

775: *zsh. & beibeh an  
Aussch am 5.6.2018  
(13. S.)*



**Landvolk Niedersachsen**  
Landesbauernverband e.V.

Vorlage	12
zu Drs.	154

*hs*

Landvolk Niedersachsen · Warmbüchenstr. 3 · 30159 Hannover

Niedersächsischer Landtag  
Frau Landtagspräsidentin  
Dr. Gabriele Andretta  
Hannah-Arendt-Platz 1  
30159 Hannover

**Der Hauptgeschäftsführer**

05.06.2018

## **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Kommunalabgabengesetzes und anderer Gesetze**

Gesetzentwurf der Fraktion der FDP - Drs. 18/154

hier: Anhörung in öffentlicher Sitzung des Ausschusses für Inneres und Sport am 5. Juni 2018

Sehr geehrte Frau Dr. Andretta,

zunächst bedanken wir uns für die Gelegenheit, zu dem Gesetzgebungsentwurf Stellung nehmen zu können.

Folgendes ist anzumerken:

### **1. Grundsätzliches zum Straßenausbaubeitragsrecht**

Das Straßenausbaubeitragsrecht dient der Refinanzierung von Straßenbaukosten über die Veranlagung von Eigentümern bzw. Erbbauberechtigten anliegender Grundstücke zu Ausbeiträgen durch die Gemeinden. Dabei werden aus Gründen der Verwaltungspraktikabilität - gewissermaßen schablonenhaft - die Grundstücke veranlagt. Wie dieses im Einzelnen zu geschehen hat, ist Ergebnis vieler verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen, die sich im Wesentlichen wiederum an der erschließungsbeitragsrechtlichen Rechtsprechung des BVerwG orientiert haben.

Das Straßenausbaubeitragsrecht führt allerdings in vielen Fällen zu Ergebnissen, die nicht sachgerecht und damit auch dem Bürger nicht zu vermitteln sind. Beispielhaft sollen hier einige Probleme dargestellt werden, um dieses zu verdeutlichen.

Vor diesem Hintergrund versucht die Praxis, alternative Wege zu beschreiten, die jedoch nur teilweise den erwünschten Erfolg haben.

Die Abschaffung des Straßenausbaubeitragsrechts würde diese Probleme lösen und daher unsere Zustimmung finden.

## 2. Probleme des Ausbaubeitragsrechts

Die Art und Weise der Veranlagung zu Straßenausbaubeiträgen ist gut umsetzbar bei homogenen Grundstücken und Nutzungen, wie es in Baugebieten der Fall ist. Schwierig wird es hingegen dann, wenn – wie in vielen ländlichen Gemeinden – Grundstücke unterschiedlicher Größe mit unterschiedlicher Nutzung aufeinandertreffen. Dies wird anhand folgender Beispiele deutlich:

- Da die Beitragsbemessung grundsätzlich an die Größe des Grundstücks anknüpft, werden etwa Einfamilienhausgrundstücke mit größerer Grundfläche zu höheren Beiträgen veranlagt, obwohl die Nutzung im Vergleich zu kleineren die gleiche und damit auch der von den Grundstücken ausgehende Quell- und Zielverkehr identisch ist.
- Gerade bei großen im Innenbereich gelegenen landwirtschaftlichen Hofstellen, die das Ortsbild unserer Dörfer prägen mit ihren Gärten und Baumbeständen, führt dies zu überproportional hohen Beitragsbelastungen bei vergleichbarem Quell- und Zielverkehr.
- Weiterhin befinden sich in einer heterogenen dörflichen Siedlungsstruktur viele Grundstücke in einer Lage zwischen oder an mehreren Straßen. Die Rechtsprechung spricht in diesem Fall von einer Mehrfacherschließung, welche dazu führt, dass jedes Angrenzen an eine Straße zu einer vollen Beitragspflicht führt. Bei sog. Eckgrundstücken wird folglich der Ausbaubeitrag für beide Straßen erhoben. Die Gemeinden dürfen – zur Linderung der Belastung – sog. Eckgrundstücksvergünstigungen in ihre Satzungen dergestalt aufnehmen, dass für jede Straße lediglich  $2/3$  der Grundstücksfläche berücksichtigt wird. Sie sind dazu allerdings nicht verpflichtet. In der Praxis neigen viele Gemeinden dazu, von der Eckgrundstücksvergünstigungsregelung abzusehen, da dadurch die übrigen Anlieger benachteiligt, weil höher belastet werden.
- Auf die „Spitze getrieben“ wird die Annahme einer Mehrfacherschließung in folgendem Fall:  
Ein Grundstück grenzt in einem Straßenverlauf mit einer Seite (!) an zwei Straßen. Die eine Straße endet an einem Stichweg, der – zufällig - auf Höhe des Grundstücks beginnt. Da es sich um zwei Straßen handelt, geht die Rechtsprechung des OVG Lüneburg von einer Mehrfacherschließung aus. Aufgrund dieser zufälligen Lage ist das Grundstück jeweils in vollem Umfang für den Ausbau beider Straßen zu Beiträgen zu veranlagern. Hier wäre etwa eine Frontmeterregelung hilfreich, die aber von der Rechtsprechung in diesem Fall ausdrücklich abgelehnt wird.
- Ein ähnliches Problem besteht bei den sog. „durchlaufenden“ Grundstücken. Landwirtschaftliche Grundstücke, die vorder- und rückseitig an parallel verlaufende Straßen angrenzen, werden jeweils in vollem Umfang zu Beiträgen herangezogen, auch wenn der Verkehr mit den landwirtschaftlichen Maschinen nur über eine Straße erfolgt.
- Weitere Probleme zeigen sich bei den sog. Hinterliegergrundstücken. Hier wird zwischen gefangenen und nicht gefangenen Grundstücken unterschieden. Gefangen sind Grundstücke, die nicht - somit nur über das vorderliegende Grundstück - an eine öffentliche Straße angebunden sind. Hier ließe sich ohne weiteres noch ein durch den Straßenausbau vermittelter wirtschaftlicher Vorteil, der zur Beitragspflicht führt, annehmen.

Nicht nachvollziehbar jedoch ist, dass – so die Rechtsprechung des OVG Lüneburg (anders jedoch u.a. der VGH München) - auch nicht gefangene Hinterliegergrundstücke, die also an einer öffentlichen Straße gelegen sind, im Falle einer Eigentümeridentität bezüglich Vorder- und Hinterliegergrundstück trotzdem als Hinterlieger einen Vorteil vom Straßenausbau haben sollen und somit zu Ausbaubeiträgen herangezogen werden.

- Warum große Waldgrundstücke einen Vorteil von der Schaffung einer Straßenbeleuchtung einer am Ortsrand verlaufenden Straße haben sollen, erschließt sich den Betroffenen nicht.
- Der Ausbau öffentlich gewidmeter Wirtschaftswege und die Erhebung von Beiträgen führt zu einer Kostentragung durch die Eigentümer der anliegenden Grundstücke. Diejenigen, die über diese Grundstücke andere in der Feldmark gelegenen Grundstücken erreichen, werden hingegen nicht an den Kosten beteiligt. In diesem Zusammenhang wurden an die Erhebung wiederkehrender Beiträge hohe Erwartungen gestellt, um die Kosten auf mehrere Schultern zu verteilen. Allerdings bestehen hier nicht unerhebliche rechtliche Probleme.

### 3. Lösungsansätze

In der Praxis haben sich Lösungsmöglichkeiten entwickelt, um die Härten zu mildern:

- Es werden Grundstücke geteilt, um Beitragslasten bei übergroßen Grundstücken zu reduzieren. Allerdings sind Grundstücksteilungen nur zulässig, wenn sie nicht im Zusammenhang mit einer Ausbaumaßnahme vorgenommen werden. Ist der Ausbau einer Straße bereits in der politischen Diskussion und wird danach ein Grundstück geteilt, besteht nach der Rechtsprechung des BVerwG die Vermutung, dass die Teilung nur deswegen erfolgte, um sich der Beitragspflicht – ganz oder teilweise - zu entledigen. Damit werden mögliche Handlungsspielräume deutlich eingeschränkt.
- Weiterhin würden es Landwirte gerne sehen, wenn im Außenbereich wiederkehrende Beiträge erhoben würden. Allerdings werden hiergegen rechtliche Bedenken geäußert, so dass die Gemeinden nicht gewillt sind, für den Außenbereich diesen Lösungsansatz zu wählen.
- Es wird weiterhin die Gründung von Unterhaltungsverbänden auf Basis des Realverbands- oder des Wasser- und Bodenverbandsgesetzes angeregt. Aber auch diese Alternative ist eine aufwändige und mühsame, die ein starkes Engagement der vor Ort Handelnden verlangt. Es bleiben deshalb leider etliche positive Ansätze „auf der Strecke“.
- Weiterhin können Gemeinden nach Nds. Kommunalverfassungsgesetz auch gänzlich auf die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen verzichten. Von dieser Möglichkeit hat bereits eine Reihe von Gemeinden Gebrauch und auch gute Erfahrungen gemacht.
- Im Fall von Eckgrundstücken werden teilweise Vergünstigungsregelungen in die Satzungen aufgenommen, obwohl die Gemeinden dazu nicht verpflichtet sind. Allerdings führen diese gleichwohl noch zu einer höheren Belastung der betroffenen Grundstückseigentümer.
- Billigkeitslösungen (Stundung oder Erlass) greifen letztlich nur, wenn sich entweder aus wirtschaftlichen Gründen oder aus der Sachlage eine unbillige Härte ergibt. Die Anforderungen diesbezüglich sind allerdings sehr hoch, die Billigkeitsvorschriften kommen somit nur im Ausnahmefall zu Anwendung.

**4. Fazit:**

Das Straßenausbaubeitragsrecht führt aufgrund seiner schematischen Bemessung von Vorteilen für die Anliegergrundstücke insbesondere dann häufig zu nicht sachgerechten Ergebnissen, wenn die Lage und Größe der Grundstücke – wie in ländlichen Räumen typisch – inhomogen ist.

Hinzu kommt, dass die Rechtsprechung in bestimmten Fallkonstellationen zu Ergebnissen kommt, die weder von den Betroffenen noch von den Gemeinden nachvollziehbar sind.

Vor diesem Hintergrund begrüßen wir den hier vorgelegten Gesetzesentwurf.

Mit freundlichen Grüßen  
i.A.

Harald Wedemeyer