Gemeinde Twist

Twist, den 04.03.2026

Vorlage: 0509/2026

Beratungsfolge:	**Datum**	**Zuständigkeit**
Gemeinderat	12.03.2026	Kenntnisnahme

Fachbereich:	Bau und Planung
Sachbearbeitung:	Bianca Schmitz

Bezeichnung:	**Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen; hier: alternative Finanzierungsmodelle bei Verzicht auf Erhebung von Anliegerbeiträgen nach § 6 NKAG für straßenbauliche Maßnahmen**

Beschlussvorschlag:

Die Ausführungen zu Erschließungs- und Straßenausbaubeiträgen und den alternativen Finanzierungsmodellen werden in der Sitzung vorgestellt und zur Kenntnis genommen.

Sachdarstellung:

In der Sitzung des Gemeinderates am 11.12.2025 wurde unter TOP 5 – *Bericht der Bürgermeisterin* zum Thema *Verzicht auf Straßenausbaubeiträge, bzw. eine Straßenausbaubeitragssatzung* vorgetragen. Die Bürgermeisterin hat die Verwaltung beauftragt, das Thema *Wegfall der Straßenausbaubeiträge/Straßenausbaubeitragssatzung* dahingehend zu untersuchen, „…*ob und auf welche Weise die notwendig bleibende Finanzierung solcher Maßnahmen in der Gemeinde Twist dargestellt werden könnte und welche alternativen Finanzierungsmodelle möglicherweise gewählt werden können*.“ Das Ergebnis dieser Untersuchungen wird dem Gemeinderat - wie in der Gemeinderatssitzung am 11.12.2025 angekündigt – durch diese Sitzungsvorlage, ergänzt durch einen Vortrag in der Sitzung, vorgestellt, um eine Entscheidungsfindung herbeiführen zu können, ob in dieser Thematik andere Wege gegangen werden können und sollen.

1) Definition von Erschließungs- und Straßenausbaubeiträgen

a) Was sind Erschließungsbeiträge?

Die Gemeinde Twist erhebt Erschließungsbeiträge auf Grundlage von § 132 Baugesetzbuch (BauGB) i. V. m. § 10 Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetzes (NKomVG) und der Satzung über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen (Erschließungsbeitragssatzung) der Gemeinde Twist für die erstmalige endgültige Herstellung einer öffentlichen Straße. Zur einmaligen Erhebung dieser Beiträge ist die Gemeinde gesetzlich verpflichtet. Die Erschließungsbeitragssatzung regelt über die Nutzungsfaktoren die Höhe der Erschließungsbeiträge. Der Gemeindeanteil als Anteil der Allgemeinheit beträgt 10 % der Kosten für die Ersterschließung, der verbleibende Anteil von 90 % wird von den beitragspflichtigen Grundstückseigentümern erhoben.

Die aktuelle Fassung der Erschließungsbeitragssatzung ist unter dem Link https://www.twist-emsland.de/pdf_files/erschliessungsbeitragssatzung-fassung-07102021_1429_1.pdf abrufbar.

In der Gemeinde Twist liegen zahlreiche Straßen noch in Form von Baustraßen vor, d. h. der erstmalige endgültige Ausbau ist noch nicht erfolgt und demzufolge auch noch nicht

abgerechnet. In der Sitzung wird zu konkreten Fallbeispielen im Gemeindegebiet vorgetragen.

b) Was sind Straßenausbaubeiträge?
Die Gemeinde Twist erhebt Straßenausbaubeiträge auf Grundlage der §§ 10, 58, 111 NKomVG i. V. m. §§ 6, 6b des Niedersächsischen Kommunalabgabengesetztes (NKAG) und der Satzung der Gemeinde Twist über die einmalige Erhebung von Beiträgen nach § 6 NKAG für straßenbauliche Maßnahmen (Straßenausbaubeitragssatzung) für die Herstellung, Erweiterung, Verbesserung und Erneuerung von öffentlichen Straßen. Eine Straße besteht aus verschiedenen Teileinrichtungen (z. B. Fahrbahn, Gehweg, Entwässerung oder Parkstreifen) und hat eine Verkehrsfunktion (z. B. Anliegerstraße, Durchgangsstraße oder verkehrsberuhigte Wohnstraße). Je nach Umfang der Maßnahme und der zugewiesenen Straßenfunktion fallen die zu erhebenden Kostenanteile für die Allgemeinheit und die Anlieger unterschiedlich hoch aus. Die prozentuale Höhe der Kostenanteile wird in der Straßenausbaubeitragssatzung geregelt.

Die aktuelle Fassung der Straßenausbaubeitragssatzung ist unter dem Link https://www.twist-emsland.de/pdf_files/2021-11-08-strassenausbaubeitragssatzung-fassung-07102021_1428_1.pdf abrufbar.

c) Wer ist beitragspflichtig?
Alle Grundstückeigentümer, deren Grundstücke über die jeweils betroffene Straße erschlossen und damit „bevorteilt“ werden. Dabei ist es unerheblich, ob die Anbindung tatsächlich vorliegt. Maßgeblich ist die Möglichkeit zur Erschließung über die beitragspflichtige Straße.

d) Was ist mit den Nutzern, die die Straße befahren, aber nicht Anlieger sind?
Dieser Beanspruchung wird durch die Anwendung der Nutzungsfaktoren Rechnung getragen. So beträgt der Straßenausbaubeitrag bei einer Anliegerstraße oder verkehrsberuhigten Straße beispielhaft 75 % für die Fahrbahn, während Eigentümer an Straßen, die überwiegend dem Durchgangsverkehr dienen, lediglich einen Beitragsanteil von 30 % für die Fahrbahn zu leisten haben. So trägt die Allgemeinheit über den Gemeindeanteil im Verhältnis zur Straßennutzung die Kosten mit.

e) Gibt es Zahlungserleichterungen?
Der Gemeinderat hat in seiner Sitzung am 07.10.2021 (SV 0733/2021) eine Neufassung der Straßenausbaubeitragssatzung beschlossen. Die wesentlichen Änderungen basieren auf den Neuregelungen des § 6b NKAG aus 2019 zur Vermeidung einer wirtschaftlichen Überforderung der Beitragspflichtigen. Die Gemeinde Twist hat seinerzeit als eine der ersten emsländischen Kommunen diese Vergünstigungen in ihre Satzung aufgenommen:

- Zuschüsse Dritter (etwa im Rahmen des Niedersächsischen Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (NGVFG)) können nun vor der Beitragserhebung vom Gesamtaufwand abgezogen werden. Dadurch wird die Beitragslast für die Anlieger deutlich reduziert. Vor der Satzungsänderung konnten Zuschüsse Dritter ausschließlich zur Reduzierung des Gemeindeanteils und damit dem Anteil der Allgemeinheit berücksichtigt werden.

- Für ein über mehrere Straßen erschlossenes Wohngrundstück gibt es damit i. d. R. sowohl im Erschließungsrecht als nun auch im Straßenausbaurecht eine Ermäßigung, bei der das beitragsfähige Grundstück nur zu 3/5 der Grundstücksfläche berücksichtigt wird.

- Auf Antrag des Beitragspflichtigen ist eine Verrentung der Beitragsschuld für einen Zeitraum von bis zu 20 Jahren möglich. Die Verrentung ist dabei nicht an bestimmte Voraussetzungen wie z. B. dem Vorliegen einer besonderen Härte gebunden. Ein Nachweis über die persönliche finanzielle Leistungsfähigkeit muss bei der Verrentung nicht erbracht werden. Dieses Angebot wurde mit Änderung der Satzung erstmals eingeführt und wird in der Praxis bereits angewendet.

2) Definition von Straßenunterhaltung und Straßenausbau

a) Was ist Straßenunterhaltung?
Zu laufenden Maßnahmen der Straßenunterhaltung zählen z.B. das Ausfüllen von Schlaglöchern, die Beseitigung von Frostaufbrüchen, der Austausch und die Befestigung von Bordsteinen oder Gehwegplatten. Laufende Maßnahmen der Straßenunterhaltung unterliegen grundsätzlich nicht der Beitragspflicht. Auch Instandsetzungsmaßnahmen bis hin zur Erneuerung der Verschleißschicht (< 4 cm Stärke) lösen noch keine Beitragspflicht aus.

b) Was ist Straßenausbau?
Zum Straßenausbau zählen Maßnahmen wie z. B. Fahrbahnverstärkungen und Fahrbahnverbreiterungen (auch Fuß- und/oder Radweg), das Anlegen von Parkstreifen, Fahrbahnerneuerungen bis in den frostsicheren Fahrbahnunterbau, der Austausch von Straßenpflaster sowie die Erneuerung von Fahrbahnschichten mit einer Stärke von > 4 cm Stärke. Straßenausbaumaßnahmen lösen grundsätzlich eine Beitragspflicht aus.

c) Was macht die Gemeinde Twist zur ordnungsgemäßen Straßenunterhaltung?
Für die allgemeine Straßenunterhaltung stellt die Gemeinde Twist im Haushaltsplan jedes Jahr erhebliche Finanzmittel zur Verfügung. Im Durchschnitt der Haushaltsjahre 2022 bis 2026 wurden bzw. werden im Durchschnitt rd. 600 T€/Jahr explizit für Reparaturen an Straßen, Brücken und Wegen mit steigender Tendenz verplant und verbaut (2022: 256 T€, 2023: 420 T€, 2024: 470 T€, 2025: 735 T€, 2026: 1.115 T€).

Je nach Straßenzustand reicht eine einfache Erneuerung der Deckschicht jedoch teilweise nicht mehr aus, um einen ordnungsgemäßen Gebrauchszustand mittel- bis langfristig sicherzustellen. Ursachen hierfür können u. a. ein nicht ausreichend tragfähiger Baugrund oder ein nicht reparabler Mangel an Trag- und/oder Frostschutzschicht sein, die sich im Laufe der Zeit so stark entwickelt haben, dass eine vollständige Erneuerung notwendig wird. Teilweise sind diese Schichten im vorhandenen Ausbauzustand nur unzureichend vorhanden. Ohne einen tragfähigen und fachgerechten Unterbau würde die Straße jedoch bereits nach kurzer Zeit erneut Schäden wie z. B. Risse und Abnutzungen aufweisen. Auch bei kontinuierlicher Instandhaltung erreichen Straßen nach einer gewissen Nutzungsdauer das Ende ihrer Gebrauchszeit. Straßenreparaturen sind in diesen Fällen nicht mehr wirtschaftlich und nachhaltig.

3) Welche alternativen Finanzierungsmöglichkeiten gibt es bei einem Verzicht auf Erhebung von Straßenausbaubeiträgen?

a) Finanzierung über eine Erhöhung der Grundsteuer
Eine Finanzierung der Straßenausbaukosten über die Grundsteuer und damit aus dem allgemeinen Haushalt würde zwangsläufig eine Erhöhung der Grundsteuer erfordern. Die Kosten für investive Straßenbaumaßnahmen wären dann von sämtlichen Grundstückseigentümern in der Gemeinde Twist zu tragen. Dies beträfe auch Grundstückseigentümer an Kreis- und Landesstraßen sowie diejenigen Grundstückseigentümer, die in jüngerer Vergangenheit bereits Straßenausbaubeiträge gezahlt haben, z. B. für die Straßen Adorf-West und An der Apotheke oder diejenigen Grundstückseigentümer, für die die sachliche Beitragspflicht bereits entstanden ist und zeitnah Beitragserhebungen vorzunehmen sind, z. B. an der Straße Hebelermeer.

Der Gemeinderat hat in seiner Sitzung am 29.09.2022 (SV 0107/2022) beschlossen, die Ergebnisse des Straßenzustandskatasters einem Bauprogramm zugrunde zu legen. In der Anlage zur Sitzungsvorlage wird die Empfehlung ausgesprochen, ein Finanzvolumen von jährlich rd. 1,5 Mio. € aufzuwenden und in das gemeindliche Straßennetz zu investieren mit dem Ziel die kommunale Verkehrsinfrastruktur mittel- bis langfristig zu erhalten bzw. zu verbessern. Zur Veranschaulichung wird unterstellt, dass bei diesem Finanzvolumen ein Betrag von 1,0 Mio./Jahr in investive Straßenausbaumaßnahmen und 0,5 Mio. €/Jahr in laufende Unterhaltungsmaßnahmen fließen. Erfahrungswerte aus vergangenen Straßenbaumaßnahmen zeigen, dass man rechnerisch, je nach Straßenkategorie, durchschnittlich einen Anliegeranteil von 56 % (das entspricht hier 560.000 €) unterstellen kann.

Um diese Summe durch eine Erhöhung der Grundsteuer gegen zu finanzieren, müsste der Grundsteuerhebesatz von aktuell 260 % des Messbetrages auf rd. 350 % ansteigen. Für einen Grundstückseigentümer mit einem Einfamilienhaus in mittlerer Lage mit einem Grundstück von rd. 800 m² würde die Grundsteuer von rd. 270 € auf rd. 365 € (+95 €) im Jahr ansteigen, das entspricht einer Erhöhung von rd. 35 %.

Zu bedenken ist, dass höhere Grundsteuereinnahmen zu einer höheren Steuerkraft führen, die unter Umständen beim Finanzausgleich Nachteile bei der Zuteilung der Schlüsselzuweisungen sowie bei den Zahlungsverpflichtungen in die Kreisumlage nach sich ziehen können. Auch diese Einnahmeverluste müssten dann zusätzlich kompensiert werden.

Solange ein ausgeglichener Haushalt beschlossen werden kann, dürfte der Verzicht auf Straßenausbaubeiträge und die Kompensation des Einnahmeausfalls über die Grundsteuern haushaltsrechtlich vertretbar sein. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Kommunalaufsicht bei einem defizitären Haushalt im Rahmen der Haushaltsgenehmigung die Wiedereinführung der Beiträge fordern würde, da die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung Beiträge vor Steuern einordnen (s. § 111 Abs. 5 NKomVG).

b) Wiederkehrende Beiträge

Mit der Änderung des NKAG ist seit dem 01.04.2017 die Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen als neue Beitragsform möglich. Hierzu sind innerhalb der Gemeinde Abrechnungsgebiete zu bestimmen, die in einer Satzung rechtsverbindlich und topografisch klar nachvollziehbar festgelegt werden und hinreichend bestimmt sein müssen. Die Kosten von Straßenausbaumaßnahmen innerhalb dieser Abrechnungsgebiete werden auf alle Grundstückseigentümer des Gebietes verteilt. Hierzu muss die Kommune in ihrer Satzung die Gesamtheit ihrer in Besitz befindlichen öffentlichen Verkehrsanlagen zu einer oder mehreren Abrechnungseinheiten zusammenfassen. Im Anschluss ist ein Investitionsprogramm zu verabschieden, das die Baumaßnahmen in den jeweiligen Abrechnungsgebieten für den Kalkulationszeitraum festlegt und eine entsprechende Kostenkalkulation enthält. Es dürfen keine Mehr- oder Mindereinnahmen für die Gemeinde entstehen. Am Ende eines Kalkulationszeitraums ist die Über- oder Unterdeckung auszugleichen. I.d.R. ist auf eine jährliche Abrechnung analog des Bauprogramms abzustellen.

Die Höhe der Beiträge wird von verschiedenen Faktoren bestimmt, die auch in der Satzung zu regeln sind. Maßgeblich sind die Höhe der Investition für die abzurechnende Straßenausbaumaßnahme sowie der Gemeindeanteil. Abrechnungsfaktoren können die Größe des Abrechnungsgebietes, die Grundstücksgröße und die Art der Nutzung sein.

Möglich ist auch ein konstanter Beitragssatz für jede Abrechnungseinheit, der nach einem Ausbau spitz abzurechnen oder beim nächsten Kalkulationszeitraum zu berücksichtigen wäre. Für eine bestandskräftige Festsetzung des Beitrages ist ein Faktor zu bestimmen, der die mögliche bauliche Ausnutzung des Grundstücks berücksichtigt.

Die Bildung von Abrechnungseinheiten stellt bereits eine erste Hürde dar, da diese konkret einen zurechenbaren Vorteil für die Anlieger einer Anrechnungseinheit widerspiegeln müssen. Die Abrechnungseinheit muss auch augenscheinlich eine Einheit bilden. Dabei können z. B. ein Bahngleis, ein Kanal oder andere geografische Gegebenheiten einen Bereich in mehrere Abrechnungseinheiten unterteilen. Für die Gemeinde Twist wären zahlreiche Abrechnungseinheiten zu bilden. Auch hier sind Anlieger von Straßenzügen, die nicht in der Baulast der Gemeinde stehen, in die Abrechnung mit einzubeziehen. Die Höhe der Beiträge ist immer befristet festzulegen.

Insgesamt hat sich das Instrument der wiederkehrenden Beiträge in der Praxis noch nicht bewährt. Die rechtssichere Fassung einer Satzung erweist sich als schwierig. Das Gleichheitsgebot sowie das Gebot der Belastungsgleichheit und die vorgeschriebene Vorteilsgerechtigkeit führen in Verfahren vor den niedersächsischen Verwaltungsgerichten regelmäßig zur Unwirksamkeit von Beitragsbescheiden oder gar ganzen Satzungen.

Die Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen löst einmalig aber auch laufend einen erheblichen Verwaltungs- und Abrechnungsaufwand aus und ist somit mit zusätzlichen Kosten verbunden. Eine Recherche hat ergeben, dass keine der 19 emsländischen Kommunen bisher eine Satzung nach § 6b NKAG erlassen hat und von der Möglichkeit, wiederkehrende Straßenausbaubeiträge zu erheben, Gebrauch gemacht hat.

c) Wegebaukassen

Wegebaukassen waren historische Institutionen oder Rechnungsstellen, die seit dem 18. Jahrhundert für die Verwaltung von Geldern zuständig waren, die speziell für den Bau, die Instandhaltung und die Reparatur von Straßen und Wegen (Wegebau) vorgesehen waren.

Beispielhaft zeigt die Gründung des Vereins „Wegebaukasse Oberlangen e.V.“ im Jahr 2019 durch die Mitgliedsgemeinde Oberlangen in der Samtgemeinde Lathen, dass Wegebaukassen weiterhin eine Alternative zu einmalig erhobenen Straßenausbaubeiträgen sein könnten. Die Straßenausbaubeiträge werden weiterhin gemäß Beitragssatzung erhoben, jedoch über die Wegebaukasse gezahlt. Die Gemeinde Oberlangen hat ca. 1.000 Einwohner.

Der Vereinszweck ist, Beiträge, die die Samtgemeinde Lathen für Straßenausbaubeiträge erhebt, für Vereinsmitglieder aus der Wegebaukasse zu übernehmen. Auch hier sind Erschließungsbeiträge ausdrücklich ausgenommen. Die Vereinssatzung sieht unter anderem vor:

- Jeder im Grundbuch eingetragene Eigentümer einer Liegenschaft in Oberlangen kann gegen Zahlung eines Jahresbeitrags Mitglied werden.
- Die Mitgliedschaft ist für die Dauer von 10 Jahren nicht kündbar.
- Den Vorstand bilden der Vorsitzende, ein Kassenwart (gleichzeitig stellv. Vorsitz), ein Schriftführer, der jeweils amtierende Bürgermeister der Gemeinde Oberlangen sowie ein Ratsmitglied als Beisitzer (benannt durch Ratsbeschluss)
- Es sind so lange Beiträge zu zahlen, bis der aus der Wegebaukasse getragene Straßenausbaubeitrag mindestens getilgt ist.

Die aktuelle Fassung der Vereinssatzung ist unter dem Link https://sg-lathen.de/wegebaukasse-oberlangen-e-v/ abrufbar.

Das Ziel einer Einführung von wiederkehrenden Beiträgen oder Gründung einer Wegebaukasse ist es, den Bürgern keine hohe Einmalzahlung zuzumuten. Dieses Ziel wird

auch durch die Verrentung des Beitrages, die in der Straßenausbaubeitragssatzung der Gemeinde Twist verankert ist, erreicht.

Finanzielle Auswirkungen:

Für die Sachdarstellung sind über die Personalkosten hinaus keine weiteren Kosten entstanden.

Anlagen:

Beschluss Gemeinderat vom 12.03.2026:

Beratungsergebnis:

Abstimmungsergebnis: ____ Ja ____ Nein ____ Enthaltung

Beschlussergebnis: ☐ Lt. Vorschlag ☐ Abweichend

Gez. Bianca Schmitz (Verfasser)	Gez. Bürgermeisterin (Freigabe)