



Schriftliche Anfrage

der Abgeordneten **Inge Aures SPD**
vom 08.10.2013

Erlass von Straßenausbaubeiträgen in Ausnahmefällen

Gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 3 des bayerischen Kommunalabgabengesetzes (KAG) sind bayerische Städte und Gemeinden dazu angehalten, zur Verbesserung oder Erneuerung von Ortsstraßen Beiträge von Grundstückseigentümern zu erheben. Im Falle einer besonders günstigen wirtschaftlichen Lage einer Gemeinde können betroffene Orte vom Erlass der Straßenausbaubeiträge jedoch ausgenommen werden.

Ich frage die Staatsregierung:

1. Welche bayerischen Städte und Gemeinden haben eine Straßenausbaubeitragssatzung erlassen, in welchen Städten und Gemeinden fehlt sie und in welchen Städten und Gemeinden fehlt sie aufgrund einer festgestellten günstigen wirtschaftlichen Lage? Bitte aufgeschlüsselt nach Regierungsbezirken und Landkreisen.
2. Welche Kriterien müssen erfüllt sein, damit eine besonders günstige wirtschaftliche Lage einer Gemeinde für den Verzicht von Straßenausbaubeiträgen ausschlaggebend ist?
3. Wer entscheidet darüber, ob Gemeinden von der Ausnahme Gebrauch machen können?
4. Gibt es Sanktionen oder negative Konsequenzen (z. B. rechtlicher oder finanzieller Natur) für Gemeinden, wenn sie ihrer Verpflichtung auf Straßenausbaubeiträgen nicht nachkommen? Wenn ja, welche?
5. Wie steht die Bayerische Staatsregierung zur Diskrepanz zwischen wirtschaftlich unterschiedlich starken Gemeinden, die entsteht, wenn strukturschwache Gemeinden zur Aufrechterhaltung ihrer finanziellen Spielräume gezwungen sind, Straßenausbaubeitragssatzungen zu erlassen (auch um z. B. für Bedarfszuweisungen förderfähig zu sein) und ihren Bürgerinnen und Bürgern damit Kosten aufbürden, in strukturstarken Gebieten dagegen Straßenausbaubeiträge aber nicht anfallen und dadurch Bürgerinnen und Bürger aufgrund der guten wirtschaftlichen Lage doppelt profitieren?
6. Sieht die Staatsregierung Alternativen zur Erlassung oder Ausgestaltung von Straßenausbaubeitragssatzungen aufgrund der in Frage 5 beschriebenen Benachteiligung von Bürgerinnen und Bürgern in strukturschwachen Gemeinden?

Antwort

des Saatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr
vom 19.11.2013

Die Schriftliche Anfrage wird im Einvernehmen mit dem Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat wie folgt beantwortet:

1. Welche bayerischen Städte und Gemeinden haben eine Straßenausbaubeitragssatzung erlassen, in welchen Städten und Gemeinden fehlt sie und in welchen Städten und Gemeinden fehlt sie aufgrund einer festgestellten günstigen wirtschaftlichen Lage? Bitte aufgeschlüsselt nach Regierungsbezirken und Landkreisen.

Die letzte Erhebung wurde im Jahr 2000 durchgeführt. Nach damaligem Stand hatten ca. 62 % der bayerischen Kommunen eine Straßenausbaubeitragssatzung erlassen. Eine Neuerhebung dieser Daten wäre mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden und kann nicht in der für die Beantwortung der Schriftlichen Anfrage zur Verfügung stehenden Zeit durchgeführt werden.

2. Welche Kriterien müssen erfüllt sein, damit eine besonders günstige wirtschaftliche Lage einer Gemeinde für den Verzicht von Straßenausbaubeiträgen ausschlaggebend ist?

Nach Art. 5 Abs. 1 Sätze 1 und 3 Kommunalabgabengesetz – KAG – sollen die Gemeinden für die Verbesserung oder Erneuerung von (u. a.) Ortsstraßen Beiträge von den Grundstückseigentümern und Erbbauberechtigten erheben, denen die Möglichkeit der Inanspruchnahme dieser Einrichtungen besondere Vorteile bietet, soweit nicht Erschließungsbeiträge nach dem Baugesetzbuch zu erheben sind. Nach inzwischen wohl ständiger Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs hat der Begriff „sollen“ in dieser Vorschrift grundsätzlich verbindlichen Charakter (zuletzt BayVGH v. 10.03.1999 - 4 B 98.1349 m. w. N.). „Soll-Vorschriften“ sind für die Verwaltung ebenso verbindlich wie „Muss-Vorschriften“, wenn nicht besondere Umstände vorliegen, die ausnahmsweise ein Abweichen von der Regel zulassen (BVerwG v. 27.01.1967 – IV C 12.65, DVBl. 1968, 25). Das bedeutet, dass die Gemeinden grundsätzlich zur Beitragserhebung verpflichtet sind und Ausbaumaßnahmen nur in besonderen Ausnahmefällen vollständig aus allgemeinen Haushaltsmitteln finanzieren dürfen. Ein solcher „besonderer“ Ausnahmefall wird allenfalls dann in Betracht kommen, wenn sich die finanzielle Situation einer Gemeinde als so günstig darstellt, dass auf die Einnahmenbeschaffung aus Straßenausbaubeiträgen für die erforderlichen oder geplanten Ausbaumaßnahmen ohne empfindliche Einbußen an der dauernden Leistungsfähigkeit im Sinne des Art. 61 Abs. 1 Gemeindeordnung (GO) verzichtet werden kann (vgl. BayVGH, a. a. O.). Ob dies der Fall ist, kann nicht pauschal

für alle Gemeinden beantwortet werden, sondern ist eine Frage des Einzelfalls.

3. Wer entscheidet darüber, ob Gemeinden von der Ausnahme Gebrauch machen können?

Die Bayerische Verfassung gewährt den Gemeinden das Recht, ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze selbst zu regeln und darüber hinaus ihren eigenen Finanzbedarf durch die Erhebung öffentlicher Abgaben zu decken. Auf der anderen Seite ist zu berücksichtigen, dass Art. 62 Abs. 2 GO einen Vorrang der Erhebung von Entgelten für Leistungen, zu denen auch Straßenausbaubeiträge gehören, vor der Erhebung von Steuern oder der Aufnahme von Krediten anordnet. Das bedeutet, dass eine Gemeinde nicht leichtfertig auf die Erhebung von Abgaben verzichten darf, sondern bei einer anstehenden Straßenbaumaßnahme – ggf. unter frühzeitiger Beteiligung der Rechtsaufsichtsbehörde – sorgsam prüfen muss, ob die unter Ziff. 2 genannten Kriterien für einen Verzicht auf Erlass einer Ausbaubeitragssatzung und damit die Erhebung von Beiträgen finanziell möglich und rechtlich zulässig ist.

Hat eine Gemeinde eine Ausbaubeitragssatzung erlassen, ist sie verpflichtet, Ausbaubeiträge zu erheben. Der Vollzug der Satzungen wird im Rahmen der örtlichen und überörtlichen Rechnungsprüfung kontrolliert. Darüber hinaus erfolgt eine Kontrolle im Rahmen der Bearbeitung von Widersprüchen und Beschwerden sowie durch die Gerichte. Daneben steht die allgemeine Beratung durch die Rechtsaufsichtsbehörden.

4. Gibt es Sanktionen oder negative Konsequenzen (z. B. rechtlicher oder finanzieller Natur) für Gemeinden, wenn sie ihrer Verpflichtung auf Straßenausbaubeiträgen nicht nachkommen? Wenn ja, welche?

Im Rahmen der Haushaltswürdigung werden Kommunen, deren Haushaltslage angespannt ist, von den Rechtsaufsichtsbehörden dazu angehalten, alle Einnahmemöglichkeiten auszuschöpfen, worunter auch die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen fällt. Die Erteilung von Genehmigungen – sofern gemäß Art. 67 Abs. 4, 71 Abs. 2 Satz 1, 72 Abs. 4 Satz 1 GO erforderlich – erfolgt dann in der Regel unter Auflagen und Bedingungen, beispielsweise auch dahingehend, eine Straßenausbaubeitragssatzung zu erlassen. Generell steht es im pflichtgemäßen Ermessen der jeweiligen Rechtsaufsichtsbehörde, ob und wie sie wegen eines eventuellen Verstoßes gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 3 KAG einschreitet (vgl. Art. 112 GO). Bei der Ausübung des Ermessens ist angesichts der erheblichen Unterschiede in Größe, Struktur und finanzieller Leistungsfähigkeit der Gemeinden in Bayern stets eine sorgfältige Einzelfallprüfung erforderlich, die nicht durch generalisierende Regelungen ersetzt werden kann.

Unabhängig davon kann der Nichterlass einer Straßenausbaubeitragssatzung für eine Gemeinde auch mit unmittelbar nachteiligen Auswirkungen bei der Gewährung von Bedarfszuweisungen im kommunalen Finanzausgleich verbunden sein. Nach Art. 11 Abs. 2 des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) sind die Bedarfszuweisungsmittel dazu bestimmt, der außergewöhnlichen Lage und den besonderen Aufgaben von Gemeinden und Gemeindeverbänden im Einzelfall Rechnung zu tragen. Voraussetzung für die Gewährung einer Bedarfszuweisung ist u. a., dass eine Gemeinde durch von ihr nicht zu vertretende Ereignisse, trotz Ausschöpfung aller eigenen Einnahmemöglichkeiten (u. a.

Steuerhebesätze, Einnahmemöglichkeiten nach §§ 127 ff. Baugesetzbuch – BauGB – und Art. 5 KAG, Kostendeckung bei den kostenrechnenden Einrichtungen), in eine finanzielle Notlage gerät. Bei der Prüfung der Gewährung einer Bedarfszuweisung wird eine eventuelle Nichtausschöpfung von eigenen Einnahmemöglichkeiten durch den Verteilerausschuss, dem Vertreter des Finanz- und Innenministeriums sowie der kommunalen Spitzenverbände angehören und der in einer Gesamtschau über alle Bedarfszuweisungen berät, im jeweiligen Einzelfall entsprechend gewürdigt. Insgesamt erwartet der Staat jedoch von den Gemeinden schon aufgrund der Zielsetzung der Bedarfszuweisungen – Hilfe nur für außergewöhnliche, nicht selbst zu vertretende Notlage der Kommune –, dass sie alle Möglichkeiten der Selbsthilfe ausschöpfen. Ist daher eine Gemeinde, die noch keine Straßenausbaubeitragssatzung erlassen hat, zur Aufrechterhaltung ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit zwingend auf eine Bedarfszuweisung angewiesen, so legt der Staat größten Wert darauf, dass der Bedarfszuweisungsempfänger auch zeitnah eine Straßenausbaubeitragssatzung erlässt.

Bei der Förderung des kommunalen Straßenbaus aus dem Bayerischen Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (BayGVFG) und dem FAG gibt es keine Sanktionen und keine negativen Konsequenzen, wenn eine Gemeinde keine Ausbaubeiträge erhebt oder keine Ausbaubeitragssatzung erlassen hat. Eine Gemeinde, die mögliche Straßenausbaubeiträge nicht erhebt, muss jedoch diese Beträge durch Eigenmittel ersetzen. Nach den Richtlinien für Zuwendungen des Freistaates Bayern zu Straßen- und Brückenbauvorhaben kommunaler Baulastträger (RZStra) ist nämlich ein möglicher straßenausbaubeitragssatzrechtlicher Aufwand gemäß Art. 5 KAG nicht zuwendungsfähig (Nr. 6.3.1.4). Bei der Ermittlung der zuwendungsfähigen Kosten ist von dem in dem Satzungsmuster des Bayerischen Gemeindetages vorgesehenen Gemeindeanteil – unter Berücksichtigung der Erläuterungen zu dem Satzungsmuster – auszugehen. Welcher Aufwand nach den angeführten Grundsätzen im Einzelfall zuwendungsfähig ist, wird von der Rechtsaufsichtsbehörde festgestellt. Die Bewilligungsbehörden können im Förderverfahren in der Regel von diesen Feststellungen ausgehen.

5. Wie steht die Bayerische Staatsregierung zur Diskrepanz zwischen wirtschaftlich unterschiedlich starken Gemeinden, die entsteht, wenn strukturschwache Gemeinden zur Aufrechterhaltung ihrer finanziellen Spielräume gezwungen sind, Straßenausbaubeitragssatzungen zu erlassen (auch um z. B. für Bedarfszuweisungen förderfähig zu sein) und ihren Bürgerinnen und Bürgern damit Kosten aufbürden, in strukturstarken Gebieten dagegen Straßenausbaubeiträge aber nicht anfallen und dadurch Bürgerinnen und Bürger aufgrund der guten wirtschaftlichen Lage doppelt profitieren?

Nach Auffassung der Staatsregierung besteht zunächst kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der Strukturstärke einzelner Regionen und der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen auf der einen Seite und der Erhebung von Beiträgen durch Gemeinden und der wirtschaftlichen und finanziellen Situation ihrer Bürgerinnen und Bürger auf der anderen Seite. Wie oben unter Ziff. 2 dargestellt, kommt es für die Beantwortung der Frage, ob Ausbaubeiträge zu erheben sind, nicht auf die strukturelle Stärke oder Schwä-

che eines Regierungsbezirks, eines Landkreises oder einer (Planungs-)Region an, sondern auf die konkrete Leistungsfähigkeit der einzelnen von einem Straßenbauvorhaben betroffenen Gemeinde. Deshalb ist es durchaus möglich, dass leistungsfähige Gemeinden in strukturschwächeren Gegenden keine Ausbaubeiträge erheben, während Gemeinden in wirtschaftlich besser gestellten Regionen Bayerns gezwungen sind, Ausbaubeiträge zu erheben, weil ansonsten ihre dauernde Leistungsfähigkeit gefährdet ist. Ferner darf nicht übersehen werden, dass es sogar Kommunen gibt, deren dauernde Leistungsfähigkeit gesichert ist, weil sie etwa über hohe Steuereinnahmen verfügen und dennoch bei konkreten Straßenbaumaßnahmen unter Beachtung des in Art. 62 Abs. 2 GO normierten Prinzips des Vorrangs spezieller Einnahmearten Ausbaubeiträge verlangen. Eine stichpunktartige Internetrecherche ergab, dass etwa die Städte München, Nürnberg, Hof, Regensburg, Würzburg, Weilheim und Landsberg a. Lech, aber auch die gemeinhin als finanziell leistungsfähig geltenden Gemeinden Grünwald, Hohenbrunn, Ottobrunn und Unterschleißheim schon seit Längerem eine Straßenausbaubeitragssatzung haben.

Während sich ein Zusammenhang zwischen der finanziellen Leistungsfähigkeit einer Gemeinde und ihrer Bürger schon gedanklich verbietet – es wird in jeder Gemeinde leistungsstärkere und leistungsschwächere Bürger geben –, kann die Beitragserhebung im Einzelfall durchaus zu erheblichen Belastungen Einzelner führen. Führt die Erhebung beim Beitragspflichtigen zu besonderen Härten, steht es im pflichtgemäßen Ermessen der Gemeinden, diese durch Billigkeitsmaßnahmen, wie z. B. Ratenzahlung, Stundung oder Erlass (vgl. Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 a KAG i. V. m. §§ 222, 227 AO) sozialverträglich zu mildern.

6. Sieht die Staatsregierung Alternativen zur Erlassung oder Ausgestaltung von Straßenausbaubeitragssatzungen aufgrund der in Frage 5 beschriebenen Benachteiligung von Bürgerinnen und Bürgern in strukturschwachen Gemeinden?

Als Alternative zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen wird von verschiedenen Seiten immer wieder eine Finanzierung aus allgemeinen Steuermitteln vorgeschlagen. Eine Finanzierung aus allgemeinen Steuermitteln würde eine Erhöhung der Steuern zulasten der Allgemeinheit bedingen. Eine Finanzierung der Baumaßnahmen durch Steuererhöhungen wäre aber nicht gerechter als die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen. Der mit der Straßenausbaumaßnahme verbundene Vorteil käme dem Eigentümer oder Erbbauberechtigten dann ohne besondere Gegenleistung auf Kosten der Allgemeinheit zu. Darüber hinaus würde der mit einer Abschaffung der Straßenausbaubeiträge zulasten des allgemeinen Staatshaushaltes verbundene „Systemwechsel“ zu erheblichen Ungerechtigkeiten führen. Den Anliegern, die

bereits in den letzten Jahren Beiträge für den Ausbau ihrer Straße bezahlt haben, dürfte kaum zu vermitteln sein, dass sie nun auch noch den Ausbau weiterer Ortsstraßen durch höhere Steuern mitfinanzieren müssten.

Hinzu kommt, dass eine vollständige Finanzierung sämtlicher kommunaler Straßenbaumaßnahmen durch den Staat ohne Beiträge nicht zu finanzieren sein dürfte. Gerade bei der derzeitigen finanziellen Lage vieler Gemeinden erscheint die Durchführung von Ausbaumaßnahmen ohne Beiträge kaum möglich. Infolgedessen würde gerade in finanzschwachen Gemeinden das Straßennetz immer weiter verfallen, was der Attraktivität als Wohn- und Wirtschaftsstandort nicht förderlich wäre. Die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge würde damit gerade finanzschwache Gemeinden besonders hart treffen. Im Hinblick auf die teilweise angespannte Finanzsituation der Gemeinden hat sich der Bayerische Gemeindetag in einem Schreiben an Herrn Staatssekretär Eck vom 29.04.2011 dafür ausgesprochen, die Refinanzierung von Straßenbaumaßnahmen über Beiträge in unveränderter Form aufrechtzuerhalten.

Ebenfalls keine Alternative zur Erhebung von Ausbaubeiträgen dürfte eine entsprechende Gestaltung der Ausbaubeitragssatzungen etwa dadurch sein, dass die Gemeinden ihre nach Art. 5 Abs. 3 KAG festzusetzenden Eigenanteile anheben und auf diese Weise ihre Bürger entlasten. Zwar legt das Gesetz keine Obergrenze für die gemeindliche Eigenbeteiligung fest, sodass eine Gemeinde grundsätzlich nicht gehindert ist, in ihrer Ausbaubeitragssatzung im Einzelfall eine höhere Eigenbeteiligung festzusetzen. Der insoweit bestehende Ermessensspielraum ist allerdings regelmäßig wiederum durch den Gleichheitssatz, die Haushaltslage und den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit begrenzt. Diese Einnahmeausfälle bzw. dieser erhöhte kommunale Eigenanteil müssten zudem anderweitig ausgeglichen werden. Dies könnte zu einer Erhöhung der Steuern und Abgaben zulasten der Allgemeinheit führen.

Die Staatsregierung sieht deshalb keine gangbaren Alternativen zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen. Ungeachtet dessen hat der Freistaat Bayern die Kommunen im Rahmen des sog. „kommunalen Finanzausgleichs“ stets angemessen berücksichtigt. Im Jahr 2013 sind die Leistungen des Freistaats Bayern an die bayerischen Kommunen um 568 Millionen Euro auf eine neue Rekordsumme von insgesamt 7,8 Milliarden Euro gestiegen. Durch die Erhöhung sollen vor allem strukturschwächere Gemeinden in Bayern gestärkt werden.

Dabei wurden die Mittel für den Straßenbau und -unterhalt für 2013 um 32 Mio. € auf 276 Mio. € erhöht. Mit diesen zusätzlichen Mitteln werden die Pauschalen für den kommunalen Straßenunterhalt ab 2013 um 15,9 % angehoben, was allen Kommunen gleichermaßen zugutekommt.