Verantwortung die Abwasserentsorgung nach dem Stand der Technik selbst sicherstellen.

Insgesamt ist die Bilanz der Tätigkeit der Bürgerinitiativen für sozial-gerechte Kommunalabgaben in Thüringen als beeindruckend zu bewerten.

41. Einzelfragen

1. Die Straßenausbaumaßnahmen vor unserem Haus sind im Herbst 2017 abgeschlossen worden. Bisher haben wir noch keinen Beitragsbescheid bekommen. Inwieweit können wir jetzt nach der Abschaffung der Straßenausbaubeiträge in Thüringen noch zur Kasse gebeten werden? — Die Straßenausbaubeiträge sind in Thüringen rückwirkend zum 1. Januar 2019 abgeschlossen worden. Maßgeblich für diesen Stichtag ist der Abschluss der Bauarbeiten, konkret der Eingang der letzten Unternehmensrechnung bei der Gemeinde. Das heißt: Für alle vor dem 1. Januar 2019 abgeschlossenen Ausbaumaßnahmen können innerhalb der gesetzlichen Verjährungsfrist von vier Jahren noch Beitragsbescheide verschickt werden. Die Frist beginnt mit dem Jahr, das dem Abschluss der Bauarbeiten folgt. In Ihrem Fall kann also noch bis Ende 2022 ein Beitragsbescheid eingehen. Sie können aber trotzdem noch hoffen, denn der Landtag hat die Landesregierung aufgefordert, bis zum 30. Juni 2020 einen Vorschlag für eine Härtefallregelung zu prüfen und vorzulegen, die auch Sie möglicherweise finanziell entlastet.

2. Für wen ist die vorgesehene Härtefallregelung bezüglich der Straßenausbaubeiträge gedacht? — Gedacht ist sie für AnliegerInnen, bei denen im Zeitraum vom 1. Januar 2015 bis 31. Dezember 2018 – also in den vier Jahren vor dem festgelegten Stichtag – die Straßenausbaumaßnahmen beendet wurden. Entlastet werden sollen die AnliegerInnen, die auch nach dem Beschluss zur Beitragsabschaffung noch zur Kasse gebeten werden konnten bzw. können. Aber es bleibt abzuwarten, wie der Vorschlag der Landesregierung konkret aussieht. In Bayern gibt es bereits eine solche Härtefallregelung. Dort wurde eine Rückerstattung daran gebunden, dass die Beitragssumme 2 000 Euro für das selbstgenutzte Wohneigentum überschreitet und das jährliche Jahreseinkommen der Antragssteller nicht über 100 000 Euro liegt.

3. Unsere Straße wurde 2014 fertiggestellt. Im Jahr 2016 wurde dann allerdings erst der Grünstreifen angelegt. Müssen wir dafür jetzt noch Beiträge zahlen? — Nach Ihren Schilderungen müssen Sie noch mit einem Beitrag für die gesamte Ausbaumaßnahme rechnen. Denn grundsätzlich gilt eine Straßenausbaumaßnahme erst dann als abgeschlossen, wenn die letzte Teileinrichtung fertiggestellt wurde und die Unternehmerrechnung dafür bei der Gemeinde eingetroffen ist. Mit dem Folgejahr setzt dann die vierjährige Verjährungsfrist ein, die bei Ihnen somit frühestens im Dezember 2021 endet. Das ist leider alles nicht so einfach zu verstehen.

Transparenter und einfacher wäre eine Festlegung gewesen, wonach ab einem bestimmten Stichtag grundsätzlich keine Beiträge mehr erhoben werden können.

Etwas anders stellt sich die Rechtslage dar, wenn die Gemeinde von der sogenannten Kostenspaltung Gebrauch gemacht hat. Hierbei muss jede einzelne Teileinrichtung gesondert abgerechnet und beschieden werden. Für die Teileinrichtung »Straße« wäre bereits Verjährung eingetreten. Beitragsfähig wäre dann nur noch die Teileinrichtung »Grünstreifen«.

4. Für welche Anlagen können neben der Fahrbahn Straßenausbaubeiträge erhoben werden? — Das können neben der Fahrbahn die Geh- und Radwege, Parktaschen sowie Grünstreifen, Straßenbeleuchtung und Straßenentwässerungsanlagen sein.

5. Für unsere Straße sind die Schlussrechnungen nachweislich erst im Frühjahr 2019 gestellt worden. Welche Möglichkeit besteht, unsere Ausbaubeiträge für die Beleuchtung zurückzufordern, die wir im Mai 2019 bezahlen mussten? — Ihre Forderung besteht in diesem Fall zu Recht. Die Rückzahlung soll innerhalb von zwölf Monaten ab Antragstellung an die Gemeinde erfolgen; die Frist beginnt jedoch frühestens ab dem 1. Januar 2021. Der Anspruch auf Rückzahlung verjährt, wenn der Antrag nach dem 31. Dezember 2025 gestellt wird. Der Beitrag wird jedoch unverzinst zurückgezahlt.

6. Ich erwarte noch einen Beitragsbescheid für den Straßenausbau aus dem Jahr 2018 vor meiner Haustür und werde sicher erst einmal Widerspruch einlegen. Muss ich dann trotzdem gleich zahlen, zumal ja noch eine Härtefallregelung in Aussicht steht? — Das Einlegen eines Widerspruchs befreit Sie nicht von der Zahlung des Beitrags. Sie sollten diesen sofort unter Vorbehalt der Rückforderung zahlen oder eine Stundung beantragen. Ansonsten drohen Zinsen und Säumniszuschläge. Auch auf die Härtefallregelung können Sie sich nicht berufen. Bezahlen Sie daher erst einmal den Beitrag und beantragen dann beim Land die Rückerstattung, wenn Sie alle Kriterien dafür erfüllen. So ist es in Bayern bereits praktiziert worden.

7. Wir hatten uns schon gefreut, dass die Straßenausbaubeiträge in Thüringen abgeschafft wurden. Jetzt heißt es, dass wir Erschließungsbeiträge zahlen sollen, wenn unsere Straße gemacht wird. Was ist da eigentlich der Unterschied? — Laut bundesrechtlichen Baugesetzbuches können Erschließungsbei-

träge nur erhoben werden, wenn die Straße erstmals hergestellt wird, zum Beispiel beim Bau einer neuen Wohnsiedlung, die eine Verkehrsanbindung benötigt. Im Baugesetzbuch ist auch festgelegt, dass der Gemeindeanteil der beitragsfähigen Maßnahme mindestens zehn Prozent beträgt. Meist müssen die AnliegerInnen also 90 Prozent zahlen. Spätere Änderungen oder Erweiterungen der Erschließungsanlagen lösen keine neue Beitragspflicht nach dem Baugesetzbuch aus. Der Straßenausbau umfasst indes den Umbau, die Verbesserung, die Erweiterung oder die Erneuerung einer bereits vorhandenen Straße. Dafür wurden die Anwohner bisher mit bis zu 75 Prozent zur Kasse gebeten. Mit dem neuen Gesetz übernimmt nunmehr das Land diesen finanziellen Anteil. Auch für laufende Unterhaltungs- und Instandsetzungsarbeiten können keine Beiträge verlangt werden. Die »Flucht« einiger Gemeinden in das bundesdeutsche Erschließungsrecht ist kaum verständlich und rechtlich auch ausgeschlossen.

8. Unsere Straße ist zu DDR-Zeiten geschottert worden. So war das ortsüblich. Es wurden auch Mulden zur Entwässerung angelegt und Straßenlaternen gesetzt. Jetzt plant man, die Straße zu asphaltieren. Wäre das dann ein Ausbau, für den wir nicht mehr zur Kasse gebeten werden können, oder handelt es sich hierbei um eine Erschließung? — Darüber wird oft gestritten, auch vor Gericht. Unsere Erfahrung besagt, dass eine solche Schotterstraße oft nur als Provisorium anerkannt wird und daher Erschließungsbeiträge erhoben werden. Entscheidend ist, was am 3. Oktober 1990 ortsüblich war und ob es zu dem Zeitpunkt belegbare Ausbaupläne gab. Das muss man sich aber im Einzelfall sehr genau anschauen. Sollten Sie wirklich einen Bescheid bekommen, empfehlen wir, innerhalb der Monatsfrist Widerspruch einzulegen und den Fall noch einmal ganz genau von einer fachkundigen Person prüfen zu lassen.

9. Wie wird die Höhe des Erschließungsbeitrages für jeden einzelnen Hauseigentümer berechnet? — Rechtsgrundlage ist das bundesdeutsche Baugesetzbuch. Die Erschließung umfasst bei Verkehrsanlagen die Fahrbahn, die Straßenentwässerung und die Straßenbeleuchtung (d. h. Geh- und Radwege, unselbständige Parkplätze und Straßenbegleitgrün gehören nicht dazu).

Berechnungsgrundlage ist der beitragsfähige Erschließungsaufwand, der auf der Basis der tatsächlich entstandenen Kosten oder nach Einheitssätzen für durchschnittlich aufzuwendende Kosten für vergleichbare Anlagen festgesetzt wird. Davon werden mindestens zehn Prozent Gemeindeanteil abgezogen. Der verbleibende Aufwand wird dann auf alle erschlossenen Grundstücke verteilt. Maßstäbe

sind dabei Art und Maß der baulichen Nutzung, die Grundstücksflächen oder die Grundstücksbreite an der Erschließungsanlage.

10. Wir sollen für Straßenerschließung 90 Prozent der Kosten tragen. Mein Schwager in Brandenburg indes wird nur mit 70 Prozent belangt. Wie ist das möglich? — Fragen der Straßenerschließung werden durch das Bundesbaugesetz für fast alle Bundesländer einheitlich geregelt. Dort heißt es aber lediglich, dass die Gemeinden mindestens zehn Prozent zu tragen haben. Genau geregelt wird der Prozentsatz in den Satzungen der Städte und Gemeinden. Und gerade in Brandenburg mussten viele Gemeinden den Kostenanteil für die AnliegerInnen auf Druck der Betroffenen senken. So kann es Unterschiede zwischen den Gemeinden geben. Auch in Thüringen ist das möglich, wurde aber bisher kaum genutzt.

11. Unsere Straße ist schon seit vielen Jahren asphaltiert. Jetzt wird noch ein kombinierter Fuß- und Radweg gebaut, wofür wir einen Erschließungsbeitrag zahlen sollen. Wie ist das zu verstehen? — Solche Fälle haben wir bereits in anderen Bundesländern häufig beobachtet. Die Gemeinden erklären dabei, die Erschließung sei erst mit dem Fuß- bzw. Radwegbau endgültig abgeschlossen worden. Deshalb werde jetzt der Beitrag erhoben. Damit wird versucht, trotz Wegfall der Straßenausbaubeiträge die Anwohnenden zur Kasse zu bitten. Rechtlich ist dieses Agieren sehr umstritten. So gehören die Fuß- und Radwege nach dem Baugesetzbuch überhaupt nicht zum Katalog der erforderlichen Anlagen für die Ersterschließung (notwendig sind: Fahrbahn, Straßenentwässerung und Straßenbeleuchtung). Zum anderen kann die Ersterschließung zeitlich völlig unbefristet erfolgen. Tendenziell gilt die öffentliche Widmung einer Verkehrsanlage als Abschluss der Ersterschließung. Die öffentliche Widmung erfolgt durch die Vergabe des Straßennamens und der Hausnummern für die Grundstücke und die Gestattung der baulichen Nutzung der Anliegergrundstücke. Den konkreten Sachverhalt sollten Sie möglichst gemeinsam mit benachbarten Betroffenen von einer fachkundigen Person genau prüfen lassen.

12. Unsere Straße wurde im Sommer 2020 fertig. Bereits 2018, kurz nach dem Start der Baumaßnahmen, haben wir einen Vorausleistungsbescheid erhalten und diesen auch bezahlt. Auch wenn ich jetzt keinen Endbescheid mehr erhalte, kann ich den bereits bezahlten Betrag zurückfordern? — Ja. Hat die Gemeinde für Straßenausbaumaßnahmen nach § 7 Abs. 8 Thüringer Kommunalabgabengesetz (ThürKAG) Vorauszahlungen auf den Beitrag verlangt, den endgültigen Beitrag

hingegen noch nicht festgesetzt, können Sie die Rückzahlung bei der Gemeinde beantragen. Sie zahlt ab dem 1. Januar 2021 die Vorauszahlung an diejenigen Personen, auf deren Rechnung die Zahlung bewirkt worden ist, unverzinst zurück, wenn bis einschließlich 31. Dezember 2018 die sachliche Beitragspflicht nicht entstanden ist.

13. Meine Nachbarn und ich sind zufrieden mit unserer Sandpiste vor der Tür. Sie wird regelmäßig planiert und bisher ist noch jeder Krankenwagen und jedes Müllauto ordnungsgemäß zu uns gekommen. Durchgangsverkehr haben wir nicht, weil unsere Straße in einen Waldweg mündet. Können wir eine geplante Asphaltierung, für die wir hohe Erschließungsbeiträge zahlen sollen, ablehnen? — Grundsätzlich gibt es in diesen Fällen kein Vetorecht der AnwohnerInnen. Wenn Sie sich jedoch mit Ihren NachbarInnen einig sind, könnten Sie an die Kommune herantreten und dies mitteilen. Manche Kommunen haben bereits festgelegt, dass die AnwohnerInnen selbst entscheiden können, ob eine Straße erschlossen wird. Wichtig ist, dass der überwiegende Teil der AnwohnerInnen gegen die geplante Baumaßnahme sein muss.

14. Wir wollen in einem Neubaugebiet ein Haus kaufen. Die Immobilienfirma sagte uns, dass keine Straßenerschließungskosten für uns anfallen. Können wir der Aussage vertrauen? — Es kann tatsächlich sein, dass keine Erschließungsbeiträge für AnwohnerInnen anfallen, wenn die Kosten zum Beispiel im Rahmen eines Erschließungsvertrages von Investoren getragen werden. Dazu erkundigt man sich am besten bei der Gemeinde. Allerdings sind erschlossene Grundstücke in der Regel entsprechend teurer. Lassen Sie sich die Freistellung von diesen Erschließungskosten vom Bauträger mit dem Kaufvertrag notariell bestätigen.

15. Angekündigter Härtefallfonds als Widerspruchsbegründung — Die anteilige Abfinanzierung von Straßenausbaubeiträgen, die im Zeitraum 2015–2018 entstanden sind, durch einen möglichen Härtefonds steht in keinem Zusammenhang mit laufenden Widerspruchsverfahren. Der Härtefonds ist eine freiwillige Leistung. Im Rechtsmittelverfahren wird die Rechtmäßigkeit der Beitragserhebung überprüft. Eine Widerspruchsbegründung mit der angekündigten Härtefallklausel wird im Verfahren zu keinem Erfolg führen. Wenn keine anderen rechtlichen und sachlichen Einwendungen gegen die Bescheidung vorgetragen werden können, sollte der Widerspruch gegen den Straßenausbaubeitragsbescheid zurückgezogen werden, auch um weitere Verwaltungskosten zu sparen. Die Fortführung des Widerspruchs-



verfahrens hätte auch nur Zweck, wenn beabsichtigt wird, Klage beim Verwaltungsgericht zu erheben. Ein solches Gerichtsverfahren ist mit weiteren finanziellen Risiken verbunden und sollte deshalb abgewogen werden.

Kommt die Härtefallklausel, findet sie auch auf bestandskräftige Bescheide aus der Zeit 2015 bis 2018 Anwendung.