



# **BAYERISCHER LANDTAG**

## **Ausschuss für Kommunale Fragen, Innere Sicherheit und Sport**

37. Sitzung

Mittwoch, 15. Juli 2015, 09.15 bis 12.35 Uhr

**Anhörung  
zum Thema:**

**„Art. 5 Kommunalabgabengesetz“**

Den Vorsitz führt Abg. Dr. **Florian Herrmann** (CSU)

## Inhaltsverzeichnis

Expertenverzeichnis .....	3
Fragenkatalog .....	4
Anlagenverzeichnis .....	6
Anhörung „Art. 5 Kommunalabgabengesetz“ .....	7



**Anhörung des Ausschusses für Kommunale Fragen, Innere Sicherheit und Sport  
zu Art. 5 Kommunalabgabengesetz  
am Mittwoch, den 15. Juli 2015  
von 09:15 Uhr bis ca. 13:00 Uhr im Maximilianeum**

Expertenverzeichnis

1. Herr Dr. Kurt **Gribl**  
Oberbürgermeister  
Stellvertretender Vorsitzender  
Herr Bernd **Buckenhofer**  
Geschäftsführendes  
Vorstandsmitglied  
Bayerischer Städtetag  
80333 München
2. Herr Dr. Jürgen **Busse**  
Geschäftsführendes  
Präsidialmitglied  
Frau Claudia **Drescher**,  
Referatsdirektorin  
Bayerischer Gemeindetag  
80805 München
3. Herr Gerd **Thielmann**  
Referent  
Gemeinde- und Städtebund  
Rheinland-Pfalz e.V.  
55116 Mainz
4. Herr Peter **Latz**  
Stellvertretender Geschäftsführender  
Direktor  
Bayerischer Kommunalen  
Prüfungsverband  
80639 München
5. Herr Thomas **Rottenwallner**  
Stadt Landshut, Amt für Finanzen, SG  
Anliegerleistung und Straßenrecht  
84034 Landshut
6. Frau Dr. Ulrike **Kirchhoff**  
Vorstand von Haus & Grund Bayern  
Landesverband der Bayerischen  
Haus-, Wohnungs- und Grundbesitzer  
80331 München
7. Herr Siegmund **Schauer**  
Präsident des Verbandes  
Wohneigentum - Landesverband  
Bayern e. V.  
92637 Weiden
8. Herr Heinrich **Rösl**  
Präsident des Eigenheimerverbands  
Bayern e.V.  
80809 München
9. Herr Harald R.H. **Beckmann**  
Vorstandsmitglied  
Allgemeiner Verein für gerechte  
Kommunalabgaben in Deutschland  
e.V. (AVgKD)  
30890 Barsinghausen
10. Herr Jürgen **Müller**  
Sprechermitglied der Vereinigten  
Bürgerinitiativen  
für gerechte Kommunalabgaben im  
Freistaat Bayern (VerBiB)  
88131 Lindau
11. Herr Gerhard **Wiens**  
Vorsitzender Richter am VG München  
a. D.  
85521 Ottobrunn
12. Frau Monika **Weinl**  
Ministerialrätin  
Herr Robert **Knöpfle**  
Oberregierungsrat  
Bayerisches Staatsministerium des  
Innern, für Bau und Verkehr  
80539 München



Ausschuss für Kommunale Fragen, Innere Sicherheit und Sport

**Bayerischer  
Landtag**

**Expertenanhörung  
zu Art. 5 des Kommunalabgabengesetzes (KAG)  
am Mittwoch, den 15. Juli 2015**

**Fragenkatalog**

**Fragen an alle Experten**

1. Ist die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen aus Ihrer Sicht erforderlich und sinnvoll oder sollte bzw. könnte auf die finanzielle Beteiligung der Anlieger gänzlich verzichtet werden?
2. Vorausgesetzt die Kosten für die Sanierung des kommunalen Straßennetzes werden weiterhin über Beiträge finanziert, soll die bisherige „Soll“-Regelung in Art. 5 KAG beibehalten werden, soll eine unbedingte Verpflichtung der Gemeinden zur Beitragserhebung eingeführt werden („Muss“-Regelung) oder soll die Beitragserhebung in das freie Ermessen der Kommunen gestellt werden („Kann“-Regelung)? Welche Vor- und Nachteile haben die drei Varianten?
3. Vorausgesetzt die Kosten für die Sanierung des kommunalen Straßennetzes werden weiterhin über Beiträge finanziert, sollen diese Beiträge einmalig oder jährlich wiederkehrend erhoben werden? Sollen die Kommunen zwischen einer einmaligen und einer jährlich wiederkehrenden Beitragserhebung wählen können?
4. Kann die bestehende Regelung in Art. 5 Kommunalabgabengesetz (KAG) durch andere Modelle der finanziellen Beteiligung von Grundstückseigentümern bzw. Erbbauberechtigten an den Kosten von gemeindlichen Straßenausbaumaßnahmen ersetzt werden? Welche Vor- und Nachteile haben diese anderen Modelle?
5. Benötigen die Kommunen mehr Spielraum bei der Festlegung der kommunalen Eigenanteile? Falls ja, wie kann dies umgesetzt werden?
6. Soll eine Informationspflicht der Kommunen gegenüber den Beitragszahlern im Zusammenhang mit Straßenausbaumaßnahmen eingeführt werden?
7. Haben sich die bisherigen Regelungen zur Abgrenzung von Erschließung und Straßenausbau aus Ihrer Sicht bewährt? Wo sehen Sie Änderungsbedarf?
8. Soll eine Ausschlussfrist für die Erhebung von Erschließungsbeiträgen eingeführt werden? Wie soll eine solche Ausschlussfrist gegebenenfalls ausgestaltet werden?
9. Sollen verbindliche Ausbaustandards für die verschiedenen Straßengattungen festgelegt werden, die als Grundlage für die Beitragsberechnung heranzuziehen sind?
10. Sollen Eigenleistungen der Kommunen auf die Beitragszahler umgelegt werden können?
11. Gibt es Kosten, die künftig nicht mehr umlagefähig sein sollten (z. B. Entsorgungskosten für teerhaltige Straßenbeläge, Kosten für den barrierefreien Ausbau)?
12. Sehen Sie über die angesprochenen Themen hinaus bei der Finanzierung des kommunalen Straßennetzes weiteren Änderungsbedarf?



Ausschuss für Kommunale Fragen, Innere Sicherheit und Sport

**Bayerischer  
Landtag**

**Zusätzliche Fragen an die Staatsregierung**

13. Die Staatsregierung wird gebeten, über die Erfahrungen mit der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen in Bayern zu berichten und dabei insbesondere auf folgende Fragen einzugehen:
14. In wie vielen Gemeinden bestehen Straßenausbaubeitragssatzungen?
15. Wie viele Gemeinden haben in den vergangenen zwei Jahren solche Satzungen aufgehoben?
16. Welche Bedeutung haben solche Satzungen bei der Beantragung von staatlichen Fördermitteln?
17. Lehnt der Freistaat beantragte Fördermittel ab bzw. kürzt er solche, weil die antragstellende Gemeinde keine Straßenausbaubeitragssatzung erlassen hat?

**Zusätzliche Frage an den Kommunalen Prüfungsverband, die Kommunalen Spitzenverbände und das StMI**

18. In welchem Umfang wurde im Jahr 2014 von Billigkeitsmaßnahmen aus Gründen der persönlichen Härte (Stundung (ohne nicht durch individuelle Härtefälle begründete Stundungen für Landwirte), Ratenzahlung, Verrentung, (Teil-)Erläss) Gebrauch gemacht?

**Anlagenverzeichnis**

Anlage 1 Bayerischer Städtetag .....	47
Anlage 2 Bayerischer Gemeindetag .....	54
Anlage 3 Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz e. V. ....	60
Anlage 4 Bayerischer Kommunalen Prüfungsverband .....	68
Anlage 5 Amt für Finanzen, Stadt Landshut .....	77
Anlage 6 Haus & Grund Bayern - Landesverband der Bayerischen Haus-, Wohnungs- und Grundbesitzer .....	162
Anlage 7 Verband Wohneigentum - Landesverband Bayern e. V. ....	167
Anlage 8 Eigenheimerverband Bayern e. V. ....	172
Anlage 9 Allgemeiner Verein f. gerechte Kommunalabgaben in Deutschland e. V. ....	174
Anlage 10 Vereinigte Bürgerinitiativen f. gerechte Kommunalabgaben im Freistaat Bayern .....	178
Anlage 11 Herr Prof. Hans-Joachim Driehaus Rechtsanwalt und Vorsitzender Richter am Bundesverwaltungsgericht a. D. ....	180
Anlage 12 Herr Gerhard Wiens .....	187
Anlage 13 (ohne Excel-Tabelle) Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr .....	195

**Vorsitzender Dr. Florian Herrmann (CSU):** Meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich begrüße Sie alle sehr herzlich zu unserer heutigen Sitzung des Innenausschusses des Bayerischen Landtags, in dem wir eine Anhörung zu einem sehr wichtigen, kontroversen, umstrittenen Thema durchführen, nämlich zur Frage der Gestaltung der aktuellen Situation und der Reformmöglichkeiten im Zusammenhang mit dem Kommunalabgabengesetz, genauer gesagt: Straßenausbaubeitragssatzungen der Kommunen. Straßenausbaubeitragssatzungen sind ja Angelegenheit der Kommunen, aber die rechtliche Grundlage dafür ist im kommunalen Abgabenrecht – also einem Landesgesetz – verankert. Das ist auch der Grund, warum wir uns als Landtag mit dieser Frage beschäftigen.

Ich begrüße natürlich ganz besonders herzlich die Kolleginnen und Kollegen aus dem Innenausschuss, aber auch einige andere, die anwesend sind. Ich begrüße die Vertreter der Medien und weise darauf hin, dass wir dann keine Filmaufnahmen mehr machen, wenn wir mit unserer Anhörung beginnen. Ich weise bei der Gelegenheit auch darauf hin, dass außer den Medien keine Filmaufnahmen oder Tonmitschnitte oder Ähnliches möglich sind.

Ich weise vor allem die Sachverständigen darauf hin, dass ein Wortprotokoll der Sitzung erstellt wird und zu diesem Zweck Tonbandaufnahmen gemacht werden. Es wird dann auch ein umfangreiches Konvolut aus dem Wortprotokoll und aus Ihren verschiedenen schriftlichen Stellungnahmen angefertigt werden, sodass wir am Ende ein Kompendium haben werden, in dem die wichtigen Aspekte doch sehr umfangreich enthalten sind.

Ich begrüße ganz herzlich die Vertreter der Öffentlichkeit, Bürgerinnen und Bürger, die sich heute Früh auf den Weg in den Bayerischen Landtag gemacht haben. Das ist durchaus ungewöhnlich – aber nicht die Tatsache, dass Bürger anwesend sind, das kommt in jeder unserer Sitzungen vor, weil wir immer öffentlich tagen, aber dass es so viele sind, ist doch ungewöhnlich. Ich freue mich, dass Sie hier sind, und ich denke, dass Sie hier einer sehr interessanten Diskussion folgen werden können.

Die Diskussion wäre natürlich nicht möglich, wenn wir nicht die Experten hätten, und diese möchte ich nun ganz besonders herzlich begrüßen. Herzlichen Dank dafür, dass Sie bereit sind, heute hier als Sachverständige zur Verfügung zu stehen, herzlichen Dank dafür, dass Sie sich vorbereitet haben. Danke auch, dass Sie bereits vorab Ihre Sachverständigen-Stellungnahmen zu dem Thema abgege-

ben haben, denn das erleichtert die Arbeit natürlich ungemein.

Wir werden jetzt so verfahren, dass zunächst einmal Sie als Sachverständige zu Wort kommen sollen. Es sind zwölf Sachverständige, also zwölf Organisationen, die hier vertreten sind. Wir haben einen zeitlichen Rahmen von etwa dreieinhalb Stunden, und das bedeutet, wir müssen uns konzentrieren, wir müssen versuchen, die Dinge auf den Punkt zu bringen, sonst ufert es aus.

Das heißt, ich würde jetzt jeweils um ein Eingangsstatement bitten, in dem Sie eben nicht die gesamte Thematik ausleuchten, sondern Schwerpunkte setzen und diese in den Fokus Ihrer Ausführungen legen. Anschließend werden wir in die Befragung übergehen. Das heißt, die Kolleginnen und Kollegen werden dann konkrete Fragen stellen, Anmerkungen machen, und so kommen wir dann in einen Austausch.

Ich will den Fragen nicht vorgreifen, aber ich denke, es ist kein Geheimnis, wenn ich sage, dass im Fokus natürlich die grundsätzlichen Fragen stehen, vielleicht weniger die Detailfragen, sondern eben die grundsätzliche Frage: Ist es sinnvoll, dass es Straßenausbaubeiträge gibt? Ist die derzeitige gesetzliche Regelung mit der Soll-Vorschrift in dieser Form sinnvoll? Oder sollen wir uns da andere Dinge überlegen, Stichwort Kann- oder Mussvorschrift? Diese Themen sind uns ja allen gut bekannt, aber wir wollen dem auf den Grund gehen.

Wichtig wäre für uns auch zu erfahren, wie das mit den wiederkehrenden Beiträgen ist, die es ja im Bundesland Rheinland-Pfalz gibt. Wäre das ein Modell, das auch für Bayern geeignet wäre? Aber das sind sicherlich Schwerpunkte, die Sie natürlich selber so beleuchten, wie Sie es für notwendig halten.

Mein Vorschlag ist jetzt, dass wir in der Reihenfolge des Expertenverzeichnisses vorgehen. Das hat eine gewisse Logik in sich: Das wären zunächst die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände, die Vertreter von – den Landkreistag haben wir nicht eingeladen, weil das für den Landkreistag nicht so relevant ist – Städtetag und Gemeindetag, für den Städtetag Herrn Oberbürgermeister Dr. Gribl und für den Gemeindetag Herrn Dr. Busse. Dann würden wir den Herrn Thielmann vom Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz zu Wort kommen lassen, der uns vielleicht insbesondere etwas sagen kann über die wiederkehrenden Beiträge. Anschließend hätte ich – in Abänderung der Reihenfolge – den Herrn Rottenwallner aus der Stadt Landshut gebeten, der uns ja freundlicherweise auch schon mehr oder weniger

ein Buch zu dem Thema verfasst hat. Herzlichen Dank für diesen wirklich besonderen Aufwand, den Sie da gehabt haben!

Dann würde ich den Herrn Peter Latz um seine Ausführungen bitten, und dann, würde ich sagen, machen wir weiter mit den weiteren Verbänden, nämlich mit der Frau Dr. Kirchhoff vom Haus & Grund Bayern, dem Herrn Schauer, er ist Präsident des Verbandes Wohneigentum Bayern, dann mit dem Präsidenten des Eigenheimerverbands, Herrn Rösl, und anschließend mit den beiden Vertretern der größeren Bürgerinitiativen, sage ich jetzt einmal, oder Dachverbände, mit denen wir ja zum Teil auch schon innerhalb des Landtags gesprochen hatten, Herrn Beckmann für den Allgemeinen Verein für gerechte Kommunalabgaben in Deutschland und Herrn Müller, früherer Oberbürgermeister und Sprechermitglied der Vereinigten Bürgerinitiativen für gerechte Kommunalabgaben im Freistaat Bayern. Und schließlich käme dann der Herr Vorsitzende Richter a. D. am Verwaltungsgerichtshof, Herr Wiens, der uns eben auch aus der verwaltungsgerichtlichen Praxis, die hier ja sehr prägend ist, Auskunft geben kann.

Abschließend würde uns die Bewertung des Innenministeriums interessieren, welches durch Frau Weinl vertreten wird.

Wir haben also ein großes Programm und müssen uns konzentrieren. Danke, dass Sie hier sind, und ich würde jetzt zum Einstieg dem Herrn Dr. Gribl das Wort erteilen.

**SV Dr. Kurt Gribl (Bayerischer Städtetag):** Meine sehr verehrten Damen und Herren! Der Bayerische Städtetag hat sich in seinen Gremien intensiv mit dem Thema befasst, weil es von grundlegender Bedeutung auch für die Entwicklung von Städten und städtischen Haushalten ist, und er hat hierzu auch ein klares Profil der Positionierung erarbeitet. Im Ergebnis ist es so, dass der Bayerische Städtetag sich ausdrücklich für die Beibehaltung des Straßenausbaubeitragswesens ausspricht, und zwar auch in der Gestaltung einer Soll-Bestimmung, die sicherstellt, dass die Straßenausbaubeiträge erhoben werden können.

Veränderungen gegenüber sind wir vor dem Hintergrund, dass wir ein über Jahrzehnte organisch gewachsenes System haben, das durch die Rechtsprechung auch abgesichert ist und für den Verwaltungsvollzug Sicherheit gibt, aufgeschlossen, allerdings unter den Prämissen der Akzeptanzsteigerung und dass dadurch Rechtssicherheit und ad-

ministrative Handhabbarkeit nicht beeinträchtigt werden dürfen.

Das Straßenausbaubeitragsrecht und die Erhebung der Straßenausbaubeiträge sind sinnvoll, weil die kontinuierliche Erneuerung und Verbesserung des Straßennetzes schlicht und einfach notwendig ist. Es ist eine Frage der Sicherheit, der Verkehrssicherheit, aber auch des Ortsbildes. Auf der anderen Seite ist es so, dass ein Verzicht auf Straßenausbaubeiträge mit Sicherheit dazu führen würde, dass genau diese Funktion nicht mehr auf Dauer gewährleistet werden könnte. Das kann man allein schon an der Zustandsfeststellung nachvollziehen in vielen Städten und Gemeinden, wo Allmählichkeitsschäden eben zu Erneuerungsnotwendigkeiten führen, aber kommunale Haushaltslagen es oft sehr, sehr schwierig machen, den kommunalen Eigenanteil aufbringen zu können.

Wenn die Straßenausbaubeitrags Erhebung nicht mehr stattfände, würde das dazu führen, dass wir in Situationen kommen, wie wir sie in anderen Bereichen vorfinden. Ich spreche z.B. den Bereich der Schulen an, die wir dann sozusagen als Generationenaufgabe vor uns herschieben würden. Das kann nicht das Interesse der Bürger und auch nicht das Interesse der Städte sein.

Auf die Gerechtigkeitsfrage möchte ich nur mit dem Hinweis eingehen – ich weiß, dass es auch der Anlass ist für die Diskussion –: Es ist mit der Durchführung von Straßenausbaumaßnahmen die Begründung eines rechtlich hinterlegten und in der Rechtsprechung abgesicherten Vorteils gegeben, der die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen rechtfertigt, und zwar völlig unabhängig davon, ob es im konkreten Einzelfall subjektiv als sachgerecht empfunden wird oder nicht. Ich glaube nicht, dass wir dieses abgesicherte Terrain verlassen sollten, zumal objektiv jeder Straßenausbau damit verbunden ist, dass auch die Wertigkeit des Eigentums entweder begründet oder in der Aufrechterhaltung gewährleistet wird.

Der Verzicht auf ein Straßenausbaubeitragsrecht würde dazu führen, dass sich Kommunen, dass sich Städte auf der einen Seite unbegrenzten Forderungen ausgesetzt sehen würden und auf der anderen Seite nicht die Leistungsfähigkeit gegeben wäre, genau diese Maßnahmen durchzuführen. Anreize für die Bürger, Maßnahmen auch schon zu fordern, wenn sie noch nicht dringend geboten sind, werden dadurch erhöht.

Der Bayerische Städtetag ist für die Aufrechterhaltung der Soll-Bestimmung im kommunalen Abgabenrecht und keinesfalls für eine Liberalisierung im Sinne einer Kann-Bestimmung. Das gibt nur Scheinsicherheit, weil auch eine Kann-Bestimmung immer nur zu messen und zu beurteilen ist an den Tatbeständen, die jetzt als Ausnahmetatbestände zur Soll-Bestimmung bereits vorhanden sind. Das Ganze führt in den Bereich der Rechtsunsicherheit. Es kann keine freie Ermessensausübung geben bei der Anwendung der Kann-Bestimmung, sondern eine gebundene, rechtlich überprüfbare, und letztendlich wird nur für ganz wenige Kommunen, die außerordentlich finanzstark sind, dieser Ermessensspielraum in Richtung eines Absehens von Straßenausbaubeiträgen überhaupt eröffnet werden können.

Ich glaube, dass sehr viel mehr Unsicherheit und auch Unzufriedenheit begründet werden, weil an vielen Stellen die politische Diskussion aufbrechen wird, ob hier nicht ein Ausweichen oder ein Verzicht möglich wäre. Die Rechtsaufsichtsbehörden und die Verwaltungsgerichte werden dann in einem höheren Maß im Vollzug belastet sein.

Die Kann-Bestimmung könnte auch zu einem Verlust der kommunalen Planungshoheit führen, soweit die Entscheidung darüber, ob davon Gebrauch gemacht wird oder nicht, auch einem Plebiszit zugänglich gemacht werden könnte.

Die Einführung wiederkehrender Beiträge wird seitens des Bayerischen Städtetages kritisch betrachtet. Es sind rechtliche Folgeprobleme in großem Umfang zu erwarten, und auch nach der Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom Juni letzten Jahres sind diese Dinge nicht geklärt. Es ist klar, dass ein enormer Verwaltungsaufwand damit verbunden wäre, weil jeweils konkret grundstücksbezogen die entsprechenden Nutzungswertigkeiten festgestellt werden müssten und das auch jährlich stattfinden müsste. Personal- und Sachaufwand entstünden in einem exorbitanten Umfang, einem Umfang, der deutlich über die jetzigen Strukturen hinausginge – man würde sich in gewisser Weise auf Neuland begeben – und der auch nicht abgesichert ist.

Aufgezeigt wird das durch die Rechtsprechung des OVG Rheinland-Pfalz in einer Entscheidung vom Dezember letzten Jahres, aus der hervorgeht, welcher "Blumenstrauß" an administrativen Schwierigkeiten und Folgeproblemen damit verbunden wäre. Mehr Unfrieden als Zufriedenheit würde damit erreicht werden und letztendlich mehr Kosten, die von irgendjemandem getragen werden müssen und am

Schluss auf Grundstückseigentümer und Mieter übertragen werden.

Wir glauben, dass auf Härtefälle auch bislang schon reagiert werden kann. Das hat sich ergeben durch die KAG-Novelle 2013/2014, und eine entsprechende Umgestaltung in wiederkehrende Beiträge würde lediglich die Erwartungshaltung seitens der Bürger vergrößern, dass Maßnahmen durchgeführt werden, aber letztendlich nicht die Handhabbarkeit in der Umsetzung gewährleisten.

Wenn denn aus berechtigten Gründen, die wir durchaus auch sehen – es gibt ja auch gute Gründe, andere Positionen in dem Punkt zu vertreten, mit denen wir uns auch auseinandergesetzt haben –, wiederkehrende Erhebungen in Betracht gezogen werden, dann ist es uns sehr, sehr wichtig, dass die Ausgestaltung in der Weise erfolgt, dass das lediglich optional der Fall sein kann, aber nicht als zwingend aufgegeben wird. Ich glaube, eingespielte Systeme sollten dort, wo Beiträge erhoben werden, nicht tangiert werden. Diese sollten auf der Grundlage gesicherter, geübter einheitlicher Verwaltungspraxis auch in die Zukunft geführt werden und nicht durch Veränderungen zur Disposition gestellt werden.

**Vorsitzender Dr. Florian Herrmann (CSU):** Herzlichen Dank, Herr Oberbürgermeister Gribl.

(Heftige Buh!-Rufe aus den Reihen der Besucher)

Wir haben hier eine Anhörung im Bayerischen Landtag, und das ist keine Fernsehsendung und keine "Jetzt-red-i"-Veranstaltung. Ich würde sehr darum bitten, dass wir die Sachverständigen der Reihe nach ausreden lassen, und dann werden wir diskutieren. Darum würde ich wirklich sehr bitten.

Außerdem würde ich noch gerne ein Missverständnis meinerseits von vorhin korrigieren: Die Medien dürfen natürlich aufzeichnen, wie immer im Ausschuss. Ich habe das verwechselt mit dem Untersuchungsausschuss, dort ist es anders. Und einen solchen haben wir zu dem Thema noch nicht.

(Heiterkeit)

Ich danke Ihnen auch für die konzentrierte Vortragsweise. Wir haben ja zwölf größere Punkte in unserem Fragenkatalog, und wenn jetzt jeder alle zwölf Punkte abarbeiten würde, würden wir nicht fertig werden. Darum danke ich für die konzentrierte Vortragsweise, also fünf bis sieben Minuten pro Sachverständigem, damit die erste Runde irgendwann abgeschlossen ist. Anschließend kommen wir auf

alle anderen Fragen durch die Nachfragen der Kolleginnen und Kollegen sicher noch zu sprechen.

Herr Dr. Busse vom Gemeindetag, bitte.

**SV Dr. Jürgen Busse (Bayerischer Gemeindetag):**  
Herr Vorsitzender, lieber Herr Dr. Hermann! Sehr geehrte Abgeordnete! Meine Damen und Herren! Der Bayerische Gemeindetag vertritt von den 2 031 kreisangehörigen Gemeinden 2 027 Gemeinden. Ich habe in einer Vielzahl von Vorträgen in ganz Bayern über dieses Thema mit den Bürgermeistern diskutiert, und wir haben festgestellt, dass es natürlich unterschiedliche Meinungen zu diesem Thema gibt. Und gerade die Fälle, die auch in den Medien spektakulär dargestellt wurden, diese exorbitant hohen Beitragsbescheide, haben dieses Thema angeheizt. Das muss man ganz deutlich sagen.

Fakt ist, dass 72,6 % der bayerischen Kommunen eine Straßenausbaubeitragsatzung haben. Das heißt, 1 492 Gemeinden haben eine solche Satzung. In den letzten Jahren wurden nach einer Erhebung des Innenministeriums zirka 62 Millionen jährlich eingenommen. Wir wissen, die Gemeinden brauchen Finanzmittel, um den Straßenausbau zu finanzieren. Daran führt kein Weg vorbei. Die Frage ist nur: Wie kann man diese Finanzierung sicherstellen?

Beim Thema Straßenausbaubeitrag ist es so, dass ein Teil von den Anliegern gezahlt wird. Im Gesetz steht, dass die Anlieger dann zahlen, wenn für sie die Möglichkeit der Inanspruchnahme dieser Einrichtung besondere Vorteile hat. Das heißt, es ist eines der Grundprinzipien, dass nicht alle Bürger bezahlen sollen, sondern dass die Bürger bezahlen sollen, bei denen eine Straße ausgebaut wird, also verbessert wird.

Deswegen hat man in einer Mustersatzung des Gemeindetages sehr genau geprüft: Wie kann man die Anlieger auch entlasten? Wir haben gesagt, wenn Hauptverkehrsstraßen vorliegen, dann muss die Gemeinde 70 % bezahlen, die Anlieger zahlen dann nur 30 %, wenn es Haupterschließungsstraßen sind, dann zahlen die Anlieger 50 %, die Gemeinde zahlt ebenfalls 50 %.

Mir geht es schon darum, das klarzustellen, weil hier momentan anscheinend die Meinung vorherrscht, dass die Anlieger alleine solche Ausbaumaßnahmen zahlen müssten. Das ist nicht richtig.

Eine Abschaffung sehen wir als äußerst schwierig an. Warum? – Wir haben einmal geprüft, welche Alternativen es gibt. Frage: Können wir das ganze

Thema über die Grundsteuer vielleicht insgesamt auf alle Bürger umlegen? Dies mag in Oberbayern gar nicht so schwierig sein. Wenn ich nach Starnberg schaue, wo ich Stadtrat bin, dann ist es ganz klar, dass man mit einem kleineren erhöhten Hebesatz doch einiges einnehmen kann. Die Hebesatzerhöhung von 330 auf 350 Punkte bringt 200 000 Euro mehr, damit könnte man Ausbaumaßnahmen durchführen. Wenn ich nach Oberfranken gehe und einen Baulandpreis von 35 Euro pro Quadratmeter sehe, dann komme ich auf Hebesätze über 900 Prozentpunkte. Hier zeigt auch eine Erhebung des Innenministeriums, dass dies natürlich zu einer ganz anderen Problematik in der gesamten Gemeinde führen würde.

Deswegen sehen wir die Grundsteuer als schwierig an. Hinzu kommt, dass sie auf die Mieter umlegbar ist und Mieter in der Regel nicht dauerhaft in Gebäuden wohnen, sondern auch umziehen, aber sie zahlen natürlich dann, wenn dieser Grundsteuerbescheid fällig wird.

Frage: Sollte man jetzt die Soll-Regelung im Kommunalabgabengesetz beibehalten oder zum Beispiel eine Muss-Regelung einführen? Diese Diskussion ist natürlich entstanden zu dem Zeitpunkt, wo München die Straßenausbaubeitragsatzung abgeschafft hat. Viele Bürgermeister sind zu mir gekommen und haben gesagt: Das gibt es gar nicht! Wir kommen bei unseren Bürgern unter ungeheuren Druck, wenn eine Stadt das abschafft, weil alle sagen: Aha! Aber unsere Bürger werden hier in der Gemeinde, in der Nachbarschaft belastet!

Wir meinen trotzdem, dass eine Muss-Regelung schwierig ist, weil es ein ganz erheblicher Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung ist und doch eine große Zahl von Gemeinden eine solche Satzung nicht hat. Deswegen ist die weitere Prüfung dahin gegangen, zu schauen, ob man vielleicht die kommunale Selbstverwaltung dadurch stärkt, dass man von der Soll-Regelung abweicht und jetzt eine Kann-Regelung einführt. Das scheint ja sofort mehr kommunale Selbstverwaltung zu versprechen, nur muss man eines sehen: Kommunalabgaben sind nie eine Entscheidung, die für den Bürger positiv ist. Bei Kommunalabgaben steht jeder Bürgermeister, jede Gemeinde mit dem Rücken an der Wand. Das heißt, wenn wir hier auf eine Kann-Regelung gehen, dann wird der politische Druck der Grundstückseigentümer in einer Gemeinde gerade von den Bereichen, die ausgebaut werden müssen, immens zunehmen, und wir glauben, dass mit dieser Zunahme des Drucks auch unterschiedliche Verhältnisse in Bayern entstehen werden.

Außerdem darf man nicht vergessen, das sage ich ganz deutlich, dass auch die meisten Gemeinderäte Grundstückseigentümer sind, und da ist natürlich die Frage, inwieweit man selbst geneigt ist, zu sagen: Wir brauchen keine Satzung!, also dem stattzugeben.

Wir sehen aber schon, dass wir, wenn wir das Gesetz so lassen wie heute, in Bayern eine schwierige Situation bekommen werden. In bestimmten Bereichen Bayerns – ich nenne zum Beispiel Niederbayern – gibt es eine Vielzahl von Gemeinden, die keine solche Satzung haben, und wenn der Gesetzgeber handelt, dann muss dieses Handeln meiner Ansicht nach auch dazu führen, dass die Straßenausbaubeitragssatzung so wirkt, dass in all den Gemeinden, die nach dem Gesetz eine solche Satzung haben sollten, diese auch eingeführt werden sollte. Das heißt, wir müssen diesen Gemeinden eine Möglichkeit geben, ihren Bürgern ein leichteres System zu verschaffen.

Und wir glauben, dass hier – dazu wird ja der Kollege aus Rheinland-Pfalz einiges sagen – die wiederkehrenden Leistungen eine Chance sind, in den Gemeinden, die für den Straßenausbau Geld brauchen, den Bürgern etwas anzubieten, was weniger belastet.

Wenn man zum Beispiel – und 75 % aller Gemeinden in Bayern haben unter 5 000 Einwohner – bei kleinen Gemeinden das gesamte Gemeindegebiet mit einer Satzung überzieht und dann sagt, die wiederkehrenden Leistungen werden so gelebt, dass der Bürgermeister für fünf Jahre kalkuliert: Was für Straßenausbaumaßnahmen habe ich in den fünf Jahren?, diese Summe zusammenstellt und dann sagt: Ich lege diese Summe auf alle Haushalte um!, dann kommen nach unseren Berechnungen zirka 250 Euro jährlich pro Haushalt heraus. Das ist meines Erachtens eine verkräftbare Maßnahme.

Natürlich benützen die Bürger – das wird ja auch oft von Eigentümerverbänden so dargestellt – häufig alle Straßen, sodass man sagen kann, es sind nicht nur die unmittelbaren Anliegerstraßen, sondern auch die HAUPTerschließungsstraßen, die davon betroffen sind. Wir kennen die vielen Fälle in Oberfranken, wo hohe Bescheide zu Schwierigkeiten geführt haben, und wir haben natürlich dort gesehen, dass dann der niedrige Grundstückswert im Verhältnis zu den hohen Beitragsbescheiden überhaupt nicht mehr passt. Und solche Ungerechtigkeiten müssen wir im Endeffekt wirklich angehen.

Wir haben es begrüßt, dass der Gesetzgeber die Verrentungsmöglichkeiten bereits eingeführt hat, wir

sehen aber, dass sie viel zu gering genutzt werden. Das heißt, wir bitten Sie, diese wiederkehrenden Beiträge als Alternativmodell zur Soll-Lösung einzuführen. Natürlich sollen all die Gemeinden, die heute eine Ausbaubeitragssatzung haben und daran festhalten wollen, diese Möglichkeit weiterhin haben, aber die Gemeinden, die heute keine Satzung haben und Not leidende Gemeinden sind, es sich also auch nicht leisten können, wegen einer besonderen finanziellen Lage darauf zu verzichten, sollen dann praktisch auf das wiederkehrende Modell gehen können.

Im Übrigen bitten wir darum, dass wir noch zusätzliche Billigkeitsregelungen ins Gesetz aufnehmen. Wir möchten schon, dass der Beitragsbescheid in einer Relation zum Grundstückswert stehen sollte. Es kann nicht sein, dass bei Grundstückswerten von 60.000 Euro Beitragsbescheide in fünfstelliger Höhe entstehen, das geht einfach nicht. Und wir bitten darum, dass wir als Gemeinden Möglichkeiten haben, bestimmte Bereiche in der Gemeinde auszunehmen, wo wir sagen: Hier ist der Ausbau zum Wohl der Gemeinde.

Städtebauliche Gründe etwa, zum Beispiel das Thema Barrierefreiheit. Wenn ich heute einen Pflasterbereich habe und will den z.B. verändern, damit er mit dem Rollstuhl oder dem Rollator nutzbar ist, dann sollen das nicht die Bürger zahlen, die in diesem Bereich wohnen, sondern es ist eine städtebauliche Änderung für eine Barrierefreiheit dieser Gemeinde notwendig. Hier ist die Bitte, eine entsprechende Ersatzmöglichkeit zu schaffen. – Danke schön.

**Vorsitzender Dr. Florian Herrmann (CSU):** Herzlichen Dank, Herr Dr. Busse.

Als Nächsten bitte ich den Herrn Thielmann vom Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz, der extra aus Mainz zu uns gekommen ist. Rheinland-Pfalz hat ja die wiederkehrenden Beiträge eingeführt, und möglicherweise könnten Sie auch schon auf diesen Aspekt eingehen, der bereits angesprochen wurde, nämlich der Verwaltungsmehraufwand, der hier entsteht, und auf die Auswirkungen der bisherigen Rechtsprechung, also ob im Vergleich zur jetzigen Gesetzesformulierung Änderungen in Rheinland-Pfalz zu erwarten sind usw. – Bitte, Herr Thielmann.

**SV Gerd Thielmann (Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz e. V.):** Herr Vorsitzender! Meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordneten! Sehr geehrte Damen und Herren! Ich kann das Thema aus rheinland-pfälzischer Sicht beleuchten

und ein wenig auch die eigenen Erfahrungen einbringen, die wir hier beim Gemeinde- und Städtebund, aber auch allgemein in Rheinland-Pfalz gemacht haben.

Zwei Schwerpunkte: zum einen das Thema Beitragserhebungspflicht und andererseits natürlich der wiederkehrende Beitrag.

Zur Beitragserhebungspflicht – Dr. Busse hat es eben angesprochen –: Bereits jetzt haben wir eine Mischfinanzierung. Es ist also nicht so, wie vielfach in der Presse dargestellt wird, dass die Anlieger die Straßen alleine bezahlen müssen – wir haben Gemeindeanteile zwischen 20 und 80 % –, und gerade bei Durchgangsstraßen wird der überwiegende Teil bereits jetzt schon von der Gemeinde oder von der Stadt getragen. Es ist nicht so, dass die Bürger mit den Kosten alleine gelassen würden.

Soll man, muss man Straßenausbaubeiträge erheben? Das ist letztlich eine politische Frage, die sich auch bei anderen Einrichtungen stellt, bei anderen öffentlichen Einrichtungen, öffentlichen Angelegenheiten.

Eine ähnliche Frage: Soll man beim Kindergarten einen Elternbeitrag erheben? Rheinland-Pfalz hat es nicht getan, die meisten anderen haben es. Soll man bei Sporteinrichtungen die Sportvereine an den Kosten beteiligen? Die Frage ist einfach allgemein: Ist es sinnvoll, die besonders Bevorteilten an den Kosten einer Einrichtung zu beteiligen, oder soll die Allgemeinheit, soll der Steuerzahler das Ganze tragen?

Dass im Straßenausbaubeitragsrecht der Anlieger einen Sondervorteil hat, das wurde vom Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 25.06.2014 noch einmal klargestellt: Der Anlieger hat einen besonderen Vorteil. Erschließung beschränkt sich nicht darauf, dass eine Straße hergestellt wird, sondern Erschließung bedeutet auch, dass die Erschließungssituation aufrechterhalten wird. Dadurch haben die Anlieger einen Vorteil, und da stellt sich die Frage: Ist es sinnvoll, den Anlieger an diesen Kosten für die Auffaltung der Erschließungssituation zu beteiligen?

Wenn man die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen abschaffen möchte, bedeutet das, dass das anderweitig finanziert werden muss. Die Kosten sind da, die Kosten werden weiter steigen, die Kosten des Straßenausbaus werden ohnehin weiter steigen. Wir haben Erhöhungsfaktoren, es geht um die Entsorgung teerhaltigen Materials, also verschärfte Um-

weltanforderungen, die HOAI ist in den letzten Jahren drastisch erhöht worden, es gibt einen Sicherheitskoordinator auf Baustellen usw., also die Kosten des Straßenausbaus werden weiter steigen und damit auch die finanziellen Belastungen der Betroffenen.

Wenn wir also sagen, wir würden das Ganze nicht über Straßenausbaubeiträge mitfinanzieren, dann wäre die Konsequenz für die meisten Gemeinden, entweder die Steuern zu erhöhen oder aber eine höhere Verschuldung, nur: Irgendwo muss das Geld herkommen.

Ich war vor einigen Monaten im saarländischen Landtag bei einer Fraktion, wo mir gesagt wurde: Herr Thielmann, alle träumen von der Kuh, die im Himmel gefüttert und auf Erden gemolken wird! In der Tat, wenn man den braven Kommunalpolitiker fragt: Wo soll das Geld herkommen?, antwortet er: am liebsten vom Land, noch lieber vom Bund, am allerliebsten von Europa, aber bitte nicht von unseren Bürgern. – Durchaus verständlich, denn Beitragserhebung tut weh, Abgabenerhebung allgemein tut weh, aber Sie müssen die Frage beantworten: Soll das über allgemeine Steuermittel laufen oder wollen wir die besonders Bevorteilten auch in einem gewissen Maß an den Kosten beteiligen?

Aus meiner Sicht soll es, wenn Beiträge erhoben werden, gleichermaßen für alle gelten. Es bringt sehr viel Unfrieden, wenn in einer Gemeinde die Beitragserhebungspflicht gelten soll, in der Nachbargemeinde nicht. Das führt zu Zerwürfnissen, das führt zu Streit. Der Bürger geht zum Bürgermeister und sagt: Warum müssen die in der Nachbargemeinde nicht bezahlen, warum muss ich für die Straßen bezahlen? Aus meiner Sicht ist es sinnvoll, dass eine Beitragserhebungspflicht für alle gilt. So schaffen wir gleiche Lebensverhältnisse, die politische Vermittelbarkeit haben wir gegeben, der Druck vor Ort lässt nach. Wenn wir eine Kann-Regelung machen: Wer wird denn letztendlich entscheiden? – Die Kommunalaufsicht. Und die Kommunalaufsicht wird gerade die Gemeinden mit nicht ausgeglichenem Haushalt entsprechend dazu verpflichten, die Beiträge zu erheben.

Von daher wäre es aus meiner Sicht durchaus sinnvoll, das im Rahmen einer Soll-Regelung oder einer Muss-Regelung verpflichtend zu machen, damit eine gewisse Gleichheit gegeben ist.

Zu den wiederkehrenden Straßenausbaubeiträgen – ein sehr umfangreiches Thema. Ich selbst habe darüber ein ganzes Buch mit über 360 Seiten geschrie-

ben. Man kann also sehr ausführlich darüber sprechen, was wir heute natürlich nicht in dem Umfang machen können, aber ich möchte nur ein paar Eckpunkte ansprechen.

Ein Missverständnis sollte von vornherein ausgeräumt werden: Der wiederkehrende Beitrag ist keine Spardose, wo man jahrelang Geld anspart und dann vielleicht irgendwann eine Straße ausbaut. Wiederkehrende Straßenausbaubeiträge dürfen nur dann erhoben werden, wenn tatsächlich Straßen ausgebaut werden, wenn dafür Geld ausgegeben wird. Das ist eine Investitionskostenbeteiligung. Habe ich Jahre dabei, in denen keine Straße ausgebaut wird, also die Gemeinde kein Geld ausgibt, dann dürfen auch keine wiederkehrenden Beiträge erhoben werden. Es darf nicht angespart werden über Jahre hinweg, das ist nicht zulässig.

Das Bundesverfassungsgericht hat grundsätzlich den wiederkehrenden Straßenausbaubeitrag bestätigt. Viele Jahre gab es Diskussionen, auch Prof. Driehaus und andere haben gesagt: Das ist doch gar kein Beitrag, das ist eine Form von Straßensteuer! Das Bundesverfassungsgericht hat klargestellt, dass es das *nicht* ist.

Wo es in der Vergangenheit Rechtsstreitigkeiten gab, so auch beim Bundesverfassungsgericht, das ist beim immer wieder spannenden Thema: Wie sind die Abrechnungsgebiete zu bilden? Wenn ich im Norden des Gemeindegebietes eine Straße ausbaue, muss der im Süden noch mitbezahlen? Um diese spannende Frage drehen sich die rechtlichen Diskussionen bei wiederkehrenden Beiträgen schon seit fast 30 Jahren. Hat der Anlieger noch einen Vorteil, wenn ganz woanders im Ort eine Straße ausgebaut wird? Das Bundesverfassungsgericht hat gesagt, bei Großstädten ist das nicht mehr der Fall, wenn ich ein großes Abrechnungsgebiet bilde und für alle Straßen bezahlen soll.

Und es soll auch nicht der Fall sein, wenn ich ein nicht zusammenhängendes Gemeindegebiet habe. Wir haben in Rheinland-Pfalz die Stadt Kaiserslautern mit eingemeindeten Ortsteilen, frühere Dörfer; die liegen zum Teil bis zu 17 Kilometer Luftlinie voneinander entfernt. Klar, wenn ich in einem Ortsteil die Straßen erneuere, kann ich nicht dem anderen, der 17 Kilometer entfernt wohnt, dafür einen Straßenbeitragsbescheid schicken. Da ist der Sondervorteil, der die Beitragserhebung rechtfertigt, nicht mehr gegeben.

Und das ist der Streitpunkt: Wie muss ich die Abrechnungsgebiete bilden? Dieser Streitpunkt ist über Jahre hinweg immer wieder kontrovers diskutiert

worden, und er war letztlich die Ursache für die ganzen Rechtsstreitigkeiten.

In den Verfahren beim Bundesverfassungsgericht habe ich die Stadt Saarburg anwaltlich vertreten, auch später im Verfahren beim Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, wo die Rechtsprechung bestimmte Eckpunkte geknüpft hat, wann getrennte Gebiete zu bilden sind und wann nicht.

Grundsätzliche Rechtssicherheit haben wir beim wiederkehrenden Beitrag spätestens jetzt, wo das Bundesverfassungsgericht diese bestätigt hat, so dass es insoweit keine grundsätzlichen Wackeligkeiten oder Unwägbarkeiten gibt. Die grundsätzliche Frage ist spätestens damit längst abgeklopft.

Was ist die Motivation zur Einführung wiederkehrender Beiträge? Man kann ganz salopp sagen, der Bürgermeister geht zum Anlieger und sagt: Herr Schmitz, Meier, Müller, Schulze, wir wollen die Straße vor Ihrem Haus erneuern. – Der Anlieger wird zunächst sagen: Bürgermeister, eine gute Sache, es ist ja auch höchste Zeit geworden! Schau mal, wie die Straße dort aussieht – eine Schande für das ganze Dorf, höchste Zeit, dass was passiert! Dann reflektiert der Anlieger kurz und sagt: Bürgermeister, kostet mich das was?, und wenn der Bürgermeister sagt: Ja, wir müssen einmalige Straßenausbaubeiträge erheben, das kostet dich zwischen 12 000 und 14.000 Euro!, dann sagt der Anlieger: Um Himmels willen, das kann doch nicht wahr sein! Bürgermeister, lass die Finger von der Straße weg, mir ist die Straße gut genug, geh nach Haus, macht die Schlaglöcher zu, das reicht. Ich glaube, ihr seid verrückt! Wofür zahle ich Steuern?

Und damit wird der kommunalpolitische Konflikt eröffnet, den es politisch durchzustehen gilt, und da kommen die Beteiligten vor Ort ordentlich ins Wanken, der politische Druck wird sehr, sehr stark.

Und dann stellt sich die Frage: Gibt es nicht andere, alternative Erhebungssysteme, die den Anlieger nicht so stark belasten und die dazu führen, dass man den Straßenausbau auch politisch durchbekommt? Und dann kommt sehr schnell der Ruf nach den wiederkehrenden Straßenausbaubeiträgen. Verbreitet sind sie in Deutschland inzwischen immer stärker. Wir in Rheinland-Pfalz waren 1986 die Ersten, inzwischen gibt es sie ja auch in Sachsen-Anhalt, in Thüringen, im Saarland, neuerdings auch in Hessen und Schleswig-Holstein. In Nordrhein-Westfalen laufen entsprechende Überlegungen. Vor zwei Jahren war ich dort im Landtag; die CDU hat dort die Einführung wiederkehrender Beiträge beantragt. In Niedersachsen hat inzwischen der Städtetag die

Einführung wiederkehrender Beiträge gefordert. Es ist also ein Phänomen, das um sich greift.

In Rheinland-Pfalz hatten wir 1992 19,8 % der Gemeinden mit wiederkehrenden Beiträgen, also weniger als ein Fünftel, im Jahr 2003 waren es bereits 26,6 %, inzwischen sind wir bei rund 39 %, Tendenz: stark steigend. Ich gehe davon aus, dass wir in Rheinland-Pfalz in zwei, drei Jahren deutlich über der 50-Prozent-Marke liegen werden. Der wiederkehrende Beitrag ist bei uns sehr beliebt, die Nachfrage danach ist sehr groß.

Die Erfahrungen, die wir gemacht haben, sind unterm Strich sehr positiv. Wie gesagt, Streit gab es immer wieder bei der Frage der Abrechnungsgebiete. Das hat zu Gesetzesänderungen geführt. Erst wurde es sehr stark eingeschränkt, dann hat die Rechtsprechung es noch weiter eingeschränkt, dann hat die Rechtsprechung das total eröffnet und gesagt: Ihr könnt alles zusammenfassen!, und da hat das Bundesverfassungsgericht, wie erwähnt, gesagt: Nein, wir müssen schon schauen, dass es ein zusammenhängendes Gebiet ist und dass nicht ganze Großstädte zu einer einheitlichen Abrechnungseinheit zusammengefasst werden.

Was die Systematik betrifft: Beim Einmalbeitrag ist die öffentliche Einrichtung, die refinanziert wird, die *eine* ausgebaute Straße, beim wiederkehrenden Beitrag ist es das gesamte Straßennetz des Ortes oder eines abgrenzbaren Ortsteils. Das heißt, alle Anlieger dieses Ortes oder Ortsteils zahlen solidarisch für das Straßennetz. Nicht nur der Anlieger, vor dessen Haustür etwas passiert, muss zahlen, sondern alle Anlieger des Straßennetzes zahlen, und zwar gleichermaßen. Somit ergibt sich ein identischer Beitragssatz für alle. Man zahlt, zumindest dann, wenn jedes Jahr Straßen erneuert werden oder Ausgaben getätigt werden für den Straßenausbau, jährlich, deshalb "wiederkehrend", es sind allerdings Jahre dabei, in denen nichts passiert, da muss der Anlieger auch nichts zahlen. Wie gesagt: Das ist keine Spardose.

Die Anlieger, die in der Vergangenheit die teuren Einmalbeiträge gezahlt haben, seien es Erschließungsbeiträge oder einmalige Straßenausbaubeiträge, Sanierungsausgleichsbeträge oder vertragliche Zahlungen an den Erschließungsträger, diese Anlieger können bis zu 20 Jahre vom wiederkehrenden Beitrag verschont werden. Allerdings muss man dabei berücksichtigen: Wenn ich die einen verschone, geht der Ausfall nicht zu Lasten der Gemeinde, sondern zu Lasten der anderen Beitragspflichtigen.

In Rheinland-Pfalz haben wir eine Kann-Regelung zum Verschonen, die Gemeinden müssen also nicht verschonen, in vielen anderen Bundesländern, wie Hessen oder Thüringen, ist es so, dass man verschonen *muss*.

Ein letztes Stichwort: Verwaltungsaufwand. Da geistern aus meiner Sicht viele Missverständnisse herum. Langfristig gesehen ist der Verwaltungsaufwand bei wiederkehrenden Beiträgen geringer. Zu Beginn ist der Aufwand aber größer. Es müssen die Grundstücksdaten sämtlicher beitragspflichtiger Grundstücke im Gemeindegebiet erfasst werden, mit Tiefenbegrenzung, mit der Geschossigkeit usw., A-Zuschlag, gewerbliche Nutzung: ja oder nein? Zu Beginn ist es viel Aufwand, die Daten aufzunehmen, das ist richtig, aber wenn der wiederkehrende Beitrag einmal läuft, ist die Arbeit sehr gering. Das meiste läuft automatisch, und ich habe bei den einzelnen Maßnahmen nicht mehr die Diskussionen; ich habe viel weniger Widerspruchsverfahren, viel weniger Klageverfahren, weniger Anliegerversammlungen, weniger Diskussionen mit den Anliegern.

Wenn der Anlieger beim Einmalbeitrag 10.000 oder 15.000 Euro zahlen muss, ist ein enormer Informationsbedarf da. Er fragt nach, er diskutiert, er fragt: Muss das alles sein? Beim wiederkehrenden Beitrag ist das anders. Die Diskussionen lassen nach, die Daten sind automatisiert, es läuft also mit deutlich weniger Verwaltungsaufwand.

Wir haben hier viele aus dem Bereich der Grundbesitzer, und da kommt natürlich sehr schnell die Frage auf: Wer schützt uns denn davor, dass die Gemeinde, wenn sie jetzt wiederkehrende Beiträge erhebt, nicht die Straßen ausbaut wie verrückt –vergoldete Kanaldeckel errichtet, Maßnahmen vorzieht usw.? Da sage ich, die Anlieger werden einmal durch den Grundsatz der Erforderlichkeit im Beitragsrecht geschützt, aber der ist sehr weit dehnbar. Wodurch die Anlieger aber wirklich geschützt werden, sind zweierlei Dinge: einmal durch den Gemeindeanteil. Wenn die Gemeinde sich mitbeteiligen muss an den Kosten und nicht viel Geld in der Kassa hat, wird sie sich streng überlegen: Brauchen wir das wirklich, brauchen wir das in dem Maße, brauchen wir die Erneuerung der Straße jetzt? Und der zweite Gesichtspunkt ist ein rein faktischer, aber vielleicht genauso wichtiger: Die Ratsmitglieder zahlen doch alle mit, das sind doch alle Eigentümer, die zahlen, und deren Nachbarn, Freunde, Vereinskameraden, Familien, Bekannte, es müssen doch alle mitbezahlen. Von daher hat jedes Ratsmitglied auch ein eigenes Interesse daran, dass nur das ausgebaut wird, was auch wirklich notwendig ist.

Wie gesagt, in Rheinland-Pfalz läuft der wiederkehrende Beitrag sehr gut, auch die Bürger sind sehr zufrieden damit. Diskussionen gibt es oftmals bei der Einführung, denn die Bürger sind verunsichert und sagen: Hilfe! Muss ich jetzt zusätzlich noch wiederkehrende Beiträge zahlen, muss ich jetzt jedes Jahr viele tausend Euro bezahlen? Das heißt, bei der Einführung gibt es manchmal heftige Diskussionen, aber nach zwei oder drei Jahren, wenn der Anlieger das System kennengelernt hat, ist er sehr zufrieden damit, und es läuft dann sehr gut. So viel von meiner Seite. – Danke.

( Beifall)

**Vorsitzender Dr. Florian Herrmann (CSU):** Herzlichen Dank. – Ich verstehe wirklich Ihr Bedürfnis, sich gewissermaßen auch dadurch zu beteiligen, aber ich würde Sie bitten, sich zurückzuhalten, und zwar sowohl in die eine als auch in die andere Richtung, und dass wir uns einfach ganz sachlich eines nach dem anderen anhören.

Als Nächsten würde ich den Herrn Rottenwallner von der Stadt Landshut, Amt für Finanzen, bitten, der uns ja schon eine ausführliche Stellungnahme geschickt hat. – Bitte, Herr Rottenwallner.

**SV Thomas Rottenwallner (Stadt Landshut, Amt für Finanzen):** Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Damen und Herren! Noch einmal vielen herzlichen Dank dafür, dass Sie mir als Verwaltungspraktiker die Gelegenheit zur Äußerung bei dieser Anhörung geben.

Wie Sie meiner schriftlichen Stellungnahme bereits entnehmen konnten, gehöre ich zu denjenigen, die sich grundsätzlich für die Beibehaltung des geltenden Systems der Beitragsfinanzierung aussprechen, wobei ich aber zu Teilfragen eine Einzelmeinung vertrete, die ich jetzt näher darlegen möchte.

Der zentrale Punkt meiner Überlegungen ist, dass es in Bayern künftig ein einfacheres, ein verständlicheres und ein für die Gemeinden besser vollziehbares Beitragsrecht geben sollte. Ich meine, dass die Ablehnung des geltenden Systems durch viele Bürger auf die schwere Verständlichkeit dieses Rechtsgebiets zurückzuführen ist. Die immer wieder zu hörende Ansicht, es bestehe kein Änderungsbedarf, weil die Rechtsprechung, vor allem die Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichts, die Zweifelsfragen ohnehin weitgehend geklärt habe, erscheint mir nicht überzeugend, sondern in die Irre zu führen. Die Rechtsprechung ist dem Bürger nämlich viel weniger bekannt, als es ein ordnungsgemäß verkündetes Gesetz sein sollte und eigentlich auch unschwer sein könnte.

Gesetze werden nicht für Richter, Verwaltungsbeamte, Rechtsanwälte und andere Interpretationsexperten gemacht, sondern in erster Linie für den Bürger, der beim Blick ins Gesetz wissen soll, wonach er sich zu richten hat. Bei der Lektüre des Art. 5 KAG offenbart sich aber, meines Erachtens jedenfalls, ein terminologischer Wildwuchs sondergleichen. Klärungen, die die Rechtsprechung deshalb vorgenommen hat, beruhen notwendigerweise auf einem vorausgegangenem Rechtsstreit. Rechtsstreitigkeiten sollten eigentlich vermieden und nicht in Kauf genommen oder gar noch gefördert werden, um Defizite des Gesetzgebers zu kompensieren. Der Gesetzgeber schuldet ein verständliches, ein vollziehbares Gesetz, das möglichst effizient ist.

Die Rechtsprechung ändert sich außerdem laufend. Ein- und derselbe Wortlaut kann im Laufe der Geltung eines Gesetzes völlig unterschiedliche Bedeutungen erhalten. Im Ausbaubeitragsrecht tritt dieser in der Rechtspraxis sicher nicht ungewöhnliche Umstand in ungewohnter Schärfe zutage. Erst kürzlich haben die Erschließungsbeitragssatzungen der Gemeinden, die sich an der Mustersatzung des Bayerischen Gemeindetags orientiert haben, wieder einmal einen Treffer durch die Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichts abkommen. Stichwort für die Experten: die 50-Meter-Tiefenbegrenzungsregelung. Der Rechtsgedanke dieser Entscheidung des VGH wird auf das Ausbaubeitragsrecht durchschlagen, vermutlich werden in Bayern massenhaft Satzungsänderungen zur Behebung der Teilnichtigkeit erforderlich.

Meine sehr geehrten Damen und Herren! Bezogen auf die heutige Fragestellung meine ich nun Folgendes: Es bedarf einer Regelung des Erschließungs- und des Ausbaubeitragsrechts in *einem* Gesetz. Herstellung, Verbesserung und Erneuerung von Straßen gehören unweigerlich zusammen, sie sind einzelne Phasen im Lebenszyklus solcher Anlagen. Seit der Änderung des Grundgesetzes 1994, also seit über 20 Jahren, sind die Länder in der Lage, das Erschließungsbeitragsrecht in einem Landesgesetz zu regeln. – Wirklich geschehen ist in Bayern nichts.

Die Ansicht des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs, Bayern habe das Erschließungsbeitragsrecht mit der Einführung des Art. 5a in das Kommunalabgabengesetz schon 1996 ins Landesrecht überführt, ist meines Erachtens unzutreffend. Eine Totalrezeption hat mit Sicherheit nicht dem Willen des damaligen bayerischen Landesgesetzgebers entsprochen. In Sachsen ist eine solche Sichtweise in einem anderen Rechtsgebiet bereits für landesverfassungswidrig erklärt worden. Jüngst hat das Bundesverwal-

tungsgericht in Leipzig die von mir in dieser Sache geäußerte Ansicht für beachtlich gehalten; die weitere Entwicklung bleibt abzuwarten.

In einem einheitlichen Gesetz, das ich hier befürworte, könnten die in den letzten Jahrzehnten von der Rechtsprechung in beiden Teilrechtsgebieten, im Erschließungsbeitragsrecht und im Ausbaubeitragsrecht, gewonnenen Präjudizien im Interesse der Rechtssicherheit, der Folgerichtigkeit und der Normenklarheit kodifiziert – oder, aber das ist sicher eine politische Frage – auch anders geregelt werden.

Die jetzt diskutierte und irgendwie in Mode gekommene Frage wiederkehrender Beiträge erscheint mir nicht zielführend. Abgesehen davon, dass solche Beiträge, aus meiner Sicht jedenfalls, wenn sie aus den Kommunalabgabengesetzen anderer Länder abgeschrieben werden sollten, kaum Inhalt eines verständlicheren und leichter vollziehbaren Gesetzes sein könnten, gäbe es gegenüber der jetzigen Regelung eine Vervielfachung der Betroffenheit und eine höchst ungewisse und unsichere Akzeptanz.

Eine Neuregelung des geltenden Systems der einmaligen Beiträge, und nur darum geht es mir, müsste sich mit einem weit höheren Anspruch an Verständlichkeit und Akzeptanz an die Bürger wenden. Es ist auch aus meiner Sicht als Verwaltungspraktiker durchaus bedenklich, wenn ein Gesetz aus einer Aneinanderreihung von unbestimmten Rechtsbegriffen besteht, die den Bürger letztlich darüber im Unklaren lassen, wofür er den Beitrag eigentlich bezahlt. Der Sondervorteil wird aus dem Gesetzeswortlaut jedenfalls nicht hinreichend klar.

Wichtig erscheint mir ein weiterer Hinweis, nämlich der, dass die Bürger viel mehr und vor allem viel früher in die Entscheidungsprozesse und in die Abläufe bei den Gemeinden eingebunden werden sollten. Das ist heute in Bayern sehr uneinheitlich der Fall. Ich glaube, dass es unzutreffend ist, hierin nur ein "nobile officium" zu sehen, eine Ermessensfrage über die Verfahrensgestaltung, die man einmal so und auch einmal anders handhaben könnte. Mehrere Oberverwaltungsgerichte in Deutschland haben darauf hingewiesen, dass diese Beteiligung einer rechtsstaatlichen Notwendigkeit entspricht. Es geht darum, das Abwägungsmaterial zu gewinnen *für* und *gegen* die Durchführung einer solchen Maßnahme, bei der die Frage der Finanzierung und der Beitrags-erhebung nur *einen* Aspekt darstellt.

Ich darf zum Schluss kommen. In Bayern, meine sehr verehrten Damen und Herren, gilt seit jeher der

Satz: Wer zahlt, schafft an. Das ist natürlich so, aber zahlen muss man schon, denn ansonsten würde die Rechnung ohne den Wirt gemacht, und das geht natürlich nicht nur in Bayern nicht, sondern das geht überhaupt nirgends. Darüber müssen sich aber nicht nur die Beitragszahler, die Grundstückseigentümer in Bayern klar werden, sondern die Gemeinden selbst und auch die über die Gemeinden Aufsicht führenden staatlichen Behörden. Wir haben momentan eine uneinheitliche Praxis, was man an der Befragung des Innenministeriums, glaube ich, sehr deutlich gesehen hat, und hier bedarf es wohl sehr klarer und deutlicher Worte des Gesetzgebers. – Vielen Dank.

**Vorsitzender Dr. Florian Herrmann (CSU):** Vielen Dank, Herr Rottenwallner. – Als Nächster Herr Latz, bitte.

**SV Peter Latz (Bayerischer Kommunalen Prüfungsverband):** Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Der Bayerische Kommunale Prüfungsverband setzt sich für eine Beibehaltung des Straßenausbaubeitrags-Erhebungssystems ein. Wir halten aus unserer Kenntnis der finanziellen Situation unserer Mitglieder die Erhebung von Beiträgen für erforderlich.

Die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen ist aus unserer Sicht auch sinnvoll, weil sie nach unserem Dafürhalten gerecht die Vorteile des Anliegers einerseits und andererseits die der Allgemeinheit an einem funktionsfähigen Straßensystem abwägt und durch die Eigenbeteiligung der Kommune diesen Anteil am Allgemeininteresse auch widerspiegelt.

Wir sind auch der Auffassung, dass die bisherige Soll-Regelung im Art. 5 KAG beibehalten werden sollte. Sie führt in richtiger Auslegung zu einer grundsätzlichen Verpflichtung, Straßenausbaubeiträge zu erheben, lässt aber andererseits für Kommunen mit einer außergewöhnlich guten finanziellen Ausstattung, wie es sie in Bayern eben teilweise auch gibt, flexible Lösungen zu. Eine Kann-Regelung würde aus unserer Sicht zu einer uneinheitlichen Handhabung des Gesetzesvollzugs führen, die kommunalen Entscheidungsträger stark unter Druck setzen, keine Beiträge zu erheben, und könnte aus unserer Sicht auch Probleme mit Art. 62 Abs. 2 der Gemeindeordnung aufwerfen, der einen grundsätzlichen Vorrang von besonderen Entgelten, wie sie eben auch Straßenausbaubeiträge sind, vor allgemeinen Steuern und Krediten statuiert, sodass es sich nur um eine Scheinfreiheit handeln würde und in vielen Fällen diese Freiheit gar nicht wahrgenommen werden könnte.

Zur optionalen alternativen Einführung von wiederkehrenden Beiträgen ergänzend zu der bestehenden Soll-Vorschrift möchte ich darauf hinweisen, dass der Gesetzgeber hier einen großen gestalterischen Spielraum hat und es aus unserer Sicht in erster Linie hierbei auch auf die praktischen Erfahrungen anderer Länder ankommt, wie sie bereits von meinem Vorredner geschildert worden sind.

Erlauben Sie mir trotzdem noch folgende Anmerkungen: Aus Sicht des Prüfungsverbandes ist natürlich positiv zu bewerten, dass die Erhebung wiederkehrender Beiträge zu keinen Mindereinnahmen bei den Kommunen führen, sondern dass es sich lediglich um eine andere Verteilung des entstandenen Aufwands handelt, der bei längerer Betrachtungsweise natürlich zu ähnlichen Ergebnissen führt.

Wir möchten nur noch ergänzend darauf hinweisen, dass man bei einer solchen alternativen Einführung wiederkehrender Beiträge Sorge tragen sollte für Übergangsvorschriften für die Bürger, die bisher bereits Straßenausbaubeiträge im Einmalzahlensystem entrichtet haben, und auch auf die Praktikabilität der Regelung im Verwaltungsvollzug achten sollte. – Vielen Dank.

**Vorsitzender Dr. Florian Herrmann (CSU):** Herzlichen Dank, Herr Latz.

Das war jetzt sozusagen eine kleine Halbzeit. Jetzt haben wir fünf Vertreter der Verbände, die die Kommunen vertreten, gehört, und jetzt kommen wir zu den fünf Vertretern der Eigentümerverbände im weitesten Sinn. Ich würde als Erste die Frau Dr. Kirchhoff von Haus & Grund Bayern bitten.

**SVe Dr. Ulrike Kirchhoff (Landesverband der Bayerischen Haus-, Wohnungs- und Grundbesitzer):** Vielen Dank. – Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Damen und Herren! Wie Sie sich vorstellen können, ist Haus & Grund Bayern dafür, dass diese Beiträge abgeschafft werden. Alles, was wir bisher gehört haben, bestätigt eigentlich diese Auffassung, denn es heißt immer: Wir haben das schon immer so gemacht, und es war gut. Das erinnert mich an den Satz: Wir haben es immer schon gemacht, es ist Zeit, etwas zu ändern. Und ich glaube, das sollten wir auch bei den Straßenbaubeiträgen machen.

Wir haben heute eine andere Situation als vor weit über hundert Jahren, als diese Straßenbaubeiträge – ich denke nur an das preußische Anliegerrecht – damals konstruiert wurden. Wir sind heute ein anderer Staat, unsere Straßen, unsere Gemeinden erfüllen ganz andere Aufgaben. Es ist heute keinem Menschen mehr zu vermitteln, dass durch diese Straßenbaubeiträge dem Eigentümer tatsäch-

lich ein Sondervorteil entsteht. Das ist anders bei Erschließungsbeiträgen. Bei Erschließungsbeiträgen sehe ich: Da wird eine Straße gebaut, dadurch habe ich ein Grundstück, das baureif gemacht wird, ich kann erstmals bauen, ich kann wirklich Eigentum schaffen. Wenn ich aber einen Straßenbaubeitrag habe, dann wird eine Straße erneuert, sie wird verbessert. Eine Erneuerung ist im Grunde eine Reparatur der Straße, ein Aufarbeiten eines Reparaturstaus. So würde ich es meinen Eigentümern erzählen: Lieber Eigentümer, wenn du 20 Jahre lang nichts an deinem Haus machst, darfst du dich nicht wundern, wenn du richtig viel Geld in die Hand nehmen musst, dass du dein Haus wieder bewohnbar machst.

Daran erinnert mich das immer wieder bei der Erneuerung einer Straße. An der Straße, in der ich wohne, ist seit 15 Jahren nichts gemacht worden, seit 15 Jahren bricht diese Straße auf. Warum soll man etwas machen? Die Instandhaltung, die Instandsetzung zahlen die Gemeinden, aber bei einer Erneuerung sind die Bürger beteiligt. Wir in unserer Straße wären zu 80 % daran beteiligt. Das kann so nicht richtig sein, und ich kann es in meinem Verbandsgebiet, und ich halte sehr viele Vorträge zu diesem Thema, keinem Eigentümer erklären, dass er für eine aufgestaute Instandhaltung über eine Erneuerung noch einmal zahlen soll.

Das Gleiche gilt für Verbesserungen. Wir hatten den Fall, dass eine Straße ausgebaut wurde, sie bekam einen weiteren Radweg, es wurde eine weitere Tragschicht eingeführt. Ein paar Jahre später – es waren immerhin zehn Jahre, aber es bleiben für mich trotzdem ein paar Jahre – wurde dieser Bereich in einen verkehrsberuhigten Bereich umgebaut: Die Bürger wurden erneut zur Kasse gebeten.

Tut mir leid, ich kann das nicht mehr erklären. Das sind Sondervorteile, und im Rahmen des Gesetzes kann ich es erklären, aber ich kann es keinem Bürger erklären, warum diese Regelungen heute so bestehen. Und deshalb sind wir selbstverständlich für die Abschaffung der Beiträge.

Es wird immer wieder gesagt, die Beiträge sind in einer verträglichen Höhe, weil ja auch die Gemeinden sich beteiligen müssen. Es ist gedeckelt durch den Tatbestand der Erforderlichkeit, der Notwendigkeit. Das vermissen viele Eigentümer, wenn Straßen ausgebaut werden, denn die werden zum Teil schon sehr schick ausgebaut, gerade auch kleine Anliegerstraßen. Natürlich sieht das schön aus, aber manchmal ist die Frage, ob wirklich die weitere Frostschutzschicht oder der erheblich verbreiterte Bürgersteig in der Form notwendig ist. Viele Bei-

tragszahler, viele Eigentümer können das so nicht nachvollziehen.

Wenn ich die Beitragshöhe am Wert des Grundstücks messe, dann ist das natürlich ein Maßstab, aber das kann nicht der alleinige Maßstab sein, denn auch in Oberbayern, wo die Grundstückswerte sehr hoch sind, müssen die Bürger diese Beiträge zahlen können. Ich kann nicht jahrelang einem Bürger sagen: Schaff' dir eine Immobilie für deine Altersversorgung an!, und wenn er sie dann abbezahlt hat und in Rente ist, soll er auf einmal 15.000, 20.000 Euro an Beiträgen zahlen! Er geht zur Bank, kann dafür aber keinen Kredit mehr aufnehmen und muss im Grunde seine Immobilie verkaufen – und damit ist seine Altersversorgung weg.

(Beifall)

Und einen letzten Punkt möchte ich an dieser Stelle noch erwähnen: das Mitspracherecht der Bürger. Natürlich müssen Bürger ein Mitspracherecht haben! Wir geben dem Verbraucher an allen möglichen Ecken und Kanten ein Mitspracherecht, ein Mitwirkungsrecht, wir geben ihm alle möglichen Schutzrechte, hier aber werden Bürger vor vollendete Tatsachen gestellt! Auf einmal wird in der Straße etwas gemacht – ich habe das am eigenen Leibe erlebt: Bei uns in der Straße rückte ein Bautrupp an, ein Nachbar fragte den Bautrupp: Was ist denn los? – Die Antwort war: Ihr kriegt jetzt neue Straßenlaternen, wir haben noch etwas Geld übrig.

Wunderbar! – 18.000 Euro kosteten drei Straßenlaternen, 15.000 Euro davon wurden auf die Bürger umgelegt. Keine Information, keine Erläuterung, es war eine vollendete Tatsache! Die Beiträge im Nachhinein waren nicht sehr hoch, deshalb haben auch alle gezahlt, aber es muss ein Mitwirkungsrecht für die Bürger bestehen, und es kann auch nicht sein, dass man den Bürger freundlicherweise anhört und dann sagt: Wunderbar, was du gesagt hast, ist ja ganz toll, wir verstehen es auch, aber für unsere Entscheidung ist es nicht von Relevanz. Wir als unvoreingenommener Beobachter aus dem All sagen, es ist notwendig, diese Straße so zu sanieren, und dann machen wir es auch!

Hier wird der Bürger bevormundet, und hier muss der Bürger hingehen und muss sich dagegen auch wehren. Deshalb sind wir der Auffassung, der Bürger *muss* in diesen Bereichen ein Mitspracherecht haben. Viel besser wäre es allerdings, und das ist jetzt auch mein Schlusswort, wenn die Straßenbaubeiträge ganz abgeschafft werden würden. – Vielen Dank.

(Beifall)

**Vorsitzender Dr. Florian Herrmann (CSU):** Vielen Dank, Frau Dr. Kirchhoff.

Als Nächster kommt Herr Präsident Schauer vom Verband Wohneigentum, Landesverband Bayern, zu Wort.

**SV Siegmund Schauer (Verband Wohneigentum - Landesverband Bayern e. V.):** Danke schön. – Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Auch wir, der Verband Wohneigentum, vormals Bayerischer Siedlerbund, plädieren für die vollständige Abschaffung der Straßenausbaubeiträge. Die Frau Dr. Kirchhoff hat es schon anschaulich dargestellt, aber ich möchte auch noch auf einige andere Punkte eingehen.

Wir halten diese Ausbaubeiträge für ungleich, für ungerecht und für unsozial. Man kann es einem Bürger nicht erklären, warum er in der Kommune A Straßenausbaubeiträge bezahlen soll, in der Kommune B hingegen nicht. Man kann es nicht erklären, dass über den Länderfinanzausgleich – ich sage das einmal so flapsig – Berlin von Bayern mit 5 Milliarden unterhalten wird und wir unsere Straßen bezahlen, während Berlin das abschafft. Dass es auch in anderen Bundesländern anders geht, zeigt zum Beispiel Baden-Württemberg.

Dazu kommt noch, dass in Bayern die Satzungen nicht in allen Kommunen gleich angewandt werden. Zudem bietet eben dieses Konstrukt Straßenausbaubeiträge den Kommunen keinerlei Anreiz für Wirtschaftlichkeit, im Gegenteil: Es führt manchmal leider Gottes zu einer sogenannten Luxussanierung, und dagegen sind wir.

Für ungerecht halten wir das Konstrukt Straßenausbaubeitragssatzung deswegen, weil die Bundesautobahnen, die Bundesstraßen zur Gänze von Bund und Ländern und die Staatsstraßen von Ländern bezahlt werden, aber bei den kommunalen Straßen weicht man hievon ab. Erschließungskosten ja, Straßenausbaubeiträge nein!

Ich möchte auch noch auf einen unsozialen Aspekt eingehen. Die Wohnungseigentumsquote in der Bundesrepublik liegt unter 45 % und damit weit unter der Quote anderer europäischer Staaten. Wir sind an vorletzter Stelle bei der Eigentumsquote. Der Staat versucht zwar alles, diese Quote zu erhöhen, durch Wohn-Riester, durch Baulandmodelle usw., er ermuntert seine Bürger zur Schaffung von selbstgenutztem Wohneigentum. Viele junge Familien und Bürgerinnen und Bürger sparen auf ein Ei-

genheim, schaffen sich dann auch eines an, aber – das wurde von Frau Dr. Kirchhoff schon dargestellt – am Ende wird dann von manchen Bürgermeistern süffisant gesagt: Wenn du deine Straßenausbaubeiträge nicht bezahlen kannst, dann musst du halt dein Haus verkaufen. – Das ist für mich ein menschenverachtender Ausspruch.

Wir vom Verband Wohneigentum und andere in Bayern fordern deshalb eine Herauslösung der Beitragspflicht für den Ausbau von Ortsstraßen aus dem Bayerischen Kommunalabgabengesetz, eine Finanzierung der Ortsstraßen aus Steuermitteln und die Verpflichtung der Kommunen zur Errichtung eines nachhaltigen Straßenbaumanagements.

Ich komme aus Bamberg. In der Kommune nebenan, aber vor unseren Toren, liegt Strullendorf. Da ist ein neuer Bürgermeister, der jetzt seine Verwaltung angewiesen hat, einmal aufzulisten, was bei den Straßen demnächst zur Sanierung ansteht usw. Wenn man die Kommunen dazu bringen könnte, das ebenso zu machen, kämen wir, glaube ich, mit den bisherigen Summen hin.

Ich habe gerade aus den Reihen der Abgeordneten gehört: Wer zahlt es? Ich bin der Meinung, die ganze Arbeit, die durch Widersprüche, durch Klagen, die anhängig sind gegen diese sogenannten Straßenausbaubeiträge usw., entsteht, bedeutet so viele Ressourcen, die hier gebunden werden. Wenn wir diese Ressourcen durch eine Abschaffung der Straßenausbaubeiträge frei bekommen, könnten wir damit die Straßenausbaubeiträge für die Kommunen bezahlen.

Und als Letztes möchte ich noch sagen: Ich habe heute Morgen, als ich im Zug hergefahren bin, die Bibel zu Rate gezogen. Als Moses vom Berg Sinai herunterkam, hat er die Zehn Gebote mitgebracht, aber nicht das Bayerische Kommunale Abgabengesetz.

(Heiterkeit. – Ruf: Die haben noch keine Straßen gehabt!)

Die haben auch schon Straßen gehabt!

Was Menschen beschlossen haben, können Menschen auch ändern, und darum bitte ich den Bayerischen Landtag. – Herzlichen Dank.

( Beifall)

**Vorsitzender Dr. Florian Herrmann (CSU):** Vielen Dank, Herr Schauer. – Gut, dass Moses nicht auch das Einkommensteuergesetz herunterschleppen musste. Das wäre schwer gewesen.

(Heiterkeit)

Als Nächster Herr Präsident Rösl vom Eigenheimerverband Bayern.

**SV Heinrich Rösl (Eigenheimerverband Bayern e. V.):** Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Meine sehr geehrten Damen und Herren aus dem Landtag und auch meine Kolleginnen und Kollegen, die dieser Anhörung als Experten beiwohnen! Es wird natürlich mit jedem Redner etwas schwieriger, neue Argumente zu finden. Ich möchte aber gleich eingangs sagen, natürlich ist der Eigenheimerverband Bayern, quasi ein Schwesterverband des Verbands Wohneigentum, auch gegen die Straßenausbaubeiträge, und ich gehe sogar ein Stück weiter für die, die es noch nicht wissen: Unsere beiden Verbände zusammen mit Haus & Grund, aber auch mit diesem Netzwerk gegen die Straßenausbaubeiträge sind eigentlich die Verursacher dieser heutigen Anhörung, weil wir draußen bei unseren Mitgliedern immer wieder hören, die Zustände werden immer dramatischer, und wir könne da einfach nicht still zuschauen und sagen: Na ja, es wird schon irgendwie gehen!, sondern wir sind diejenigen, die sich ganz massiv stark gemacht haben gegen diese Straßenausbaubeiträge. Daher sitzen wir wahrscheinlich heute hier zusammen: Weil der Druck von der Straße, der Druck von den Verbänden so groß geworden ist.

Ich werde jetzt nicht noch einmal alle Argumente vorbringen. Die haben Sie ohnehin von Frau Dr. Kirchhoff, von Herrn Schauer gehört; dem ist wenig hinzuzufügen. Was mich aber schon immer ein wenig verwundert hat und manchmal auch ärgert: Da sitzen die Herren vom Städtetag, vom Gemeindetag und sprechen mit einer Selbstverständlichkeit für uns Bürger. Sie sagen für uns Bürger: Lassen wir alles so, wie es ist, so ist es am besten! Ich würde an Ihrer Stelle eher sagen: Lassen wir alles, wie es ist, so ist es für uns am einfachsten! Wir brauchen nicht überlegen und brauchen uns keine Gedanken machen, wie man es besser machen könnte. Das ärgert mich!

( Beifall und Bravorufe aus den Reihen der Besucher)

Ich dachte immer, diese Organisationen sind nicht nur die Vertreter der Bürgermeister, sondern auch der Bürger in den Gemeinden.

Es wurde von Frau Dr. Kirchhoff auch schon gesagt, dass es auch nicht zielführend ist zu sagen: Liebe Leute, es gibt ja Straßen, da zahlt die Gemeinde mehr, und da zahlt sie weniger usw., aber es bleibt am Schluss der Bürger, der zahlen muss. Und es sind eben nicht bloß 2.000, 3.000, 5.000 Euro Kle-

ckerles-Beträge, es sind wirklich existenzielle Beträge! Wenn eine Frau, wie wir letztes Mal gehört haben, 40.000 Euro Gebühren zahlen soll, und sie sagt, um 40.000 Euro könnte sie nicht einmal ihr Haus verkaufen, dann muss man schon sagen, da stimmt etwas nicht.

Und Sie müssen auch eines bedenken – und das jetzt in Richtung der Abgeordneten gesagt, weil es eine politische Entscheidung ist, die da zu fällen ist, nicht eine verwaltungstechnische, sondern eine politische Entscheidung –: Schauen Sie unser Land an! Schauen Sie sich den demografischen Wandel an! Schauen Sie sich an, wer die Hausbesitzer sind: Es sind alles Menschen, die in die Jahre gekommen sind. Die Nachkriegsaufbauphase ist vorbei, und wir haben in unseren Siedlungen teilweise 30-, 40-, 50-Jahr-Jubiläen von diesen Siedlungen, und so alt sind auch die Straßen, und entsprechend alt sind die Menschen, die dort wohnen. Leider haben wir in vielen Fällen schon Witwen oder auch einmal einen Witwer, die allein dastehen, und jetzt kommt dieses Problem, und das wird massiv zunehmen.

Meine Damen und Herren Abgeordneten! Sie werden dieses Problem nicht los! In den nächsten 20 Jahren werden wir massive Probleme damit bekommen, wenn Sie nicht jetzt eine vernünftige, tragfähige Lösung finden. Und ich sage Ihnen auch – und das bitte nicht als Drohung aufzufassen –: Wir Verbände, Netzwerk usw., haben auch schon mit dem Gedanken gespielt, dazu ein Volksbegehren anzuleiern,

(Beifall)

aber wir hoffen immer noch darauf, dass die Macht der Argumente noch vor einem solchen Schritt zum Tragen kommt.

Herr Schauer hat es gesagt: Straßenbaumanagement ist wichtig. Da liegt sehr viel im Argen, muss ich leider auch den hier anwesenden Bürgermeistern sagen. Natürlich sind die alle nicht betroffen, bei denen ist alles toll, aber wir hören immer wieder, dass im Straßenbaumanagement sehr viel im Argen liegt.

Frau Dr. Kirchhoff hat das Kaputtgehenlassen der Straßen angesprochen. Das ist natürlich auch Straßenbaumanagement, und wenn man nichts tut, ist es ein falsches Management. Und was ganz wichtig ist, was aber leider auch nicht passiert in diesem liberalen, demokratischen Bayern: Dass die Bürger, die heute eben mit der Straßenausbaubeitragssatzung zur Kasse gebeten werden, vorher umfassend

informiert werden, mitgenommen werden. Selbstverständlich gibt es Gemeinden, die informieren, aber leider scheint es nicht die Mehrheit zu sein. Auch diese Anhörungspflicht und ein Mitspracherecht sind wichtig. – Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

(Beifall)

**Vorsitzender Dr. Florian Herrmann (CSU):** Vielen Dank. – Ich verstehe eigentlich nicht, warum ich es mehrfach wiederholen muss, dass wir es bitte ohne Beifalls- oder Missfallenskundgebungen machen könnten. Das sind eben die Regeln, wie wir es immer machen, weil wir versuchen, uns sachlich auseinanderzusetzen.

Nächster Experte ist Herr Beckmann vom Allgemeinen Verein für gerechte Kommunalabgaben in Deutschland, extra aus Barsinghausen, aus Niedersachsen, zu uns gekommen. Ich vermute, Sie hatten die weiteste Anreise. Danke dafür! – Bitte.

**SV Dr. Harald R.H. Beckmann (Allgemeiner Verein für gerechte Kommunalabgaben in Deutschland e. V. (AVgKD)):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Herzlichen Dank für die Möglichkeit, hier sprechen zu dürfen. Der AVgKD ist mittlerweile in 14 Bundesländern vertreten, und aus der Erfahrung der letzten drei Jahre heraus können wir mitnehmen, dass die betroffenen Bürger über dieses Gesetz in Angst und Schrecken versetzt worden sind. Existenzängste machen sich breit, weil diese Dinge nicht bezahlbar sind.

Da ist die Frage: Kann es Aufgabe eines Gesetzes sein, die Bürger in Angst und Schrecken zu versetzen? So darf ein Gesetz nicht aussehen, das zwar aus 1893 stammt, aber heute, im 21. Jahrhundert, noch unter uns "wabert". Das kann und darf nicht sein!

Wir wurden vorhin mit den beiden Ausdrücken des Vorteils und der Möglichkeit der Inanspruchnahme konfrontiert. Das sind ja die Begriffe, die auch in allen Bundesländern die Institutionen beschäftigen und eben auch die Bürger belasten. Diese sogenannte Möglichkeit wird im Prinzip per Zwang eliminiert, und der damit schon beschädigte Vorteil wird zudem von einer nicht umsetzbaren Unterstellung begleitet.

Ich möchte das kurz darlegen. Die Möglichkeit der Inanspruchnahme von öffentlichen Einrichtungen wird in der Rechtsprechung als bestimmendes Alleinstellungsmerkmal dargestellt, aber dieser Begriff "Möglichkeit" ist auch mit dem Attribut behaftet, dass ein Sachverhalt auch anders sein kann. Im Zusam-

menhang mit der Erhebung von Beiträgen wird diese sogenannte Möglichkeit der Inanspruchnahme vom gesetzlichen Benutzungszwang der Straßenverkehrsordnung unserer Bundesrepublik überlagert, denn da heißt es in § 2:

"Fahrzeuge müssen die Fahrbahnen benutzen, ...".

*Müssendie* Fahrbahnen benutzen: Das ist ein Benutzungszwang. Und ich denke, wo bundesgesetzlicher Zwang geboten ist, kann eine landesgesetzliche Möglichkeit wohl kaum in Ansatz gebracht werden. Wobei wir da noch einmal kurz zu dem abstrakten Vorteil kämen, der zurzeit noch allen anliegenden Haus- und Grundeignern zugemessen wird, und da ist just der Spiritus Rector Prof. Driehaus in seinem letzten Buch vom Januar 2015 in eine Erklärungslage gekommen, die dieses Abstrakte doch etwas klarer darstellt. Ich darf kurz zitieren:

"Da der Ausbau einer Straße regelmäßig dazu geeignet ist, sich positiv auf den Gebrauchswert eines Grundstücks auszuwirken, liegt es nahe anzunehmen, dass auch der Mietwert eines Grundstücks durch eine gute verkehrsmäßige Erreichbarkeit steigt, sodass der Eigentümer seine finanzielle Belastung mittelfristig über eine höhere Miete ausgleichen kann. Hinzu kommt, dass (einmalige) Straßenausbaubeiträge nach der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs als sofort abziehbare Werbungskosten bei den Einkünften aus Vermietung und Verpachtung zu qualifizieren sind."

Da sehen wir also, dass der Normadressat und der besondere Vorteil ziemlich deutlich dargestellt werden. Deutlich wird aber dabei auch das Fehlen jener Normadressaten, denen diese genannten Vorteile unterstellt werden, die sie aber überhaupt nicht in Anspruch nehmen können, schon rein rechtlich nicht. Und das ist der private, mit seiner Immobilie nicht wirtschaftende Haus-, Grundbesitzer, das ist der, der hier mit im Auditorium sitzt und der bundesweit in den Ländern auch in Angst und Schrecken versetzt worden ist ob dieses Gesetzes. Ihn trotzdem mit der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft über einen Kamm zu scheren, das kann und darf nicht mit dem Attribut einer Gleichbehandlung in Einklang gebracht werden.

Rechnet man also diese Faktoren zusammen, so ist die Straßenausbaubeitragssatzung schon einmal obsolet. Art. 5 des hiesigen KAG müsste reformiert und sozusagen modernisiert werden, und der Schwerpunkt müsste aus unserer Sicht dabei von angemessener sozialer Ausgewogenheit bestimmt

sein. Und dazu kann im Prinzip zunächst nur eine steuerfinanzierte Lösung beitragen. – Schönen Dank.

**Vorsitzender Dr. Florian Herrmann (CSU):** Vielen Dank, Herr Beckmann.

Als Nächster ist Herr Müller von den Vereinigten Bürgerinitiativen für gerechte Kommunalabgaben im Freistaat Bayern am Wort. – Bitte.

**SV Jürgen Müller (Vereinigte Bürgerinitiativen für gerechte Kommunalabgaben im Freistaat Bayern (VerBiB)):** Sehr geehrter Herr Vorsitzender Dr. Herrmann! Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete! Meine Damen und Herren! Seit 1984 bis heute bin ich in Lindau in der Kommunalpolitik tätig. Von 1988 bis 2000 war ich Oberbürgermeister der großen Kreisstadt Lindau. Die Stadt Lindau hat als einzige Gemeinde im Landkreis Lindau im Jahr 2012 unter dem 2012 neugewählten Oberbürgermeister eine Straßenausbaubeitragssatzung erlassen. Während meiner Amtszeit als Oberbürgermeister wurde 1995 unter meiner Nachfolgerin in den Jahren 2003 und 2007 der Erlass einer solchen Satzung ausführlich diskutiert, aber im Hinblick auf den Verwaltungsaufwand und die empfundene Ungerechtigkeit stets abgelehnt.

Daran hat sich meines Erachtens bis heute nichts geändert. In einer Kommune gibt es in der Regel unterschiedliche Straßen mit unterschiedlichen Straßenbaulasträgern. Bundes- und Staatsstraßen werden von Bund und Land, Kreisstraßen vom Kreis finanziert, und Gemeindestraßen von den Gemeinden. Bei den beiden ersten Kategorien fallen in keinem Fall Ausbaubeiträge an, während dies bei Gemeindestraßen durchaus der Fall sein kann.

Die Sanierung von Gemeindestraßen wird aus dem allgemeinen Haushalt – also auch über Steuermittel – finanziert, der Ausbau bei Vorhandensein einer Satzung aus Beiträgen der Grundstückseigentümer und aus allgemeinen Haushaltsmitteln, sodass der Grundeigentümer quasi doppelt herangezogen wird. Der von der Rechtsprechung unterstellte Sondervorteil wird in den überwiegenden Fällen von den Betroffenen nicht als solcher empfunden, ist aber objektiv in der Regel auch nicht gegeben.

Ich zitiere aus einem Brief einer Bürgerin an einen Stadtrat:

Das Argument, dass ich aus steigenden Immobilienpreisen profitieren würde, empfinde ich als Hohn, genauso die Behauptung, dass ich aus der Inanspruchnahme dieser Einrichtung einen besonderen Vorteil ziehen kann. Ich habe ein-

mal gedacht, dass eine Immobilie die beste Form der Altersvorsorge wäre. Mit Aktien wollte ich nie etwas zu tun haben, von der Riester-Rente war ich nicht überzeugt. Im Alter mietfrei zu wohnen oder den Erlös aus Vermietung zur Bestreitung eines Altenheimplatzes zu verwenden schien mir die sicherste Variante. Mittlerweile hat sich diese Immobilie jedoch als Geldvernichtungsmaschine entpuppt, scheinbar mit offenem Ende. – Zitatende.

In nicht wenigen Fällen führen Ausbaubeiträge zu einer Existenzbedrohung. Zahlreiche Beispiele wurden in TV-Sendungen aufgezeigt. Eine Unterscheidung von armen und reichen Gemeinden durch die Soll-Regelung in Art. 5 KAG ist auch nicht nachvollziehbar. Diese Unterscheidung ist logisch bei der Zuweisung von besonderen Finanzhilfen, wie Schlüsselzuweisungen, FAG-Hilfen, aber nicht bei der Verpflichtung zum Erlass einer Satzung für Straßenausbaubeiträge.

Interessant ist in diesem Zusammenhang auch die unterschiedliche Behandlung durch die Rechtsaufsichtsbehörden, wie Frau Cornelia Hesse vom Bayerischen Gemeindetag in ihrem Aufsatz in Heft 3/2013 aufzeigt.

Die Einführung einer Muss-Regelung wäre dabei aber nicht die Lösung, da damit, wie das Bayerische Innenministerium in seiner Stellungnahme zutreffend ausführt, die kommunale Selbstverwaltungs- und Abgabehoheit erheblich eingeschränkt würde.

Gemeindliche Selbstverwaltungs- und Abgabehoheit ist ein gutes Stichwort. In diesem Zusammenhang nehme ich aber mit Erstaunen zur Kenntnis, dass in Stellungnahmen eine Kann-Regelung abgelehnt wird, um Gemeinderäte vor einem Entscheidungsdruck durch Grundstückseigentümer und Verbände zu schützen oder vor Bürgerbegehren zu bewahren. Wir als Stadträte und Gemeinderäte sind dauernd einem Entscheidungsdruck ausgesetzt, wenn z.B. die Feuerwehr ein neues Fahrzeug oder ein neues Feuerwehrhaus will oder ein großer Gewerbebetrieb uns mit Abwanderung bedroht, wenn wir nicht dies oder das erledigen.

Derzeit gibt es bei der bestehenden Soll-Regelung aber leider auch einen ganz anderen Entscheidungsdruck. Stadt- und Gemeinderäten wird nämlich vielerorts mit dem Staatsanwalt gedroht. Der Tatbestand der Untreue sei gegeben, wenn eine bestehende Satzung aufgehoben würde. So haben in der Bürgerversammlung am 24.11.2014 in Lindau weit über 90 % der anwesenden 300 Bürger dem Stadt-

rat empfohlen, die Satzung wieder aufzuheben. Bei der anschließenden Stadtratssitzung haben sich dann nach Drohung durch den Oberbürgermeister etliche Stadträte bei ihrer Ablehnung des Bürgervotums auf die Angst, sich strafbar zu machen, berufen.

Ich weise auch noch auf Art. 5 KAG selbst hin. Im Satz 1 heißt es:

"Die Gemeinden und Landkreise können" – können! – "zur Deckung des Aufwands für die Herstellung" usw. "Beiträge ... erheben, ...".

Warum es in weiterer Folge "sollen ... erhoben werden" heißt, ist nicht nachvollziehbar.

Die Angst vor einem Bürgerbegehren ist im Hinblick auf das Quorum, das in Bayern gilt, unbegründet. So gab es in Lindau in den letzten Jahren zwei Bürgerbegehren zu wichtigen Themen: Bau einer Über- oder Unterführung zur Beseitigung eines höhengleichen Bahnübergangs und Bau eines Parkhauses auf der Insel. Beide scheiterten am Quorum. Andererseits ließe sich aber auch bei der bestehenden Rechtslage meines Erachtens ein Bürgerbegehren durchaus initiieren mit z.B. folgender Fragestellung: Sind Sie dafür, dass die Stadt sämtliche Gemeindestraßen saniert und von Ausbaumaßnahmen zunächst absieht?

Wenn Herr Busse vorhin gesagt hat, dass Stadträte auch Grundstückseigentümer sind, gebe ich ihm recht. Wir alle sind Menschen, aber überwiegend doch in der Lage, objektiv im Sinne des Wohles der Bürger einer Gemeinde zu entscheiden. Wiederkehrende Beiträge, wie teilweise befürwortet, sind für uns keine Lösung, da sie mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand und neuen Rechtsstreitigkeiten verbunden sind. Es besteht auch die Gefahr, dass Kommunen Sanierungen als Ausbau deklarieren, um die Bürger an den Kosten zu beteiligen. Die einfachste und praktikabelste Lösung wäre eine Finanzierung über die Grundsteuer B. Mieter, auf die die Grundsteuer umgelegt werden kann, fahren in der Regel auch Auto, nutzen also die Infrastruktur genauso wie ein Eigentümer. Andererseits ist zu bedenken, dass ein Vermieter, wenn er Straßenausbaubeiträge zahlen muss, eher zu einer Mieterhöhung neigt. Sollte eine zweckgebundene Grundsteuer C möglich sein, wie von einem Experten vorgeschlagen wird, könnte man auch dies ins Auge fassen.

Schließlich sind wir auch der Meinung, dass Sparkassengewinne an die Gemeinden ausgeschüttet

werden sollten. Dr. Gottwald vom Bürgerforum Landsberg hat dieses Thema untersucht und hervorragend aufgearbeitet. Der Stadtrat von Lindau hat sich kritisch mit diesem Thema befasst und mit 16 : 11 Stimmen eine Empfehlung an den Verwaltungsrat ausgesprochen.

Schließen möchte ich mit dem von uns geforderten Änderungsbedarf, der Modifizierung von Art. 5 KAG durch Streichung von Satz 3 bzw. Änderung von "sollen" in "können" und logischerweise auch einer Anpassung von Art. 62 Gemeindeordnung, sodass besondere Entgelte und Steuern gleichwertige Einnahmen sind. – Danke.

( Beifall)

**Vorsitzender Dr. Florian Herrmann (CSU):** Herzlichen Dank, Herr Müller.

Damit haben wir sozusagen den zweiten Fünfer-Block der Eigentümerverbände bzw. Bürgerinitiativen abgeschlossen und kommen in die Zielgerade mit Herrn Gerhard Wiens, Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht München a. D., der uns vielleicht aus seiner praktischen Erfahrung einiges berichten kann. – Bitte, Herr Wiens.

**SV Gerhard Wiens (Vorsitzender Richter am VG München a. D.):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Als Beitragsrechtler bin ich in erheblichem Umfang engagiert in der Fortbildung der kommunalen Mandatsträger, Gemeinderäte und Bürgermeister, von denen ich jedes Jahr mehrere hundert sehe, sowie in der Fortbildung der gemeindlichen Sachbearbeiter, von denen ich auch jedes Jahr in dreistelliger Höhe Personen zu betreuen habe.

Ich selber habe kein persönliches Interesse daran, ob Straßenausbaubeiträge erhoben werden oder nicht, ich bin hier weder der Sachwalter der finanziellen Angelegenheiten der Gemeinden, noch bin ich der Sachwalter der finanziellen Interessen der potenziellen Beitragspflichtigen. Deshalb besteht mein Interesse am heutigen Tag allein darin, zu versuchen, die Diskussion auf einem sachlichen Niveau zu halten bzw. es vielleicht dahin zu führen.

Im Rahmen meiner Fortbildung habe ich in der vergangenen Woche z.B. eine Exkursion in Rottach-Egern gemacht. Meine Seminarteilnehmer und ich haben die Straße angeschaut, und dann sahen wir, dass ein Anlieger über den Gartenzaun schaute. Ich ging zu ihm hin, habe ihm erzählt, was wir da machen, und habe ihn gefragt, ob er Beitrag zahlen muss. Da sagte er: Ja. Er machte ein ernstes Gesicht und sagte: 32.000 Euro. In dem Zusammenhang ging mir dann durch den Kopf, was ich ab und

zu in Fernsehsendungen sehe, z.B. jetzt als Letztes in "Jetzt red i", aus Königsbrunn bei Augsburg, wo von einem Teilnehmer vorgetragen wurde, es würden Beiträge in Höhe von 50.000, 60.000, 70.000, 80.000 Euro auf ihn zukommen. Da ist mir besonders deutlich geworden, dass die Diskussion so eigentlich nicht korrekt aufgezo-gen ist.

Die Beitragserhebung gliedert sich in drei Phasen. Die erste Phase ist diejenige, in der geplant wird und in der gebaut wird. In dieser Phase entscheidet sich, wie hoch die Kosten sein werden – nur in dieser Phase. Wenn diese Phase abgeschlossen ist, steht fest, wie hoch der beitragsfähige Aufwand ist und wie hoch die Summe der Beiträge hinterher sein wird. Nur in dieser Phase! Und wenn in dieser Phase ein Gemeinderat hergeht und die Vergoldung der Randsteine plant, um das überspitzt auszudrücken, dann weiß man, dass hinterher die Beiträge hoch sein werden. Wenn aber ein Gemeinderat, um das Gegenbeispiel zu nennen, mit Grund und Boden sparsam umgeht und statt einer 15 Meter breiten Straße nur eine 10 Meter breite Straße bauen möchte, dann werden die Beiträge in der Summe deutlich niedriger sein.

Was bleibt, ist dieser Anlieger in Rottach-Egern mit 32.000 Euro. Dann habe ich einmal über den Gartenzaun geschaut und gefragt, wie groß das Grundstück ist. Da sagte er: 2.200 m<sup>2</sup>. Dann habe ich gerechnet: Wie schaut das eigentlich aus mit einem Grundstück für ein Reihenhaus, das ein Zehntel der Grundstücksfläche in Anspruch nimmt? 220 m<sup>2</sup> dürfte die Größenordnung für ein Reihenhaus sein, nicht im Münchner Umland, da sind die Grundstücke kleiner, aber nehmen wir das als Rechenbeispiel, weil es genau ein Zehntel ist. Da würde auf dieses Grundstück ein Beitrag von 3.200 Euro entfallen.

Was mir jetzt in der Diskussion auffällt, das ist, dass dieses kleine Grundstück nicht als Beispiel hergenommen wird, um die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen zu rechtfertigen oder abzulehnen, sondern es kommt regelmäßig auch im Fernsehen zur Sprache. "Kontrovers" ist es, glaube ich, gewesen, wo die "Oma Bethke" aus Weidach bei Coburg genannt wurde, die 60.000 oder 80.000 Euro Beitrag zahlen soll und eine schmale Rente von, glaube ich, 600 Euro haben soll.

Mit diesen Beispielen kann ich als Beitragsrechtler die Frage der Gerechtigkeit der Beitragserhebung nicht begründen. Wie bereits gesagt: Die Höhe der Summe der Beiträge entscheidet sich in der ersten Phase, in der Planungsphase und in der Bauphase. Wenn dann die Beiträge auf die Grundstücke verteilt werden, entsprechend der Grundstücksgröße, ent-

sprechend dem Nutzungsmaß und der Nutzungsart, dann kommen hinterher unterschiedliche Beitragshöhen bei den einzelnen Grundstücken heraus. Dann gibt es Bürger, die 3.200 Euro zahlen, und dann gibt es welche, die 32.000 Euro zahlen. Sie wissen jetzt, warum Und wenn der, der 32.000 Euro zahlen soll, dies aus persönlichen Gründen nicht kann, weil er nur eine schmale Rente hat, dann werde ich als Beitragsrechtler diesem Problem ganz leicht Herr. Dann schaue ich ins Gesetz und finde die Härtefallbestimmungen, und dann bestehen für mich die Möglichkeiten, den Beitrag zu stunden, für den Beitrag Ratenzahlungen einzuräumen, den Beitrag zu verrenten, wie der Bayerische Landtag dies im letzten Jahr ausdrücklich beschlossen hat.

Das heißt also für mich, die "Oma Bethke" mit ihrer schmalen Rente ist für mich kein Problem.

(Buh!-Rufe aus den Reihen der Besucher)

Da stunde ich den Beitrag so lange, bis sie das Grundstück verkauft oder bis die Erben antreten, und wenn auch die Erben finanziell nicht in der Lage sind, zu bezahlen, dann haben auch diese einen Anspruch darauf, dass die Gemeinde über einen Antrag auf Billigkeitsmaßnahmen entscheidet. Die Billigkeitsmaßnahmen führen so weit, dass ich als Gemeinde im Extremfall den Beitrag sogar teilweise und im allerletzten Extremfall auch ganz erlassen kann.

Verstehen Sie deshalb bitte, dass ich die "Oma Bethke" nicht zum Anlass nehmen kann, um die Frage der Gerechtigkeit der Beitragserhebung zu begründen oder abzulehnen.

Gestatten Sie mir ein weiteres Wort zu den wiederkehrenden Beiträgen. Mich hat als Beitragsrechtler zunächst einmal erstaunt, dass die Frage nach den wiederkehrenden Beiträgen so ziemlich am Anfang des Fragenkatalogs stand. Als Beitragsrechtler habe ich eine andere Systematik. Die Frage der wiederkehrenden Beiträge ist keine Frage des Beitragsrechts und keine Frage der Erhebung des Erschließungsbeitrags, sondern allein der Art und Weise, wie ich Beiträge erhebe. Da ist die Planungs- und Bauphase längst herum, da ist entschieden, was an Beiträgen in der Summe auf die Anlieger zukommt, und dann stellt sich nur die Frage: Wie erhebe ich diesen Beitrag? Erhebe ich diesen Beitrag auf einmal oder dergestalt, dass in ratenweisen Vorauszahlungen die Beitragspflichtigen hier zur Kasse gebeten werden.

Wenn man das jetzt einmal vergleicht mit dem Grundstück in Rottach-Egern, habe ich gerechnet: Wenn wir dort einen wiederkehrenden Beitrag erheben wollen anstelle der 32.000 Euro auf einmal, und wenn man den auf 20 Jahre strecken würde – so lange machen sie es nicht in Rheinland-Pfalz, aber selbst wenn man das machen würde –, käme pro Jahr ein wiederkehrender Beitrag von 1.600 Euro für dieses Grundstück heraus. Die Angaben, die neulich auch in der Fernsehsendung "Jetzt red i" gemacht wurden mit höchstens 80 Euro in Pirmasens, gehören ins Reich der Märchen. Das kann nicht sein. Die wiederkehrenden Beiträge müssen im Ergebnis so viel für die Gemeinde bringen – ich darf das so sagen –, wie ein einmaliger Beitrag auch bringen würde.

Ich bitte Sie, darüber nachzudenken, dass der wiederkehrende Beitrag auch Vorzüge hat, dass er vielleicht die Akzeptanz erhöht. Das will ich nicht in Abrede stellen. Aber ich möchte, so wie einige meiner Vorredner auch, darauf hinweisen, dass es einen enormen Verwaltungsaufwand vor allem in der Anfangsphase, in den ersten Jahren, geben wird. Als ehemaliger Richter weiß ich, was das für die Gerichte bedeutet: Es wird eine Flut von Verfahren auf die Gerichte zukommen, bis einmal alles geklärt wird. Aber gut, das mag man in Kauf nehmen oder nicht.

Und ein letztes Wort sei mir noch gestattet zu der Frage der Soll-Bestimmung. Ich habe mich schon dazu geäußert, dass ich keine Meinung dazu abgeben werde, ob der Straßenausbaubeitrag erhoben werden soll oder nicht, aber wenn er erhoben werden soll, dann, meine ich, macht eine Muss-Bestimmung mehr Sinn. Dann sind die Unklarheiten draußen, dann kann keiner mehr auf die Idee kommen zu sagen, "soll" heiße in Wirklichkeit ein bisschen mehr als "kann". "Soll" ist unter uns Juristen eindeutig ein Muss für den Regelfall, und wenn dem schon so ist, warum soll man es dann nicht ins Gesetz hineinschreiben? – Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

**Vorsitzender Dr. Florian Herrmann (CSU):** Vielen Dank, Herr Wiens. – Den Abschluss bildet jetzt die Frau Ministerialrätin Weinl aus dem Innenministerium.

**MRin Monika Weinl (Innenministerium):** Vielen Dank, Herr Vorsitzender, meine sehr geehrten Damen und Herren, für die Gelegenheit, dass auch das Innenministerium seine Sichtweise darlegen darf.

Wir sind der Auffassung, dass am beitragsfinanzierten System festgehalten werden soll, vor dem Hintergrund, dass es ja eine Mischfinanzierung ist, also kein rein beitragsfinanziertes System, sondern bereits jetzt eine Teilung zwischen einem Kostenanteil der Allgemeinheit und einem Kostenanteil der bevorzugten Grundstückseigentümer erfolgt.

Wir sehen einen hohen Finanzierungsbedarf, der in irgendeiner Weise gedeckt werden muss, und wir sehen zum beitragsfinanzierten System keine Alternativen, die gleichwertig wären und gleich vorteilhaft funktionieren würden.

Es wird immer von der Grundsteuer gesprochen. Die Grundsteuer haben wir untersucht und festgestellt, diese hat ein sehr unterschiedliches regionales Aufkommen. Wir haben in Bayern Hebesätze, die sehr stark differieren. Das bedeutet, gerade in den ärmeren Regionen, sage ich jetzt einmal überspitzt, wird es sehr schwierig, Refinanzierung zu betreiben, um den hohen Aufwand, den man abdecken muss, auch wirklich abdecken zu können.

Bei den Steuerfinanzierungen ist auch ein weiterer Aspekt zu bedenken: Steuern sind nicht zweckgebunden, das heißt, man ist sich nicht sicher, ob das Geld, das erhoben wird, dann auch tatsächlich in den Straßenausbau investiert wird. Es ist vorteilhaft, wenn da eine Beziehung, eine Zweckbindung besteht.

Wir sind auch der Meinung, dass durch die lange Anwendung des bestehenden Rechts bereits eine Rechtssicherheit eingekehrt ist. Die Rechtsprechung hat das Rechtsgebiet sehr stark konturiert, die Rechtssicherheit ist also aus unserer Sicht sehr stark gegeben.

Ein Satz, den ich immer sage, lautet: Irgendeiner zahlt immer. In der Diskussion wird immer vom Bürger geredet, und der Bürger zahlt immer. Wir reden eigentlich von einer Umverteilung. Wenn der Grundstückseigentümer nicht zahlt, zahlt der Steuerbürger oder wer auch immer, jedenfalls ist der Bürger immer dafür verantwortlich, dass das Straßensystem dann erneuert oder wiederhergestellt wird.

Wir sprechen uns auch dafür aus, die Soll-Regelung beizubehalten, weil wir das für einen guten Kompromiss halten, zum einen die Pflicht zum Straßenausbaubeitrag zu dokumentieren, auf der anderen Seite aber auch Ausnahmefälle regeln zu können, und zwar bedarfsorientiert vor Ort. Wenn die Gemeinde z.B. eine herausragend hohe Einnahmesituation aufweist, kann man darauf reagieren.

Die Muss-Regelung halten wir unter diesem Gesichtspunkt für einen Schritt zu weit, denn wir glauben, dass man mit einer Soll-Regelung wie bisher eigentlich ganz gut fährt. Daher braucht man nicht stärker in das Selbstverwaltungsrecht eingreifen als nötig, das Selbstverwaltungsrecht ist die Maxime, die über allem steht. Wir reden hier über Einnahmen der Gemeinden, die aufgrund ihrer Finanzhoheit, aufgrund ihres Selbstverwaltungsrechts diese Einnahmen auch generieren können.

Das "Kann" sehen wir kritisch. Die Argumente sind heute alle schon genannt worden. Ein Argument vielleicht noch auf den Punkt gebracht aus den Erfahrungen anderer Länder, die eine Kann-Regelung haben: Sobald die finanzielle Lage einer Kommune schlecht wird, verdichtet sich das Ermessen auf null, und man ist faktisch doch wieder gezwungen, Beiträge zu erheben. Diese Scheinfreiheit, die heute schon genannt wurde, scheint uns hier eher vorzuliegen.

Ich möchte jetzt noch anknüpfen an den Herrn Wiens, der gerade die drei Phasen der Beitragserhebung geschildert hat, und möchte daran anschließen, dass auch beim Einmalbeitrag verträgliche Beitragserhebungen durchaus schon nach geltender Rechtslage möglich sind, indem die Gemeinde z.B. Vorauszahlungen erhebt und dadurch schon einmal Beiträge im Vorhinein abgreift, indem sie Billigkeitsmaßnahmen gewährt, indem sie die neuen Instrumente der Verrentung und der Ratenzahlung auch ohne soziale Hintergründe, also auch ohne Billigkeitshintergrund gewährt.

Wir haben 2014, um dieses Instrument auch attraktiv für den Beitragsschuldner zu machen, eine in Deutschland einmalige Zinsregelung getroffen mit 2 % über dem Basiszinssatz. Das ist so attraktiv, und bei der derzeitigen Zinslage sollte niemand davon abgehalten werden, durch Billigkeitsmaßnahmen eine verträgliche Zahlungsmodalität mit seiner Gemeinde auszuhandeln. Ich würde da an die Gemeinden appellieren, davon auch verschärft Gebrauch zu machen. Wir haben aus unserer Umfrage ersehen, dass bei den Billigkeitsmaßnahmen schon noch Luft wäre.

Zu den wiederkehrenden Beiträgen vertreten wir die Meinung, dass das als zusätzliche Alternative durchaus überlegenswert ist und vielleicht sogar auch der einen oder anderen Gemeinde, die sich bis jetzt noch nicht durchringen konnte, eine Satzung zu erlassen, diese Entscheidung erleichtert. Ich sehe immer ein bisschen einen Unterschied zwischen rein praktisch, faktisch und rechtlich. Rein praktisch sind die Gemeinderäte vor Ort natürlich einem gewissen

Druck ausgesetzt. Die Beispiele sind heute bereits genannt worden. Wenn man ein Modell anbieten kann, von dem man von vornherein aus dem System heraus darlegen kann, dass die Belastung sozusagen planmäßig in kleineren Schritten kommt, dann würde ich das als vorteilhaft ansehen, und ich denke, dass das den einen oder anderen Gemeinden helfen würde.

Dass unterm Strich die Belastung gleich bleibt, ist klar, aber die Belastung wird eben gestreckt und würde auf mehr Schultern verteilt, was für die Grundstückseigentümer ebenfalls vorteilhaft wäre.

Die übrigen Fragen aus dem Fragenkatalog ordne ich eigentlich mehr dem Vollzug zu. Ich denke, dass im Rahmen der Selbstverwaltung und einer verantwortungsvollen Ausübung derselben vor Ort weitgehend Lösungen gefunden werden könnten. Wir haben unser KAG aus den siebziger Jahren. In den siebziger Jahren hat sich der Gesetzgeber entschlossen, eine gesetzgeberische Zurückhaltung zu pflegen und genau diese Selbstverwaltung auch zur Wirkung kommen zu lassen. Ich sehe momentan keinen Grund, von dieser Grundsatzentscheidung abzugehen, denn die Gemeinderäte vor Ort wissen immer noch am besten, was nötig ist, und sind am nächsten zum Bürger.

(Ironische Heiterkeit und Zwischenrufe aus den Reihen der Besucher)

Das haben wir im Übrigen vom Herrn Altoberbürgermeister auch so gehört. Die Stadträte wissen durchaus zu entscheiden.

Das betrifft z.B. die Frage, wie hoch der Eigenanteil in der Satzung festzulegen ist, das betrifft die Frage des Ausbaustandards, das betrifft die Frage, welche Kostenanteile eingestellt werden, das betrifft auch die Frage: Muss ich informieren, wieweit lasse ich die Bürger mitbestimmen?, oder auch organisatorische Fragen, die die Gemeinde im Prinzip im Innenverhältnis zu regeln hat, wie z.B., ob sie ein systematisches Straßenmanagement macht.

Für überlegenswert halten wir einen Punkt aus unserer praktischen Erfahrung heraus, und zwar, den Übergang zwischen dem Erschließungsbeitrag und dem Straßenausbaubeitrag möglicherweise zu schärfen. Das betrifft die Anlagen, die schon lange da sind, lange Zeit befahren werden, von denen man den Eindruck hat, die gibt es ja schon immer – warum muss man da jetzt Erschließungsbeiträge zahlen? Man muss sie deswegen zahlen, weil die Merkmale, die in einer Satzung drin sind, nicht voll-

ständig erfüllt sind oder bestimmte rechtliche Voraussetzungen nicht da sind. Hier sind wir der Meinung, es sind Merkmale, die in der Praxis häufig sehr großen Erkundungsaufwand voraussetzen: Sind die tatsächlich da, sind die nicht da? Hier würden wir anregen, darüber nachzudenken, ob man nicht eine Art Stichtagsregelung einführt, damit man diesen Übergang etwas rechtssicherer gestalten kann.

Im Übrigen haben Sie unsere Unterlagen gesehen, Sie haben die Umfragergebnisse gesehen. Wir haben jetzt gut 72 % der Gemeinden mit Satzungen, im Jahr 2000 waren es noch 62 %. Es ist also zunehmend festzustellen, dass die Gemeinden auf die Straßenausbaubeitragssatzungen übergehen. Wir sind hoffnungsfroh, dass aus dieser Diskussion auch Anregungen kommen, auch die übrigen Gemeinden davon zu überzeugen, nach Modellen zu suchen, wie die Beitragserhebung gestaltet werden kann. – Vielen Dank.

**Vorsitzender Dr. Florian Herrmann (CSU):** Vielen Dank, Frau Weini. Vielen Dank allen Damen und Herren Sachverständigen für ihre zusammenfassenden Bemerkungen.

Wir möchten jetzt in die nächste Runde einsteigen, und ich würde die Kolleginnen und Kollegen Abgeordneten bitten, sich zu melden. – Als Erster hat sich Kollege Hanisch gemeldet.

**Abg. Joachim Hanisch (FREIE WÄHLER):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Zunächst auch von meiner Seite ein herzliches Dankeschön all denjenigen, die uns heute hier mit ihren Beiträgen die Entscheidung erleichtern sollen.

Die Diskrepanz ist unwahrscheinlich groß: von auf der einen Seite ungerecht und unsozial bis hin zur anderen Seite, wo von erforderlich und sinnvoll gesprochen wird. Was ich merke, und da meine Frage ans Innenministerium: Wir haben mit diesem bestehenden Gesetz die Situation, dass die reichen Gemeinden es relativ leicht haben, von einer solchen Satzung absehen zu können, und die armen Gemeinden keine Chance haben, auf diese Satzung zu verzichten. Und wenn ich mir dann die Prozentsätze der Gemeinden in den Regierungsbezirken anschau, die über eine Satzung verfügen, stelle ich fest, in Unterfranken haben 97,1 % der Gemeinden eine solche Satzung, in Niederbayern sind es 39,1 %.

Sie haben vorhin gesagt, keine Satzung zu haben, das seien die Ausnahmefälle in Bayern. Wenn ich in

Niederbayern 60,9 % Ausnahmefälle habe, dann frage ich mich schon bezüglich der Rechtsaufsicht des Innenministeriums und der nachgeordneten Behörden. Das kann doch nicht sein, dass Niederbayern so viele reiche Gemeinden hat und Unterfranken so viele arme Gemeinden. Da ist also eine Diskrepanz.

Weshalb ich das betone und weshalb ich gerne von Ihnen wissen möchte, wie die Rechtsaufsicht hier ausgeübt wird, das ist wegen der Unzufriedenheit unter den Bürgermeistern, die natürlich dann kommen und sagen: Wieso funktioniert das in Niederbayern, während es bei uns so pingelig gehandhabt wird? Da müssen wir eine Gleichbehandlung anstreben.

Vielen Dank für die vielen Alternativen. Wiederkehrende Beiträge sind durchaus etwas, was wir diskutieren werden in diesem Ausschuss, da bin ich mir sicher. Wir brauchen ein gewisses Mitspracherecht des Bürgers oder eine Begrenzung des Ausbaustandards dieser Straßen. Auch das sind Punkte, die in die Diskussion eingehen werden. Daher vielen Dank für die Punkte, die Sie angesprochen haben.

Wir kommen immer wieder, da wir die Gleichbehandlung der Bürger und auch der Kommunen in der Bayerischen Verfassung drinnen haben, zum Ergebnis, das ganze Problem würde sich deutlich entschärfen, wenn wir eine stärkere finanzielle Förderung der strukturschwachen Gemeinden in Bayern hätten. Dann könnte man vonseiten der Gemeinde einen Ausgleich schaffen, und es hätten viel mehr Gemeinden die Möglichkeit, hier zu reagieren. Aber die deutliche Diskrepanz der Gemeinden, die diese Satzung haben in den einzelnen Regierungsbezirken, ist für mich ein ganz entscheidender Punkt für die Unzufriedenheit bei den Bürgermeistern. Das sollte man vielleicht doch etwas näher beleuchten. – Vielen Dank.

**Vorsitzender Dr. Florian Herrmann (CSU):** Vielen Dank, Kollege Hanisch. Wir sammeln jetzt erst einmal die Statements der Kollegen, und ich würde dann den Sachverständigen der Reihe nach, wie sie es gerne möchten, das Wort erteilen.

Als Nächster hat sich Kollege Lederer zu Wort gemeldet.

**Abg. Otto Lederer (CSU):** Herr Vorsitzender! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Zunächst einmal herzlichen Dank für diese wirklich sehr interessanten Ausführungen. Ich möchte noch eines betonen: Was für uns Abgeordnete, glaube ich, ganz besonders gut war, das war, dass wir die schriftlichen Antworten auf die Fragen so frühzeitig bekommen haben,

dass wir uns auch wirklich entsprechend vorbereiten konnten. Ich möchte das als sehr, sehr positiv hervorheben.

Aufgrund der fortgeschrittenen Zeit nur ein paar Fragen an die Experten. Mich würde insbesondere das Thema der wiederkehrenden Beiträge interessieren, und da sind Sie, Herr Thielmann, zunächst mein Ansprechpartner.

Punkt eins: Das Thema Aufwand wurde heute auch kontrovers diskutiert. Welche Daten sind denn einmalig bzw. wiederkehrend zu erheben? Gibt es hier entsprechende Software, um das den Kommunen zu erleichtern? Es wurde – Sie haben das ja selber gemerkt – schon sehr unterschiedlich diskutiert, wie hoch denn tatsächlich dieser Aufwand ist.

Nächster Punkt: Abrechnungsgebiet. Ich habe heute gehört, insbesondere von denen, die mit dem Thema des Rechts sehr stark befasst sind, dass möglicherweise solche Abrechnungsgebiete eine große Rechtsunsicherheit bergen könnten. Sie haben hier seit Jahrzehnten entsprechende Erfahrung. Vielleicht könnten Sie uns zum Thema Rechtsunsicherheit etwas sagen, und wie groß ist denn dann plötzlich der Kreis derer, die Beiträge mitbezahlen müssen aufgrund dieser Abrechnungsgebiete? Umfassen die Abrechnungsgebiete dann das gesamte Gemeindegebiet? Oder gibt es nach wie vor irgendwo Weiler, einzelne abgelegene kleine Ortschaften, die dann in keinem Abrechnungsgebiet auftauchen?

Und auch vor diesem Hintergrund: Wie ist denn die Reaktion der Bürger, die in einem einmaligen Abrechnungssystem, vielleicht weil sie an einer Staats- oder Kreisstraße wohnen, zumindest für die Fahrbahn nichts bezahlen müssen und jetzt plötzlich in ein System einbezahlen müssen, in dem auch Straßen mit abgerechnet werden?

Und der dritte Punkt, den ich Sie gerne fragen möchte – auch das wurde heute schon immer wieder diskutiert –: Steigen oder fallen dann plötzlich die Ansprüche der Bürger bzw. der Gemeinde, wenn man wiederkehrende Beiträge einführt?

Und an die gesamte Runde etwas, was mir heute bei dieser Diskussion ein Stück weit zu kurz gekommen ist. Herr Wiens hat es angesprochen: Es schlagen immer wieder besonders krasse Fälle auf, wo jemand einen sehr, sehr hohen Beitrag bezahlen muss. Wir haben es gerade gehört: Die Billigkeitsregelungen werden in Bayern durchaus in Anspruch genommen, aber der Prozentsatz derer, die diese Regelungen in Anspruch nehmen, ist relativ gering, wenn ich das richtig nachvollziehen kann. 4 % der

Summen werden über Raten bezahlt, nur ein halbes Prozent über Teil- oder Vollerlass usw.

Der Bayerische Gemeindetag hat unter anderem den interessanten Vorschlag gebracht, die Billigkeitsregelung vielleicht ein wenig zu erweitern. Wie stehen Sie dazu? – Vielen Dank.

**Vorsitzender Dr. Florian Herrmann (CSU):** Herzlichen Dank, Herr Kollege Lederer. – Als Nächster: Kollege Adelt, bitte.

**Abg. Klaus Adelt (SPD):** Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Liebe Gäste und Kolleginnen und Kollegen! Ich darf mich im Namen der SPD-Fraktion erst einmal recht herzlich bedanken für die eingelangten Stellungnahmen, die ja zum Teil einen erheblichen Umfang angenommen haben. Das zeigt uns, dass wir, die die Anhörung beantragt haben, den "richtigen Riecher" hatten, dass dieses Thema bei vielen Gemeinden brennt, denn viele Ortsstraßen sind in einem katastrophalen Zustand, der in Zukunft wesentlich verbessert werden muss.

Ich habe zwei Fragen. Die erste Frage ist an Herrn Latz gerichtet. Sie vom Kommunalen Prüfungsverband haben von finanziell außergewöhnlich gut ausgestatteten Gemeinden gesprochen, die auf die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen verzichten könnten. Da hätte ich gerne um eine Präzisierung gebeten, und ob da vielleicht auch München darunterfällt, das ja vor zwei Jahren noch Schlüsselzuweisungen bekommen hat und dann auf Straßenausbaubeiträge verzichten konnte.

Die zweite Frage geht an Frau Weinl. Ich stimme Ihnen voll zu, Frau Weinl, wenn Sie die kommunale Selbstverwaltung über alles stellen, aber wie ist es mit Gemeinden, die in der Haushaltskonsolidierung sind? Sie haben gesagt, "muss" ist ein Schritt zu weit. Wie ist es da, wenn Gemeinden in der Haushaltskonsolidierung gezwungen werden, Straßenausbaubeiträge zu erheben und die Satzung einzuführen, um an Gelder zu gelangen? Wie ist es möglich, dass in gut ausgestatteten Gemeinden darauf verzichtet werden kann, aber in "ärmeren" Gemeinden das Nichterheben unter Veruntreuung fällt? Ist Veruntreuung abhängig von der finanziellen Lage einer Gemeinde oder ist es ein objektiver Begriff?

**Vorsitzender Dr. Florian Herrmann (CSU):** Herr Kollege Tomaschko, bitte.

**Abg. Peter Tomaschko (CSU):** Herr Vorsitzender! Liebe Kolleginnen, liebe Kollegen! Und vor allem: Werte Experten! Auch von mir herzlichen Dank, auch wenn ich am Anfang gesagt hätte, der "Gra-

ben" zwischen Links und Rechts ist augenscheinlich oder auch von den Aussagen her noch groß, aber ich glaube doch, auch aufgrund der Angebote der kommunalen Spitzenverbände, dass wir aus dieser, wie ich finde, sehr guten Anhörung etwas mitnehmen können, mit dem wir die Situation verbessern können.

Dass wir Probleme haben, das ist offensichtlich, diese Probleme braucht man nicht zu beschreiben. Jetzt geht es eben darum, diese zwei Fronten irgendwo zusammenzuführen.

Die erste konkrete Frage, insbesondere in Richtung von Herrn Rösl und Herrn Schauer: Wären diese wiederkehrenden Beiträge, auch wenn es natürlich keine Steuern sind, aber es ging ja in diese Richtung, dass der Bürger jährlich bezahlt, also steuerähnlich, ein Weg, den Ihre Verbände oder die Bürgerinitiativen mittragen könnten?

Eine Frage an Herrn Thielmann, ob es das bei Ihnen auch gibt: Bei uns in Bayern bedienen sich ja einige Gemeinden eines mehr oder weniger Privatmodells, das heißt, sie machen die Erschließung von Neubaugebieten über die Bayerische Landessiedlung oder ähnliche Modelle. Das bedeutet, der Bürger zahlt am Anfang, wenn er sich ein Grundstück kauft, die komplette Straßenerschließung. Er hat also heuer gekauft, hat sein Haus gebaut und muss dann auch ab dem nächsten Jahr diese wiederkehrenden Beiträge bezahlen, weil das natürlich eine neue Gerechtigkeitsfrage aufwerfen könnte, oder wie lösen Sie das?

Zweite Frage – diese geht an die kommunalen Spitzenverbände, den Gemeindetag und den Städtetag –. Wir sprechen immer von diesen Umlagesätzen, wir haben vorhin bereits von der Mischfinanzierung gesprochen. Sehen Sie Spielräume bei diesen Umlagesätzen? Wir haben ja derzeit schon eine unterschiedliche Handhabung in den Gemeinden. Sehen Sie da Spielräume? Wären Sie offen, wenn man ein Straßenmanagement, wenn man verpflichtende Information, Bürgerinformation, vorschreiben würde? Wären Sie auch offen, wenn man gewisse Standards festlegt?

Herr Dr. Busse hat ja schon in diese Richtung etwas ausgeführt, was neue Aufgaben, z.B. Barrierefreiheit und solche Dinge, betrifft, wo man nicht unbedingt auf den Bürger umlegen sollte, sondern eine Art Katalog, wenn auch vielleicht nicht abschließend, erstellt, wo man sagt: Das wäre eine Geschichte für den Bürger, aber andere Dinge sind eben nicht für den Bürger.

Dritte und letzte Frage an das Innenministerium: Was immer angesprochen wurde, ist die Gleichbehandlung aller Bürger. Das kam ja auch von dieser Seite. Es kann natürlich nicht sein, dass die Bürger der Gemeinde A das bezahlen, die Bürger der Gemeinde B nicht, oder es ist zumindest schwer zu erklären. Gibt es nach der aktuellen Rechtslage die Möglichkeit, die Stadt München wieder zu verpflichten, diese Straßenausbaubeitragssatzung einzuführen, oder gibt es die nicht? Und wo ich mich ganz klar mit anschließe: Ich akzeptiere es nicht, wenn eine 2000-Einwohner-Gemeinde in meinem Stimmkreis verpflichtet wird, diese Satzung zu haben, und die Stadt München sie nicht haben muss, bei vielleicht ähnlicher oder gleicher Haushaltslage. Das wäre eine konkrete Frage: Reicht die Rechtslage aus oder brauchen wir eine Änderung? – Danke.

**Vorsitzender Dr. Florian Herrmann (CSU):** Vielen Dank, Herr Kollege Tomaschko. – Herr Dr. Wengert, bitte.

**Abg. Dr. Paul Wengert (SPD):** Vielen Dank. – Auch ich möchte mich als kommunalpolitischer Sprecher der SPD-Fraktion, die ja diese Anhörung beantragt und das Thema damit in den Bayerischen Landtag gebracht hat, herzlich bei den Sachverständigen bedanken, die teilweise sehr ausführliche schriftliche Stellungnahmen abgegeben haben, Stellungnahmen, die fast in Richtung einer Diplom- oder Doktorarbeit gegangen sind, wenn ich etwa an die umfangreiche Ausarbeitung von Herrn Rottenwallner denke.

Ich möchte mich auch noch einmal beim Innenministerium bedanken. Zunächst haben wir ja über keine Zahlen verfügt, wie viele Gemeinden denn tatsächlich Ausbausatzungen haben und wie viele nicht und wie die Zahlungsflüsse gewesen sind. Anfangs wurde uns ja ein bisschen signalisiert, das sei alles sehr schwierig zu erheben. Wir haben trotzdem gebeten, dass man diese Zahlen erhebt, und vielen Dank dafür, dass wir jetzt ein sehr umfangreiches Zahlenmaterial von Ihnen vorgelegt bekommen haben.

Ich habe vier Fragen. Zunächst eine Frage zu einem Thema, das bisher nicht angesprochen worden ist, an alle Sachverständigen, zumindest an die, die sich davon angesprochen fühlen. Wie stehen Sie zur Frage der Anrechenbarkeit kommunaler Eigenleistungen auf Straßenausbaubeiträge? Es ist ja durchaus möglich, dass leistungsfähige Gemeinden nicht Ingenieurbüros mit Planungen beauftragen, sondern ihre eigenen Tiefbauabteilungen damit beauftragen, dass sie Sachleistungen erbringen, technische Leistungen erbringen, dass sie Material liefern für den Straßenbau. Hier wäre es natürlich billig und ge-

recht, diese Leistungen auch auf die Kosten anzurechnen, wobei das unter Umständen für die Beitragspflichtigen günstiger sein kann als bei Fremdvergaben, allein schon unter dem Gesichtspunkt der Umsatzsteuer, die bei Fremdvergaben ja zu bezahlen ist.

Das Zweite, das ich insbesondere an die Vertretung von Haus & Grund richten möchte, aber es war, glaube ich, auch in einer anderen Stellungnahme enthalten: Da wird alternativ zu den Beiträgen eine Infrastrukturabgabe angesprochen, und ich hätte gern ein paar Sätze dazu gehört, wie denn diese Infrastrukturabgabe gestaltet werden könnte.

Und ebenfalls an Haus & Grund noch die Frage, wie die geforderte Informationspflicht ausgestaltet sein könnte.

Der Verband Wohneigentum hat schriftlich ausgeführt, dass er sich gegen eine Wahlmöglichkeit für Kommunen zwischen dem bisherigen System, also der Erhebung einmaliger Straßenausbaubeiträge, oder der Einführung wiederkehrender Beiträge ausspricht. Was spricht denn gegen diese Wahlmöglichkeit? Warum sollen Gemeinden nicht sagen können: Wir gehen jetzt auf ein neues System über? Oder warum sollen Gemeinden, die noch gar keine Beiträge erheben, nicht zwischen den beiden Systemen wählen können? Das erschließt sich mir nicht, warum diese Wahlmöglichkeit abgelehnt wird.

**Vorsitzender Dr. Florian Herrmann (CSU):** Vielen Dank, Herr Dr. Wengert. – Kollege Ländner, bitte.

**Abg. Manfred Ländner (CSU):** Herr Vorsitzender! Kolleginnen und Kollegen! Meine Damen und Herren! Die wiederkehrenden Beiträge scheinen jetzt ein Schwerpunkt zu sein. Eine konkrete Frage: Der Bayerische Städtetag, Herr Oberbürgermeister Gribl, sagt, wiederkehrende Beiträge bedeuten rechtliche Unsicherheit, es müsste "grundstückszugeschnitten" gestaltet sein – das haben wir ja auch bei Wasser und Abwasser –, wo die Gemeinden überzogen werden mit Ingenieuren, die jedes einzelne Grundstück bewerten.

Wenn Sie, Herr Dr. Busse, gesagt haben, dass es durchaus möglich sein kann, dass wiederkehrende Beiträge dann auch in etwa im Durchschnitt angewendet werden könnten, so ist das eine interessante Alternative und würde natürlich die von Herrn Oberbürgermeister Gribl angesprochene Prozessflut, die kommen wird, durchaus verhindern.

Da bin ich jetzt wieder bei der kommunalen Abgabe, die Herr Dr. Wengert ins Spiel gebracht hat, dass man einfach so einen Betrag oder eine Abgabe im

Prinzip neu einführt. Es gibt ja bis jetzt Beiträge – Straßenausbau, Wasser, Kanal –, und man müsste da eine dritte Variante finden. Meine Frage: Ist das möglich?

Was wir tun wollen und tun werden ist, dass wir das differenzierte Bild, wie es sich ja bayernweit darstellt, zwischen reichen Gemeinden und armen Gemeinden, armen Rentnern und reichen Rentnern und die ganze Geschichte, die auch sehr gerne emotional vorgetragen wird, wofür ich durchaus Verständnis habe, nicht durch eine strikte Vorschrift beantworten. Das heißt, wir müssen uns auch in der Gesetzgebung differenziert aufstellen.

Und eine letzte Bemerkung – ich weiß nicht, ob Sie mir da helfen können –, was diese Investitionsabgabe betrifft. Kann man die dann auch herunterbrechen auf Gegebenheiten vor Ort? Ich nehme jetzt Gemeindeteile. Wir haben also eine kommunale Abgabe, gesetzt den Fall, wir bekommen die, und da haben wir einen Gemeindeteil A und einen Gemeindeteil B, C, D, E. Gemeindeteil A ist der größte, da sitzen die meisten Gemeinderäte drinnen, die bekommen ihre Straßen saniert, und die Gemeindeteile B, C, D und E bekommen gar nichts, weil sie die wenigsten kommunalen Wähler haben. Oder kann man so eine Abgabe eventuell differenzieren, was ja bei Wasser und Kanal nicht möglich ist?

Das sind interessante Dinge, das ist eine spannende Aufgabe, die wir in den nächsten Monaten vor uns haben. – Danke schön.

**Vorsitzender Dr. Florian Herrmann (CSU):** Vielen Dank. – Kollege Mistol, bitte.

**Abg. Jürgen Mistol (GRÜNE):** Herr Vorsitzender! Kolleginnen und Kollegen! Sehr geehrte Damen und Herren! Lassen Sie mich für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN noch einmal vorausschicken, dass wir heute hier zusammensitzen, weil von vielen Menschen die Straßenausbaubeitragssatzungen oder die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen vielfach als ungerecht empfunden werden, was regelmäßig auch zu Konflikten zwischen Grund- und Hausbesitzern einerseits und Kommunen andererseits führt.

Die Kritik richtet sich ja zum einen gegen Art und Umfang der entsprechenden Straßenausbaumaßnahmen, teilweise wird die Notwendigkeit ganz infrage gestellt, und dass diese Regelungen oft als ungerecht empfunden werden, das belegen ja auch diverse Eingaben an den Landtag. Das war ja auch der Grund, warum wir uns heute in dieser Anhörung

mit dem Thema beschäftigen, weil es eben nicht so bleiben kann, wie es ist. Das möchte ich einmal vorausschicken.

Wir haben aber, glaube ich, von den Expertinnen und Experten doch sehr wertvolle Hinweise erhalten, in welche Richtung es gehen könnte, um bestehende Ungerechtigkeiten zu beseitigen.

Da wäre ich gleich einmal bei einer Frage an die Frau Weigl von der Staatsregierung. Sie haben ja heute in Ihrem mündlichen Beitrag gesagt, wir sind mit der Soll-Regelung eigentlich ganz gut gefahren. In Ihrem schriftlichen Beitrag haben Sie allerdings durchaus Argumente für eine Muss-Regelung gebracht. Sie schrieben da, das würde eine möglichst gleichartige Behandlung in allen Gemeinden gewährleisten und einen Gleichlauf mit dem Erschließungsbeitragsrecht herstellen. Ich meine, ein Großteil der Ungerechtigkeit – darauf hat ja der Kollege Hanisch schon zu Beginn hingewiesen – hängt natürlich damit zusammen, dass bei Weitem nicht in allen Gemeinden die Straßenausbaubeitragssatzungen tatsächlich zur Anwendung kommen. Dass dann in den reichen Gemeinden bei der derzeitigen Regelung davon abgesehen werden kann, und bei den armen Gemeinden müssen die Beiträge erhoben werden, das ist aus meiner Sicht schon ein Problem, dem wir uns irgendwie stellen müssen.

Ein zweiter Punkt ist das Thema wiederkehrende Beiträge. Ich finde es gut, dass wir diesbezüglich mittlerweile auf praktische Erfahrungen anderer Bundesländer zurückgreifen können. Und wenn wir uns diesem Punkt nähern, dann sollten wir das auch machen. Es hat nämlich auch noch den großen Vorteil, dass es z.B. bei mehrfach erschlossenen Grundstücken dazu führen wird, dass auch da Ungerechtigkeiten beseitigt werden könnten, die derzeit bestehen. Es muss auf jeden Fall darauf geachtet werden, dass, wenn wir das machen, Probleme bei der Einführung und Ungerechtigkeiten wirklich vermieden werden, insbesondere bei denen, die vielleicht gerade erst gezahlt haben, damit dann nicht eine Doppelzahlung erfolgt, denn das kann es nicht sein.

Da würde mich noch einmal etwas interessieren. Es gibt ja unterschiedliche Auffassungen, ob wiederkehrende Beiträge dann tatsächlich als Betriebskosten auf Mieter abwälzbar sein dürften. Da würde mich insbesondere die Auffassung von Herrn Thielmann interessieren, weil das natürlich schon ein Aspekt ist, den wir vorher abgeklärt haben sollten, bevor wir uns so einem Thema nähern.

Und der dritte Punkt ist die Bürgerbeteiligung. Es ist heute schon jede Bürgermeisterin und jeder Bürgermeister gut beraten, die Bürgerinnen und Bürger vorab an den Tisch zu holen und das Ganze mit ihnen zu klären. Da kommt doch einiges an Unmut auf, wenn das nicht gemacht wird. Ich verstehe nicht ganz, warum sowohl der Städtetag als auch der Gemeindetag es ablehnen, hier verbindliche gesetzliche Regeln aufzunehmen. Vielleicht können Sie das noch einmal begründen, denn das ist mir nicht klar. Der Vorschlag, dass man das tatsächlich in Form einer Anhörung macht, dass man auch über den Ausbaustandard, der ja durchaus unterschiedlich sein kann, spricht, ist für mich ein wichtiger Punkt, der noch abzuklären ist.

**Vorsitzender Dr. Florian Herrmann (CSU):** Vielen Dank, Kollege Mistol. – Herr Kollege Scheuenstuhl.

**Abg. Harry Scheuenstuhl (SPD):** Herr Vorsitzender! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Vorhin wurde schon mit einem gewissen Stolz verkündet, dass immer mehr Gemeinden eine Straßenausbaubeitragssatzung haben. Dazu muss ich sagen, hier wurde seitens der staatlichen Behörden erheblicher Druck auf die Gemeinden, auf Gemeinderäte, auf Bürgermeister und Bürgermeisterinnen ausgeübt. Die Bedrohungssituation sieht so aus, dass wortwörtlich gesagt wurde: Wenn ihr keine Straßenausbaubeitragssatzung einführt, dann kommt der Staatsanwalt und ihr haftet mit eurem Privatvermögen.

Da muss man jetzt einmal öffentlich ganz klar feststellen, ob dies seitens des Ministeriums so weitergegeben worden ist an die unteren staatlichen Behörden.

Deswegen haben einige Gemeinderätinnen und Gemeinderäte Angst bekommen, und sie haben gesagt: Ich sitze hier ehrenamtlich, jetzt kommt das staatliche Landratsamt, Juristinnen und Juristen, bewaffnet mit dicken Büchern, werfen nach uns mit Gesetzen und bedrohen mich, obwohl ich hier ehrenamtlich sitze, damit, dass mein Privatvermögen eingezogen wird, weil der Staatsanwalt kommt. Diese Bedrohungssituation ist für viele Gemeinderäte nicht mehr zu ertragen gewesen, und viele haben sich dem Druck der Behörden gebeugt.

Zu den Begriffen "arm" und "reich": Diese stimmen natürlich in weiten Teilen, aber nicht immer. Das möchte ich an der Stelle einmal sagen. Es ist natürlich auch die Frage, wie man sich sein Geld einteilt.

( Ruf: Wenn man eins hat!)

Wenn man eins hat, das ist richtig. Darum sage ich, es sind nicht allein die Begriffe "arm" und "reich" zu sehen.

Als ehemaliger Verantwortlicher möchte ich einen weiteren Punkt ansprechen. Hier wurde von Gestaltungsspielräumen bei den Prozentsätzen gesprochen, bei vielleicht Verzicht darauf, bei Kann-Regelungen. Wir haben im Rahmen der Städtebauförderung ja immer noch die Systematik, dass die fiktiven Beiträge bei der Städtebauförderung abgezogen werden, sodass am Ende von staatlicher Seite zwar immer groß verkündet wird: 60 % Zuschuss! Wenn ich aber von 100 % 80 % den Bürgern abnehme und von diesen restlichen 20 % dann noch 60 % bekomme, dann bekomme ich einen staatlichen Zuschuss von – wer hat mitgerechnet? – schlappen 10 %. Das muss man einmal ganz klar sagen: Wenn die Straßenausbaubeitragssatzung vielleicht in eine Kann-Regelung umgewandelt wird – wobei das für mich erst einmal nicht infrage kommt –, würde die staatliche Städtebauförderung dann voll bezahlen, oder gäbe es eine andere Konstellation?

Und zum Erstgenannten würde mich interessieren, nachdem die Gemeinderätinnen und Gemeinderäte so massiv unter Druck gesetzt worden sind, auf welcher rechtlichen Basis das geschehen ist. Sollte es hier ein Urteil geben von Buxtehude, es könnte aber auch aus Kiel oder von anderswo gewesen sein, aus Brüssel vielleicht – woher stammt dieses Urteil? Vielleicht könnten wir da heute einen Erkenntnisgewinn erzielen. – Danke.

**Vorsitzender Dr. Florian Herrmann (CSU):** Danke, Kollege Scheuenstuhl.

Das waren jetzt alle Wortmeldungen der Abgeordnetenkollegen. Jetzt würde ich wieder die Sachverständigen bitten. Ich habe sehr häufig den Namen "Weinl" gehört bei den Fragestellungen. – Oder möchte erst jemand anderer Stellung nehmen? Herr Buckenhofer hat sich schneller gemeldet. Bitte, dann fangen wir mit Herrn Buckenhofer an.

**SV Bernd Buckenhofer (Bayerischer Städtetag):** Vielen Dank. – Ich wollte vorschlagen, dass wir vielleicht noch einmal die Runde machen, weil alle Sachverständigen ja mehr oder weniger angesprochen sind.

**Vorsitzender Dr. Florian Herrmann (CSU):** Dann sollen sich eben alle, die noch etwas sagen wollen, einfach noch einmal melden. Das ist, glaube ich, einfacher.

**SV Bernd Buckenhofer (Bayerischer Städtetag):**

Ich würde gerne kurz zu den Fragen, die angesprochen wurden und die sich für mich jetzt aus der Anhörung ergeben haben, aus Sicht des Bayerischen Städtetages einige Anmerkungen machen. Ich versuche ungefähr die Reihenfolge einzuhalten, aber vielleicht geht es auch ein bisschen durcheinander.

Ich fange einmal an mit dem Thema wiederkehrende Beiträge. Herr Dr. Gribl hat ja in seinem Eingangstatement schon gesagt, dass wir da Bedenken haben. Das heißt aber nicht, dass wir uns der Einführung wiederkehrender Beiträge verschließen würden. Ich will aber nochmals kurz in zwei Punkten erläutern, warum wir es wirklich für problematisch halten.

Es ist ja auch von dem Kollegen aus Rheinland-Pfalz sehr anschaulich dargelegt worden, dass gerade in der Einführungsphase ein sehr hoher Verwaltungsaufwand entsteht. Deshalb ist es, glaube ich, wenn überhaupt, allenfalls eine Alternative für die immer weniger werdenden Städte und Gemeinden, die keine Straßenausbaubeitragssatzung haben, sich zu überlegen, ob es vielleicht einfacher wäre, wiederkehrende Beiträge umzusetzen. Langfristig gesehen mag der Kollege recht haben, aber wenn man gerade in der Einführungsphase einen besonders hohen Verwaltungsaufwand hat, glaube ich nicht, dass das Instrument greift.

Man kann jetzt natürlich sagen: Okay, an uns soll es nicht liegen, wenn Sie das einführen wollen, aber ich glaube einfach nicht, dass das wirklich praxisgerecht ist. Ich darf darauf verweisen, dass nicht zuletzt auch aufgrund einer Initiative des Städtetags vor anderthalb Jahren der Landtag die Möglichkeit der Verrentung eingeführt hat, was ja juristisch gesehen etwas anderes ist, aber von der faktischen Wirkung gesehen doch etwas Ähnliches ist wie der wiederkehrende Beitrag, und dass wir da schon meinen, dass das ein Weg ist, um auch die vielfach angesprochenen Härtefälle in der Praxis abzumildern.

Unterm Strich scheint uns also eine noch intensivere Beratung hinsichtlich der Anwendung der Verrentungsmöglichkeiten zielführender zu sein als die wiederkehrenden Beiträge mit all diesen tatsächlichen und rechtlichen Problemen.

Ein nächster Punkt ist – und da bin ich auch dankbar, dass Herr Wiens das ausgeführt hat –, dass wir diese berühmten Härtefälle, die immer durch die Medien gehen, die 40.000 Euro von der alten Witwe, die das nicht bezahlen kann, im System auffangen können. Das können die Kommunen machen, und

die machen es auch. Wenn es da zu Defiziten im Vollzug kommt, sind wir gerne auch bereit, zu unterstützen, aber ich will mich ein bisschen dagegen wehren, dass man eine Rechtsänderung braucht, um das auffangen zu können. Diese Möglichkeiten hat Herr Wiens ja gut dargestellt. Diese Härtefälle werden immer als die zwingenden Beispiele vor sich hergetragen, aber diese Härtefälle kann man aus meiner Sicht auf Basis der geltenden Rechtslage lösen.

Eine Frage war die Anrechenbarkeit kommunaler Eigenleistungen. Ja, die halten wir für notwendig, ich würde sogar sagen, dass das möglicherweise auch zu einer Kostendämpfung beitragen kann. In den Kommunen, die Eigenleistungen einbringen, sind diese im Zweifelsfall etwas günstiger, als wenn man sie über Ingenieurbüros usw. einholt. Und wenn dann diese Kommune solche Eigenleistungen einbringt, halte ich es für angemessen, dass diese eingerechnet werden können.

Ein Thema waren Spielräume bei den Gemeindefinanzierungsbeiträgen, bei den Prozentsätzen. Da haben sich ja die Kollegen vom Gemeindefinanzierungsausschuss – da will ich jetzt nicht vorgehen – in der Mustersatzung erhebliche Gedanken gemacht und entsprechend auch ein plausibles und logisches System aufgebaut. Ich will jetzt nicht ausschließen, dass man da vielleicht noch gewisse Spielräume sehen kann, aber sicher nicht in der Art und Weise, dass sozusagen das Aufkommen insgesamt minimiert werden könnte. Davor warne ich ein bisschen, denn alle aufkommensminimierenden Maßnahmen führen ja dazu, dass das Aufkommen dann woanders herkommen muss, die Kosten verschwinden ja nicht.

Thema Bürgerbeteiligung, von Frau Dr. Kirchhoff, von Herrn Mistol angesprochen: Das hielte ich in Zeiten einer modernen Kommunalpolitik eigentlich für selbstverständlich, dass eine Bürgerinformation und eine Erörterung mit den Bürgerinnen und Bürgern stattfindet. Ich meine auch aus unseren Mitgliedsstrukturen durchaus den Eindruck zu haben, dass das stattfindet. Wenn das vor Ort nicht so stattfindet, will ich auch klar sagen, dass ich als Verbandsvertreter nicht unbedingt Verständnis für ein solches Vorgehen habe. Ich erinnere an unsere Vollversammlung im Jahr 2012 oder 2013, wo wir speziell das Thema Bürgerbeteiligung in einer sehr umfassenden Art und Weise auch zu unserem Städtetagsthema gemacht haben und es auch von allen unseren 271 Mitgliedsstädten und -gemeinden mitgetragen wurde. Da bin ich bei Ihnen, dass diese Information und Erörterung notwendig ist. Ob es etwas bringt, das im Beitragswesen gesetzlich zu

verankern, da würde ich trotzdem ein Fragezeichen machen.

Schließlich noch zum Thema Kann-Regelung oder Muss-Regelung. Auch das hat Herr Wiens zutreffend ausgeführt: Dass die Kann-Regelung ein *Müssen* bedeutet, wenn es nicht im Rahmen der Gesamtbeurteilung wenige Ausnahmefälle gibt. Und dass das jetzt auch immer stärker so vollzogen wird, sieht man an den steigenden Zahlen. Ich finde, das ist ein positives Zeichen, diese steigenden Zahlen der Straßenausbaubeitragssatzungen, weil das unserem Petitem auch an die Aufsicht entspricht, für einen einheitlichen Vollzug zu sorgen.

Unterm Strich würde ich aber doch feststellen wollen, es hat sich heute, glaube ich, schon gezeigt, dass die Notwendigkeit, Straßenausbau vorzunehmen, eigentlich von niemandem bestritten wird. Und dann muss ich schon die Frage stellen: Wie soll es denn anders bezahlt werden als durch diese – ich nenne es jetzt einmal so – vorteilsgerechte Verteilung? Ich sehe da einfach keine Alternative, es anders zu machen, bei all den Möglichkeiten, die wir heute auch aufgezeigt haben, das System auch noch zu optimieren. Ich will deutlich machen, dass wir uns dem nicht verschließen, auch wenn der Landtag hier diese angesprochenen Änderungen vornimmt, aber unterm Strich geht es nicht ohne Straßenausbaubeiträge. Diese abschließende Feststellung ist mir wichtig.

**Vorsitzender Dr. Florian Herrmann (CSU):** Vielen Dank, Herr Buckenhofer. – Frau Weinl, bitte, zu den verschiedenen Punkten.

**MRin Monika Weinl (Innenministerium):** Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich werde einmal versuchen, eins nach dem anderen abzuarbeiten.

Vorausschicken möchte ich vielleicht meinen Eindruck: Ich glaube, es geht letztlich hauptsächlich um ein Gerechtigkeitsgefühl, und dem Gerechtigkeitsgefühl möglichst nahe zu kommen, ist ja unser aller Anliegen. Das steht wohl außer Frage. Die Frage ist nur: Ist es möglich, durch gesetzliche Regelungen die Gerechtigkeit auf Erden schlechthin zu schaffen? Und da habe ich meine Zweifel.

Wenn Sie jetzt zuspitzen auf "arme" und "reiche" Gemeinden: Ich denke, das ist etwas, was angelegt ist zum einen in der Selbstverwaltungsgarantie, zum anderen aber ganz einfach auch in der Entscheidungsfreiheit etwa von Unternehmen, wo sie sich ansiedeln und wo sie dann für Einnahmen bei den Gemeinden sorgen können. Das ist nichts, was man großartig beeinflussen kann, sondern das sind Realitäten.

Es ist auch völlig normal, dass in der einen Gemeinde Vorhaltungen getroffen werden in Gestalt von Einrichtungen wie Hallenbädern, tollen Kindergärten und Schulen und sonst irgendwas, weil die Gemeinde mehr Geld hat als die Nachbargemeinde, die vielleicht keinen potenten Gewerbesteuerzahler hat und die diese Einrichtungen entweder schon gar nicht vorhalten kann oder entsprechend höhere Nutzungsentgelte verlangen muss, um die Refinanzierung bewerkstelligen zu können.

Was ich sagen will: Es ist in der Natur der Sache angelegt, dass eine Gemeinde mehr leisten kann als eine andere Gemeinde. Wenn ich das ins Rechtssystem übersetze: In der Gemeindeordnung haben wir den Grundsatz der Einnahmebeschaffung, zunächst einmal die allgemeinen Deckungsmittel, dann die Einnahmen aus besonderen Leistungen, dann die Steuern und dann die Kredite. Die Beiträge sind also an einer relativ hohen Stelle, und dort, wo sie eingenommen werden können, sollen sie auch eingenommen werden.

Das greift dann über in die Soll-Regelung, von der ich immer noch überzeugt bin, dass sie richtig ist, auch wenn sie dazu führt, dass Gemeinden, die sich gut refinanzieren können, dann von einer Beitragserhebung absehen können und andere Gemeinden mehr darauf angewiesen sind, sich auch über Beiträge zu refinanzieren. So ist das System.

Sie haben die große Diskrepanz zwischen Unterfranken und Niederbayern angesprochen. Das ist so, das muss man einräumen. Dass es nicht nur auf die Diskrepanz zwischen Arm und Reich zurückzuführen sein kann, muss ich auch einräumen. Das liegt aus meiner Sicht – ich spreche jetzt einmal zu Ihnen auch als kommunalpolitisch Erfahrenen – auch in Einflussnahmen vor Ort, und es sind auch persönliche Geschichten, wie man etwas angehen will und wie nicht. Wir haben den Opportunitätsgrundsatz, wir haben nicht den Legalitätsgrundsatz, das heißt, man kann sich vor Ort durchaus auch als Rechtsaufsicht eine Meinung bilden: Muss ich da jetzt eingreifen oder nicht? Und wir haben auch keine zentrale Steuerung vom Innenministerium, das jeden Einzelfall an sich zieht, sondern das machen die Rechtsaufsichtsbehörden vor Ort.

Ich denke – das habe ich vorhin schon gesagt –, dass die Diskussion, die Sie heute hier führen und die wesentlich auch diese Gerechtigkeitsdebatte zum Ausdruck bringt, vielleicht auch einen gewissen Impuls gibt, auch auf einen gleichmäßigeren Vollzug zu achten. So viel zu diesem Punkt, den der Herr Abgeordnete Scheuenstuhl auch angesprochen hatte.

(Abg. Harry Scheunstuhl (SPD): Sind die Bürgermeister und Gemeinderäte bedroht worden oder nicht?)

Darauf komme ich gleich zu sprechen. Entschuldigen Sie, aber ich habe eine ganze Litanei aufgeschrieben. Ich mache jetzt einmal ein Thema nach dem anderen, wenn es Ihnen recht ist.

Die nächste Frage war dann, anknüpfend an die Selbstverwaltung: Wie ist es mit Konsolidierungsgemeinden? Müssen die "armen" Gemeinden eine Satzung erlassen und werden mit dem Staatsanwalt bedroht? Da sprechen Sie die Gemeinden an, die Stabilisierungshilfen empfangen. Haushaltskonsolidierung als solche haben wir im Gesetz nicht verankert, das wissen Sie ja. Sie meinen sicher die Gewährung von Stabilisierungshilfen. Und Stabilisierungshilfen – das ist eine besondere Art der Zuwendung, die der Freistaat Bayern aus dem kommunalen Finanzausgleich gewährt – bekommen Gemeinden, die unverschuldet in eine Notlage geraten sind und insbesondere aufgrund einer Strukturchwäche in einer misslichen Haushaltslage sind.

Voraussetzung dafür, dass diese Beihilfen gewährt werden, ist ein strikter Haushaltskonsolidierungskurs, der deswegen erforderlich ist, weil diese Mittel letztlich aus dem kommunalen Finanzausgleich kommen und damit anderen Gemeinden ja nicht zur Verfügung stehen, wenn sie diesen Gemeinden gegeben werden. Wenn diese Gemeinden jetzt ihre Einnahmemöglichkeiten nicht ausschöpfen, während die anderen dies sehr wohl tun, dann stellt sich schon die Frage: Warum sollen die Geld bekommen, wenn sie ihre Bürger verschonen, sage ich jetzt einmal, die anderen aber diese Geld erst einmal erwirtschaften?

Das ist auch eine Frage der Gerechtigkeit. Wenn ich staatliche Zuwendungen haben will, die aus dem kommunalen Finanzausgleich kommen, demzufolge sozusagen auch aus der kommunalen Familie, dann sollte man seinen eigenen Solidaritätsbeitrag leisten, indem man das Recht befolgt, denn diese Gemeinden sind mit Sicherheit haushaltsmäßig nicht so ausgestattet, dass sie auf eine Satzung verzichten könnten. Das war der Grund für die Restriktionen bei der Haushaltskonsolidierung bzw. den Stabilisierungshilfen.

Zur Bedrohung mit dem Staatsanwalt, die mehrfach erwähnt wurde. – Das hat folgenden Hintergrund: Es gab vor einigen Jahren eine Entscheidung des Oberlandesgerichts Naumburg, das den Untreuetatbestand für verwirklicht gehalten hat.

(Abg. Harry Scheunstuhl (SPD): Nicht Bayern?)

Nein, nein! In Bayern gibt es eine derartige Entscheidung nicht.

Ich referiere jetzt vom OLG Naumburg, das eine Entscheidung getroffen hat, wonach die Gemeinderäte ihre dem Bürger gegenüber bestehende Vermögensbetreuungspflicht verletzen, wenn sie auf Beiträge verzichten, die sie erheben können. Und in diesem Gemeinderat ist explizit entschieden worden: Das machen wir nicht, obwohl wir können! Das war also vom Sachverhalt her ein klarer Fall. Das OLG Naumburg hat den Fall wegen sachlich nicht ordentlich aufgeklärter Umstände zurückverwiesen, und das zuständige Landgericht hat es dann gegen Auflagen eingestellt, heißt: Es war was dran, aber nicht so stark, dass man ein Urteil machen müsste. Das ist der Sachverhalt.

Diese Entscheidung des OLG Naumburg ist damals natürlich auch in die Literatur eingegangen. Zum Beispiel hat die Frau Hesse vom Gemeindetag einen Aufsatz geschrieben und hat darauf hingewiesen, dass es so ein Urteil gibt. Auch das Innenministerium hat in einem IMS darauf hingewiesen, dass es dieses Urteil gibt, dass es aber einen vergleichbaren Fall in Bayern nicht gibt und wir auch nicht wissen, ob es auf bayerische Verhältnisse anwendbar ist, weil die Rechtslage nicht unbedingt gleich ist. Es ist nicht Gepflogenheit des Innenministeriums, mit dem Staatsanwalt zu drohen. Wir sind der Meinung, die Befolgung des Rechts als solches sollte genügen.

(Abg. Harry Scheunstuhl (SPD): Aber es ist gedroht worden – in meiner Anwesenheit, in Anwesenheit der Gemeinderäte: Wenn ihr das nicht macht, wird der Staatsanwalt kommen, oder ihr müsst damit rechnen, dass ...!)

Sagen wir einmal so: Wir sind keine Staatsanwälte. Wir wissen nicht, was der Staatsanwalt aufgreift. Wir drohen nicht mit dem Staatsanwalt, weil wir davon ausgehen, dass die Rechtslage so ist, dass man sie von Haus aus befolgt. Eine Drohung mit dem Staatsanwalt gegen Gemeinderäte ist nicht Politik unseres Hauses, aber wir mussten damals auf dieses Urteil hinweisen, weil es eine große Resonanz gefunden hat. Das kann man dann einfach nicht verschweigen. Wenn so ein Urteil in der Welt ist, dann muss man auch etwas dazu sagen.

Nun wieder zurück zum Thema Arm und Reich. Das habe ich mir auch aufgeschrieben: die Landeshaupt-

stadt München, die zu einer heftigen Diskussion Anlass gegeben hat. Die Aufhebung der Satzung der Landeshauptstadt München ist nicht beanstandet worden. Grund für die fehlende Beanstandung ist, dass die Einnahmen, die die Landeshauptstadt München seit Einführung der Straßenausbaubeitragssatzung vor einigen Jahren hatte, einen absolut verschwindend geringen Anteil am Gesamtvolumen des Haushalts ausgemacht hatten. Die Landeshauptstadt München mit 1,5 Millionen Einwohnern und einem Haushalt, der nicht vergleichbar ist mit einem Haushalt einer 1000-Einwohner-Gemeinde, wenn ich das einmal so plakativ sagen darf, hatte daraus also einen verschwindend geringen Anteil der Einnahmen. Deswegen hat der Staatsminister des Innern auch entschieden, dass es nicht denkbar ist, dass die Aufgabenerfüllung durch die Landeshauptstadt München durch diesen geringen Anteil in irgendeiner Form beeinflusst werden könnte. Nachdem nicht beanstandet worden ist, sehe ich auch keinen Grund, Herr Abgeordneter, die Landeshauptstadt München jetzt zu einer Wiedereinführung zu verpflichten, solange die Sach- und Rechtslage unverändert ist.

Wir sind der Meinung, dass die Landeshauptstadt München ihre Entscheidung aufgrund ihrer spezifischen Gegebenheiten getroffen hat, und wir müssen jeden Einzelfall gesondert betrachten. Die Landeshauptstadt München ist in mehrfacher Hinsicht herausragend in Bayern, allein schon von der Einwohnerzahl her, und ich bitte, das nicht in einen Topf zu werfen mit den kleinen Gemeinden, sondern einer Einzelfallbeurteilung Raum zu lassen.

( Widerspruch aus den Reihen der Besucher)

Der Herr Abgeordnete Mistol hat gesagt, wir hätten im schriftlichen Bericht auch Vorteile für ein Muss angeführt. Das haben wir selbstverständlich getan, weil nach Vor- und Nachteilen gefragt worden ist, und demzufolge haben wir natürlich auch die Vorteile benannt. Vorteile für ein Müssen sind naturgemäß, dass, wenn jeder gleichermaßen *muss*, ein gleichmäßiger Vollzug leichter hergestellt werden kann. Gleichwohl sind wir der Meinung, dass man die Öffnung im jetzigen "soll" durchaus beibehalten kann, ohne dass wir die Gemeinden in ihrer Entscheidung zu sehr knebeln müssten.

Zur Ungleichbehandlung, die damit verbunden ist, habe ich schon ausgeführt, diese ist zum einen naturgemäß, zum anderen aber auch sachgerecht.

Habe ich noch irgendwas übersehen? – Die Städtebauförderung habe ich hier noch als Punkt notiert, der angesprochen wurde, und was ist, wenn man sie

ändert. Bei der Städtebauförderung gilt wie in der Straßenbauförderung – Herr Zanker ist da und könnte dazu Näheres ausführen – der Grundsatz, dass Einnahmen, die man erzielen kann, vom Aufwand abgezogen werden müssen. Wenn eine Gemeinde keine Straßenausbaubeitragssatzung hat, dann macht das vorerst gar nichts, denn da werden die erzielbaren Einnahmen abgezogen, insoweit also Gleichbehandlung, und zwar auf Basis der Musteratzung des Gemeindetags, mit Fußnoten und allem Drum und Dran und nach Bestätigung der Rechtsaufsichtsbehörde, sodass es zurzeit für die Förderung eigentlich völlig egal ist, ob man eine Straßenausbaubeitragssatzung hat oder nicht. Von daher sehe ich da auch keine Veränderungsnotwendigkeit.

(Abg. Harry Scheuenstuhl (SPD): Meine Frage war, ob bei einem "kann" dieser Abzug noch gerechtfertigt ist.)

Ehrlich gesagt würde ich mich da ein bisschen drücken wollen, weil das letztlich eine Frage ist, wie die Richtlinien gestrickt werden. Ich persönlich glaube nicht, dass sich etwas ändert, weil es wieder erzielbare Einnahmen wären. Und es ist eine Frage der Förderphilosophie, ob man auf erzielbare Einnahmen geht oder ob man anderweitige Deckungsmittel hat. Aber nach meinem persönlichen Dafürhalten würde es nichts ändern, denn wenn ich jetzt auf erzielbare Einnahmen abstelle, dann wird das vermutlich auch in Zukunft so sein.

Habe ich noch irgendwas übersehen?

**Vorsitzender Dr. Florian Herrmann (CSU):** Falls ja, werden wir uns sicher noch einmal melden. Vielen Dank! – Als Nächster Herr Rottenwallner, bitte.

**SV Thomas Rottenwallner (Stadt Landshut, Amt für Finanzen):** Vielen Dank für die nochmalige Möglichkeit, Stellung nehmen zu können. Meine Aussage bezieht sich eigentlich auf den Vortrag von Herrn Buckenhofer; es wäre gleich im Anschluss vielleicht richtiger gewesen. Ich sehe eine gewisse Tendenz in Richtung fakultativer Einführung wiederkehrender Beiträge, und ich denke, bei aller Kritik, die heute auch deutlich geworden ist, sollte man darüber nachdenken, eine solche Ergänzung des Gesetzes, eine solche Änderung des Gesetzes unter einem Sunset-Vorbehalt zu machen, also über einige Jahre zu beobachten, ob sich diese Regelung in der Praxis tatsächlich bewährt, und dann dem Gesetzgeber noch einmal vorzulegen, ob hier Erkenntnisse gewonnen worden sind, die die Beibehaltung der Regelung rechtfertigen. Steht nämlich einmal etwas im Gesetz, steht es leicht 20, 30, 40 Jahre drin, und niemand fragt mehr danach, ob diese Regelung

wirklich praxistauglich ist, ob Vollzugsdefizite auftreten – über Vollzugsdefizite haben wir uns jetzt sehr lange unterhalten –, wenn 60 % der Gemeinden in Niederbayern keine Ausbaubeitragssatzung haben. Die Frau Weini hat auch gesagt, dass das nicht nur an der finanziellen Struktur liegt, sondern dass es dafür viele Gründe geben mag. Wahrscheinlich war das aber auch in der Landeshauptstadt München so.

Das, denke ich, müsste man wirklich berücksichtigen, auch über einen längeren Zeitraum, nicht so, wie es beim Bayerischen Wassergesetz geschehen ist. Hier hat man das Gesetz ja auch mit einer Sunset-Regelung erlassen, und bei den Gewässerausbaubeiträgen hat sich vor einigen Monaten gezeigt, dass der Bayerische Verwaltungsgerichtshof erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken geäußert hat an dieser Regelung, die den Landesgesetzgeber aber erst wieder interessieren, wenn er von sich aus die Gesetzesinitiative ergreift und sagt: Wir nehmen uns dieses Gesetzes wieder an. Das Umweltministerium will das anscheinend momentan nicht, obwohl der Verwaltungsgerichtshof gesagt hat: Wenn uns noch einmal ein solcher Fall unterkommt und es entscheidungserheblich darauf ankommen sollte, dann werden wir einen Antrag auf konkrete Normenkontrolle entweder beim Bayerischen Verfassungsgerichtshof oder beim Bundesverfassungsgericht in Erwägung ziehen. Und deswegen ist es ratsam, bei einer solchen Regelung wie den wiederkehrenden Beiträgen, wenn man sie denn wirklich in Erwägung ziehen sollte, einen Sunset-Vorbehalt aufzunehmen.

**Vorsitzender Dr. Florian Herrmann (CSU):** Herzlichen Dank. – Herr Wiens, bitte.

**SV Gerhard Wiens (Vorsitzender Richter am VG München a. D.):** Meine Damen und Herren! Ein Satz zu den Billigkeitsmaßnahmen. Uns liegt genauso wie Ihnen die Anlage 2 des Innenministeriums vor, aus der sich die gewährten Billigkeitsmaßnahmen aus dem Jahr 2014 ergeben. Da ist zunächst einmal sehr schön differenziert nach Stundungen bei persönlicher Härte und Stundungen bei sachlicher Härte einschließlich Landwirtschaft. Ganz wichtig für die politische Entscheidung, ob man bei den Billigkeitsmaßnahmen etwas ändern müsse: Die Stundungen bei sachlicher Härte, einschließlich der Stundung bei Landwirtschaft, haben mit den persönlichen Härten nichts zu tun. Da kann der Beitragspflichtige noch so reich sein – wenn er die Voraussetzungen für die Stundung für ein landwirtschaftlich genutztes Grundstück erfüllt, dann hat er einen Anspruch darauf.

Dasselbe trifft zu bei sogenannten sachlichen Härten, zu denen ich Ihnen ein kleines Schulbeispiel nenne. Die Erschließung eines kleinen Wohngrundstücks durch drei Straßen führt dazu, dass der Betreffende bei der dritten Straße einen Anspruch auf eine Billigkeitsmaßnahme wegen einer sachlichen Härte hat, ganz egal, wie viel er verdient. Entscheidend für uns sind hier, auch in dem Gespräch, das wir heute haben, die Stundungen wegen persönlicher Härte. Ich habe das jetzt im Kopf überschlagen: Etwa eine Summe von 3 % der gesamten eingenommenen Ausbaubeiträge wurde gestundet. Das heißt umgerechnet, jeder 30. Euro wurde gestundet, oder sagen wir, ganz grob geschätzt, jeder 30. Beitragspflichtige hat eine Stundung gewährt bekommen. Das ist sicherlich ein Stundungsumfang, den man auch mit gesundem Menschenverstand hätte errechnen können. Das heißt für mich, dass von der Möglichkeit, Stundungen auszusprechen, von den Gemeinden in nicht unerheblichem Maße Gebrauch gemacht wird.

Was hingegen besonders auffällt, das ist die Zahl der Verrentungen. Es sind nur in der Höhe von 62.000 Euro Beiträge verrentet worden. Das mag daran liegen, dass es die Verrentungsmöglichkeit erst seit letztem Jahr gibt und dass sich vielleicht die Verrentungsmöglichkeit noch nicht überall herumgesprochen hat. Manchmal werden gute Gesetze gemacht, und es dauert eine gewisse Zeit, bis das jeder merkt. Es ist vielleicht auch eine Anregung an die Dame und die Herren, die die Eigentümer hier vertreten, von dieser Möglichkeit mehr Gebrauch zu machen, denn es bedarf kaum einer Voraussetzung, um eine Gewährung der Verrentung zu bekommen. Und wenn man sich das Wesen der Verrentung anschaut, sieht man, dieses ist sehr verwandt der Ratenzahlung. Auch die Ratenzahlung verwandelt eine Einmalschuld in viele kleine Teilbeträge, und so läuft die Verrentung eigentlich auch.

Nach meinem Dafürhalten kann man auf die wiederkehrenden Beiträge in dieser Hinsicht nicht verzichten, aber bei den Billigkeitsmaßnahmen soll man die Verrentungen, die Ratenzahlungen und die Stundungen wegen persönlicher Härte durchaus im Blickfeld behalten.

**Vorsitzender Dr. Florian Herrmann (CSU):** Vielen Dank, Herr Wiens. – Herr Thielmann als Nächster.

**SV Gerd Thielmann (Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz e. V.):** Zunächst zu dem Thema der Anrechnung kommunaler Eigenleistungen. In Rheinland-Pfalz können kommunale Eigenleistungen angerechnet werden, sie stellen einen beitragsfähigen Aufwand dar. Ich halte es für sehr sinnvoll, denn die

Kommune kann dadurch Geld sparen. Man muss nicht einen Auftrag fremdvergeben, wenn man z.B. eigene Ingenieure im Haus hat. Warum sollen die nicht die Planungstätigkeit machen oder der eigene Bauhof bestimmte beitragsfähige Aufwendungen tätigen? Es ist unterm Strich günstiger für alle Beteiligten, günstiger für die Gemeinde, günstiger für die Beitragspflichtigen, man spart sich ein Vergabeverfahren. Es vereinfacht also die Sache ungemein und ist unterm Strich günstiger.

Zum wiederkehrenden Beitrag. – Da möchte ich zunächst das Thema Verwaltungsaufwand ansprechen. Die Frage war: Gibt es dazu Software? Ja, die gibt es. Langfristig ist der Verwaltungsaufwand geringer, lediglich zu Beginn ist erheblicher Verwaltungsaufwand notwendig. Die Grundstücksdaten müssen komplett von allen beitragspflichtigen Grundstücken erfasst werden, aber, wie eingangs schon einmal gesagt, wenn dieses Werk einmal getan ist, dann läuft die Sache.

Und es ist auch nicht so, dass man jedes Jahr jedes Grundstück noch einmal auf Herz und Nieren prüfen muss. Der wiederkehrende Beitrag zeichnet sich dadurch aus, dass wir pro Grundstück von relativ geringen Beträgen sprechen. Fehler lassen sich sehr, sehr leicht korrigieren. Hat beispielsweise ein Grundstückseigentümer den Gewerbezuschlag, den A-Zuschlag, zahlen müssen, und er kommt zur Verwaltung und sagt: Ich habe doch mein Gewerbe letztes Jahr abgemeldet!, dann wird der Beitragsbescheid von 120 Euro auf 110 oder 100 Euro reduziert. Dann haben wir von dem Betroffenen 20 Euro zu viel genommen, die erstatten wir ihm – fertig.

Beim Einmalbeitragsrecht wirken sich Fehler hingegen deutlich stärker aus. Wenn da ein Grundstück zu Unrecht nicht in der Verteilung drin war, haben die anderen zu viel bezahlt, und dann müssen für die ganze Straße die Bescheide reduziert werden, was einen Riesenaufwand bedeutet. Wenn ein Grundstück zu Unrecht die Eckgrundstücksvergünstigung bekommen hat, besteht großer Korrekturbedarf, man muss über Nacherhebungen bei den anderen nachdenken usw. Beim wiederkehrenden Beitrag, wo wir über die kleinen Beträge reden, ist es insoweit nicht tragisch, wenn kleinere Fehler auftreten, die dann ohne Weiteres schnell und flexibel korrigiert werden können.

Rheinland-Pfalz hat eine Verwaltungsstruktur, wo die Klein- und Ortsgemeinden in Verbandsgemeinden zusammengefasst sind. Die Verbandsgemeinden sind die Verwaltungseinheiten, die für die Ortsgemeinden die Verwaltungsgeschäfte tätigen. Die Orts-

gemeinde entscheidet, ob sie Einmalbeiträge oder wiederkehrende Beiträge möchte, die Verbandsgemeinde muss es als Verwaltungseinheit umsetzen. Und die Verbandsgemeinden setzen sich dafür ein, dass die Ortsgemeinde wiederkehrende Beiträge einführt, weil die Verbandsgemeinde dadurch auf lange Sicht weniger Verwaltungsaufwand und ein leichteres Leben hat. Also gerade die, die es umsetzen müssen, setzen sich vielfach dafür ein, es einzuführen, obwohl der Verwaltungsaufwand zunächst bei ihnen ist. Auf lange oder mittlere Sicht ist der wiederkehrende Beitrag in der Tat einfacher und mit weniger Verwaltungsaufwand verbunden.

Zur Frage der Rechtssicherheit bei der Bildung von Abrechnungsgebieten. – Meine Damen und Herren, Sie in Bayern haben es hier relativ einfach. Wir haben 29 Jahre lang den Weg vorgekämpft für Sie.

(Heiterkeit)

Sie können jetzt einfach "aufspringen". Als die wiederkehrenden Beiträge 1986 in Rheinland-Pfalz eingeführt wurden, hat die CDU-Landtagsfraktion bei Prof. von Mutius ein Gutachten in Auftrag gegeben. Die Frage war: Können wir wahllos zusammenfassen oder brauchen wir da ein bestimmtes Korrektiv? Wie weit darf der Beitragspflichtige noch von dem getätigten Aufwand entfernt sein? Dort wird die Straße ausgebaut – der Beitragspflichtige wohnt ganz weit entfernt davon. Prof. von Mutius hat damals gesagt: Schreibt ins Gesetz hinein, dass die Straßen in einem räumlichen und funktionalen Zusammenhang stehen müssen. Und darüber ist dann die ganzen Jahre trefflich und heftig diskutiert worden: Was bedeutet das, räumlich-funktionaler Zusammenhang?

Das wurde vom Obergericht zunächst sehr großzügig gesehen. Es gab 1993 eine Entscheidung zur Stadt Mainz, wo auch große Abrechnungsgebiete bestätigt wurden. Im Jahr 2003 haben die Richter in einem Verfahren zur Stadt Pirmasens eine Kehrtwende gemacht und haben gesagt: Die Mainzer Entscheidung damals war unser Sündenfall, und haben in der Pirmasenser Entscheidung ganz neue, ganz enge, restriktive Anforderungen gestellt. Das hat den Gesetzgeber dazu bewogen, dass er gesagt hat: Dann streichen wir im Gesetz den räumlich-funktionalen Zusammenhang, die Gemeinden sollen alles zusammenfassen dürfen.

Und da hat das Bundesverfassungsgericht gesagt: Das geht nicht! Wir müssen darauf achten, dass jeder Beitragspflichtige einen individuell zurechenbaren Sondervorteil erfährt, was zum einen bedeutet, die Abrechnungsgebiete müssen so zugeschnitten sein, dass nicht zu viel zusammengefasst wird –

also eine Großstadt wie München könnte nicht ein einziges Abrechnungsgebiet bilden –, und zum anderen, dass Gemeinden mit deutlich getrennt liegenden Gebietsteilen, beispielsweise Ortsteile, die zwei Kilometer durch einen Außenbereich getrennt sind, nicht zusammengefasst werden dürfen, sondern dass dann getrennte Gebiete zu bilden sind.

Das Bundesverfassungsgericht hat gesagt, auf eine politische Zuordnung und Einteilung in Ortsbezirke usw. soll es nicht ankommen.

(SV Thomas Rottenwallner (Stadt Landshut, Amt für Finanzen): Aber?)

Der Kollege sagt: Aber? – Es soll rein auf die faktischen Gegebenheiten vor Ort ankommen. Zäsuren können etwa Flüsse bilden. So gab es eine Entscheidung zur Stadt Saargemünd, wo die Saar, ein großer, beschiffbarer Fluss; zwischen zwei Ortsteilen lag und das Gericht gesagt hat: Hier müsst ihr aufteilen, müsst ihr trennen!

Insoweit hat, wie schon gesagt, insbesondere Rheinland-Pfalz die Vorarbeit übernommen. Wir haben jetzt eine Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Natürlich wird man in bestimmten Details weiter darüber diskutieren können: Wo muss ich aufsplitten, wo nicht?, aber die Hauptarbeit ist inzwischen getan. Das höchste Bundesgericht – darüber gibt es nichts mehr – hat insoweit entschieden, hat Maßstäbe festgelegt, sodass da die Rechtssicherheit ein gutes Stück weit gegeben ist und ihr in Bayern beileibe nicht bei null anfangen würdet.

Die Akzeptanz der Beiträge bei den Bürgern – ich habe es eingangs gesagt – ist, wenn es startet, manchmal problematisch. In vielen Städten und Gemeinden wurde der wiederkehrende Beitrag ganz geräuschlos eingeführt, in anderen Gemeinden war zum Teil eine erhebliche Unsicherheit da: Hilfe, müssen wir jetzt zusätzlich noch eine weitere Abgabe bezahlen!? Hilfe, müssen wir jetzt jedes Jahr viele tausend Euro bezahlen!? In diesen Gemeinden ist dann schon erheblicher Informationsbedarf entstanden.

Was man allerdings sagen kann und sagen muss. Nach zwei oder drei Jahren, wenn die Gemeinde wiederkehrende Beiträge hat, sind die Bürger sehr zufrieden.

Beitragsrecht ist Richterrecht, und jeder der Fachleute hier weiß, dass Beitragsrecht sehr kompliziert ist, seien es Einmalbeiträge oder wiederkehrende Beiträge. Der Bürger versteht meistens ohnehin nicht, was wir tun. Das muss man so sagen. Auch

Steuerrecht ist kompliziert, auch da versteht der Bürger nicht immer, was wir tun. Die Akzeptanz beruht einfach darauf, dass der Anlieger deutlich eher bereit ist, jedes Jahr 100, 200 oder 300 Euro für sein Grundstück zu bezahlen – das geht unter in den laufenden Kosten, wie Grundsteuer, wie Gebäudeversicherung usw. –, und der Anlieger es dann auch nicht groß hinterfragt. Er sagt: Okay, ich verstehe es nicht bis ins letzte Detail, aber grundsätzlich weiß ich, ich muss für die Straßen bezahlen, und dann wird das im Großen und Ganzen wohl seine Richtigkeit haben.

Beim Einmalbeitrag hingegen, wenn der Anlieger 10.000 oder 15.000 Euro oder noch mehr bezahlen muss, wird er es vielleicht ganz gut verstehen, aber er wird sagen: Das kann doch nicht sein, 10.000, 15.000 Euro! Und er will es dann auch nicht verstehen und hinterfragt und sagt: Ungerecht!

Die Akzeptanz des wiederkehrenden Beitrags ist bei den Bürgern in Rheinland-Pfalz sehr groß, was aber nicht an Gerechtigkeitsgesichtspunkten alleine liegen dürfte, sondern auch daran, dass es relativ kleine Beträge sind.

Die Frage Anspruchshaltung bei den Bürgern wird immer wieder erwähnt, ist aber ein relativ harmloses Problem. Wenn ich das ganze Straßennetz als eine Einrichtung sehe und als Gemeinderat darüber zu entscheiden habe, welche Straße zuerst ausgebaut wird, ist es wichtig, dass ich zum einen ein transparentes und zum anderen ein sachlich fundiertes Ausbauprogramm erstelle, dass ich mir Gedanken mache: Welche Straße hat es am dringendsten nötig, erneuert zu werden? Wenn ich dieses Ausbauprogramm dem Bürger sachlich fundiert näherbringe anhand eines Straßenzustandsberichts und dem Bürger sage: Pass auf, deine Straße kommt auch dran, allerdings erst in sechs oder sieben Jahren, denn vorher muss noch die Gartenstraße und die Friedhofstraße gemacht werden, weil die deutlich stärker in Mitleidenschaft gezogen sind!, wenn man das sachlich fundiert rüberbringt, gibt es gar keine Probleme. Man kann das anhand sachlicher Kriterien erklären.

Dann war da die Frage: Wenn der private Investor, Erschließungsträger ein Neubaugebiet erschließt und die Grundstückseigentümer an diesen Investor gezahlt haben, aber keine Erschließungsbeiträge gezahlt haben, sondern über diese privatrechtlichen Kostenerstattungsverträge an den Erschließungsträger gezahlt haben, müssen die beim wiederkehrenden Beitrag sofort mitbezahlen?

Nein! Wir haben in Rheinland-Pfalz eine gesetzliche Regelung, dass nicht nur diejenigen verschont werden können, die einmalige Straßenausbaubeiträge oder Erschließungsbeiträge bezahlt haben, vielmehr können auch die verschont werden, die an den privaten Investor für den Erschließungsvertrag, für die Erschließung der Grundstücke über diesen Weg bezahlt haben. Auch die können entsprechend verschont werden.

Der letzte Punkt: die Umlegung auf den Mieter. Die Umlegung auf den Mieter ist zunächst eine zivilrechtliche Frage. Öffentlich-rechtlich als Verwaltung ziehen wir zu Beiträgen die Grundstückseigentümer oder die dinglich Nutzungsberechtigten heran. Die Frage ist: Kann dieser Grundstückseigentümer das Ganze im Rahmen der Nebenkostenabrechnung an den Mieter weiterreichen? Das wird von den Zivilgerichten unterschiedlich beurteilt. Die herrschende Meinung geht davon aus, dass es *nicht* auf den Mieter umlegbar ist. Es gibt einen Aufsatz von einem Herrn Kürschner dazu in der Zeitung "Finanzwissenschaft", es gibt eine Entscheidung vom Amtsgericht Greiz dazu, es gibt einen Kommentar von einem Herrn Tonner zum Schuldrecht, und auch in meinem Buch habe ich es beschrieben. Die meisten sagen, dass man es *nicht* umlegen kann. Es gibt allerdings auch eine Entscheidung vom Landgericht Zweibrücken, die besagt, man könnte es doch umlegen.

Es ist also strittig, es wird zum Teil nicht ganz korrekt diskutiert. Driehaus wirft da vielleicht einige Sachen, wenn ich das sagen darf, durcheinander. Er differenziert da nicht zwischen wiederkehrenden Beiträgen für leitungsgebundene Einrichtungen, für Kanal und Wasser, die wir in Rheinland-Pfalz haben, denn da sind kalkulatorische Kosten drin, die auch über Benutzungsgebühren umgelegt werden können, und sonstigen. Beschränken wir uns insoweit auf die Straßenausbaubeiträge, gibt es gerichtlich, wie schon gesagt, nur die zwei Entscheidungen – zumindest sind mir nur die beiden bekannt – vom Amtsgericht Greiz, das sagt, es kann *nicht* umgelegt werden auf den Mieter, und dem Landgericht Zweibrücken. In der Fachliteratur wird allgemein gesagt, es sei *nicht* umlegbar. Das ist eine zivilrechtliche Frage, und da müsste man schauen, wie gegebenenfalls die Rechtsprechung in Bayern das sehen wird. – Vielen Dank.

**Vorsitzender Dr. Florian Herrmann (CSU):** Herzlichen Dank, Herr Thielmann. – Jetzt kommt Herr Dr. Busse.

**SV Dr. Jürgen Busse (Bayerischer Gemeindetag):** Ich möchte zur wiederkehrenden Leistung etwas sagen, weil ja auch Bedenken geäußert worden

sind, die meiner Ansicht nach in eine gewisse Ängstlichkeit einzuordnen sind. Man hat immer Angst vor Neuem. Ich darf ganz offen sagen: Nach meiner Auffassung kommt jetzt beim Kommunalabgabengesetz Bewegung hinein, und das darf ich auch Ihnen sagen. Wer sich einfach hinsetzt und sagt: Die bringen keine neuen Gedanken und bleiben auf Justamentstandpunkten!, der verkennt die momentane Situation in diesem Raum, der verkennt, dass wir derzeit mit den wiederkehrenden Leistungen dabei sind, eine Alternative in das Gesetz aufzunehmen, die in vielen anderen Bundesländern bereits greift.

Darum geht es ja. Es geht ja nicht darum, dass Bayern hier einen neuen Weg geht und nicht weiß, mit welchen Unwägbarkeiten zu rechnen ist, sondern dass das in vielen Bundesländern diskutiert wird. Wir als Gemeindetag nehmen schon für uns in Anspruch, dass wir diesen Stein in Bayern ins Wasser geworfen haben, und wir sind sicher, dass dies Zug um Zug, ähnlich wie in Rheinland-Pfalz, prozentual bei Gemeinden zunehmen wird – zu Anfang erst vorsichtig, ich brauche daher auch keine Pilotphase oder Sonstiges, sondern die Gemeinden werden in ihrer eigenen Zuständigkeit entscheiden, wer das mit seiner Satzung macht und wer sein Gemeindegebiet erschließt. Und dann wird der Nachbarbürgermeister auf dieses Vorbild schauen und sagen: Wenn es bei dir problemlos läuft und die Bürger dankbar sind, dann machen wir das auch!

Darum geht es doch, und das ist auch die Bitte an die Vertreter von Haus & Grundbesitz, dass sie sich jetzt in dieses Thema vertiefen und schauen, was da für Chancen sind, und nicht sagen: Ich gehe wieder auf das Thema Infrastrukturabgabe oder Grundsteuer. Machen Sie doch konstruktiv mit bei diesen Gedanken, dann kriegen wir auch in Bayern etwas hin! Wir erwarten von Ihnen also konstruktive Beiträge.

Zweiter Punkt: das Soll-Thema. Natürlich wollen wir versuchen, auch bei dem Soll-Thema – das heißt: Wer bleibt jetzt bei der bisherigen Regelung? – Erleichterungen zu schaffen. Diese Erleichterungen von der Mustersatzung hat die Rechtsprechung herausgearbeitet. Sie sind nur, da sie weder im Gesetz verankert sind, noch bei uns in der Mustersatzung stehen, sondern eben nur Rechtsprechung sind, unbekannt, und viele wissen nicht, dass Gemeinden mit 10 bis 15 % von den hier vorgeschlagenen Eigenanteilen der Gemeinde abweichen können. Es wäre natürlich denkbar, so etwas auch im Gesetz festzulegen. Das ist eine Entscheidung, die Sie im Landtag dann als Gesetzgeber treffen können. Wir glauben, dass es mit Sicherheit helfen kann, weil es uns auch Rechtssicherheit gibt draußen, denn eines ist klar: Wenn ich so eine Regelung schaffe, dann

darf ich nicht von der Staffelung abweichen. Das heißt, wenn ich Anliegerstraßen, Erschließungsstraßen und dann Haupterschließungsstraßen habe, muss ich eben diese prozentualen Bereiche in allen drei Kategorien machen und kann nicht sagen: Ich bevorzuge jetzt nur die Anliegerstraßen!, sondern ich muss im System konform bleiben. Das heißt, da wäre möglicherweise eine gesetzliche Regelung sinnvoll.

Zum Punkt Bürgerinfo. – Wir würden uns freuen, wenn im Gesetz etwas geregelt wird, wo wir einen Anhaltspunkt haben zur Frage der Bürgerbeteiligung. Das heißt, wenn dann in der Gesetzesbegründung drinsteht, was man machen kann, welche Schritte man setzen kann, halten wir das für durchaus sinnvoll. Eine Verpflichtung halte ich für eine zusätzliche Bürokratie, weil Verpflichtungen immer zu einem führen, nämlich zu neuen Rechtsstreitigkeiten über die Frage Einhaltung von Verpflichtungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung. Ich bin nicht so ein Freund von Formalismus, aber wenn der Gesetzgeber diesen wünscht, werden wir uns nicht zwingend verschließen. Nur, bitte, dann nicht so ausführlich, dass das Gesetz dann plötzlich drei Seiten hat bei der Frage Informationspflichten. Dies wäre meiner Ansicht nach etwas zu viel.

Letzter Punkt: Ich glaube schon, dass die Frage dieser zu hohen Bescheide uns auch draußen bei den Bürgern die meisten Probleme bereitet hat, und deswegen doch noch einmal die Bitte an den Landtag, an den Gesetzgeber, zu überlegen, inwieweit wir Billigkeitsregelungen auch bezogen auf die Grundstückswerte im Verhältnis zu der Bescheidshöhe einführen. Das wäre uns sehr lieb.

**Vorsitzender Dr. Florian Herrmann (CSU):** Vielen Dank, Herr Dr. Busse. – Als Nächster Herr Beckmann.

**SV Dr. Harald R.H. Beckmann (Allgemeiner Verein für gerechte Kommunalabgaben in Deutschland e. V. (AVgKD)):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Zunächst möchte ich kurz auf Herrn Thielmann eingehen. Der Bundesfinanzgerichtshof hat tatsächlich entschieden, dass Beiträge als Werbungskosten abgesetzt werden dürfen. Das Urteil habe ich nicht hier, kann ich Ihnen aber nachreichen.

(SV Gerd Thielmann (Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz): Das war im Hinblick auf den Mieter!)

Es ist tatsächlich so, dass derjenige, der Erträge aus Vermietung und Verpachtung hat, wenn er Beiträge hat, diese sofort als Werbungskosten absetzen kann. Das ist ein Vorteil ohne Gleichen.

An und für sich ist mir aufgefallen, dass bei der jetzigen Debatte die Sache immer akademischer und immer verwaltungslastiger wird. Das ist etwas, was das Auditorium hier hinten im Saal mittlerweile sicherlich einschlafen lässt. Ich möchte nur auf die Straßenausbaubeiträge dahin gehend zurückkommen, als es hieß, es geht nicht ohne, es muss die Finanzierbarkeit gesichert sein. Selbstverständlich soll die gesichert sein, aber hier steht immer wieder die Forderung, das Ganze muss sozial verträglich sein.

Und da komme ich auch gleich noch einmal auf das Thema Billigkeit, Verrentung und Stundung zurück. Das sind Möglichkeiten, die uns nur vorgaukeln, dass da irgendetwas netter gemacht werden könnte, denn diese Regelungen strecken zwar etwas und lassen uns etwas sozial verträglicher erscheinen, sie machen es aber nicht billiger und schaffen die hohen Beiträge auch nicht ab. Das ist schlicht und ergreifend Gaukelei.

Wir haben in unserem Bereich im Norden mittlerweile Gemeinden, die jetzt über Ablösungsverträge reden. Das wurde früher von der Politik abgelehnt. Jetzt hat man keinen Ausweg mehr in der Stadtverwaltung und sagt: Wir probieren es einmal damit. Das ist ja auch so ein bisschen Streckung und ist ja auch sozial verträglich. – Das ist es aber letztlich nicht, denn die Summen bleiben gleich. Im Gegenteil, sie werden noch ein bisschen höher dabei. Von daher ist das nicht verträglich.

Was diese katastrophalen Beispiele angeht, die hier immer dargestellt werden, die angeführt werden, um die Sache dramatisch erscheinen zu lassen: Da wird auf den Landtag und auf die Kommunen in Zukunft noch ein Tsunami zurollen, den Sie noch gar nicht absehen können. Das, was hier verhandelt wird, ist die Spitze des Eisberges. In der Republik wird es eindeutig, dass immer mehr Menschen von diesen einzelnen Fällen zum Regelfall werden. Wir können von ganzen Häuserzeilen berichten, zehn Häuser nebeneinander, alles Menschen über 75, die fürchterliche Angst vor diesen Beiträgen haben, weil man ihnen ausgerechnet hat, wie hoch die sind, die gesagt haben: Bloß verkaufen, weg damit! Ab ins Heim oder ab in irgendeine Mietwohnung, weil da ist es günstiger.

Und dann bekommt man im Nachhinein mit, dass die Kommune, die diese Häuser etc. dann teilweise aufgekauft hat – ein Teil ist in die Wohnungswirtschaft gegangen –, dieses billig erstandene Häusergut – es ging um zehn Häuser! – anschließend mit Gewinn wieder weiterverkauft hat. Ich meine, das ist eine tolle Angelegenheit, da freut sich der Bürger darüber! Wenn man so in die Enge getrieben wird: Das nennt man sozial verträglich und freundlich?! Aber das ist der Alltag bei der Sache.

(SV Dr. Jürgen Busse (Bayerischer Gemeindegtag): Nicht abstrakte Beispiele! Nennen Sie den Namen der Kommune!)

Das können Sie haben: Es ist die Stadt Bremen, die das zelebriert. Das ist eine feine Angelegenheit! Aber das sind Dinge, die sich jetzt als Flächenbrand entwickeln in dieser Bundesrepublik, und es werden nicht weniger, es werden immer mehr, und die Straßen, die im Moment desolat sind, mehren sich ja auch. Die Straßen sind ja auch nicht immer gut. Das sind Bestände, die über 50 Jahre alt sind, die werden nicht jünger und werden jetzt sukzessive immer mehr zu behandeln sein. Und was die Kosten angeht, so rechnen uns die Kommunen ja immer vor, sie haben soundso viel Bedarf für den Straßenbestand, und jetzt stellen sie im Nachhinein fest: Um Gottes willen, wir haben ja gar nicht die Kapazitäten dafür, das Geld haben wir viel zu hoch angesetzt!

Wir haben bei uns das Beispiel gehabt, dass die Stadt gesagt hat: Wir brauchen vier Millionen, um unsere kaputten Straßen instand zu setzen – im Endeffekt waren nachher im Haushalt maximal zwei Millionen zur Verfügung gestellt worden, weil rundherum keine Kapazitäten da waren. Es konnte keiner mehr fertig stellen, sie müssen neue Asphalt-Firmen gründen. Sie konnten im gegebenen Zeitraum das Geld nicht ausgeben für diese Angelegenheit.

Wie es auch sei, wir verweigern uns ja allesamt nicht der Zahlung, nur muss sie wirklich auf alle Schultern verteilt werden. Und wenn wir die Einmalbeiträge mit den wiederkehrenden Beiträgen vergleichen – vorhin wurde gesagt, das sind ja nur Begrifflichkeiten des Umsatzes dabei –: Es bleibt eine hohe Belastung, eine unsozial hohe Belastung. Und da gilt es, gerade bei der Politik den Fokus darauf zu legen, denn es sind ja letztendlich nachher auch die Bürger, die entscheiden: Wo geht es denn hin mit unseren Geldern? Wer vertritt denn noch unsere Interessen, wenn wir – ausschließlich von einer Verwaltungsbetrachtung ausgehend – auf gut Deutsch gesagt über den Tisch gezogen werden? Es wird letztendlich über Wählers Stimme entschieden werden dabei, aber ich bin der Meinung, normalerweise

gehört das Ganze gar nicht in ein Wahlkampfge-  
menge hinein, weil es hier ausschließlich um Men-  
schen geht. Und das sollten wir nicht vergessen bei  
dieser ganzen Angelegenheit! – Danke schön.

(Beifall.)

**Vorsitzender Dr. Florian Herrmann (CSU):** Vielen  
Dank, Herr Beckmann. – Herr Schauer, bitte.

**SV Siegmund Schauer (Verband Wohneigentum -  
Landesverband Bayern e. V.):** Herr Vorsitzender!  
Meine Damen und Herren! Danke fürs Wort.

Zu den wiederkehrenden Leistungen habe ich zwei  
Fragen. Ich könnte es mir jetzt einfach machen, Herr  
Abgeordneter Wengert, und könnte sagen, wir  
haben das absichtlich gemacht, damit Sie das auch  
aufmerksam lesen. Aber das ist ein Fehler, den ich  
auf meine Schulter nehmen muss; ich habe mein  
Konzept, das dann geschrieben wurde, nicht so  
hundertprozentig gelesen. Es müsste lauten: eine  
Wahlmöglichkeit der Kommunen für die Beitragser-  
hebung einmalig oder jährlich wiederkehrend. Wir  
schließen also beides nicht aus.

Wenn das nach wie vor über Beiträge finanziert wer-  
den sollte – das geht aus meiner Antwort hervor –,  
sind wir dafür, dass alle Bürger beteiligt werden, also  
alle, die die Straßen benutzen. Deswegen kann ich  
nicht nachvollziehen, dass man die Mieter heraus-  
nehmen will, denn die Mieter kommen nicht mit dem  
Hubschrauber zum Haus, die kommen mit ihrem  
Auto. Und sie machen die Straßen genauso kaputt  
wie alle anderen auch.

Wenn die Straßensanierungen oder -verbesserun-  
gen wirklich von allen Bürgern, wie es gerade auch  
von Herrn Beckmann angeklungen ist, gleicherma-  
ßen getragen werden, würden wir uns mit wieder-  
kehrenden Leistungen zufrieden geben können,  
aber da es nicht so aussieht, müssen wir bei unse-  
rer Meinung bleiben, dass wir wiederkehrende Lei-  
stungen ablehnen und dafür sind, dass das abge-  
schafft wird.

Zu den Eigenleistungen der Kommunen möchte ich  
noch etwas sagen. Wenn eine Kommune sich ein  
gutes Bauamt leistet, mit Ingenieuren usw., dann  
werden diese – wenn das falsch sein sollte, berich-  
tigen Sie mich bitte – doch aus dem allgemeinen  
Haushalt bezahlt, das heißt also, aus den Steuern  
der Bürger: Grundsteuer, Einkommensteuer, Lohn-  
steuer etc. Wenn jetzt dieses Bauamt für eine Bau-  
maßnahme in ihrer eigenen Kommune herangezo-  
gen wird, und jetzt soll diese Arbeit nochmals auf die  
Bürger umgelegt werden, dann zahlen die Bürger ja  
doppelt. Im Umkehrschluss heißt das: Die sitzen

dann fünf Stunden am Tag in ihrer Wohnung oder im Büro und drehen Däumchen. Da passt meiner Meinung nach etwas nicht zusammen.

Zur angesprochenen Bürgerbeteiligung – ein sehr gutes Stichwort. Normalerweise müsste es, seit es das KAG gibt, für jeden Bürgermeister eigentlich eine Pflicht sein, im Vorfeld einer Maßnahme seine Bürger zu unterrichten, was unter Umständen auf sie zukommt. Da brauche ich nicht nach dem Gesetzgeber zu rufen, sondern das ist für mich eine Selbstverständlichkeit, eine Unterrichtung der Bürger in der Kommune. Da kann man schon von vornherein viele Misslichkeiten ausschließen.

Und noch etwas zu den Vorteilen, denn das geistert da auch immer wieder umher, warum der Eigentümer einen Vorteil haben soll, wenn die Straße neu gemacht wird. Das kann ich auch nicht ganz nachvollziehen. Der Bürger zahlt die Straße zu Beginn, bevor er sein Haus errichtet, über die Erschließungskosten. Dann ist das Haus soundso viel wert. Und wenn ich an meinem Haus nichts mache, dann verliert es im Wert. Und wenn ich als Kommune an der Straße nichts mache, verliert die Straße auch an Wert. Wenn ich jetzt als Kommune die Straße sanriere, dann stelle ich ja nur den ursprünglichen Zustand wieder her und schaffe keine Verbesserungen, sondern ich mache nur das, was jeder Hausbesitzer, was jeder arbeitende Haushaltsvorstand oder jede Hausmutter macht, indem er oder sie das wieder herrichtet, was früher einmal da war. Allein deswegen halten wir das Konstrukt für total althergebracht, und daher nochmals unsere Bitte an die Abgeordneten, doch eine Möglichkeit zu finden, dass entweder alle gleich zahlen oder keiner. – Danke.

(Beifall)

**Vorsitzender Dr. Florian Herrmann (CSU):** Danke, Herr Schauer. – Frau Dr. Kirchhoff, bitte.

**Sve Dr. Ulrike Kirchhoff (Landesverband der Bayerischen Haus-, Wohnungs- und Grundbesitzer):** Herr Dr. Herrmann! Meine Damen und Herren! Zwei Fragen wurden an mich gestellt, aber ich möchte erst noch drei kurze Bemerkungen machen. Es wurde immer wieder davon gesprochen, dass staatliche Zuwendungen die Kosten des Straßenbaus senken – Anmerkung: nur für die Gemeinden, denn in der Regel werden staatliche Zuwendungen auf den Gemeindeanteil angerechnet und kommen nicht den Bürgern zugute.

Zweite kurze Anmerkung: Die kommunalen Beiträge, die Straßenbaubeiträge kann der Vermieter, wenn er sie zahlt, auch nicht im Rahmen einer Mieterhöhung auf die Mieter umlegen. Er braucht Gründe, um eine Miete zu erhöhen, nur dann kann er sie erhöhen. Die Straßenausbaubeiträge sind kein Grund, eine Miete zu erhöhen. Durch Straßenausbaumaßnahmen erhöht sich auch nicht der Wert der Grundstücke. Ob der Beitrag gezahlt wurde oder nicht, die Bewertung eines Grundstücks bleibt gleich, wird dabei nicht beachtet, und das spricht auch dafür, dass eine tatsächliche Wertsteigerung durch eine verbesserte oder veränderte Straße nicht vorhanden ist.

Sie sagten vorhin, Herr Dr. Busse, dass wir konstruktiv sein und eben auch den wiederkehrenden Beitrag anerkennen sollten. Der wiederkehrende Beitrag ist eine andere Möglichkeit, Beiträge zu zahlen, aber er löst, glaube ich, das grundsätzliche Problem nicht. Das grundsätzliche Problem liegt nicht darin: Zahle ich einen hohen oder einen niedrigen Beitrag, habe ich ein großes oder kleines Grundstück? Sie haben das vorhin sehr schön runtergebrochen, Herr Wiens, von einem großen Grundstück von 2 000 m<sup>2</sup> auf ein Grundstück von 300 m<sup>2</sup>. Oft habe ich gar keine Wahl, wie groß das Grundstück ist, das ich kaufe, wenn ich ein Haus bauen will. Diese Grundstücksgrößen sind meistens schon vorher eingeteilt.

Ich glaube, dass das Problem viel tiefer geht, dass das System der Straßenausbaubeiträge, so wie wir es heute haben, einfach als ungerecht empfunden wird, weil der Bürger diesen Sondervorteil, an dem das ganze Gesetz hängt, einfach nicht mehr erkennt. Deshalb sind wir der Auffassung, dass man auch einmal den Mut haben muss, querzudenken, zu schauen: Kann ich denn etwas Grundsätzliches im Gesetz ändern oder eventuell eine andere Möglichkeit schaffen, um Straßenausbaubeiträge zu finanzieren? Und das wäre eine Infrastrukturabgabe. Eine solche Infrastrukturabgabe könnte alle Bürger einer Gemeinde umfassen, könnte sich nach der finanziellen Leistungsfähigkeit richten, es könnte eine Steuer sein, eine Abgabe sein auf die Einkommensteuerschuld oder eben auf die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer, und dann wären alle Bürger nach ihrer Leistungsfähigkeit beteiligt, sowohl die Eigentümer, und wenn wir unterstellen, dass der Eigentümer der ist, der das meiste Geld hat, wird er auch am meisten herangezogen, aber eben auch der Mieter, der genauso die Straßen nutzt von den Grundstücken aus, wie es auch der Eigentümer tut. Es wäre einmal eine andere Mög-

lichkeit, und ich glaube, sie ist es zumindest wert, dass man darüber nachdenkt.

Zur Informationspflicht. – Natürlich haben wir wieder eine bürokratische Hürde, aber leider ist es nicht Tatsache, dass alle Bürgermeister, alle Stadträte ihre Bürger auch darüber informieren. Häufig genug werden die Bürger davon überrascht, etwa durch einen Zeitungsartikel oder im Extremfall tatsächlich durch den Beitragsbescheid, der auf den Tisch flattert. Und das kann es heute wirklich nicht mehr sein. Deshalb glaube ich, eine Informationspflicht muss geschaffen werden. Sie kann schriftlich erfolgen, ja sie sollte schriftlich erfolgen, indem wirklich in einem Brief zugrunde gelegt wird: Wie wird erhoben, was wird erhoben, aus welchen Gründen muss die Straße tatsächlich verbessert werden, wo liegt die Verbesserung. Das kann, ja das sollte in einem Schreiben an die Bürger so festgehalten werden.

Und ganz ehrlich: Diese Informationspflicht muss wirklich auch verpflichtend sein, das heißt, es müssen auch Konsequenzen daraus erwachsen, wenn sie nicht eingehalten wird. Ansonsten ist es ganz einfach zu sagen: Oje, wir haben es vergessen, tut uns leid! Aber der Beitrag wird dann in gleicher Höhe erhoben, und das kann und darf nicht sein. – Danke schön.

( Beifall)

**Vorsitzender Dr. Florian Herrmann (CSU):** Danke, Frau Dr. Kirchhoff. – Nächster: Herr Müller, bitte.

**SV Jürgen Müller (Vereinigte Bürgerinitiativen für gerechte Kommunalabgaben im Freistaat Bayern (VerBiB)):** Meine Damen und Herren! Ein neuer kommunaler Beitrag, Infrastrukturabgabe oder wie auch immer, hat sicherlich einen gewissen Charme und wäre ernsthaft zu prüfen, scheint aber derzeit im Hinblick auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nicht unproblematisch zu sein. Dort wurde ja der grundstücksbezogene Sondervorteil als Voraussetzung angenommen. Die Idee des kommunalen Beitrags ließe sich aber umsetzen bei einer Finanzierung über die Grundsteuer und Gewährung von besonderen Finanzhilfen für strukturschwache Gemeinden. Es ist ja vorhin das Beispiel angeführt worden, dass in Unterfranken 97,1 % diese Satzung haben und in Niederbayern nur 39,1 %. Da stimmt irgendwo was nicht.

Frau Weigl hat darauf hingewiesen, dass in Art. 62 Gemeindeordnung die Beiträge an hoher Stelle stehen. Deshalb ist ja auch unser Vorschlag oder unsere Forderung, dass Art. 62 dahin gehend geändert wird, dass Beiträge und Steuern gleichrangige Einahmen sind, also keine Abstufung da ist.

Zum Thema Drohung mit dem Staatsanwalt: Ich kann das nur bestätigen aus dem Stadtrat von Lindau; ich habe das vorhin ja auch schon ausgeführt. Es ist zwar nicht unmittelbar mit dem Staatsanwalt gedroht worden, aber der Hinweis auf einen möglichen strafrechtlichen Tatbestand oder auf gewisse Entscheidungen – OLG Naumburg etc. – wirkt ja letztlich wie eine Drohung. Es sind eben wenige Stadträte Juristen, die das genau überprüfen können, und die fühlen sich dann doch unter Druck gesetzt. Ich habe ja erwähnt, dass im Stadtrat von Lindau deswegen Stadträte nicht so abgestimmt haben, wie sie eigentlich wollten, aus Angst vor dem Staatsanwalt. Und diese Angst ließe sich sicherlich ausräumen, wenn man "soll" in eine Kann-Bestimmung umwandelt. Dann wäre der Druck weg. Ich meine, es sollte wirklich jedem Stadtrat und jeder Gemeinde überlassen werden, ob sie es für richtig oder wichtig finden, diese Straßenausbaubeitragssatzung einzuführen oder wieder aufzuheben.

**Vorsitzender Dr. Florian Herrmann (CSU):** Vielen Dank, Herr Müller. – Herr Rösl, bitte.

**SV Heinrich Rösl (Eigenheimerverband Bayern e. V.):** Danke für die Worterteilung. – Ich schulde dem Herrn Tomaschko eine Antwort, ob wir denn für wiederkehrende Beiträge sind, ob wir uns damit anfreunden könnten. Dazu ein eindeutiges *Nein*. Darum haben wir uns auch in unserer schriftlichen Stellungnahme bei diesem Thema nicht geäußert. Es ist Aufgabe der Politik, mit Hilfe der Verwaltung, die gut bezahlt wird, sich Gedanken zu machen, wie man es machen kann.

Wenn Sie mich fragen, muss ich sagen, ich könnte mir trotz der Einwände von Herrn Busse eine Grundsteuer durchaus vorstellen, auch wenn es hier natürlich die Unterschiede gibt, die Sie erwähnt haben. Ich könnte mir rein theoretisch auch eine Abgabe vorstellen, die alle Bürger betrifft, also nicht nur die Grund- und Hauseigentümer, sondern auch die Mieter. Ich glaube aber nicht, dass wir als Verband auch die Kompetenz haben, alle juristischen und sonstigen Dinge zu eruieren. Dafür haben wir ja schließlich unsere Politiker und unsere Verwaltungen.

Ich schätze Herrn Busse sehr, ich schätze auch den Gemeindetag und den Städtetag sehr, nur haben Sie mich derartig gereizt mit Ihrem schönen Bild, wo Sie sich jetzt plötzlich als der bezeichnen, der den Stein ins Wasser wirft, damit sich etwas tut. Damit haben Sie mich derartig gereizt, dass ich etwas dazu sagen muss.

Ich habe es jetzt leider nicht dabei, sonst hätte ich es Ihnen tatsächlich auf den Tisch gelegt. Wir waren

vor etwa zwei oder drei Jahren persönlich beim Gemeindetag und persönlich beim Städtetag, mit der Bitte um ein Gespräch und auch einem Vorschlag: Können bzw. sollten wir da etwas ändern? Von beiden Verbänden kam so ein knallhartes Nein, bekamen wir eine so knallharte Abfuhr, dass es jetzt wirklich geradezu ein Hohn ist zu sagen: *Wir* haben den Stein ins Wasser geworfen, und jetzt tut sich plötzlich was! So nicht, bitte! Man sollte bei den Tatsachen bleiben.

Ich möchte für unsere Verbände den Alleinstellungsanspruch erheben, dass wir den Stein ins Wasser geworfen haben – und das war kein Stein, das war ein großer Felsbrocken, den wir ins Wasser geworfen haben, damit sich etwas tut. Was herauskommt, wissen wir alle noch nicht, dafür haben wir ja heute diese Anhörung.

Zu Herrn Wiens, der mich auch ein bisschen gereizt hat, möchte ich noch sagen, ich kann natürlich mit diesem Beispiel: großes Grundstück – hohe Abgabe, runtergebrochen kleines Grundstück – kleine Abgabe, alles begründen. Nur: Wie begründen Sie bitte, wenn auf diesem großen Grundstück von 2 000 m<sup>2</sup> tatsächlich eine Witwe mit 500 Euro Rente sitzt, dass diese Frau jetzt einen Teil ihres Grundstücks verkaufen soll? Oder soll sie davon abbeißen? Soll sie einen Kredit aufnehmen, den sie als Rentnerin ja gar nicht mehr bekommt? Soll sie verkaufen? Soll sie ihre Erben belasten? Sie wissen ganz genau, dass unsere Elterngeneration, unsere jetzigen Rentnergenerationen nicht so "gestrickt" sind, dass sie wegen jedem Pieps zum Staat laufen um Hilfe, um Stundung oder sonst etwas, sondern dass sie das selber leisten wollen. Und sie kommen in echte Existenznöte!

Daher ist dieser Vergleich nicht ganz richtig. Juristisch und verwaltungsmäßig kann man sich das alles wunderbar zurechtlegen, aber es entspricht nicht der Lebenswirklichkeit.

(Lebhafter Beifall und Bravorufe aus den Reihen der Besucher)

**Vorsitzender Dr. Florian Herrmann (CSU):** Vielen Dank, Herr Rösl. – Letzte Wortmeldung: Herr Latz.

**SV Peter Latz (Bayerischer Kommunalen Prüfungsverband):** Ich schulde Herrn Abgeordnetem Adelt noch eine Antwort zur Frage, wann und in welchem Fall eine herausragend gute finanzielle Situation bei einer Kommune vorliegt, die es rechtfertigen kann, vom Erlass einer Straßenausbaubeitragssatzung abzusehen.

Vorab vielleicht nur kurz: Beim Bayerischen Kommunalen Prüfungsverband sind nicht alle Kommunen Mitglieder, sondern grob gesagt nur die, die über 5 000 Einwohner haben. Vor diesem Hintergrund kann ich Ihnen sagen, dass wir diese Merkmale streng auslegen und in den allermeisten Fällen diese herausragend gute Finanzlage nicht in Betracht kommt. Es sind aus unserer Sicht wirklich absolute Ausnahmefälle. Wir legen da folgende Kriterien zugrunde: Bestandsgrößen wie die Verschuldung, die Höhe der Rücklage, die Entwicklung der Einnahmen und der Investitionen und Kreditaufnahmen im fünfjährigen Finanzplanungszeitraum und Kennzahlen für die dauernde Leistungsfähigkeit.

Vor diesem Hintergrund kommen wirklich nur ganz, ganz wenige Kommunen in Bayern für eine solche Ausnahme in Betracht. Ich kann Ihnen auch sagen, dass die Aufhebung der Straßenausbaubeitragssatzung der Stadt München bei uns zu vermehrten Anfragen geführt hat, ob es denn rechtmäßig sei, die eigene Straßenausbaubeitragssatzung aufzuheben und ob tatsächlich eine entsprechend gute Finanzlage vorliege. Ich kann Ihnen sagen, dass wir in keinem Fall diese gute Finanzausstattung bestätigen konnten. Das heißt, im Ergebnis ist es eher so, dass wir in der Vergangenheit in Bayern Vollzugsdefizite hatten und dieses Argument der für sich selbst in Anspruch genommenen herausragenden Finanzausstattung in den meisten Fällen nicht den Tatsachen entspricht.

**Vorsitzender Dr. Florian Herrmann (CSU):** Herzlichen Dank, Herr Latz.

Ich sehe keine weiteren Wortmeldungen, sodass wir am Ende unserer Anhörung angekommen sind.

Ich möchte mich ganz herzlich bedanken, und zwar in erster Linie natürlich bei Ihnen, bei den Sachverständigen. Ich glaube, es ist durch Sie die ganze Bandbreite an Argumenten und auch Überlegungen in diesem Zusammenhang hier dargestellt worden. Das ist für unsere Arbeit sehr wichtig, weil wir uns ja jetzt im Nachgang überlegen müssen, in welcher Richtung wir Veränderungen wollen. Ich bin mir sicher, da werden wir auch noch weiterhin mit den Verbänden im Dialog sein.

Ich bedanke mich auch ganz herzlich bei Ihnen als Zuhörerinnen und Zuhörern. Erstens einmal haben Sie natürlich auch zum Ausdruck gebracht, wo Ihre Schwerpunktsetzung liegen würde – das ist für uns auch interessant –, aber Sie sehen zweitens auch einmal, wie wir als Abgeordnete versuchen, eine

Meinung zu bilden, möglichst nah an der Praxis und an den unterschiedlichen Gesichtspunkten, die wir dann insgesamt abwägen müssen und versuchen müssen, am Ende eine vernünftige Lösung zu bekommen.

Ich möchte mich auch beim Landtagsamt dafür bedanken, dass die Veranstaltung so gut durchgeführt werden konnte, und beim Protokoll dafür, dass immer alles so sorgfältig mitgeschrieben wird.

(Beifall)

Herzlichen Dank, einen guten Nachhauseweg und noch einen schönen Tag!

Die Sitzung ist geschlossen.

(Schluss der Sitzung)





Az: E 050/17-214-003-001

### I. **Fragenkatalog zur Expertenanhörung des Ausschusses für Kommunale Fragen, Innere Sicherheit und Sport im Bayerischen Landtag zu Art. 5 KAG**

Der Bayerische Städtetag spricht sich für die Beibehaltung des Straßenausbaubeitragswesens aus. Straßenausbaubeiträge sind ein unverzichtbares Finanzierungsinstrument zur Erhaltung und Verbesserung des kommunalen Straßennetzes. Von zentraler Bedeutung ist die Beibehaltung der Soll-Bestimmung in Art. 5 Abs. 1 Satz 3 KAG. Darüber hinaus steht der Bayerische Städtetag Änderungsvorschlägen offen gegenüber unter den Prämissen der Akzeptanzsteigerung, der Rechtssicherheit und der administrativen Händelbarkeit.

#### **1. Ist die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen aus Ihrer Sicht erforderlich und sinnvoll oder sollte bzw. könnte auf die finanzielle Beteiligung der Anlieger gänzlich verzichtet werden?**

Die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen ist **erforderlich**. Straßenausbaubeiträge sind für die kommunalen Straßennetze ein unverzichtbares Finanzierungsmittel. Das Straßennetz kann allein durch Straßenunterhalt nicht derart aufrechterhalten werden, dass ein sicherer Verkehrsfluss andauernd gewährleistet ist. Ein beträchtlicher Teil des kommunalen Straßennetzes hat ein Alter von annähernd dreißig oder mehr Jahren erreicht. Eine Finanzierung ohne Heranziehung der Begünstigten ist nach der Haushaltslage einer Vielzahl der bayerischen Kommunen nicht möglich.

Die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen ist **sinnvoll**, weil dadurch eine kontinuierliche Erneuerung und Verbesserung des Straßennetzes sichergestellt wird. Ein funktionierendes Straßennetz trägt zur Verkehrssicherheit bei. Schlecht ausgeleuchtete und ausgebaute Straßenzüge stellen für Verkehrsteilnehmer, insbesondere für Radfahrer und Fußgänger, ein erhebliches Sicherheitsrisiko dar. Ein intaktes Straßennetz prägt das Ortsbild positiv.

Auf eine finanzielle Beteiligung der Anlieger **kann nicht verzichtet werden**, da die kommunale Haushaltslage eine Vollfinanzierung durch die Kommune nicht zulässt. Es bedürfte anderer Einnahmequellen, etwa einer staatlichen Förderung. Dadurch gerieten die Kommunen in die Abhängigkeit des Staates und des staatlichen Haushaltes und könnten nicht mehr selbst über kommunaleigene Bedarfe entscheiden. Außerdem wäre zu befürchten, dass die notwendigen Mittel nur durch Umschichtung geschaffen werden könnten und den Kommunen Mittel aus anderen wichtigen Aufgaben entzogen würden.

#### **2. Vorausgesetzt die Kosten für die Sanierung des kommunalen Straßennetzes werden weiterhin über Beiträge finanziert, soll die bisherige „Soll“-Regelung in Art. 5 KAG beibehalten werden, soll eine unbedingte Verpflichtung der Gemeinden zur Beitragserhebung eingeführt werden („Muss“-Regelung) oder soll die Beitragserhebung in das freie Ermessen der Kommunen gestellt werden („Kann“-Regelung)? Welche Vor- und Nachteile haben die drei Varianten?**

Der Bayerische Städtetag spricht sich für den Erhalt der in Art. 5 KAG enthaltenen **Soll-Vorschrift** aus. Art. 5 Abs. 1 Satz 3 KAG bestimmt, dass für die Verbesserung oder Erneuerung von Ortsstraßen und beschränkt-öffentlichen Wegen Straßenausbaubeiträge erhoben werden

„sollen“. Es handelt sich dabei um ein intendiertes Ermessen, das im Regelfall als Muss-Bestimmung zu gebrauchen ist. Keinesfalls steht es im Belieben der Kommune, Beiträge zu erheben. Ausnahmen von der Erhebungspflicht sind – abhängig von der Finanzkraft – in streng abgegrenztem Maße möglich. In der Praxis wird von der Ausnahme weitaus mehr Gebrauch gemacht. Nur etwa zwei Drittel der bayerischen Kommunen erheben Straßenausbaubeiträge. Diese ungleiche Erhebungspraxis setzt diejenigen BürgermeisterInnen unter Druck, die den gesetzlichen Vorgaben gemäß Beiträge erheben. Der Bayerische Städtetag setzt sich für einen einheitlichen Vollzug des Straßenausbaubeitragsrechts ein. Eine Missachtung der gesetzlichen Vorgabe muss sich negativ auf staatliche Fördermittel auswirken.

Die Einführung einer **Kann-Bestimmung** würde zwar auf der einen Seite einen Gewinn kommunaler Selbstverwaltung bedeuten, birgt aber die Gefahr des Verlustes der Möglichkeit, selbst die für die Erhaltung des Straßennetzes notwendigen Mittel zu beschaffen. Die Einführung einer Kann-Bestimmung hätte zur Folge, dass die Entscheidung, Straßenausbaubeiträge zu erheben, zum Gegenstand einer Bürgerentscheidung gemacht werden könnte. Damit würde die Entscheidung, Beiträge zu erheben, dem Gemeinde-/Stadtrat entzogen. Es geht dabei nicht um eine Kritik an dem Instrument des Bürgerentscheids im Allgemeinen. In dem konkreten Bereich befürchten wir aber, dass nicht die Stelle entscheidet, die auch die kurz-, mittel- und langfristige Verantwortung über den kommunalen Haushalt trägt. Insofern stärkt eine Soll-Bestimmung die kommunale Freiheit, notwendige Mittel für wichtige Infrastrukturmaßnahmen selbst zu beschaffen.

Die Ausgestaltung des Art. 5 Abs. 1 Satz 3 KAG als Kann-Bestimmung lässt erwarten, dass einzelne Kommunen wegen des zu erwartenden Drucks der Öffentlichkeit entgegen ihres finanziellen Rahmens und entgegen rechtlicher Vorgaben von der Erhebung von Beiträgen absehen. Auch eine Kann-Bestimmung entbindet nicht von einer fehlerfreien Ermessensausübung. Im Rahmen der Ermessensausübung spielen die Kriterien, die die Rechtsprechung für die Ausnahme von der Soll-Bestimmung entwickelt hat, eine entscheidende Rolle. Auch eine Kann-Bestimmung stellt die Beitragserhebung nicht ins Belieben der Kommune.

Eine **Muss-Bestimmung** hat den Charme, dass ein Standortwettbewerb zwischen den Kommunen verhindert würde und öffentlicher Druck von den Entscheidungsträgern genommen würde. Andererseits nimmt sie einem geringen Teil der bayerischen Städte und Gemeinden, deren finanzielle Ausstattung eine Heranziehung Begünstigter entbehrlich macht, die Freiheit, den Straßenausbau aus allgemeinen Haushaltsmitteln zu bestreiten. Eine flächendeckend konsequente Beachtung der bestehenden Soll-Bestimmung, auch von den Aufsichtsbehörden, nimmt Druck von den Entscheidungsträgern und stellt diejenigen Städte und Gemeinden von der Erhebungspflicht frei, für die die Erhebung von Beiträgen angesichts der Haushaltslage entbehrlich erscheint.

### **3. Vorausgesetzt die Kosten für die Sanierung des kommunalen Straßennetzes werden weiterhin über Beiträge finanziert, sollen diese Beiträge einmalig oder jährlich wiederkehrend erhoben werden? Sollen die Kommunen zwischen einer einmaligen und einer jährlich wiederkehrenden Beitragserhebung wählen können?**

Die Schaffung einer Rechtsgrundlage für die (optionale) Erhebung wiederkehrender Beiträge kann ein Mittel zur Akzeptanzsteigerung sein. Allerdings muss beachtet werden, dass infolge der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 25.6.2014 längst nicht alle Rechtsfragen geklärt sind. Gewichtige Argumente sprechen gegen die (optionale) Einführung wiederkehrender Beiträge:

- Rechtliche Folgeprobleme – auch nach der Entscheidung des BVerfG vom 25.6.2014 sind einige grundlegende Fragen umstritten und lange nicht geklärt.
- Enormer Verwaltungsaufwand bei der Bildung von Abrechnungseinheiten und bei der Beitragsabrechnung für das gesamte Gemeindegebiet: Sämtliche Grundstücke müssten jährlich hinsichtlich der Beitragspflicht (einschl. bauliche Nutzung) und den Eigentumsverhältnissen

- (u.a. Eigentumsänderungen, Adressen, Erben) geprüft werden. Dadurch würde der Verwaltungsaufwand vervielfacht. Die Beiträge müssten auf Grundlage eines konkreten Aufwands ermittelt werden. Die Erwartung einzelner Kommunen, es würde ein Topf mit Beiträgen ange-reichert, über die die Kommunen für den Ausbau verfügen könnten, ist unzutreffend.
- Steigende Kosten für die Kommune: erhöhter Personal- und Sachaufwand.
  - Zusätzliche Dauerbelastung von Grundstückseigentümern neben Finanzierung und Neben-kosten; oder Abwälzung auf Mieter?
  - Abmilderung von Härtefällen bereits durch die erweiterten Möglichkeiten der Verrentung von punktuell erhobenen Beiträgen in der KAG-Novelle 2013/2014 erreicht.
  - Ungerechtigkeiten in der Zeit, wenn Anlieger erst kürzlich zu punktuell erhobenen Beiträgen herangezogen wurden. Hier wären Übergangsregelungen erforderlich, die nicht zu Lasten der Städte und Gemeinden, sondern zu Lasten der übrigen Beitragspflichtigen gehen dür-fen/müssen.
  - Umgekehrte Erwartungshaltung „zu allererst vor der eigenen Haustüre“ (Folge: sinkende Ak-zeptanz).
  - Auch bei einer wiederkehrenden Erhebung könnten nicht alle Hauseigentümer herangezogen werden. Voraussetzung für die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen ist die endgültige erstmalige Herstellung der Straße. Anlieger an nicht endgültig hergestellten Straßen dürften nicht zum Beitrag gebeten werden. Dies führt wieder zu einem Ungerechtigkeitsempfinden.

Die administrativen Schwierigkeiten einer wiederkehrenden Erhebung von Straßenausbaubeiträ-gen hat das OVG Rheinland-Pfalz kürzlich aufgezeigt (Urt. v. 20.12.2014 – 6 A 10853/14.OVG).

Der Bayerische Städtetag spricht sich für eine punktuelle Erhebung des Straßenausbaubeitrags aus. Sollte eine Rechtsgrundlage für eine wiederkehrende Erhebung geschaffen werden, muss es den Kommunen frei gestellt sein, zwischen einer punktuellen und einer wiederkehrenden Erhebung zu wählen. Wir geben aber zu bedenken, dass bereits eine optionale Einführung einige Kommunen unter Druck setzen wird, für die wiederkehrende Erhebung zu optieren.

#### **4. Kann die bestehende Regelung in Art. 5 KAG durch andere Modelle der finanziellen Be-teiligung von Grundstückseigentümern bzw. Erbbauberechtigten an den Kosten von ge-meindlichen Straßenausbaumaßnahmen ersetzt werden? Welche Vor- und Nachteile ha-ben diese anderen Modelle?**

Die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen ist derzeit alternativlos. Gegenüber anderen Finan-zierungsformen bietet das Straßenausbaubeitragsrecht Gewähr, dass Beiträge dort erhoben werden wo ein besonderer Vorteil entsteht. Es ist gerecht, diejenigen zur Mitfinanzierung heran-zuziehen, die durch eine kommunale Maßnahme einen Sondervorteil erhalten. Der Sondervorteil ist nach objektiven Gesichtspunkten zu bemessen. Die Güte der Verkehrsanschließung ent-scheidet regelmäßig über den Wert des Eigentums. Ein Hauseigentümer kann dieses erst wirt-schaftlich nutzen, wenn es erschlossen und in das Straßensystem eingebunden ist. Ob der An-lieger die konkrete Maßnahme subjektiv als besonders vorteilhaft empfindet, ist ohne Belang. Es ist für einen Sondervorteil unschädlich, dass auch der Allgemeinheit durch die Nutzung der Orts-straßen ein Vorteil entsteht. Dieser Vorteil ist ein allgemeiner Vorteil, der jedem Verkehrsteilneh-mer zu Gute kommt, jedoch in der Intensität ein geringerer ist als der Sondervorteil des Anlie-gers. Der Inanspruchnahmemöglichkeit der Allgemeinheit wird dadurch Rechnung getragen, dass die Gemeinde nach Art. 5 Abs. 3 KAG einen dem Vorteil der Allgemeinheit entsprechenden Anteil am Investitionsaufwand selbst zu tragen hat.

Eine Finanzierung des Straßenausbaus durch eine Anhebung des Hebesatzes der Grundsteuer ist keine Alternative. Dadurch würde die Allgemeinheit belastet und nur Einzelne begünstigt. Vielerorts ist das Potential einer Erhöhung des Hebesatzes ausgereizt. Auch wäre – angesichts der Fülle an bestehenden und neu hinzu kommenden kommunalen Aufgaben – ein gesicherter Zufluss der Einnahmen in den Straßenausbau nicht sichergestellt.

Eine Finanzierung durch staatliche Zuwendungen, etwa im Rahmen des Finanzausgleichs, bedeutete einen Verlust an kommunaler Eigenverantwortung. Die Kommunen wären abhängig von den Ausbauzielen der Staatsregierung und der Haushaltslage des Freistaates. Auch entspräche es nicht dem Gerechtigkeitsgedanken: Es sollen diejenigen zum Beitrag herangezogen werden, die in besonderem Maße von der Ausbaumaßnahme profitieren.

**5. Benötigen die Kommunen mehr Spielraum bei der Festlegung der kommunalen Eigenanteile? Falls ja, wie kann dies umgesetzt werden?**

Art. 5 Abs. 3 Sätze 1 und 2 KAG bestimmen, dass die Gemeinde einen dem Vorteil der Allgemeinheit entsprechenden angemessenen Anteil am Investitionsaufwand selbst zu tragen hat. Die Höhe des kommunalen Eigenanteils bemisst sich nach einer einheitlich für das Gemeindegebiet in der Satzung festgelegten, vorteilsgerechten Abstufung. Die Rechtsprechung hat den Spielraum der Kommunen auf Grundlage verschiedener Satzungsmuster inzwischen eingeengt. Ein gewisser Spielraum besteht aber weiterhin. Dieser wird in atypischen Fällen durch die Möglichkeit des Erlasses einer Sondersatzung bedarfsgerecht erweitert. Einen Bedarf, den Spielraum der Kommunen bei der Festlegung des Eigenanteils nochmals zu erweitern – hierfür wäre eine gesetzliche Regelung etwa in Art. 5 Abs. 3 KAG erforderlich – sehen wir nicht. Im Gegenteil, eine Erweiterung des Spielraums würde aus Haushaltsgründen nicht erfüllbare Erwartungen bei den Bürgern wecken und im Ergebnis wohl die Akzeptanz eher verringern.

**6. Soll eine Informationspflicht der Kommunen gegenüber den Beitragszahlern im Zusammenhang mit Straßenausbaumaßnahmen eingeführt werden?**

Eine intensive Miteinbeziehung betroffener Bürgerinnen und Bürger weit im Vorfeld des Bescheiderlasses ist ein bedeutendes Element zur Akzeptanzsteigerung. Auch verlangt die Zusammenstellung des abwägungsrelevanten Materials eine Bürgerbeteiligung. Der Bayerische Städtetag empfiehlt ausdrücklich eine frühzeitige Miteinbeziehung betroffener Bürgerinnen und Bürger. Die bayerischen Städte und Gemeinden praktizieren die Bürgerbeteiligung bereits mit sehr intensivem Mittel- und Personaleinsatz. Die Einführung einer Informationspflicht ist unseres Erachtens entbehrlich und würde wohl hinter den tatsächlichen Aktivitäten der Städte und Gemeinden zurückbleiben.

**7. Haben sich die bisherigen Regelungen zur Abgrenzung von Erschließung und Straßenausbau aus Ihrer Sicht bewährt? Wo sehen Sie Änderungsbedarf?**

Die Abgrenzung von Erschließung und Straßenausbau beruht überwiegend auf Konkretisierungen der Rechtsprechung und der Literatur. Eine Positivierung des Verhältnisses dieser Rechtsgebiete würde zunächst eine eindeutige Klärung des in der Literatur und in der Rechtsprechung umstrittenen Verhältnisses des Erschließungs- und Ausbaubeitragsrechts erforderlich machen. Ob punktuelle Änderungen des KAG dazu beitragen können, Abgrenzungsprobleme zu reduzieren oder ob dadurch eher größere Abgrenzungsschwierigkeiten geschaffen würden, ist schwer abzusehen. Punktuelle Eingriffe in die sensible Systematik halten wir für gefährlich.

**8. Soll eine Ausschlussfrist für die Erhebung von Erschließungsbeiträgen eingeführt werden? Wie soll eine solche Ausschlussfrist gegebenenfalls ausgestaltet werden?**

Mit dem Gesetz zur Änderung des KAG vom 11. März 2014 wurde Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 lit. b bb) KAG eingeführt. Danach ist § 169 AO mit der Maßgabe anzuwenden, dass über Abs. 1 Satz 1 hinaus die Festsetzung eines Beitrags ohne Rücksicht auf die Entstehung der Beitragsschuld spätestens 20 Jahre nach Ablauf des Jahres, in dem die Vorteilslage eintrat, nicht mehr zulässig ist.

Die Vorteilslage tritt ein, sobald die Straße insgesamt betriebsfertig ist, d. h. technisch endgültig hergestellt wurde. Ohne Belang sind rechtliche Entstehungsvoraussetzungen für die Beitrags-schuld, wie etwa der vollständige Grundstückserwerb, die formelle Widmung oder die Wirksamkeit der Beitragssatzung. Diese rechtlichen Gegebenheiten sind für den Bürger nicht erkennbar. Hingegen spielt für die technisch endgültige Herstellung eine Rolle, dass die Merkmale erfüllt sind, die in einer „bekundeten“ Planung der Stadt oder Gemeinde niedergelegt sind, etwa in einer Satzung, die Erschließungsstandards z. B. für Gehwegbreiten oder für die Entwässerung der Straße festlegt. Ist eine Straße lediglich benutzbar, entspricht sie aber nicht der bekundeten Planung der Stadt oder Gemeinde, tritt auch die Vorteilslage nicht ein.

Kurzum sind für die Vorteilslage „rechtliche Defizite“ unschädlich, „technische Defizite“ aber beachtlich.

Sollte eine Änderung dahingehend erfolgen, dass die Vorteilslage bereits mit der bloßen Benutzbarkeit der Straße eintreten kann, muss sichergestellt sein, dass – anstelle der Erhebung von Erschließungsbeiträgen – eine Erhebung von Straßenausbaubeiträgen ermöglicht wird. Würde die Vorteilslage bereits vor der technisch endgültigen Herstellung eintreten, könnte dies zur Folge haben, dass eine Erhebung von Erschließungsbeiträgen wegen der Ausschlussfrist ausgeschlossen wäre, bevor eine endgültige Herstellung erfolgt ist. In der Folge könnten für diese Straßen auch keine Straßenausbaubeiträge erhoben werden, weil die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen eine endgültige Herstellung voraussetzt. Eine Erneuerung oder Verbesserung ist nur bei endgültig hergestellten Straßen möglich. Die Kommune könnte zwar auch nach Ablauf der Ausschlussfrist die endgültige Herstellung herbeiführen, könnte dafür aber weder Erschließungs- noch Ausbaubeiträge erheben. Diese Situation wäre ungerecht, weil der Anlieger doch von einer langjährigen Straßennutzung profitiert hat, wenngleich in einem geringeren Maße als von einer technisch endgültig hergestellten Straße. Diesem Minus könnte man dadurch gerecht werden, dass man die Ausschlussfrist erweitert – auf die Benutzbarkeit der Straße abstellt und „technische Defizite“ für unbeachtlich erklärt –, gleichzeitig aber die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen ermöglicht. Dort hätte die Kommune einen höheren Eigenanteil zu leisten, der dem geringeren Profit des Anliegers einer bislang nicht technisch endgültig hergestellten Anlage ausgleicht. Dieses Vorgehen verspricht eine größere Akzeptanz beim Beitragspflichtigen und reduziert den Verwaltungsaufwand der Kommune in Form schwerer Begründungen, welche Ausbaustandards zu dem früheren Zeitpunkt galten und welchen Ausbauzustand zu diesem Zeitpunkt hatte.

Eine Erweiterung der Ausschlussfrist kann aber nur dann befürwortet werden, wenn das Umschwenken vom Erschließungsbeitragsrecht auf das Straßenausbaubeitragsrecht rechtssicher ausgestaltet werden kann. Wir weisen auf unsere Anmerkungen zu Frage 7 hin.

#### **9. Sollen verbindliche Ausbaustandards für die verschiedenen Straßengattungen festgelegt werden, die als Grundlage für die Beitragsberechnung heranzuziehen sind?**

Die Festlegung verbindlicher Ausbaustandards für verschiedene Straßengattungen durch eine staatliche Stelle ließe ortsspezifische Besonderheiten weitestgehend unberücksichtigt. Die Städte und Gemeinden sind bemüht, die Kosten gering zu halten. Wird aus städtebaulichen Gründen ein üblicher Ausbaustandard überschritten, kann unter den engen Voraussetzungen einer „atypischen Vorteilslage“ eine fiktive Abrechnung erfolgen. Auch ist in atypischen Fällen der Erlass einer Sondersatzung möglich.

#### **10. Sollen Eigenleistungen der Kommunen auf die Beitragszahler umgelegt werden können?**

Kommunale Eigenleistungen sollten auf Beitragszahler umgelegt werden können. Werden Planungsaufgaben an Ingenieurbüros vergeben, können diese Kosten sehr wohl berücksichtigt wer-

den. Dabei leisten die Kommunalverwaltungen eine sehr gute und in vielen Fällen wegen der Sachnähe und der Vertrautheit mit dem kommunalen Sachverhalt sogar eine bessere und günstigere Arbeit als externe Ingenieurbüros. Es mehren sich Stimmen, die die Beitragsfähigkeit kommunaler Eigenleistungen in bestimmten Fällen bereits nach geltendem Recht bejahen. Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG v. 22.11.1968 – IV C 82.67, BVerwGE 31, 90) sei überholt und entspreche nicht mehr den aktuellen Gegebenheiten. Wir regen im Sinne der Rechtssicherheit an, eine dem § 27 Abs. 1 Satz 1 des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes entsprechende Regelung einzuführen. Diese lautet:

*„der Wert der vom Beitragsberechtigten aus seinem Vermögen bereitgestellten Sachen und Rechte im Zeitpunkt der Bereitstellung und der vom Personal des Beitragsberechtigten erbrachten Werk- und Dienstleistungen.“*

#### **11. Gibt es Kosten, die künftig nicht mehr umlagefähig sein sollten (z.B. Entsorgungskosten für teerhaltige Straßenbeläge, Kosten für den barrierefreien Ausbau)?**

Die Vorgaben des KAG zu den beitragsfähigen Kosten in Art. 5 Abs. 1 KAG wurden durch Satzungsmuster und Rechtsprechung konkretisiert. Entscheidend kommt es auf den Kausalzusammenhang zwischen der Entstehung der Kosten und der Maßnahme zur Verbesserung oder Erneuerung der Straße an. Die Bestimmung eines Kausalzusammenhangs ist in vielen Rechtsgebieten ein bekanntes Aufgabenfeld. Die Ausnahme einzelner Tatbestände würde einen Bruch des Prinzips des Kausalzusammenhangs darstellen und würde für den Beitragspflichtigen willkürlich erscheinen müssen. Ein ohnehin kompliziertes und auf Grundlage der wenigen gesetzlichen Regelungen aus Bürgersicht schwer zugängliches Rechtsgebiet würde weiter erschwert. Die Ausnahme für Entsorgungskosten für teerhaltige Straßenbeläge macht allenfalls dann Sinn, wenn teerhaltige Straßenbeläge zu einem Zeitpunkt verbaut wurden, zu denen diese nicht mehr dem Stand der Technik entsprachen. Die Ausnahme der Kosten für den barrierefreien Ausbau halten wir auch mit Blick auf den Zielausspruch des Ministerpräsidenten „Bayern barrierefrei 2023“ nicht zielführend, zumal der Freistaat die Kommunen bei der Umsetzung dieses Ziels finanziell nicht spürbar unterstützen möchte.

#### **12. Sehen Sie über die angesprochenen Themen hinaus bei der Finanzierung des kommunalen Straßennetzes weiteren Änderungsbedarf?**

Der Bayerische Städtetag steht Änderungsvorschlägen offen gegenüber, sofern diese dazu beitragen, die Akzeptanz der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen zu erhöhen, die Rechtssicherheit zu stärken und den Verwaltungsaufwand nicht weiter übermäßig zu erhöhen.

Diesen Prämissen würde die Ermöglichung der Abrechenbarkeit von topografisch bestimmten Abschnitten bzw. Teilstrecken entsprechen. Aus dem Umkehrschluss von Art. 5 Abs. 1 Satz 5 KAG besteht die Möglichkeit, Straßenausbaubeiträge nur für Abschnitte einer Straße zu erheben, wenn z.B. nur ein Teilstreckenausbau erfolgt. Solch ein Teilstreckenausbau ist in der Praxis keine Seltenheit, da technisch oder wirtschaftlich bedingt bei einer längeren Straße häufig nur ein Abschnitt einer Straße ausgebaut werden muss.

Abschnitte können - wie im Erschließungsbeitragsrecht auch (vgl. § 130 Abs. 2 Satz 2 BauGB) - nur nach örtlich erkennbaren Merkmalen (z.B. Einmündungen) oder nach rechtlichen Gesichtspunkten (z. B. Grenzen von Bebauungsplangebieten, Umlegungsgebieten, förmlich festgelegten Sanierungsgebieten) gebildet werden. Zusätzlich hat die Rechtsprechung – ohne dass es hierfür Anhaltspunkte aus dem Gesetz oder der Gesetzesbegründung gibt – festgelegt, dass es sich bei der Abschnittsbildung nur um ein (zeitnahes) Vorfinanzierungsinstrument entstandener Aufwendungen handeln würde, so dass die Abschnittsbildung nur zulässig sei, wenn die Weiterführung der Maßnahme (= Ausbau der Reststrecke) ebenfalls geplant sei.

Wenn demnach keine Abschnittsbildung zulässig wäre, dann könnten bzw. müssten bei einem Teilstreckenausbau Straßenausbaubeiträge erhoben werden, wenn mindestens ein Viertel der gesamten Straße ausgebaut wird. Diese Regelung bereitet in der Praxis Probleme, stößt auf Unverständnis der Anlieger, denen von der konkreten Maßnahme kein Sondervorteil vermittelt wird, weil der Abschnitt weit von der eigenen Anlage entfernt ist, und eröffnet eine Hintertür, der Verpflichtung, Beiträge zu erheben, zu entgehen, indem – bei fehlendem Bauprogramm – weniger als 25 Prozent der Straße ausgebaut werden.

In Anlehnung an § 8 Abs. 4 KAG SH und § 1 Abs. 1 StABG Berlin a.F. schlagen wir daher folgende KAG-Änderung vor:

Art. 5 Abs. 1 Satz 3 KAG sollte wie folgt ergänzt werden:

*„Für die Verbesserung oder Erneuerung von Ortsstraßen und beschränkt-öffentlichen Wegen oder deren Teilstrecken...“*

Nach Art. 5 Abs. 1 Satz 3 KAG sollten folgende Sätze 4 und 5 ergänzt werden:

*„Der Aufwand kann für bestimmte Abschnitte oder Teilstrecken von öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen ermittelt und abgerechnet werden. Abschnitte oder Teilstrecken im Sinn des Satzes 4 sind nach örtlich erkennbaren Merkmalen oder nach rechtlichen Gesichtspunkten (z. B. Grenzen von Bebauungsplangebieten, Umlagegebieten, förmlich festgelegten Sanierungsgebieten) abgrenzbare Straßen- und Wegestrecken.“*

In die Gesetzesbegründung sollte zur Klarstellung/Rechtssicherheit der Hinweis aufgenommen werden, dass eine Weiterführung der Maßnahme bezogen auf die Reststrecke für die Abschnittsbildung bzw. Teilstreckenabrechnung nicht erforderlich ist.

Die Akzeptanz der beitragspflichtigen Grundstückseigentümer gegenüber der Beitragsforderung ist deutlich höher, wenn in unmittelbarer Grundstücksnähe die umlagefähigen Bauarbeiten durchgeführt wurden. Die Kostenumlage nur auf einen überschaubaren Teil von Grundstücken bedeutet eine erhebliche Reduzierung des Verwaltungsaufwands bei der Ermittlung der Grundstücks- und Adressdaten sowie Bescheidfertigung und Versand. Zur Verhinderung einer Atomisierung der Abrechnungsfälle könnte die maßgebliche Länge des Abschnittes bzw. der Teilstrecke auf eine bestimmte Länge – unabhängig von der Länge der Gesamtanlage – festgelegt werden.

**18. In welchem Umfang wurde im Jahr 2014 von Billigkeitsmaßnahmen aus Gründen der persönlichen Härte (Stundung (ohne nicht durch individuelle Härtefälle begründete Stundungen für Landwirte), Ratenzahlungen, Verrentung, (Teil-)Erläss) Gebrauch gemacht?**

Der Geschäftsstelle liegen hierzu keine Erkenntnisse vor.

In der Landtagsanhörung geht es um die Ausrichtung des Straßenausbaubeitragsrechts in den Grundzügen. Wir bieten jederzeit unsere Hilfe an, wenn es um die Umsetzung kleinräumiger Änderungsvorschläge geht. Hier bitten wir um einen intensiven Austausch.

München, den 11. Mai 2015



Florian Gleich



**Antworten des Bayerische Gemeindetags zum Fragenkatalog im Rahmen der  
Anhörung des Ausschusses für Kommunale Fragen, Innere Sicherheit und Sport des  
Bayerischen Landtags zu Art. 5 des Kommunalabgabengesetzes**

**am Mittwoch, den 15. Juli 2015**

**Fragen:**

- 1. Ist die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen aus Ihrer Sicht erforderlich und sinnvoll oder sollte bzw. könnte auf die finanzielle Beteiligung der Anlieger gänzlich verzichtet werden?**

Der Bayerische Gemeindetag hält die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen nach Art. 5 KAG auch weiterhin für erforderlich, da es aktuell keine gleichwertige Alternative zur Finanzierung der anstehenden Straßenausbaumaßnahmen im Hinblick auf Erhalt und Verbesserung verkehrssicherer Straßen für die Mehrheit der bayerischen Kommunen gibt. Allerdings begrüßt der Bayerische Gemeindetag die Prüfung von Alternativen, soweit sie mit einer Verwaltungsvereinfachung und einer höheren Akzeptanz bei den Bürgern verbunden sind.

- 2. Vorausgesetzt, die Kosten für die Sanierung des kommunalen Straßennetzes werden weiterhin über Beiträge finanziert, soll die bisherige „Soll“-Regelung in Art. 5 KAG beibehalten werden? Soll eine unbedingte Verpflichtung der Gemeinden zur Beitragserhebung eingeführt werden (Muss-Regelung) oder soll die Beitragserhebung in das freie Ermessen der Kommunen gestellt werden (Kann-Regelung)?**

Die bisherige Soll-Regelung in Art. 5 Abs. 1 Satz 3 KAG ist aus Sicht des Bayerischen Gemeindetages beizubehalten. Eine Kann-Regelung wird ausdrücklich abgelehnt, da zu befürchten ist, dass ein einheitlicher Vollzug im Rahmen ordnungsgemäßer Ermessensausübung nicht gewährleistet ist. Zudem wird der Druck auf die Städte und Gemeinden, eine Satzung aufzuheben oder auf einen Satzungserlass weiterhin zu verzichten, zusätzlich verstärkt. Im Übrigen stellt die Kann-Regelung nur eine vermeintliche Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung dar, denn der Grundsatz der vorrangigen Einnahmehbeschaffung aus besonderen Entgelten besteht weiterhin und im Falle eines unausgeglichene Haushalte ist von einer Ermessensreduzierung auf Null auszugehen. Dann wird auch eine Kann-Regelung zu einem Müssen. In jedem Fall darf die Entscheidung über das OB und WIE der Beitragserhebung nicht einem Bürgerentscheid zugänglich sein.



- 3. Vorausgesetzt, die Kosten für die Sanierung des kommunalen Straßennetzes werden weiterhin über Beiträge finanziert, sollen diese Beiträge einmalig oder jährlich wiederkehrend erhoben werden? Sollen die Kommunen zwischen einer einmaligen und einer jährlichen wiederkehrenden Beitragserhebung wählen können?**

Der Bayerische Gemeindetag befürwortet die Einführung des sog. wiederkehrenden Beitrags (WKB) als Alternative zum etablierten Einmalbeitrag. Die Verteilung des jährlich entstehenden Aufwands auf alle bevorteilten Grundstücke innerhalb einer Abrechnungseinheit, die diese Grundstücke zu einer Solidargemeinschaft zusammen fasst, führt – bei jährlich durchgeführten Straßenausbaumaßnahmen – zu wiederkehrenden geringeren Belastungen aller Grundstückseigentümer in einer Abrechnungseinheit. Dies kann die Akzeptanz beim Bürger steigern und wird auf längere Sicht den Verwaltungsaufwand reduzieren. Die Vollzugsprobleme, welche aufgrund der Rechtsprechung in anderen Bundesländern auftreten, lassen sich durch entsprechende Formulierungen im Gesetz minimieren. Insbesondere muss bei Einführung des WKB auch die Erhebung der Beiträge nach Durchschnittssätzen für einen Kalkulationszeitraum von bis zu fünf Jahren ermöglicht werden. Im Übrigen sind Übergangsregelungen zu treffen für die Grundstücke, von denen in den vergangenen Jahren einmalige Beiträge für Erschließung und/oder Ausbau erhoben wurden. Diese Grundstücke haben sich in die Solidargemeinschaft „eingekauft“ und sind für einen gewissen Zeitraum vom WKB freizustellen.

- 4. Kann die bestehende Regelung in Art. 5 KAG durch andere Modelle der finanziellen Beteiligung von Grundstückseigentümern bzw. Erbbaurechtberechtigten an den Kosten von gemeindlichen Straßenbaumaßnahmen ersetzt werden?**

Eine Alternative zu der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen gem. Art. 5 KAG kann ggf. in der Anhebung der Grundsteuer bestehen, wobei diese zur Finanzierung des Straßenausbaus erheblich angehoben werden müsste. Die Grundsteuer ist allerdings nicht zweckgebunden, so dass hiermit nicht dasselbe Ziel erreicht wird wie mit der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen. Darüber hinaus ermöglicht die Erhebung der Grundsteuer das Abwälzen der Kosten auf Mieter. Bei der Abschaffung des Straßenausbaubeitrags und ggf. Einführung einer neuen Abgabe bleibt das Problem der Ungleichbehandlung der Bürger in Gemeinden, die bisher einmalige Straßenausbaubeiträge erhoben haben.

- 5. Benötigen die Kommunen mehr Spielraum bei der Festigung der kommunalen Eigenanteile? Falls ja, wie kann dies umgesetzt werden?**

Schon jetzt ist es möglich, von den in der Mustersatzung festgelegten Werten um 10 bis 15 % abzuweichen. Sinnvoll ist es, diesen vorhandenen Spielraum gesetzlich zu regeln, was auch den Ermessenspielraum hinsichtlich des beitragsfähigen Aufwandes im Hinblick auf die Abrechnung eines „Mindestausbaus“ (fiktiver Ausbaufwand) betrifft.

Es kommt auch in Betracht, eine weitere Billigkeitsregelung einzuführen. Diese kann sich an dem Verhältnis von Beitragsnähe zum Grundstücks-/Gebäudewert orientieren. Denkbar wäre eine Regelung, nach der der Beitragsbescheid max. 50 % des Grundstücks-/Gebäudewerts betragen sollte. Sofern dieser höher ist, sollte die Gemeinde eine Billigkeitsregelung anwenden dürfen.

**6. Soll eine Informationspflicht der Kommunen gegenüber den Beitragszahlern im Zusammenhang mit Straßenausbaumaßnahmen eingeführt werden?**

Nach Kenntnis des Bayerischen Gemeindetages informieren die Gemeinden ihre Bürger heute schon im Vorfeld von Straßenausbaumaßnahmen, die zu einer Beitragserhebung führen werden, um das notwendige Verständnis bei den Bürgern und die erforderliche Transparenz der Kostenentstehung und Beitragsabrechnung zu erreichen. Eine gesetzliche Regelung ist nicht erforderlich.

**7. Haben sich die bisherigen Regelungen zur Abgrenzung von Erschließungs- und Straßenausbau aus Ihrer Sicht bewährt? Wo sehen Sie Änderungsbedarf?**

Selbstverständlich gibt es immer wieder Abgrenzungsfragen im Einzelfall, ob eine Erschließungsanlage bereits erstmals hergestellt ist oder durch die „Ausbaumaßnahme“ erst eine Fertigstellung der Erschließungsanlage mit der Folge der Entstehung einer Erschließungsbeitragspflicht erfolgt. Durch die Änderung des KAG zum 01.04.2014 wurde jedoch sichergestellt, dass die Festsetzung von Erschließungsbeiträgen nicht mehr möglich ist, wenn die Vorteilslage bereits vor 20 Jahren eingetreten ist. Hierdurch wird auf die Wahrnehmung des Bürgers abgestellt, der darauf vertrauen darf, dass die Erschließungsanlage als fertiggestellt gilt, wenn sie technisch fertiggestellt ist und ihren Zweck erfüllt. Ob formale Kriterien wie Widmung, Grunderwerb oder Abrechenbarkeit erfüllt sind, sieht der Bürger nicht. Diese Regelung ist nach Auffassung des Bayerischen Gemeindetages ausreichend, da auch Übergangsregelungen getroffen wurden. Eine Definition zum „Eintritt der Vorteilslage“ wäre in der Praxis hilfreich.

**8. Soll eine Ausschlussfrist für die Erhebung von Erschließungsbeiträgen eingeführt werden?**

Siehe zu Frage 7.

**9. Sollen verbindliche Ausbaustandards für die verschiedenen Straßengattungen festgelegt werden, die als Grundlage für die Beitragsberechtigung heranzuziehen sind?**

Es sind keine verbindlichen Ausbaustandards für die verschiedenen Straßengattungen durch Gesetz festzulegen, da hierdurch den individuellen Erfordernissen vor Ort nicht Rechnung getragen werden kann und erforderliche Spielräume wegfallen.

**10. Sollen Eigenleistungen der Kommunen auf die Beitragszahler umgelegt werden können?**

Die kommunalen Spitzenverbände halten die Umlegung von Kosten kommunaler Planungsleistungen für sinnvoll (Anlage).

**11. Gibt es Kosten, die künftig nicht mehr umlagefähig sein sollten (z. B. Entsorgungskosten für teerhaltige Straßenbeläge, Kosten für den barrierefreien Ausbau)?**

Soweit früher zum Beispiel teerhaltige Straßenbeläge zulässiger Weise verbaut wurden, müssen auch die Kosten der Entsorgung beitragsfähig bleiben. Hinsichtlich der Kosten für einen barrierefreien Ausbau ist zu berücksichtigen, dass keine Regelungen zu treffen sind, die den barrierefreien Ausbau erschweren oder sogar verhindern.

**12. Sehen Sie über die angesprochenen Themen hinaus bei der Finanzierung des kommunalen Straßennetzes weiteren Änderungsbedarf?**

Die Gemeinden sollten die Möglichkeit haben, von der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen abzusehen, wenn Anlass der Straßenbaumaßnahme überwiegend städtebauliche, ortsgestalterische oder denkmalschutzrechtliche Gründe waren.

**Fragen 13 bis 17:**

Diese Fragen sind an die Staatsregierung gerichtet.

**Bayerischer Städtetag****Bayerischer Gemeindetag****Per E-Mail**

([poststelle-obb@stmi.bayern.de](mailto:poststelle-obb@stmi.bayern.de); [sachgebiet-IIIb3@stmi.bayern.de](mailto:sachgebiet-IIIb3@stmi.bayern.de);  
[stefan.renner@stmi.bayern.de](mailto:stefan.renner@stmi.bayern.de))

Herrn Ministerialdirektor  
Dipl.-Ing. Helmut Schütz  
Leiter der Obersten Baubehörde  
im Bayerischen Staatsministerium des Innern,  
für Bau und Verkehr  
Odeonsplatz 3  
80539 München

München, 10. Oktober 2014

**Berücksichtigung von kommunalen Eigenleistungen im Beitragsrecht**

Sehr geehrter Herr Schütz,

nach nahezu unbestrittener Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu § 128 Abs. 1 Nr. 2 BauGB gehören Kosten des verwaltungseigenen Personals für Planungsarbeiten („allgemeine Verwaltungskosten“) nicht zum Erschließungsaufwand. Vergleichbar ist die Sachlage beim Straßenausbaubeitragsrecht. Hingegen wurden in Baden-Württemberg (§ 22 KAG), Rheinland-Pfalz (§ 9 Abs. 1 Satz 3 KAG), Sachsen (§ 27 Abs. 1 Satz 1 KAG) und in Niedersachsen (§ 6 Abs. 3 Satz 3 KAG) Regelungen erlassen, die eine Berücksichtigung von Eigenleistungen der Verwaltungen ermöglichen. Wir bitten Sie, den Erlass einer entsprechenden Regelung im bayerischen Kommunalabgabengesetz zu prüfen.

Unseren Mitgliedern erscheint die Situation als nicht sachgerecht: Werden Planungsaufgaben an Ingenieurbüros vergeben, können diese Kosten sehr wohl berücksichtigt werden. Dabei leisten die Kommunalverwaltungen eine sehr gute und in vielen Fällen wegen der Sachnähe und der Vertrautheit mit dem kommunalen Sachverhalt sogar eine bessere Arbeit als externe Ingenieurbüros. Mit der Anhebung der Gebühren nach der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure sind die Kosten für die Beauftragung von Ingenieurleistungen deutlich angestiegen. Kommunale Verwaltungen können damit Leistungen zudem deutlich günstiger erbringen. Für den Ansatz der kommunalen Leistung wäre etwa eine Pauschale in Höhe von 60 Prozent der für die Beauftragung eines Ingenieurbüros anfallenden Kosten denkbar. Damit würden keine höheren Kosten an den Bürger weitergegeben.

Die Kommentarliteratur schließt sich der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG v. 22.11.1968 – IV C 82.67, BVerwGE 31, 90) geschlossen und meist ohne kritische Auseinandersetzung mit den vom Bundesverwaltungsgericht vorgebrachten Argumenten an.

Bayerischer Städtetag

Prannerstraße 7  
80333 München  
Telefon 089/290 08 70

Bayerischer Gemeindetag

Dreschstraße 8  
80005 München  
Telefon 089/360 00 90

Das Bundesverwaltungsgericht hat seither nicht mehr in der Sache entschieden. Zu beachten ist, dass die Entscheidung inzwischen weit über vierzig Jahre zurück liegt. Die Verhältnisse haben sich seither verändert. Die kommunalen Verwaltungen mussten leistungsfähiger werden und weitaus mehr Aufgaben übernehmen. Wir halten diese Rechtsprechung nicht mehr für zeitgemäß.

Wir bitten Sie, unser Anliegen anlässlich der Diskussionen um das Straßenausbaubeitragsrecht aufzugreifen.

Ein gleichlautendes Schreiben erhielt auch der Amtschef des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr, Herr Ministerialdirektor Günter Schuster.

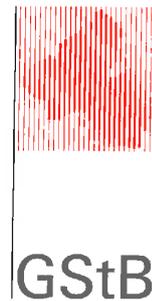
Mit freundlichen Grüßen



Bernd Buckenhofer  
Geschäftsführendes  
Vorstandsmitglied  
BAYER. STÄDTETAG



Dr. Jürgen Busse  
Geschäftsführendes  
Präsidialmitglied  
BAYER. GEMEINDETAG



Gemeinde- und  
Städtebund  
Rheinland-Pfalz

Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz • Postfach 2125 • 55011 Mainz

Bayerischer Landtag  
Herrn Vorsitzenden  
Dr. Florian Herrmann  
Ausschuss für kommunale Fragen,  
innere Sicherheit und Sport  
Maximilianeum  
81627 München

Ihre Zeichen

Nachricht vom

Unsere Zeichen  
653-31/GT/nm  
Bearbeiter  
Herr Thielmann  
Telefon-Durchwahl  
(0 61 31) 23 98-113  
Telefax-Durchwahl  
(0 61 31) 23 98-9113  
E-Mail  
gthielmann@gstbrp.de  
Datum  
29.06.2015

## Anhörung des Ausschusses für kommunale Fragen, innere Sicherheit und Sport des Bayerischen Landtags zu Artikel 5 des Kommunalabgabengesetzes

Sehr geehrter Herr Dr. Herrmann,

im Vorfeld der oben genannten Anhörung soll zu den angesprochenen Fragestellungen im Folgenden Stellung genommen werden. Hierzu sei vorab der Hinweis erlaubt, dass es sich bei einigen Fragen ganz oder teilweise um politische Fragestellungen handelt, die im gestalterischen Ermessen des Gesetzgebers liegen und einer fachlichen Bewertung nur eingeschränkt zugänglich sind. Hier geht es dann weniger um ein objektives „besser“ oder „schlechter“, sondern um das politische Gestaltungsermessen des Gesetzgebers.

Zu den Fragen im Einzelnen:

1. *Ist die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen aus Ihrer Sicht erforderlich und sinnvoll oder sollte bzw. könnte auf die finanzielle Beteiligung der Anlieger gänzlich verzichtet werden?*

Hier gilt es zunächst zu beachten, dass bereits derzeit eine Mischfinanzierung stattfindet. So dient die Erschließungsstraße zunächst dem allgemeinen Verkehrsbedürfnis, was über den sogenannten Gemeindeanteil (aus allgemeinen Steuermitteln finanziert) abgedeckt wird. Zum anderen dient die Straße der Erschließung der anliegenden Grundstücke, wofür Anliegerbeiträge erhoben werden (können). Bereits jetzt schon beteiligen sich die Gemeinden in erheblichem Maße mit ihrem Eigenanteil am Straßenausbau.

Würde nun in Gänze auf die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen verzichtet werden, so hätte dieses eine entsprechende Belastung des allgemeinen kommunalen Haushal-

.../2



Blatt  
2  
Zum Schreiben vom  
29.06.2015

tes zur Folge und würde im Ergebnis eine 100%ige Steuerfinanzierung bedeuten. Die ohnehin stark belasteten kommunalen Haushalte müssten überwiegend entweder weitere Schulden aufnehmen oder die Steuern erhöhen.

Da die Erschließungsstraßen nicht nur den allgemeinen Verkehr dienen, sondern auch die anliegenden Grundstückseigentümer im besonderen Maße bevorteilen, erscheint eine angemessene finanzielle Beteiligung der Anlieger grundsätzlich sinnvoll.

2. *Vorausgesetzt die Kosten für die Sanierung des kommunalen Straßennetzes werden weiterhin über Beiträge finanziert, soll die bisherige „Soll“-Regelung in Art. 5 KAG beibehalten werden, soll eine unbedingte Verpflichtung der Gemeinden zur Beitragserhebung eingeführt werden („Muss“-Regelung) oder soll die Beitragserhebung in das freie Ermessen der Kommunen gestellt werden („Kann“-Regelung)? Welche Vor- und Nachteile haben die drei Varianten?*

Aus Sicht des Unterzeichners erscheint hier eine einheitliche Regelung für alle Kommunen sinnvoll. So kann zum einen die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse gewährleistet werden und zum anderen trägt dies zu Rechtsklarheit und Rechtssicherheit bei. Lässt man eine nur eingeschränkte Beitragserhebungspflicht zu („Kann“-Regelung oder „Soll“-Regelung) und stellt die Beitragserhebung in das gemeindliche Ermessen, so bedeutet dies, dass die kommunalen Vertreter vor Ort jede einzelne Beitragserhebung „durchboxen“ und gegenüber den beitragspflichtigen Anliegern vertreten müssen. Immer wieder werden sie dann mit dem Vorwurf konfrontiert werden, „Warum müssen wir zahlen und die Anlieger im Nachbarort nicht?“. Ein freies kommunales Ermessen wird es ohnehin in der Praxis kaum geben, da letztlich die Kommunalaufsicht darüber entscheiden wird, wann ein Absehen von der Beitragserhebung für die betreffende Kommune noch wirtschaftlich vertretbar erscheint oder nicht. Im Ergebnis erscheint daher aus Sicht des Unterzeichners eine einheitliche Handhabung und Regelung für alle Kommunen im Land erstrebenswert.

3. *Vorausgesetzt die Kosten für die Sanierung des kommunalen Straßennetzes werden weiterhin über Beiträge finanziert, sollen diese Beiträge einmalig oder jährlich wiederkehrend erhoben werden? Sollen die Kommunen zwischen einer einmaligen und einer jährlich wiederkehrenden Beitragserhebung wählen können?*

Die Erhebung der hohen, oftmals im 5-stelligen Bereich liegenden Einmalbeiträge, ist den betroffenen Anliegern wirtschaftlich kaum noch zumutbar. Dieses spricht – wie viele

.../ 3



Blatt  
3  
Zum Schreiben vom  
29.06.2015

weitere Argumente zusätzlich – dafür, anstelle von einmaligen Beiträgen die sogenannten wiederkehrenden Beiträge zu erheben. Die Wahl des Beitragssystems sollte dabei in das Ermessen der jeweiligen Kommune gestellt werden.

In Rheinland-Pfalz haben sich die wiederkehrenden Straßenausbaubeiträge durchaus bewährt. Während im Jahre 1992 noch gut 19 % der rheinland-pfälzischen Städte und Gemeinden wiederkehrende Straßenausbaubeiträge erhoben haben, waren dies im Jahre 2003 bereits 26,66 %. Derzeit liegt der Anteil bei etwa 39 %, Tendenz deutlich steigend. Neben Rheinland-Pfalz haben auch das Saarland, Thüringen und Sachsen-Anhalt, neuerdings auch Hessen und Schleswig-Holstein die wiederkehrenden Straßenausbaubeiträge eingeführt. In Nordrhein-Westfalen wurde im Jahr 2013 von der CDU-Landtagsfraktion ein Gesetzentwurf zur Einführung wiederkehrender Straßenausbaubeiträge eingebracht. Auch in Niedersachsen hat jüngst der Städtetag die Einführung wiederkehrender Straßenausbaubeiträge gefordert.

Die Erfahrung hat gezeigt, dass es bei der Einführung des wiederkehrenden Beitrags zu Diskussionen in der Gemeinde kommen kann. Anschließend kehrt jedoch schnell Ruhe ein und der wiederkehrende Beitrag findet meist große Akzeptanz bei den Bürgern. Es tritt Rechtsfrieden ein, die Zahl der Widersprüche und verwaltungsgerichtlichen Verfahren ist im Vergleich zum Einmalbeitrag deutlich niedriger.

Bei der erstmaligen Erfassung der Grundstücksdaten entsteht für die umsetzenden Behörden ein beachtlicher Verwaltungsaufwand. Wenn das Beitragssystem jedoch am Laufen ist, reduziert sich der Verwaltungsaufwand und ist sogar geringer als beim Einmalbeitrag, da das Verfahren ganz überwiegend automatisiert abläuft. Kleinere Fehler innerhalb der Beitragsverteilung können mühelos korrigiert werden.

Als Vor- und Nachteile des wiederkehrenden Straßenbeitrags können stichwortartig aufgeführt werden:

Vorteile:

- Langfristige Ausrichtung
- Hohe Einmalbelastung entfällt; so kann Aufnahme von Bankkrediten meist vermieden werden
- Stattdessen Verstetigung der Beitragshöhe



Blatt  
4  
Zum Schreiben vom  
29.06.2015

- „Gerechte“ Verteilung, da alle das Straßensystem nutzen und auf dieses angewiesen sind
- Kein Hinausschieben notwendiger Baumaßnahmen
- Kontinuität beim Straßenausbau mit positiver Folgewirkung für gemeindliche Planung u. persönliche Finanzplanung
- Unmittelbare u. mittelbare Verschönerung des Ortsbildes
- Fördern der Solidargemeinschaft
- Nach Überwindung von Übergangsproblemen größere Akzeptanz der Beitragsbelastung
- Keine Zufallsbelastung bei Kauf u. Verkauf von Grundstücken
- Weniger Probleme bei der Bestimmung des Ermittlungsraumes (Umfang der Verkehrsanlage, Abschnittsbildung)
- Nur einfache Belastung bei mehrfach erschlossenen Grundstücken

Nachteile:

- Abweichen vom bekannten System: man ist gewohnt, nur für Baumaßnahmen in der „eigenen“ Straße zu zahlen
- Die individuelle Erschließungssituation bleibt weitestgehend unberücksichtigt („Hafenstraße / Schlossallee“)
- Anspruchsdenken (Ausbau der „eigenen“ Straße)
- Widerstand der Anwohner an klassifizierten Straßen
- Evtl. höhere Belastung größerer (Gewerbe-) Grundstücke
- Zu Beginn erhöhter Verwaltungsaufwand bei der Bestandsaufnahme der Grundstücksdaten



Blatt  
5  
Zum Schreiben vom  
29.06.2015

- Gefahr, dass nicht beitragsfähiger Unterhaltungs- oder Erschließungsaufwand eingestellt wird
  - Evtl. Einbußen bei Zuschüssen (Beschränkung auf Gemeindeanteil)
  - Konfliktpotential in der Anfangsphase:  
Überzeugungsarbeit und Konfliktbewältigung zu erbringen
  - Ein Zurück zu Einmalbeiträgen nur schwer möglich
4. *Kann die bestehende Regelung in Art. 5 Kommunalabgabengesetz (KAG) durch andere Modelle der finanziellen Beteiligung von Grundstückseigentümern bzw. Erbbauberechtigten an den Kosten von gemeindlichen Straßenausbaumaßnahmen ersetzt werden? Welche Vor- und Nachteile haben diese anderen Modelle?*

Zumindest theoretisch wäre eine Zwecksteuer der Grundstückseigentümer („Grundsteuer C“) denkbar. Diese müsste als Zwecksteuer ausgestaltet werden, damit das entsprechende Aufkommen auch tatsächlich dem Straßenausbau zugutekommt und nicht in den allgemeinen Haushalt fließt. Allerdings käme hier ein anderer Kreis von Abgabepflichtigen im Vergleich zur Beitragslösung in Betracht. Während die Umlegung des einmaligen Straßenausbaubeitrags auf den Mieter nicht möglich ist, was beim wiederkehrenden Straßenausbaubeitrag von der herrschenden Meinung ähnlich gesehen wird, wäre eine solche „Grundsteuer C“ wohl auf den Mieter umlegbar, so dass - zumindest im wirtschaftlichen Ergebnis – sich der Kreis der wirtschaftlich Belasteten verschieben würde. Ob und inwieweit eine solche steuerliche Regelung eine Anpassung des teilweise bundesrechtlich geregelten Grundsteuerrechts erfordern würde, kann an dieser Stelle nicht abschließend beurteilt werden.

5. *Benötigen die Kommunen mehr Spielraum bei der Festlegung der kommunalen Eigenanteile? Falls ja, wie kann dies umgesetzt werden?*

Aus Gründen der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse und der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit, sollte die Festlegung des kommunalen Eigenanteils nicht unbegrenzt in das kommunale Ermessen gestellt werden. Insoweit erscheint aus Sicht des Unterzeichners die derzeitige Regelung in Art. 5 Abs. 3 KAG durchaus ausreichend.



Blatt  
6  
Zum Schreiben vom  
29.06.2015

6. Soll eine Informationspflicht der Kommunen gegenüber den Beitragszahlern im Zusammenhang mit Straßenausbaumaßnahmen eingeführt werden?

Hier hat sich aus Sicht des Unterzeichners folgende Regelung im rheinland-pfälzischen Kommunalabgabenrecht durchaus bewährt:

§ 7 Abs. 6 KAG RP

*„Sobald die kommunale Gebietskörperschaft entschieden hat, eine Maßnahme durchzuführen, für die einmalige Beiträge erhoben werden sollen, teilt sie dies unverzüglich den Personen, die als Beitragsschuldner voraussichtlich in Betracht kommen, mit und weist darauf hin, dass sie mit der Zahlung von Beiträgen zu rechnen haben. Zugleich sind die Beitragsschuldner darauf hinzuweisen, dass sie in die Satzung sowie in Planungsunterlagen, die den Ausschreibungen zugrunde gelegt werden sollen, Einblick nehmen können. Die Sätze 1 und 2 gelten entsprechend vor der erstmaligen Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen und Benutzungsgebühren. Die Abgabenschuldner sind berechtigt, die Kosten- und Aufwandsrechnung einzusehen. Eine Verletzung der Bestimmungen in den Sätzen 1 bis 4 ist hinsichtlich der Wirksamkeit der Satzungen und der Abgabenscheide unbeachtlich.“*

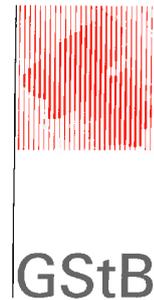
7. Haben sich die bisherigen Regelungen zur Abgrenzung von Erschließung und Straßenausbau aus Ihrer Sicht bewährt? Wo sehen Sie Änderungsbedarf?

Ohne hierzu im Detail die einschlägige Rechtsprechung im Freistaat Bayern zu kennen, ergibt sich aus Sicht des Unterzeichners – zumindest bei summarischer Betrachtung – kein Änderungsbedarf.

8. Soll eine Ausschlussfrist für die Erhebung von Erschließungsbeiträgen eingeführt werden? Wie soll eine solche Ausschlussfrist gegebenenfalls ausgestaltet werden?

Aus Sicht des Unterzeichners erscheint eine solche Ausschlussfrist weder notwendig noch geboten. Sollten Anlieger bereits seit Jahrzehnten in den Genuss einer unfertigen Straße gekommen sein und diese tatsächlich genutzt haben, ohne jemals hierfür zu Erschließungsbeiträgen veranlagt worden zu sein, so haben sie bereits hierdurch einen beachtlichen Vorteil erfahren. Sie dann bei der endgültigen Herstellung der Erschließungsanlage von Erschließungsbeiträgen zu verschonen, ist aus Sicht des Unterzeichners nicht angezeigt und wäre unter Gleichheitsgesichtspunkten gegenüber anderen

.../7



Gemeinde- und  
Städtebund  
Rheinland-Pfalz

Blatt  
7  
Zum Schreiben vom  
29.06.2015

Beitragspflichtigen, die für die erstmalige Herstellung der Erschließungsstraße vor ihrem Grundstück herangezogen worden sind, nicht zu rechtfertigen.

9. *Sollen verbindliche Ausbaustandards für die verschiedenen Straßengattungen festgelegt werden, die als Grundlage für die Beitragsberechnung heranzuziehen sind?*

Aus Sicht des Unterzeichners besteht hierfür kein Bedarf. Gerade vor dem Hintergrund von Endbürokratisierung und Standardabbau sollten insoweit keine weiteren Regelungen eingeführt werden. Vielmehr sollte es in das Ermessen der Kommunen gestellt werden, was sie im Einzelfall für erforderlich und angemessen hält. Da diese über den Gemeindeanteil einen beträchtlichen Anteil der Kosten selbst zu tragen hat, und die Beitragserhebung gegenüber den Anliegern rechtlich und politisch vertreten muss, ist hinreichend gewährleistet, dass die im Einzelfall gewählten Lösungen regelmäßig dem Angezeigten und Notwendigen entsprechen. Des weiteren gilt im Beitragsrecht ohnehin schon der sog. „Grundsatz der Erforderlichkeit.“

10. *Sollen Eigenleistungen der Kommunen auf die Beitragszahler umgelegt werden können?*

In Rheinland-Pfalz ist dies möglich und im Gesetz geregelt; man hat hiermit auch ganz überwiegend positive Erfahrungen gemacht. Vielfach stellen sich die durch eigene Kräfte durchgeführten Eigenleistungen als wirtschaftlich günstiger dar als die Fremdvergabe. Aus Sicht des Unterzeichners sind keine durchgreifenden Gründe dafür ersichtlich, warum diese bewerteten Eigenleistungen nicht auch auf die Anlieger entsprechend umgelegt werden sollen.

11. *Gibt es Kosten, die künftig nicht mehr umlagefähig sein sollten (z.B. Entsorgungskosten für teerhaltige Straßenbeläge, Kosten für den barrierefreien Ausbau)?*

Sofern es sich um mit dem Straßenausbau notwendigerweise verbundene Kosten handelt, die typischerweise anfallen und regelmäßig unumgänglich sind (wie z.B. die Entsorgungskosten für teerhaltiges Material) sind keine durchgreifenden Gründe dafür ersichtlich, warum diese nicht umlagefähig sein sollten. Im Übrigen gilt, wie oben bereits dargelegt, der Grundsatz der Erforderlichkeit, der es den Gemeinden ermöglicht, im eigenen Ermessen darüber zu entscheiden, was sie noch für erforderlich halten darf. Da, wie gesagt, die Gemeinde über den gemeindlichen Anteil selbst an den Kosten hieran beteiligt ist, und sie die Beitragserhebung gegenüber dem Anlieger rechtlich und kom-



Blatt  
8  
Zum Schreiben vom  
29.06.2015

municipalpolitisch zu vertreten hat, kann regelmäßig davon ausgegangen werden, dass sich die gewählten Lösungen in dem gebotenen Rahmen halten.

12. *Sehen Sie über die angesprochenen Themen hinaus bei der Finanzierung des kommunalen Straßennetzes weiteren Änderungsbedarf?*

Wie eingangs dargelegt haben die kommunalen Straßen eine Doppelfunktion: Sie dient zum einen dem allgemeinen Verkehrsbedürfnis und zum anderen der Erschließung von Anliegergrundstücken. Da es im Wesentlichen die Autofahrer sind, welche die kommunalen Straßen nutzen und über die Jahrzehnte hinweg entsprechende Abnutzungsschäden verursachen, wäre es aus Sicht des Unterzeichners durchaus überlegenswert, den Kommunen eine Beteiligung an der Kfz-Steuer oder aber der Mineralölsteuer zuzugestehen.

Im bestehenden System könnte darüber nachgedacht werden, den gemeindlichen Anteil im Erschließungsbeitragsrecht, bei dem meist auf den gesetzlichen Mindestanteil von 10 % abgestellt wird, diesen gerade bei Straßen mit stärkerem Durchgangsverkehr höher anzusetzen. So kommen solche Straßen nicht fast ausschließlich den anliegenden Grundstücken zugute, sondern darüber hinaus auch in einem beträchtlichen Maße dem allgemeinen Verkehrsbedürfnis, so dass hier die bestehende Anliegerbeteiligung von 90 % als recht hoch erscheint und ggf. überdacht werden könnte.

Für weitere Fragen steht der Unterzeichner sowohl innerhalb als auch außerhalb der Anhörung am 15.07.2015 gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen  
Im Auftrag:

Thielmann

Bayerischer Kommunalen  
Prüfungsverband

# BKPV

---

Der Geschäftsführende Direktor

Bayerischer Landtag  
Abgeordneter Dr. Florian Herrmann  
Vorsitzender des Ausschusses für Kommunale  
Fragen, Innere Sicherheit und Sport  
Maximilianeum  
81627 München

München 10.06.2015

**Anhörung des Ausschusses für Kommunale Fragen, Innere Sicherheit und Sport des Bayerischen Landtags zu Art. 5 des Kommunalabgabengesetzes am Mittwoch, den 15. Juli 2015;**

**Schreiben des Bayerischen Landtags vom 02.04.2015**

Sehr geehrter Herr Dr. Herrmann,

gerne kommen wir Ihrer Bitte nach, zu den von Ihnen übermittelten Fragen Stellung zu nehmen.

## Fragenkatalog

### Fragen an alle Experten

- 1. Ist die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen aus Ihrer Sicht erforderlich und sinnvoll oder sollte bzw. könnte auf die finanzielle Beteiligung der Anlieger gänzlich verzichtet werden?**

Die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen ist aus Sicht des Bayerischen Kommunalen Prüfungsverbands (im Folgenden: Prüfungsverband) erforderlich und sinnvoll; auf eine finanzielle Beteiligung der Anlieger könnte und sollte nicht verzichtet werden. Der Prüfungsverband spricht sich – wie der Bayerische Städtetag in seinem Rundschreiben

Nr. 016/2015 an seine Mitgliedsstädte und -gemeinden vom 18.02.2015 – gegen die Abschaffung der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen aus.

Den bayerischen Gemeinden entstehen für erforderliche Maßnahmen der Erneuerung/Verbesserung der in ihrer Baulast stehenden Ortsstraßen ganz erhebliche finanzielle Aufwendungen. Diese Aufwendungen müssen – jedenfalls anteilig – (re-)finanziert werden. Durch die Möglichkeit, für derartige Maßnahmen Ausbaubeiträge zu erheben, werden die Gemeinden in die Lage versetzt, die insoweit entstandenen Aufwendungen anteilig und vorteilsgerecht zu refinanzieren. Diese Ausbaubeiträge gehen nach der in Art. 62 Abs. 2 GO verbindlich vorgeschriebenen Rangfolge der Deckungsmittel als „besondere Entgelte“ für die von der Gemeinde erbrachten Leistungen den Einnahmen aus Steuern sowie den allgemeinen Deckungsmitteln vor.

Die Erhebung von Ausbaubeiträgen ist auch sinnvoll, da es sich bei einem Beitrag seiner Konzeption nach um eine Gegenleistung handelt, die ein Grundstückseigentümer für eine Leistung der Gemeinde erbringt, welche sich vorteilhaft auf das an der Straße anliegende Grundstück auswirkt. Wird eine Straße erneuert/verbessert, so wirkt sich diese Erneuerung/Verbesserung der ausgebauten Straße sowohl für die Allgemeinheit als auch für die Grundstückseigentümer in dieser Straße positiv aus. Grundstückseigentümer, denen ausgebaut öffentliche Einrichtungen im Verhältnis zur Allgemeinheit besonders zugutekommen, sollen diese zusätzlichen Vorteile durch eine Geldleistung ausgleichen. Denn bei einer Finanzierung der von der Gemeinde erbrachten Leistung durch Steuern würden die Vorteilsempfänger die von dieser Leistung ausgelösten zusätzlichen Vorteile auf Kosten der Allgemeinheit, also gleichsam entgeltlos erhalten (vgl. hierzu auch Driehaus, Kommunalabgabenrecht, Stand März 2015, RdNr. 14 zu § 8). In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass die Grundstückseigentümer nur einen gewissen Anteil der für den Straßenausbau entstandenen Kosten zu tragen haben, der – in Abhängigkeit von der jeweiligen Straßenkategorie – üblicherweise zwischen 30% und 80% der beitragsfähigen Gesamtkosten liegt. Über die Festlegung der Höhe dieses Prozentsatzes lässt sich der Vorteilsausgleich vor Ort sachgerecht bemessen. Das Verlassen des Systems des Vorranges der besonderen Entgelte zugunsten der Refinanzierung aus allgemeinen Deckungsmitteln für den Bereich des Straßenausbaus würde die Frage aufwerfen, ob nicht auch in anderen Bereichen dieser Weg gewählt werden sollte.

- 2. Vorausgesetzt die Kosten für die Sanierung des kommunalen Straßennetzes werden weiterhin über Beiträge finanziert, soll die bisherige „Soll“-Regelung in Art. 5 KAG beibehalten werden, soll eine unbedingte Verpflichtung der Gemeinden zur Beitragserhebung eingeführt werden („Muss“-Regelung) oder soll die Beitragserhebung in das freie Ermessen der Kommunen gestellt werden („Kann“-Regelung)? Welche Vor- und Nachteile haben die drei Varianten?**

Nach ständiger Rechtsprechung des BayVGh hat der Begriff „sollen“ in Art. 5 Abs. 1 Satz 3 KAG – wie bei Sollvorschriften in anderen Gesetzen auch – grundsätzlich verbindlichen Charakter. Das heißt, die Gemeinden sind grundsätzlich zur Beitragserhebung verpflichtet

und dürfen Ausbaumaßnahmen nur in Ausnahmefällen (etwa dann, wenn eine herausragend gute Finanzlage besteht) vollständig aus allgemeinen Deckungsmitteln finanzieren. Es müssen also besondere Umstände vorliegen, die es – ausnahmsweise – rechtfertigen können, von der Beitragserhebung abzusehen. Stellt man allein auf diese rechtlichen Gegebenheiten ab, so erscheint die bisherige „Soll-Regelung“ sachgerecht und ausreichend. Der Vorteil der „Soll-Regelung“ besteht darin, dass trotz der grundsätzlich bestehenden Verpflichtung zum Erlass und Vollzug einer Ausbaubeitragssatzung im Regelfall ein Spielraum verbleibt, der es einer Gemeinde erlaubt – etwa dann, wenn der Ausnahmefall einer herausragend guten Finanzlage vorliegen sollte – von der Erhebung von Straßenausbeiträgen abzusehen. Als nachteilig erweist sich bei der bestehenden „Soll-Regelung“ die Tatsache, dass einige Gemeinden trotz der bestehenden Verpflichtung – und ohne Vorliegen einer Ausnahme – davon absehen, eine Straßenausbaubeitragssatzung zu erlassen oder – falls eine solche Satzung erlassen wurde – diese ordnungsgemäß zu vollziehen.

Vor dem Hintergrund der aufgezeigten Handhabung einiger Gemeinden wäre es u.E. durchaus sinnvoll, die bisherige „Soll-Regelung“ in eine „Muss-Regelung“ umzuwandeln (etwa entsprechend § 127 Abs. 1 BauGB: „Die Gemeinden erheben zur Deckung ihres anderweitig nicht gedeckten Aufwands für Erschließungsanlagen eine Erschließungsbeitrag nach Maßgabe der folgenden Vorschriften.“). Der Vorteil einer „Muss-Regelung“ bestünde darin, dass – wie im Erschließungsbeitragsrecht – eine landesweit einheitliche Handhabung in Bezug auf die Beitragserhebung gewährleistet werden könnte. Als nachteilig könnte ggf. bei einer derart strikten Verpflichtung zur Beitragserhebung – im Vergleich zur bisher bestehenden „Soll-Regelung“ – der Umstand angesehen werden, dass eine Ausnahme von der Beitragserhebungspflicht auch in besonderen Ausnahmefällen – wie etwa dann, wenn eine herausragend gute Finanzlage vorliegt – regelmäßig nicht mehr in Betracht kommen wird.

Die bisherige „Soll-Regelung“ sollte nach unserer Auffassung keinesfalls durch eine „Kann-Bestimmung“ ersetzt werden. Eine Bestimmung, welche die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen in das „freie Ermessen“ der Kommunen stellt, würde u.E. dazu führen, dass sich in vielen Gemeinden nachhaltiger Druck gegen die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen formieren würde. Zudem erscheint es zumindest zweifelhaft, ob die Änderung in eine „Kann-Vorschrift“ den Gemeinden tatsächlich ein „freies“ oder „weitergehendes“ Ermessen einräumen würde, da die Erhebung von Beiträgen bereits durch die verbindliche kommunalrechtliche Bestimmung in Art. 62 Abs. 2 GO vorrangig vor einer Finanzierung durch Steuern oder Kreditaufnahmen zu erfolgen hat. Bei Einführung einer „Kann-Bestimmung“ bestünde aus Sicht der Praxis die Möglichkeit der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen lediglich noch auf dem Papier, wäre aber aus praktischen Gründen in der ganz überwiegenden Zahl der Gemeinden nicht mehr realisierbar mit absehbar negativen Folgen für deren finanzielle Leistungsfähigkeit und die Qualität des Straßennetzes.

Aus den genannten Gründen spricht sich der Prüfungsverband für eine Beibehaltung der bisherigen „Soll-Regelung“, wahlweise die Einführung einer „Muss-Regelung“ aus. Der Einführung einer „Kann-Bestimmung“ steht der Prüfungsverband aus den genannten Gründen ablehnend gegenüber.

**3. Vorausgesetzt die Kosten für die Sanierung des kommunalen Straßennetzes werden weiterhin über Beiträge finanziert, sollen diese Beiträge einmalig oder jährlich wiederkehrend erhoben werden? Sollen die Kommunen zwischen einer einmaligen und einer jährlich wiederkehrenden Beitragserhebung wählen können?**

Der Prüfungsverband spricht sich für die Beibehaltung der bisherigen Regelungen zur Erhebung einmaliger Straßenausbaubeiträge und gegen die Einführung der Möglichkeit aus, sog. „wiederkehrende Beiträge“ erheben zu können.

Die bisherige Regelungssystematik der Erhebung einmaliger Beiträge für die Erneuerung/Verbesserung derjenigen Straße, die einem angrenzenden Grundstück einen beitragsrechtlich relevanten Vorteil vermittelt, hat sich bewährt. Unter Beachtung des Vorteilsprinzips ist es den Gemeinden möglich, eine (anteilige) Refinanzierung der ihr für die Erneuerung/Verbesserung von Ortsstraßen entstandenen Aufwendungen sicherzustellen. Die Beitragserhebung beruht auf der Systematik des in Bayern seit 1974 bestehenden KAG sowie der hierzu ergangenen, gefestigten Rechtsprechung des BayVGh und gewährleistet somit für alle Beteiligten Voraussehbarkeit, Rechtsklarheit und Rechtssicherheit.

Zwar würde die Erhebung sog. wiederkehrender Beiträge zu keinen Mindereinnahmen der Gemeinde führen, da die Gemeinde auch bei der Erhebung dieser Abgabe den für die jeweiligen beitragsfähigen Maßnahmen entstandenen umlagefähigen Aufwand erstattet bekommt. Allerdings dürfte die Erhebung sog. wiederkehrender Beiträge (im Vergleich zur bisherigen Erhebung einmaliger Beiträge) einen erhöhten Kosten-, Zeit- und Personalaufwand bei der Gemeinde verursachen. In diesem Zusammenhang wären etwa erhöhte Personal- und Sachkosten zu nennen, die den Gemeinden über viele Jahre hinweg zusätzlich entstehen, die aber bei der Erhebung einmaliger Beiträge nur einmal anfallen. Diese Kosten sind im Ergebnis von der Allgemeinheit zu tragen.

Würde auch den bayerischen Kommunen die Möglichkeit eröffnet, sog. wiederkehrende Beiträge zu erheben, so dürften sich die Kosten auf Seiten der Gemeinden auch dadurch erhöhen, dass über Jahre hinweg erhebliche Rechtsunsicherheit in dieser „neuen“ Rechtsmaterie bestehen würde. Infolge dieser Rechtsunsicherheit dürften sich zahlreiche außergerichtliche und gerichtliche Rechtsbehelfsverfahren anschließen, die wiederum für alle Beteiligten eine nicht unerhebliche Kostenbelastung nach sich ziehen und eine zeitnahe und vollständige Refinanzierung des umlagefähigen Ausbauaufwands verzögern oder gar verhindern.

Weiterhin dürften streitanfällige, zusätzliche tatsächliche und rechtliche Probleme aufwerfende Übergangsregelungen erforderlich werden beispielsweise zur Frage, wie mit Grundstückseigentümern zu verfahren ist, die in der Vergangenheit bereits einmalige Beiträge für die Erneuerung/Verbesserung gerade „ihrer“ Straße bezahlt haben. Die Schaffung der Möglichkeit, sog. wiederkehrende Beiträge zu erheben, würde weitere neue, komplexe, erst durch jahrelange Rechtsprechung auszulegende Regelungen erfordern und somit die Regeldichte des bestehenden Rechts erhöhen und die Möglichkeit der Beitragserhebung unnötig verkomplizieren.

Hinsichtlich der oftmals in der (kommunalpolitischen) Diskussion geäußerten Kritik an Straßenausbaubeiträgen ist einzuräumen, dass sich im Einzelfall eine hohe Beitragsbelastung ergeben kann, die vom Eigentümer aus wirtschaftlicher Sicht nicht ohne Weiteres und in einem Betrag und innerhalb eines kurzen Zahlungszeitraums erbracht werden kann. Insofern ist jedoch zweierlei zu bedenken: Auch die Erhebung sog. wiederkehrender Beiträge wird hier im Ergebnis nichts Wesentliches an der Höhe einer sich insgesamt ergebenden Beitragsbelastung im konkreten Einzelfall ändern können, da insoweit beim sog. wiederkehrenden Beitrag auf die gleichen Maßstabskomponenten der Aufwandsverteilung abzustellen ist, wie beim einmaligen Beitrag (vgl. dazu Driehaus, Sog. wiederkehrende Beiträge in Bayern?, BayVBl 2012, S. 193/196). Der einzige Unterschied zum einmaligen Beitrag dürfte insoweit darin liegen, dass die finanzielle Gesamtbelastung eines Eigentümers auf mehrere Jahre verteilt wird. Dieses materielle Ergebnis lässt sich jedoch regelmäßig auch durch eine Erleichterung der Zahlungsmodalitäten etwa im Wege der nach dem Gesetz zur Änderung des KAG vom 11.03.2014 (GVBl S. 70) gemäß Art. 5 Abs. 10 KAG bestehenden Möglichkeit der Verrentung von Straßenausbaubeiträgen, erreichen. Dies bedeutet im Ergebnis, dass im Falle einer Verrentung der festgesetzte Beitrag über einen Zahlungszeitraum von bis zu zehn Jahren zu einem moderaten Zinssatz von regelmäßig zwei Prozentpunkten über dem Basiszinssatz nach § 247 BGB (derzeit - 0,83 % + 2,00 % = 1,17 %) beglichen werden kann. Wenn und soweit die rechtlichen Voraussetzungen hierfür vorliegen, kommen auch (weitere) Billigkeitsmaßnahmen, wie etwa ein (Teil-)Erlass, in Betracht.

**4. Kann die bestehende Regelung in Art. 5 Kommunalabgabengesetz (KAG) durch andere Modelle der finanziellen Beteiligung von Grundstückseigentümern bzw. Erbbauberechtigten an den Kosten von gemeindlichen Straßenausbaumaßnahmen ersetzt werden? Welche Vor- und Nachteile haben diese anderen Modelle?**

Andere (praktikable, bewährte und rechtssichere) Modelle zur Beteiligung (gerade) von Grundstückseigentümern und Erbbauberechtigten an den Kosten von gemeindlichen Straßenausbaumaßnahmen sind uns nicht ersichtlich. Nicht ohne Grund sieht die überwiegende Zahl der Kommunalabgabengesetze der Bundesländer die grundsätzliche Verpflichtung der Gemeinden zur Erhebung von (einmaligen) Straßenausbaubeiträgen von den Eigentümern und Erbbauberechtigten der bevorteilten Grundstücke vor. Die Erhebung von (einmaligen) Straßenausbaubeiträgen ist u.E. geeignet, eine vorteilsgerechte und anteilige Beteiligung der betroffenen Grundstückseigentümer und Erbbauberechtigten an einer beitragsfähigen Ausbaumaßnahme zu gewährleisten.

**5. Benötigen die Kommunen mehr Spielraum bei der Festlegung der kommunalen Eigenanteile? Falls ja, wie kann dies umgesetzt werden?**

Ausgangspunkt für die Beantwortung der Frage, nach welchen Kriterien die Höhe der Eigenbeteiligung der Gemeinden einerseits und der Grundstückseigentümer andererseits am beitragsfähigen Ausbauaufwand zu bemessen ist, ist Art. 5 Abs. 3 Sätze 1 und 2 KAG: Da-

nach ist in einer Straßenausbaubeitragssatzung eine Eigenbeteiligung der Gemeinde vorzusehen, die die Vorteile für die Allgemeinheit angemessen berücksichtigt. Hinsichtlich einer vorteilsgerechten Aufwandsverteilung in diesem Sinne verweisen wir auf das Muster des Bayerischen Gemeindetags für eine Straßenausbaubeitragssatzung (vgl. BayGT-Zeitung 4/2002), die den Gemeinden auch vom Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr zur Anwendung empfohlen wurde. Satzungen mit Verteilungsregelungen, die insoweit dem genannten Satzungsmuster entsprechen, wurden bislang vom BayVGH insoweit nicht beanstandet. Das genannte Satzungsmuster sieht – wie oben bereits erwähnt – einen Anteil der Eigentümer und Erbbauberechtigten der bevorteilten Grundstücke vor, der – in Abhängigkeit von der jeweiligen Straßenkategorie – üblicherweise zwischen 30% und 80% der beitragsfähigen Gesamtkosten liegt. Nach dem gesetzlich normierten Vorteilsprinzip des Art. 5 Abs. 3 KAG besteht in einem gewissen Rahmen die Möglichkeit, die gemeindliche Eigenbeteiligung am beitragsfähigen Aufwand - zugunsten der Anlieger - zu erhöhen. So ist etwa nach den Erläuterungen zum genannten Satzungsmuster (a.a.O.) eine Abweichung von den dort vorgeschlagenen Sätzen „möglich, soweit die Erhöhung nicht mehr als 10 bis 15 % beträgt“. Innerhalb dieser Spanne dürfte auch u.E. grundsätzlich ein Gestaltungsspielraum der Kommune zugunsten der Grundstückseigentümer gegeben sein. Eine darüber hinausgehende Erhöhung der Sätze dürfte nach unserer Auffassung weder erforderlich noch vereinbar mit dem beitragsrechtlichen Vorteilsprinzip sein.

**6. Soll eine Informationspflicht der Kommunen gegenüber den Beitragszahlern im Zusammenhang mit Straßenausbaumaßnahmen eingeführt werden?**

Nach Auffassung des Prüfungsverbands sollte es – unter Beachtung der kommunalrechtlichen, insbesondere der geschäftsordnungsmäßigen Zuständigkeiten – ins Ermessen der jeweiligen beitragsergebenden Gemeinde gestellt werden, in welcher Form eine Beteiligung/Information der von einer Ausbaumaßnahme betroffenen Grundstückseigentümer und Erbbauberechtigten erfolgen soll.

**7. Haben sich die bisherigen Regelungen zur Abgrenzung von Erschließung und Straßenausbau aus Ihrer Sicht bewährt? Wo sehen Sie Änderungsbedarf?**

Nach Art. 5 Abs. 1 Satz 3 KAG sollen für die Verbesserung oder Erneuerung von Ortsstraßen und beschränkt-öffentlichen Wegen Straßenausbaubeiträge erhoben werden, soweit nicht Erschließungsbeiträge nach dem BauGB zu erheben sind. Die Abgrenzung von Erschließungs- und Straßenausbaubeitragsrecht ist gesetzlich geregelt (so etwa § 242 Abs. 1 BauGB; § 133 Abs. 2 BauGB) bzw. durch die gefestigte Rechtsprechung des BayVGH ausreichend geklärt. Aus Sicht des Prüfungsverbands besteht hier kein Änderungsbedarf.

**8. Soll eine Ausschlussfrist für die Erhebung von Erschließungsbeiträgen eingeführt werden? Wie soll eine solche Ausschlussfrist gegebenenfalls ausgestaltet werden?**

Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchstabe b Doppelbuchstabe bb Spiegelstrich 1 KAG (i.d.F. des Gesetzes zur Änderung des KAG vom 11.03.2014, GVBl S. 70) sieht (u.a.) vor, dass die Festsetzung eines Beitrags ohne Rücksicht auf die Entstehung der Beitragsschuld spätestens 20 Jahre nach Ablauf des Jahres, in dem die Vorteilslage eintrat, nicht mehr zulässig ist; liegt ein Verstoß gegen die Mitwirkungspflicht nach Art. 5 Abs. 2a KAG vor und kann der Beitrag deswegen nicht festgesetzt werden, beträgt die Frist 25 Jahre.

Die genannte Bestimmung gilt sowohl für Erschließungs- als auch für Straßenausbaubeiträge. Eine darüber hinausgehende Ausschlussfrist ist nach Auffassung des Prüfungsverbands nicht erforderlich.

**9. Sollen verbindliche Ausbaustandards für die verschiedenen Straßengattungen festgelegt werden, die als Grundlage für die Beitragsberechnung heranzuziehen sind?**

Eine Festlegung verbindlicher Ausbaustandards für die verschiedenen Straßengattungen dürfte u.E. nicht möglich sein. Der Ausbauzustand einer Straße sowie die Anforderungen an einen vorzunehmenden Ausbau sind von einer Vielzahl individuell unterschiedlicher Umstände abhängig (örtliche tatsächliche Gegebenheiten wie Grundstücksverhältnisse, Straßenzuschnitt, Ausstattung mit Teileinrichtungen, topographische Verhältnisse; örtliche rechtliche Gegebenheiten wie z.B. rechtsverbindliche Bebauungspläne; weitere örtlich bedingte, z.B. städtebauliche Aspekte, planerische Vorstellungen der jeweiligen Gemeinde im Rahmen der ihr gesetzlich garantierten Planungshoheit usw.). Ungeachtet der genannten Punkte wäre die Vorgabe von verbindlichen Ausbaustandards u.E. als ganz erheblicher Eingriff das Recht der kommunalen Selbstverwaltung anzusehen. Aus den genannten Gründen steht der Prüfungsverband einer Festlegung verbindlicher Ausbaustandards ablehnend gegenüber.

**10. Sollen Eigenleistungen der Kommunen auf die Beitragszahler umgelegt werden können?**

Nach Auffassung des Prüfungsverbands wäre es grundsätzlich begrüßenswert, wenn bestimmte Kosten der Gemeinden für den Einsatz gemeindeeigener Dienst- und Arbeitskräfte in den beitragsfähigen Ausbaufwand einfließen könnten. Hier erscheint der rechtliche Ansatz des VGH Kassel erwägenswert, der von einer Beitragsfähigkeit solcher Eigenleistungen ausgeht,

*„wenn ein bestimmter Aufwand einem konkreten Vorhaben zugerechnet werden kann, für den im Rahmen einer rechnerischen Gesamtbetrachtung `zusätzliche` Mittel aufgewendet werden, vergleichbar einer Durchführung durch von der Gemeinde beauftragte Dritte. Da-*

*von ist regelmäßig dann auszugehen, wenn konkrete, auf eine beitragsfähige Maßnahme bezogene Arbeiten statt von gemeindeeigenem Personal von privaten Dritten durchgeführt werden könnten.“*

(VGH Kassel, Beschluss vom 23.02.2010, Az. 5 A 1657/09; Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 9. Auflage, RdNr. 39 zu § 39).

**11. Gibt es Kosten, die künftig nicht mehr umlagefähig sein sollten (z. B. Entsorgungskosten für teerhaltige Straßenbeläge, Kosten für den barrierefreien Ausbau)?**

Der ausbaubeitragsfähige Aufwand umfasst grundsätzlich die Kosten, die der Gemeinde für die Verwirklichung einer dem dafür aufgestellten Bauprogramm entsprechenden, bestimmten beitragsfähigen Maßnahme entstanden sind, d.h. einer Maßnahme, die für die Verwirklichung dieses Bauprogramms maßgeblich war (vgl. Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 9. Auflage, RdNr. 4 zu § 33). Ausgehend von dieser Gegebenheit erscheint es problematisch, bestimmte einzelne Kostenarten – gleichsam generalisierend und pauschalierend – vom beitragsfähigen Ausbaaufwand auszunehmen. Zudem erscheint bei derartigen Überlegungen fraglich, welche Arten von Kosten nach welchen sachgerechten Abgrenzungskriterien vom übrigen beitragsfähigen Aufwand auszunehmen wären. Nicht zuletzt stellt sich auch bei diesen Kosten die Frage einer vorteilsgerechten Kostentragung; d.h. bei einer etwaigen Herausnahme bestimmter Kosten aus dem beitragsfähigen Ausbaaufwand hätte die Gemeinde die anfallenden Ausgaben in voller Höhe aus allgemeinen Deckungsmitteln zu tragen. Erreicht der umlagefähige Aufwand (im Einzelfall) eine für den Einzelnen unzumutbare Höhe, so hat die Gemeinde zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die Gewährung von Zahlungserleichterungen oder Billigkeitsmaßnahmen vorliegen (vgl. auch die Ausführungen unter Nr. 3).

**12. Sehen Sie über die angesprochenen Themen hinaus bei der Finanzierung des kommunalen Straßennetzes weiteren Änderungsbedarf?**

Über die angesprochenen Themen hinaus sieht der Prüfungsverband keinen Änderungsbedarf im Hinblick auf die Finanzierung des kommunalen Straßennetzes.

(...)

**Zusätzliche Frage an den Kommunalen Prüfungsverband, die Kommunalen Spitzenverbände und das StMI**

- 18. In welchem Umfang wurde im Jahr 2014 von Billigkeitsmaßnahmen aus Gründen der persönlichen Härte (Stundung (ohne nicht durch individuelle Härtefälle begründete Stundungen für Landwirte), Ratenzahlung, Verrentung, (Teil-)Erlass) Gebrauch gemacht?**

Diese Frage kann vom Prüfungsverband nicht beantwortet werden, da im Rahmen der überörtlichen Rechnungs- und Kassenprüfungen keine systematische Erfassung einzelner (Billigkeits-)Maßnahmen der geprüften Gemeinden erfolgt. Der über eine überörtliche Prüfung zu erstellende Prüfungsbericht enthält insoweit lediglich die wesentlichen Prüfungsfeststellungen (§ 7 Abs. 1 Nr. 6 der Kommunalwirtschaftlichen Prüfungsverordnung). Dies bedeutet, dass Billigkeitsmaßnahmen grundsätzlich nur insoweit erfasst werden, als diese gewährt wurden, ohne dass die hierfür erforderlichen rechtlichen Voraussetzungen vorliegen. Zudem sind nicht alle bayerischen Gemeinden Mitglied im Prüfungsverband; die Nichtmitglieder unterliegen der überörtlichen Prüfung durch die staatlichen Rechnungsprüfungsstellen der Landratsämter.

Mit freundlichen Grüßen



Peter Latz  
Ständiger Vertreter des Geschäftsführenden Direktors

## Thomas Rottenwallner

---

**Dienstlich:**

Stadt Landshut  
Amt für Finanzen  
Luitpoldstraße 29 a  
84034 Landshut  
Tel. 0871 / 88-1307  
Fax. 0871 / 88-1774  
Email: Th.Rottenwallner@Landshut.de

**Privat:**

Am Hessengraben 5  
84034 Landshut  
Tel. 0871 / 6 48 37  
Email: Thomas-Rottenwallner@gmx.de

Landshut, 28.04.2015

### **Stellungnahme** im Rahmen der Anhörung des Ausschusses für Kommunale Fragen, Innere Sicherheit und Sport des Bayerischen Landtages zu Art. 5 des Kommunalabgabengesetzes am 15.07.2015

**Vorbemerkung:**

Ich bin Sachgebietsleiter im Amt für Finanzen der Stadt Landshut. Diese Stellungnahme entspricht ausschließlich meiner persönlichen Meinung. Eine **kurze Zusammenfassung** der wesentlichen Ergebnisse befindet sich am Ende dieser Stellungnahme (→ S. 80).

**Stellungnahme:**

Zu den vorgelegten Fragen nehme ich wie folgt Stellung:

<b>Zu 1:</b>	<b><i>Ist die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen aus Ihrer Sicht erforderlich und sinnvoll oder sollte bzw. könnte auf die finanzielle Beteiligung der Anlieger gänzlich verzichtet werden?</i></b>
--------------	--

## 1. Finanzverfassungsrechtliche Vorüberlegungen

### a) Finanzhoheit der Gemeinden

In Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG wird ausdrücklich bestimmt, dass die Gewährleistung der Selbstverwaltung der Gemeinden „auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung“ umfasst. Jede Gemeinde bedarf zur Erfüllung ihrer Aufgaben einer angemessenen Finanzausstattung.<sup>1</sup> Hierbei handelt es sich um einen Kernbestand des Selbstverwaltungsrechts.<sup>2</sup> Besonders geschützt ist die eigenverantwortliche Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft.<sup>3</sup>

Den Gemeinden müssen eigene Einnahmequellen zugewiesen sein, die es ihnen ermöglichen, ihre Aufgaben angemessen zu erfüllen. Es ist zu gewährleisten, dass den Gemeinden in ihrem eigenen Wirkungsbereich (vgl. Art. 83 BV, Art. 7, 57 GO) ein genügender finanzieller Spielraum für die Erfüllung freiwilliger Aufgaben verbleibt. Die Finanzausstattung darf sich daher nicht nur auf die Erfüllung von Pflichtaufgaben beschränken. Die Gemeinden müssen über einen eigenen Gestaltungsspielraum bei der Einnahmebeschaffung verfügen (Art. 62 GO). Die Finanzhoheit ist nur gewährleistet, wenn es möglich ist, sowohl Einnahmen im Rahmen der Gesetze zu gestalten als auch Ausgaben in eigener Verantwortung zu bestimmen.<sup>4</sup>

Die Finanzhoheit sichert den Gemeinden einen Anspruch auf Einnahmen aus der Erhebung gemeindeeigener Steuern, Gebühren und Beiträge zu. Nach dem Grundgesetz steht den Gemeinden ausdrücklich das Aufkommen an den Realsteuern (Grund- und Gewerbesteuer) sowie an den örtlichen Verbrauchs- und Aufwandssteuern zu (Art. 106 Abs. 6 GG). Außerdem haben die Gemeinden Anspruch auf einen Anteil am Aufkommen der Einkommenssteuer (Art. 106 Abs. 5 GG) und der Umsatzsteuer (Art. 106 Abs. 5 a GG). Schließlich erhalten die Gemeinden vom Freistaat Bayern im Wege des Finanzausgleichs zur Ergänzung ihrer eigenen Einnahmen allgemeine und zweckgebundene Zuweisungen (vgl. Art 106 Abs. 7 GG, Art. 1 ff. FAG).

<sup>1</sup> BayVerfGH, Entsch. v. 28.11.2007 – Vf. 15-VII-05.

<sup>2</sup> BayVerfGH, NVwZ-RR 1997, 301 (302); 1998, 601 (602).

<sup>3</sup> Pünder/Waldhoff, in: Hennecke/Pünder/Waldhoff (Hrsg.), Recht der Kommunalfinanzen, 2006, § 1 Rn. 8.

<sup>4</sup> Die gesetzliche Regelung der kommunalen Selbstverwaltung und damit der Finanzhoheit fällt grundsätzlich in die Kompetenz der Länder, vgl. BVerfGE 26, 172 (181).

Den Gemeinden ist es als juristischen Personen des öffentlichen Rechts gestattet, am Rechtsverkehr teilzunehmen. Sie können dabei privatrechtliche Einnahmen erzielen, insbesondere durch die Veräußerung, Vermietung und Verpachtung von Vermögen (Art. 74 Abs. 2, 75 GO), der begrenzt zulässigen erwerbswirtschaftlichen Betätigung (Art. 87 Abs. 1 GO) sowie aus privatrechtlichen Leistungsentgelten für die Inanspruchnahme ihrer öffentlichen Einrichtungen bei entsprechender Ausgestaltung des Benutzungsverhältnisses und aus Konzessionsabgaben für die Zurverfügungstellung öffentlicher Wege zum Zwecke der Verlegung von Versorgungsleitungen (z. B. §§ 48, 117 EnWG).<sup>5</sup>

Verfassungsrechtlich nicht geschützt ist das Interesse der Gemeinde an einer bestimmten Einnahmeart. Das BVerwG sagt hierzu:

*“Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG gewährleistet den Gemeinden das Recht zur eigenverantwortlichen Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft im Rahmen eines gesetzlich geordneten Haushaltswesens. Der Schutzbereich dieser Gewährleistung umfasst nicht einzelne Vermögenspositionen; eine Gemeinde kann sich daher nicht unmittelbar unter Berufung auf den verfassungsrechtlichen Schutz der Finanzhoheit dagegen wenden, dass ihr einzelne Einnahmen entzogen oder verwehrt werden. Zu den Grundlagen der verfassungsrechtlich garantierten finanziellen Eigenverantwortung gehört jedoch eine aufgabenadäquate Finanzausstattung der Gemeinden. Diese setzt voraus, dass die gemeindlichen Finanzmittel ausreichen, um den Gemeinden die Erfüllung aller zugewiesenen und im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung auch die Erfüllung selbst gewählter Aufgaben zu ermöglichen. Ausgehend davon kann sich eine Gemeinde dann gegen finanzielle Belastungen durch staatliches Handeln wenden, wenn sie eine nachhaltige, von ihr nicht mehr zu bewältigende und hinzunehmende Einengung ihrer Finanzspielräume darlegt und nachweist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. Januar 1999 - 2 BvR 929/97 - NVwZ 1999, 520 <521> m.w.N.; BVerwG, Urteile vom 25. März 1998 - BVerwG 8 C 11.97 - BVerwGE 106, 280 <287> und vom 5. Dezember 2000 - BVerwG 11 C 6.00 - BVerwGE 112, 253 <258>).“<sup>6</sup>*

Der Landesgesetzgeber hat bei den ab dem 1. April 2004 erlassenen oder geänderten Gesetzen das in Art. 83 Abs. 3 Satz 1 BV geregelte **Konnexitätsprinzip** zu beachten; frühere Maßnahmen sind an dieser Vorschrift nicht zu messen.<sup>7</sup> Nach dieser Regelung ist der Staat verpflichtet, wenn er den Gemeinden Aufgaben zur Erfüllung im eigenen Wirkungskreis überträgt oder besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben stellt, gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen.

<sup>5</sup> Burgi, Kommunalrecht, 4. Aufl. 2012, § 18 Rn. 7.

<sup>6</sup> Urt. v. 15.6.2011 – Az. 9 C 4.10.

<sup>7</sup> BayVerfGH, Entsch. v. 6.2.2007 – Az. Vf 14-VII-04 VerfGH 60, 30; Entsch. v. 28.11.2007 – Az. 15-VII-05 VerfGH 60, 184.

**b) Finanzverfassungsrechtliche Bedeutung der Erhebung von Beiträgen**

Der Erste Senat des BVerfG hat in seinem Beschluss vom 25. Juni 2014<sup>8</sup> das rechtliche Wesen des (Straßenausbau-)Beitrags und die finanzverfassungsrechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen für seine Erhebung deutlich zum Ausdruck gebracht.

Bei Beiträgen handelt es sich um nichtsteuerliche Abgaben mit Gegenleistungscharakter, die von den Gemeinden erhoben werden dürfen, wenn sie den Anforderungen genügen, welche die Schutz- und Begrenzungsfunktion der Finanzverfassung an solche Abgaben stellt, und für ihre Erhebung eine Rechtsgrundlage besteht, zu der das Land mangels Bundeskompetenz zur Gesetzgebung befugt ist.

Maßgeblich für die Qualifizierung einer Abgabe als Steuer oder nichtsteuerliche Abgabe ist die Ausgestaltung des betreffenden Gesetzes.<sup>9</sup> Die Einordnung der Abgabe richtet sich nicht nach ihrer gesetzlichen Bezeichnung, sondern nach ihrem tatbestandlich bestimmten, materiellen Gehalt.<sup>10</sup> Steuern sind öffentliche Abgaben, die als Gemeinlast<sup>11</sup> ohne individuelle Gegenleistung („*voraussetzungslos*“) zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs eines öffentlichen Gemeinwesens erhoben werden.<sup>12</sup> Erweist sich eine Abgabe wegen ihres Gegenleistungscharakters als nichtsteuerliche Abgabe, stehen die finanzverfassungsrechtlichen Vorschriften des Grundgesetzes ihrer Erhebung nicht entgegen.<sup>13</sup> Das Grundgesetz enthält keinen abschließenden Kanon zulässiger Abgabentypen.<sup>14</sup> Abgaben, die einen Sondervorteil ausgleichen sollen, sind als Vorzugslasten zulässig. Darunter fallen Gebühren und Beiträge.<sup>15</sup>

Es gibt zwar keinen vollständigen verfassungsrechtlichen Beitrags- oder Gebührenbegriff<sup>16</sup>; diese Vorzugslasten weisen jedoch Merkmale auf, die sie verfassungsrechtlich notwendig von der Steuer unterscheiden. Gebühren sind öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die aus Anlass individuell zurechenbarer Leistungen dem Gebührenschuldner durch eine öffentlich-rechtliche Norm oder sonstige hoheitliche Maßnahmen auferlegt werden und dazu bestimmt sind, in Anknüpfung an diese Leistung deren Kosten ganz oder teilweise zu decken.<sup>17</sup> Das gilt entsprechend für Beiträge, die im Unterschied zu Gebühren schon für die potentielle Inan-

<sup>8</sup> 1 BvR 668/10 -; - 1 BvR 2104/10.

<sup>9</sup> BVerfGE 7, 244 (256); 49, 343 (352); 92, 91 (114); 123, 1 (17).

<sup>10</sup> BVerfGE 108, 1 (13); 108, 186 (212); 110, 370 (384); 113, 128 (145 f.); 122, 316 (333); 124, 348 (364).

<sup>11</sup> BVerfGE 110, 274 (294); 123, 132 (140).

<sup>12</sup> BVerfGE 49, 343 (353); 110, 274 (294); 124, 235 (243); 124, 348 (364).

<sup>13</sup> BVerfGE 124, 235 (244); 132, 334 (349); BVerfG, Urt. v. 28.1. 2014 - 2 BvR 1561/12 u.a. = NVwZ 2014, S. 646 <650 f.; stRspr.

<sup>14</sup> BVerfGE 113, 128 (146 f.); 122, 316 (333); 123, 132 (141).

<sup>15</sup> BVerfGE 110, 370 (388) m.w.N.

<sup>16</sup> BVerfGE 50, 217 (225 f.).

<sup>17</sup> BVerfGE 50, 217 (226); 92, 91 (115); 110, 370 (388); 132, 334 (349) m.w.N.; stRspr.

spruchnahme einer öffentlichen Einrichtung oder Leistung erhoben werden.<sup>18</sup> Durch Beiträge sollen die Interessenten an den Kosten einer öffentlichen Einrichtung beteiligt werden, von der sie potentiell einen Nutzen haben.<sup>19</sup> Der Gedanke der Gegenleistung, also des Ausgleichs von Vorteilen und Lasten, ist der den Beitrag im abgabenrechtlichen Sinn legitimierende Gesichtspunkt.<sup>20</sup> Während bei den Zwecksteuern die Ausgaben- und die Einnahmenseite voneinander abgekoppelt sind, werden bei den nichtsteuerlichen Abgaben in Form von Beiträgen die Rechtfertigung und die Höhe der Abgabe gerade durch den öffentlichen Aufwand vorgegeben.<sup>21</sup>

Der Straßenausbaubeitrag gemäß Art. 5 Abs. 1 Sätze 1 und 3 KAG ist danach keine Steuer, sondern eine nichtsteuerliche Abgabe. Die Abgabe für Verkehrsanlagen wird nicht zur Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben erhoben, sondern speziell zur Finanzierung des Straßenausbaus, also für einen besonderen Finanzbedarf.<sup>22</sup> Dieser Zusammenhang ist in der gesetzlichen Regelung des Abgabentatbestandes hinreichend verankert. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 KAG ermächtigt ausdrücklich zur Erhebung vorteilsbezogener Beiträge und gestaltet die Abgabenerhebung gegenleistungsbezogen aus, indem die jeweils auferlegte Abgabe vom Gesetzgeber dem Grunde und der Höhe nach mit dem Anfall der Kosten konkreter Investitionsaufwendungen für Verkehrsanlagen für die Erledigung der Aufgabe des Straßenausbaus tatbestandlich verknüpft ist.

Für öffentlich-rechtliche Abgaben, die keine Steuern sind (nichtsteuerliche Abgaben), richtet sich die Gesetzgebungskompetenz nach den allgemeinen Regeln über die Sachgesetzgebungskompetenzen (Art. 70 ff. GG).<sup>23</sup> Für das Straßenausbaubeitragsrecht steht den Ländern nach den allgemeinen Regeln die erforderliche Sachgesetzgebungskompetenz zu (Art. 30, 70 ff. GG).<sup>24</sup> Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG ist der Bund auf den Erlass von Vorschriften für den Bau und die Unterhaltung der Landstraßen des Fernverkehrs beschränkt. Im Übrigen liegt die Gesetzgebungsbefugnis für die Materie „*Straßenausbaubeitrag*“ bei den Ländern<sup>25</sup>, hier also beim Freistaat Bayern.

<sup>18</sup> BVerfGE 9, 291 (297 f.); 92, 91 (115); 110, 370 (388); 113, 128 (148) m.w.N.

<sup>19</sup> BVerfGE 38, 281 (311) m.w.N.

<sup>20</sup> BVerfGE 9, 291 (298).

<sup>21</sup> BVerfGE 108, 186 (212); 110, 370 (384); 124, 348 (364); *Birk/Eckhoff*, in: *Sacksofsky/Wieland, Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat*, 2000, S. 54 (57); *P. Kirchhof*, in: *Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts*, Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 119 Rn. 64.

<sup>22</sup> BVerfGE 110, 370 (384).

<sup>23</sup> BVerfGE 4, 7 (13); 110, 370 (384); stRspr.

<sup>24</sup> BVerfGE 4, 7 (13); 110, 370 (384); stRspr.

<sup>25</sup> BVerfGE 26, 338 (370, 384); 34, 139 (152).

## 2. Erforderlichkeit der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen

Die Erforderlichkeit der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen ergibt sich aus dem Finanzbedarf der Gemeinden bei der Verbesserung und der Erneuerung von Ortsstraßen (Art. 46 Nr. 2 BayStrWG) und beschränkt-öffentlichen Wegen (Art. 53 Nr. 2 BayStrWG), die in ihrer Baulast stehen (Art. 47 Abs. 1, 54 a BayStrWG).

Der Anteil der Gemeindestraßen an den öffentlichen Straßen in der Bundesrepublik Deutschland liegt bei ca. 60 %.<sup>26</sup> Diese Anlagen repräsentieren einen enormen Vermögenswert.

Hierbei ist allerdings besonders zu berücksichtigen, dass die meisten Straßen in den Städten und Gemeinden in den 60er und 70er Jahren des vorigen Jahrhunderts hergestellt worden sind, so dass bei einer durchschnittlichen Haltbarkeit von etwa 50 bis 60 Jahren demnächst mit einem enormen Erneuerungsbedarf zu rechnen ist.<sup>27</sup>

	Einfach befestigte Fahrbahnen		Wassergebundene Decken		Staubfrei befestigte Decken	
	1961 in %	1966 in %	1961 in %	1966 in %	1961 in %	1966 in %
Oberbayern	65,6	48,3 (-17,3)	14,8	16,1 (+1,3)	19,6	35,6 (+16,0)
Niederbayern	74,2	58,1 (-16,1)	15,2	11,4 (-3,8)	10,6	30,5 (-19,9)
Oberpfalz	59,6	42,2 (-17,4)	20,0	15,5 (-4,5)	20,4	42,3 (+21,9)
Oberfranken	47,4	35,3 (-12,1)	22,4	20,7 (-1,7)	30,2	44,0 (+13,8)
Mittelfranken	35,3	24,6 (10,7)	34,0	28,9 (-5,1)	30,7	46,5 (+15,8)
Unterfranken	33,6	26,3 (-16,5)	29,2	28,1 (-1,1)	37,2	45,6 (+8,4)
Schwaben	50,7	34,2 (-16,5)	20,6	20,3 (-0,3)	28,7	45,5 (+16,8)
<b>Bayern</b>	<b>56,0</b>	<b>41,7 (-14,4)</b>	<b>20,0</b>	<b>18,8 (-1,2)</b>	<b>24,0</b>	<b>39,5 (+15,5)</b>

Quellen: Die Gemeindestraßen, Tabelle 2 (Beiträge zur Statistik Bayerns 247); Öffentliche Straßen Übersicht 10 (Beiträge zur Statistik Bayerns 279); hier zitiert nach: Gall, in: Schlemmer/Woller (Hrsg.), Bayern im Bund: Die Erschließung des Landes 1949 – 1973, Bd. I, 2001, S. 177.

Nach der Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) „Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen – Ausmaß, Ursachen, Folgen und Strategien“ (2008) beträgt der deutschlandweite Investitionsbedarf im Straßenbau rund 162 Mrd. Euro. Dabei liegt der Schwerpunkt des Investitionsbedarfs mit rund 71 Mrd. Euro beim Ersatzbedarf für vorhandene Straßen, Brücken und Tunnelanlagen.<sup>28</sup>

Die Wiederherstellungskosten lassen sich anhand der Neuherstellungskosten beziffern.<sup>29</sup>

<sup>26</sup> Best, Der Zustand der Verkehrswegeinfrastruktur aus der Sicht der Kommunen, FGSV, 2009.

<sup>27</sup> Hesse, Das Kreuz mit den Straßen und Wegen, BayGT 2014, 354.

<sup>28</sup> Deutsches Institut für Urbanistik, Der kommunale Investitionsbedarf 2006 bis 2020 – Endbericht/ Kurzfassung, 2008, S. 13

<sup>29</sup> Bayerisches Staatsministerium des Innern, Erfassung und Bewertung des kommunalen Vermögens – Bewertungsrichtlinie (BewertR), Anlage 3, Bek. v. 29.09.2008 – Az. IB4-1516-35, AllIMBl. 2008, S. 558.

	Straßen mit Asphaltdecke		Straßen mit Pflasterdecke	
	Bauklasse	Herstellungskosten	Bauklasse	Herstellungskosten
Hauptverkehrsstraßen, Industriestraße	II/III	84 – 79 €/m <sup>2</sup>	III	116 €/m <sup>2</sup>
Wohnsammelstraße, Fußgängerzone mit Ladeverkehr	III/IV	79-72 €/m <sup>2</sup>	III/IV	116 – 112 €/m <sup>2</sup>
Anliegerstraße, befahrbarer Wohnweg, Fußgängerzone ohne Busverkehr	V/VI	65 – 60 €/m <sup>2</sup>	V/VI	106 – 100 €/m <sup>2</sup>
Busbucht	II/III	95 – 84 €/m <sup>2</sup>	III	116 €/m <sup>2</sup>

Gehwege	Herstellungskosten
Gehwege mit Asphaltdecke	25 €/m <sup>2</sup>
Gehwege mit Pflasterdecke (Naturstein)	77 €/m <sup>2</sup>
Gehwege mit Plattenbelag	33 €/m <sup>2</sup>

Die Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ (Daehre-Kommission) hat in ihrem Abschlussbericht 2012 festgestellt, dass bei der Finanzierung der Gemeindestraßen vor allem die Erneuerung der Straßeninfrastruktur problematisch sei, die in Korrelation mit der Straßenunterhaltung betrachtet werden müsse. Der technischen und finanziellen Abschreibung der Vermögenswerte der Gemeindestraßeninfrastruktur würde nicht die wirtschaftlich gebotene Konsequenz folgen, d. h., die wirtschaftlich notwendige Erneuerung würde unterbleiben. Die Unterfinanzierung stelle sich bei den Gemeindestraßen bundesweit derzeit wie folgt dar<sup>30</sup>:

Verkehrsfläche qm	Kosten/qm/a (€)	Finanzbedarf/a (€)	Unterdeckung/a (€)	Unterdeckung/qm/a (€)
2,05 Mrd.	2,40	4,95	0,95	0,46

Da dieses Defizit chronisch sei, komme es bei konstant bleibenden Ausgaben für die Straßenunterhaltung zu einer stetigen Verschlechterung des Zustands und damit auch der Leistungsfähigkeit im Sinne der Gebrauchsqualität.

### 3. Sinn der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen

Die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen ist sinnvoll, weil die beitragspflichtigen Grundstückseigentümer durch die Maßnahmen der Verbesserung und der Erneuerung (Art. 5 Abs. 1 Sätze 1 und 3 KAG) einen besonderen Vorteil erlangen, der sie den hiermit verbundenen Kosten näher stehen lässt als die Straßenbenutzer im Rahmen des Gemeingebrauchs (Art. 14 Abs. 1 BayStrWG) bzw. die Allgemeinheit der steuerzahlenden Bürger. Die gelegentliche Argumentation, die Grundstückseigentümer würden durch die Erhebung von Ausbaubeiträgen „doppelt“ belastet, weil sie bereits zur Herstellung der Anlagen einen Erschließungsbeitrag

<sup>30</sup> Daehre (Vorsitzender), Bericht der Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“, 2012, S. 33

bezahlen mussten, ist unzutreffend. Erschließungs- und Ausbaubeiträgen liegen verschiedene Tatbestände zugrunde. Während sich der Erschließungsbeitrag auf die erstmalige und endgültige Herstellung einer Anbaustraße (§ 127 Abs. 2 Nr. 1 BauGB) bezieht, derentwillen das Grundstück bebaubar geworden ist, hat der Ausbaubeitrag eine Straße (hier bezeichnet als „Ortsstraße“ oder „beschränkt-öffentlicher Weg“) zum Inhalt, die nach Ablauf ihrer Lebenserwartung objektiv verschlissen war und deshalb erneuert werden musste. Der Erneuerungsbedarf kann durch die Straßenunterhaltung, die aus allgemeinen Haushaltsmitteln finanziert wird, nur hinausgeschoben, nicht aber dauerhaft vermieden werden. Die Erhebung des Ausbaubeitrages ist der Tatsache geschuldet, dass Straßen nicht das „Ewige Leben“ haben, obwohl die durch sie erschlossenen Grundstückseigentümer auf sie angewiesen sind, solange eine bauliche oder sonstige Nutzung stattfindet.

#### **4. Gänzlicher Verzicht auf die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen**

Auch wenn das Bayerische Straßen- und Wegegesetz sowohl Ansprüche der Nutzer auf Aufrechterhaltung des Gemeingebrauchs (Art. 14 Abs. 3 BayStrWG) als auch Abwehrrechte der Straßenanlieger gegenüber einer Änderung oder Einziehung von Straßen ausschließt (Art. 17 Abs. 3 BayStrWG), sind die Gemeinden – in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit - objektiv-rechtlich verpflichtet, die dem Verkehrsbedürfnis genügenden Ortsstraßen und beschränkt-öffentlichen Wege nicht nur zu bauen, sondern auch auf Dauer in einem den Anforderungen des jeweiligen spezifischen Zwecks zumindest genügenden Zustand zu unterhalten und gegebenenfalls zu erneuern (Art. 9 Abs. 1 BayStrWG).<sup>31</sup> Ein gänzlicher Verzicht auf die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen wäre nur möglich, wenn die Gemeinden für den entstehenden finanziellen Aufwand eine andere eigene, mindestens ebenso ergiebige Einnahmequelle erhalten würden. Der Umstand, dass das Land Baden-Württemberg in das 2005 erlassene Kommunalabgabengesetz keine Regelungen zu Straßenausbaubeiträgen aufgenommen hat und in Berlin das Straßenausbaubeitragsgesetz 2012 aufgehoben wurde, spielt dabei keine Rolle.

Sollte sich der Landesgesetzgeber zu einer Aufhebung der Regelung über die Erhebung des Straßenausbaubeitrages in Art. 5 Abs. 1 KAG entscheiden, würde meines Erachtens das Konnexitätsprinzip in Art. 83 Abs. 3 Satz 1 BV nicht berührt, wohl aber die unmittelbar aus dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht (Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 11 Abs. 2 BV) resultierende Verpflichtung des Staates für eine angemessene Finanzausstattung der Gemeinden zu sorgen (→ S. 3 f.). Bei der Verbesserung und Erneuerung von Ortsstraßen handelt es sich um eine

<sup>31</sup> Gramlich/Orantek, Kommunale Straßenfinanzierung, ADAC Studie zur Mobilität, 2011, S. 65 f.

Selbstverwaltungsaufgabe, für die das Land nicht aufgrund des Konnexitätsprinzips einen kosten-  
deckenden Ausgleich, sondern die Möglichkeit der Beschaffung der erforderlichen Einnahmen  
sicherzustellen hat.

<b>Zu 2:</b>	<b><i>Vorausgesetzt die Kosten für die Sanierung des kommunalen Straßennetzes werden weiterhin über Beiträge finanziert, soll die bisherige „Soll“-Regelung in Art. 5 KAG beibehalten werden, soll eine unbedingte Verpflichtung der Gemeinden zur Beitragserhebung eingeführt werden („Muss“-Regelung) oder soll die Beitragserhebung in das freie Ermessen der Kommunen gestellt werden („Kann“-Regelung)? Welche Vor- und Nachteile haben die drei Varianten?</i></b>
--------------	--

Der Tatbestand und die Rechtsfolge einer konditional programmierten Rechtsvorschrift – wie Art. 5 Abs. 1 KAG – werden durch eine Rechtsfolgenanordnung miteinander verknüpft, die den Grad der vom Gesetzgeber gewollten Rechtsbindung anzeigt.

#### **1. Rechtsfolgenanordnung „soll“ in Art. 5 Abs. 1 Satz 3 KAG**

Während in Art. 5 Abs. 1 Satz 1 KAG allgemein geregelt ist, dass die Gemeinden für die Herstellung, Anschaffung, Verbesserung und Erneuerung ihrer öffentlichen Einrichtungen Beiträge erheben **können**, wurde vom bayerischen Landesgesetzgeber in Art. 5 Abs. 1 Satz 3 KAG bestimmt, dass für die Verbesserung und die Erneuerung von Ortsstraßen und beschränkt-öffentlichen Wegen von den Gemeinden Beiträge erhoben werden **sollen**.

Die Gemeinden haben damit eine grundsätzliche Beitragserhebungspflicht zu beachten, die auch die Verpflichtung zum Erlass einer Ausbaubeitragssatzung umfasst. Dies begegnet im Hinblick auf die von Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG umfasste Gewährleistung der „*finanziellen Eigenverantwortung*“ der Gemeinden keinen Bedenken. Die kommunale Finanzhoheit steht unter Gesetzesvorbehalt. Sollvorschriften haben grundsätzlich verbindlichen Charakter.<sup>32</sup> Nur in **atypischen** Ausnahmefällen bzw. unter eng begrenzten Voraussetzungen darf vom Erlass einer Ausbaubeitragssatzung abgesehen werden.<sup>33</sup>

Die Sollvorschrift in Art. 5 Abs. 1 Satz 3 KAG steht in systematischen und teleologischen Zusammenhang mit den in Art. 62 Abs. 2 und 3 GO enthaltenen „*Grundsätzen der Einnahmebeschaffung*“, die eine bestimmte Rangfolge der Deckungsmittel vorgeben. Die Gemeinde hat, soweit die *sonstigen Einnahmen* (z. B. Mieten und Pachten, sonstige Vermögenserträge) nicht ausreichen, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Einnahmen, soweit vertretbar und

<sup>32</sup> BVerwG, Urt. v. 27.01.1967 – IV C 12.65.

<sup>33</sup> BVerwG (Fn. 32).

geboten, aus *besonderen Entgelten* für die von ihr erbrachten Leistungen zu beschaffen (Art. 62 Abs. 2 Nr. 1 GO). Bei den Ausbaubeiträgen im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Sätze 1 und 3 KAG handelt es sich um solche besonderen Entgelte. Erst danach sollen *Steuern* erhoben (Art. 62 Abs. 2 Nr. 2 GO), und wenn auch die hiermit erzielten Einnahmen nicht ausreichen, *Kredite* in Anspruch genommen werden dürfen (Art. 62 Abs. 3 GO). Hierbei handelt es sich um zwingendes Recht und nicht um bloße Programmsätze.

Die Sollbestimmung in Art. 5 Abs. 1 Satz 3 KAG ist der Überlegung geschuldet, dass es keine mit Sondervorteilen verbundenen Leistungen der Gemeinden zum „Nulltarif“ geben soll. In der Gesetzesbegründung der Bayerischen Staatsregierung heißt es hierzu:

*„Der Grundsatz der Vorrangigkeit der speziellen Entgelte muss deshalb besonders betont werden, um der derzeitigen unerwünschten Entwicklung entgegenzutreten, die dahin geht, auf die angemessene Gegenleistung zu verzichten und den Aufwand für die dem einzelnen besonders zugute kommenden Leistungen aus allgemeinen Deckungsmitteln zu bestreiten.“*<sup>34</sup>

Diese entstehungszeitlichen Erwägungen dürften geltungszeitlich grundsätzlich aktuell geblieben sein.

Die Atypizität eines Falles, in dem ausnahmsweise ein generelles Absehen von der Beitragserhebung und damit der Verzicht auf den Erlass einer Ausbaubeitragssatzung bzw. deren Aufhebung gerechtfertigt sein kann, beurteilt sich in erster Linie nach den Grundsätzen der Einnahmebeschaffung (Art. 62 Abs. 2 und 3 GO). Der Rechtsprechung des BayVGH<sup>35</sup> zufolge ist es möglich, dass ein solcher Fall vorliegt, wenn die finanzielle Situation der Gemeinde

*„so günstig (ist), dass ohne empfindliche Einbußen an der dauernden Leistungsfähigkeit i. S. des Art. 61 Abs. 1 GO auf die Einnahmebeschaffung aus Straßenausbaubeiträgen verzichtet werden könnte“.*

Im Schrifttum, das sich einhellig diesem Rechtsgedanken angeschlossen hat, wird es für erforderlich gehalten, dass *„die Kommune weder im laufenden Haushalt noch zur Finanzierung von anstehenden Investitionen auf eine Kreditaufnahme angewiesen ist“*.<sup>36</sup> Grundsätzlich wird *„nur eine Gemeinde ohne Verschuldung und ohne größeren Kreditbedarf für anstehende Investitionen von der Beitragserhebung absehen können“*.<sup>37</sup> Bei der Prüfung, ob eine *„herausragende Finanzlage“* ausnahmsweise ein Abweichen von der grundsätzlichen Ver-

<sup>34</sup> Bayerischer Landtag, LT-Drs. 7/3103, S. 32.

<sup>35</sup> Urt. v. 10.03.1999 – Az. 4 B 98.1349.

<sup>36</sup> Bulla, Straßenausbaubeiträge – Möglichkeit oder Pflicht zur kommunalen Einnahmeerzielung, BayVBl. 2014, 225, 228.

<sup>37</sup> Hesse, Straßenausbaubeiträge – eine unendliche Geschichte, BayGT 2013, 94/95.

pflichtung zum Satzungserlass erlaube, komme es nicht nur darauf an, ob Kreditaufnahmen erforderlich seien, sondern auch auf eine „Gesamtschau“<sup>38</sup>, die langfristige Entwicklungen im Auge behält.<sup>39</sup> Eine in diesem Sinne gute Haushaltslage kann nach den vom Thüringer Innenministerium gegebenen Anwendungshinweisen für den Bereich des Straßenausbaubeitragsrechts (Ziff. 1.1.3 AnwHiSAB) insbesondere dann nicht als gegeben angesehen werden, wenn die Gemeinde ihre Einnahmen zu einem nicht unerheblichen Teil aus der Erhebung kommunaler Steuern erzielt oder über laufende Kreditverpflichtungen einschließlich Kassenkredite verfügt oder solche plant. Dies dürfte in Bayern ebenso gelten. Denn es besteht nach Art. 61 Abs. 1 GO die Verpflichtung der Gemeinde, dauerhaft für gesunde Finanzen und die stetige Aufgabenerfüllung zu sorgen.<sup>40</sup>

Das Bestreben vieler Grundstückseigentümer, zulasten des kommunalen Haushalts von der Zahlung von Ausbaubeiträgen verschont zu bleiben, ist grundsätzlich ausgeschlossen.<sup>41</sup> Denn selbst wenn man den Vorteil durch die straßenbauliche Maßnahme (entgegen der herrschenden Meinung im Ausbaubeitragsrecht<sup>42</sup>) anhand von **grundstücksbezogenen sozialen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten (Bodenwert, Ertragswert)** betrachten würde<sup>43</sup>, spricht kaum etwas für ein Absehen von der Beitragserhebung. Nur in den allerwenigsten Fällen muss die Erhebung von Ausbaubeiträgen wegen eines zu geringen Vorteils für die Anlieger als unsinnig erscheinen und deshalb unterbleiben.<sup>44</sup>

- Die Verbesserung (*in puncto* Verkehrssicherheit, Aufenthaltsqualität, Benutzungskomfort u. ä.) sowie die Erneuerung kommt den Anwohnern **unmittelbar zugute**.
- Auch dem Ausbau dienende straßenbauliche Maßnahmen sind in der Regel mit einer **Bodenwertsteigerung** verbunden.<sup>45</sup>
- Dass Ausbaubeiträge nicht auf die Mieter als Nebenkosten umgelegt werden können, weil es sich bei ihnen um keine „laufenden öffentlichen Lasten“ im Sinne des § 2 Nr. 1 BetrKV handelt, ändert an der positiven Beurteilung nichts. Durch Maßnahmen der hier gegen-

<sup>38</sup> Thimet, Kommunalabgaben- und Ortsrecht in Bayern, Stand: Dezember 2014, Art. 5 Abschn. IV B, Anm. 2.

<sup>39</sup> Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 9. Aufl. 2012, § 8 Rn. 15 c.

<sup>40</sup> VGH Hessen, Beschl. v. 20.12.2011 - Az. 5 B 2017/11.

<sup>41</sup> OVG Weimar, Beschl. v. 23.10.2011 - Az. 4 ZKO 781/09.

<sup>42</sup> Driehaus, in: ders. (Hrsg.), Kommunalabgabenrecht, Stand: März 2015, § 8 Rn. 370 a.

<sup>43</sup> In diesem Sinn OVG Münster, Beschl. v. 22.01.2009 - Az. 15 A 3137/06.

<sup>44</sup> BayVGH, Urt. v. 20.07.1988 - Az.: 6 CS 88.01746; OVG Thüringen, Urt. v. 31.05.2005 - Az.: 4 KO 1499/04.

<sup>45</sup> Vgl. Kleiber, in: ders. [Hrsg.], Verkehrswertermittlung von Grundstücken, 6. Aufl. 2010, Abschnitt VIII Rn. 496.

ständlichen Art wird aber der Wohnwert verbessert, was unter bestimmten Umständen eine **höhere Miete** rechtfertigen kann.

- Ausbaubeiträge können (anders als Erschließungsbeiträge) grundsätzlich als **Werbungskosten** nach § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 EStG von den Einkünften aus Vermietung und Verpachtung in Abzug gebracht werden.
- Schließlich ist im Interesse der **Beitragsgerechtigkeit** zu berücksichtigen, dass durch das Absehen von der Beitragserhebung diejenigen Bürger, die in anderen Fällen zu Ausbaubeiträgen herangezogen worden sind, zusätzlich belastet würden, weil die benötigten Mittel aus allgemeinen Steuermitteln aufgebracht werden müssten.<sup>46</sup>

## 2. Alternative Regelungsmöglichkeiten

### a) Rechtsfolgenanordnung „*muss*“

Bei einer Mussvorschrift tritt die Rechtsfolge ein, wenn der Tatbestand der Rechtsvorschrift erfüllt ist. Es besteht keinerlei Entscheidungsspielraum.<sup>47</sup> Der Gesetzgeber wird diese strikte Art der Rechtsbindung nur wählen, wenn

- die Voraussetzungen des Verwaltungshandelns genau voraussehbar sind und
- das Ausbleiben der Rechtsfolge mit den von ihm verfolgten Regelungszielen unvereinbar wäre.

### b) Rechtsfolgenanordnung „*kann*“

Entgegen der in der Fragestellung enthaltenen Formulierung gibt es im geltenden Recht kein „*freies Ermessen*“, also keine Befugnis dazu, nach selbstgefälliger Opportunität so oder anders zu entscheiden.<sup>48</sup> Im Rechtsstaat des Grundgesetzes (Art. 20 Abs. 3 GG) und der Bayerischen Verfassung (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) besteht nur Raum für ein gesetzlich gebundenes Ermessen. Hat der Gesetzgeber Ermessen eingeräumt, ist von diesem **pflichtgemäß** Gebrauch zu machen,

<sup>46</sup> BayVGh, Urt. v. 10.03.1999 – Az. 4 B 98.1349.

<sup>47</sup> Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl. 2011, § 7 Rn. 10.

<sup>48</sup> Loeser, System des Verwaltungsrechts, Bd. I, 1994, § 8 Rn. 111

also entsprechend dem Zweck der Ermächtigung und in den gesetzlichen Grenzen (vgl. Art. 40 BayVwVfG).

Die **Gründe für die Einräumung von Ermessen** sind vielschichtiger Natur.<sup>49</sup>

- Die Einräumung von Ermessen führt zur Übertragung von Kompetenzen. Der Gesetzgeber verlagert damit aus der Fülle seiner Regelungszuständigkeit Ermessensbereiche in die Obhut der Verwaltung. Im Fall der Gemeinden wird hierdurch das kommunale Selbstverwaltungsrecht (Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 11 Abs. 2 BV) gestärkt.
- Die Einräumung von Ermessen fördert den Pluralismus von angemessenen Entscheidungen (Alternativenwahl auf der Rechtsfolgenseite) und trägt der größeren Sachnähe der Verwaltung Rechnung.
- Ermessensvorschriften befähigen den Gesetzgeber, zum einen auf schlecht voraussehbare Entwicklungen zu reagieren und zum anderen Entscheidungen auf der Basis vielschichtig konfligierender Interessen in Gesetzen einzufangen.
- Ermessensvorschriften dienen der Einzelfallgerechtigkeit.
- Vorliegend handelt es sich um **Rechtsetzungsermessen**. Es geht hier auf normativer Ebene um die Schaffung von Konkretisierungs- und Individualisierungsspielräumen (Selbstprogrammierung). – Bei der Verwendung des Wortes „*kann*“ in einer Rechtsvorschrift, die zur Erhebung von Beiträgen ermächtigt, ist allerdings fraglich, ob es sich tatsächlich um ein „*Ermessens-Kann*“ handelt, das einen bestimmten Entscheidungsspielraum eröffnet, oder lediglich ein „*Kompetenz-Kann*“, das lediglich auf eine Aufgabe hinweist, ohne etwas über den Grad der Rechtsbindung auszusagen.<sup>50</sup>

### 3. Regelungen in anderen Ländern

Ebenso wie in Bayern haben sich für eine **Sollvorschrift** die Länder

- Nordrhein-Westfalen (§ 8 Abs. 1 Satz 2 KAG),
- Hessen (§ 11 Abs. 1 Satz 2 KAG; „*Kann*“ aber bei Straßen im Außenbereich, § 11 Abs. 1 Satz 3 KAG); Brandenburg, § 8 Abs. 1 Satz 2 KAG) und

<sup>49</sup> Loeser, a. a. O., § 8 Rn. 114; Jestaedt, in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl. 2010, § 11 Rn. 55.

<sup>50</sup> Maurer (Fn. 47), § 7 Rn. 9.

- Thüringen (§ 7 Abs. 1 Satz 2 KAG)

entschieden.

Eine **Mussvorschrift** ist in den Kommunalabgabengesetzen der Länder

- Schleswig-Holstein (§ 8 Abs. 1 KAG),
- Mecklenburg-Vorpommern (§ 8 Abs. 1 KAG) und
- Sachsen-Anhalt (§ 6 KAG)

enthalten.

Für eine **Kannvorschrift** haben sich die Länder

- Niedersachsen (§ 6 Abs. 1 KAG),
- Saarland (§ 8 Abs. 1 KAG) und
- Sachsen (§ 26 Abs. 1 KAG)

entschieden.

#### 4. Vor- und Nachteile der jeweiligen Rechtsfolgenanordnung

Die Vor- und Nachteile der möglichen Rechtsfolgenanordnungen können einander folgendermaßen gegenübergestellt werden:

	Vorteile	Nachteile
<b>Sollbestimmung</b>	Klarheit über die im Regelfall bestehende Notwendigkeit des Erlasses einer Ausbaubeitragssatzung.  Möglichkeit bei „ <i>hervorragender Haushaltslage</i> “ auf den Erlass einer Ausbaubeitragssatzung zu verzichten.	Unklarheit über die konkreten Voraussetzungen für das Absehen vom Erlass einer Ausbaubeitragssatzung, insbesondere im Hinblick auf das Haushaltsrecht.
<b>Mussbestimmung</b>	Klarheit über die Notwendigkeit des Erlasses einer Ausbaubeitragssatzung.	Mangelnde Möglichkeit auf den Erlass einer Ausbaubeitragssatzung trotz „ <i>hervorragender Haushaltslage</i> “ zu verzichten.

<b>Kannbestimmung</b>	Höhere Flexibilität bei der Entscheidung über den Erlass einer Ausbaubeitragsatzung.	Unklarheit über die Auswirkungen der Grundsätze der Einnahmebeschaffung in Art. 62 GO auf die Ermessensausübung.
-----------------------	--	--

### 5. Differenzierende Bewertung in Bezug auf die zugrunde liegenden Tatbestände

Bei der Bewertung des jeweiligen Grades der Rechtsbindung sollte zwischen den verschiedenen Tatbeständen differenziert werden. Denn es macht durchaus einen Unterschied, ob es um die Beitragserhebung für eine dringend erforderliche Erneuerungsmaßnahme geht oder für eine mehr oder weniger aufschiebbare Verbesserung.

	<b>Verbesserung</b>	<b>Erneuerung</b>
<b>Sollbestimmung</b>	Dieser Grad der Rechtsbindung trägt hier vor allem dem Gedanken Rechnung, dass Sondervorteile nicht ausschließlich zulasten der Allgemeinheit finanziert werden sollen.	Wegen des in diesen Fällen mehr oder weniger zwingend erforderlichen und nicht aufschiebbaren Handlungsbedarfs sollten die Gemeinden finanziell in der Lage sein, rechtzeitig die erforderlichen Maßnahmen durchzuführen.
<b>Mussbestimmung</b>	Dieser Grad der Rechtsbindung wäre hier wohl unangemessen.	Der bei der Erneuerung von Straßen in der Baulast der Gemeinden insgesamt bestehende Handlungsbedarf kann sogar diesen Grad der Rechtsbindung angemessen erscheinen lassen.
<b>Kannbestimmung</b>	Da die Durchführung solcher Maßnahmen ohnehin einen gewissen finanziellen Spielraum der Gemeinde voraussetzt, könnte dieser Grad der Rechtsbindung hier möglicherweise ausreichend sein.	Durch eine so weitgehende Lockerung der Rechtsbindung könnte die vollständige und rechtzeitige Aufgabenerledigung in Frage gestellt werden. Außerdem wäre ein kaum zu rechtfertigender Standortwettbewerb zwischen den Gemeinden zu besorgen.

### 6. Praktische Handhabung der Sollbestimmung in Art. 5 Abs. 1 Satz 3 KAG

In der Praxis zeigt sich, dass von der Sollbestimmung in Art. 5 Abs. 1 Satz 3 KAG nicht stets rechtsfehlerfrei Gebrauch gemacht wird, weil

- viele Gemeinden keine Ausbaubeitragsatzung erlassen haben, obwohl sie insbesondere aufgrund ihrer Haushaltslage hierzu verpflichtet wären, und

- manche Gemeinden ihre Ausbaubeitragsatzung zwischenzeitlich wieder aufgehoben haben, obwohl das Vorliegen der haushaltsrechtlichen Voraussetzungen zumindest äußerst zweifelhaft erscheint.

In dieser Hinsicht bestehen bei Art. 5 Abs. 1 Satz 3 KAG erhebliche **faktische Vollzugsdefizite**. Exemplarisch kann dies am Fall der Landeshauptstadt München dargestellt werden, die ihre Ausbaubeitragsatzung im Dezember 2014 mit Wirkung zum 01.01.2015 aufgehoben hat. Die Landeshauptstadt München entschloss sich im Jahr 2004 als letzte deutsche Großstadt zum Erlass einer Ausbaubeitragsatzung.<sup>51</sup> Der Schuldenstand hatte die vorläufige Rekordmarke von 3,38 Mrd. Euro erreicht und sollte im Jahr 2005 mit 3,414 Mrd. Euro sogar noch übertroffen werden.<sup>52</sup> Von da an ging es mit der Landeshauptstadt München aber wieder kontinuierlich bergauf und mit den Schulden ebenso bergab, so dass im Juli 2014, als der Schuldenstand „nur“ noch 908 Mio. Euro betragen hat<sup>53</sup>, die Vorsitzenden der Stadtratsfraktionen der SPD und der CSU gemeinsam die Aufhebung der Ausbaubeitragsatzung beantragt haben.<sup>54</sup> Der Stadtrat hat die Aufhebung der Satzung im Dezember 2014 einstimmig beschlossen.<sup>55</sup>

Von den Antragstellern wurde zur Begründung angegeben, dass die Anlieger bereits bei der Herstellung der Erschließungsanlagen einen wesentlichen Beitrag zu den Kosten leisten würden und die Ausbaubeitragsatzung die Möglichkeit, städtebaulich wünschenswerte Vorhaben durchzuführen beschränken würde.<sup>56</sup> Die Verwaltung der Landeshauptstadt München – mit Ausnahme der Stadtkämmerei<sup>57</sup> - hat den Antrag aus folgenden Gründen befürwortet:

- Seit 2004 seien 2,447 Mrd. Euro Schulden abgebaut worden. Eine Nettoneuverschuldung finde seit 2006 nicht mehr statt.<sup>58</sup>
- Mit der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen hätten sich weit geringere Einnahmen als erhofft erzielen lassen. Während beim Satzungserlass 2004 noch Jahreseinnahmen in Höhe von 2 bis 3 Mio. Euro prognostiziert worden seien, wären ab 2008 lediglich Einnahmen in Höhe von durch-

<sup>51</sup> Landeshauptstadt München, Einführung einer Straßenausbaubeitragsatzung nach Artikel 5 Kommunalabgabengesetz (KAG); Sitzungsvorlage Nr. 02-08 / V 04196, S. 3: <http://www.ris-muenchen.de/RII/RII/DOK/SITZUNGSVORLAGE/469383.pdf> (21.3.2015).

<sup>52</sup> Landeshauptstadt München, Schuldenstand: <http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Stadtkammerei/Haushalt/Schuldenstand.html> (22.03.2015).

<sup>53</sup> Landeshauptstadt München (Fn. 52).

<sup>54</sup> Landeshauptstadt München, Antrag der Stadträte Hans Podiuk (CSU) und Alexander Reissl (SPD) vom 11.7.2014: <http://www.ris-muenchen.de/RII/RII/DOK/ANTRAG/3373993.pdf> (22.3.2015).

<sup>55</sup> Landeshauptstadt München, Beschluss vom 17.12.2014: [http://www.ris-muenchen.de/RII/RII/ris\\_vorlagen\\_detail.jsp?risid=3524555](http://www.ris-muenchen.de/RII/RII/ris_vorlagen_detail.jsp?risid=3524555) (22.03.2015).

<sup>56</sup> Landeshauptstadt München (Fn. 54).

<sup>57</sup> Landeshauptstadt München, Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 02040 „Straßenausbaubeiträge abschaffen“, S. 5: <http://www.ris-muenchen.de/RII/RII/DOK/SITZUNGSVORLAGE/3526702.pdf> (22.03.2015).

<sup>58</sup> Landeshauptstadt München (Fn. 57), S. 4.

schnittlich 350 Tsd. Euro jährlich geflossen. Insgesamt habe man nur Einnahmen in Höhe von 2,5 Mio. Euro erzielen können.<sup>59</sup>

- Durch die mit 300 Tsd. Euro im Jahr zu veranschlagenden Personal- und Sachkosten würde ein großer Teil der Einnahmen aufgezehrt.<sup>60</sup>
- Die im Jahr 2013 erzielte Beitragseinnahme von 228 Tsd. Euro mache im Verhältnis zu den bei ca. 5,4 Mrd. Euro liegenden Gesamteinnahmen der Landeshauptstadt bloß einen Anteil von 0,004 Prozent aus.<sup>61</sup>
- Bei jährlichen Investitionen in Höhe von 80 bis 100 Mio. Euro besäße die Refinanzierung durch die Erhebung von Ausbaubeiträgen ein äußerst geringes Gewicht, da beispielsweise der Aufwand für Sonderbauwerke (wie Tunnelanlagen) nicht beitragsfähig wäre.<sup>62</sup>
- Andere Finanzierungsinstrumentarien (Erschließungs-, Folgelasten- und Ablöseverträge) wären gegenüber der Erhebung von Ausbaubeiträgen vorzugswürdig.<sup>63</sup>
- Da die Erhebung von Ausbaubeiträgen in Bayern nicht zwingend vorgeschrieben sei, könne bei einer guten finanziellen Haushaltslage von der Erhebung von Ausbaubeiträgen abgesehen werden. Dem würden insbesondere nicht die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entgegenstehen.<sup>64</sup>
- In anderen Ländern habe man das Ausbaubeitragsrecht bereits abgeschafft (Baden-Württemberg, Berlin). Dort, wo es noch ein Ausbaubeitragsrecht gäbe, wäre die Ausbaubeitragsatzung auch von anderen Großstädten (z. B. Dresden) aufgehoben worden.<sup>65</sup>
- Beim Ausbaubeitragsrecht würde es sich schließlich um eine äußerst komplexe Materie handeln, die mangels normativer Ausgestaltung stark durch die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung geprägt sei. Hinzu komme, dass wegen der Gesetzgebungszuständigkeit der Länder das

<sup>59</sup> Landeshauptstadt München (Fn. 57), S. 2.

<sup>60</sup> Landeshauptstadt München (Fn. 57), S. 3.

<sup>61</sup> Landeshauptstadt München (Fn. 57), S. 2.

<sup>62</sup> Landeshauptstadt München (Fn. 57), S. 4.

<sup>63</sup> Landeshauptstadt München (Fn. 57), S. 2 f.

<sup>64</sup> Landeshauptstadt München (Fn. 57), S. 4.

<sup>65</sup> Landeshauptstadt München (Fn. 57), S. 2.

Beitragsrecht in den 16 Bundesländern im Detail jeweils unterschiedlich ausgestaltet wäre, was die Interpretation von Gerichtsentscheidungen erschwere.<sup>66</sup>

Diese Argumentation erscheint insbesondere aus folgenden Gründen nicht tragfähig:

- Die Erhebung von Ausbaubeiträgen führt zu keiner Doppelbelastung<sup>67</sup>, und zwar auch dann nicht, wenn für ein und dieselbe Anlage schon einmal Erschließungsbeiträge erhoben worden sein sollten. Abgesehen davon, dass für Anlagen, die beim Inkrafttreten des Bundesbaugesetzes am 29. Juni 1961 bereits vorhanden waren, keine Erschließungsbeiträge erhoben werden dürfen (§ 242 Abs. 1 BauGB)<sup>68</sup>, knüpfen die Beitragsarten an unterschiedliche Tatbestände an, so dass von einer Doppelbelastung keine Rede sein kann. Während mit Erschließungsbeiträgen der Aufwand für die erstmalige und endgültige Herstellung von Erschließungsanlagen von den Eigentümern der bebaubar werdenden Grundstücke zu bezahlen ist<sup>69</sup>, werden Ausbaubeiträge von den Eigentümern der Grundstücke erhoben, die an einer Ortsstraße oder an einem beschränkt-öffentlichen Weg eine tatsächlich und rechtlich gesicherte Inanspruchnahmefähigkeit haben (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 KAG).<sup>70</sup>
- Durch den Erlass und den Vollzug einer Ausbaubeitragssatzung werden städtebaulich wünschenswerte Maßnahmen nicht verhindert, sondern in finanzieller Hinsicht erst ermöglicht. Dass die Realisierung bestimmter Ausbauprojekte wegen der damit verbundenen Entstehung von Beitragspflichten nicht gerade selten auf mangelnde Akzeptanz der Grundstückseigentümer stößt, stellt keinen Grund für die Aufhebung der Ausbaubeitragssatzung dar. Solchen Akzeptanzproblemen sollte durch eine möglichst *frühzeitige* Betroffenenbeteiligung entgegenwirken werden.<sup>71</sup> Das allgemeine Interesse der betroffenen Grundstückseigentümer von finanziellen Belastungen verschont zu bleiben und die – eigentlich selbstverständliche – Beachtung der Erfordernisse der sach- und kostenbezogenen Erforderlichkeit zugunsten der Beitragspflichtigen<sup>72</sup> rechtfertigen keinesfalls ein generelles Absehen von der Beitragserhebung. Es gibt insbesondere kein schutzwürdiges Vertrauen von Bürgern darauf, von der Beitragserhebung verschont zu bleiben, und zwar selbst dann nicht, wenn eine Ausbaubeitragssatzung überhaupt

<sup>66</sup> Landeshauptstadt München (Fn. 57), S. 2.

<sup>67</sup> So aber Oberbürgermeister Reiter: <http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtinfos/Presse-Service/Presse-Archiv/2014/OB-Dieter-Reiter-begr--t-die-Abschaffung-der-Str-enausbaubeitragssatzung.html> (20.03.2015).

<sup>68</sup> Schmitz, Vorhandene Erschließungsanlagen im Sinn des § 242 Abs. 1 BauGB aus bayerischer Sicht, BayVBl. 2014, 613.

<sup>69</sup> Driehaus (Fn. 39), § 17 Rn. 10 ff.

<sup>70</sup> Driehaus (Fn. 39), § 35 Rn. 10 ff.

<sup>71</sup> Rottenwallner, Erschließungsbeitragsrecht und Recht der Bauleitplanung – Über das schwierige Verhältnis eines ungleichen Paares – Teil 2, KommPr By 2013, 182. Die Ausführungen können im Ausbaubeitragssatzung entsprechend herangezogen werden.

<sup>72</sup> Driehaus (Fn. 39), § 33 Rn. 44 ff.

noch nicht erlassen wurde. Seit dem Inkrafttreten des KAG muss in Bayern jeder Grundstückseigentümer mit einer Belastung durch solche Beiträge rechnen.<sup>73</sup>

- Die Haushaltslage der Landeshauptstadt München lässt sich nicht als so „*besonders*“ gut bezeichnen, dass sie die Aufhebung der Ausbaubeitragssatzung rechtfertigen könnte. Die heutige Haushaltslage ist lediglich als einigermaßen solide zu bezeichnen. Es ist nicht ersichtlich, dass bei der Entscheidung über die Aufhebung der Ausbaubeitragssatzung die allgemein für erforderlich gehaltenen Erwägungen angestellt worden sind.<sup>74</sup> Wäre dies geschehen, hätte unter den Bedingungen der in der Landeshauptstadt München stattfindenden doppelten Haushaltsführung (Art. 61 Abs. 4 Alt. 2 GO) erkannt werden müssen, dass
  - im Jahr 2015 zwar keine Nettoneuverschuldung vorgesehen ist, die Landeshauptstadt München aber in diesem Jahr (und wohl auch in den nächsten Jahren) nicht schuldenfrei wird, sondern im „*Hoheitshaushalt*“ noch Schulden in Höhe von 908 Mio. Euro zu verzeichnen hat<sup>75</sup> (und – nur nebenbei bemerkt - die Schulden der Stadtwerke München GmbH, deren Alleingeschafterin sie ist, 2,5 Mrd. Euro betragen<sup>76</sup>),
  - die insgesamt günstige Einnahmeprognose für das Jahr 2015 im Wesentlichen auf den erwarteten Gewerbesteuererträgen in Höhe von 2,14 Mrd. Euro beruht<sup>77</sup>, die nach den Angaben des Arbeitskreises Steuerschätzung im Prognosezeitraum bis 2019 auf hohem Niveau anhalten sollen, was naturgemäß aber mit nicht unerheblichen Risiken verbunden ist<sup>78</sup>,
  - der Überschuss aus laufender Verwaltungstätigkeit mit 397 Mio. Euro nach den Prognosen der Landeshauptstadt München im Vergleich zu den Vorjahren (2013: 996 Mio. Euro; 2014: 723 Mio. Euro) deutlich sinken wird<sup>79</sup> und
  - in diesem Jahr ebenso wie in den Folgejahren ein enormer Investitionsbedarf besteht, bei dem der weitere Ausbau der Verkehrsinfrastruktur mit 118 Mio. Euro (= 18 %) einen Schwerpunkt bilden soll.<sup>80</sup>

<sup>73</sup> BayVerfGH, Entsch. v. 12.1.2005, 3-VII-03; vgl. hierzu auch BayVGh, Urt. v. 26.10.1987 – Az. 6 B 85 A. 842 u. 1075; Beschl. v. 9.7.1986, 6 N 86.01521; Bulla (Fn. 38), S. 225 (228 f).

<sup>74</sup> Vgl. hierzu auch VG München, Urt. v. 28.10.2014, M 2 K 14.1641.

<sup>75</sup> Landeshauptstadt München, Vorläufiger Jahresabschluss 2014, S. 1: <http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Stadtkaemmerei/Aktuelles.html> (22.3.2015).

<sup>76</sup> Landeshauptstadt München, Haushaltsreden 2014 (Koreferent Prof. Dr. Jörg Hoffmann), S. 27: [http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Stadtkaemmerei/Presse-Publikationen/Beschluesse\\_Redden.html](http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Stadtkaemmerei/Presse-Publikationen/Beschluesse_Redden.html) (22.3.2015).

<sup>77</sup> Landeshauptstadt München, Vorläufiger Jahresabschluss 2014, S. 1: <http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Stadtkaemmerei/Aktuelles.html> (22.3.2015).

<sup>78</sup> Schwarting, in: Henneke/Pünder/Waldhoff (Fn. 3), § 28 Rn. 95 f.

<sup>79</sup> Landeshauptstadt München, Entwurf Schlussabgleich 2015, S. 1: <http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Stadtkaemmerei/Aktuelles.html> (22.3.2015).

<sup>80</sup> Landeshauptstadt München (Fn. 57), S. 2.

Im Antrag und in der Sitzungsvorlage unerwähnt geblieben ist, dass die Landeshauptstadt München 2015 vom Freistaat Bayern keine Schlüsselzuweisungen (Art. 1 Abs. 3 FAG) mehr erhält. Aber auch hieraus lässt sich für die Annahme einer „*besonders guten*“ Haushaltslage nichts gewinnen. Abgesehen davon, dass der Status der finanzausgleichsrechtlichen Abundanz nur eine Momentaufnahme darstellt, ist damit lediglich im Hinblick auf bestimmte Parameter der Normalzustand erreicht. Nur besonders notleidende Gemeinden erhalten über die Schlüsselzuweisungen hinaus Bedarfszuweisungen und Stabilisierungshilfen (Art. 11 FAG).

- Das Verhältnis der Einnahmen aus Ausbaubeiträgen zu den Gesamteinnahmen stellt kein geeignetes Kriterium dar. Es liegt in der Natur der Sache, dass die von der Gemeinde benötigten Einnahmen aus einer Vielzahl von Quellen erschlossen werden müssen, von denen die eine mehr und die andere weniger „*sprudelt*“. Dies stellt aber keinesfalls einen Grund dar, auf die Erhebung von Ausbaubeiträgen zu verzichten. Andernfalls müsste die Streichung einer Vielzahl von Beiträgen, Gebühren und Verwaltungskosten erwogen werden, was sich mit haushaltsrechtlichen Erfordernissen nicht vereinbaren ließe.
- Die Landeshauptstadt München verfügt über ein großstädtisches Straßennetz, keinesfalls aber ein solches, das sich überwiegend aus Sonderbauwerken (z. B. Tunnelanlagen) zusammensetzt, für die keine Ausbaubeiträge erhoben werden dürfen. Bei den Straßen in der Landeshauptstadt München, die eine Gesamtfläche von 4.393 ha (= 14,1 % des Stadtgebiets) haben, handelt es sich überwiegend um solche, bei deren Erneuerung und Verbesserung – wie andernorts auch – beitragsfähige Aufwendungen entstehen. Im Übrigen ist zu beachten, dass selbst bei Sonderbauwerken die dem Verkehr dienenden Bauteile beitragsfähig sind, bei einer Brücke also etwa die Fahrbahn.<sup>81</sup>
- Das Verhältnis von möglichen Beitragseinnahmen und Verwaltungsaufwand spielt nur im Einzelfall der Erhebung von Ausbaubeiträgen für eine bestimmte Anlage eine Rolle.<sup>82</sup> Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass eine Stadtverwaltung – ordnungsgemäße Verwaltungsführung vorausgesetzt – zu einem effektiven Vollzug der Ausbaubeitragssatzung und damit zu einer Beitragserhebung in der Lage ist, bei der die erzielten Einnahmen deutlich über dem Verwaltungsaufwand liegen.<sup>83</sup>

<sup>81</sup> BayVGh, Urt. v. 1.6.2011, 6 BV 10.2536; vgl. *Matloch/Wiens*, Erschließungsbeitragsrecht in Theorie und Praxis, Stand: August 2014, Rn. 2107.

<sup>82</sup> *Rottenwallner*, Defizitäre Erhebung von Ausbaubeiträgen – Pflicht, Ermessen oder Unsinn, KStZ 2014, 144.

<sup>83</sup> Großstädte scheinen hiermit generell ein Problem zu haben. Die Bundeshauptstadt Berlin hat in den Jahren 2008 bis 2011 insgesamt nur 623.647 Euro Straßenausbaubeiträge eingenommen (Abgeordnetenhaus Berlin, Drs. 10/0282, S. 4).

- Die von der Landeshauptstadt als vorzugswürdig erachteten Finanzierungsinstrumente in Gestalt von Erschließungsverträgen (§ 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB), Folgelastenverträgen (§ 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB) und Ablösevereinbarungen (§ 133 Abs. 3 Satz 5 BauGB, Art. 5 Abs. 9 Satz 1 KAG) betreffen meist die erstmalige Herstellung von Erschließungsanlagen und können nur in bestimmten Fallkonstellationen zum Einsatz kommen, in denen es einen überschaubaren und konsensbereiten Kreis von Beteiligten gibt. Vertragliche Lösungen stellen keine „echte“ Konkurrenz zur Beitragserhebung dar. Ablösevereinbarungen setzen die Existenz einer Ausbaubeitragssatzung voraus (vgl. Art. 5 Abs. 9 Satz 2 KAG).<sup>84</sup>
- Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (Art. 61 Abs. 2 GO) sind insbesondere bei der Planung und Ausführung von Maßnahmen der Erneuerung und Verbesserung von Straßen zu beachten. Bei der Entscheidung über den Erlass einer Ausbaubeitragssatzung bzw. deren Aufhebung sind diese Grundsätze dagegen eher nicht von Bedeutung. Maßgeblich sind hier die Erfordernisse der Sicherstellung der dauernden Leistungsfähigkeit (Art. 61 Abs. 1 GO) und die Grundsätze der Einnahmebeschaffung (Art. 62 Abs. 2 und 3 GO).
- Es ist richtig, dass in anderen Ländern keine Ausbaubeiträge mehr erhoben werden, weil die dortigen Landesgesetzgeber die Rechtsgrundlage aus alleine bei ihnen liegenden Gründen aufgehoben haben.<sup>85</sup> Damit ist aber nichts über die Rechtslage in Bayern gesagt. Der Erlass einer Ausbaubeitragssatzung ist weiterhin „gesollt“ (Art. 5 Abs. 1 Satz 3 KAG). Es ist auch richtig, dass Großstädte in anderen Ländern ihre Ausbaubeitragssatzungen aufgehoben haben. Damit ist aber noch nichts über die Rechtmäßigkeit und die Zweckmäßigkeit der zugrunde liegenden Entscheidungen gesagt. Bei der Bezugnahme auf die Aufhebung der Ausbaubeitragssatzung der Stadt Dresden wird übersehen, dass es sich bei der Rechtsgrundlage für den Erlass dieser Satzung in § 26 Abs. 1 Satz 1 SächsKAG um eine Kannbestimmung handelt und deshalb keine vergleichbare Erhebungspflicht besteht.<sup>86</sup>

Die Landeshauptstadt München nimmt als drittgrößte Stadt in der Bundesrepublik Deutschland zweifellos eine hervorgehobene Stellung ein. Und dennoch ergibt sich aus diesen Besonderheiten der Landeshauptstadt München nichts, was für oder gegen die Erhebung von Ausbaubeiträgen sprechen könnte. Das Haushaltsvolumen einer solchen Stadt erreicht naturgemäß ein mit den Städten in der Provinz nicht vergleichbares Volumen. Auch ist die Struktur der Einnahmen und

<sup>84</sup> Matloch/Wiens (Fn. 81), Rn. 2182.

<sup>85</sup> Das Land Baden-Württemberg sieht in seinem Kommunalabgabengesetz (KAG) die Erhebung von Ausbaubeiträgen seit 2005 nicht mehr vor. In Berlin wurde das Straßenausbaubeitragsgesetz (StrABG) im Jahr 2012 aufgehoben.

<sup>86</sup> SächsOVG, Urt. v. 31.1.2007 – Az. 5 B 522/06 = SächsVBl. 2007, 112 unter Aufgabe seiner gegenteiligen Auffassung im Urteil v. 23.3.2004 – 5 B 6/03 = SächsVBl. 2005, 112

Ausgaben mit der von anderen Städten meist nicht vergleichbar. Dennoch müssen aber auch hier die in der Bayerischen Gemeindeordnung verankerten Grundsätze der Einnahmebeschaffung beachtet werden. Denn Unterschiede in der Einwohnerzahl, in der Größe des Gemeindegebiets, im Haushaltsvolumen und in der Haushaltsstruktur bewirken auch bei einer Millionenstadt weder eine Änderung in den Tatbestandsvoraussetzungen noch die Lockerung der Gesetzesbindung.

Bemerkenswert ist die jetzige Haltung der Bayerischen Staatsregierung zum Absehen von der Beitragserhebung, wenn der damit verbundene Verwaltungsaufwand die erzielbaren Einnahmen übersteigt.<sup>87</sup> Das Bayerische Staatsministerium des Innern hat die Gemeinden im Jahr 2002 wissen lassen, dass ein Absehen von der Beitragserhebung, selbst wenn der Verwaltungsaufwand die mögliche Beitragseinnahme im Einzelfall überschreitet, gerade im Hinblick auf die Grundsätze der Einnahmebeschaffung (Art. 62 GO) nicht in Betracht kommen würde<sup>88</sup>. Nun soll sogar das generelle Absehen von der Beitragserhebung bzw. die Aufhebung einer Beitragssatzung möglich sein, wenn der Verwaltungsaufwand angeblich die möglichen Beitragseinnahmen überschreitet.

Zahlreiche Städte und Gemeinden haben sich kurzer Hand bereits entschlossen, dem Beispiel der Landeshauptstadt München zu folgen und ihre Ausbaubeitragssatzung aufgehoben.<sup>89</sup> Trotz der relativ starken Rechtsbindung durch eine Sollvorschrift herrscht scheinbar ein hohes Maß an „Rechtsunsicherheit“. In der Öffentlichkeit werden diese Entwicklungen mit Befremden wahrgenommen. Es ist bereits von gewissen „Wildwest-Manieren“ die Rede.<sup>90</sup>

## 7. Effizienz der Eigen- und Fremdkontrolle der Gemeinden

Sollte es zutreffen, dass in Bayern lediglich rund 62 % der Gemeinden über eine Ausbaubeitragssatzung verfügen<sup>91</sup> und Ausbaubeitragssatzungen aufgehoben werden können, obwohl höchst zweifelhaft ist, dass die Voraussetzungen hierfür erfüllt sind, stellt sich die Frage nach der Effizienz der Mechanismen

- der **Eigenkontrolle** (Beanstandungspflicht des Ersten Bürgermeisters, Art. 59 Abs. 2 GO; örtliche Prüfung, Art. 103 ff. GO) und

<sup>87</sup> Bayerischer Landtag, Beantwortung der Anfrage des Abg. Dr. Christoph Rabenstein, SPD, LT-Drs. 17/5587, S. 9.

<sup>88</sup> IMS v. 21.5.2002 – 1 B 4-1523.1-1-156 unter Bezugnahme auf *Peters*, Erschließungs- und Straßenausbaubeitragsrecht, Loseblatt, Stand: April 2013, Tz. 60.11.

<sup>89</sup> Stadt Starnberg (nicht schuldenfrei), Stadt Traunreut (schuldenfrei); in der Stadt Lindau am Bodensee wurde ein entsprechender Antrag dagegen am 28.1.2015 und in der Stadt Aichach am 26.2.2015 abgelehnt.

<sup>90</sup> Augsburgener Allgemeine vom 23.1.2015, „Wildwest-Manieren beim Straßenbau“.

<sup>91</sup> Bayerischer Landtag, Schriftliche Anfrage der Abg. Inge Aures (SPD) sowie Antwort des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr vom 19.11.2013, LT-Drs. 17/126, S. 1.

- der **Fremdkontrolle** (Rechtsaufsicht, Art. 108, 109 Abs. 1, 110 bis 114 GO; überörtliche Prüfung, Art. 105 GO).

Angesichts des beträchtlichen Schuldenstandes der meisten bayerischen Städte und Gemeinden scheint die bisherige Praxis höchst bedenklich.

Schuldenstand und Schuldendienst der Gemeinden in Bayern 2012 und 2013 nach Körperschaftsgruppen und Gemeindegrößenklassen																				
Lfd. Nr.	Körperschaftsgruppen Gemeindegrößenklassen Region	Einwohner am 30. Juni 2013	Schuldenstand am 31. Dezember										Planmäßiger Schuldendienst (Kernhaushalt)							
			Kredit- und Wertpapierschulden der Gebietskörperschaften		Kassenkredite		insgesamt						außerdem		Planmäßiger Schuldendienst		Schuldendienst- hilfen		Insgesamt	
			2013		2012		2013		2012		2013		2013		2013		2013		2013	
			Mill. €	€ je Einw.	Mill. €	€ je Einw.	Mill. €	€ je Einw.	Mill. €	€ je Einw.	Mill. €	€ je Einw.	Mill. €	€ je Einw.	Mill. €	€ je Einw.	Mill. €	€ je Einw.	Mill. €	€ je Einw.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18			
	Kreisfreie Städte mit ... Einwohnern																			
1	200 000 oder mehr .....	2 165 592	2 534,8	1 170	50,0	23	2 953,6	1 362	2 584,8	1 194	2 121,0	984	249,7	115	–	–	249,7	115		
2	100 000 bis unter 200 000 .....	616 288	832,1	1 252	2,0	3	903,1	1 451	835,1	1 355	322,5	539	64,3	104	–	–	64,3	104		
3	50 000 bis unter 100 000 .....	452 044	422,9	960	7,0	15	603,2	1 196	440,9	975	309,6	683	42,2	92	0,0	0	42,2	92		
4	unter 50 000 .....	425 154	609,9	1 434	16,8	40	523,0	1 378	626,7	1 474	74,4	175	49,4	116	–	–	49,4	116		
	Zusammen	3 659 058	4 411,6	1 206	75,8	21	4 982,9	1 356	4 487,4	1 226	2 846,5	778	405,6	111	0,0	0	405,6	111		
	Kreisangehörige Gemeinden mit ... Einwohnern																			
6	20 000 oder mehr .....	1 107 954	739,2	667	7,3	7	764,3	671	746,5	674	346,7	312	69,9	63	0,0	0	69,9	63		
7	10 000 bis unter 20 000 .....	2 112 738	1 421,9	673	47,0	22	1 439,9	687	1 469,0	695	634,9	300	145,2	69	3,6	2	148,8	70		
8	5 000 bis unter 10 000 .....	2 199 950	1 649,9	750	44,6	20	1 715,4	769	1 693,4	770	191,6	97	179,6	82	0,9	0	190,5	82		
9	3 000 bis unter 5 000 .....	1 594 462	1 069,0	670	26,2	16	1 137,4	703	1 095,2	687	32,1	20	127,4	90	0,2	0	127,7	90		
10	1 000 bis unter 3 000 .....	1 746 908	1 209,9	693	31,3	18	1 237,0	711	1 241,2	711	5,6	3	146,7	84	0,4	0	147,1	84		
11	unter 1 000 .....	129 377	72,1	565	0,5	4	74,5	589	73,6	569	0,1	1	9,3	72	0,0	0	9,3	72		
12	Zusammen	8 990 092	6 161,9	693	157,0	19	6 368,5	711	6 318,9	711	1 211,1	136	678,1	76	5,2	1	683,3	77		

Quelle: Bayer. Statistisches Landesamt

Unter der Geltung der Grundsätze des Vorrangs der Eigenkontrolle<sup>92</sup> und der abgestuften Intervention<sup>93</sup> scheinen in Fällen dieser Art Schlupflöcher für ein nicht gesetzeskonformes Verwaltungshandeln zu bestehen.

Die Rechtsaufsichtsbehörden müssen bei der Wahrnehmung ihrer Befugnisse einerseits respektieren, dass sich ihre Maßnahmen gegen die in die gemeindliche Volksvertretung unmittelbar gewählten, die Gemeindegeschichte selbst bestimmenden und selbst verantwortenden Gemeindeglieder richten.<sup>94</sup> Andererseits gilt die kommunale Selbstverwaltung aber nicht in der Weise absolut, dass hierunter „Immunitätsprivilegien im Stile mittelalterlicher Städtefreiheit“ zu sehen und zu respektieren wären.<sup>95</sup> Die kommunale Selbstverwaltung besteht „im Rahmen der Gesetze“ (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV). Steht eindeutig fest, dass eine Gemeinde die Erfüllung der ihr obliegenden öffentlich-rechtlichen Pflichten und Aufgaben unterlassen hat, wird die Kommunaufsichtsbehörde ihr Entschließungsermessen in Richtung des Tätigwerdens ausüben.<sup>96</sup> Hans-

<sup>92</sup> Kahl, Staatsaufsicht, 2000, S. 553.

<sup>93</sup> Kahl (Fn. 92), S. 552 f.

<sup>94</sup> VG Regensburg, Urt. v. 22.10.2003, RO 3 K 02.2309.

<sup>95</sup> BVerfGE 23, 535 (365).

<sup>96</sup> VG Regensburg (Fn. 94).

Joachim Driehaus meint sogar, dass die Rechtsaufsichtsbehörde in solchen Fällen zu einem „kommunalaufsichtlichen Eingriff gehalten“ sei.<sup>97</sup> Es liege eine Ermessensreduzierung auf Null vor.<sup>98</sup>

## 8. Regelungsbedarf

Meines Erachtens sollte keine Änderung im Grad der Rechtsbindung vorgenommen werden. Stattdessen wäre es sinnvoll, die Voraussetzungen näher zu präzisieren, unter denen vom Erlass einer Ausbaubeitragsatzung ausnahmsweise abgesehen werden darf. Darüber hinaus sollte die Effizienz der Mechanismen der Eigen- und Fremdkontrolle der Gemeinden auf den Prüfstand gestellt werden. Die Öffentlichkeit hat kein Verständnis dafür, dass Defiziten auf diesem Gebiet hier so und dort anders begegnet wird.

<b>Zu 3:</b>	<b><i>Vorausgesetzt die Kosten für die Sanierung des kommunalen Straßennetzes werden weiterhin über Beiträge finanziert, sollen diese Beiträge einmal oder jährlich wiederkehrend erhoben werden? Sollen die Kommunen zwischen einer einmaligen und einer jährlich wiederkehrenden Beitragserhebung wählen können?</i></b>
--------------	--

### 1. Einmalige und wiederkehrende Beiträge

Das bisher geltende System der Beitragsfinanzierung basiert auf einer anlagenbezogenen einmaligen Refinanzierung des bei der Verbesserung und Erneuerung entstandenen Aufwands. Alternativ hierzu wird die Einführung wiederkehrender Beiträge diskutiert, so wie sie in den Ländern

- Hessen (§ 11 a HessKAG),
- Rheinland-Pfalz (§ 10 a RhPfkAG),
- Saarland (§ 8 a SaarKAG),
- Schleswig-Holstein (§ 8 a SchHKAG),
- Sachsen-Anhalt (§ 6 SachsAnhKAG) und
- Thüringen (§ 7 a ThürKAG)

bereits eingeführt worden sind.

<sup>97</sup> Driehaus (Fn. 39), § 10 Rn. 4; vgl. hierzu auch VG Gießen, Urt. v. 6.6.2013, 8 K 152/12.GI.

<sup>98</sup> Driehaus (Fn. 42), § 8 Rn. 17 a.

Verfassungsrechtlich bestehen gegen eine solche Regelung keine grundsätzlichen Bedenken, wenn konkret-individuelle Sondervorteile zugerechnet werden können.<sup>99</sup> Dies ist beispielsweise im Fall der im Land Rheinland-Pfalz bestehenden Regelung nur im Wege einer verfassungskonformen Auslegung möglich. Nach § 10 a Abs. 1 Satz 2 RhPfkAG kann in der Satzung geregelt werden, dass *„sämtliche zum Anbau bestimmten Verkehrsanlagen des gesamten Gebiets oder einzelner, voneinander abgrenzbarer Gebietsteile der Gemeinde eine einheitliche öffentliche Einrichtung bilden, für deren Ausbau (§ 9 Abs. 1 Satz 2 RhPfkAG) vorteilsbezogene Beiträge von den Grundstücken erhoben werden können, welche die rechtliche und tatsächliche Möglichkeit einer Zufahrt oder eines Zugangs zu einer dieser Verkehrsanlagen haben.“* Das BVerfG führt hierzu aus, dass gegen eine auf einen Straßenbestand bezogene Einrichtungsbildung für die Erhebung des wiederkehrenden Ausbaubeitrags im Prinzip nichts einzuwenden sei. Eine solche Beitragserhebung sei mit Art. 3 Abs. 1 GG und dem sich daraus ergebenden Gebot der abgabenrechtlichen Belastungsgleichheit vereinbar. Es bestehe kein Zwang, die Vermittlung des erforderlichen Sondervorteils auf nur eine Verkehrsanlage zu beschränken und sie lediglich derjenigen Anlage zuzuordnen, die tatsächlich um- oder ausgebaut wird. Möglich und vom Erfordernis des Sondervorteils gedeckt sei vielmehr auch die Anknüpfung an eine Vielzahl zusammengefasster Verkehrsanlagen. Durch den Beitrag abgegolten werde auf diese Weise der in der Anbindung des Grundstücks an das inner- und überörtliche Straßennetz zu sehende besondere Vorteil der wegemäßigen Erschließung. Sodann verweist das BVerfG aber auf die Grenzen, die sich aus der Notwendigkeit eines konkreten zurechenbaren Sondervorteils für die Bildung von Abrechnungseinheiten ergeben. Um einen von der jeweiligen Gebietseinheit ausgehenden *„Lagevorteil“* annehmen zu können, darf das Gebiet nicht zu groß sein, und es muss sich grundsätzlich um ein räumlich zusammenhängendes Gebiet handeln. Eine auf das gesamte Gemeindegebiet bezogene Einheitsbildung verbietet sich daher regelmäßig *„in Großstädten oder Gemeinden ohne zusammenhängendes Gebiet“*. Ob die herangezogenen Grundstücke einen konkret zurechenbaren Vorteil vom Ausbau und von der Erhaltung von Verkehrsanlagen haben, hängt nicht von der politischen Zuordnung des Gebiets ab, sondern von den tatsächlichen örtlichen Gegebenheiten, somit also vor allem von der Gebietsgröße, vom räumlichen Gebietszusammenhang, der Topografie und der typischen tatsächlichen Straßennutzung. Die Bestimmung in § 10 a Abs. 1 Satz 2 RhPfkAG müsse vor diesem Hintergrund – so das BVerfG – verfassungskonform ausgelegt werden. Die Bildung einer einzigen Abrechnungseinheit für das gesamte Gemeindegebiet, wie es sich der Landesgesetzgeber als *„Regelfall“* vorgestellt hat, scheidet für Großstädte und Gemeinden ohne zusammenhängendes Gemeindegebiet regelmäßig aus. Das den Gemeinden eingeräumte Ermessen sei insofern von verfassungswegen

<sup>99</sup> BVerfG, Beschl. v. 25.06.2014 – 1 BvR 668/10 und 1 BvR 2104/10.

auf Null reduziert. Da dem Satzungsgeber durch § 10 a Abs. 1 Satz 3 RhPfkAG ausdrücklich aufgegeben sei, die örtlichen Gegebenheiten zu berücksichtigen, stehe dieser Auslegung der Gesetzeswortlaut nicht entgegen. Für unverzichtbar hält das BVerfG, wie sich aus seinen weiteren Ausführungen zur Erforderlichkeit eines zusammenhängenden einheitlichen Gebiets und zu der mit der Vermittlung eines Sondervorteils noch verträglichen Gebietsgröße ergibt, das Bestehen eines wenigstens räumlichen Zusammenhangs.

Präzisierend führt das OVG Rheinland-Pfalz<sup>100</sup> nunmehr aus, dass

- die Bildung einer einzigen öffentlichen Einrichtung von Anbaustraßen im gesamten Gemeindegebiet nicht nur in Gemeinden mit weniger als 3.000 Einwohnern in Betracht komme,
- der Satzungsgeber aber bei Gemeinden mit deutlich weniger als 100.000 Einwohnern sein Gestaltungsmessen nur durch Aufteilung des Gemeindegebiets in mehrere einheitliche öffentliche Einrichtungen von öffentlichen Anbaustraßen unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten fehlerfrei ausüben könne.
- In Gemeinden, die nur aus einem kleinen, zusammenhängenden Ort bestehen, könne regelmäßig auf eine Aufteilung des Gemeindegebiets in mehrere einheitliche öffentliche Einrichtungen von Anbaustraßen verzichtet werden. Von einer zusammenhängenden Bebauung könne nicht gesprochen werden, wenn Außenbereichsflächen von nicht nur unbedeutendem Umfang zwischen den bebauten Gebieten liegen. Auch Bahnanlagen, Flüsse und größere Straßen, deren Querung mit Hindernissen verbunden sei, könne eine Zäsur bilden, die den Zusammenhang einer Bebauung aufheben würde.
- Gebiete innerhalb der Gemeinde mit strukturell gravierend unterschiedlichem Straßenausbauaufwand dürften nur dann in einer einzigen einheitlichen öffentlichen Einrichtung von Anbaustraßen zusammengefasst werden, wenn dies nicht zu einer nicht mehr zu rechtfertigenden Umverteilung von Ausbaulasten führe.
- Schließlich könnten sich strukturelle Besonderheiten eines Gebiets beispielsweise aus den Festsetzungen in einem Bebauungsplan über die Art der baulichen Nutzung, über die Straßenbreiten und die Parkflächen, aber auch wegen eines einheitlichen Ausbauzustandes

<sup>100</sup> Urt. v. 20.12.2014 – Az. 6 A 10853/14.OVG.

aufgrund einer ungefähr gleichzeitigen Herstellung ergeben. In dem Fall könne außer der Bildung mehrerer öffentlicher Einrichtungen auch die Aufnahme einer Verschonungsregelung nach § 10 a Abs. 5 RHPfKAG in Betracht kommen, um eine verfassungsrechtlich zu missbilligende Umverteilung von Ausbaulasten zu verhindern.

Aufgrund der Entscheidung des BVerfG werden in dem auf das rheinland-pfälzische Landesrecht bezogenen Schrifttum Zweifel daran geäußert, ob der Landesgesetzgeber die derzeitige Regelung weiter bestehen lassen soll. Nach Ansicht von Henning Lohmann<sup>101</sup> wird zu überlegen sein, ob die verfassungsrechtlich vorgegebene Beschränkung der Möglichkeit der Einheitsbildung auf ein räumlich zusammenhängendes Gebiet und auf eine bestimmte Größenordnung schon im Wortlaut der gesetzlichen Regelung zum Ausdruck kommen soll. Die derzeitige Fassung des Gesetzes erwecke den Eindruck, die Erstreckung der Abrechnungseinheit auf sämtliche zum Anbau bestimmten Verkehrsanlagen des gesamten Gemeindegebiets stelle den Regelfall dar. Dies lasse sich nach der Entscheidung des BVerfG wohl aber nicht mehr aufrechterhalten. Weiter weist Lohmann darauf hin, dass die Regelungen im Saarland (§ 8 a SaarlKAG), in Sachsen-Anhalt (§ 8 a SachsAnhKAG) und in Schleswig-Holstein (§ 8 a SchlHKAG) wegen der Bindung der Zulässigkeit einer Abrechnungseinheit an einen räumlichen und funktionalen Zusammenhang über die vom BVerfG gestellten Anforderungen hinausgingen, so dass an ihrer Anwendung keinerlei Bedenken bestehen müssten. Dies würde auch für die im Land Hessen getroffene Regelung gelten, die die Möglichkeit zur Bildung einer Abrechnungseinheit zum einen durch die Zusammenfassung der Verkehrsanlagen kraft des sie verbindenden räumlichen und funktionalen Zusammenhangs (§ 11 a Abs. 2 a HessKAG) und zum anderen durch die Bestimmung sämtlicher Verkehrsanlagen eines Ortsteils oder Ortsbezirks (§ 11 a Abs. 2 b HessKAG) vorsehe. Der hessische Landesgesetzgeber habe sich damit für eine Lösung entschieden, die die unterschiedlichen Regelungsmodelle in den anderen Bundesländern kombiniert und alternativ zwei Möglichkeiten der Einheitsbildung zulässt.

## 2. Vor- und Nachteile

Die bei der einmaligen Beitragserhebung und die bei der Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen bestehenden Vor- und Nachteile sollten aus der Perspektive der Gemeinden und der Beitragspflichtigen getrennt untersucht werden. Dabei ergibt sich meines Erachtens folgendes Bild:

---

<sup>101</sup> Lohmann, Eingeschränktes grünes Licht für den wiederkehrenden Straßenbeitrag, LKRZ 2014, 408.

Gemeinde		Beitragspflichtiger	
Vorteile	Nachteile	Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kontinuität bei der Erneuerung und Verbesserung von Straßen</li> <li>• Verstetigung der Beitragseinnahmen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konfliktpotenzial bei der Priorisierung von notwendigen Verbesserungs- und Erneuerungsmaßnahmen</li> <li>• Neuartige Probleme beim Vollzug</li> <li>• Erhöhter Verwaltungsaufwand</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keine hohe Einmalbelastung</li> <li>• Verteilung innerhalb der „Vorteilsgemeinschaft“</li> <li>• Nur einfache Belastung bei mehrfacherschlossenen Grundstücken</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Individuelle Vorteilslage bleibt weitgehend unberücksichtigt</li> <li>• Ggf. höhere Gesamtbelastung als nach bisherigem Recht</li> </ul>

Besonders schwerwiegend und in ihrer Dimension noch nicht klar abschätzbar sind die „*neuartigen Probleme beim Vollzug*“ und der „*erhöhte Verwaltungsaufwand*“ sowie die Akzeptanz einer solchen Regelung.

**a) Neuartige Probleme beim Vollzug**

In den Ländern, in denen wiederkehrende Beiträge bereits eingeführt worden sind, ist eine Vielzahl von Rechtsfragen aufgetreten, die zu verwaltungsgerichtlichen Auseinandersetzungen geführt haben. Ich verweise in diesem Zusammenhang auf die einschlägigen Beiträge im Schrifttum, insbesondere die von *Ernst Niemeier* und *Ludwig Gramlich*<sup>102</sup>, *Ulrich Storost*<sup>103</sup> und *Alexander Reitinger*.<sup>104</sup>

**b) Erhöhter Verwaltungsaufwand**

Mit der Einführung von wiederkehrenden Beiträgen wäre (zumindest in der Anfangsphase) ein weit höherer Verwaltungsaufwand erforderlich, als dies bei der Erhebung von einmaligen Beiträgen der Fall ist.

<sup>102</sup> *Gramlich*, Wiederkehrende Straßenausbaubeiträge: Karlsruhe hat entschieden, aber ist damit alles in Ordnung?, *KommJur* 2015, S. 41 ff.

<sup>103</sup> *Storost*, Vorteilsbegriff und Abrechnungseinheit im rheinland-pfälzischen Straßenausbaubeitragsrecht, *LKRZ* 2014, 481.

<sup>104</sup> *Reitinger*, Wiederkehrende Straßenausbaubeiträge in Thüringen – ein Erfahrungsbericht, *HGZ* 2011, 170.

### c) Akzeptanz

Die Einführung wiederkehrender Beiträge ist häufig mit der Hoffnung verbunden, dass die Akzeptanz der Beitragserhebung hierdurch verbessert wird. So heißt es beispielsweise in der Gesetzesbegründung der CDU-Fraktion im Landtag von Nordrhein-Westfalen:

*„Diese neue Option der Beitragserhebung ist keine zusätzliche Belastung für die Bürgerinnen und Bürger. Vielmehr soll die Alternativ-Finanzierungsmöglichkeit gerade vor großen finanziellen Belastungen schützen, die dann auftreten, wenn der Einmalbeitrag zum Straßenausbau eingefordert wird. Durch eine Verteilung der Lasten auf viele Schultern wird eine gleichbleibende und sozialverträgliche Belastung von Grundstückseigentümern erreicht, da die Kosten auf eine breite Solidargemeinschaft verteilt werden. Für die Abgabenschuldner folgen eine gleichbleibende geringere finanzielle Belastung und eine verträglichere Verteilung der Belastungen.“<sup>105</sup>*

Entgegen der der Gesetzesbegründung zugrunde liegenden Annahme wird die Einführung solcher Beiträge sehr wohl als „zusätzliche Belastung“ empfunden, und zwar insbesondere von solchen Grundstückseigentümern, die aufgrund des Zustandes ihrer Straße nicht demnächst mit einer Beitragsforderung gerechnet haben. Ob mit der Einführung von wiederkehrenden Beiträgen eine bessere Akzeptanz verbunden wäre, erscheint deshalb zumindest zweifelhaft. In den Ländern, in denen solche Beiträge eingeführt worden sind, hat eine Vielzahl von verwaltungsgerichtlichen Auseinandersetzungen zu den verschiedensten Fragen der Beitragserhebung stattgefunden. Es dürften noch längst nicht alle Fragen geklärt sein.

### 3. Externe Effekte?

Nicht abschließend geklärt ist, ob es sich bei wiederkehrenden Beiträgen um „laufende öffentliche Lasten des Grundstücks“ im Sinne von § 2 Nr. 1 BetrKV handelt, die auf die Mieter umgelegt werden können. Eine abschließende Klärung dieser Frage durch die Rechtsprechung hat noch nicht stattgefunden. Lediglich das AG Greiz hat bisher die Auffassung vertreten, dass es sich bei wiederkehrenden Beiträgen um keine Nebenkosten handeln soll.<sup>106</sup>

### 4. Regelungsbedarf

Die in anderen Ländern mit wiederkehrenden Beiträgen gemachten Erfahrungen lassen keine Vorteile erkennen, die es in Bayern geraten erscheinen lassen könnten, eine solche Regelung einzuführen. Sollte sich der bayerische Landesgesetzgeber dennoch für die Einführung von

<sup>105</sup> Landtag Nordrhein-Westfalen, Gesetz zur Einführung wiederkehrender Beiträge/Gesetzesbegründung, LT-Drs. 16/2124, S. 9

<sup>106</sup> AG Greiz, Urt. v. 13.07.1998 – Az. 4 C 247/98; vgl. hierzu Driehaus (Fn. 42), § 8 Rn. 8 d.

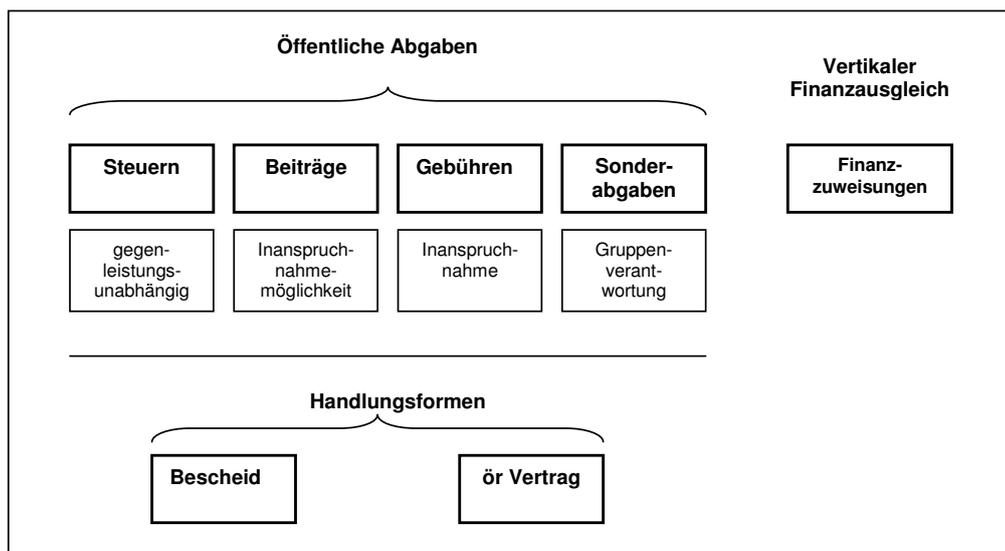
wiederkehrenden Beiträgen entscheiden, empfiehlt es sich, dass diese nicht an die Stelle des bisherigen Systems, sondern neben dieses treten, so dass den Gemeinden ein Wahlrecht zusteht, welches Systems sie sich bedienen wollen.

<b>Zu 4:</b>	<b><i>Kann die bestehende Regelung in Art. 5 Kommunalabgabengesetz (KAG) durch andere Modelle der finanziellen Beteiligung von Grundstückseigentümern bzw. Erbbauberechtigten an den Kosten von gemeindlichen Straßenausbaumaßnahmen ersetzt werden? Welche Vor- und Nachteile haben diese anderen Modelle?</i></b>
--------------	---

**1. Alternative Refinanzierungsmodelle**

**a) System der Finanzierung öffentlicher Einrichtungen**

Das System der Finanzierung öffentlicher Einrichtungen lässt sich anhand öffentlich-rechtlicher Einnahmen der Gemeinden überblicksartig folgendermaßen darstellen:



**b) Änderungen im System des Finanzausgleichs**

Durch eine Änderung im Finanzausgleichssystem könnten den Gemeinden höhere Finanzzuweisungen gewährt werden, die als „sonstige Einnahmen“ der Einnahmebeschaffung aus Beiträgen und Steuern vörgingen (Art. 62 Abs. 2 GO).

#### **aa) Finanzverfassungsrechtliche Grundlagen**

Im Jahr 2009 ist durch eine Verfassungsänderung in Art. 106b GG<sup>107</sup> den Ländern infolge der Übertragung der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund (Art. 106 Abs. 1 Nr. 3 GG n.F.) und zur Kompensation hierdurch entgehender Erträge ein Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes zugewiesen und die nähere (bundes-)gesetzliche Regelung hierzu durch Art. 1 des Gesetzes zur Regelung der Kfz-Steuer und Änderung anderer Gesetze erlassen worden. Darin wird ein Betrag von jährlich 8.991.764.000 € (§ 1 KraftStKompG) prozentual auf die Bundesländer verteilt (Bayern: 17,22275 %); der hierfür in § 2 des Durchführungsgesetzes normierte Schlüssel entspricht den Anteilen der Gliedstaaten am Aufkommen der Kfz-Steuer im Jahr 2008. Bereits mit der Grundgesetzänderung im Zuge der Föderalismusreform 2006 ist eine Novellierung des Art. 104a Abs. 4 GG (über Finanzhilfen des Bundes über besonders bedeutsame öffentliche Investitionen) erfolgt. Der zugleich eingefügte Art. 125c Abs. 2 Satz 2 GG sieht vor, dass die im Bereich der Gemeindeverkehrsfinanzierung für die besonderen Programme des § 6 Abs. 1 GVFG geschaffenen Regelungen – bezogen auf Vorhaben nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 GVFG (schienengebundene Anlagen) – noch bis längstens Ende 2019 fortgelten. Art. 13 EntflechtG sicherte den Ländern als Ausgleich für die Ende 2006 weggefallenen Finanzhilfen des Bundes, gestützt auf die Übergangsvorschrift des Art. 143c GG, für Investitionen „zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden“ bis Ende 2013 jährlich 1.335,5 Mio. € aus dem Bundesetat zu (§ 3 Abs. 1 S. 1 EntflechtG). Seither greift eine Revisionsklausel (§ 6 GVFG). Der Bund führt im Rahmen seiner Zuständigkeit die besonderen Programme nach § 6 Abs. 1 und § 10 Abs. 2 S. 1 und 3 GVFG fort (§ 3 Abs. 1 S. 2 EntflechtG). Die Verteilung der zweckgebundenen Mittel (§ 5 Abs. 3 EntflechtG) auf die Bundesländer ergibt sich aus § 4 Abs. 3 EntflechtG. Die Weiterverteilung dieser Mittel auf Kommunen erfolgt durch Finanzausgleichs- oder spezielle Gesetze der Länder.<sup>108</sup>

#### **bb) Finanzausgleich in Bayern**

Die Finanzzuweisungen an die Gemeinden sind im Finanzausgleichsgesetz geregelt. Gemäß Art. 13 Abs. 1 Satz 1 FAG stellt der Freistaat Bayern den Gemeinden und Gemeindeverbänden 52,5 % der auf Bayern entfallenden Zuweisung des Bundes zum Ausgleich der Übertragung der Ertragshoheit an der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund (Kompensationsbetrag) zur Verfügung (Kommunalanteil). Die Mittel aus dem Kommunalanteil dienen zum Bau oder Ausbau und zur Unterhaltung von Kreis- und Gemeindestraßen sowie von Ortsdurchfahrten im Zuge von Bundes-

<sup>107</sup> Gesetz zur Änderung des GG v. 29.7.2009, BGBl. I, 2248.

<sup>108</sup> Gramlich/Orantek (Fn. 31), S. 24 f.

, Staats- und Kreisstraßen, soweit die Straßenbaulast für die Ortsdurchfahrten den Gemeinden obliegt. Nach Art. 13a FAG erhalten die Gemeinden, die Träger der Straßenbaulast für die Ortsdurchfahrten im Zuge von Bundesstraßen sind, nach Art. 42 Abs. 1 BayStrWG Träger der Straßenbaulast für Ortsdurchfahrten im Zuge von Staatsstraßen sind oder am 30. Juni 2009 mehr als 5.000 Einwohner hatten und bis 30. Juni 2011 keine Zuweisungen nach Art. 13 b Abs. 2 Satz 1 in der bis 31.12.2010 geltenden Fassung wählen, pauschale Zuweisungen auf der Basis des Durchschnitts ihrer Beteiligung an ihrem örtlichen Aufkommen an der Kraftfahrzeugsteuer in den Jahren 2008 bis 2010. In Art. 13b Abs. 2 FAG ist weiter normiert, dass die kreisangehörigen Gemeinden, die nicht die Voraussetzungen des Art. 13a FAG erfüllen, zur Unterhaltung ihrer Gemeindestraßen pauschal Zuweisungen auf der Basis der ihnen im Jahr 2010 für 2010 nach Art. 13b Abs. 2 Satz 1 FAG in der bis 31.12.2010 geltenden Fassung gewährten Straßenunterhaltungspauschalen erhalten, die sie auch für den Bau und Ausbau von Gemeindestraßen verwenden können. In Art. 13c Abs. 1 FAG ist geregelt, dass vom Kommunalanteil 112,5 Mio. € zugunsten der Ausgleichsmasse bereitgestellt werden, die dem Ausgleich besonderer Belastungen und der Minderung von Härten dient. Weiter werden nach Art. 13d FAG jährlich 51,3 Mio. € für Finanzhilfen nach dem ÖPNVG in Bayern verwendet. Art. 13f FAG bestimmt, dass vom Kommunalanteil jährlich 27,9 Mio. € für den Bau von in gemeindlicher Sonderbaulast stehenden Ortsumfahrungen bzw. Entlastungsstraßen im Zuge von Staatsstraßen sowie für die Änderung von bestehenden Kreuzungen zwischen Staats- und Gemeinde- oder Kreisstraßen sowie zwischen Staats- und Gemeinde- und Kreisstraßen, soweit die betroffenen Gemeinden und Landkreise die Änderungskosten übernehmen, und für den Bau von unselbstständigen Radwegen sowie unselbstständigen Geh- und Radwegen an Staatsstraßen, soweit die Gemeinde die Kosten übernimmt, verwendet werden. Schließlich ist in Art. 13g FAG geregelt, dass vom Kommunalanteil jährlich bis zu 30 Mio. € für Straßenbauvorhaben der Gemeinden und Gemeindeverbände, die nach dem BayGVFG gefördert werden, verwendet werden.

### **cc) Änderung des Finanzausgleichssystems**

Eine Änderung des Finanzausgleichssystems steht im Kontext zu den vertikalen Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Für eine sich in wesentlicher Hinsicht auf die Länder auswirkende Änderung des Bundesrechts ist derzeit nichts ersichtlich, insbesondere nicht im Zusammenhang mit dem beabsichtigten Gesetz zu Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen.

**c) Finanzierung aus allgemeinen Steuermitteln der Gemeinden**

Teilweise wird in Betracht gezogen, den Aufwand für die Verbesserung und die Erneuerung von Ortsstraßen und beschränkt-öffentlichen Wegen über die Grundsteuer zu finanzieren. Dem steht die Bayerische Staatsregierung jedoch ablehnend gegenüber. Zur Begründung wird insbesondere angeführt:

- Notwendigkeit zur Erhöhung der Grundsteuer zulasten der Allgemeinheit.
- Kein Mehr an Gerechtigkeit bei einer reinen Steuererhebung.
- Engeltlose Bereicherung der Grundstückseigentümer und Erbbauberechtigten.
- Akzeptanzprobleme bei Eigentümern, die erst in den letzten Jahren Straßen- ausbaubeiträge bezahlt haben.
- Kostenverschiebung durch die Umlegung von Grundsteuern auf die Mieter als Nebenkosten.<sup>109</sup>

Problematisch dürfte darüber hinaus sein, welcher Spielraum den Gemeinden überhaupt für eine Erhöhung der Grundsteuern verbleibt.

2010	Bayern	
Hebesatzkategorie	Grundsteuer	
Von ... bis ... in %	A	B
	Zahl der Städte und Gemeinden	
Unter 200	4	1
200 bis 299	304	294
300 bis 399	1.465	1.530
400 bis 499	234	199
500 bis 599	43	29
600 bis 699	6	3
700 oder mehr	-	-

Quelle: Bayerisches Statistisches Landesamt

<sup>109</sup> Bayerischer Landtag (Fn. 91), S. 3, und Schriftliche Anfrage der Abg. Susann Biedefeld, LT-Drs. 15/4131, S. 1.

Dennoch sollte die Möglichkeit der Finanzierung der Verbesserung und der Erneuerung von Straßen in der Baulast der Gemeinden über die Grundsteuer noch einer näheren Überprüfung unterzogen werden.

#### **b) Straßenbenutzungsgebühren (Road Pricing / City-Maut)**

Im Schrifttum werden verschiedene alternative Modelle der Finanzierung des kommunalen Straßenbaus diskutiert, insbesondere die Einführung einer sogenannten City-Maut, für die als Vorbild die Mautmodelle ausländischer Kommunen dienen. So wird beispielsweise durch die *Trängseltkatt* in Stockholm das Befahren eines die Stadt umgebenden Rings mit einer Maut belegt, während der Aufenthalt innerhalb des Rings „kostenlos“ ist. Die Londoner *Congestion Charge* ist dagegen als Gebietsmaut ausgestaltet, so dass der bloße Aufenthalt in einem bestimmten Stadtgebiet bereits mautpflichtig ist.<sup>110</sup> In diesem Zusammenhang ist besonders auf die Beiträge von *Thomas Schröder* und *Christian Kullick*, von *Ludwig Gramlich*<sup>111</sup> und von *Werner Röck*<sup>112</sup> im Schrifttum hinzuweisen.

Bei der Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Einführung einer City-Maut stellt sich die Frage nach der Kompetenz des Landesgesetzgebers. Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG fällt die Erhebung und Verteilung von Gebühren oder Entgelten für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Kraftfahrzeugen unter die konkurrierende Gesetzgebung. Gemäß Art. 72 Abs. 2 GG hat der Bund das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Die Erfordernisse der Rechtseinheit wären bei einer auf Bayern beschränkten Regelung wohl nicht berührt.

Die Anwendbarkeit dürfte sich auf das Stadtzentrum bzw. die zentrumsnahen Bereiche („*Innenstadt*“) beschränken. Während dies bei Großstädten durchaus vorstellbar erscheint, aber zu klären wäre, wie sich diese Vorgehensweise zu den dort bereits teilweise existierenden Umweltzonen verhalten soll, hätte dies für die Attraktivität der zentralen Bereiche von Klein- und Mittelstädten negative Effekte, die vermieden werden sollten.

<sup>110</sup> Schröder/Kullick, Auf dem Weg zur City-Maut, NZBau 2012, 760.

<sup>111</sup> Gramlich, Straßen(aus)baubeiträge – Verfassungsrechtliche Überlegungen zur (Re-)Finanzierung der Errichtung und Unterhaltung kommunaler Straßen und Wege, 2. Teil, KommJur 2010, S. 327 ff.

<sup>112</sup> Röck, Straßennutzung – Road Pricing oder kostenlos?, GemHH 1997, S. 5 ff.

Im Zusammenhang mit der Einführung von Straßenbenutzungsgebühren könnten sich zur Finanzierung der kommunalen Verkehrsinfrastruktur **Public Private Partnership (PPP) – Instrumente** anbieten. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund ist bisher der Ansicht, dass PPP-Instrumente bei der Realisierung solcher Vorhaben der kommunalen Straßeninfrastruktur nicht zum Zuge kommen können:

*„Öffentlich-private Partnerschaften bei der Realisierung und dem Unterhalt von öffentlicher Infrastruktur muss im Einzelfall auf seine Vorteile hin geprüft werden. Eine besondere Schwierigkeit bei der Straßeninfrastruktur besteht darin, dass Straßen in kommunaler Straßenbaulastträgerschaft grundsätzlich nicht die Möglichkeit einer Refinanzierung privater Mittel durch Nutzungsgebühren zulassen. Damit sind öffentlich-private Partnerschaften ungeeignet für den Einsatz im kommunalen Straßenbau. Sie stellen letztlich nur ein Finanzierungsinstrument der Investitionen der Städte und Gemeinden dar. Die öffentlich-privaten Partnerschaften leisten vor diesem Hintergrund allenfalls auf den Bundesautobahnen einen Beitrag zur Erzielung zusätzlicher Mittel, da es auch bei Bundesautobahnen bereits eine gesetzliche Grundlage für die Erhebung der Nutzung entsprechender Straßenabschnitte gibt.“<sup>113</sup>*

#### **c) Infrastrukturabgabe**

Die Einführung einer Infrastrukturabgabe, die nicht nur der Erhaltung der öffentlichen Straßen, sondern auch anderer Infrastruktureinrichtungen zur Erschließung dienen könnte, wird nicht nur im Zusammenhang mit einer Pkw-Maut auf Bundesautobahnen, sondern auch auf kommunaler Ebene diskutiert. Die Überlegungen auf kommunaler Ebene knüpfen an das abgabenrechtliche Äquivalenzprinzip und seine Funktion beim individuellen und gruppenbezogenen Ausgleich für den Nutzen aus der Bereitstellung öffentlicher Güter an, sind aber noch im Höchstmaß theoretisch und für eine praktische Umsetzung nicht ausgereift. Außerdem dürften – wie sich bei der öffentlichen Diskussion der vom schleswig-holsteinischen Ministerpräsidenten Thorsten Albig (SPD) letztes Jahr vorgeschlagenen Einführung einer Infrastrukturabgabe gezeigt hat – erhebliche Akzeptanzprobleme bestehen.

#### **d) Vertragliche Regelungen**

Gemäß Art. 5 Abs. 9 Satz 3 KAG ist die vertragliche Übernahme beitragsfähiger Aufwendungen auch im Rahmen städtebaulicher Verträge möglich. Die Regelung in § 11 BauGB gilt entsprechend. D. h., für eine Maßnahme, für die ansonsten Ausbaubeiträge zu erheben wären, kann ein Erschließungsvertrag (§ 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB) geschlossen werden. In diesem kann sich die private Vertragspartei zugleich verpflichten, den Eigenanteil der Gemeinde als Folgelast zu übernehmen (§ 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 BauGB). Bei all dem ist das Gebot der

<sup>113</sup> *Deutscher Städte- und Gemeindebund*, Stellungnahme des Deutschen Städte- und Gemeindebundes zur Finanzierung der kommunalen Verkehrsinfrastruktur, 2012, S. 3 f.

Angemessenheit zu beachten (§ 11 Abs. 2 BauGB). Darüber hinaus ist es möglich, über den Ausbaubeitrag eine Ablösevereinbarung zu schließen, wenn in die Ausbaubeitragsatzung eine Ablöseregelung aufgenommen worden ist (Art. 5 Abs. 9 Satz 1 KAG).

#### **e) Änderung des Subventionswesens**

Zu einer teilweisen Entlastung der Beitragspflichtigen würde es führen, wenn die staatliche Förderpraxis geändert würde, die bisher darin besteht, dass mögliche Beitragseinnahmen vom zuwendungsfähigen Aufwand abgezogen werden (vgl. Ziff. 5.3.4, 26.1 StBauFR, Ziff. 6.3.1.4 RZStra).

#### **f) Regelung nach dem Vorbild der Finanzierung des kommunalen Straßenbaus in anderen Ländern und in anderen europäischen Staaten**

Bei der Überprüfung des geltenden Systems der Beitragsfinanzierung könnten auch die Regelungen in anderen Ländern der Bundesrepublik Deutschland und anderen europäischen Staaten – ungeachtet der jeweiligen rechtlichen Besonderheiten - von Interesse sein. Beispielsweise werden hier die Regelungen im Steiermärkischen Landes-Straßenverwaltungsgesetz erwähnt.<sup>114</sup>

#### **„§ 19**

##### ***Straßenerhaltungsbeiträge***

*(1) Wird eine Gemeindestraße oder ein öffentlicher Interessentenweg durch eine Unternehmung mit eigenen oder gedungenen Fahrzeugen dauernd oder vorübergehend in größerem Maße in Anspruch genommen und abgenützt, so kann die Unternehmung zu den Kosten der Straßenerhaltung (Wiederinstandsetzung) zu einer angemessenen Beitragsleistung herangezogen werden. Dies gilt auch, falls eine Unternehmung durch ihren Bestand oder Betrieb eine außergewöhnlich starke Benützung der Straße durch Dritte veranlaßt.*

*(2) Abs. 1 findet gegenüber solchen Parteien keine Anwendung, die mit Rücksicht auf die Straßenbenützung in eine Erhaltungskonkurrenz einbezogen worden sind, insoweit ihre Straßenbenützung dem Konkurrenzbeitrag entspricht. Eisenbahnunternehmungen können zu einem Beitrage nur herangezogen werden, wenn eine Straße durch Verfrachtungen für einen Bahnbau besonders stark benützt wird. Die Fahrzeuge der Militärverwaltung sind von der Beitragsleistung überhaupt ausgenommen. Ebenso sind von der Beitragsleistung Unternehmungen ausgenommen, die den linienmäßigen Autobusverkehr zum Gegenstand haben.*

*(3) Unabhängig von der Beitragsleistung hat bei einer schuldhaften Beschädigung einer Straße, insbesondere durch Außerachtlassung der über ihre Benützung geltenden Anordnungen, der Schuldtragende Ersatz zu leisten.*

<sup>114</sup> Im Internet: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrStmk&Gesetzesnummer=20000068> (16.04.2015).

**§ 20**

**Beitragsleistung**

*(1) Über die Leistung des Beitrages nach § 19 hat die Straßenverwaltung zunächst eine gütliche Vereinbarung anzustreben. Läßt sich eine solche nicht erzielen, so entscheidet die Gemeinde nach Durchführung der erforderlichen Erhebungen über die Beitragspflicht und die Höhe der Beitragsleistung.*

*(2) Kommt die Leistung eines Beitrages nach § 19 in Frage, so hat die Unternehmung der Straßenverwaltung über ihr Verlangen die erforderlichen Auskünfte zu erteilen. Werden diese gar nicht, unrichtig oder nur mangelhaft erteilt, so sind die amtlichen Feststellungen zur Grundlage der Entscheidung zu nehmen.*

*(3) Der Beitragspflichtige hat auf Verlangen der Straßenverwaltung bereits auf Grund einer vorläufigen Ermittlung seines voraussichtlich zu entrichtenden Beitrages eine angemessene Sicherheit oder einen Vorschuß zu leisten. Wird einer solchen Aufforderung binnen einer angemessenen Frist nicht entsprochen, so kann nach vorheriger Androhung der in Frage kommende Fahrzeugverkehr von der Gemeinde untersagt werden.*

*(4) Wenn die Straße in außerordentlicher Weise durch Beförderung eines Massenartikels benützt wird, kann der Erhaltungsbeitrag auch nach der Menge oder dem Gewicht der beförderten Güter, allenfalls nach den Ausweisen über den Bahnversand, bemessen werden. Die Eisenbahnverwaltung ist verpflichtet, der Gemeinde die für die Beitragsberechnung erforderlichen Unterlagen mitzuteilen.*

*(5) Die näheren Bestimmungen über die Beitragspflicht, die Bemessungsgrundlage und die Höhe der Beitragsleistung werden nach Anhörung der zuständigen Berufsvertretungen durch Verordnung der Landesregierung geregelt.*

**§ 21**

**Zweckwidmung von Straßenerhaltungsbeiträgen**

*Die eingehenden Erhaltungsbeiträge (§ 19) dürfen nur für die Zwecke der Erhaltung (Wiederherstellung) jener Straßen verwendet werden, für deren Benützung sie eingehoben wurden.“*

**2. Vor- und Nachteile**

Eine umfassende Erörterung der Vor- und Nachteile alternativer Finanzierungsmodelle kann erst nach Prüfung der Praxisrelevanz und Umsetzbarkeit einzelner Vorschläge erfolgen. Überblicksweise lässt sich gegenwärtig nur die nachstehende Gegenüberstellung vornehmen.

	Vorteile	Nachteile
<b>Änderung des Finanzausgleichs-systems</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anderweitige Einnahmebe-schaffung</li> <li>• Streitvermeidung bei der Bei-tragserhebung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bundesrechtliche Voraussetzungen fehlen</li> <li>• Entgeltlose Bereicherung der Anlieger</li> <li>• Höhere Steuerlast (?)</li> <li>• Abhängigkeit vom Staat („gol-dener Zügel“)</li> </ul>
<b>Finanzierung aus allgemeinen Steuermitteln (z. B. Grundsteuer)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Streitvermeidung bei Beitrags-erhebung</li> <li>• Kontinuierliche Einnahmen</li> <li>• Geringer Verwaltungsaufwand</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entgeltlose Bereicherung der Anlieger</li> <li>• „Doppelbelastung“ derjenigen, die Ausbaubeiträge erst vor kurzer Zeit bezahlt haben</li> <li>• Höhere Steuerlast</li> <li>• Indirekte Belastung der Mieter (Nebenkosten [?])</li> </ul>
<b>Straßenbenutzungsgebühren (Road Pricing / City-Maut)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Streitvermeidung bei der Bei-tragserhebung</li> <li>• Kontinuierliche Einnahmen</li> <li>• Positive Nebeneffekte (z. B. Ver-kehrsberuhigung)</li> <li>• PPP-Finanzierungsmodelle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entgeltlose Bereicherung der Anlieger</li> <li>• Einsatz beschränkt sich auf die City und citynahen Bereiche von Großstädten</li> <li>• Negative Effekte auf die At-traktivität der zentralen Berei-che von Klein- und Mittelstädten</li> <li>• Hohe Belastung für Pendler, un-tere Einkommensgruppen usw.</li> <li>• Hohe Verwaltungskosten</li> </ul>
<b>Infrastrukturabgabe</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Streitvermeidung bei der Bei-tragserhebung</li> <li>• Breit gestreuter Finanzierungs-effekt (nicht nur Straßen)</li> <li>• Kontinuierliche Einnahmen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mangelnde Akzeptanz (?)</li> <li>• Bisher Unklarheit über Abga-betatbestand, Abgabebemes-sung und persönliche Abgabepflicht</li> <li>• Bisher nur theoretische Überle-gungen</li> </ul>
<b>Vertragliche Regelungen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konsensuale Regelung</li> <li>• Ggf. höherer Refinanzierungs-grad (Folgelast)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nur in Einzelfällen möglich, in denen ein Konsens hergestellt werden kann</li> <li>• Hohes <i>Know how</i> der Verwal-tung erforderlich</li> </ul>

<b>Änderung des Subventionswesens</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entlastende Wirkung staatlicher Subventionen für die Beitragspflichtigen (Akzeptanz)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schwierigkeiten der Gemeinden beim Aufbringen des Komplementäranteils</li> </ul>
---------------------------------------	--	---

<b>Zu 5:</b>	<b><i>Benötigen die Kommunen mehr Spielraum bei der Festlegung der kommunalen Eigenanteile? Falls ja, wie kann dies umgesetzt werden?</i></b>
--------------	---

**1. Bemessung des Eigenanteils anhand der Muster-Satzung des Bayerischen Gemeindetages**

Die Gemeinde hat gemäß Art. 5 Abs. 3 Sätze 1 und 3 KAG einen dem Vorteil der Allgemeinheit entsprechenden angemessenen Anteil am Investitionsaufwand selbst zu tragen (Art. 5 Abs. 3 Sätze 1 und 3 KAG). Der Eigenanteil muss gemäß Art. 5 Abs. 3 Satz 3 KAG nach bestimmten Straßenkategorien abgestuft für das gesamte Gemeindegebiet erfolgen.<sup>115</sup> In der Muster-Satzung des Bayerischen Gemeindetages<sup>116</sup>, an die sich die meisten Städte und Gemeinden in ihren Ausbaubetragsatzungen anlehnen, ist ein fünfstufiges Klassifizierungssystem mit weiteren Regelungen für bestimmte, hier nicht relevante Straßenarten enthalten.

	Merkmale	Eigenanteil
<b>Anwohnerstraße</b>	Straßen, die überwiegend der Erschließung der angrenzenden oder durch private Zuwegung mit ihnen verbundenen Grundstücke dienen.	20 %
<b>Haupterschließungsstraße</b>	Straßen, die der Erschließung von Grundstücken, überwiegend aber dem Verkehr innerhalb von Baugebieten oder innerhalb von im Zusammenhang bebauten Ortsteilen dienen, soweit sie nicht Hauptverkehrsstraßen sind.	50 % Fahrbahn 35 % übrige Teileinrichtungen*
<b>Hauptverkehrsstraße</b>	Straßen, die nur untergeordnet der Erschließung, hauptsächlich dem durchgehenden innerörtlichen Verkehr oder dem überörtlichen Durchgangsverkehr dienen.	70 % Fahrbahn 35 % übrige Teileinrichtungen*
<b>Fußgängerbereich</b>	Straßen, die in ihrer ganzen Breite dem Fußgängerverkehr dienen, auch wenn eine (zeitweise) Nutzung mit Kraftfahrzeugverkehr zugelassen ist.	40 %
<b>Verkehrsberuhigter Bereich</b>	Als Mischflächen gestaltete Straßen, die in ihrer ganzen Breite von Fußgängern benutzt werden dürfen und gleichzeitig dem Fahrradverkehr dienen.	Anwohnerstraße: 20 % Haupterschließungsstraße: Fahrbahn 45 %; übrige Teileinrichtungen* 35 %

\*) Übrige Teileinrichtungen sind Radwege, Gehwege, Mehrzweckstreifen, Beleuchtung, Entwässerung, Straßenbegleitgrün.

Diese Eigenanteilssätze beruhen nicht auf einem durch empirische Daten gesicherten Abbild der Wirklichkeit, sondern auf einem Wahrscheinlichkeitsurteil, das mit einiger Zuverlässigkeit angibt,

<sup>115</sup> Driehaus (Fn. 42), § 8 Rn. 364 ff.

<sup>116</sup> BayGT 2002, Heft 4, vgl. auch IMS v. 25.7.2003 – IB4-1523,1-3.

wie sich das Verhältnis der Inanspruchnahme der Straße durch die Allgemeinheit und die Anlieger darstellt.

Da eine sichere Prognose über das Verhältnis der Inanspruchnahme durch die Anlieger und die Allgemeinheit praktisch nicht möglich ist<sup>117</sup>, muss der Gemeinde ein gewisser Beurteilungsspielraum zuerkannt werden. Während vom Bayerischen Gemeindetag in den Erläuterungen zur Muster-Satzung noch Abweichungen in Höhe von 10 – 15 Prozent für möglich gehalten wurden<sup>118</sup>, ist nach neuerer Auffassung lediglich noch eine Bandbreite von +/- 5 Prozent gegeben.<sup>119</sup> Das heißt aber nicht, dass die allgemein anerkannten Eigenbeteiligungssätze der Muster-Satzung schematisch um diesen Prozentsatz erhöht oder vermindert werden dürfen.<sup>120</sup> Eine Änderung der in der Ausbaubeitragsatzung vorgeschriebenen Sätze kommt nur auf der Grundlage von Erwägungen in Betracht, die sich an der Größe der Gemeinde, ihrer weitreichenden Verkehrsplanung, der Lage und Führung der Straßen im örtlichen Straßennetz und den Ausbauprofilen orientieren und geeignet sind, insgesamt ein angemessen abgestuftes System von Straßenklassen zu entwickeln. Von einer Erhöhung der Eigenanteilssätze wird in der Praxis meist schon deshalb abgesehen, weil der Freistaat Bayern bei der Gewährung von Mitteln der Städtebauförderung möglicherweise entsprechende Abzüge vornehmen würde. Die Berechnung des förderfähigen Aufwands erfolgt grundsätzlich anhand der Eigenanteilssätze in der Muster-Satzung des Bayerischen Gemeindetages.<sup>121</sup>

## 2. Sondersatzung

Aufgrund der besonderen historischen, städtebaulichen und sonstigen Situation von Straßenräumen und ihrer Verkehrsfunktion stellt sich in vielen Gemeinden die Frage, ob gerade im Zusammenhang mit einer Umgestaltung (= Verbesserung im ausbaubeitragsrechtlichen Sinn) eine Sondersatzung erlassen werden soll, in der ein höherer Eigenanteil der Gemeinde vorgeschrieben wird als er dem satzungsmäßigen Klassifizierungssystem entspricht. Diesem Ansinnen hat der Landesgesetzgeber grundsätzlich eine Absage erteilt. Gemäß Art. 5 Abs. 3 Satz 4 KAG bedarf es keiner ergänzender Sondersatzungen.

<sup>117</sup> Vgl. hierzu *OVG Schleswig-Holstein*, Urt. v. 26.04.2006 – Az. 2 KN 7/05; *OVG Lüneburg*, Urt. v. 12.06.1990 – Az. 9 A 149/88

<sup>118</sup> BayGT 2002, S. 6

<sup>119</sup> *OVG Koblenz*, Urt. v. 07.12.2004 – Az. 6 A 11406/04.

<sup>120</sup> *OVG Koblenz* (Fn. 119); *Driehaus* (Fn. 42) § 8 Rn. 367 a.

<sup>121</sup> Vgl. RZStra vom 12.1.2007, AllMBl. 2007, S.4, Nr. 6.3.1.4 sowie IMS v. 6.5.2004 – IID3-43271.0-027/97, FSt 2004 Rn. 235; vgl. auch *Bayerischer Landtag*, LT-Drs. 17/126 S. 2.

Der BayVGH<sup>122</sup> ist der Auffassung, dass in Fällen dieser Art der Erlass einer Sondersatzung grundsätzlich nicht erforderlich ist.<sup>123</sup> Dies ergibt sich daraus, dass gemäß Art. 5 Abs. 3 Satz 3 KAG Satzungen nach Art. 5 Abs. 1 Satz 3 KAG eine vorteilsgerecht abgestufte Eigenbeteiligung einheitlich für das gesamte Gemeindegebiet vorzusehen haben. Allenfalls könnte eine Sondersatzung in Betracht kommen, wenn es um die Abrechnung eines Straßentyps ginge, bei dem die in der Stammsatzung festgelegten Eigenbeteiligungen die nach der Möglichkeit der Inanspruchnahme zu bemessenden Vorteile für die Allgemeinheit verfehlen. Welche "Vorteile für die Allgemeinheit", die dieser "neben den Beitragspflichtigen" zugute kommen, dabei in die Bewertung einzubeziehen sind, wird in Art. 5 Abs. 3 KAG nicht erwähnt, erschließt sich aber aus der Gegenüberstellung zu den in Art. 5 Abs. 1 Satz 1 KAG angeführten, zur Beitragserhebung berechtigenden "besonderen Vorteilen" der Anlieger: Im einen wie im anderen Fall ist eigenbeteiligungsrelevant allein die "Möglichkeit der Inanspruchnahme". Im Ausbaubeitragsrecht handelt es sich hierbei (anders als im Erschließungsbeitragsrecht, in dem es zusätzlich auf die Bebaubarkeit des Grundstückes ankommt) um den einzigen Anknüpfungspunkt für die Ermittlung des die Beitragserhebung rechtfertigenden besonderen Vorteils.<sup>124</sup> Es geht primär um wirtschaftliche Vorteile, die sich in den Gebrauchsmöglichkeiten äußern, ohne dass ein in Euro und Cent bezifferbarer Vermögenszuwachs nachgewiesen werden muss.<sup>125</sup> Meist ist kein greifbarer Anhaltspunkt ersichtlich, dass die in der Ausbaubeitragssatzung geregelten Straßenarten und die unterschiedlichen Eigenanteile dem Differenzierungsgebot nicht gerecht würden.

Ein Bedarf zum Erlass einer Sondersatzung besteht in aller Regel auch nicht wegen der Höhe des entstehenden Aufwands. Ausdrücklich hat der BayVGH<sup>126</sup> festgestellt, dass eine beitragsfähige Verbesserung selbst dann vorliegt, wenn mit ihr zugleich städtebauliche und denkmalpflegerische Ziele der Gestaltung des Ortsbildes verfolgt werden. Eine Gemeinde hat – so der BayVGH – sowohl bei der Entscheidung, welche Ausbaumaßnahme vorgenommen werden soll, als auch bei der Entscheidung über den Inhalt des Bauprogramms einen weiten Gestaltungsspielraum, in den sie bei der Wahl zwischen mehreren Ausbauarten grundsätzlich auch die Belange des Ortsbildes einstellen darf. Sie ist nicht gehalten, die kostengünstigste Ausbaumöglichkeit zu wählen. Die Angemessenheit entstandener Kosten kann nur verneint werden, wenn sich die Gemeinde offensichtlich nicht an das Gebot der Wirtschaftlichkeit gehalten hat und dadurch augenfällige Mehrkosten entstanden sind. Beispielsweise ist die

<sup>122</sup> Urt. v. 05.02.2007 – Az. 6 BV 05.2153; vgl. auch Beschl. v. 23.5.2012 – Az. 6 CS 11.2636.

<sup>123</sup> Vgl. hierzu bereits die Vollzugshinweise anlässlich des Gesetzes zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes vom 25. Juli 2002; IMBek. v. 15.09.2003 – Az. I B 4-1521-42, AllMBl. 2003, 803, 805 f.

<sup>124</sup> vgl. hierzu BayVGH, Urt. v. 02.08.2001 – Az. 6 B 96.3626.

<sup>125</sup> Driehaus (Fn. 39), S. 108.

<sup>126</sup> BayVGH, Urt. v. 5.2.2007 – Az. 6 BV 05.2153.

Verwendung von Pflaster statt Asphalt keinesfalls überzogen. Eine Pflasterung ist eine durchaus übliche, nicht luxuriöse Art der Befestigung, für die zudem erhöhte Haltbarkeit, geringere Reparaturanfälligkeit und niedrigerer Unterhaltungsaufwand sprechen.<sup>127</sup> Nach modernen straßenbaulichen und städtebaulichen Erkenntnissen haben Pflasterdecken gegenüber Asphaltbelägen spezifische Vorteile.<sup>128</sup> Auch denkmalpflegerische bedingte Mehraufwendungen, die den vom Gebot der Wirtschaftlichkeit gezogenen Rahmen verlassen, führen nicht zur Notwendigkeit einer Sonderregelung.<sup>129</sup> Nur in ganz besonders gelagerten Fällen darf ein bestimmter Anteil des entstandenen Aufwands unberücksichtigt bleiben.<sup>130</sup> In Betracht kommen dürften hier insbesondere folgende Umstände:

- Straßen, an denen die zentralörtliche Bedeutung einer Gemeinde besonders zum Tragen kommt und die Kriterien für eine Hauptverkehrs- bzw. Haupteerschließungsstraße der herausgehobenen Rolle der Inanspruchnahme durch die Allgemeinheit nur ungenügend Rechnung trägt.
- Straßen, die nicht auf der Grundlage neuzzeitlicher straßenbaulicher Standards geplant und dimensioniert worden sind, sondern auf der Basis besonderer städtebaulicher Idealvorstellungen.
- Straßen, an denen in besonders hohem Maße Belangen des Stadtbildes, des Denkmalschutzes und der Bauästhetik Rechnung getragen werden muss.

Auch sonstige Gesichtspunkte führen in aller Regel nicht zur Notwendigkeit einer Sondersatzung. Beispielsweise der Umstand, dass über eine Straße ein Teil des öffentlichen Bussverkehrs abgewickelt wird, ist ausbaubetragsrechtlich unerheblich. Denn dieser Verkehr ist dem Anliegerverkehr zuzurechnen.<sup>131</sup> Etwas anderes gilt nur, wenn – wie in einem vom VG Ansbach<sup>132</sup> entschiedenen Fall - auf einer 6,5 m breiten Straße täglich zwischen 900 und 1.200 Busse von 15 Buslinien verkehren und deshalb eine Sonderregelung für erforderlich gehalten werden muss. Auch der Umstand, dass an einer Straße unselbstständige Parkplätze "bewirtschaftet" werden (z. B. mittels Parkuhren oder Parkscheinautomaten) führt in der Regel zu keinem anderen Ergebnis. Die dabei erzielten Einnahmen stehen in keiner Beziehung zu der

<sup>127</sup> OVG Lüneburg, Urt. v. 26.04.1995 – Az. 9 L 3476/93.

<sup>128</sup> BayVGh, Beschl. v. 23.07.1992 – Az. 6 CS 92.1727.

<sup>129</sup> BayVGh, Urt. v. 11.12.2003 – Az. 6 B 99.1270, vgl. auch VG Würzburg, Urt. v. 28.11.2012 – Az. W 2 K 11.643; vgl. auch Barth, in: Ecker, Kommunalabgaben in Bayern, Stand: April 2014, Tz. 44.00 Nr. 2.1 u. 2.2.

<sup>130</sup> vgl. Ziff. 5 der Vollzugshinweise anlässlich des Gesetzes zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes vom 25. Juli 2002 mit Bekanntmachung des BayStMI vom 15.09.2003 – Az. IB4-1521-42, AllIMBl. S. 803, 805.

<sup>131</sup> VGh Kassel, Urt. v. 05.02.2002 – Az. 5 TZ 16/02; Driehaus (Fn. 39), § 34 Rn. 34.

<sup>132</sup> Urt. v. 29.07.2010 - Az. 18 K 09.01289

Inanspruchnahmemöglichkeit durch die Beitragspflichtigen.<sup>133</sup> Die Parkraumbewirtschaftung dient in erster Linie nicht der Einnahmeerzielung, sondern der Verkehrsordnung (vgl. § 13 StVO, § 6 a Abs. 6 StVG, § 21 ZustVVerk).<sup>134</sup>

Im Ausbaubitragsrecht kann ein Absehen von der Beitragserhebung – anders als dies im Erschließungsbeitragsrecht in § 135 Abs. 5 BauGB geregelt ist - nicht aus im öffentlichen Interesse liegenden Gründen gerechtfertigt sein. Eine *analoge* Anwendung von § 135 Abs. 5 BauGB scheidet aus, weil es sich um eine eng auszulegende Ausnahmenvorschrift handelt. Im Übrigen ist fraglich, welches konkrete öffentliche Interesse hier überhaupt vorliegen könnte.

### 3. Regelungsbedarf

Die geltende Regelung erscheint sachgerecht. Ein Änderungsbedarf besteht meines Erachtens nicht. Die Gemeinden haben in atypischen Fällen die Möglichkeit, durch eine Sondersatzung angemessen zu reagieren.

<b>Zu 6:</b>	<b><i>Soll eine Informationspflicht der Kommunen gegenüber den Beitragszahlern im Zusammenhang mit Straßenausbaumaßnahmen eingeführt werden?</i></b>
--------------	--

#### 1. Gründe für die Einführung einer Informationspflicht

Die Einführung einer Informationspflicht steht im Zusammenhang mit

- dem **rechtlichen Gehör** vor Erlass eines Beitragsbescheides und
- mit der **Akzeptanz** der Maßnahme bzw. der Beitragserhebung.

##### a) Rechtliches Gehör

Eine Anhörung der Beitragspflichtigen vor Erlass eines Beitragsbescheides ist in Bayern nicht zwingend vorgeschrieben. In Art. 13 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. a KAG wird zwar auf § 91 AO verwiesen, der in seinem Absatz 1 regelt, dass vor Erlass eines Verwaltungsaktes, der in die Rechte eines Beteiligten eingreift, diesem Gelegenheit gegeben werden soll, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern. In § 91 Abs. 2 Nr. 4 AO ist jedoch geregelt, dass von der

<sup>133</sup> BayVGH, Urt. v. 19.04.1984 – BayGT 1985, 35; Matloch/Wiens (Fn. 81), Rn. 2072.

<sup>134</sup> Driehaus (Fn. 42), § 8 Rn. 331 b.

Anhörung abgesehen werden kann, wenn sie nach den Umständen nicht geboten ist, insbesondere wenn der Verwaltungsakt mit Hilfe automatischer Einrichtungen erlassen wird, was bei Straßenausbaubeitragsbescheiden regelmäßig der Fall ist. Obwohl die meisten Gemeinden von dieser Ausnahmeregelung keinen Gebrauch machen und die Beitragspflichtigen vor Bescheiderlass über die beabsichtigte Beitragsfestsetzung unterrichten und Ihnen Gelegenheit geben, sich innerhalb einer bestimmten Frist zu den Veranlagungsgrundlagen zu äußern, stößt diese Vorgehensweise häufig nicht auf Akzeptanz.

Die Ansicht, dass eine Anhörung der Betroffenen – wenn überhaupt – erst kurz vor Erlass eines Beitragsbescheides zu erfolgen hat, beruht darauf, dass die Verbesserung oder Erneuerung einer öffentlichen Straße in den hier gegenständlichen Fällen in der Regel nur einen Verwaltungsrealakt darstellt, über den nicht in einem förmlichen Verfahren entschieden wird, sondern die zuständigen Gremien der Gemeinde einen weiten Gestaltungsspielraum für sich in Anspruch nehmen können.<sup>135</sup> Hierbei wird verkannt, dass es auch bei der Entscheidung, ob eine Straße erneuert oder verbessert wird und wie dies geschehen soll, einer umfassenden Abwägung bedarf, die den rechtsstaatlichen Anforderungen genügen muss. Das heißt, den möglicherweise in ihren eigenen Rechten betroffenen Bürgern steht in diesen Fällen ein subjektiv-öffentliches Recht auf eine gerechte Abwägung ihrer Belange zu. Der VGH Baden-Württemberg<sup>136</sup>, der VGH Hessen<sup>137</sup> und das OVG Rheinland-Pfalz<sup>138</sup> haben dies bereits deutlich zum Ausdruck gebracht. Eine gerechte Abwägung aller Belange setzt nach hier vertretener Ansicht regelmäßig die Durchführung einer angemessenen Öffentlichkeits- und Betroffenenbeteiligung bei der Entscheidung über die straßenbauliche Maßnahme voraus, da sich nur auf diese Weise das benötigte Abwägungsmaterial vollständig gewinnen lässt.<sup>139</sup>

## **b) Gründe für die mangelnde Akzeptanz (ausbau-)beitragsrechtlicher Entscheidungen**

### **• Gestörtes Rechtsgefühl und Beitragsgerechtigkeit**

Viele Beitragspflichtige halten den (Straßen-)Ausbaubeitrag generell für eine ungerechte Abgabe. Das gemeindliche Straßennetz müsse von den Grundstückseigentümern finanziert werden, obwohl es sich bei ihnen nur um einen geringen Bruchteil der Einwohnerschaft handeln

<sup>135</sup> *Driehaus* (Fn. 42), § 8 Rn. 309.

<sup>136</sup> *VGH Baden-Württemberg*, Urteil v. 28.07.2003 – Az. 5 S 1399/02 (vgl. hierzu BVerwG, Beschl. v. 22.01.2004 – Az. 4 B 94.03; Urt. v. 24.07.2003 – Az. 5 S 1399/02; Beschl. v. 03.04.1981 – Az. 5 S 405/81).

<sup>137</sup> *VGH Hessen*, Beschluss v. 23.11.1987 – Az. 2 TG 3079/87; vgl. hierzu auch VG München, Beschl. v. 13.04.2012 – M 2 E 12.1404.

<sup>138</sup> *OVG Rheinland-Pfalz*, Urteil v. 18.04.1989 – Az. 7 A 19/88 -.

<sup>139</sup> *Knemeyer*, Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nicht nur bei Großvorhaben, sondern z. B. auch bei der Straßenerneuerung, BayVBl. 2013, 485.

würde. Der von der Gemeinde zu tragende Eigenanteil wäre – warum auch immer – viel zu gering.

Beim Bürger herrscht die Vorstellung, dass sämtliche öffentliche Aufgaben aus Steuermitteln finanziert werden müssen. In der Tat liegt der Finanzverfassung das Prinzip des „*Steuerstaates*“ zugrunde, so wie es in Art. 104 a bis 108 GG geregelt ist und nahezu ausschließlich von der Einnahmeerzielung durch Steuern handelt, also von Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung des Staates darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen allen auferlegt werden, die einen bestimmten Tatbestand erfüllen (§ 3 Abs. 1 AO). Auch das BVerfG nimmt an, dass die Finanzierung der staatlichen Leistungen grundsätzlich aus dem Ertrag der in Art. 104a ff. GG geregelten (Steuer-)Einnahmequellen „*erfolgen soll*“.<sup>140</sup> Eben dieser Gedanke scheint das Rechtsbewusstsein der Bürger zu beherrschen, so dass die Bereitschaft, über Steuern hinaus an den Staat Zahlungen zu leisten, äußerst gering ist.<sup>141</sup>

Bedauerlicherweise ist es dem Staat und den Gemeinden bisher nicht gelungen, die (Grund-)Intentionen, die zur gesetzlichen Regelung des Ausbaubeitrags im Kommunalabgabengesetz (KAG) und in den jeweiligen Ausbaubeitragsatzungen (ABS) geführt haben, den betroffenen Bürgern nachvollziehbar zu vermitteln. Auch das Schrifttum hat hierzu nichts Wesentliches beigetragen.<sup>142</sup>

Gelegentlich kommt es vor, dass die Erhebung von Ausbaubeiträgen für eine bestimmte Straße in den Medien verzerrt dargestellt wird bzw. in einem solchen Einzelfall eine Plattform für politisch interessierte Kreise erkannt wird, um sich gegenüber den Wählern zu profilieren.

- **Schwerverständlichkeit des Rechts**

Das Ausbaubeitragsrecht ist für seine Adressaten wegen

- der vergleichsweise geringen Regelungsdichte und –tiefe,
- der Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe

---

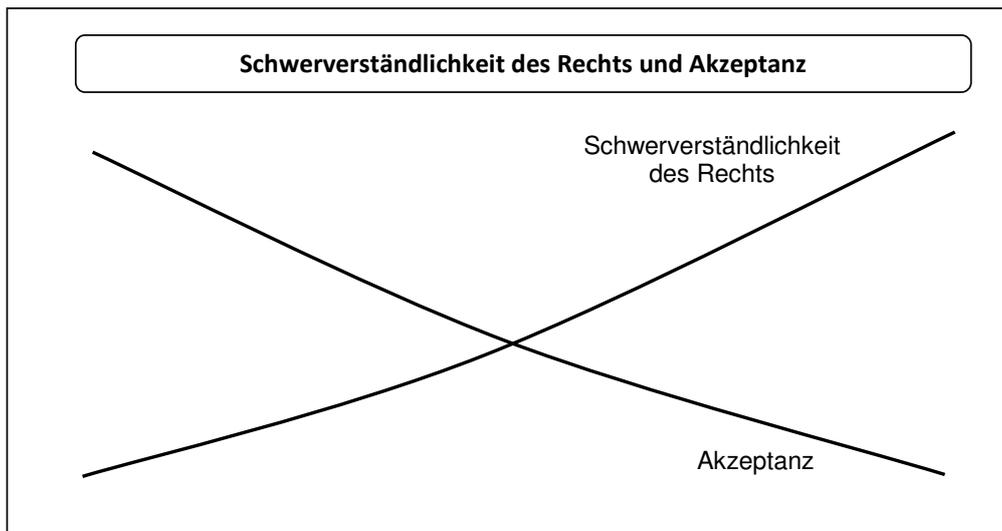
<sup>140</sup> BVerfGE, 78, 249 (266 f.).

<sup>141</sup> Vgl. zur ähnlichen Problematik des Gewässerausbaubeitrages *Rottenwallner*, Die Verpflichtung zum hochwasserschützenden Gewässerausbau und die Refinanzierung seiner Kosten in Bayern, ZfW 2014, S. 27 (33) m. w. N.

<sup>142</sup> Kritische Auseinandersetzung hiermit *Rottenwallner*, Kiesstraßen als Dauerzustand – Fragen an das Erschließungs-, Straßen- und Beitragsrecht, DVBl. 2015, 410.

- des untergesetzlichen Konkretisierungsbedarfs (Satzungsrecht) und
- der weitgehenden richterrechtlichen Ausformung

in besonderem Maße *schwerverständlich*, was sich häufig zulasten der Akzeptanz beitragsrechtlicher Entscheidungen auswirkt.<sup>143</sup>



Auf dem Gebiet des Erschließungs- und Ausbaubeitragsrechts besteht eine deutlich erhöhte Bereitschaft zur Anfechtung von Bescheiden. Die statistischen Berichte über die Tätigkeit der Verwaltungsgerichte in Bayern von 2007 bis 2011 weisen bei den erstinstanzlich erledigten Hauptsacheverfahren folgende Zahlen aus<sup>144</sup>:

	2008	2009	2010	2011	2012
Abgabenrecht insgesamt	1.243	843	718	766	799
Erschließungsbeiträge	363	156	159	128	163
Ausbaubeiträge	257	199	188	231	232
Prozentualer Anteil (gerundet)	50 %	42 %	48 %	47 %	49 %

Insgesamt waren von den bayerischen Verwaltungsgerichten in den betrachteten 5 Jahren 2.076 Hauptsacheverfahren, bei denen es um die Erhebung von Erschließungs- und Ausbaubeiträgen ging, statistisch zu erledigen, die im Durchschnitt etwas weniger als die Hälfte der Hauptsacheerledigungen auf dem Gebiet des Abgabenrechts ausgemacht haben. Die Datenbank

<sup>143</sup> Rottenwallner, Das Erschließungs- und Ausbaubeitragsrecht in Bayern in seiner richterrechtlich und rechtsdogmatisch geprägten Gestalt, BayVBl. 2014, S. 67 (69 f.).

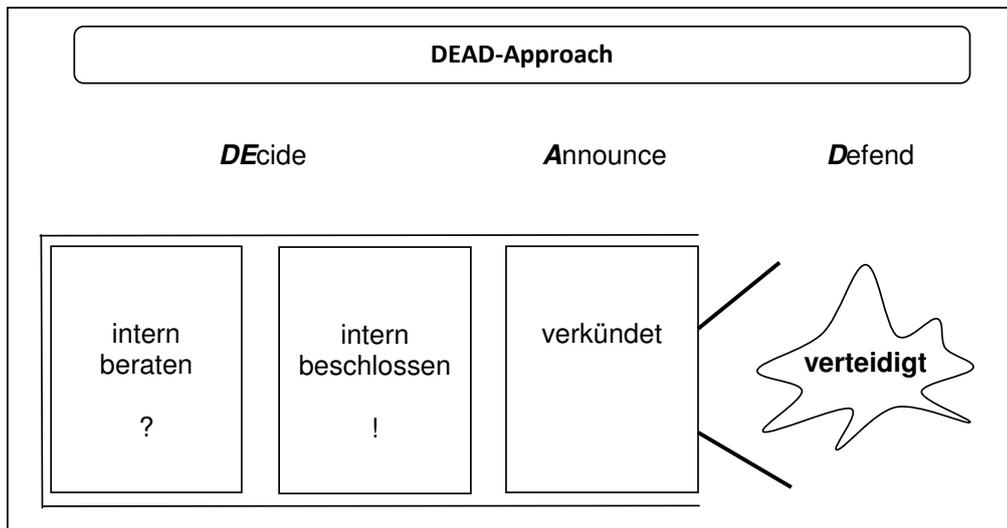
<sup>144</sup> Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, Statistische Berichte: Tätigkeit der Verwaltungsgerichte in Bayern 2009 (S. 50), 2010 (S. 52), 2011 (S. 37), 2012 (S. 24).

JURIS wies am 21.04.2015 unter der Rubrik „*Rechtsprechung / Verwaltungsrecht*“ zum Stichwort „*Erschließungsbeitrag*“ 6.477 Einträge und zum Stichwort „*Ausbaubeitrag*“ 4.082 Einträge auf. Dies spiegelt lediglich (einen Teil) des Schauplatzes vor den Gerichten wieder. „*Außergerichtliche*“ Schauplätze bleiben dabei ebenso außer Betracht wie die nur sehr bedingt geeigneten Mediationsverfahren<sup>145</sup>.

- **DEAD-Approach**

Viele Beitragspflichtige sehen nicht ein, für etwas zahlen zu müssen, das sie nicht „*bestellt*“ hätten und auf das sie keinen Einfluss haben nehmen können. Das dahinter stehende Phänomen wird in der Planungswissenschaft als DEAD-Approach bezeichnet.<sup>146</sup> Die Planungsentscheidungen werden dabei von einem abgeschotteten Expertenkreis getroffen. Nach Veröffentlichung der Planungsergebnisse lassen sich diese einer kritischen Öffentlichkeit gegenüber nur noch verteidigen, ohne dass eine Änderung ernsthaft in Betracht gezogen wird.

Insofern ist von einem „*relativen Entscheidungsautismus*“ die Rede. Die Öffentlichkeits- bzw. Betroffenenbeteiligung ist hier – wenn sie überhaupt stattfindet - einem bloßen Formalismus geschuldet. Dies dürften beispielsweise die Erfahrungen beim Eisenbahnprojekt „*Stuttgart 21*“ deutlich belegt haben.

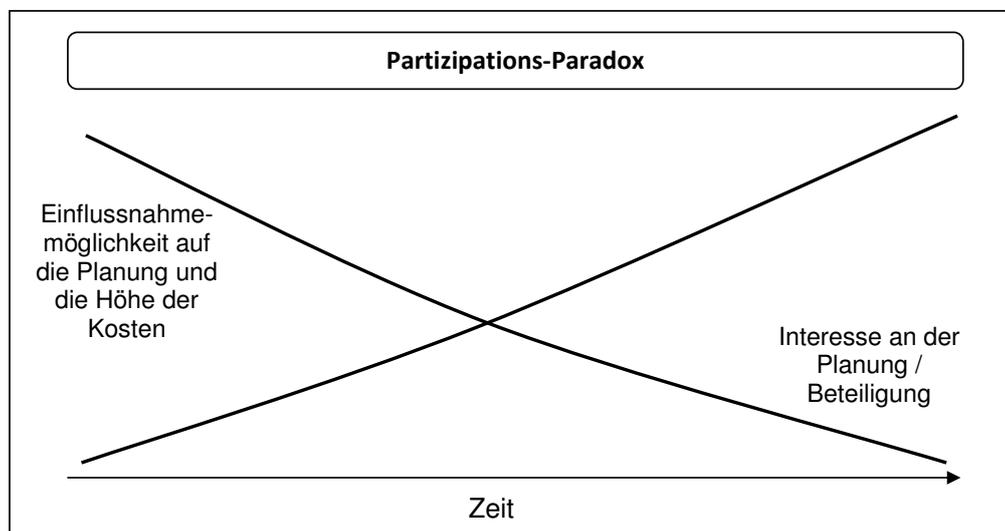


<sup>145</sup> Driehaus, Mediation im Straßenausbaubeitragsrecht, KStZ 2009, 81 ff.

<sup>146</sup> Rottenwallner (Fn. 71), S. 183 mit Bezugnahme auf Armour, The siting of locally unwanted land uses: towards a cooperative approach, at: Diamond/McLouglin/Massam, Progress in planning, 1991, Vol. 35, p. 7 ff.

- **Partizipations-Paradox**

Selbst wenn eine Beteiligung der Betroffenen stattfindet, ist nicht gesagt, dass sie ihr Ziel erreicht. Das als Partizipations-Paradox bezeichnete Phänomen besagt, dass sich zu Beginn eines Beteiligungsprozesses, wenn auf den Inhalt der Planung und die entstehenden Kosten noch erheblicher Einfluss genommen werden könnte, sich nur wenige Betroffene aktiv beteiligen. Erst am Ende dieses Prozess erwacht das Interesse der Beteiligten, ohne dass in aller Regel noch wesentliche Einflussnahmemöglichkeiten auf die Planungsinhalte und die Kosten mehr bestehen.<sup>147</sup>



Bei einer möglichst frühzeitigen Beteiligung der betroffenen Anlieger lassen sich auch für die Gemeinde wichtige Informationen gewinnen, die bei der Planung (Berücksichtigung der Anliegerwünsche) und bei der Beitragserhebung (Überprüfung von Daten zur Anzahl der Vollgeschosse, zum Anteil der gewerblichen Grundstücksnutzung usw.) von Bedeutung sind.

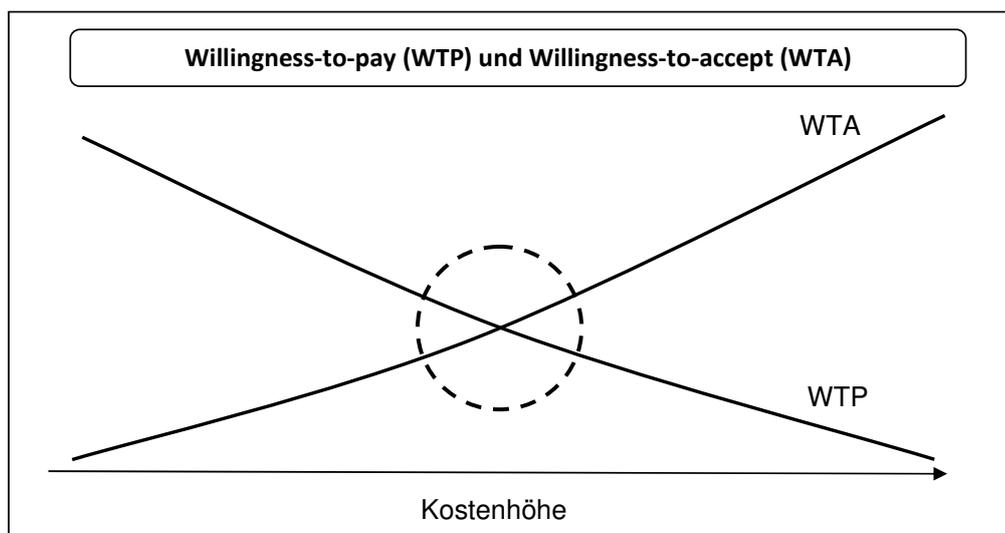
- **Willingness-to-pay und Willingness-to-accept**

Wenn es um die Höhe des zu bezahlenden Ausbaubetrages geht, wird die Akzeptanz häufig von einem „gefühlten Vorteil“ abhängig gemacht, bei dem die Bereitschaft, den Beitrag zu bezahlen (*Willingness-to-pay/WTP*), zu der Bereitschaft, in der Anlage eine angemessene Gegenleistung zu sehen (*Willingness-to-accept/WTA*) in einem groben Missverhältnis

<sup>147</sup> Rottenwallner (Fn. 71), S. 183 mit Bezugnahme auf Reinert, Bürger(innen)beteiligung als Teil der lokalen Demokratie, in: Ley/Weitz (Hrsg.), Praxis der Bürgerbeteiligung – ein Methodenhandbuch, Arbeitshilfen für Selbsthilfe und Bürgerinitiativen, 2003, S. 37 ff.

zueinander stehen. Ein solches Missverhältnis wird häufig nicht nur wahrgenommen, wenn „der x-te Umbau eines Rathausplatzes und die x-te Neupflasterung einer Fußgängerzone ... nicht automatisch die bessere Akzeptanz und bessere Nutzung dieser Bereiche als öffentliche Räume“ fördern<sup>148</sup>, sondern sogar dann, wenn eine nach vielen Jahrzehnten verschlissene Straße erneuert wird.

Die Höhe des Ausbaubeitrages sollte – im Optimalfall – nahe zwischen den Kosten liegen, den die Beitragspflichtigen zu zahlen bereit sind (WTP) und den Kosten für eine Anlage, die den Wünschen der Beitragspflichtigen entspricht (WTA).<sup>149</sup> Dabei muss freilich berücksichtigt werden, dass die für maßgeblich gehaltenen Größen keiner objektiven Wahrnehmung unterliegen. Außerdem klappt zwischen der geäußerten und der tatsächlichen Zahlungsbereitschaft häufig eine Lücke. Präferenzen werden gelegentlich verheimlicht bzw. eine geringere Zahlungsbereitschaft angegeben, als sie tatsächlich vorhanden ist (strategische Unterbewertung).



Gründe für das Auseinanderfallen von Zahlungsbereitschaft und Akzeptanz der Maßnahme sind häufig, dass

- die Notwendigkeit der geplanten Maßnahme von den Anwohnern bestritten wird,
- der für erforderlich gehaltene Aufwand viel zu hoch erscheint („Luxussanierung“),

<sup>148</sup> Schubert, in: Arbeitskreis Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen/Institut für Stadt- und Regionalplanung an der TU Berlin: Altrock/ Kunze/v. Petz/Pahl-Weber/Schubert (Hrsg.), Jahrbuch 2008 Stadterneuerung: Aufwertung im Stadtumbau, 2008S. 51.

<sup>149</sup> Rottenwallner (Fn. 71), S. 184.

- die genaue Ursache der Erneuerungsbedürftigkeit umstritten ist,
- am Eintritt der beabsichtigten Effekte (z. B. Verkehrsberuhigung) Zweifel geäußert werden,
- das Verfahren der Entscheidungsfindung für intransparent und „undemokratisch“ gehalten wird,
- die geltenden straßenbaulichen Standards kritisiert werden,
- die Maßnahme angeblich nur bestimmten Anwohnern zugute kommt,
- die funktionalen Anforderungen umstritten sind,
- die bauästhetischen Vorstellungen weit auseinandergehen oder
- das Verfahren der Aufwandsverteilung für „ungerecht“ gehalten wird.

### c) Akzeptabilitätsvoraussetzungen

Akzeptanz ist nicht nur ein Mode- und Kultwort, das in der deutschen Rechtssprache unbekannt ist<sup>150</sup>, sondern es besteht heute weitgehend Einigkeit darüber, dass es sich hierbei um eine metajuristische Direktive handelt.<sup>151</sup> Die Akzeptanz stellt nicht nur eine Rechtstatsache, sondern ein bedeutendes Gemeinwohlziel dar, wobei freilich bloßer Unwille im Sinne einer Stimmung der Unzufriedenheit mit irgendeiner bestehenden oder neu geschaffenen Lage nicht genügt, aber ein Defizit an Akzeptanz erheblich ist, das sich auf objektivierbare gewichtige Gründe zurückführen lässt.<sup>152</sup> Die in diesem Sinn verstandene Akzeptanz spielt die Rolle eines rechtsstaatlichen und demokratischen Optimierungsgebotes.<sup>153</sup> Es geht darum, für bestimmte Maßnahmen und Entscheidungen bei einer identifizierbaren Personengruppe ausdrücklich oder stillschweigend Zustimmung zu finden (**Akzeptanz**) bzw. unter angebbaren Bedingungen aussichtsreich auf deren Einverständnis hoffen zu dürfen (**Akzeptabilität**).<sup>154</sup>

<sup>150</sup> Czybulka, Akzeptanz als staatsrechtliche Kategorie, DV 1993, S. 27.

<sup>151</sup> Pitschas, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 2, 2. Aufl. 2013 (Fn. ...), § 42 Rn. 203, 212.

<sup>152</sup> Vgl. BVerfGE 86, 90 (111).

<sup>153</sup> Pitschas, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Fn. 151.), § 42 Rn. 203, 212; vgl. auch Seibert-Fohr, Öffentlichkeitsbeteiligung im Planungsverfahren: Chancen und Grenzen am Beispiel des Planvereinheitlichungsgesetzes, VerwArch 104 (2013), 311.

<sup>154</sup> Lucke, Akzeptanz. Legitimität in der 'Abstimmungsgesellschaft', 1995, S. 104.

Akzeptabilität einer Verwaltungsentscheidung setzt deren Durchsichtigkeit und Einsichtigkeit voraus.<sup>155</sup> Es handelt sich hierbei um Begriffe, die im staats- und verwaltungsrechtlichen Schrifttum mit unterschiedlichen Konnotationen verwendet werden<sup>156</sup>. Im hier für maßgeblich gehaltenen Begriffsverständnis bezieht sich der erste Begriff auf das *Verfahren* des Zustandekommens der Entscheidung und der zweite auf den *Entscheidungsinhalt*.

**aa) Durchsichtigkeit**

Die Durchsichtigkeit des Verfahrens ist gegeben, wenn

- die wesentlichen, die eigene Betroffenheit erkennen lassenden Informationen frühzeitig zur Verfügung stehen und
- hinreichende Möglichkeit gegeben ist, die eigenen Interessen klar zu artikulieren.

**bb) Einsichtigkeit**

Die Einsichtigkeit setzt voraus, dass

- die eigenen Interessen des Betroffenen im Pluralismus der vielen Interessen angemessen berücksichtigt werden,
- die Entscheidung auf sachnahem Problemdenken beruht,
- der Inhalt der getroffenen Entscheidung mit dem Normalen, Vernünftigen und Anerkennenswerten im Einklang steht und
- die getroffene Entscheidung wenigstens einigermaßen verständlich ist.<sup>157</sup>

**2. „Freiwillige“ Bürgerinformation in Bayern**

In Bayern besteht bisher keine gesetzlich geregelte Informationspflicht. Viele Gemeinden informieren die betroffenen Grundstückseigentümer jedoch auf freiwilliger Basis. Dies kann

<sup>155</sup> Rottenwallner (Fn. 71), S. 182 f.

<sup>156</sup> Pitschas, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Fn. 151), § 42 Rn. 223, 225; Achterberg, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 1986, § 19 Rn. 38, 40; Pernthaler, Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre, 2. Aufl. 1996, S. 143.

<sup>157</sup> Rottenwallner (Fn. 71), S. 183 f.

schriftlich oder im Rahmen sogenannter Informationsveranstaltungen geschehen. Teilweise findet auch eine schriftliche Information (und ggf. Befragung) der Betroffenen statt. Bei der Stadt Landshut wird dies beispielsweise seit dem Jahr 2008 mit überwiegend gutem Erfolg praktiziert.

### 3. Gesetzliche Regelungen in anderen Ländern

Anders als in Bayern bestehen in einigen Ländern bereits Regelungen zu einer Informationspflicht der künftig Beitragspflichtigen. Es kommen drei Regelungstypen in Betracht.

- **Information vor der Beitragserhebung**

In Mecklenburg-Vorpommern sind die Beitragspflichtigen vor der Beitragserhebung zu unterrichten. § 8 Abs. 1 Satz 3 KAG M.-V. hat folgenden Wortlaut.

*„Vor der Heranziehung zu Straßenbaubeiträgen soll die beitragsberechtigte kommunale Körperschaft die Beitragspflichtigen über die wesentlichen Regelungen der Beitragserhebung informieren.“*

- **Information nach der Entscheidung über die Durchführung der Maßnahme**

In Rheinland-Pfalz und in Thüringen ist die Information bereits nach der Entscheidung über die Durchführung der Maßnahme vorgeschrieben. § 7 Abs. 6 KAG Rheinland-Pfalz schreibt vor:

*„Sobald die kommunale Gebietskörperschaft entschieden hat, eine Maßnahme durchzuführen, für die einmalige Beiträge erhoben werden sollen, teilt sie dies unverzüglich den Personen, die als Beitragsschuldner voraussichtlich in Betracht kommen, mit und weist darauf hin, dass sie mit der Zahlung von Beiträgen zu rechnen haben. Zugleich sind die Beitragsschuldner darauf hinzuweisen, dass sie in die Satzung sowie in Planungsunterlagen, die den Ausschreibungen zugrunde gelegt werden sollen, Einblick nehmen können. Die Sätze 1 und 2 gelten entsprechend vor der erstmaligen Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen und Benutzungsgebühren. Die Abgabenschuldner sind berechtigt, die Kosten- und Aufwandsrechnung einzusehen. Eine Verletzung der Bestimmungen in den Sätzen 1 bis 4 ist hinsichtlich der Wirksamkeit der Satzungen und der Abgabenbescheide unbeachtlich.“*

In § 13 ThürKAG ist Folgendes geregelt:

*„Sobald die Gemeinden und Landkreise entschieden haben, eine Maßnahme im Sinne von § 7 Abs. 1 Satz 1 durchzuführen, für die einmalige Beiträge erhoben werden sollen, teilen sie dies unverzüglich den Personen, die als Beitragspflichtige voraussichtlich in Betracht kommen, in geeigneter Form mit und weisen darauf hin, dass diese mit der Zahlung von Beiträgen zu rechnen haben. Zugleich sind die Beitragspflichtigen darauf hinzuweisen, dass sie in die Satzung sowie in die Planungsunterlagen, die den Ausschreibungen zugrunde gelegt werden sollen, Einblick nehmen und während der Zeit der Einsichtnahme Anregungen vorbringen können. Bei Maßnahmen der Erweiterung, Verbesserung oder Erneuerung von Ortsstraßen und beschränkt öffentlichen Wegen sollen neben der in den Planungsunterlagen enthaltenen Ausbauvariante auch Alternativausbauvarianten benannt werden. Vor Ausführung einer Maßnahme nach Satz 1 sollen Gemeinden und Landkreise im Rahmen einer gesonderten, für die Betroffenen öffentlichen Veranstaltung über das Vorhaben unter Einbeziehung*

*hierzu ergangener Anregungen unterrichten. Die Sätze 1, 2 und 4 gelten entsprechend für die erstmalige Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen und Benutzungsgebühren. Die Beitrags- und die Gebührenpflichtigen sind berechtigt, die Kosten- und Aufwandsrechnung einzusehen. Die voraussichtlich Beitragspflichtigen werden über den Zeitpunkt der Beendigung von Straßenausbaumaßnahmen in geeigneter Form unterrichtet.“*

Eine Besonderheit bildet die in Nordrhein-Westfalen in § 23 GO enthaltene Regelung, die nicht nur auf beitragsrechtliche, sondern „*allgemein bedeutsame Angelegenheiten*“ abstellt:

*„(1) Der Rat unterrichtet die Einwohner über die allgemein bedeutsamen Angelegenheiten der Gemeinde. Bei wichtigen Planungen und Vorhaben der Gemeinde, die unmittelbar raum- oder entwicklungsbedeutsam sind oder das wirtschaftliche, soziale oder kulturelle Wohl ihrer Einwohner nachhaltig berühren, sollen die Einwohner möglichst frühzeitig über die Grundlagen sowie Ziele, Zwecke und Auswirkungen unterrichtet werden.*

*(2) Die Unterrichtung ist in der Regel so vorzunehmen, daß Gelegenheit zur Äußerung und zur Erörterung besteht. Zu diesem Zweck kann der Rat Versammlungen der Einwohner anberaumen, die auf Gemeindebezirke (Ortschaften) beschränkt werden können. Die näheren Einzelheiten, insbesondere die Beteiligung der Bezirksvertretungen in den kreisfreien Städten, sind in der Hauptsatzung zu regeln. Vorschriften über eine förmliche Beteiligung oder Anhörung bleiben unberührt.*

*(3) Ein Verstoß gegen die Absätze 1 und 2 berührt die Rechtmäßigkeit der Entscheidung nicht.“*

- **Konsultatives Verfahren**

In Sachsen-Anhalt ist ein konsultatives Verfahren vorgeschrieben. § 6 d KAG Sachsen Anhalt regelt:

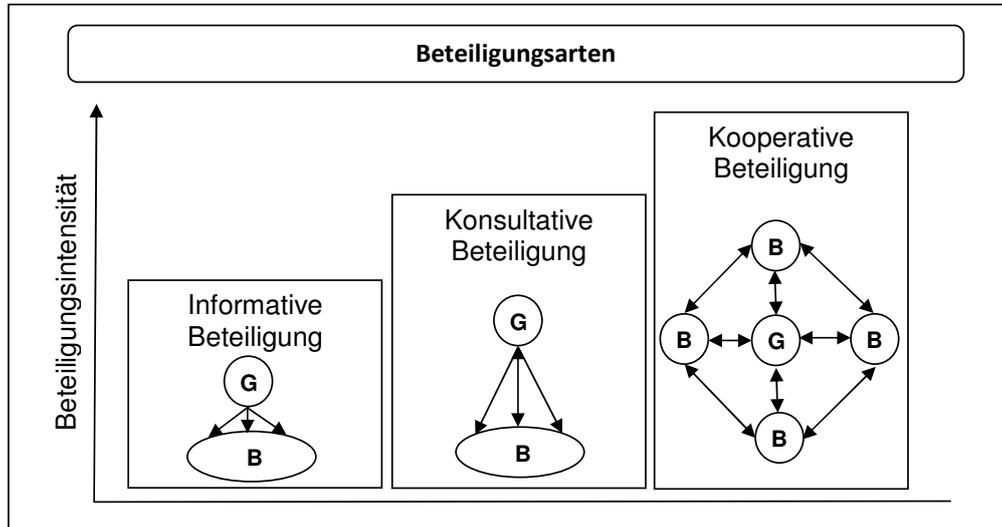
*„(1) Die Gemeinden haben die später Beitragspflichtigen spätestens einen Monat vor der Entscheidung über die beitragsauslösende Maßnahme über das beabsichtigte Vorhaben sowie über die zu erwartende Kostenbelastung zu unterrichten, damit ihnen Gelegenheit bleibt, sich in angemessener Weise gegenüber der Gemeinde zu äußern. Im Falle der unterbliebenen Beteiligung haben die Beitragspflichtigen einen Anspruch auf Nachholung der Anhörung, sofern vertragliche Bindungen zur Durchführung der Maßnahme noch nicht bestehen.*

*(2) Wird ein wiederkehrender Beitrag erhoben, können die Gemeinden die Art und Weise des Ausbaus sowie die zeitliche Einordnung von Straßen, die nicht dem Durchgangsverkehr dienen, von der Zustimmung der Mehrheit der später Beitragspflichtigen abhängig machen.*

*(3) Bei der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen nach § 6 kann die Gemeinde die Entscheidung über eine beitragsauslösende Maßnahme bei nicht dem Durchgangsverkehr dienenden Straßen (Anliegerstraßen) unter den ausdrücklichen Vorbehalt der Zustimmung der später Beitragspflichtigen stellen. Für die Feststellung der Mehrheit gilt, daß jedes Grundstück mit einer Stimme vertreten ist. Ist die erforderliche Mehrheit nicht erreicht worden, hat der Gemeinderat die Angelegenheit zu entscheiden.*

*(4) Die Zustimmung kann auch in einem Erörterungstermin erklärt werden. Für die Einberufung zu dem Erörterungstermin finden die Vorschriften über die Einberufung einer Einwohnerversammlung entsprechend Anwendung. Über den Verlauf des Erörterungstermins ist ein Protokoll zu fertigen, das neben den Angaben über Ort, Zeitpunkt und Gegenstand der Anhörung diejenigen späteren Beitragspflichtigen, die der Maßnahme im Termin zugestimmt haben, namentlich benennt.*

(5) Die Stimmabgabe bedarf der Schriftform. Sie wirkt auch gegen den Rechtsnachfolger.“



(G = Gemeinde; B = Beitragspflichtiger)

#### 4. Rechtsfolgen bei Verstößen gegen die Informationspflicht

Erfolgt eine gesetzliche Regelung zur Informationspflicht, ist auch zu regeln, welche Folgen eine mögliche Pflichtverletzung nach sich ziehen soll. Bei den bisherigen landesrechtlichen Regelungen handelt es sich meist nur um eine „sanktionslose Obliegenheit“.<sup>158</sup> D. h., ein Beitragspflichtiger kann sich nicht darauf stützen, dass der ihm gegenüber ergangene Beitragsbescheid rechtswidrig ist und ihn in seinen Rechten verletzt, weil die Gemeinde ihrer Informationspflicht nicht oder nicht vollständig nachgekommen ist. Der Umstand, dass die Anlieger einen Straßenausbau nicht wünschen, ist grundsätzlich ohne Bedeutung.<sup>159</sup> Etwas anderes gilt allein aufgrund der Regelung in § 6 d Abs. 3 KAG-LSA, die die Gemeinde ermächtigt, die Entscheidung über eine beitragsauslösende Maßnahme unter den ausdrücklichen Vorbehalt der Zustimmung durch die später Beitragspflichtigen zu stellen, wobei der Gemeinderat, wenn die erforderliche einfache Mehrheit nicht erreicht wird, die abschließende Entscheidung zu treffen hat.

<sup>158</sup> Driehaus (Fn. 42), § 8 Rn. 88 a.

<sup>159</sup> OVG Münster, Beschl. v. 09.06.2002 – Az. 15 A 4756/96; vgl. auch Driehaus (Fn. 42), § 8 Rn. 88 d.

## 5. Regelungsbedarf

Auch in Bayern sollte eine Informationspflicht eingeführt werden. Zumindest erwägenswert erscheint es, ob die Gemeinden bei bestimmten Maßnahmen, insbesondere solchen der Verbesserung, mit den betroffenen Grundstückseigentümern im Rahmen eines „**konsultativen Referendums**“ einen Konsens anstreben sollen.<sup>160</sup> Ausdrücklich sagt das BVerfG<sup>161</sup>: „Im Rahmen der repräsentativ verfassten Volksherrschaft erlaubt das Grundgesetz auch besondere Formen der Beteiligung von Betroffenen bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben.“ Die Beteiligungsergebnisse sind für den die (Letzt-)Entscheidung treffenden Gemeinderat nicht verbindlich. Keinesfalls kann es aber schaden oder als unzulässige Vorabbindung aufgefasst werden, wenn die Entscheidung auf ein im Verfahren erzieltes gütliches Einvernehmen, auf ein im Westfälischen Frieden als *„amicabilis compositio“*<sup>162</sup> bezeichnetes Ergebnis, gestützt wird.

In Abhängigkeit vom Beitragstatbestand kommen meines Erachtens folgende Beteiligungsarten in Betracht:

- **Informatorisch-konsultative Beteiligung vor Durchführung von Erneuerungsmaßnahmen**

Ist eine Straße objektiv erneuerungsbedürftig, steht das „Ob“ der Maßnahme nicht zur Debatte, sondern kann es allenfalls um das „Wie“ der Realisierung gehen, also darum, ob gleichzeitig Maßnahmen der Verbesserung ergriffen werden oder lediglich ein Mindeststandard zum Tragen kommen soll. Ersteres ist Gegenstand der Information, letzteres kann dagegen Gegenstand einer Konsultation der betroffenen Eigentümer sein. Werden neben den betroffenen Eigentümern auch noch andere Personen beteiligt (z. B. Mieter, Gewerbetreibende, Gastronomen usw.), wird dem Votum der betroffenen Eigentümer wegen ihrer zu erwartenden finanziellen Belastung besonderes Gewicht einzuräumen sein, ohne dass dieses Votum nicht durch andere, bessere Argumente überwunden werden könnte.

- **Konsultative Beteiligung vor Durchführung von Verbesserungsmaßnahmen**

Soll an einer Straße, die noch nicht objektiv erneuerungsbedürftig ist, eine Maßnahme der Verbesserung durchgeführt werden (z. B. Umgestaltung einer Haupterschließungsstraße zu einer

<sup>160</sup> vgl. hierzu *Rommelfanger*, Das konsultative Referendum, 1988, S. 36 ff.

<sup>161</sup> BVerfG, Beschl. v. 5.12.2002 - 2 BvL 5/98 und 2 BvL 6/98.

<sup>162</sup> *Czada*, Dimensionen der Verhandlungsdemokratie, polis nr. 46/2000, S. 6.

Fußgängerzone) besteht grundsätzlich breiter Raum für eine konsultative Beteiligung der betroffenen Grundstückseigentümer.

<b>Zu 7:</b>	<b><i>Haben sich die bisherigen Regelungen zur Abgrenzung von Erschließung und Straßenausbau aus Ihrer Sicht bewährt? Wo sehen Sie Änderungsbedarf?</i></b>
--------------	---

### 1. Abgrenzung von „Erschließung“ und „Straßenausbau“

Es gibt im geltenden Recht keine Regelungen zur Abgrenzung von Erschließung und Straßenausbau. Bei den Begriffen der *Erschließung* (= **Erschließungsrecht**, §§ 123 bis 126 BauGB) bzw. der erstmaligen und endgültigen *Herstellung* einer Erschließungsanlage (= **Erschließungsbeitragsrecht**, §§ 127 bis 135 BauGB) und der *Verbesserung* und der *Erneuerung* von Ortsstraßen und beschränkt-öffentlichen Wegen (= **Ausbaubeitragsrecht**, Art. 5 KAG) handelt es sich um unbestimmte Rechtsbegriffe, die durch die Rechtsprechung und das Schrifttum weitestgehend konkretisiert worden sind. In der Praxis bestehen heute keine wesentlichen Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen den beiden (Teil-)Rechtsgebieten. Solche Schwierigkeiten treten allenfalls in den relativ seltenen Fällen „*vorhandener Anlagen*“ im Sinne des § 242 Abs. 1 BauGB auf, also solchen, für die eine (Erschließungs-)Beitragspflicht auf Grund der bis zum 29. Juni 1961 geltenden Vorschriften nicht entstehen konnte, weil sie im Zeitpunkt ihrer Herstellung den damaligen Anforderungen entsprochen haben.<sup>163</sup>

### 2. Ausbaubeitragsrecht – Bundes oder Landesrecht?

Das *Erschließungsbeitragsrecht*, das die Refinanzierung der erstmaligen *Herstellung* von Erschließungsanlagen regelt, ist – auch soweit es aus den §§ 127 bis 135 BauGB hervorgeht – nach herrschender Meinung bayerisches Landesrecht<sup>164</sup>. Dies würde zwar auf keiner „*willentlichen*“ Entscheidung des bayerischen Landesgesetzgebers beruhen, sondern sei vom BayVGH mit Beschluss vom 26. April 2002<sup>165</sup> (bestätigt durch das BVerwG<sup>166</sup>) anhand eines objektiven Auslegungsbefundes festgestellt worden. Der Landesgesetzgeber habe das ursprünglich in den §§ 127 bis 135 BauGB vom Bund geregelte Erschließungsbeitragsrecht mit Einfügung des Art. 5 a in das Kommunalabgabengesetz durch das Gesetz vom 27.12.1996<sup>167</sup> gemäß Art. 125 a Abs. 1 GG in das Landesrecht überführt, weil er die Regelung mit dem Halbsatz beginnen ließ „*In Bayern werden Er-*

<sup>163</sup> Ausführlich hierzu *Schmitz*, Vorhandene Erschließungsanlagen im Sinn des § 242 Abs. 1 BauGB aus bayerischer Sicht, BayVBl. 2014, 613.

<sup>164</sup> Lediglich das Erschließungsrecht (§§ 123 bis 125 BauGB) ist weiterhin bundesrechtlich geregelt.

<sup>165</sup> 6 B 99.44 - BayVBl. 2003, 21 ff.

<sup>166</sup> B.v. 9.8.2002 - 9 B 35.02 - BayVBl. 2003, 25 ff., das Erschließungs- und Ausbaubeitragsrecht ist nicht mehr revisibel (vgl. § 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO).

<sup>167</sup> GVBl. S. 541.

*schließungsbeiträge ... mit der Maßgabe erhoben, dass ...*. Möglich geworden sei die Überleitung in das bayerische Landesrecht durch die Änderung von Art. 74 Nr. 18 GG im Zuge der Föderalismusreform I mit verfassungsänderndem Gesetz vom 27.10.1994<sup>168</sup>. Danach fällt das Erschließungsbeitragsrecht fortan in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder. Tatsächlich wollte der bayerische Landesgesetzgeber angesichts eines brisanten Münchener Falles – dem sogenannten *Denninger Anger* – nur eine Regelung zur Konkretisierung des Begriffs der „städtebaulichen Grundsätze“ in § 127 Abs. 2 Nr. 4 BauGB für die Notwendigkeit von öffentlichen Grünanlagen zur Erschließung von Baugebieten erlassen<sup>169</sup>. Dies sollte im Vorgriff auf eine spätere umfassende landesrechtliche Regelung des Erschließungsbeitragsrechts geschehen, zunächst aber eben nur zu dem Zweck, einer „*ausufernden*“ Rechtsprechung zu den öffentlichen Grünanlagen entgegenzuwirken<sup>170</sup>.

Die Frage nach der Gesetzgebungskompetenz wurde im Gesetzgebungsverfahren im Bayerischen Landtag ausdrücklich thematisiert, wobei die Initiatoren betonten, dass ein Zuwarten bis zu „*einer generellen Neuregelung des Erschließungsbeitragsrechts*“ für den Bürger „*nicht zumutbar*“ sei.<sup>171</sup> Im federführenden Ausschuss für Kommunale Fragen und Innere Sicherheit ist der Empfehlung des damals noch existierenden Bayerischen Senats, eine Gesamtregelung „*aus einem Guß*“ vorzunehmen<sup>172</sup>, von Initiatorensseite entgegengehalten worden, dass „*bis zu einer Gesamtregelung des Erschließungsbeitragsrechts auf Landesebene noch viel zu viel Zeit vergehen würde*.“<sup>173</sup> Ausdrücklich wurde erklärt, dass die Regelung nur „*als Vorgriff auf eine landesrechtliche Kodifizierung des Erschließungsbeitragsrechts*“ zu sehen sei.<sup>174</sup> Die Opposition hat bemerkt, dass eine „*punktueller Vorabregelung der Erschließungsbeiträge für Grünanlagen ... zwar nicht verfassungswidrig, wohl aber verfassungsrechtlich bedenklich*“ wäre.<sup>175</sup>

Trotz der im Gesetzgebungsverfahren klar und deutlich gewordenen Absicht des Landesgesetzgebers wird im Schrifttum vertreten, dass die Regelung „*unvorsichtig*“ formuliert worden sei<sup>176</sup> oder gar, dass es sich bei ihr um einen „*gesetzestechnischen Betriebsunfall*“ handeln würde.<sup>177</sup>

<sup>168</sup> BGBl. I S. 3146.

<sup>169</sup> Bayerischer Landtag, Plenarprotokoll 13/63 v. 18.11.1996, S. 4562 ff.

<sup>170</sup> Bayerischer Landtag, Drs. 13/4553, S. 3; vgl. *Happ*, in: Schieder/ders., Kommunalabgabengesetz, 3. Aufl., Loseblatt, Stand Januar 2013, Art. 5 a Rn. 1.

<sup>171</sup> Bayerischer Landtag, Plenarprotokoll 13/62 v. 28.11.1996, S. 4619 (2. Lesung).

<sup>172</sup> Senats-Drs. 177/96.

<sup>173</sup> Bayerischer Landtag, Protokoll des Ausschusses für Kommunale Fragen und Innere Sicherheit, 57. KI v. 2.10.1996 S. 3.

<sup>174</sup> Bayerischer Landtag (Fn. 170), S. 7.

<sup>175</sup> Bayerischer Landtag (Fn. 170), S. 3.

<sup>176</sup> *Ruff* (Erschließungsbeiträge von A – Z, 3. Aufl. 2007, S. 9).

<sup>177</sup> *Grziwotz*, Erschließungsbeiträge und sonstige Anliegerbeiträge in Bayern: Regelung im Grundstückskauf und Grunderwerbsteuer, MittBayNot 2003, 200 f.

Nach Ansicht des Verfassers lässt sich die Meinung, das Erschließungsbeitragsrecht in den §§ 127 bis 135 BauGB wäre in das Landesrecht überführt worden, mit der vom BayVGh gegebenen Begründung nicht aufrechterhalten.<sup>178</sup>

Der Sächsische Verfassungsgerichtshof hat in einer Entscheidung die Voraussetzungen präzisiert, die bei der wortgleichen Überleitung von fortgeltendem Bundesrecht in das Landesrecht erfüllt sein müssen.<sup>179</sup> Allein schon wegen der Tatsache, dass der Wortlaut des zu ersetzenden Bundesrechts (§§ 127 bis 135 BauGB) in der Gesetzesvorlage nicht enthalten war und nach dem Gesetzesbeschluss vom bayerischen Ministerpräsidenten auch nicht im vollen Wortlaut ausgefertigt und im Gesetz- und Verordnungsblatt (GVBl) verkündet worden ist, konnte eine Überleitung nach Art. 125 a Abs. 1 GG keinesfalls in verfassungskonformer Weise stattfinden. Im Übrigen überschätzt der BayVGh wohl die Möglichkeiten der objektiven Auslegung. Da der Wille des Gesetzgebers im Gesetzgebungsverfahren eindeutig auf eine partielle Ersetzung des Erschließungsbeitragsrechts gerichtet war, durfte er nicht von einer Totalrezeption ausgehen. Keinesfalls darf es im Wege objektiver Auslegung dazu kommen, dass das gesetzgeberische Ziel verfehlt oder verfälscht wird<sup>180</sup>, was hier aber ganz eindeutig der Fall ist.

Das BVerwG ist der Ansicht, dass der bisher herrschenden Meinung nunmehr „*beachtliche Argumente*“ entgegengehalten werden.<sup>181</sup> Auch im Schrifttum wurden diese Zweifel zwischenzeitlich aufgegriffen.<sup>182</sup>

### 3. Regelungsbedarf

Die getrennte Regelung des Erschließungsbeitragsrechts in den §§ 127 bis 135 BauGB und die des Ausbaubeitragsrechts in Art. 5 KAG wirkt sich in der Praxis nachteilig aus. Es sollte ein einheitliches Erschließungs- und Ausbaubeitragsrecht in Bayern geben.

<b>Zu 8:</b>	<b><i>Soll eine Ausschlussfrist für die Erhebung von Erschließungsbeiträgen eingeführt werden? Wie soll eine solche Ausschlussfrist ggf. ausgestaltet werden?</i></b>
--------------	---

Die mit Gesetz zur Änderung des KAG vom 11. März 2014 (GVBl. S. 70) in Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b/bb 1. Spiegelstrich KAG eingefügte Regelung, wonach § 169 AO mit der Maßgabe gilt, dass über Abs. 1 Satz 1 hinaus die Festsetzung eines Beitrags ohne Rücksicht auf die Entstehung

<sup>178</sup> Ausführlich dazu *Rottenwallner*, Das Erschließungsbeitragsrecht in Bayern – Landesrecht durch objektive Auslegung?, DÖV 2013, 515.

<sup>179</sup> Vgl. hierzu SächsVerfGH, U.v. 19.4.2011 – Vf. 74-II-10; B.v. 5.11.2009 – Vf. 133-I-08.

<sup>180</sup> BVerfGE 8, 71 (78); 34, 165 (200); 45, 393 (400); 54, 277 (299 f.); 119, 247 (274).

<sup>181</sup> BVerwG, Beschl. v. 09.08.2013 – Az. 9 B 31/13.

<sup>182</sup> *Korbmacher/Fischer*, in: Hoppenberg/de Witt (Hrsg.), Handbuch des Baurechts, Abschnitt F, Stand: März 2015, Rn. 3.

der Beitragsschuld spätestens 20 Jahre nach Ablauf des Jahres, in dem die Vorteilslage eintrat, nicht mehr zulässig ist, bezieht sich auch auf Ausbaubeiträge. Der bayerische Landesgesetzgeber hat damit dem Beschluss des BVerfG vom 5. März 2013<sup>183</sup> Rechnung tragen wollen, in dem die mangelnde Bestimmtheit der bisherigen Regelung, insbesondere im Hinblick auf die rechtsstaatlich gebotene Belastungsklarheit und –vorhersehbarkeit, beanstandet worden ist. Anders als im Erschließungsbeitragsrecht<sup>184</sup> besteht im Ausbaubeitragsrecht meines Erachtens kein Regelungsbedarf.

<b>Zu 9:</b>	<b><i>Sollen verbindliche Ausbaustandards für die verschiedenen Straßengattungen festgelegt werden, die als Grundlage für die Beitragsberechnung heranzuziehen sind?</i></b>
--------------	--

### **1. Ausbaustandard der allgemein anerkannten Regeln der Baukunst und Technik**

Bei der Verbesserung und der Erneuerung von öffentlichen Straßen sind die allgemein anerkannten Regeln der Baukunst und Technik zu beachten. Der Begriff „*allgemein anerkannten Regeln der Technik*“ ist nicht legaldefiniert. Nach einer auf die Rechtsprechung des Reichsgerichts zurückführbaren Überlegung ist eine Regel dann allgemein anerkannt, wenn sie die ganz vorherrschende Ansicht der (technischen) Fachleute darstellt.<sup>185</sup> Voraussetzung hierfür ist zunächst, dass sie sich in der Wissenschaft als (theoretisch) richtig durchgesetzt hat (allgemeine wissenschaftliche Anerkennung). Die Regel muss sodann Eingang in die Praxis gefunden haben und sich dort überwiegend bewährt haben.<sup>186</sup> Eine Konkretisierung dieses Standards findet in einer Vielzahl von technischen Richtlinien statt, die bestimmte Vorgaben für die Funktion und Benutzbarkeit der öffentlichen Straßen, ihre Bauweise und Haltbarkeit, aber auch die Verkehrssicherheit enthalten. Im Wesentlichen untergliedern sich diese wie folgt:

<i>Richtlinien für integrierte Netzgestaltung (RIN)</i>	Funktionale Gliederung des Straßennetzes
<i>Richtlinien für die Anlage von Stadtstraßen (RASt)</i>	Entwurf und die Gestaltung von Erschließungsstraßen sowie angebauten und anbaufreien Hauptverkehrsstraßen
<i>Richtlinien für die Standardisierung des Oberbaues von Verkehrsflächen (RStO)</i>	Anforderungen an die Bauweise

<sup>183</sup> 1 BvR 2457/08.

<sup>184</sup> *Rottenwallner*, Beitragsansprüche müssen einmal ein Ende haben, schlechte Gesetze scheinbar nicht, KStZ 2015, 145 ff. (Teil 1), 168 ff. (Teil 2), 189 ff. (Teil 3).

<sup>185</sup> RGSt 44, 75 (79).

<sup>186</sup> *Seibel*, Abgrenzung der „allgemein anerkannten Regeln der Technik“ vom „Stand der Technik“, NJW 2013, 3000 (3001).

Zusätzliche Technische Vertragsbedingungen für die bauliche Erhaltung von Verkehrsflächen“ in Asphaltbauweise (ZTV BEA-StB 98/03) bzw. in Betonbauweise (ZTV BEB-StB 98/02)	Maßnahmen der Instandhaltung, Instandsetzung und Erneuerung von Verkehrsflächen mit Asphalt bzw. Beton in Abhängigkeit von deren Zustand und dem angestrebten Erhaltungsziel
---	--

Während es bei der erstmaligen Erschließung eines Baugebiets durchaus möglich erscheint, bestimmte Mindeststandards zu entwickeln, deren Unter- und Überschreitung von einer besonderen Begründung abhängig sein soll<sup>187</sup>, ist dies bei der Verbesserung und der Erneuerung von Ortsstraßen und beschränkt-öffentlichen Wegen kaum möglich bzw. sinnvoll. In diesen Fällen sind durch den Bestand der Anlagen bereits bestimmte räumliche Zwangspunkte gesetzt und funktionale Prämissen zu beachten, die von Anlage zu Anlage erheblich variieren. Die zu beachtenden technischen Standards (vor allem die RAST 06) enthalten allerdings nur technische Lösungen für typische Entwurfsituationen (Querschnitt, Knotenpunktform, Übergang von Knoten und Strecke). Es besteht daneben hinreichend Raum für individuelle Lösungen, bei denen die konkreten Nutzungsansprüche an den Straßenraum berücksichtigt und einzelne Entwurfs-elemente miteinander kombiniert werden können. Möglicherweise könnten bei reinen Wohnstraßen mit untergeordneter Verkehrsbedeutung geringere technische Standards in Erwägung gezogen werden. Die von der Obersten Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern (jetzt: für Bau und Verkehr) herausgegebenen Arbeitsblätter für die Bauleitplanung Nr. 16 „Kosten- und flächensparende Baugebiete“ lassen gewisse Ansätze in diese Richtung erkennen.

## 2. Variationen im Verständnis der Fragestellung

Im Übrigen dürfte der Fragestellung anhand mehrerer Variationen nachzugehen sein.

### a) Einheitssätze auf örtlicher Ebene

Im Erschließungsbeitragsrecht kann der Aufwand anhand von Einheitssätzen ermittelt werden (§ 130 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 BauGB). Im KAG fehlt eine entsprechende Regelung. Mangels Rechtsgrundlage scheidet die Aufwandsermittlung mit dieser Methode deshalb aus. Für die Aufwandsermittlung anhand von Einheitssätzen könnte jedoch eine Rechtsgrundlage geschaffen werden, so wie dies beispielsweise der sächsische Landesgesetzgeber in § 27 Abs. 2 SächsKAG getan hat. Die Regelung lautet:

<sup>187</sup> Vgl. hierzu *Weeber/Rees*, Kostenfaktor Erschließungsanlagen, 1999, S. 25 ff.

*„Der Aufwand nach Absatz 1 kann auch nach Einheitssätzen ermittelt werden, wobei der dem Beitragsberechtigten für gleichartige Verkehrsanlagen durchschnittlich entstehende Aufwand zu Grunde zu legen ist.“*

Diese Methode wird in der Regel nicht für die gesamte Aufwandsermittlung angewandt, sondern nur für bestimmte Teileinrichtungen (z. B. Straßenoberflächenentwässerung, Straßenbeleuchtung). Im Erschließungsbeitragsrecht wird eine satzungsmäßige Bindung an den Baukostenindex grundsätzlich als zulässig angesehen. Dies sollte im Ausbaubeitragsrecht ebenso gelten. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass für bestimmte Kostengruppen ein Baukostenindex überhaupt existiert.<sup>188</sup>

#### **b) Landeseinheitliche Regelung des beitragsfähigen Höchstaufwands**

Landeseinheitlich könnte geregelt werden, dass der beitragsfähige Aufwand für bestimmte Kostengruppen eine bestimmte Höhe nicht überschreiten darf. Eine solche Regelung wäre angesichts der Komplexität der zu bewältigenden Aufgaben und der dabei bestehenden örtlichen Unterschiede allerdings nicht angemessen.

### **3. Regelungsbedarf**

Im Gesetz sollte geregelt werden, dass Maßnahmen der Erneuerung und Verbesserung wirtschaftlich durchzuführen sind. Bei den planenden Gemeinden ist das Bewusstsein wach zu halten, dass sie auf diesem Gebiet überwiegend auf fremde Rechnung tätig sind. Darüber hinaus könnte erwägenswert sein, im BayStrWG für reine Wohnstraßen von untergeordneter Verkehrsbedeutung einen geringeren Ausbaustandard zu regeln, soweit dies mit den Erfordernissen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und der Mobilität von Menschen mit Behinderung vereinbar ist. Hiermit entstünden nicht nur geringere Ausbaurkosten, sondern wäre möglicherweise auch dem Interesse des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes gedient (Reduzierung der Bodenversiegelung). Schließlich sollte erwogen werden, den Gemeinden die Möglichkeit zu eröffnen, den beitragsfähigen Aufwand nicht nur anhand der tatsächlichen Kosten, sondern auch von satzungsmäßig festgelegten Einheitssätzen zu ermitteln.

---

<sup>188</sup> Matloch/Wiens (Fn. 81), Rn. 625.

<b>Zu 10:</b>	<b><i>Sollen Eigenleistungen der Kommunen auf die Beitragszahler umgelegt werden können?</i></b>
---------------	--

### **1. Beitragsfähigkeit von „Eigenleistungen“**

Bei den sogenannten Eigenleistungen muss hinsichtlich der Beitragsfähigkeit mehrfach differenziert werden.

#### **a) Eigenleistungen bei der Baudurchführung**

##### **aa) Sachaufwendungen**

Sachaufwendungen der Gemeinde (z. B. die Bereitstellung von Baumaterialien) zählen unstreitig zum beitragsfähigen Aufwand. In Ansatz zu bringen ist der Wert im Zeitpunkt der Bereitstellung.

##### **bb) Personalaufwendungen**

Nach der in der Rechtsprechung überwiegend vertretenen Ansicht, rechnen Personalaufwendungen der Gemeinde grundsätzlich nicht zum beitragsfähigen Aufwand. Etwas anderes gilt ausnahmsweise nur dann, wenn für eine bestimmte Baumaßnahme eigens Personal eingestellt worden ist. Dem wird von der Rechtsprechung<sup>189</sup> und vom Schrifttum<sup>190</sup> teilweise widersprochen. Beitragsfähig wären auch solche Personalkosten, die für eine konkrete Baumaßnahme (mitsamt der Planung) erbracht werden. Entscheidend für die Beitragsfähigkeit wäre, ob die Leistungen von der Gemeinde auch an Dritte hätte vergeben werden können.

#### **b) Eigenleistungen bei der Beitragserhebung**

Nicht beitragsfähig sind Verwaltungskosten für die Erhebung von Ausbaubeiträgen, und zwar auch nicht die „Honorare“, die von einer Verwaltungsgemeinschaft für die Abwicklung einer Straßenbaumaßnahme (mitsamt Beitragserhebung) berechnet werden. Denn die Verwaltungsgemeinschaft führt die obliegenden Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der Mitgliedsgemeinde als deren Behörde aus.<sup>191</sup>

<sup>189</sup> VGH Kassel, Beschl. v. 23.3.2010 – Az. 5 A 1657/09; vgl. hierzu auch Driehaus (Fn. 42), § 8 Rn. 342.

<sup>190</sup> Ruff, Sachliche und personelle Eigenleistungen der Gemeinde als beitragsfähiger Erschließungsaufwand, KStZ 2012, 226.

<sup>191</sup> Matloch/Wiens (Fn. 81) Rn. 195.

## 2. Regelungen in anderen Ländern

Der sächsische Landesgesetzgeber hat in § 27 Abs. 1 Satz 1 SächsKAG geregelt, dass

*„der Wert der vom Beitragsberechtigten aus seinem Vermögen bereitgestellten Sachen und Rechte im Zeitpunkt der Bereitstellung und der vom Personal des Beitragsberechtigten erbrachten Werk- und Dienstleistungen“*

zum beitragsfähigen Aufwand rechnet.

## 3. Regelungsbedarf

Mit einer Regelung in Anlehnung an § 27 Abs. 1 Satz 1 SächsKAG würden die bestehenden Zweifelsfragen behoben und eine bessere Refinanzierung der tatsächlich entstehenden Aufwendungen gewährleistet. Darüber hinaus wird von mir kein Regelungsbedarf gesehen.

Zu 11:	<b><i>Gibt es Kosten, die künftig nicht mehr umlagefähig sein sollten (z. B. Entsorgungskosten für teerhaltige Straßenbeläge, Kosten für den barrierefreien Ausbau)?</i></b>
--------	--

## 1. Beitragsfähiger Aufwand

Beitragsfähig ist nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 KAG der Investitionsaufwand der Gemeinde. Umfasst hiervon ist gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 KAG auch der Wert der von der Gebietskörperschaft aus ihrem Vermögen bereitgestellten Sachen und Rechte im Zeitpunkt der Bereitstellung. Eine weitergehende Konkretisierung ist im Gesetz nicht enthalten.

- Nach § 3 der Muster-Satzung des Bayerischen Gemeindetages rechnen zum beitragsfähigen Aufwand insbesondere die Kosten für

*„1. den Grunderwerb oder die Erlangung einer Dienstbarkeit, einschließlich der Nebenkosten und der Kosten aller Maßnahmen, die durchgeführt werden müssen, damit die Gemeinde das Eigentum oder die Dienstbarkeit an den für die Einrichtung erforderlichen Grundstücken erlangt,  
2. die Freilegung der Grundflächen,  
3. die Herstellung, Anschaffung, Verbesserung oder Erneuerung der Einrichtung oder Teileinrichtung mit ihren Bestandteilen und notwendigen Anpassungsmaßnahmen:*

*3.1 Fahrbahnen*

*3.2 Radwege*

*3.3 Gehwege*

*3.4 gemeinsame Geh- und Radwege*

*3.5 Mischflächen*

*3.6 Mehrzweckstreifen*

- 3.7 technisch notwendiger Unterbau und Tragschichten
- 3.8 Deckschicht mit Befestigung der Oberfläche durch eine Pflasterung, Asphalt-, Beton- oder ähnliche Decke neuzeitlicher Bauweise
- 3.9 notwendige Erhöhung oder Vertiefung des Niveaus
- 3.10 Rinnen und Randsteine
- 3.11 Entwässerungsanlagen, Gräben, Durchlässe und Verrohrungen
- 3.12 Böschungen, Stütz- und Schutzmauern
- 3.13 Trenn-, Seiten-, Rand-, Sicherheitsstreifen
- 3.14 Wendepflätze
- 3.15 Parkplätze
- 3.16 Beleuchtung
- 3.17 Grünanlagen mit gärtnerisch gestalteten Flächen und der erforderlichen Bepflanzung
- 3.18 Baumgraben und Baumscheiben einschließlich Bepflanzung
- 3.19 Ausrüstung (insbesondere der verkehrsberuhigten Straßen und Fußgängerbereiche) mit ortsfesten Einrichtungsgegenständen
- 3.20 Omnibushaldebuchten und –wendepflätze
- 3.21 Anbindung an andere bereits vorhandene Straßen, Wege und Plätze
- 3.22 Anpassung von Ver- und Entsorgungsanlagen.“

- Keine Beiträge erhoben werden für

„a) Schnellstraßen,  
b) Brücken, Tunnels und Unterführungen mit den dazu gehörigen Rampen.“

- Nicht beitragsfähig sind

„die Kosten für die laufende Unterhaltung und Instandsetzung der Verkehrsanlagen.“

Entscheidend kommt es darauf an, ob zwischen der Entstehung der Kosten und der Maßnahme zur Verbesserung oder Erneuerung ein unmittelbarer (Kausal-)Zusammenhang besteht. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn

- die Gemeinde mit der Bauplanung und –überwachung ein privates Ingenieurbüro beauftragt<sup>192</sup>,
- ein Sicherheits- und Gesundheitskoordinator nach § 1 BauStV beschäftigt werden muss<sup>193</sup>,
- bei einer straßenbaulichen Maßnahme die Verrohrung eines Baches erforderlich ist, weil diese andernfalls nicht plangemäß durchgeführt werden kann und deshalb insoweit die Verpflichtung zur Gewässerunterhaltung (§ 40 WHG, Art. 22 BayWG) verdrängt wird<sup>194</sup>,
- im Zuge der Realisierung der Straßenbaumaßnahme archäologische Maßnahmen nach Art. 8 DSchG erforderlich werden<sup>195</sup> oder
- ein der Straßenoberflächenentwässerung dienender Kanal mit einer Kamera („Fernauge“) erkundet werden muss, damit der Erfolg der Sanierung festgestellt und die Beitragspflicht entstehen kann.<sup>196</sup>

<sup>192</sup> OVG Münster, Urt. v. 29.4.1987 – Az. 2 A 3/85.

<sup>193</sup> OVG Koblenz, Urt. v. 28.4.2009 – Az. 6 A 10141/09; Driehaus (Fn. 42), § 8 Rn. 323 c.

<sup>194</sup> OVG Koblenz, Urt. v. 13.8.2013 – Az. 6 A 1021/13; vgl. auch Driehaus (Fn. 42), § 8 Rn. 323 a.

<sup>195</sup> Driehaus (Fn. 42), § 8 Rn. 323 c.

Nicht zu den beitragsfähigen Kosten rechnen dagegen,

- die Kosten für die Aufstellung von Verkehrszeichen, weil diese der Aufrechterhaltung und Lenkung des Verkehrs dienen<sup>197</sup>,
- die Kosten für ein Beweissicherungsgutachten, das nicht der Realisierung der Straßenbaumaßnahme, sondern der Abwehr ungerechtfertigter Schadensersatzansprüche der Anlieger dient<sup>198</sup> oder
- die Kosten für die Beitragsberechnung und Bescheiderstellung durch ein Rechtsanwaltsbüro.<sup>199</sup>

## 2. Beitragsfähigkeit des Aufwands in den Beispielfällen der Fragestellung

Die Beitragsfähigkeit des Aufwands in den in der Fragestellung erwähnten Beispielfällen bedarf einer differenzierenden Betrachtung.

### a) Beispiel der Entsorgung teerhaltiger Straßenbeläge

Die Kosten der Entsorgung von teerhaltigem, mit polyzyklischen aromatischen Kohlenwasserstoffen (PAK) verseuchten Oberbaus einer Fahrbahn rechnen regelmäßig zum beitragsfähigen Aufwand.<sup>200</sup> Entscheidend für die Beitragsfähigkeit ist, dass die Aufwendungen bei der Erfüllung des konkreten Bauprogramms für die Erneuerung der Straße entstanden sind. Ohne die Entsorgung hätte die Maßnahme nicht verwirklicht werden können. Etwas anderes kann meines Erachtens nur gelten, wenn das zu entsorgende Material auf die Verwendung von Teer zum Straßenbau nach 1984 zurückzuführen ist. Bis dahin durfte Teer zu diesem Zweck verwendet werden (TRGS 551). Nur bei einem Verstoß gegen abfall- bzw. gefährstoffrechtliche Vorschriften muss der diesbezügliche Aufwand allein der Gemeinde angelastet werden.

### b) Beispiel des barrierefreien Ausbaus

Wird eine Straße erneuert oder verbessert und dabei beachtet, dass sie künftig den Erfordernissen der Barrierefreiheit entspricht, ist der entstehende Aufwand beitragsfähig.<sup>201</sup> Die Forderung eines barrierefreien Straßenausbaus ergibt sich aus Art. 9 Abs. 1 Satz 5 BayStrWG.

<sup>196</sup> OVG Münster, Urt. v. 2.9.1998 – Az. 15 A 7653/95; vgl. auch Drießhaus (Fn. 42), § 8 Rn. 323 b.

<sup>197</sup> Drießhaus (Fn. 42), § 8 Rn. 323 a.

<sup>198</sup> BayVGH, Beschl. v. 21.7.2009 – Az. 6 ZB 06.3102

<sup>199</sup> VGH Kassel, Urt. v. 17.12.2013 – Az. 5 A 1556/13.

<sup>200</sup> VG Gelsenkirchen, Urt. v. 06.05.2009 – Az. 13 K 1880/07 zum insofern vergleichbaren nordrhein-westfälischen Kommunalabgabenrecht.

<sup>201</sup> VG Bayreuth, Urt. v. 14.05.2014 – Az. B 4 K 13.371.

Nach dieser Rechtsvorschrift werden die Belange von Menschen mit Behinderung und von Menschen mit sonstigen Mobilitätsbeeinträchtigungen berücksichtigt mit dem Ziel, Barrierefreiheit ohne besondere Erschwernis zu ermöglichen, soweit nicht andere überwiegende öffentliche Belange, insbesondere solche der Verkehrssicherheit, entgegenstehen. Die Regelung begründet gegenüber anderen Belangen einen Gewichtungsvorrang.<sup>202</sup>

Dient der Umbau einer Straße ausschließlich den Erfordernissen der Barrierefreiheit, ließe sich argumentieren, es handle sich hierbei um keine Verbesserung im Sinne des Ausbaubeitragsrechts, weil die von der Maßnahme hervorgerufenen Wirkungen nicht primär den Anliegern, sondern der besonderen Gruppe von Menschen mit Behinderung zugute kommen.<sup>203</sup> In der Praxis wird ein solcher Fall aber kaum jemals vorkommen. Denn die der Barrierefreiheit dienenden Maßnahmen haben in aller Regel weitere, auch den Anliegern zugute kommende Effekte. Erfolgt beispielsweise ein höhengleicher Ausbau („verkehrsberuhigter Bereich“) oder werden die den Fußgängern vorbehaltenen Verkehrsflächen lediglich durch Markierung oder eine sogenannte „Homburger Kante“ von der Fahrbahn abgegrenzt („weiche Separation“), soll hiermit eine allgemeine Verkehrsberuhigung einhergehen und wird die Aufenthaltsqualität im Straßenraum insgesamt gesteigert.

### 3. Regelungsbedarf

Meines Erachtens besteht hier kein Regelungsbedarf.

<b>Zu 12:</b>	<b><i>Sehen Sie über die angesprochenen Themen hinaus bei der Finanzierung des kommunalen Straßennetzes weiteren Änderungsbedarf?</i></b>
---------------	---

Über die vorstehenden Ausführungen hinaus wird von mir ein Änderungsbedarf in mehrfacher Hinsicht gesehen.<sup>204</sup>

#### 1. Vorüberlegungen anhand der heutigen Gesetzgebungs- und Vollzugswirklichkeit im Ausbaubeitragsrecht

Die Gesetzgebungs- und Vollzugswirklichkeit des Ausbaubeitragsrechts wird durch eine Situation geprägt, die wegen vier miteinander in Beziehung stehender Akteurskreise und der ihnen zuordenbaren gegenstrebigem Interessen als „Beitragsquadrilemma“ beschrieben werden kann.

<sup>202</sup> Edhofer/Willmitzer, BayStrWG, 14. Aufl. 2013, Art. 9 Anm. 3.

<sup>203</sup> Ablehnend wohl Driehaus (Fn. 42), § 8 Rn. 320 a.

<sup>204</sup> Rottenwallner (Fn. 143), S. 67 ff.

a) **Perspektive des Staates**

• **Gesetzgeber**

- Der Gesetzgeber schafft die gesetzlichen Grundlagen für die Beitragserhebung. Er hat alle wesentlichen Regelungen selbst zu treffen (**Wesentlichkeitslehre**). Die Regelungen müssen mit der Verfassung, insbesondere mit den **Grundrechten** einerseits und mit dem **Selbstverwaltungsrecht** der Gemeinden andererseits, im Einklang stehen. Von besonderer Bedeutung sind das abgabenrechtliche **Äquivalenzprinzip** und das **Differenzierungsgebot**. Weiter ist das rechtsstaatliche **Bestimmtheitsgebot** zu beachten, welches die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe und die Eröffnung von (Norm-) Konkretisierungs- und Ermessensspielräumen zulässt.
- Die im geltenden Ausbaubeitragsrecht enthaltenen **Struktur-, Programm- und Regelungsdefizite** (in der Breite und Tiefe) berühren die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes nicht, wirken sich im praktischen Vollzug aber äußerst negativ aus.

• **(Unmittelbare) Staatsverwaltung**

- Die „**Ministerialbürokratie**“ verfasst in der Regel die Gesetzesentwürfe und leistet wesentliche inhaltliche Vorarbeiten. Bedauerlicherweise hält sie im Ausbaubeitragsrecht bisher unbeirrt an den konzeptionellen (Grund-)Vorstellungen der 60er und 70er Jahre des vorigen Jahrhunderts fest. Die praktischen Vollzugserfahrungen und die Rechtsprechungsentwicklung werden – wenn überhaupt - nur unzureichend rezipiert.
- Von der Staatsverwaltung wird die Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns der Gemeinden (Rechtsaufsichts- und Widerspruchsbehörden) überwacht. Eine ungleichmäßige oder zumindest schwer nachvollziehbare **Staatsaufsicht** wirkt sich auf die Glaubwürdigkeit des staatlichen Handelns negativ aus.
- Den Gemeinden werden nach Maßgabe des Staatshaushalts **Zuweisungen und Zuschüsse** zur Erfüllung ihrer Aufgaben im Rahmen der Straßenbaulast erteilt, die sich lediglich auf den von der Gemeinde zu tragenden Anteil an den Kosten entlastend auswirken, womit sie in gewisser Weise an einem „*goldenen Zügel*“ gehalten werden.

- **Justiz**

Teilweise besteht der Eindruck einer über den effektiven Rechtsschutz hinausgehenden „*Kontrollhypertrophie*“. Rechtsprechungsänderungen können über den entschiedenen Fall hinaus (landesweit) beträchtliche Auswirkungen auf den Vollzug haben. Das Beitragsrecht ist in wesentlicher Beziehung richterrechtlich ausgeformt. Man könnte meinen, dass sich die Justiz auf diesem Gebiet – in einer für die Gewaltenteilung bedenklichen Art und Weise - als „*Ersatzgesetzgeber*“ betätigt.

Das **Interesse des Staates** wird durch die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze und die Bindung der Verwaltung und der Gerichte an die Gesetze bestimmt. Der Gesetzgeber sieht sich einem Pluralismus von Interessen der Allgemeinheit und der Betroffenen ausgesetzt, die er zu einem gerechten Ausgleich bringen soll.

**b) Perspektive der Grundstückseigentümer**

- Die betroffenen Grundstückseigentümer haben es beim Ausbaubeitragsrecht mit einer für sie **besonders schwerverständlichen Materie** zu tun. Die Erkennbarkeit des Rechts und die Rechtsüberzeugung werden hierdurch erheblich beeinträchtigt.
- Viele Grundstückseigentümer werden vom Erlass eines Beitragsbescheides mehr oder weniger überrascht. Bei den zugrunde liegenden Entscheidungen über die Verbesserung oder die Erneuerung haben häufig keine angemessenen **Partizipationsmöglichkeiten** bestanden.
- Schließlich sehen sich die betroffenen Grundstückseigentümer teilweise **hohen finanziellen Belastungen** ausgesetzt. Beitragszahlungen werden einen Monat nach Bekanntgabe des Beitragsbescheides zur Zahlung fällig. Rechtsbehelfe haben keine aufschiebende Wirkung. Stundung und Verrentung kommen (auch nach der am 1. April 2014 in Kraft getretenen Gesetzesänderung) grundsätzlich nur zur Abwendung einer unbilligen Härte in Betracht.

Das **Interesse der Grundstückseigentümer** wird wesentlich dadurch bestimmt, dass Beitragsbelastungen vermieden oder möglichst gering gehalten werden sollen. Außerdem sollen die rechtlichen Grundlagen möglichst verständlich sein und soll eine Chance bestehen, an den wesentlichen Entscheidungsprozessen beteiligt zu werden.

**c) Perspektive der Gemeinde (mittelbare Staatsverwaltung)**

- Das Ausbaubeitragsrecht weist **sehr hohe rechtliche Schwierigkeit** auf (→ S. 46 f.). Die Geltendmachung von Beitragsansprüchen ist mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden.
- Ausbaubeitragsbescheide sind **besonders fehleranfällig**. Abgesehen von der Gesetzesbindung der Verwaltung kann hierdurch das Vertrauen in die Qualität und die Zuverlässigkeit des Verwaltungshandelns in Mitleidenschaft gezogen werden.
- Die Gemeinde sieht sich nicht selten einer „**Flut von Prozessen**“ gegenüber. Hiermit kann ein beträchtliches Prozesskostenrisiko verbunden sein und sogar, wenn nur in einem Fall eine einzige Entscheidung zuungunsten der Gemeinde ergeht, wegen der notwendigen Nacherhebung von Beiträgen in einer Vielzahl von Fällen der Rechtsfriede beträchtlich gestört werden.
- Dennoch besteht für die Gemeinde in der Regel wegen der grundsätzlichen Beitragserhebungspflicht und der konkreten Haushaltslage keine andere Möglichkeit zur Einnahmebeschaffung (**Alternativlosigkeit**).

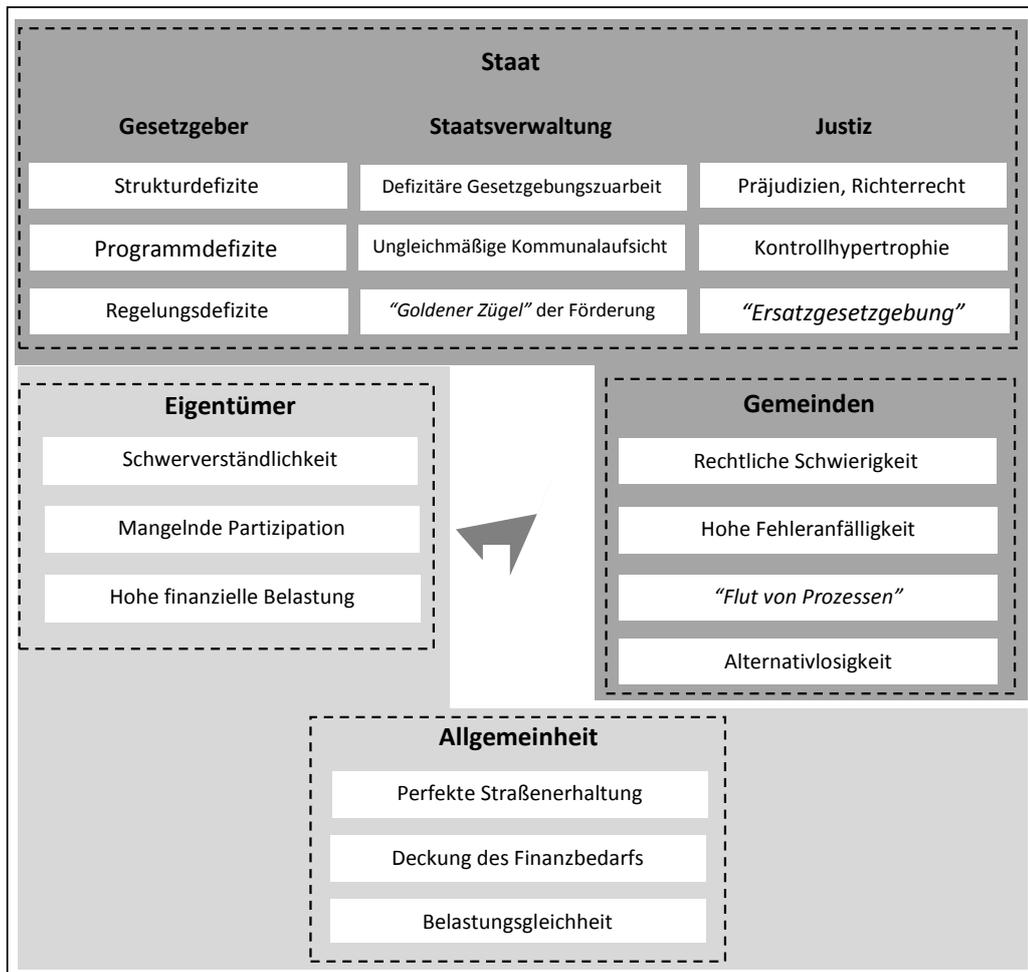
Das **Interesse der Gemeinden** ist darauf gerichtet, die zur Erfüllung der Aufgaben notwendigen Einnahmen zu erzielen. Hierzu soll ihr ein möglichst einfaches und leicht vollziehbares Instrumentarium zur Verfügung stehen.

**d) Perspektive der Allgemeinheit**

- Die Allgemeinheit hat ein beträchtliches Interesse an der **Straßenerhaltung**. Mängel im Straßenzustand werden, insbesondere wenn sie sich auf die Benutzbarkeit, die Verkehrssicherheit und das Erscheinungsbild nachteilig auswirken, nicht akzeptiert. Die Erwartungen an die Aufenthaltsqualität im öffentlichen (Straßen-)Raum sind hoch.
- Der **Finanzbedarf** der Gemeinde zur Erfüllung ihrer Aufgaben aus der Straßenbaulast soll jederzeit gedeckt sein. D. h., mangelnde Finanzmittel sollen nicht dazu führen, dass notwendige Maßnahmen länger als unbedingt notwendig hinausgeschoben werden.

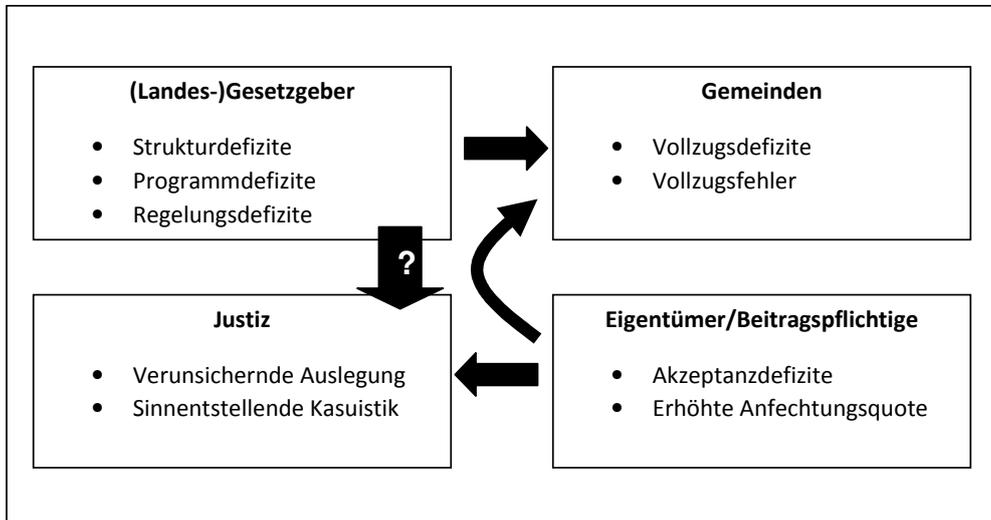
- Bei der Einnahmebeschaffung sollen aus der Sicht der Allgemeinheit die Grundsätze der **Belastungsgleichheit** beachtet werden. D. h., zahlungspflichtig sollen diejenigen sein, denen die straßenbaulichen Maßnahmen besondere Vorteile vermitteln.

Das **Interesse der Allgemeinheit** besteht vor allem in einer möglichst effektiven Erfüllung der Aufgaben der Straßenbaulast, einer guten Finanzausstattung der Gemeinden und der Beachtung der Grundsätze der Belastungsgleichheit.



Die Neuregelung des Ausbaubeitragsrechts sollte vorstehende Befunde nicht ignorieren. Denn die soeben beschriebene Gesetzgebungs- und Vollzugssituation verfehlt zumindest teilweise ihre eigentliche Aufgabe mit innerer Folgerichtigkeit und bringt nicht intendierte, paradoxe Ergebnisse hervor.<sup>205</sup>

<sup>205</sup> Rottenwalner (Fn. 143), S. 75.



Eine Neuregelung des Ausbaubeitragsrechts sollte sich deshalb neben den verfassungsrechtlichen Erfordernissen von der möglichst zutreffenden Einschätzung folgender Parameter leiten lassen<sup>206</sup>:

- **Effektivität** (Wirksamkeit, Akzeptanz)
- **Effizienz** (Vollzugaufwand, Klagehäufigkeit, Gerichtsbeständigkeit)
- **Transparenz** (Verständlichkeit, Partizipation)
- **Falsifizierbarkeit** (ggf. *Sunset legislation*)

## 2. Eigene gesetzliche Grundlage für die erstmalige und endgültige Herstellung (Erschließungsbeitrag) und die Verbesserung und Erneuerung (Ausbaubeitrag)

Das Erschließungs- und das (Straßen-)Ausbaubeitragsrecht sollte in einer eigenen gesetzlichen Grundlage geregelt werden. Dabei wäre eine klare Trennung vom (Beitrags-)Recht der leitungsgebundenen Einrichtungen zu vollziehen.

<sup>206</sup> Rottenwallner (Fn. 143), S. 76.

### 3. Verständlichkeit und Vollziehbarkeit des Beitragsrechts

Die Verständlichkeit und Vollziehbarkeit einzelner Vorschriften sollte verbessert werden. Bei einer etwaigen Neuregelung des Erschließungs- und Ausbaubeitragsrechts müssen die personellen und fachlichen Kapazitäten der Gemeinden berücksichtigt werden. Vor allem bei kleineren Städten und Gemeinden steht die Erhebung von Ausbaubeiträgen nicht auf der Tagesordnung. Die Aufgaben müssen häufig von Personal wahrgenommen werden, das sich im Schwerpunkt anderen Aufgaben in der Gemeindeverwaltung zu widmen hat und deshalb über kein hochspezialisiertes Wissen auf diesem Gebiet verfügt. Es kann jedenfalls nicht erwartet werden, dass bei den Gemeinden stets und überall Personal „mit subtiler Sachkenntnis, außergewöhnlichen methodischen Fähigkeiten und einer gewissen Lust zum Lösen von Denksport-Aufgaben“ vorhanden ist.<sup>207</sup> Ein **wesentlich einfacheres, verständlicheres und leichter vollziehbares Ausbaubeitragsrecht** erscheint dringend geboten.

Die Forderung nach Normenklarheit und Verständlichkeit kann am Beispiel der Regelung der Erhebung von Vorauszahlungen in Art. 5 Abs. 5 Satz 1 KAG erläutert werden. Sie lautet:

*„Für ein Grundstück, für das eine Beitragspflicht noch nicht oder nicht in vollem Umfang entstanden ist, können Vorauszahlungen auf den Beitrag verlangt werden, wenn mit der Herstellung der Einrichtung begonnen worden ist.“*

Aufgrund des Wortlautes dieser Rechtsvorschrift bestehen Zweifel daran, ob bei der Erhebung von Vorauszahlungen auf Beiträge für die Verbesserung oder Erneuerung von Ortsstraßen und beschränkt-öffentlichen Wegen eine **ausreichende Rechtsgrundlage** vorliegt. Denn beim gegebenen Wortlaut erscheint es fraglich, ob hierin tatsächlich eine ausreichende Rechtsgrundlage für die Erhebung von Vorauszahlungen bei Maßnahmen enthalten ist, die den Beitragstatbestand in Art. 5 Abs. 1 Satz 1 KAG im Hinblick auf die „Erneuerung“ oder die „Verbesserung“ verwirklichen. Es ist nur von der „Herstellung“, nicht aber auch von den übrigen relevanten Tatbeständen der „Anschaffung“, der „Erneuerung“ und der „Verbesserung“ die Rede.

Nach der Rechtsprechung des BVerfG<sup>208</sup> ist bei der Auslegung von Gesetzen aus Respekt vor der gesetzgebenden Gewalt eine verfassungskonforme Auslegung nur möglich, soweit diese durch den Wortlaut des Gesetzes gedeckt ist und die prinzipielle Zielsetzung des Gesetzgebers gewahrt

<sup>207</sup> Rottenwallner (Fn. 143), S. 70 unter Bezugnahme auf den Österreichischen Verfassungsgerichtshof, Erk. v. 29.06.1990 – VfSlg. 12420/1990.

<sup>208</sup> Beschl. v. 16.12.2014 – 1 BvR 2142/11; Urt. v. 04.05.2011 – 2 BvR 2333/08; Beschl. v. 03.06.1992 – 2 BvR 1041/88.

wird. Vorliegend bestehen erhebliche Zweifel daran, ob die Wortlautgrenze eine entsprechende Auslegung zulässt. Denn sämtliche Tatbestände in Art. 5 Abs. 1 Satz 1 KAG, bei denen die Erhebung von Beiträgen in Betracht kommt, haben eine eigenständige Bedeutung, bei der der in Art. 5 Abs. 5 Satz 1 KAG allein genannte Tatbestand der „Herstellung“ zu den übrigen Tatbeständen („Anschaffung“, „Erneuerung“ und „Verbesserung“) nicht den begriffslogischen Oberbegriff oder einen sonst im Sinne einer Rangfolge relationalen Begriff darstellt. Es erscheint deshalb weder durch Wortlautauslegung noch im Wege eines Erst-recht-Schlusses möglich, in der Regelung eine ausreichende Rechtsgrundlage für die Erhebung von Vorauszahlungen in den Fällen der Verbesserung oder der Erneuerung einer Ortsstraße zu erkennen.

Die historische Auslegung führt zu keinem anderen Ergebnis. Der Wille des Landesgesetzgebers ist seit dem Erlass des Kommunalabgabengesetzes (KAG) auf verschiedene Weise zum Ausdruck gekommen. Während es in der Fassung des KAG vom 26. März 1974 (GVBl. S. 109, ber. S. 252) in Art. 5 Abs. 5 noch geheißen hat, dass

*„die beitragsberechtigte Körperschaft ... Vorauszahlungen auf die Beitragsschuld verlangen (kann), sobald sie mit der Ausführung einer Maßnahme beginnt, für die Beiträge erhoben werden“*

und damit klar zum Ausdruck gebracht wurde, dass die Vorauszahlung nicht von der Beitragsforderung, auf die sie sich bezieht, gelöst werden kann<sup>209</sup>, kommt dies in den Fassungen des Gesetzes seit dem 4. April 1993 nicht mehr zum Ausdruck. Die Ausführungen in der Gesetzesbegründung der Bayerischen Staatsregierung<sup>210</sup> geben hierüber keinen näheren Aufschluss. Dort heißt es:

*„Art. 5 Abs. 5 bestimmt bisher zu den Vorauszahlungen (Zahlungen vor Entstehen des Beitragsanspruchs) ausdrücklich nur, dass die beitragsberechtigte Körperschaft Vorauszahlungen auf die Beitragsschuld verlangen kann, sobald sie mit der Ausführung der Maßnahme beginnt, für die Beiträge erhoben werden. Das Baugesetzbuch (BauGB) enthält zwar über die sog. Herstellungsvariante hinaus in § 133 Abs. 3 Satz 1 eine sog. Genehmigungsvariante, wonach auch dann Vorauszahlungen (dort: „Vorausleistungen“) verlangt werden können, wenn ein Bauvorhaben auf dem Grundstück genehmigt wird. Diese Bestimmung soll nicht in das KAG übernommen werden, weil hier kein Bedürfnis für die Genehmigungsvariante erkennbar ist. Der bisherige Art. 5 Abs. 5 soll als künftiger Art. 5 Abs. 5 Satz 1 lediglich an den Wortlaut der Herstellungsvariante des § 133 Abs. 3 Satz 1 BauGB angepasst werden.“*

Dies kann nicht recht nachvollzogen werden, zumal die erstmalige und endgültige Herstellung von Erschließungsanlagen (§ 127 Abs. 2 BauGB) im Baugesetzbuch (BauGB) geregelt ist und die

<sup>209</sup> vgl. hierzu Schieder/ Angerer/Moezer, KAG, Kommentar, 1975, Art. 5 Anm. 8.1 und 8.3.

<sup>210</sup> Bayerischer Landtag, LT-Drs. 12/8082, S. 7 li. Sp.

auf öffentliche Straßen (Ortsstraßen, beschränkt-öffentliche Wege) bezogenen Tatbestände der „Erneuerung“ und der „Verbesserung“ hiermit nichts zu tun haben.

Auch die systematische Auslegung ist hier zum Scheitern verurteilt. Wenn im Schrifttum<sup>211</sup> angenommen wird, aus der Verwendung des Begriffes „Herstellung“ in Art. 5 Abs. 5 Satz 1 KAG solle folgen, dass „der Grunderwerb für das Verlangen der Vorausleistung nicht ausreicht“, trägt dies nichts zur Klärung der aufgeworfenen Frage bei. Ein systematisch sinnvolles Argument kann nicht am Wortlaut der Rechtsnorm vorbei entwickelt werden.

Ob die Anwendung der Regelung in Art. 5 Abs. 5 Satz 1 KAG auf die hier vorliegenden Tatbestände durch eine entsprechende Rechtsfortbildung möglich wäre, mag dahinstehen. Denn nur der Zweck kann ein gegenüber dem Wortlaut erweitertes Verständnis dieser Rechtsnorm nicht rechtfertigen, wenn hiermit der Bereich der Auslegung verlassen und eine im (Kommunal-) Abgabenrecht unzulässige Rechtsfortbildung durch einen Analogieschluss oder eine teleologische Extension stattfinden müsste.<sup>212</sup> Grundsätzlich muss der Gesetzgeber im Gesetz alle wesentlichen Regelungen selbst treffen. Soll mit dem Begriff der Herstellung auch die Erneuerung und die Verbesserung umfasst sein, wäre dies nach hier vertretener Ansicht mit dem Bestimmtheitsgebot, insbesondere der Belastungsklarheit und –vorhersehbarkeit, nicht in Einklang zu bringen.

Die Rechtsprechung hat sich mit der vorstehenden Problematik trotz zahlreicher Entscheidungen auf diesem Gebiet<sup>213</sup> bisher nicht auseinandergesetzt.

#### 4. Positivierung von Präjudizien

Das Ausbaubeitragsrecht ist bisher in hohem Maße durch die rechtsanwendenden Gemeinden konkretisierungsbedürftig. Es sollte deshalb erwogen werden, ob bestimmte Präjudizien im Interesse der Rechtssicherheit, Folgerichtigkeit und Normenklarheit positiviert oder aus besseren Gründen anders geregelt werden. Dies lässt sich am Beispiel der Rechtsprechungsentwicklung zum (straßen-) ausbaubeitragsrechtlichen Beitragstatbestand verdeutlichen.

Der BayVGH hat in seinem Urteil vom 2. August 2001<sup>214</sup> nach jahrzehntelanger anderslautender Rechtsprechung<sup>215</sup>, in der er von einer Identität der Beitragstatbestände im Erschließungs- und im

<sup>211</sup> Matloch/Wiens (Fn. 81), Rn. 2180.

<sup>212</sup> BVerwG, Urt. v. 24.03.1999 – Az. 8 C 27/97.

<sup>213</sup> BayVerfGH, Entsch. v. 03.05.2012 – Vf. 58 – VI – 11, und des BayVGH, Urt. v. 01.06.2011 – Az. 6 BV 10.2536.

<sup>214</sup> Az. 6 B 96.3626.

Ausbaubeitragsrecht ausgegangen ist, erstmals erkennen lassen, dass sich diese Tatbestände grundlegend voneinander unterscheiden. Während es im Erschließungsbeitragsrecht darauf ankommt, dass Grundstücke nach § 131 Abs. 1 BauGB erschlossen werden, also bebaut oder bebaubar sind, sei dies im Ausbaubeitragsrecht nach dem Wortlaut von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 KAG nicht der Fall. Hier würde eine tatsächlich und rechtlich gesicherte Inanspruchnahmefähigkeit der Straße genügen. In seinem in einem Normenkontrollverfahren ergangenen Urteil vom 10. Juli 2002 hat der BayVGh<sup>216</sup> schließlich unter ausdrücklicher Änderung seiner bisherigen Rechtsprechung festgestellt, dass die (Straßen-)Ausbaubeitragsatzung, in der eine Regelung des Beitragstatbestandes enthalten ist, die besagt, der Beitrag werde für alle Grundstücke erhoben, die durch die Anlagen nach § 131 Abs. 1 BauGB erschlossen werden, nichtig ist. Und das, obwohl Driehaus<sup>217</sup> schon in der 1984 erschienenen 1. Auflage seines Werks „Erschließungs- und Ausbaubeiträge“ ausdrücklich auf den Unterschied zum erschließungsbeitragsrechtlichen Beitragstatbestand in § 131 Abs. 1 BauGB und die Möglichkeit der Zuschreibung relevanter Vorteile an im Außenbereich liegende Grundstücke hingewiesen hat und in der vom Bayerischen Staatsministerium des Innern herausgegebenen Muster-Satzung in § 7 Abs. 6 ursprünglich vorgesehen war, unbebaute Außenbereichsgrundstücke in die Verteilung einzubeziehen<sup>218</sup>.

Die in den Jahren 2001 und 2002 ergangenen Entscheidungen des BayVGh haben über die zugrunde liegenden Einzelfälle hinaus beträchtliche Auswirkungen gehabt. Die Ausbaubeitragsatzungen der bayerischen Gemeinden, die im Beitragstatbestand auf das Erschlossensein i.S. des § 131 Abs. 1 BauGB abstellten, mussten wegen der präjudiziellen Wirkung der Entscheidung als nichtig angesehen und durch Neuerlass von Beitragsatzungen mit auf den Wortlaut von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 KAG abstellenden Beitragstatbestand ersetzt werden<sup>219</sup>. Da es auf die Bebaubarkeit der Grundstücke nicht ankommt, unterliegen nunmehr auch Grundstücke im Außenbereich (§ 35 BauGB) der Ausbaubeitragspflicht. Man darf vermutlich daran zweifeln, dass der Landesgesetzgeber beim Erlass des Kommunalabgabengesetzes die Absicht hatte, einen Landwirt, dessen Feld zufällig an einer Ortsstraße liegt, in den Kreis der Ausbaubeitragspflichtigen einzubeziehen, weil sein besonderer Vorteil aus der Inanspruchnahmefähigkeit – wie Papsthart<sup>220</sup> meint – darin bestehe, die Feldarbeit nicht mehr im Mondenschein, sondern im hellen Licht der Straßenbeleuchtung verrichten zu können.

---

<sup>215</sup> Z. B. BayVGh, U.v. 11.8.1988 - 6 B 87.03155; U.v. 17.12.1999 - 6 B 96.2241; U.v. 30.6.1999 - 6 B 96.4092.

<sup>216</sup> Az. 6 N 97.2148.

<sup>217</sup> Vgl. dort Rn. 833; vgl. auch Driehaus, Außenbereichsflächen im Erschließungs- und Ausbaubeitragsrecht, ZMR 1995, 381.

<sup>218</sup> Vgl. IMBek. vom 6.6.1975 (MABl. S. 483); dann aber IMBek vom 22.5.1990 zur Änderung der Mustersatzung für die Erhebung eines Straßenausbaubeitrags (AllMBl. 1990, 515).

<sup>219</sup> Vgl. dazu BayVGh, U.v. 17.2.2004 - 6 B 00.1563.

<sup>220</sup> Papsthart, Straßenbaubeitragsatzung: Außenbereich – was nun? Zur Heranziehung von Feld-, Wald- und Wiesengrundstücken nach dem Urteil des BayVGh vom 10.7.2002 Az. 6 N 97.2148, BayVBl. 2003, 393 ff.

Die vom Bayerischen Staatsministerium des Innern<sup>221</sup>, die im Schrifttum<sup>222</sup> vertretene und zunächst vom VG Regensburg<sup>223</sup> in einem Fall bestätigte Ansicht, dass es im Ermessen der Gemeinde stehen soll, ob unbebaute Außenbereichsgrundstücke in die satzungsmäßige Verteilungsregelung einbezogen werden, hat vor dem BayVGH<sup>224</sup> nur Bestand, wenn „die Wahrscheinlichkeit einer Inanspruchnahme der Straße von diesen Grundstücken aus erfahrungsgemäß gegen Null tendiert und deshalb kein nennenswerter Vorteil besteht“. Tatsächlich dürfte eine solche Annahme „fern liegen, weil auch solche Grundstücke einen Gebrauchsvorteil haben und auf eine Zugangsmöglichkeit angewiesen sind.“

Damit nicht genug. Bei der Beantwortung der Belastungsfrage geht die Muster-Satzung des Bayerischen Gemeindetages davon aus, dass dem durch die Erneuerung oder Verbesserung einer Straße hervorgerufenen besonderen Vorteil für ein unbebautes Außenbereichsgrundstück mit Einbeziehung von 5 % seiner Fläche in die Verteilungsrechnung genüge getan wird<sup>225</sup>. Eine auf diesen Wert abstellende Satzungsregelung lässt der BayVGH<sup>226</sup> ebenso wie einige außerbayerische Oberverwaltungsgerichte<sup>227</sup> derzeit noch unbeanstandet, obwohl im Schrifttum auch andere Werte diskutiert werden. Der Bayerische Kommunale Prüfungsverband<sup>228</sup> hält bei unbebauten landwirtschaftlich genutzten Grundstücken einen Anteil von 2,5 % für vertretbar. Driehaus<sup>229</sup> ist der Ansicht, dass die Nutzenbewertung eines Ackergrundstücks gegenüber einem eingeschossig bebauten Grundstück mit 3000 : 100, also einem Nutzungsfaktor von 0,0033, angemessen wäre, ein solcher von 0,1 jedoch nicht mehr.

Die Diskussion ist wohl noch lange nicht an ihrem Ende angelangt. Die Städte und Gemeinden in anderen Bundesländern haben längst erkannt, dass die Einbeziehung unbebauter Außenbereichsgrundstücke mit festem Prozentsatz bzw. Nutzungsfaktor unabhängig von der Nutzung mit dem Differenzierungsgebot nicht in Einklang gebracht werden kann<sup>230</sup>. Der bei den Landwirten in der Hallertau geläufige Spruch, dass „der Hopfen seinen Herrn täglich sehen will“, hat bei der Berechnung des für maßgeblich gehaltenen 5 % - Werts offensichtlich ebenso wenig eine Rolle gespielt, wie die schon eher bekannte Tatsache, dass im unbebauten Außenbereich trotz der Beschränkungen in § 35 BauGB allerhand möglich ist und sich dies höchst unterschiedlich auf die zu

<sup>221</sup> IMS v. 25.7.2003 (Fußn. 66).

<sup>222</sup> Matloch/Wiens (Fn. 81), Rn. 2160; Ecker (Fn. 129), Tz. 44.00, Anm. 4.4.3.1.

<sup>223</sup> VG Regensburg, U.v. 12.8.2003 - RN 11 K 02.669.

<sup>224</sup> BayVGH, U.v. 2.7.2009 - 6 CS 08.2718.

<sup>225</sup> Vgl. Fußn. 66.

<sup>226</sup> BayVGH, U.v. 22.7.2010 - 6 BV 08.391 – KommPr By 2010, 402 ff.; U.v. 19.7.2005 - 6 B 01.1492.

<sup>227</sup> OVG Lüneburg, B.v. 16.10.2003 - 9 ME 150/3, B.v. 23.9.2005 - 9 ME 308/04 - NordÖR 2005, 493 ff.; VGH Kassel, B.v. 1.12.2004 - 5 TG 528/04; OVG Schleswig, U.v. 26.4.2006 - 2 KV 7/05; OVG Greifswald, B.v. 13.12.2004 - 1 M 277/04 - NordÖR 2005, 88.

<sup>228</sup> Schmid, in: Zeitler, BayStrWG, Kommentar, Stand: November 2012, Art. 47 BayStrWG Rn. 37.

<sup>229</sup> Driehaus (Fußn. 39), § 36 Rn. 8.

<sup>230</sup> Z. B. Ausbaubeitragssatzung der Stadt Weimar i.d.F. vom 18.7.2006.

erwartende Inanspruchnahme einer Straße auswirken kann. Insbesondere Beushausen<sup>231</sup> stellt Überlegungen zur Ermittlung und Bewertung unterschiedlicher Vorteilslagen im Außenbereich an, bei der er zwischen Grundstücken mit Waldbestand und wirtschaftlich nutzbaren Wasserflächen, Grünland, Ackerland oder Gartenland sowie solchen mit einer der baulichen oder gewerblichen Nutzung vergleichbaren Nutzung (Freibäder, Baumschulen, Kiesgruben u. ä.) differenziert. Der BayVGH hat in seinem Urteil vom 5. Februar 2007<sup>232</sup> klargestellt, dass mit der Verteilungsregelung die typisierenden Unterschiede zwischen einzelnen Nutzungsarten abgebildet werden müssen. Es bleibt abzuwarten wie lange es dauert, bis sich die Erkenntnis einer weiteren Differenzierungsnotwendigkeit (ggf. auch hinsichtlich der Teilflächen von Grundstücken<sup>233</sup>) im Außenbereich durchsetzt und wieder einmal die Nichtigkeit von Ausbaubeitragssatzungen nach sich zieht.

Bei der Neuregelung sollte vorgeschrieben werden, ob Außenbereichsflächen zum Beitrag zu veranlassen sind und, wenn ja, dass den dortigen Nutzungsunterschieden bei der Wahl des Verteilungsmaßstabes angemessen Rechnung zu tragen ist.

Darüber hinaus besteht meines Erachtens beispielsweise **Regelungsbedarf** bei

- der Pflicht zur Beitragserhebung, wenn der Verwaltungsaufwand die möglichen Beitragseinnahmen übersteigt (**defizitäre Beitragserhebung**)<sup>234</sup>,
- der Präzisierung der **Beitragstatbestände**<sup>235</sup>,
- der Kriterien bei der **Anlagenabgrenzung**<sup>236</sup>,
- den Voraussetzungen für die Bildung einer **Abrechnungseinheit**<sup>237</sup>,
- der Beitragspflicht von **Hinterliegergrundstücken**<sup>238</sup>,
- den Fragen der **Tiefenbegrenzung**<sup>239</sup> und

<sup>231</sup> Beushausen, Sichere Erhebung von Straßenausbaubeiträgen, Loseblatt, Stand 2012, Tz. 7/5.4.3.

<sup>232</sup> 6 BV 05.2133.

<sup>233</sup> Driehaus (Fußn. 39), § 36 Rn. 11; Grünwald, in: Hoppenberg / de Witt (Fn. 182), Abschnitt G, Rn. 144.

<sup>234</sup> Rottenwallner (Fn. 82).

<sup>235</sup> Dies ist beispielsweise der Fall, wenn es um die Fragen der technologischen Erneuerungsbedürftigkeit und / oder des Teilstreckenbaus geht, vgl. Rottenwallner, Ausbaubeitragrechtliche Folgen einer energieeffizienten Modernisierung der Straßenbeleuchtung, BayVBl. 2013, 489.

<sup>236</sup> Schwarz, Die natürliche Betrachtungsweise im Erschließungs- und Ausbaubeitragrecht, KStZ 2014, 161.

<sup>237</sup> Rottenwallner, Die Zulässigkeit der Bildung einer Erschließungseinheit nach der neuen Rechtsprechung des BVerwG, KStZ, 2015, 29 (Teil 1), 41 (Teil 2).

<sup>238</sup> Zur vergleichbaren Problematik im Erschließungsbeitragsrecht Steinkühler, Erschließungsbeitragspflicht eines nicht gefangenen Hinterliegergrundstücks trotz Eigentümeridentität, jurisPR-BVerwG 7/2015 Anm. 2.

<sup>239</sup> Driehaus (Fn. 39), § 35 Rn. 37 ff.

- denen des **Verfahrensrechts** (Art. 13 KAG).

Es steht zu erwarten, dass – nach dem berühmten Wort von Julius von Kirchmann - durch „*berichtigende Worte des Gesetzgebers ganze Bibliotheken Makulatur*“ würden.<sup>240</sup> Dem kann im hier zur Verfügung stehenden Rahmen aber nicht näher nachgegangen werden.

## 5. Regelungen außerhalb des Ausbaubeitragsrechts

Auch wenn der BayVGH der Ansicht ist, dass sich die Frage nach der Ausbaubeitragspflichten auslösenden Erneuerungsbedürftigkeit einer Straße schon nach etwa 20 Jahren Bestandszeit stellen kann, ohne dass von der Gemeinde der Nachweis der ordnungsgemäßen Unterhaltung erbracht werden muss<sup>241</sup>, sollen diese eine wesentlich längere Haltbarkeit besitzen. Viele Straßen haben eine „*Lebensdauer*“ von 50 und mehr Jahren. Wesentlich hierfür sind zum einen die ordnungsgemäße Unterhaltung und zum anderen die Inanspruchnahme des Straßenkörpers bei der (nachträglichen) Verlegung von Spartenleitungen.

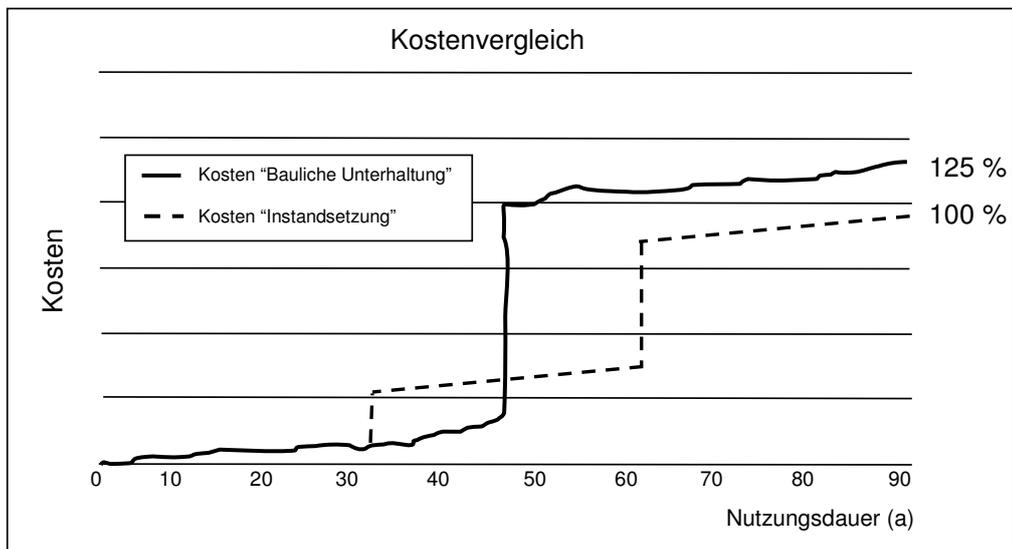
### a) Systematische Straßenunterhaltungsplanung (*Pavement-Management-System*)

Die gemeindliche Straßeninfrastruktur unterliegt einem kontinuierlichen Verschleiß und Substanzverbrauch. Nur im Rahmen eines systematischen Erhaltungsmanagements kann der notwendige Erhaltungsbedarf ermittelt und eine transparente Erhaltungsplanung erstellt werden. Die Gemeinde muss sich hierbei professioneller Methoden bedienen. Nach heutigem Kenntnisstand kann der Beitragspflichten auslösende Erneuerungsbedarf nur durch eine **systematische Straßenerhaltungsplanung** (*Pavement-Management-System*) hinreichend genau gesteuert werden.<sup>242</sup> Viele, aber nicht alle Gemeinden sind auf diesem Gebiet bereits aktiv geworden.

<sup>240</sup> Von Kirchmann, Ueber die Werthlosigkeit der Jurisprudenz als Wissenschaft, (1848) 1988, S. 29.

<sup>241</sup> BayVGH, Beschl. v. 10.12.2012 – Az. 6 CS 12.2095; Beschl. v. 23.5.2012 – Az. 6 CS 11.2636; Urt. v. 14.7.2010 – Az. 6 B 08.2254.

<sup>242</sup> Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV), Richtlinien für die Planung von Erhaltungsmaßnahmen an Straßenbefestigungen (RPE-Str 01); Empfehlungen für das Erhaltungsmanagement von Innerortsstraßen E EMI (2012).



(Grafik in Anlehnung an FGSV, 2004)

Um die Entstehung des Erneuerungsbedarfs und den Einsatz der benötigten Mittel besser steuern zu können, sollte erwogen werden, den Gemeinden ein solches Verfahren an den in ihrer Baulast stehenden Straßen (im Bayerischen Straßen- und Wegegesetz) vorzuschreiben. Mit Hilfe einer solchen Vorgehensweise ließe sich die Haltbarkeit von Straßen wesentlich verlängern und wären bei den Gesamtausgaben deutliche Einsparungen zu erzielen.<sup>243</sup> Die betroffenen Grundstückseigentümer blieben in aller Regel längere Zeit von Beitragszahlungen verschont.

#### b) Wertminderungsbetrag für Straßenaufbrüche

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass die Straßen in der Baulast der Gemeinde in hohem Maße durch die Verlegung von Leitungen, die der Versorgung mit Wasser, Gas, elektrischem Strom und Fernwärme, der Telekommunikation und der Entsorgung von Abwasser dienen, in Mitleidenschaft gezogen werden. Auch wenn die Spartenträger gesetzlich oder aufgrund einer Vereinbarung mit der Gemeinde verpflichtet sind, nach Durchführung der Aufbrucharbeiten den ursprünglichen Zustand wieder herzustellen, hat die Verlegung solcher Leitungen eine Verschlechterung des Straßenzustandes zur Folge, die trotz ordnungsgemäßer Unterhaltung zu einer früheren Verschlissenheit führen kann. Zahlreiche Gemeinden (außerhalb Bayerns) haben sich deshalb entschlossen, Straßenaufbrüche nicht nur in sogenannten „Aufbruchrichtlinien“ (Verwaltungsvorschrift) näher zu regeln, sondern von den Spartenträgern einen **Wert-**

<sup>243</sup> Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV), Merkblatt über den Finanzbedarf der Straßenerhaltung in den Gemeinden, Heft 986, 2004.

**minderungsbetrag** zu verlangen.<sup>244</sup> In der Stadt Frankfurt a. M. beziffert sich der Wertminderungsbetrag folgendermaßen:

Wertminderungsbetrag (Unterhaltungserschwerung) in € pro m <sup>2</sup> Grabungsfläche		
Zeitraum seit der Fertigstellung	Fahrbahn	Gehweg
1. – 2. Jahr	40	20
2. – 5. Jahr	20	10
ab 5. Jahr	6	3

Bei der Anzahl und dem Umfang der laufend stattfindenden Straßenaufbrüche ließen sich von den Gemeinden hiermit beträchtliche Einnahmen erzielen, die der Straßenunterhaltung zugute kämen. Problematisch ist allerdings die Rechtsgrundlage für die Geltendmachung eines Anspruchs auf den Wertminderungsbetrag. Bei den diese Straßenbenutzungen regelnden Fachgesetzen handelt es sich teilweise um Bundes- und teilweise um Landesrecht (vgl. §§ 48, 113 EnWG, § 3 KAV; § 70 Abs. 2 TKG, Art. 22, 22 a BayStrWG). Die Anspruchsgrundlagen sind teilweise öffentlich-rechtlicher und teilweise privatrechtlicher Natur. Der genaue Anspruchsinhalt ist in Bezug auf den Wertminderungsbetrag „*rechtliches Neuland*“.<sup>245</sup> Normative Kriterien für die Kalkulation und die pauschalierte Geltendmachung des Anspruchs fehlen.

Der bayerische Landesgesetzgeber sollte auf landesrechtlicher Ebene die gesetzliche Grundlage für die Geltendmachung eines Wertminderungsbetrages bei Straßenaufbrüchen schaffen.

<sup>244</sup> Vgl. z. B. Richtlinien für das Aufgaben von öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen in der Stadt Frankfurt a. M.; Richtlinien für das Aufgraben öffentlicher Straßen, Wege und Plätze in der Stadt Nordhausen (Aufbruchrichtlinie); Richtlinien für das Aufgaben von Straßen, Wegen und Plätzen in der Stadt Witzenhausen und den zugehörigen Ortsteilen.

<sup>245</sup> Städte- und Gemeindebund NRW, Hinweise zum Management von Aufbrucharbeiten im Straßenraum, 2012, S. 11.

### Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

**Zu 1:** *Ist die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen aus Ihrer Sicht erforderlich und sinnvoll oder sollte bzw. könnte auf die finanzielle Beteiligung der Anlieger gänzlich verzichtet werden?*

**Die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen ist aus meiner Sicht grundsätzlich erforderlich und sinnvoll. Ein Verzicht auf die finanzielle Beteiligung der Anlieger erscheint derzeit nur theoretisch möglich und wäre mit der Verpflichtung des Staates verbunden, für eine andere eigene, mindestens ebenso ergiebige Einnahmequelle der Gemeinden zu sorgen (→ S. 3 ff.).**

- Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden umfasst als Teilgewährleistung die **Finanzhoheit**. Auch wenn das Selbstverwaltungsrecht nur im Rahmen der Gesetze gewährleistet ist und es kein Recht auf bestimmte Einnahmearten gibt, müssen die Gemeinden zur Erfüllung ihrer Aufgaben über eine angemessene Finanzausstattung verfügen (→ S. 3 ff.).
- Die **Erforderlichkeit** von Ausbaubeiträgen ergibt sich aus dem Finanzbedarf der Gemeinden bei der Verbesserung und Erneuerung von Ortsstraßen und beschränkt-öffentlichen Wegen. Dabei sind die besonderen Zukunftsaufgaben zu berücksichtigen, die sich insbesondere aus dem in den nächsten Jahren zutage tretenden enormen Erneuerungsbedarf ergeben (→ S. 7 ff.).
- Der **Sinn** der Erhebung von Ausbaubeiträgen besteht im Ausgleich von Sondervorteilen. Mit ihnen soll eine entgeltlose Bereicherung zulasten der Allgemeinheit der steuerzahlenden Bürger vermieden werden (→ S. 8 f.).
- Ein **gänzlicher Verzicht** auf die Erhebung von Ausbaubeiträgen käme nur in Betracht, wenn den Gemeinden eine andere, mindestens ebenso ergiebige eigene Einnahmequelle zur Finanzierung dieser Aufgabe zur Verfügung gestellt würde. Für den Fall einer Streichung der Regelung zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen in Art. 5 Abs. 1 Sätze 1 und 3 KAG findet nicht das Konnexitätsprinzip in Art. 83 Abs. 3 BV Anwendung, sondern die unmittelbar aus dem Selbstverwaltungsrecht (Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 11 Abs. 2 BV) resultierende Verpflichtung des Staates für eine angemessene Finanzausstattung der Gemeinden zu sorgen (→ S. 9 f.).

**Zu 2:** *Vorausgesetzt die Kosten für die Sanierung des kommunalen Straßennetzes werden weiterhin über Beiträge finanziert, soll die bisherige „Soll“-Regelung in Art. 5 KAG beibehalten werden, soll eine unbedingte Verpflichtung der Gemeinden zur Beitragserhebung eingeführt werden („Muss“-Regelung) oder soll die Beitragserhebung in das freie Ermessen der Kommunen gestellt werden („Kann“-Regelung)? Welche Vor- und Nachteile haben die drei Varianten?*

**Die Sollvorschrift in Art. 5 Abs. 1 Satz 3 KAG sollte meines Erachtens beibehalten werden. Alternativ in Betracht kommende Rechtsfolgenanordnungen („Mussvorschrift“, „Kannvorschrift“) werden dem Regelungszweck nicht ebenso gut gerecht (→ S. 10 ff.).**

- Sollte sich der bayerische Landesgesetzgeber dennoch für eine Kannvorschrift entscheiden, wäre zu berücksichtigen, dass es im Rechtsstaat des Grundgesetzes (Art. 20 Abs. 3 GG) und der Bayerischen Verfassung (Art. 3 Abs. 1 BV) **kein freies Ermessen**, sondern nur ein gesetzlich gebundenes Ermessen gibt (→ S. 13 f.).
- Die Rechtswirklichkeit zeigt, dass **beträchtliche faktische Vollzugsdefizite** beim Erlass einer Ausbaubeitragssatzung bzw. bei deren Aufhebung bestehen. Der Notwendigkeit des Satzungserlasses bzw. den Bedenken gegen ihre Aufhebung wird – dargestellt am Beispiel der Landeshauptstadt München – vielfach mit unzutreffenden Argumenten zu begegnen

versucht. Die Voraussetzungen für das Absehen vom Erlass einer Ausbaubeitragsatzung bzw. ihre Aufhebung sollten deshalb im Gesetz konkretisiert werden (→ S. 16 ff.).

- Der Landesgesetzgeber sollte die Effizienz der Mechanismen der **Eigenkontrolle** (örtliche Prüfung; Beanstandungspflicht des Ersten Bürgermeisters) sowie der **Fremdkontrolle** (Rechtsaufsicht; überörtliche Prüfung) beim Erlass einer Straßenausbaubeitragsatzung bzw. ihrer Aufhebung auf den Prüfstand stellen. Die Öffentlichkeit hat kaum Verständnis dafür, dass Defiziten auf diesem Gebiet hier so und dort anders begegnet wird (→ S. 23 ff.).

**Zu 3:** *Vorausgesetzt die Kosten für die Sanierung des kommunalen Straßennetzes werden weiterhin über Beiträge finanziert, sollen diese Beiträge einmal oder jährlich wiederkehrend erhoben werden? Sollen die Kommunen zwischen einer einmaligen und einer jährlich wiederkehrenden Beitragserhebung wählen können?*

**Gegen die Einführung wiederkehrender Beiträge bestehen meines Erachtens erhebliche Bedenken. Allenfalls sollte dieses Instrumentarium neben und nicht anstelle von einmaligen Beiträgen in Betracht gezogen werden (→ S. 25 ff.).**

Die erheblichen Bedenken gegen die Einführung wiederkehrender Beiträge bestehen insbesondere aufgrund der Erfahrungen in anderen Ländern im Hinblick auf zahlreiche **ungelöste Rechtsfragen**, den **erhöhten Verwaltungsaufwand** und die **schwer einschätzbare Akzeptanz** dieses Instrumentariums (→ S. 28 ff.).

**Zu 4:** *Kann die bestehende Regelung in Art. 5 Kommunalabgabengesetz (KAG) durch andere Modelle der finanziellen Beteiligung von Grundstückseigentümern bzw. Erbbauberechtigten an den Kosten von gemeindlichen Straßenausbaumaßnahmen ersetzt werden? Welche Vor- und Nachteile haben diese anderen Modelle?*

**Zur Finanzierung der Verbesserung und Erneuerung von Ortsstraßen und beschränkt-öffentlichen Wegen stehen auch andere Instrumentarien zur Verfügung. Zumeist handelt es sich hierbei aber um theoretische Diskussionsbeiträge, die erst einer näheren Untersuchung bedürfen, ohne dass man sich hiervon - wenn überhaupt - eine schnelle Lösung erwarten sollte (→ S. 31 ff.).**

- Als Möglichkeiten, die ganz oder teilweise an die Stelle des geltenden Systems der Beitragsfinanzierung treten können, kommen **zahlreiche Instrumentarien** in Betracht: Finanzierung aus staatlichen Zuweisungen, aus allgemeinen Steuermitteln der Gemeinden (insbesondere Grundsteuer), aus der Erhebung von Straßenbenutzungsgebühren (Road Pricing, City-Maut) oder einer Infrastrukturabgabe sowie aus staatlichen Subventionen (→ S. 31 ff.).
- Zur Gewinnung neuartiger Lösungen könnten **rechtsvergleichende Analysen** mit den diesbezüglichen Regelungen in anderen Ländern der Bundesrepublik Deutschland und anderen europäischen Staaten sinnvoll sein (→ S. 37 f.).
- **Vertragliche Instrumentarien** (städtebauliche Verträge, Ablösevereinbarungen) sollten, wo dies möglich ist, vermehrt genutzt werden (→ S. 36 f.).
- Die **Vor- und Nachteile** können überblicksartig dargestellt werden (→ S. 39 f.).

**Zu 5:** *Benötigen die Kommunen mehr Spielraum bei der Festlegung der kommunalen Eigenanteile? Falls ja, wie kann dies umgesetzt werden?*

**Meines Erachtens besteht hier kein Regelungsbedarf** (→ S. 40 ff.).

- Der kommunale Eigenanteil am beitragsfähigen Aufwand dient der angemessenen Abgeltung der **Vorteile der Allgemeinheit**. Beitragssatzungen, die sich an der diesbezüglichen Regelung in der Muster-Ausbaubeitragsatzung des Bayerischen Gemeindetages orientieren, werden dem abgabenrechtlichen Differenzierungsgebot gerecht (→ S. 40 f.).
- Obwohl es nach Art. 5 Abs. 3 Satz 4 KAG keiner Sondersatzung bedarf, kann in besonderen Fällen bzw. atypischen Situationen (insbesondere aufgrund der städtebaulichen Situation, den Erfordernissen des Stadtbildes und des Denkmalschutzes) durch eine **Sondersatzung** Rechnung getragen werden (→ S. 41 ff.).

**Zu 6:** *Soll eine Informationspflicht der Kommunen gegenüber den Beitragszahlern im Zusammenhang mit Straßenausbaumaßnahmen eingeführt werden?*

**Die Einführung einer frühzeitigen Informationspflicht ist aus meiner Sicht unerlässlich. Darüber hinaus sollte – zumindest in bestimmten Fällen - eine konsultative Beteiligung der Betroffenen in Betracht gezogen werden** (→ S. 44 ff.).

- Die Einführung einer „*Informationspflicht*“ ergibt sich aus den Erfordernissen des **rechtlichen Gehörs** und der **Akzeptabilität des Verwaltungshandelns** (→ S. 44 ff.).
- Auch wenn es sich bei den Maßnahmen der Verbesserung und Erneuerung meist um Verwaltungsrealakte handelt, über die in einem nicht förmlichen Verfahren entschieden wird und bei denen der Gemeinde ein weiter Gestaltungsspielraum zur Verfügung steht, bedarf es nach rechtsstaatlichen Grundsätzen einer **umfassenden Abwägung** der öffentlichen und privaten Interessen, die nur möglich erscheint, wenn das Abwägungsmaterial im Wege der Beteiligung der Betroffenen gewonnen wurde (→ S. 45).
- **Akzeptanzmängel** lassen sich im Wesentlichen auf die bisherige Art und Weise der Entscheidung über die Durchführung von Verbesserungs- und Erneuerungsmaßnahmen und die Informationsgewährung bzw. Betroffenenbeteiligung zurückführen (→ S. 45 ff.). Akzeptabilität des Verwaltungshandelns darf nur erhofft werden, wenn dieses den Anforderungen der **Durchsichtigkeit** (Transparenz, Ergebnisoffenheit, Partizipation) und **Einsichtigkeit** (gerechte Abwägung, überzeugende Begründung) entspricht.
- In Anlehnung an die Regelungen in anderen Ländern kommt die Einführung einer Informationspflicht unmittelbar nach der Entscheidung über den Ausbau oder erst unmittelbar vor der Beitragserhebung, aber auch eine **konsultative Beteiligung** vor der Entscheidung über die Realisierung der Maßnahme in Betracht (→ S. 53 ff.). Letztere kommt vor allem zum Tragen, wenn bestimmte Gestaltungsspielräume bestehen.
- Schließlich ist eine möglichst frühzeitige Beteiligung der betroffenen Anlieger auch für die Gemeinde von erheblichem Interesse, weil sich auf diese Weise wichtige Informationen für die Planung (z. B. bessere Berücksichtigung der Anliegerwünsche) und die Beitragserhebung (z. B. Überprüfung von veranlagungsrelevanten Daten) gewinnen lassen (→ S. 49).

**Zu 7:** *Haben sich die bisherigen Regelungen zur Abgrenzung von Erschließung und Straßenausbau aus Ihrer Sicht bewährt? Wo sehen Sie Änderungsbedarf?*

Es gibt und es bedarf keiner ausdrücklichen gesetzlichen Regelung zur Abgrenzung „von Erschließung und Straßenausbau“. Problematisch ist dagegen die Trennung von Erschließungs- und Straßenausbaubeitragsrecht und die in Bayern herrschende Ansicht, der Landesgesetzgeber habe das in den §§ 127 bis 135 BauGB geregelte Erschließungsbeitragsrecht mit der Einfügung von Art. 5 a in das KAG in das Landesrecht überführt (→ S. 57 ff.).

Die Ansicht des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes, dass der bayerische Landesgesetzgeber das in §§ 127 bis 135 BauGB geregelte Erschließungsbeitragsrecht – **entgegen dem vom Landesgesetzgeber im Gesetzgebungsverfahren ausdrücklich erklärten Willen** - in das bayerische Landesrecht überführt habe, begegnet zunehmend Bedenken. Meine gegenteilige Auffassung findet in der Rechtsprechung des BVerwG und im Schrifttum zunehmend Beachtung (→ S. 57 ff.). Der Landesgesetzgeber sollte nicht die weitere Rechtsprechungsentwicklung abwarten, sondern selbst reagieren und sich für ein **Straßenbeitragsgesetz** entscheiden, das das bisherige Erschließungs- und Ausbaubeitragsrecht umfasst. Eine Trennung von den Regelungen für leitungsgebundene Einrichtungen, wie sie in Art. 5 KAG enthalten ist, erscheint dringend geraten.

**Zu 8:** *Soll eine Ausschlussfrist für die Erhebung von Erschließungsbeiträgen eingeführt werden? Wie soll eine solche Ausschlussfrist ggf. ausgestaltet werden?*

Mit der am 1. April 2014 in Kraft getretenen Änderung des Kommunalabgabengesetzes wurde eine Verjährungshöchstfrist eingeführt, derzufolge Beitragsansprüche längstens 20 Jahre nach Entstehung der Vorteilslage geltend gemacht werden dürfen (→ S. 59). Darüber hinaus besteht wohl kein Regelungsbedarf.

**Zu 9:** *Sollen verbindliche Ausbaustandards für die verschiedenen Straßengattungen festgelegt werden, die als Grundlage für die Beitragsberechnung heranzuziehen sind?*

- Im Gesetz sollte geregelt werden, dass Maßnahmen der Erneuerung und Verbesserung wirtschaftlich durchzuführen sind, um bei den planenden Gemeinden das Bewusstsein wach zu halten, dass sie auf diesem Gebiet überwiegend auf fremde Rechnung tätig sind (→ S. 60).
- Es sollte überprüft werden, ob für reine Wohnstraßen von untergeordneter Verkehrsbedeutung ein geringerer Ausbaustandard gesetzlich vorgeschrieben wird, soweit dies mit den Erfordernissen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und der Mobilität von Menschen mit Behinderung vereinbar ist. Hierdurch ließen sich nicht nur die Ausbaukosten senken, sondern dem Interesse des Naturschutzes und des Landschaftsbildes Rechnung tragen (Reduzierung der Bodenversiegelung usw.) (→ S. 61).
- Schließlich sollte erwogen werden, den Gemeinden die Möglichkeit zu eröffnen, den beitragsfähigen Aufwand anhand von satzungsmäßig festgelegten Einheitssätzen zu ermitteln (→ S. 61 f.).

**Zu 10:** *Sollen Eigenleistungen der Kommunen auf die Beitragszahler umgelegt werden können?*

Eine Regelung die (etwa in Anlehnung an § 27 Abs. 1 SächsKAG) vorsieht, dass die Personalkosten der Gemeinde bei der Durchführung von Verbesserungs- und Erneuerungsmaßnahmen beitragsfähig sind, wäre aus meiner Sicht grundsätzlich sinnvoll (→ S. 63 f.).

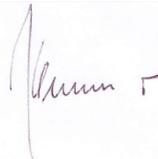
**Zu 11:** *Gibt es Kosten, die künftig nicht mehr umlagefähig sein sollten (z. B. Entsorgungskosten für teerhaltige Straßenbeläge, Kosten für den barrierefreien Ausbau)?*

Wie anhand der in der Fragestellung enthaltenen Beispielfälle gezeigt werden kann, besteht dahingehend kein Regelungsbedarf (→ S. 64 ff.).

**Zu 12:** *Sehen Sie über die angesprochenen Themen hinaus bei der Finanzierung des kommunalen Straßennetzes weiteren Änderungsbedarf?*

Der Ermittlung des Regelungsbedarfs sollte eine Analyse der Gesetzgebungs- und Vollzugswirklichkeit zugrunde gelegt werden, bei der auf die miteinander in Beziehung stehenden Interessen des Staates, der Grundstückseigentümer, der Gemeinden und der Allgemeinheit abgestellt wird („Beitragsquadrilemma“) (→ S. 67 ff.). Hiervon ausgehend lässt sich meines Erachtens folgender (weiterer) Regelungsbedarf erkennen:

- Es bedarf einer Neuregelung des Erschließungs- und Ausbaubeitragsrechts, bei der besonders auf die Verständlichkeit und die Vollziehbarkeit der Rechtsvorschriften geachtet wird. Erhebliche Mängel in diese Richtung lassen sich am Beispiel der Regelung zur Erhebung von Vorauszahlungen in Art. 5 Abs.5 Satz 1 KAG verdeutlichen (→ S. 73 ff.).
- Bei einer Neuregelung wäre besonders auf die personellen und fachlichen Kompetenzen der Gemeinden zu achten. Es sollte (vor allem bei kleineren Gemeinden) grundsätzlich nicht erwartet werden, dass hochspezialisiertes Personal zur Verfügung steht, das sich mehr oder weniger ausschließlich mit den komplizierten Fragen des Beitragsrechts beschäftigt (→ S. 73).
- Bei einer Neuregelung sollte erwogen werden, ob bestimmte Präjudizen im Interesse der Rechtssicherheit, Folgerichtigkeit und Normenklarheit positiviert oder aus besseren Gründen anders geregelt werden. Dies lässt sich am Beispiel der Rechtsprechungsentwicklung zum Beitragstatbestand im Außenbereich und der Frage, ob und wie die dort gelegenen Grundstücke zum Beitrag veranlagt werden müssen verdeutlichen. Daneben stellen sich solche Fragen insbesondere bei der Verpflichtung zu einer defizitären Beitragserhebung, bei der Präzisierung der Beitragstatbestände, bei den für die Anlagenabgrenzung maßgeblichen Kriterien, bei den Voraussetzungen für die Bildung einer Abrechnungseinheit, bei der Beitragspflicht von Hinterliegergrundstücken, bei der Anwendung der Tiefenbegrenzung und beim Verfahrensrecht (→ S. 75 ff.).
- Um die Entstehung des Erneuerungsbedarfs möglichst lange hinauszuzögern und die Inanspruchnahme von Haushaltsmitteln möglichst gezielt steuern zu können, sollte den Gemeinden eine systematische Straßenerhaltungsplanung (*Pavement-Management-System*) im Bayerischen Straßen- und Wegegesetz vorgeschrieben werden (→ S. 79 f.).
- Der bayerische Landesgesetzgeber sollte auf landesrechtlicher Ebene die Grundlagen für die Geltendmachung eines Wertminderungsbetrags bei Straßenaufbrüchen schaffen (→ S. 80 f.).



Thomas Rottenwallner



## Anhörung des Ausschusses für Kommunale Fragen, Innere Sicherheit und Sport des Bayerischen Landtags zu Art. 5 des Kommunalabgabengesetzes

### Antworten auf die Fragen an alle Experten

#### Frage 1:

Die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen dient der Finanzierung von (beitragsfähigen) Maßnahmen an Straßen und belastet betroffene Eigentümer in hohem, zum Teil unverhältnismäßigem Umfang. Diese Belastung wird sich in den kommenden Jahren erheblich erhöhen, da zum einen viele Straßen das Ende ihrer „rechtlichen Lebensdauer“ erreichen, zum anderen die Anforderungen an den Ausbau der Straßen selbst für sogenannte Anliegerstraßen erheblich steigen. Die finanzielle Last trägt gegenwärtig – bis auf den kommunalen Anteil – der Grundeigentümer.

Das Gesetz stellt den Grundeigentümer und seine Möglichkeit der Nutzung ins Zentrum der Beitragserhebung. Die Kosten der Baumaßnahmen werden über die sogenannte „Möglichkeit der Inanspruchnahme“ auf die Anlieger verteilt. Diese Möglichkeit der Inanspruchnahme ist ein abstrakter Begriff, der weder dem Bürger zu vermitteln ist, noch mit der gelebten Wirklichkeit viel zu tun hat. Die Bindung der Straßenausbaubeiträge an die Grundstückseigentümer wird immer wieder daraus hergeleitet, dass der Gesetzgeber dem Grundstückseigentümer durch die Möglichkeit zur Nutzung der Straße den Anliegergebrauch in Form der Wohn- oder Gewerbenutzung einräumt. Dies stimmt zwar auf den ersten Blick. Doch nicht nur der Grundstückseigentümer nutzt die Straße, auch Mieter, die in diesen Straßen ihre Wohnung haben, Käufer der Gewerbetreibenden, Handwerker, Lieferanten, Besucher und viele mehr. Die Straßen vermitteln daher nicht ausschließlich dem Grundeigentümer einen Vorteil, sondern allen Gemeindemitgliedern und darüber hinaus Dritten, die nicht der Gemeinde leben, die Straßen jedoch aus den unterschiedlichsten Gründen nutzen, z.B. um eine Stadt zu besichtigen oder durch sie hindurch an einen anderen Ort zu gelangen. Darüber hinaus vermitteln Straßen natürlich auch der Gemeinde, dem Land und dem Bund Vorteile: Denn ohne Wohnungen, Gewerbebetriebe oder den Handel wäre ein Leben in der Gemeinde nicht möglich, würden die staatlichen Ebenen ihre Aufgaben nicht wahrnehmen können und würden die staatlichen Ebenen auf umfangreiche Steuereinnahmen verzichten müssen.

Wie wenig sich dieser Vorteilsgedanke bezogen auf den Grundstückseigentümer in der gelebten Wirklichkeit verfestigt hat, zeigt sich auch daran, dass gezahlte oder noch zu zahlen Straßenausbau- oder Erschließungsbeiträge nicht in die Grundstücksbewertung einfließen. Auch Straßenschäden, die offensichtlich in Kürze zu einer i.d.R. beitragsfähigen Straßenbaumaßnahme führen müssen, werden im Rahmen einer Bewertung nicht berücksichtigt.

Zudem ist es praxisfremd, wenn ein Eckgrundstück für beide angrenzenden Anlagen zu Beiträgen herangezogen wird, weil von beiden Anlagen aus an das Grundstück herangefahren werden kann. Der Normalfall sieht so aus, dass das Grundstück nur von einer Seite aus betreten wird, zur anderen Seite häufig eine Hecke oder ein Zaun steht. Die theoretische Möglichkeit mag bestehen, den Zaun oder die Hecke oder ein sonstiges Hindernis zu beseitigen, doch solche theoretische Überlegungen sind einem Grundstückseigentümer kaum zu vermitteln. Ähnliche Beispiele, bei denen eine Möglichkeit der Inanspruchnahme hergeleitet wird, die praxisfremd ist, gibt es viele.



Auf dieses Finanzierungsinstrument sollte folglich verzichtet werden. Eine Refinanzierung muss zukünftig alle einbeziehen, die von den „Anlagen“ profitieren. Dies kann zukünftig etwa aus allgemeinen Steuermitteln geschehen oder über eine Infrastrukturabgabe, zu der alle Bürger einer Gemeinde gleichermaßen herangezogen werden. Eine solche Infrastrukturabgabe könnte zweckgebunden ausgestaltet werden. Damit wäre endlich die einseitige Belastung der Haus- und Grundeigentümer mit den Kosten des Straßenbaus beseitigt. Zudem muss nicht der vollständige Betrag durch eine solche Infrastrukturabgabe refinanziert werden, da auf kommunaler Seite der hohe Verwaltungsaufwand für die Berechnung und Erhebung der Beiträge entfällt.

### **Frage 2**

Unseres Erachtens stellt sich die Frage nicht, da Straßenausbaubeiträge abgeschafft werden sollten.

Die Soll-Vorschrift wurde von der überwiegenden Rechtsprechung als Muss-Vorschrift interpretiert. Ein „Soll“ in einem Gesetz führt zu unnötigen Diskussionen, bietet allerdings selbstbewussten Gemeinden die Möglichkeit, den Weg der Vernunft zu beschreiten und auf die Beitragserhebung zu verzichten.

Die Einführung einer Muss-Vorschrift lehnen wir ab. Der Vorteil liegt dennoch klar auf der Hand: alle Gemeinden und damit alle Bürger sind von der Beitragserhebung betroffen. Es gibt keine Diskussionen um das „Ob“ der Beitragserhebung. Allerdings wird in erheblichem Umfang in die Entscheidung der Gemeinde über die Gestaltung ihres Haushalts eingegriffen.

Allenfalls könnten wir uns mit einer „Kann-Vorschrift“ anfreunden, die es den Gemeinden freistellt, Beiträge zu erheben. Dies kann allerdings dazu führen, dass die Bürger benachbarter Gemeinden unterschiedlichen Belastungen ausgesetzt werden, wenn eine Gemeinde auf die Erhebung der Beiträge verzichtet, eine andere nicht. Allerdings werden die Kommunen in die Pflicht genommen, ihre Haushalte zu kontrollieren und zu prüfen, inwieweit auf eine Beitragserhebung verzichtet werden kann. Der einzelne Grundstückseigentümer wird seine Standortentscheidung sicher nicht davon abhängig machen, ob Straßenausbaubeiträge zu leisten sind, bei Unternehmen dürfte diese Frage sicher in die Entscheidung mit einfließen.

Diese Überlegungen zeigen deutlich, dass es wenig sinnvoll ist, über „soll“, „kann“ oder „muss“ zu diskutieren. Vielmehr sollte die Regelung abgeschafft werden.

### **Frage 3**

Selbstverständlich sprechen wir uns dafür aus, dass zukünftig keine Beiträge mehr erhoben werden. Sollte dies dennoch der Fall sein, sollten weiterhin einmalige Beiträge erhoben werden, allerdings mit einer gesetzlich verpflichtend vorgesehenen Ratenzahlung etwa über 10 Jahre verteilt.

Die Beibehaltung der einmaligen Beitragserhebung würde dazu führen, dass die Beitragserhebung auch in Zukunft nachvollziehbar und nachrechenbar bleibt. Das ist bei wiederkehrenden Beiträgen für den Bürger nicht mehr der Fall. Durch die gesetzlich geregelte Ratenzahlung der Beiträge wären die Bürger jedoch nicht darauf angewiesen, dass die Gemeinde im Einzelfall eine Ratenzahlung zulässt, sondern es gäbe von vorneherein einen Anspruch darauf. Dies würde die erhebliche finanzielle Belastung der Anlieger erträglicher gestalten.

**Frage 4**

Als Alternative zur Beitragsfinanzierung des kommunalen Straßennetzes könnte eine Infrastrukturabgabe eingeführt werden, die von allen Einwohnern einer Gemeinde zu erheben ist. Die Höhe der Abgabe sollte sich an den durchschnittlich für Straßenbaumaßnahmen benötigten Mittel orientieren und zweckgebunden ausschließlich für den Straßenbau eingesetzt werden. Zweckbindungen werden zwar i.d.R. nur im Rahmen der Gebühren- oder Beitragsfinanzierung als zulässig angesehen, doch gibt es sie bereits derzeit für einen Teil der Mineralölsteuer und der Feuerschutzsteuer.

Die Vorteile einer solchen Lösung liegen klar auf der Hand: Alle Einwohner einer Gemeinde, die die Straßen nutzen und die „Vorteile“ daraus genießen, werden in die Finanzierung einbezogen. Es wäre nicht mehr notwendig, einen beitragsrelevanten Sondervorteil durch theoretische Ansätze zur Möglichkeit der Inanspruchnahme zu konstruieren. Dadurch könnte eine gerechtere Finanzierung des kommunalen Straßenbaus eingeführt werden. Zudem könnten unliebsame Diskussionen innerhalb der Gemeinde über die extrem durch die Rechtsprechung geprägte Beitragserhebung beendet werden. Die Finanzierung würde auf einer breiteren Basis gestellt. Verwaltungskosten, die durch die Beitragserhebung in erheblichem Umfang entstehen, könnten eingespart werden.

**Frage 5**

Die kommunalen Eigenanteile sollen gemäß der derzeitigen Regelung die Vorteile widerspiegeln, die der Allgemeinheit durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme der jeweiligen Anlagen entstehen. In welchem Umfang dies der Fall ist, wird in Abhängigkeit von den jeweiligen Anlagen bzw. Einrichtungen immer wieder von den Gerichten bestimmt. Schon dadurch wird die Fragwürdigkeit des bisherigen Systems deutlich, denn der kommunale Vorteil kann ebenso wenig wie der Vorteil der betroffenen Eigentümer gemessen werden. Wenn tatsächlich an einer Beitragserhebung festgehalten wird, sollten Mindestanteile für die unterschiedlichen Straßentypen festgeschrieben werden. Diese Mindestanteile dürfen jedoch nicht statisch bleiben wie im Fall der Erschließungsbeiträge - der gesetzlich vorgesehene Mindestanteil von 10 % wird unverändert von den Gemeinden übernommen, sie müssen von den Gemeinden verändert werden, wenn sie zu der Auffassung kommen, dass der Allgemeinheit ein höherer Anteil entsteht. Das dies überprüft wird, sollte nachgewiesen werden.

**Frage 6**

Eine Informationspflicht der Kommunen muss eingeführt werden, wenn es bei dem bisherigen Prinzip der Finanzierung des Straßenbaus bleiben soll. Es sollte darüber hinaus auch ein Mitspracherecht der betroffenen Bürger eingeführt werden. Der Grund dafür ist sehr einfach: Die Gemeinde bestimmt für die Bürger, wie eine Straße erneuert oder verbessert wird. Während eine Erneuerung in vielen Fällen begründet ist, wird die Verbesserung von den Bürgern häufig weder gewünscht, noch nach Abschluss der Arbeiten als Verbesserung erlebt. Die Rechnung bezahlen aber die Bürger. Daher ist es unabdingbar, dass die Betroffenen zumindest informiert werden, dass sie darüber hinaus aber auch mitwirken können und sich aktiv für oder auch gegen die geplanten Maßnahmen aussprechen können. Natürlich muss eine Ablehnung auch eine Bindungswirkung entfalten. Der Bürger sollte als Partner wahrgenommen werden, der durchaus verantwortungsbewusst an Entscheidungen mitwirken kann und muss.

In Zeiten, in denen der Verbraucherschutz eine immer größere Bedeutung erhält, ist es nicht mehr akzeptabel, dass Gemeinden Entscheidungen über Baumaßnahmen mit erheblicher finanzieller Tragweite treffen können, deren Konsequenzen nicht die Gemeinde, sondern Dritte, nämlich die Anlieger treffen. Die Anlieger müssen innerhalb kurzer Frist



die Beiträge bezahlen, ohne Rücksicht auf die finanzielle Situation der Betroffenen. Da es sich bei diesen Beiträgen häufig um hohe 5-stellige Beträge handelt, kann diese finanzielle Belastung zu erheblichen existenziellen Problemen führen, man denke an junge Familien, an Erwerber, die noch durch die Finanzierung der Immobilie belastet sind, an Eigentümern in schrumpfenden Regionen, die mit Leerstand ihrer Immobilien zu kämpfen haben. Aber auch ältere Eigentümer stehen vor erheblichen Herausforderungen, da solche Lasten in Zeiten sinkender Renten kaum noch zu schultern sind, ältere Eigentümer jedoch häufig keine Darlehen von den Kreditinstituten mehr erhalten.

#### **Frage 7**

Die Abgrenzung zwischen Erschließungs- und Straßenausbaubeiträgen hat sich grundsätzlich bewährt. Doch gibt es immer wieder Probleme, wenn Anlieger nach der Durchführung einer Maßnahme an der angrenzenden Straße plötzlich zu Erschließungs- und nicht zu Beiträgen nach KAG herangezogen werden. Dies ist im Wesentlichen dann der Fall, wenn eine erstmalig hergestellte Anlage noch nicht gemäß Satzung und Bauprogramm hergestellt ist. Zudem muss eine gültige Satzung bestehen. Doch inwieweit diese Kriterien erfüllt sind, kann kein Anlieger nachvollziehen, vor allem wenn die Anlage bereits seit vielen Jahren oder Jahrzehnten besteht. Da hilft auch die zeitliche Begrenzung der Möglichkeit einer Festsetzung des Beitrags auf 20 Jahre nicht wirklich weiter. Denn in diesen Fällen kann noch eine – große oder kleine - Maßnahme durchgeführt werden, die bisher – scheinbar - noch fehlte, um die Straße gemäß den o.g. Bedingungen fertigzustellen. Das kann ein Anlieger nicht erkennen, vor allem nicht, wenn die Straße (scheinbar) fertiggestellt und problemlos nutzbar ist. Hier müssen klare Regelungen getroffen werden.

#### **Frage 8**

Eine Ausschlussfrist sollte auf jeden Fall eingeführt werden. Denn es muss für die Bürger ein erkennbarer Zusammenhang zwischen der durchgeführten Maßnahme und der Beitragserhebung bestehen. Gerade dadurch, dass immer häufiger Anlagen im Rahmen von Erschließungsverträgen errichtet werden, rechnen Anlieger auch in neu erschlossenen Gebieten bereits nach einigen Jahren nicht mehr damit, zu Beiträgen herangezogen zu werden. Aufgrund der Komplexität der Materie kann es ihnen auch nicht zugemutet werden zu wissen, wer den Straßenbau finanziert und ob sie noch mit Beiträgen rechnen müssen. Daher sollte eine Ausschlussfrist für die Erhebung von Erschließungsbeiträgen eingeführt werden. Es ist den Gemeinden durchaus zuzumuten, diese Maßnahmen zügig durchzuführen und abzurechnen. Nur in Einzelfällen liegen Umstände vor, durch die die Maßnahmen noch nicht abrechenbar sind. Den Erlass der Erschließungsbeitragsatzungen haben die Gemeinden zudem vollständig in der Hand, so dass auch von dieser Seite kein Hindernis bestehen sollte. Damit kann eine Frist etwa an den Beginn der Baumaßnahme gebunden werden. Das Ende der Baumaßnahmen bietet sich nicht an, da im Zweifel immer wieder noch notwendige Bauarbeiten nachgeschoben werden könnten. Die Frist sollte unter der des Art. 13 Abs.1 Nur. 4 liegen und auf maximal 10 Jahre festgesetzt werden.

#### **Frage 9**

Derzeit bietet das KAG einen weiten Spielraum, wie Maßnahmen durchgeführt werden. Daher kommt es immer wieder zu Diskussionen, ob Maßnahmen erforderlich und notwendig sind. Sinnvoll wäre es, Maximalstandards für unterschiedliche Anlagearten zu definieren, deren Kosten in die Beitragsberechnung einbezogen werden dürfen. Diese Maximalstandards sollten so festgelegt werden, dass die Anlage ihre Funktion vernünftig erfüllen kann. Alles, was über diesen Standard hinausgeht, sollte nicht in den beitragsfähigen Aufwand einbezogen werden dürfen.

**Frage 10**

Eigenleistungen der Kommune sollten nicht auf die Beitragszahler umgelegt werden dürfen. Das gleiche sollte in den Fällen gelten, in denen andere kommunale Einrichtungen herangezogen werden, um die Maßnahmen durchzuführen.

**Frage 11**

Unseres Erachtens sollten gar keine Kosten des Straßenbaus mehr auf die Anlieger verlagert werden. Sollte dies jedoch weiterhin der Fall sein, sollten alle Kosten, die nicht unmittelbar durch die Straßennutzung durch die Anlieger entstehen, aus der Beitragsberechnung herausgenommen werden. Dazu können bspw. die genannten Entsorgungskosten für teerhaltige Straßenbeläge, Kosten für den barrierefreien Ausbau, aber auch Kosten etwa für naturschutzrechtliche Ausgleichmaßnahmen und ähnliches gehören.

**Frage 12**

Von besonderer Bedeutung wäre die Regelung zweier Fragen:

Beitragspflichtig ist nach Art. 5 Abs. 6 KAG nicht nur der Eigentümer des Grundstücks, sondern auch der Erbbauberechtigte. Doch der Erbbauberechtigte ist nicht Eigentümer des Grundstücks. Er ist vielmehr durch Erbbaurechtsvertrag für eine gewisse Zeit berechtigt, auf einem Grundstück ein Gebäude zu errichten. Dieses Recht ist zeitlich befristet. Insbesondere gegen Ende des Nutzungsrechts trifft die Beitragserhebung den Erbbauberechtigten unverhältnismäßig, wenn er keine Verlängerung des Nutzungsrechts erlangen kann oder will. Denn dann muss er die Beiträge vollständig zahlen, ohne dass er nach Ablauf der Nutzungsdauer in den Genuss des zugrunde liegenden Sondervorteils kommt. Dies sollte geändert werden.

Gerade im Zusammenhang mit der Erneuerung von Straßen wird immer wieder diskutiert, inwieweit die Gemeinden ihrer Pflicht zur Instandhaltung der Straßen nachgekommen sind. In vielen Fällen hätten Straßen länger genutzt werden können, wenn die Anlagen regelmäßig instandgehalten oder instandgesetzt worden wären. Doch durch die von der Rechtsprechung festgelegte Nutzungsdauer der verschiedenen Anlagearten, spielt die vorgenommene oder unterlassene Instandsetzung/Instandhaltung keine Rolle für die Zulässigkeit der Erhebung von Beiträgen für die Erneuerung von Straßen. Damit besteht kein Anreiz für die Gemeinden, die Straßen – auf eigene Kosten – instandzusetzen. Arbeitstechnisch einfacher und auch finanziell einträglicher ist es, die Straßen am Ende der Nutzungsdauer komplett zu erneuern.

Dr. Ulrike Kirchhoff  
Vorstand Haus & Grund Bayern

**Stellungnahme des  
Verbandes Wohneigentum (vormals Bayerischer Siedlerbund)  
Landesverband Bayern e.V.**

zur

**Anhörung des Ausschusses für Kommunale Fragen, Innere Sicherheit und Sport des**

**Bayerischen Landtags**

**zu Art. 5 des Kommunalabgabengesetzes (KAG)**

**am Mittwoch, den 15. Juli 2015**

**von 09:00 Uhr bis ca. 13:00 im Konferenzsaal des Maximilianeums**

## Fragenkatalog

### **Fragen an alle Experten**

Zu Frage 1)

Die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen (nach der sog. Ersterschließung) durch die Kommunen stößt zunehmend auf Kritik und ist aus Sicht des Verbandes Wohneigentum (vormals Bayerischer Siedlerbund) weder erforderlich noch sinnvoll. Auf die finanzielle Beteiligung der Grundstückseigentümer (Anlieger) muss gänzlich verzichtet werden.

Die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen ist ungleich, ungerecht und unsozial.

### **Ungleich**

Ungleich, weil die Situation des Bürgers von der zufälligen Lage seines Grundstücks in dieser oder jener Kommune abhängt. Denn

- 1) Es gibt nicht in allen Ländern solche Folgeabgaben
- 2) In den Ländern, die ihre Kommunen hierzu ermächtigen, haben wiederum nicht alle solche Satzungen auf Grund der Ländergesetze
- 3) Manche Kommunen, die eine Straßenausbaubeitragssatzungen haben, wenden diese aber nicht an, und weiter kommt hinzu,
- 4) Dass bestehende Satzungen nicht in allen Kommunen gleich angewandt werden.

Dadurch, dass die Kommunen Investitionen zu Lasten Dritter in Auftrag geben können, entsteht keinerlei Anreiz zu Wirtschaftlichkeit. Im Gegenteil: Es führt leider sehr oft zu einer gigantischen Steuer- und Abgabenverschwendung (sog. Luxussanierung). Der Vorwurf an die

Kommunen wegen eines Verstoßes gegen das Gleichbehandlungsgebot des Artikels 3 des Grundgesetzes ist nachvollziehbar.

### **Ungerecht**

Die Bundesautobahnen und Bundesstraßen werden vollständig vom Bund, die Landstraßen und Staatsstraßen vollständig von den Ländern bezahlt. Bei den kommunalen Straßen weicht man hiervon ab und bürdet die Kosten zum größten Teil den Anliegern auf. Das ist ungerecht, weil die kommunalen Straßen nicht nur von den Grundeigentümern, sondern ebenso von allen anderen, also der Allgemeinheit genutzt werden können und werden.

### **Unsozial**

Die Wohneigentumsquote in der Bundesrepublik Deutschland liegt mit unter 45% weit unter denen anderer europäischer Staaten an vorletzter Stelle. Durch verschiedene Maßnahmen – Wohn-Riester, Baulandmodelle – ermuntert der Staat seine Bürger zur Schaffung von selbstgenutztem Wohneigentum. Vor allem junge Familien sparen für ein eigenes Haus und verzichten dabei auf viele Annehmlichkeiten. Mit dem Hausbau tragen sie dazu bei, dass viele regionale Unternehmen Arbeitsplätze schaffen und erhalten können. Ist dann das Haus abbezahlt und so die Investition auch im Sinne einer Altersvorsorge abgeschlossen, kommen vielfach erneut hohe Kosten für den Straßenausbau hinzu. Sozial ist das nicht

Forderungen:

Der Verband Wohneigentum fordert daher von Land und Kommunen:

- Herauslösung der Beitragspflicht für den Ausbau von Ortsstraßen aus dem Bayerischen Kommunalabgabengesetz
- Finanzierung der Ortsstraßen aus Steuermitteln
- Verpflichtung der Kommunen zur Errichtung eines nachhaltigen Straßenbaumanagements zur Kosteneinsparung für Kommunen und Bürger.

Zu Frage 2)

Der Verband Wohneigentum plädiert für die vollständige Abschaffung der Straßenausbaubeiträge nach Art. 5 KAG und eine steuerfinanzierte Sanierung der innerörtlichen Straßen.

Die Frage, ob und ggf. welche Vor- und Nachteile die drei vorgegebenen Varianten (Soll-, Muss-, Kann-Regelungen) haben, stellt sich für uns deshalb nicht. Letztlich haben aber alle Varianten nur Vorteile für die Kommunen. Für die demnach zur Kasse gebetenen Bürger bleibt alles beim Alten.

Zu Frage 3)

Sollten die Kosten weiterhin über Beiträge finanziert werden, wäre einer jährlich wiederkehrenden Beitragserhebung – **für alle Bürger** - der Vorzug zu geben. Eine Wahlmöglichkeit der Kommunen für die Beitragserhebung, jährlich oder wiederkehrend sollte auf jeden Fall ausgeschlossen werden.

Zu Frage 4)

Wie erwähnt, tritt der Verband Wohneigentum für die vollständige Abschaffung der Straßenausbaubeiträge ein. Insofern stellt sich die Frage nach den Vor- und Nachteilen (anderer) möglicher Modelle nicht, zudem auch hier wieder nur die Grundstückseigentümer und Erbbauberechtigten herangezogen werden sollen.

Zu Frage 5)

Auf die Ausführungen zu 3) und 4) wird Bezug genommen.

Zu Frage 6)

Es ist bezeichnend, dass erst jetzt über eine Informationspflicht für die Kommunen im Zusammenhang mit Straßenausbaumaßnahmen nachgedacht werden soll. Eigentlich müsste dies bereits seit Einführung des BayKAG eine Selbstverständlichkeit für Bürgermeister, Stadt- und Gemeinderäte sein, ihre Bürger auf Kosten hinzuweisen, die im Zusammenhang mit solchen Maßnahmen stehen.

Zu Frage 7)

Die bisherigen Regelungen zur Abgrenzung von Erschließung und Straßenausbau haben sich nicht bewährt. Hier wird auf eine Gesetzeslücke verwiesen, die den Kommunen die Möglichkeit bietet, eine sog. „fiktive Ersterschließung“ – teilweise nach mehreren Jahrzehnten - durchzuführen. Letztes markantes Beispiel die Gemeinde Ampfermoching, wie in der Sendung Kontrovers am 27.5.20145 eindrucksvoll dargestellt.

Zu Frage 8)

Eine Ausschlussfrist sollte (falls die Straßenausbaubeiträge nicht abgeschafft werden) mit dem Zeitpunkt des Abschlusses – d.h. wenn die Straße für den Verkehr wieder freigegeben ist - der Bauarbeiten beginnen und sich an die Verjährungsregeln BGB halten.

Zu Frage 9)

Hier wird auf die Antworten zu den Fragen 3), 4) und 5) verwiesen.

Zu Frage 10)

Die Bürger tragen mit ihren Steuern und Abgaben an die Kommunen dazu bei, dass alle kommunalen Mitarbeiter steuerfinanziert entlohnt werden. Es ist nicht einzusehen, dass Eigenleistungen der Kommunen nochmals umgelegt werden sollen.

Zu Frage 11)

Diese Frage stellt sich für uns bei einer Abschaffung der Straßenausbaubeiträge ebenfalls nicht.  
Aber: Man kann doch nicht allen Ernstes die Bürger dafür verantwortlich machen, dass vom Staat bzw. staatlichen Behörden früher zugelassene Baumaterialien (z.B. Teer) nunmehr kostenaufwändig entsorgt werden müssen oder neue Bestimmungen für den barrierefreien Ausbau umgelegt werden.

Zu Frage 12)

Bei einer Umstellung auf eine steuerfinanzierte Sanierung des kommunalen Straßennetzes ergibt sich kein weiterer Änderungsbedarf (vgl. hierzu Forderungen unter oben 1).

**Schlussbemerkungen:**

**Viele unserer Mitbürgerinnen und Mitbürger erfüllen sich den Traum vom eigenen Häuschen und sparen sich dieses von ihrem Munde ab. Sie verzichten auf Vieles, sorgen auch für ihr Alter vor.  
Sie schaffen und erhalten durch ihre Bautätigkeit Arbeitsplätze in der Region und führen den Kommunen Steuern zu.  
Und dann kommen – manchmal sogar mehrfach – die Straßenausbaubeiträge.  
Mit dem lakonischen Hinweis – wir haben in Bayern das kommunale Abgabengesetz – wie es leider immer wieder geschieht, ist es sicherlich nicht getan.**

**Das KAG wurde von Menschen geschaffen, es kann durch Menschen wieder abgeschafft werden.**

**Der Verband Wohneigentum Bayern hat in den letzten Monaten seine Mitglieder gebeten, sich auf der Online-Plattform „openPetition“ für eine Abschaffung der Straßenausbaubeitragsatzung zu engagieren.**

**Bayernweit haben wir dabei 51.906 Unterschriften gesammelt und uns – zusammen mit Haus und Grund Bayern, Eigenheimerverband Bayern und Vereinigte Bürgerinitiativen in Bayern – in der Annahme bestärkt, gegebenenfalls die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge mittels eines Volksbegehrens zu erreichen.**

Bamberg/Weiden, 23. Juni 2015

Siegmond Schauer  
Präsident

## Eigenheimerverband Bayern e. V.

Eigenheimerverband • Schleißheimer Straße 205a • 80809 München

Bayerischer Landtag  
Ausschuss für Kommunale Fragen,  
Innere Sicherheit und Sport  
Herrn Dr. Florian Herrmann  
Maximilianeum  
81627 München



Schleißheimer Straße 205 a  
80809 München  
Telefon 089 / 307 36 60  
Telefax 089 / 30 59 70  
info@eigenheimerverband.de

Präsident:  
Heinrich Rösl

Vizepräsidenten:  
Sibylle Banner  
Erwin Ries

Schatzmeister:  
Walter Einweck

München, den 29.06.2015  
Unser Zeichen: rö/RR

### Anhörung des Ausschusses für Kommunale Fragen, Innere Sicherheit und Sport des Bayerischen Landtags zu Art. 5 des Kommunalabgabengesetzes (KAG)

Sehr geehrter Herr Herrmann,

wir danken Ihnen für die Einladung zu der Anhörung am 15. Juli 2015 und nehmen vorab kurz zu dem uns übersandten Fragenkatalog, wie folgt, Stellung:

1. Die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen ist aus unserer Sicht weder erforderlich noch sinnvoll. Angesichts des hohen Verwaltungsaufwandes ist die wirtschaftliche Bedeutung für die Kommunen ohnehin nur gering. Nicht zuletzt aus diesem Grund haben Berlin und München inzwischen auf die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen verzichtet. Ein vernünftiges Straßenbaumanagement ist für die Kommunen wesentlich effektiver.

Außerdem ist die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen sehr ungerecht! Alleine die Tatsache, ob man in einer reichen oder armen Gemeinde lebt, ob eine Satzung erlassen wurde oder nicht, stellt so eine Ungerechtigkeit dar.

Die Kommunen sollen/müssen nach KAG bei Straßenausbaumaßnahmen über eine Straßenausbaubeitragssatzung die Anlieger zur Kasse bitten, wenn eine Kommune eine angespannte Haushaltslage hat; gemeint ist, dass eine Kommune stark verschuldet ist. Es stellt sich die Frage, warum ist eine Kommune stark verschuldet? Sind dafür die Grund- und Hausbesitzer zur Rechenschaft zu ziehen?

Stadtparkasse München  
BIC SSKMDEMM  
IBAN DE21 7015 0000 0000 2320 09

Postbank München  
BIC PBKDEFF  
IBAN DE45 7001 0080 0003 7428 06

USt.-IdNr. DE 162 464 468  
St.-Nr. 143 / 213 / 30755

Wenn eine Kommune "arm" ist, liegt es doch daran, dass sie entweder zu viel ausgibt oder zu wenig einnimmt. Nimmt sie zu wenig ein, hat das damit zu tun, dass offensichtlich die Steuerkraft zu niedrig ist. Also z. B. geringe Einnahmen aus der Gewerbesteuer oder auch einkommensschwache BürgerInnen zu wenig Einkommensteuer abwerfen. Dann ist nicht nur die Kommune arm, sondern vor allem die Bürgerschaft. Und von dieser armen Bürgerschaft verlangt man, dass sie zur Haushaltssanierung beiträgt. Ein absurder, widersinniger und ungerechter Zustand!

Es ist anzumerken, dass die manchmal sogar fünfstelligen Beträge gerade ältere und weniger begüterte Anlieger oftmals in große wirtschaftliche Schwierigkeiten bringen. Zudem ist die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen von den Anliegern in höchstem Maße ungerecht, da diese mit den Erschließungsbeiträgen bereits einmal für die Herstellung der Straßen gezahlt haben. Wenn eine Straße später ausgebaut oder erneuert werden muss, so ist dies nicht auf die Benutzung durch die Anlieger zurückzuführen sondern meist den Interessen der Allgemeinheit geschuldet. Folglich müssen die Kosten auch aus dem allgemeinen Haushalt bestritten werden.

Der Eigenheimerverband Bayern e. V. ist daher für die vollständige Abschaffung der Straßenausbaubeiträge.

Bitte haben Sie daher dafür Verständnis, dass wir auf die weiteren Fragen Nr. 2 bis 4 sowie Nr. 8 bis 11 nicht antworten, da sie alle unserem Interesse, die Beiträge abzuschaffen zuwiderlaufen!

Wir sind der festen Überzeugung, dass es, wie die Gemeinde Rednitzhembach gezeigt hat, ohne neue Geldquelle möglich sein muss, diese kommunalen Aufgaben zu erfüllen. Wir wollen dem Gesetzgeber nicht als "Alibilieferant" dienen, und deshalb werden wir zu den Alternativfinanzierungsarten nur soviel sagen, dass alles besser ist als die derzeitige Straßenausbaubeitragssatzung!

5. Es sollte nicht nur eine Informationspflicht sondern sogar eine Anhörungspflicht eingeführt werden. Auf diese Weise könnten die Interessen der Betroffenen stärker berücksichtigt und deren Verständnis für notwendige Maßnahmen verbessert werden.
6. Die bisherige Abgrenzung hat sich nicht bewährt. Insbesondere bei älteren Straßen sollte eine zeitliche Grenze eingeführt werden, ab der eine Straße als erstmalig hergestellt gilt.
7. Es sollte eine zeitliche Ausschlussfrist von 30 Jahren eingeführt werden.

Mit freundlichen Grüßen



Heinrich Rösl  
Präsident



Allgemeiner Verein für gerechte Kommunalabgaben in Deutschland e.V.

26. Juni 2015

*Anhörung d. Ausschusses für Kommunale Fragen, Innere Sicherheit und Sport d. Bayerischen Landtags zu Art. 5 des Kommunalabgabengesetzes am Mittwoch, den 15. Juli 2015 im Konferenzsaal des Maximilianeums.*

### Fragen an alle Experten

Allgemein: Ausbau und Unterhalt der kommunalen Straßen ohne Sonderbelastung der Anlieger. Immer mehr Länder (Baden-Württemberg, Berlin) und Städte (Dresden, München, Langenhagen) und viele Gemeinden erkennen inzwischen, dass die Abwälzung eines großen Teils der Kosten für Erneuerung, Ausbau und Sanierung der Gemeindestraßen auf häufig willkürlich ausgewählte Straßen und damit willkürlich ausgewählte Anlieger trifft und zu sozialem Unfrieden in der Gemeinde, zu massiven Ungerechtigkeiten und im Extremfall zur Existenzbedrohung wird für:

- junge Familien,
- für Familien in denen der Haupterwerbsträger seine Arbeit verloren hat oder auch
- für ältere Menschen, denen damit die existenzielle Vorsorge für Ihren Lebensabend genommen wird.

Diese Herangehensweise gefährdet die Grundstückseigentümer, da dies außerdem den größten Baustein ihrer Grundsicherung darstellt.

Wegen „besonderer Nachteile“ und der finanziellen Überbelastung aller Grundstückseigentümer verstößt die Kommunalabgabengesetzgebung gegen Artikel 3 und 14 des Grundgesetzes.

### Fragen und AVgKD-Antworten

Frage 1: Ist die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen aus Ihrer Sicht erforderlich und sinnvoll oder sollte bzw. könnte auf die finanzielle Beteiligung der Anlieger gänzlich verzichtet werden?

1. Eine Erhebung von Straßenausbaubeiträgen ist nicht zeitgemäß, da alle Bürger die gesamte Infrastruktur nutzen, die Verkehrsbelastung durch Fremdnutzer wesentlich höher ist als der Anliegeranteil, der schon durch Erschließungskostenbeiträge und Grundsteuern die Hauptfinanzierung der Straße trägt.  
**Daher muss generell auf eine weitere finanzielle Belastung der Anlieger verzichtet werden.**

Frage 2: Vorausgesetzt die Kosten für die Sanierung des kommunalen Straßennetzes werden weiterhin über Beiträge finanziert, soll die bisherige „Soll“-Regelung in Art. 5 KAG beibehalten werden, soll eine unbedingte Verpflichtung der Gemeinden zur Beitragserhebung eingeführt werden („Muss“-Regelung) oder soll die Beitragserhebung in das freie Ermessen der Kommunen gestellt werden (Kann“-Regelung)? Welche Vor- und Nachteile haben die drei Varianten?

2. Die bisherige „Beitragsfinanzierung“ ist grundsätzlich falsch und muss abgeschafft werden.

Frage 3: Vorausgesetzt die Kosten für die Sanierung des kommunalen Straßennetzes werden weiterhin über Beiträge finanziert, sollen diese Beiträge einmalig oder jährlich wiederkehrend erhoben werden? Sollen die Kommunen zwischen einer einmaligen und einer jährlich wiederkehrenden Beitragserhebung wählen können?

3. Weder noch. Jährlich **wiederkehrende Beiträge sind keine Alternative**, da die bisherigen Ungerechtigkeiten bestehen bleiben. Sie haben folgende weiteren Nachteile:
  - Zusätzliche Zinsbelastungen auf die Restschulden erhöhen die finanzielle Belastung der Privathaushalte.
  - Durch die Zusammenfassung in Abrechnungsgebiete erhöht sich tendenziell die Belastung der Beitragspflichtigen, weil bisherige Reparaturmaßnahmen von den Kommunen wegen der schwierigen Nichtabgrenzbarkeit künftig mit in die Beiträge einfließen.



**Allgemeiner Verein für gerechte Kommunalabgaben in Deutschland e.V.**

26.Juni 2015

Seite 2

- Die Kontrolle der Straßenausbaukosten wird faktisch unmöglich, weil die Verhältnisse sich in den Abrechnungsgebieten über die Jahre ändern und die Plankosten häufig nicht mehr mit den tatsächlich angefallenen Kosten verglichen werden können

**Fazit:** Statt einer „angeblichen“ Entlastung würden selbstnutzende Hausbesitzer über einen längeren Zeitraum stärker belastet.

Die Kommunen müssen so wirtschaften, dass alle Infrastrukturmaßnahmen, im Rahmen des laufenden und genehmigten Haushaltsplans, finanziert werden können.

Die Kommunen sollen nicht zwischen einmaligen und wiederkehrenden Beiträgen wählen können.

Die Finanzierung des kommunalen Straßenbaus soll aus Steuermitteln erfolgen, wie dies im Land Baden-Württemberg und vielen Kommunen seit Jahrzehnten, in Berlin seit 2012, in München ab 2015 geschieht.

Frage 4: Kann die bestehende Regelung in Art. 5 Kommunalabgabengesetz (KAG) durch andere Modelle der finanziellen Beteiligung von Grundstückseigentümern bzw. Erbbauberechtigten an den Kosten von gemeindlichen Straßenausbaumaßnahmen ersetzt werden? Welche Vor- und Nachteile haben diese anderen Modelle?

4. Nein. Da alle Gemeindeangehörigen (Artikel 21, Bayerische Gemeindeordnung) nach den bestehenden allgemeinen Vorschriften berechtigt sind, die öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde zu benutzen, **ist die „Allgemeinheit“ auch verpflichtet, die Gemeindelast zu tragen.**

Frage 5: Benötigen die Kommunen mehr Spielraum bei der Festlegung der kommunalen Eigenanteile? Falls ja, wie kann dies umgesetzt werden.

5. Nein. Bei steuerfinanzierten Infrastrukturmaßnahmen entfallen kommunale Regelungen für die Festlegung von Eigenanteilen.

Frage 6: Soll eine Informationspflicht der Kommunen gegenüber den Beitragszahlern im Zusammenhang mit Straßenausbaumaßnahmen eingeführt werden?

6. **Alle Bürger müssen** im Rahmen der jährlichen Haushaltsplanung über Infrastrukturmaßnahmen und Änderungen einbezogen und **informiert werden.**

Frage 7: Haben sich die bisherigen Regelungen zur Abgrenzung von Erschließung und Straßenausbau aus Ihrer Sicht bewährt? Wo sehen Sie Änderungsbedarf?

7. Nein. Erschließungskosten beinhalten auch Straßenbaukosten und werden schon bei Erwerb vom Grundstückseigentümer bezahlt.

Die Erschließung hat sich bewährt, die Regelungen zum Straßenausbau haben sich nicht bewährt.

Frage 8: Soll eine Ausschlussfrist für die Erhebung von Erschließungsbeiträgen eingeführt werden? Wie soll eine solche Ausschlussfrist gegebenenfalls ausgestaltet werden?

8. Eine nachträgliche Erhebung von Erschließungsbeiträgen muss ausgeschlossen werden. Der Hausbauer muss eine Planungssicherheit haben. Die Ausschlussfrist soll so ausgestaltet sein, dass nach Ablauf von z.B. fünf Jahren nach Beendigung der wesentlichen Erschließungsmaßnahmen keine Erschließungsbeiträge mehr erhoben werden dürfen. Bei (z.B. historischen) Straßen, die noch nie nach Erschließungsrecht erschlossen worden sind oder bei denen nicht festgestellt werden kann, ob sie erschlossen worden sind, darf nicht, unter dem Vorwand nachträglicher Ergänzungen, eine fiktive Erschließung vorgetäuscht werden.



**Allgemeiner Verein für gerechte Kommunalabgaben in Deutschland e.V.**

26.Juni 2015

Seite 3

Frage 9: Sollen verbindliche Ausbaustandards für die verschiedenen Straßengattungen festgelegt werden, die als Grundlage für die Beitragsberechnung heranzuziehen sind?

9. Keine verbindlichen Standards festschreiben – es müssen preiswerte Mindestanforderungen erfüllt werden. Keine Luxussanierungen.

Frage 10: Sollen Eigenleistungen der Kommunen auf die Beitragszahler umgelegt werden können?

10. Nein. Weder Eigenleistungen noch Fremdleistungen sind umzulegen.

Frage 11: Gibt es Kosten, die künftig nicht mehr umlagefähig sein sollten (z. B. Entsorgungskosten für teerhaltige Straßenbeläge, Kosten für den barrierefreien Ausbau)?

11. Keinerlei Kosten sollen künftig als Beiträge für Straßenausbaumaßnahmen umgelegt werden können.

Frage 12: Sehen Sie über die angesprochenen Themen hinaus bei der Finanzierung des kommunalen Straßennetzes weiteren Änderungsbedarf?

12. Neben der richtigen Ausschöpfung des vorhandenen Steueraufkommens sehen wir die Notwendigkeit zusätzliche Entscheidungskriterien für die Finanzierung von kommunalen Straßennetzen einzusetzen:
- Schaffung und Nutzung eines aktuellen Straßenkatasters zur Dokumentation des Zustandes der Straßen vorzugsweise mit nur 4 Bewertungen:
    - a - Allgemeinzustand ist gut bis ausreichend; keine unmittelbare Aktion erforderlich.
    - b – Kleine Reparaturen erforderlich, keine unmittelbare Erneuerung der Verschleißschicht notwendig. Ausführung zeitnah!
    - c - Verschleißdecke abgefahren, Reparatur von Schäden und Erneuerung erforderlich. Optimalen Eingriffszeitpunkt ermitteln.
    - d - Straße mit irreparablen Schäden – diese grundhaft beheben bei weiterer Nutzung der unbeschädigten Abschnitte.
  - Visuelle Kontrolle des Straßenzustandes z.B. durch die Bauhöfe und Dokumentation im Zustandsplan, flankierende Absicherung durch ein Bürger-Meldesystem.
  - Erstellung eines Prioritätenplans mit einem jährlichen Sanierungszeitplan, der im Haushaltsplan berücksichtigt wird.
  - Bereitstellung von mindestens 1,16 €/m<sup>2</sup>-Straße/Jahr als Sanierungsbudget gemäß Daehre-Kommission 2013.
  - Erstellen und Abstimmen eines Straßenkatasters, Festlegung der Straßen-Bauklassen, Ausbaustandards
  - Einsatz von externen Berater- und Ing. – Büros minimieren.



**Allgemeiner Verein für gerechte Kommunalabgaben in Deutschland e.V.**

26.Juni 2015

Seite 4

Der administrative Aufwand für die Berechnung wird reduziert:

1. Die Abrechnung und gleichzeitige Festlegung der neuen Grundsteuer-Hebesätze für die kommende Abrechnungsperiode erfolgt bei Ablauf der Legislaturperiode 6 Monate vor der Kommunalwahl.
2. Die Berechnung der Beiträge und deren Abrechnung erfordern jeweils nur einen Rechnungslauf!
3. Sonderwünsche gegenüber dem verabschiedeten „Gemeinde-Straßen-Anforderungs-Katalog“ sind von den Verursachern zu tragen.
4. In den zuständigen Ratsgremien besteht ein Informations- u. Mitspracherecht für die Betroffenen.

Mit dieser Vorgehensweise werden eine Zerstörung des sozialen Friedens in der Gemeinde und die finanzielle Ruinierung vieler Haushalte vermieden!

Der AVgKD e.V. setzt sich bundesweit für eine einvernehmliche Problemlösung ein und ist sich mit den großen Verbänden darin einig, dass nur durch eine Revision der Kommunalabgabengesetze und die daraus folgende Abschaffung der Straßenausbaubeitragssatzungen eine zukunftsfähige Haushaltsplanung sichern kann.

AVgKD e.V. – Vorstand - 25.06.2015



## Vereinigte Bürgerinitiativen für gerechte Kommunalabgaben im Freistaat Bayern VerBiB



**Sprecher:**

**Rosmarie Brosig - Jürgen Jordan - Prof. Dr. Rainer Kalwait – Jürgen Müller**

Vereinigte Bürgerinitiativen für gerechte Kommunalabgaben im Freistaat Bayern  
Jürgen Müller Rickenbacherstr. 104 88131 Lindau

Herrn Franz Segl  
Referat P II Ausschüsse  
Leiter des Büros des Ausschusses für kommunale Fragen, Innere Sicherheit und Sport  
Bayerischer Landtag - Landtagsamt  
Maximilianeum  
Max-Planck-Strasse 1  
**81675 München**

Nürnberg-Weitramsdorf-Lindau-Gilching, den 18. Juni 2015

### **Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Kommunale Fragen, Innere Sicherheit und Sport des Bayerischen Landtags zu Art 5 KAG am Mittwoch, den 15. Juli 2015**

Ehe wir auf die einzelnen Fragen eingehen, verweisen wir auf die Kernforderungen der Nürnberger Erklärung vom 17.04.2013 und der Schwabacher Erklärung vom 28.02.2014 :

1. Herauslösen der Beitragspflicht für den Ausbau von Ortsstraßen aus dem Kommunalabgabengesetz ( KAG ) und stattdessen Finanzierung aus Steuermitteln.
2. Unterbindung der fiktiven Ersterschließung nach dem BauGB durch Schließung einer Gesetzeslücke.
3. Verpflichtung der Kommunen zur Einrichtung eines nachhaltigen Straßenbaumanagements zur Kosteneinsparung für Kommune und Bürger.

### **Antworten der VerBiB zum Fragenkatalog vom 30.03.2015 :**

1. Die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen ist weder sinnvoll noch erforderlich. Auf sie könnte gänzlich verzichtet werden. Wir fordern, die Kommunen zu einem nachhaltigen Straßenmanagement und zu einer regelmäßigen Sanierung der Ortsstraßen anzuhalten. Straßenbau und Straßenunterhalt sind hoheitliche Aufgaben von Bund, Ländern und Kommunen. Die Grenzen zwischen Sanierung und Ausbau sind fließend, sodass auch der Ausbau von der Kommune allein aus allgemeinen Steuermitteln getragen werden sollte. Kommunen handhaben dies derzeit auch unterschiedlich je nach politischen Mehrheiten. Eine Kommune bezeichnet einen Ausbau als Sanierung und trägt die Kosten selbst, während eine andere Kommune im Zweifel anstelle einer Sanierung den Ausbau „bevorzugt“. Selbst innerhalb einer Gemeinde werden bei gleichartigen Straßen und gleichartiger Inanspruchnahme Unterschiede gemacht ( z.B. bei Drohung von potenten Gewerbesteuerzahlern, den Betrieb zu verlagern ). Die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen kann existenzbedrohend sein, wird von den Bürgern als ungerecht empfunden und der von der Rechtsprechung unterstellte Sondervorteil wird von den Bürgern subjektiv nicht als solcher empfunden.
2. Die Beitragserhebung sollte in das freie Ermessen der Gemeinde gestellt werden. Eine „Muss-Regelung“ sollte keinesfalls eingeführt werden. Sie würde zwar alle Kommunen zu einer Einführung zwingen, würde aber zu einem großen, z.T. unwirtschaftlichem Verwaltungsaufwand führen. Rechtsstreitigkeiten zwischen Kommunen und den Aufsichtsbehörden und zwischen Gemeinden und Bürgern würden noch weiter zunehmen. Die „Soll-Regelung“ sollte in eine „Kann-Regelung“ geändert

Rosmarie Brosig  
Jürgen Jordan  
Prof. Dr. R. Kalwait  
Jürgen Müller

Am Waldhang 5  
Börnestrasse 2  
Breiter Rain 15  
Rickenbacherstr. 104

82205 Gilching  
90475 Nürnberg  
96479 Weitramsdorf  
88131 Lindau

Tel. 08105-22315  
Tel.: 0911/8325540  
Tel.: 09561-33644  
Tel.: 08382-97170

[RosmarieBrosig@gmx.de;](mailto:RosmarieBrosig@gmx.de)  
[bi.alfi.nuernberg@arcor.de;](mailto:bi.alfi.nuernberg@arcor.de)  
[rainer@kalwait.com;](mailto:rainer@kalwait.com)  
[juergen.mueller.lindau@web.de](mailto:juergen.mueller.lindau@web.de)

## Vereinigte Bürgerinitiativen für gerechte Kommunalabgaben im Freistaat Bayern VerBiB

### Sprecher:

Rosmarie Brosig - Jürgen Jordan - Prof. Dr. Rainer Kalwait – Jürgen Müller

werden bzw. Art 5 Abs. 1 S. 3 KAG wegfallen. Mit einer Beibehaltung der „Soll-Regelung“ würde die Ungleichbehandlung von reichen und armen Gemeinden aufrechterhalten.

3. Die Bürger und wir wollen weder einmalige noch wiederkehrende Leistungen.

4. Andere Modelle :

a) Finanzierung über die Grundsteuer : Vorteil : gerechter, zieht alle potentiellen Nutzer heran – auch Mieter nutzen die Straßen und fahren Auto. Nachteil : keine Zweckbindung. Für diese Lösung müsste auch Art 62 GO geändert werden, d.h. vor dem Wort „Steuern“ müsste gestrichen werden: „ im übrigen aus“ .

b) Wiederkehrende Beiträge : Vorteil : gerechter, da die Belastung auf mehr Grundstückseigentümer verteilt und die einmalige Belastung entschärft würde; zweckgebunden. Nachteil: betrifft nur Grundstückseigentümer ; es besteht die Gefahr, dass bisher allein von den Kommunen finanzierte Straßensanierungen über Straßenausbau abgerechnet werden; große Rechtsunsicherheit und großer Verwaltungsaufwand im Hinblick auf das Erfordernis eines konkret zurechenbaren Sondervorteil des Beitragspflichtigen.

5. Kein Änderungsbedarf.

6. Wir fordern eine generelle Verpflichtung der Gemeinden, die Bürger in die Planung einzubinden.

7. Grds. besteht kein Änderungsbedarf, da klar geregelt. Allerdings sollte die fiktive Ersterschließung unterbunden werden.

8. Die Verjährung von 4 Jahren ist in Ordnung, sollte aber auch für die fiktive Ersterschließung gelten.

9. Nicht erforderlich. Die Gemeinde ist nachweispflichtig für den tatsächlich angefallenen Aufwand.

10. Eigenleistungen der Kommunen sollten nicht auf die Beitragszahler umgelegt werden. Andererseits sollten staatliche Fördermaßnahmen, wie z.B. Städtebauförderung, den Beitragszahlern zu gute kommen.

11. Entsorgungskosten für teerhaltige Straßenbeläge, Beseitigungskosten von Altlasten im Straßenuntergrund, Kosten für barrierefreien Ausbau u.ä. sollten nicht umlagefähig sein.

12. Wir sehen folgenden Änderungsbedarf :

a) Streichung von Art 5 Abs.1 S.3 KAG bzw „sollen“ in „können“ ändern,

b) Streichung von „ im übrigen “ in Art 62 GO.

Jürgen Müller

Rosmarie Brosig  
Jürgen Jordan  
Prof.Dr. R. Kalwait  
Jürgen Müller

Am Waldhang 5  
Börnestrasse 2  
Breiter Rain 15  
Rickenbacherstr. 104

82205 Gilching  
90475 Nürnberg  
96479 Weitramsdorf  
88131 Lindau

Tel. 08105-22315  
Tel.: 0911/8325540  
Tel.: 09561-33644  
Tel.: 08382-97170

[RosmarieBrosig@gmx.de](mailto:RosmarieBrosig@gmx.de);  
[bi.alfi.nuernberg@arcor.de](mailto:bi.alfi.nuernberg@arcor.de);  
[rainer@kalwait.com](mailto:rainer@kalwait.com);  
[juegen.mueller.lindau@web.de](mailto:juegen.mueller.lindau@web.de)

Prof. Dr. Hans-Joachim Driehaus  
Rechtsanwalt und Vorsitzender Richter am Bundesverwaltungsgericht a.D.

## Antworten auf die Fragen an alle Experten

1. Die Kosten für die Sanierung des Straßennetzes stellen die gemeindlichen Haushalte (und den kommunalen Finanzausgleich) vor Herausforderungen, die in den nächsten Jahren eher zu- als abnehmen dürften. Zum einen erreichen die Straßen, die in den 1960er bis 80er Jahren in großer Zahl zur Erschließung neuer Wohngebiete errichtet worden sind, das Ende ihrer „Lebensdauer“. Zum anderen nimmt der Verschleiß aufgrund der Verkehrsdichte und des gestiegenen Fahrzeuggewichts zu. Das Kommunalabgabenrecht stellt seit über 100 Jahren das Instrument der Straßenausbaubeiträge zur Verfügung, um den Anliegern, in erster Linie den Grundeigentümern, einen Anteil an den Kosten für bestimmte größere Ausbaumaßnahmen (Erneuerung und Verbesserung) aufzuerlegen. Dieses Finanzierungsinstrument hat sich bewährt. An ihm sollte festgehalten werden.

Das Finanzierungsinstrument „Straßenausbaubeitrag“ wird getragen durch den Grundsatz der Abgabengerechtigkeit sowie den Grundsatz der Subsidiarität der Steuererhebung. Die Höhe der Beiträge knüpft an den Umfang des jedem einzelnen Grundstück durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme der jeweils ausgebauten Verkehrsanlage vermittelten (wirtschaftlichen) Vorteils an; das beitragsrechtliche System zur Verteilung des im Einzelfall entstandenen umlagefähigen Aufwands auf die einzelnen Grundstücke differenziert außerordentlich zielgenau nach Maßgabe dieses Vorteils, der in seiner Höhe abhängig ist vom Ausmaß der wahrscheinlichen Inanspruchnahme der jeweils ausgebauten Straße von diesen Grundstücken aus. Eine Finanzierung beispielsweise durch eine Erhöhung der Grundsteuer ist abzulehnen. Die Grundsteuer steht in keinerlei innerem Zusammenhang mit dem Ausbau einer bestimmten Verkehrsanlage und dem Ausmaß ihrer wahrscheinlichen Inanspruchnahme. Im Stile einer „Rasenmähermethode“ behandelt sie vielmehr insoweit alle Grundstücke gleich, ohne Rücksicht auf eine bestimmte Verkehrsanlage und deren Ausbau und ohne Rücksicht auf das Ausmaß der vermittelten (Benutzungs-) Vorteile. Außerdem fließen solche Steuer(mehr)einnahmen in den allgemeinen kommunalen Haushalt; sie sind – anders als Straßenausbaubeiträge – nicht zweckgebunden und kommen damit nicht unmittelbar dem Straßenausbau zu Gute.

Durch eine Beitragserhebung werden gerade die Grundeigentümer belastet, deren Grundstücke – wegen ihrer räumlichen Nähe zur ausgebauten und in der Folge abzurechnenden Straße – in besonderer Weise von der Inanspruchnahmemöglichkeit

dieser Verkehrsanlage abhängig sind. Diesen Grundeigentümern – und nur ihnen – gewährt die Rechtsordnung in Gestalt der einschlägigen Straßengesetze einen sog. Anliegergebrauch an dieser Straße insoweit, als die angemessene Nutzung des Grundeigentums oder die Ausübung bzw. Fortführung eines vorhandenen Gewerbebetriebs die Benutzung dieser Anlage erfordern. Dadurch ist ein spezifisches Verhältnis zwischen diesen Grundeigentümern und “ihrer” Straße begründet, sind diese Grundeigentümer aus dem Kreis der Allgemeinheit einschließlich aller anderen Grundeigentümer hervorgehoben. Das rechtfertigt es, gerade sie an den Kosten für den Ausbau “ihrer” Straße (anteilig) zu beteiligen.

2. Die in Bayern durch die „Soll-Vorschrift“ grundsätzlich begründete Beitragserhebungspflicht (vgl. BayVGH, u.a. Urteil v. 15.10.2009 – 6 B 08.1431 -) sollte durch eine „Muss-Regelung“ noch verdeutlicht werden. An der Beitragserhebungspflicht sollte festgehalten werden, und zwar u.a. im Interesse einer möglichst gleichartigen Behandlung der Grundeigentümer in allen Gemeinden, d.h. im Interesse der Beitragsgerechtigkeit. Durch das Festhalten an der Beitragserhebungspflicht kann ferner sichergestellt werden, dass die Gemeinden Erlöse erzielen, die sie in die Lage versetzen, die ihnen nach dem Straßengesetz obliegende Straßenbaulast kontinuierlich und zügig erfüllen zu können.

Hinzu kommt Folgendes: Würde eine Beitragserhebung in das Ermessen der Gemeinden gestellt, müssten jeweils die Gemeinderäte in jeder einzelnen Gemeinde darüber befinden, ob in ihrer Gemeinde Straßenausbaubeiträge erhoben werden sollen. Dadurch würde für die Gemeinderäte ein (Entscheidung-)Druck entstehen, wie er gegenwärtig schon im Zusammenhang mit dem – durch die Beitragserhebungspflicht begründeten Gebot zum – Erlass einer Straßenausbaubeitragssatzung sowie mit der Festsetzung der Höhe der kommunalen Eigenbeteiligung besteht. Namentlich mit Blick auf den Erlass von Beitragssatzungen steht dem kraft Gesetzes bestehenden Druck, eine Beitragssatzung erlassen zu müssen, in der Praxis ein vor allem aus zwei Quellen gespeister (Gegen-)Druck auf Verzicht auf den Erlass einer solchen Satzung entgegen, nämlich zum einen ein von den Grundeigentümern und ihren Verbänden ausgelöster (Gegen-)Druck, also sozusagen ein (Gegen-)Druck von außen, und zum anderen ein durch die Tatsache begründeter (Gegen-)Druck, dass Gemeinderatsmitglieder typischerweise selbst Grundeigentümer sind und damit im Ergebnis über ihre eigene (Beitrags-)Belastung entscheiden, also sozusagen ein (Gegen-)Druck von innen. Dem aus diesen beiden Quellen gespeisten (Gegen-)Druck konnten in der Vergangenheit bis zum heutigen Tage die Gemeinderäte in nicht wenigen bayerischen Gemeinden nicht standhalten, d.h. sie weigerten sich, Satzungen überhaupt zu erlassen, oder sie hoben erlassene Beitragssatzungen wieder auf. Vor diesem Hintergrund drängt sich die Annahme auf, die Gemeinderäte sollten von Druck und Gegendruck dadurch befreit werden, dass der Landesgesetzgeber selbst verbindlich die Entscheidung für eine Beitragserhebung trifft.

3. Es sollte an der Finanzierung der Kosten für die Sanierung des gemeindlichen Straßennetzes durch einmalige Beiträge festgehalten werden. Von einer Einführung wiederkehrender Beiträge sollte abgesehen werden, weil die mit ihr verbundenen Nachteile etwaige Vorteile deutlich überwiegen.
- a) Zwar ist die Erhebung wiederkehrender Beiträge nach der Entscheidung des BVerfG vom 25. Juni 2014 (1 BvR 668/10, 1 BvR 2104/10 – NVwZ 2014,1448) im Grundsatz verfassungsrechtlich zulässig. Die vom BVerfG für eine zulässige Erhebung solcher Beiträge aufgestellten Voraussetzungen, nach denen u.a. für eine Beitragserhebung in einer einheitliche Einrichtung von Anbaustraßen gefordert ist, dass mit dem Straßenausbau ein konkret individuell zurechenbarer Vorteil für jedes beitragsbelastete Grundstück verbunden ist, dürften indes in eher weniger Einzelfällen erfüllt sein.
- b) Einfachgesetzlich ist die Anwendung der bisher bekannten Vorschriften über die Erhebung wiederkehrender Beiträge mit derart vielen rechtlichen Problemen behaftet, dass eine solche Beitragserhebung – wie insbesondere die bisherigen obergerichtlichen Verfahren etwa in Sachsen-Anhalt und Thüringen belegen – nur in seltenen Ausnahmefällen einer gerichtlichen Überprüfung standhalten.
- c) Wiederkehrende Beiträge dürften zu den „laufenden öffentlichen Lasten des Grundstücks“ i.S. des § 2 Nr. 1 BetrKV zählen und als Betriebskosten auf Mieter abwälzbar sein. Die Inanspruchnahme von Mietern für die Ausbaukosten von kommunalen Straßen dürfte aber schon deshalb unbillig sein, weil Mieter nicht selten nur für einen recht kurzen Zeitraum vom Straßenausbau profitieren. Im Übrigen gilt Folgendes: Der Belastung der besonders bevorteilten Grundeigentümer mit einmaligen Beiträgen trägt die Rechtsprechung des BFH (vgl. etwa Urteil v. 22.3.1994 – IX R 109/90 – BFHE 175,31) dadurch Rechnung, dass sie diese Beiträge als sofort abziehbare Werbungskosten bei den Einkünften aus Vermietung und Verpachtung anerkennt. Angesichts dieser Entlastung der Grundeigentümer besteht kein zwingender Bedarf für die Einbeziehung der Mieter in den Kreis derjenigen, die die Ausbaukosten zu tragen haben.
- d) Entgegen einem häufig vorgebrachten Argument führt die Erhebung wiederkehrender Beiträge – unabhängig von der Abwälzbarkeit auf Mieter – nicht zu einer finanziellen Entlastung der Grundeigentümer. Genau das Gegenteil ist der Fall: Zu den reinen Kosten für die Sanierung der Straße, die durch die Erhebung einmaliger ebenso wie durch die Erhebung wiederkehrender Beiträgen von den Grundeigentümern getragen werden müssen, kommen bei der Erhebung wiederkehrender Beiträge zusätzlich jährlich entstehende Verwaltungs-, Personal- und Portokosten hinzu, die bei der Erhebung einmaliger Beiträge nicht anfallen. Denn bei der Erhebung wiederkehrender Beiträge müssen Jahr für Jahr auf der Grundlage der für das jeweilige Jahr maßgebenden Daten die aktuellen Beitragsbeträge für alle Grundstücke in dem betreffenden Abrechnungsgebiet errechnet und entsprechende Beitragsbescheide erlassen werden. Von den Befürwortern der wiederkehrenden Beiträge werden diese zusätzlich anfallenden Kosten – verständlicherweise - häufig

„kleingerechnet“; sie können jedoch über einen längeren Zeitraum einen ganz erheblichen Betrag ergeben, den vor allem die Grundeigentümer in der betreffenden Gemeinde durch ihre Steuerzahlungen zu erbringen haben (vgl. zur Größenordnung dieser zusätzlichen Kosten etwa Driehaus in BayVBl 2012, 193 (195)). Einzuräumen ist, dass sich ein einmaliger Beitrag bei einem großen Grundstück mit intensiver Ausnutzung – eher ausnahmsweise als häufig – auf einen fünfstelligen Betrag belaufen kann. Doch kann keine Rede davon sein, dass der wiederkehrende Beitrag bei einem entsprechenden Grundstück stets beispielsweise im zweistelligen Bereich bleibt oder die 100-Euro-Grenze allenfalls geringfügig übersteigt. Denn für die Verteilung des von den Grundeigentümern zu tragenden Anteils am jährlichen Investitionsaufwand, d.h. für die Aufteilung dieses Aufwands auf die Grundeigentümer, muss beim wiederkehrenden Aufwand auf die gleichen Maßstabskomponenten abgestellt werden wie beim einmaligen Straßenausbaubeitrag. Maßgebend für die Höhe der jeweiligen Beitragsbelastung sind mithin beim wiederkehrenden Beitrag ebenso wie beim einmaligen Beitrag die Grundstücksgröße sowie Art und Maß der Grundstücksnutzung; einem höheren einmaligen Beitrag korrespondiert deshalb ein entsprechend hoher wiederkehrender Beitrag.

- e) Es bleibt als Vorzug der Erhebung eines wiederkehrenden Beitrags, dass durch ihn die Beitragsbelastung auf viele Jahre verteilt, damit gleichsam entzerrt und folglich die jährliche Beitragsbelastung reduziert wird. Dieser Vorzug aber kann beim einmaligen Beitrag unproblematisch durch eine großzügige Ratenzahlung nach Maßgabe des Art. 5 Abs. 10 Satz 1 KAG ausgeglichen werden. Bei der Zahlung des einmaligen Beitrags in Raten wird von Anfang an die Höhe der jährlich zu erbringenden Raten für den gesamten Zeitraum festgelegt; dadurch ist eine verlässliche Einnahmeplanung für die Kommunen gewährleistet, ohne dass – anders als beim wiederkehrenden Beitrag – Jahr für Jahr die bereits skizzierten zusätzlichen Verwaltungs-, Personal- und Portokosten anfallen.
4. Ein der bestehenden Regelung in Art. 5 KAG vergleichbar zielgenaues, - bei Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben – relativ einfach handhabbares und vor allem gerechtes (vgl. dazu Große-Verspohl in KommP BY 2010,337 (339) Modell zur (anteiligen) Beteiligung von Grundeigentümern an den Kosten für gemeindliche Straßenbaumaßnahmen ist weder bekannt noch erkennbar.
5. Die Festlegung des kommunalen Eigenanteils wird nach Art. 5 Abs. 3 Sätze 2 und 3 KAG vom Vorteilsprinzip bestimmt. Sie ist ausschließlich nach dem Grundsatz vorzunehmen, dass der kommunale Eigenanteil den Vorteil widerspiegeln muss, der der Allgemeinheit im Verhältnis zur Gruppe der Grundstückseigentümer durch die Inanspruchnahmefähigkeit der ausgebauten Einrichtung geboten wird (so schon BayVGh, Urteil v. 29.10.1984 – 6 B 82 A. 2893 – BayVBl 1985,117). In diesem Zusammenhang ist „eine Berücksichtigung von sonstigen Erwägungen (etwa das Bestreben einer finanziellen Entlastung der Grundeigentümer zu Lasten des kommunalen Haushalts) ... ausgeschlossen“ (OVG Weimar, Beschluss v. 23.2.2010 – 4

ZKO 781/09 – ThürVBl 2011,5). Jede Einräumung von mehr Spielraum bei der Festlegung der kommunalen Eigenanteile birgt die Gefahr eines Verstoßes gegen das Vorteilsprinzip und die Abgabengerechtigkeit zu Lasten der Allgemeinheit und damit aller Einwohner einer Gemeinde in sich. Im Übrigen würde sie den bereits unter Ziffer 2 angesprochenen Druck auf die Gemeinderatsmitglieder erhöhen, den Spielraum zu Lasten des kommunalen Haushalts über Gebühr auszudehnen. Das aber sollte vermieden werden. Deshalb dürfte eher im Gegenteil zu empfehlen sein, dass der Landesgesetzgeber selbst unter strenger Beachtung des Vorteilsprinzips die kommunalen Eigenanteile verbindlich festsetzt.

6. Eine Informationspflicht der Kommunen gegenüber den Beitragszahlern ist bereits in den KAG einiger Länder enthalten. Im Interesse einer bürgerfreundlichen Verwaltung ist die Einführung einer solchen Informationspflicht auch in Bayern sehr empfehlenswert. Erwägenswert ist weitergehend sogar, über eine reine Informationspflicht hinaus eine Mitwirkung derjenigen in Form einer Anhörung zu begründen, die nach Maßgabe der Umstände im Zeitpunkt der Anhörung einer Beitragspflicht unterliegen werden.
7. Die bisherigen Regelungen zur Abgrenzung der Anwendungsbereiche des Erschließungs- und des Straßenbaubeitragsrechts haben sich weitestgehend bewährt. Sie sind vom Vorrang des Erschließungsbeitragsrechts geprägt und lassen Raum für die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen nur bei beitragsfähigen Ausbaumaßnahmen an kommunalen Straßen, die aus dem Anwendungsbereich des Erschließungsbeitragsrechts entlassen sind. Einzuräumen ist, dass die Anwendung der Überleitungsregelung des § 242 Abs. 1 BauGB mit zunehmendem zeitlichen Abstand von ihrem Inkrafttreten im Jahre 1961 einen immer größeren, zum Teil schon heute kaum zu bewältigenden und in Zukunft noch weniger zu bewältigenden Aufklärungsaufwand auslöst. Deshalb ist – wie Schmitz (in BayVBl 2014,613 (618) vorschlägt – zu überlegen, „alle vor dem 30. Juni 1961 angelegten Gemeindestraßen mit Erschließungsfunktion unabhängig von ihrem damals erreichten Ausbauzustand ausnahmslos dem Anwendungsbereich des Erschließungsbeitragsrechts zu entziehen und dem für die Anlieger günstigeren Straßenausbaubeitragsrecht zuzuordnen.“
8. Es ist nicht ersichtlich, dass neben der durch eine solche Regelung begründeten Ausschlussfrist sowie der durch Art. 13 Abs. 1 Nr. 4b) bb) Spiegelstrich 1 KAG begründeten Ausschlussfrist ein nennenswerter Bedarf für die Einführung einer weiteren Ausschlussfrist für die Erhebung von Erschließungsbeiträgen bestehen könnte.
9. Der Gesetzgeber hat bisher zu Recht davon abgesehen, in Art. 5 KAG anzuordnen, in der Beitragssatzung seien die Merkmale einer beitragsfähigen Ausbaumaßnahme festzulegen. Der Abgabentatbestand insoweit ist z.B. mit den Worten „Verbesserung oder Erneuerung ihrer öffentlichen Einrichtungen“ ausreichend umschrieben. Die betroffenen Grundstückseigentümer können sich aufgrund dieser Regelung eine (immerhin noch hinreichende) Vorstellung von den Maßnahmen machen, die eine Beitragspflicht auslösen können. Was im Einzelnen verbessert oder erneuert und wie

dies geschehen soll, bleibt der Festlegung in dem von der Gemeinde aufzustellenden Bauprogramm überlassen, das zwar ortsrechtlich geregelt werden kann, aber nicht muss. Daran sollte festgehalten werden. Angesichts der Verschiedenartigkeit der im konkreten Einzelfall aufgrund u.a. der tatsächlichen Verhältnisse geforderten Maßnahmen erscheint eine generalisierende Festschreibung eines Ausbaustandards als eine eher weniger geeignete Einschränkung des gemeindlichen Ausbaurmessens. Ein etwaiges Bestreben, durch Ausbaustandards „Luxussanierungen“ zu verhindern, dürfte eine solche Festschreibung nicht rechtfertigen. Zum einen sind die Beitragspflichtigen grundsätzlich durch die finanzielle Beteiligung der Gemeinde an den entstehenden Ausbaukosten (kommunaler Eigenanteil) vor einer über den Bedarf hinausgehenden Sanierung geschützt. Und zum anderen könnte durch die bereits oben (vgl. Ziffer 6) angesprochene Mitwirkung der betroffenen Personen in Form einer Anhörung die eher theoretische Gefahr von „Luxussanierungen“ noch weiter minimiert werden.

10. Eigenleistungen der Kommunen wie der Wert von Sachaufwendungen der Gemeinde (etwa Baumaterialien, Bepflanzungen usw.) sowie der Wert solcher von gemeindeeigenem Personal erbrachter Werk- und Dienstleistungen, die auf der Grundlage entsprechender Aufträge auch von Dritten erbracht werden könnten, die also an Dritte sozusagen vergabefähig sind, gehören ausdrücklich beispielsweise nach § 22 KAG BW zum beitragsfähigen Aufwand; bei verständiger Auslegung der einschlägigen Bestimmungen in den KAG der übrigen Bundesländer dürfte das auch in diesen Ländern einschließlich Bayern gelten. Gleichwohl empfiehlt es sich, im Interesse einer Klarstellung eine entsprechende Regelung in das KAG aufzunehmen.
11. Für die zukünftige Herausnahme bestimmter Kosten aus dem beitragsfähigen Aufwand ist kein dringender Bedarf erkennbar. Eine überzeugende generalisierende Abgrenzung zwischen Kosten, die in Zukunft aus dem beitragsfähigen Aufwand ausgeschlossen werden sollten und Kosten, auf die dies nicht zutrifft, dürfte schwerlich möglich sein. Es sollte der Rechtsprechung überlassen bleiben, nach Maßgabe der Umstände im Einzelfall letztlich darüber zu entscheiden, welche Kosten beitragsfähig sind und welche nicht. Allenfalls ist zu überlegen, ob nicht zur Klarstellung eine dem § 128 Abs. 3 BauGB entsprechende Bestimmung in das KAG aufgenommen werden sollte.
12. Wie jeder mit der Materie vertraute Betrachter ohne Weiteres erkennen kann, liegt das Hauptproblem bei dem gegenwärtigen System des Straßenausbaubeitragsrechts in dem auf den Gemeinderäten lastenden Zwang, als Voraussetzung für eine Beitragserhebung eine Satzung mit einem der Vorteilslage entsprechenden kommunalen Eigenanteil sowie einem angemessen vorteilsgerechten Verteilungsmaßstab erlassen zu müssen. Dem dadurch erzeugten Druck steht in der Praxis der bereits unter Ziffer 2 angesprochene Gegendruck gegenüber. Vor diesem Hintergrund ist zu überlegen, ob nicht die Gemeinderäte in verfassungsrechtlich einwandfreier Weise von Druck und Gegendruck befreit werden sollten, indem der Gesetzgeber den Erlass von Straßenausbaubeitragssatzungen entbehrlich macht. Das

kann er problemlos dadurch erreichen, dass er im KAG selbst abschließend insbesondere die beiden einzigen Punkte regelt, mit Blick auf die den Gemeinden nach der geltenden Rechtslage ein - durch das in Art. 5 KAG angeordnete Vorteilsprinzip ohnehin ganz erheblich eingeschränkter – Spielraum eingeräumt wird, nämlich bei der Bestimmung des kommunalen Eigenanteils sowie (der Nutzungsfaktoren) des Verteilungsmaßstabs (vgl. dazu Driehaus in BayVBl 2012,193 (197)).

Berlin, den 15. 5. 2015

gez. Prof. Dr. Hans-Joachim Driehaus

Gerhard Wiens  
Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht a.D.  
[Stempel]  
85521 Ottobrunn

Ottobrunn, den 24. Juni 2015

Bayerischer Landtag  
Ausschuss für Kommunale Fragen, Innere Sicherheit und Sport  
Herrn Abgeordneten Dr. Florian Herrmann  
Maximilianeum  
81627 München

Anhörung zu Art. 5 KAG am 15. Juli 2015

Zum Schreiben v. 02. 04. 2015

Sehr geehrter Herr Abgeordneter Dr. Herrmann,  
gerne beantworte ich vorab die mit o.a. Schreiben übersandten Fragen.

## **Zu 1. Erhebung von Straßenausbaubeiträgen – Grundsatz**

Ob die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen aus finanzieller Sicht erforderlich, sinnvoll oder verzichtbar ist, kann von mir aus der Sicht des Beitragsrechtlers nicht beantwortet werden.

## **Zu 2. „Soll“-Regelung**

Die derzeitige Soll-Bestimmung führt nach meinen Erfahrungen bei Beitragsgläubigern und Beitragsschuldnern zu Unsicherheiten und Missverständnissen. Mancherorts ist nicht bekannt, dass sich die Soll-Bestimmung als ein Muss für den Regelfall darstellt.

*Beispiel: Report München Aussendung v. 30. 09. 2014*

*s. Anhang 1*

Deshalb ist aus der Sicht des Beitragsrechtlers die Aufwertung zu einer Muss-Bestimmung sinnvoll, zumal die meisten Gemeinden in Bayern unter den Regelfall-Tatbestand fallen.

Die Abstufung zu einer Kann-Bestimmung würde in vielen Gemeinden dazu führen, dass trotz finanzieller Erfordernisse von der Einführung einer Straßenausbaubeitragsatzung abgesehen bzw. deren Abschaffung beschlossen würde. Bürgerbegehren mit dem Ziel der Abschaffung einer vorhandenen Satzung dürften im Grundsatz zulässig sein.

### **Zu 3. Einmalige und wiederkehrende Beiträge**

Zu der in einigen Bundesländern möglichen Beitragserhebung mittels wiederkehrenden Beitrag ist aus beitragsrechtlicher Sicht anzumerken, dass sich der Unterschied zwischen einmaligem Beitrag und wiederkehrendem Beitrag ausschließlich in der Art der Beitragserhebung zeigt. Es ändern sich weder der beitragsfähige Aufwand noch die Verteilung des Aufwands auf die bevorteilten Grundstücke; berührt wird nicht das „ob“ und nicht das „wieviel“, sondern ausschließlich das „wie“ der Beitragserhebung. Die Finanzierung von Straßenausbaumaßnahmen wird durch die Erhebung wiederkehrender Beiträge in gewisser Weise einem Bausparmodell vergleichbar.

Die derzeitige Erhebung mittels einmaligem Beitrag führt tendenziell auf Seiten der Beitragspflichtigen zu dem Versuch, die Kosten zu drücken, also die Gemeindeorgane davon zu überzeugen, dass der geplante Ausbau nicht erforderlich oder zumindest überdimensioniert sei.

*Beispiel: Auszug aus Main-Netz 14. 10. 2009*

*s. Anhang 2*

Unbeschadet der beitragsrechtlichen Bewertung dieses im Anhang dargestellten sog. Miltenberger Modells ist festzustellen, dass die Einmaligkeit der Beitragserhebung zu Reduktionen bei Planung und Bau – damit zu geringerem Herstellungsaufwand und geringeren Beiträgen führen kann.

Im Falle der Erhebung wiederkehrender Beiträge ist eher der gegenteilige Effekt zu erwarten: Die Anspruchshaltung der Beitragspflichtigen in Bezug auf Ausbaustandard und Ausbaupunkt dürfte zunehmen.

Weiterer Gesichtspunkt ist die schwierige Gestaltung der Beitragssatzungen anhand der Entscheidung des BVerfG (Beschluss vom 25. Juni 2014 1 BvR 2104/10, 1 BvR 668/10 – ergangen zu dem im Land Rheinland-Pfalz geltenden Recht). Wegen der vom BVerfG aufgestellten rechtlichen Hürden ist zu erwarten, dass sich zumindest in der Einführungsphase Verwaltungsgerichtstreite um die Gültigkeit der Satzungen häufen werden.

### **Zu 4. Andere Finanzierungsmodelle**

Andere Modelle der finanziellen Beteiligung der Grundstückseigentümer bzw. Erbbauberechtigten sind mir derzeit nicht bekannt. Vorstellbar ist allenfalls eine Finanzierung über eine deutlich erhöhte Grundsteuer. Ein solches Modell würde aber

auch solche Grundstückseigentümer belasten, die ansonsten keinen Beitrag zu zahlen hätten oder in der Vergangenheit bereits zu einem Beitrag herangezogen wurden.

#### **Zu 5. Kommunalen Eigenanteil**

Nach geltendem Recht (Art. 5 Abs. 3 KAG) ist in der Beitragssatzung eine Eigenbeteiligung der Gemeinde vorzusehen, wenn die Einrichtung neben den Beitragspflichtigen nicht nur unbedeutend der Allgemeinheit zugutekommt. Das ist im Straßenausbeitragsrecht regelmäßig der Fall. Deshalb ist in der Satzung der gemeindliche Eigenanteil entsprechend der jeweiligen Straßenklasse sowie der Teileinrichtungen zu differenzieren. Weiteren Differenzierungsbedarf sehe ich nicht.

#### **Zu 6. Informationspflichten**

Eine transparente frühe Öffentlichkeitsbeteiligung entspricht nicht nur dem Rechtsstaatsprinzip und „guter Verwaltung“, sondern dient auch rechtzeitiger, umfassender und nutzbarer Information der Gemeindeverwaltung. Darüber hinaus dient sie der Bürgerbefriedung. Anregungen aus dem Kreis der betroffenen Beitragspflichtigen sind tendenziell geeignet, Ausbaurkosten zu senken – s. Punkt 3.

#### **Zu 7. Abgrenzung von Erschließung und Straßenausbau**

Die Abgrenzung zwischen Erschließungsbeitragsrecht einerseits und Straßenausbaubeitragsrecht andererseits ist geklärt. In der Praxis kann auf eine Vielzahl ober- und höchstrichterlicher Entscheidungen sowie einschlägige Fachliteratur (vgl. z.B. *Schmitz in BayVBl 2014, 613*) hingewiesen werden. Vollzugsprobleme bei Abgrenzungsfragen sind – abgesehen von Zweifelsfällen – oftmals auf einen nicht ausreichenden Kenntnisstand mancher kommunaler Mandatsträger und / oder Sachbearbeiter zurück zu führen.

*Fortbildungsangebote*

*s. Anhang 3*

In der gemeindlichen Praxis ist darüber hinaus zu beobachten, dass aus Unwissenheit oder aus anderen Motiven heraus beim Ausbau bereits vorhandener Straßen, die noch keinen den jeweiligen Anforderungen an einen ausreichenden Ausbauzustand aufweisen, Maßnahmen der erstmaligen Herstellung nicht nach Erschließungs-, sondern nach Straßenausbaubeitragsrecht abgerechnet werden. Geschieht dies mit der Überlegung, einem Konflikt mit den Beitragspflichtigen auszuweichen, so dient die Anwendung der Straßenausbaubeitragsatzung auf Maßnahmen der erstmaligen Herstellung nicht der Steigerung der Einnahmen der Gemeinde, sondern deren Verminderung; die Straßenausbaubeitragsatzung wird missbraucht. Erfolgt dies wider besseres Wissen, so stellt sich eine „*ungeliebte*“ Straßenausbaubeitragsatzung als „*heimliche Geliebte*“ dar.

**Zu 8. Ausschlussfrist für Erschließungsbeiträge**

Eine Ausschlussfrist für die Erhebung von Erschließungsbeiträgen besteht seit dem am 01. 04. 2014 in Kraft getretenen Gesetz zur Änderung des KAG. Gemäß Art 13 Abs. 1 Nr. 4 b) bb) KAG können die Beiträge nur bis zu einer zeitlichen Höchstgrenze erhoben werden. Die Frist beginnt mit Ablauf des Jahres, in dem die Vorteilslage eintritt.

Eine weitere Ausschlussfrist würde dazu führen, dass für Maßnahmen der erstmaligen Herstellung die Erhebung von Erschließungsbeiträgen nur noch eingeschränkt möglich wäre.

**Zu 9. Verbindliche Ausbaustandards**

Eine Festlegung verbindlicher Ausbaustandards würde die kommunale Planungshoheit berühren.

**Zu 10. Eigenleistungen der Kommune:**

Sachaufwendungen gehören nach geltender Rechtslage zum beitragsfähigen Aufwand. Die Beitragsfähigkeit des personellen Aufwands gemeindlicher Bauhofmitarbeiter ist in der Rechtsprechung umstritten. Der personelle Aufwand des Verwaltungspersonals ist im Grundsatz nicht beitragsfähig. Eine Einbeziehung solcher oder weiterer Kosten in den beitragsfähigen Aufwand setzt eine gesetzliche Grundlage voraus. Das Beitragsniveau würde steigen.

In Baden-Württemberg gehört der Wert der vom Personal des Beitragsberechtigten erbrachten Werk- und Dienstleistungen zu den beitragsfähigen Kosten – im Bereich des Erschließungsbeitragsrechts (§ 22 KAG). Für eine Erhebung von Straßenausbaubeiträgen besteht in Baden-Württemberg keine Rechtsgrundlage.

**Zu 11. Verminderung des beitragsfähigen Aufwands:**

Soweit eine grundsätzliche Verringerung des beitragsfähigen Aufwands in Betracht gezogen wird, kommen aus meiner Sicht zwei Gruppen von Kosten in Betracht.

Das betrifft zum einen solche Kosten, die infolge nicht oder nur ungenügend wahrgenommener gemeindlicher Unterhaltungspflichten entstehen. Erweist es sich beispielsweise als zutreffend, dass es wegen mangelhaften Unterhalts zu einem Eindringen von Giftstoffen in den Unterbau gekommen ist und (nur) aus diesem Grunde ein Austausch des Unterbaus erforderlich wird, so mag hier an eine entsprechende Verminderung der Beitragsfähigkeit des Aufwands gedacht werden.

Gleiches mag auch für Maßnahmen gelten, die neben der Verschaffung besonderer Vorteile für die Beitragspflichtigen noch eine weitere Zielrichtung haben: z.B. aufwandserhöhende Maßnahmen zur Förderung des Denkmalschutzes oder des barrierefreien Ausbaus.

Voraussetzung ist jeweils eine gesetzliche Regelung.

### **Zu 13. Kein Änderungsbedarf ersichtlich.**

#### **Schlussbemerkung:**

##### **1. Zur rechtspolitischen Diskussion um die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen**

In den Medien wird die rechtspolitische Frage, ob Straßenausbaubeiträge erhoben werden sollen, ganz überwiegend anhand der Höhe der finanziellen Belastung im Einzelfall diskutiert.

*Beispiel: BR Kontrovers extra am 30. 05. 2012*

*s. Anhang 4*

Aus beitragsrechtlicher Sicht ist es nicht sachdienlich, die Forderung nach Abschaffung des Straßenausbaubeitragsrechts anhand von Einzelfällen zu erörtern und politische Initiativen mit solchen Einzelfällen zu begründen. Dies ergibt sich aus den folgenden Überlegungen.

Eine Systematisierung des beitragsrechtlichen Ablaufs ergibt drei Phasen:

Zunächst erfolgen Planung und Bau der Anlage. In dieser Phase entscheidet es sich, welche Maßnahmen beitragsfähig sind, welche Höhe der beitragsfähige Aufwand erreichen wird und wie hoch – nach Abzug des von der Gemeinde zu tragenden Eigenanteils – die Summe der zu erhebenden Beiträge sein wird.

Die in der anschließenden zweiten Phase vorzunehmende Verteilung des nach Abzug des Eigenanteils verbleibenden beitragsfähigen Aufwands auf die bevorteilten Grundstücke ist unter Berücksichtigung des unterschiedlichen Nutzens vorzunehmen (Grundstücksgröße sowie Art und Maß der baulichen bzw. gewerblichen Nutzung). Kommt es zu überdurchschnittlich hohen Beiträgen, dann ist das auf Entscheidungen der Kommune in der Planungs- und Bauphase zurück zu führen. Sind lediglich einzelne Beitragspflichtige von besonders hohen Beiträgen betroffen, so liegt die Ursache in deren besonderer Grundstückssituation zu finden: Es handelt sich im Vergleich zu den übrigen erschlossenen Grundstücken um besonders große bzw. besonders intensiv nutzbare Grundstücke.

In der dritten und letzten Phase des beitragsrechtlichen Vorgangs werden die nun bereits feststehenden Beiträge bei den einzelnen Beitragspflichtigen erhoben. In dieser letzten Phase können sich im Einzelfall durchaus Härtefälle ergeben (Beispiel: großes, intensiv nutzbares Grundstück bei kleinem persönlichen Einkommen des Beitragspflichtigen – „€ 40.000,- Beitrag bei € 600,- Rente“). Das KAG stellt für solche Fälle Billigkeitsmaßnahmen zur Verfügung: Stundung, Ratenzahlung, Verrentung; Billigkeitsregelungen nach den Vorschriften der Abgabenordnung finden ebenfalls Anwendung. Die Zinsen für Stundungsmaßnahmen und Ratenzahlung fallen kaum ins Gewicht: 2 Prozentpunkte über Basiszinssatz nach § 247 BGB (derzeit – 0,83 %). In Anwendung der dargestellten Regelungen lassen sich Härtefälle ohne Weiteres klären; einer Diskussion über die Gerechtigkeit des Beitragswesens bedarf es an dieser Stelle nicht.

## 2. Zur Diskussion um einmalige oder wiederkehrende Beiträge

In den Medien werden auch in Bezug auf eine Einführung wiederkehrender Beiträge Sachverhalte unzulässig verkürzt, unrichtig und tendenziell dargestellt. Eine sachliche und ernsthafte Diskussion wird dadurch verhindert oder erschwert.

*Beispiel: BR-Sendung Jetzt red i  
„Straßenausbaubeitragssatzung – ruinöse Kosten für Anwohner“ vom  
17.06.2015 s. Anhang 5*

Für weitere Fragen und Angaben stehe ich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Gerhard Wiens

Anhang

### **Anhang 1 Beispiel: Report München Auszug aus der Aussendung 30. 09. 2014**

*„Margit E., Wirtin: Aber es gibt die Strabs und nicht jede Gemeinde hat eine Strabs. Strabs, die Straßenausbaubeitragssatzung. Und nicht jede Gemeinde*

*hat die. Aber die Zirndorfer haben die sofort genommen, weil sie gedacht haben: Juhu.“*

**Anhang 2 Beispiel: Auszug aus Main-Netz 14. 10. 2009**

***Miltenberg***

*„Wozu braucht man Straßenlaternen, wenn alle Anwohner im Licht der eigenen Scheinwerfer nach Hause fahren? Wozu Gehsteige, wenn es keinen Durchgangsverkehr gibt? Wozu eine breite Fahrbahn, wenn sich Autos so gut wie nie entgegenkommen? "Das brauchen wir alles nicht", sagten die Anwohner der Graubergstraße und des Panoramawegs. Die Stadt Miltenberg hat mitgemacht. Am Montagabend hat der Bauausschuss des Stadtrats das sogenannte "Miltenberger Modell" vorgestellt - auch wenn die beiden Straßen bereits seit Juni saniert sind. Der Kerngedanke: Die Anwohner einigen sich darauf, was sie von ihrer Straße erwarten, stellen die Stadt von weiteren Verpflichtungen frei und zahlen nur die Leistungen, die sie wirklich wollen.*

*Dünne Schicht aus Bitumen Im konkreten Fall: Die Straße bleibt drei Meter schmal, ohne Beleuchtung, das Regenwasser läuft über die Grundstücke ab. Schlaglöcher wurden nur aufgefüllt, auf der Fahrbahn liegt eine neue dünne Schicht aus Bitumen und Splitt. Kosten: schlanke 25 000 Euro, je 1000 Euro für jeden der 19 Anwohner, den Rest trägt die Stadt.*

*Das Zehnfache, 250 000 Euro, hätte es gekostet, die Straßen nach Industrienorm auszubauen, zu verbreitern, Gehsteige anzulegen, Mauern zu versetzen, Kanäle zu verlegen, Laternen zu errichten und anzuschließen. Die Stadt hätte fünf Prozent übernommen, den Rest hätte sie wie üblich auf die Anwohner umgelegt.“*

**Anhang 3 Fortbildungsangebote**

Das Bayerische Selbstverwaltungskolleg, der Bayerische Gemeindetag, die Bayerische Verwaltungsschule, die Hanns-Seidel-Stiftung sowie weitere Institutionen bieten für kommunale Mandatsträger bzw. für Sachbearbeiter einschlägige Fortbildungen an.

**Anhang 4 Beispiel: BR Kontrovers extra am 30. 05. 2012 – Auszug:**

*„Die Anwohner sollen sich an den Kosten beteiligen, mit hohen Summen: 30.000 Euro will die Stadt von den einen, 40.000 Euro von den anderen. Das Ehepaar L. soll sogar fast 60.000 Euro zahlen.“*

**Anhang 5      Beispiel: BR-Sendung *Jetzt red i* „Straßenausbaubeitragsatzung – ruinöse Kosten für Anwohner“ vom 17.06.2015**

*Der Beitrag eines Teilnehmers befasst sich mit dem geplanten Rückbau einer Straße in der Ortsmitte von Königsbrunn. Er beklagt, dass allein die Anwohner die anfallenden Kosten zu schultern hätten, obwohl es sich um eine Durchgangstraße handele und der Rückbau eine „Aufwertung für den ganzen Ort“ bedeute. Auf die Anwohner kämen Beiträge im „hohen fünfstelligen Bereich“ zu. Der Bürger stellt dem die Praxis der Stadt Pirmasens in Rheinland-Pfalz gegenüber und gibt an, dort ziehe man die Grundstückseigentümer zu jährlich wiederkehrenden Beiträgen in Höhe von € 80,- heran. Auf Animation des Moderators beklatschen die übrigen Teilnehmer daraufhin die mögliche Einführung wiederkehrender Beiträge auch in Bayern.*

Derzeit steht jedoch weder fest, wie die Baumaßnahme im Einzelnen aussehen wird, welche Kosten hierfür anfallen, wie hoch die gemeindliche Eigenbeteiligung sein wird (bei Durchgangsstraßen ein hoher Prozentsatz) und welche Höhe die Beiträge letztlich erreichen werden.

Die Angabe, in der Stadt Pirmasens in Rheinland-Pfalz würden die Beitragspflichtigen zu Beiträgen in Höhe von lediglich € 80,- pro Jahr herangezogen, ist schlicht falsch.



## Der Bayerische Staatsminister des Innern, für Bau und Verkehr

Joachim Herrmann, MdL

**KOPIE**

Vorsitzenden des Ausschusses  
für Kommunale Fragen, Innere Sicherheit  
und Sport  
Herrn Dr. Florian Herrmann, MdL  
Maximilianeum  
81627 München

**Bayern.**  
Die Zukunft.

München, 28. Juni 2015  
IB4-1521-1-1

**Anhörung des Ausschusses für Kommunale Fragen, Innere Sicherheit und  
Sport des Bayerischen Landtags zu Art. 5 des Kommunalabgabengesetzes  
am 15.07.2015;**

**Ihr Schreiben vom 2. April 2015**

### Anlagen

Stellungnahme des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr vom 29.06.2015

Auswertung einer Erhebung bei allen bayerischen Gemeinden zum Straßenausbaubeitragsrecht (Stand: 21.05.2015)

Ergebnisse einer Erhebung bei allen bayerischen Gemeinden zum Straßenausbaubeitragsrecht (Excel-Tabelle)

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

Bezug nehmend auf Ihr Schreiben vom 2. April 2015 in o. g. Sache, für das ich danke, übersende ich in der Anlage eine Stellungnahme meines Hauses zu dem vom Ausschuss für Kommunale Fragen, Innere Sicherheit und Sport aufgestellten Fragenkatalog. Die Stellungnahme ist mit den Staatsministern der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat sowie für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten abgestimmt.

- 2 -

An der Anhörung des Ausschusses für Kommunale Fragen, Innere Sicherheit und Sport am 15.07.2015 wird als Vertreterin des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr Frau Ministerialrätin Monika Weigl (Vertreter: Herr Oberregierungsrat Robert Knöpfle) teilnehmen. Zu Fragen des Straßenbau- und Städtebauförderungsrechts sowie zur Straßenbautechnik stehen bei Bedarf und auf Anforderung weitere Gesprächspartner zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

**Anlage 1)**

**Stellungnahme  
des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr  
vom 29.06.2015**

**zur**

**Anhörung des Ausschusses für Kommunale Fragen, Innere Sicherheit und Sport des  
Bayerischen Landtags  
zu Art. 5 des Kommunalabgabengesetzes (KAG)  
am 15. Juli 2015**

**Antworten zum Fragenkatalog**

Die Fragen werden im Benehmen mit den Staatsministern der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat sowie für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten wie folgt beantwortet:

Frage 1:

Ist die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen aus Ihrer Sicht erforderlich und sinnvoll oder sollte bzw. könnte auf die finanzielle Beteiligung der Anlieger gänzlich verzichtet werden?

Antwort zu Frage 1:

a) Die bayerischen Gemeinden verfügen über ein Straßennetz mit einer Länge von ungefähr 100.000 km Orts- und Gemeindeverbindungsstraßen. Der geschätzte Investitionsbedarf beläuft sich in den kommenden Jahren insgesamt auf etwa 500 Mio. € pro Jahr, der allerdings nur zu einem bestimmten Teil beitragsfähig ist (vgl. unter d). Für Gemeindeverbindungsstraßen können keine Straßenausbaubeiträge erhoben werden. Nach einer aktuellen Erhebung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr (siehe Anlage 3) planen in den nächsten fünf Jahren sowohl bayernweit als auch bezogen auf die einzelnen Regierungsbezirke jeweils rund zwei Drittel der bayerischen Gemeinden Ausbaumaßnahmen.

b) Straßen verfügen nicht über eine unendliche Haltbarkeit. Nach Ablauf ihrer gewöhnlichen Nutzungsdauer – in der Regel nach 20 bis 25 Jahren, Tragschichten aus Asphalt bis zu 40 Jahren – müssen sie erneuert werden. Hinzu kommen An- und Umbauten sowie sonstige Verbesserungsmaßnahmen. Es stellt sich die Frage, wie diese Maßnahmen finanziert

werden sollen. Dazu gibt es im Wesentlichen zwei Grundmodelle: Zum einen die Finanzierung über allgemeine Haushaltsmittel des Staates bzw. der Kommunen und damit durch die Allgemeinheit und zum anderen die Finanzierung unter Beteiligung der Grundstückseigentümer, die einen Vorteil aus der Straßenbaumaßnahme ziehen.

c) Der Bayerische Landtag hat sich im Zusammenhang mit dem Bauboom der 1960er und 70er Jahre bei der Einführung des Kommunalabgabengesetzes (KAG) im Jahr 1974 dafür entschieden, dass nicht die Allgemeinheit (Gemeindebürger) allein, sondern vor allem auch diejenigen einen finanziellen Anteil an den Ausbaukosten tragen sollen, die durch den Ausbau einen Vorteil haben (vgl. LT-Drs. 7/3103 und LT-Drs. 7/5192, S. 1); das sind die Anlieger, deren Grundstücke nach dem Ausbau leichter und besser zu erreichen sind und häufig auch eine Wertsteigerung erfahren. Die Anliegerbeteiligung erfolgt gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 3 KAG über Straßenausbaubeiträge. Aufgrund gesetzlicher Vorgaben (vgl. Art. 5 Abs. 3 KAG) haben die Gemeinden bei Straßenausbaumaßnahmen stets einen bestimmten Eigenanteil zu leisten. Die Einzelheiten regelt eine gemeindliche Satzung (Straßenausbaubeitragsatzung).

Abgaben zum Ausgleich grundstücksbezogener Vorteile durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen oder Straßen dienen im Interesse der öffentlichen Haushalte und der Beitragsgerechtigkeit dazu, dass die Kommunen gegenüber einem begünstigten Personenkreis nicht auf vorteilsgerechte Entgelte verzichten und diese über Steuermittel zu Lasten der Allgemeinheit finanzieren (BVerwG Urt. v. 18.11.1977 – IV C 104.74 - juris Rd-Nr. 42, DÖV 1978, 611, zur Erhebung von Erschließungsbeiträgen; vgl. auch Landtags-Drucksache 7/5192, S. 1; OVG Thüringen, Urt. v. 31.05.2005 – 4 KO 1499/04 - juris Rd-Nr. 38; Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 9. Auflage 2012, § 28 Rd-Nr. 8). Die Straßenausbaubeiträge sind ein solches spezielles Entgelt, wenn eine erneuerte oder verbesserte Straße einen besonderen Vorteil für die Grundstückseigentümer darstellt; das ist durch die Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs bestätigt (vgl. BayVerfGH, Entsch. v. 12.01.2005 – Vf. 3-VII-03 - juris Rd-Nr. 238).

d) Nach einer vom Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr im Frühjahr 2015 durchgeführten Erhebung haben 1.492 von 2.056 bayerischen Gemeinden im Jahr 2014 Straßenausbaubeiträge in Höhe von 62,2 Mio. € (2013: 65,4 Mio. €) erhoben. Das regionale Aufkommen war hierbei sehr unterschiedlich. Die unterfränkischen Gemeinden haben im Jahr 2014 rund 18,1 Mio. € an Straßenausbaubeiträgen erhoben, die oberbayerischen Gemeinden rund 11,7 Mio. €, die schwäbischen Gemeinden rund 11,5 Mio. €, die Gemeinden im Regierungsbezirk Mittelfranken rund 7,7 Mio. € und im

Regierungsbezirk der Oberpfalz rund 7,2 Mio. €, die oberfränkischen Gemeinden rund 4,5 Mio. € und die Kommunen in Niederbayern 1,4 Mio. €.

Der tatsächliche Finanzierungsbedarf der bayerischen Kommunen dürfte in Anbetracht des Alters und des Zustandes der Straßen um ein Vielfaches höher sein. Nach Schätzungen dürfte der Gesamtfinanzierungsbedarf für Ortsstraßen bei rund 200 bis 300 Mio. €/Jahr liegen. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass diese Summen aufgrund der gesetzlich vorgeschriebenen gemeindlichen Eigenbeteiligung bei Ausbaumaßnahmen (Art. 5 Abs. 3 KAG) nicht vollständig, sondern nur anteilig über Straßenausbaubeiträge auf die Grundstückseigentümer umgelegt werden könnte. Der über Beiträge umlegungsfähige Gesamtfinanzierungsbedarf beläuft sich schätzungsweise auf über 100 Mio. €/Jahr.

e) Diese Beitragserhebung stößt bei den betroffenen Bürgern nicht selten auf Unverständnis und Ablehnung. Jedoch sind viele Ortsstraßen vor ca. 25 bis 40 Jahren erstmalig hergestellt worden und damit aufgrund ihres Alters in den nächsten Jahren erneuerungs- und verbesserungsbedürftig. Ohne die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen ist eine Finanzierung dieser Maßnahmen nicht zuletzt auch angesichts der teilweise schwierigen finanziellen Lage einzelner Gemeinden nicht möglich. Infolge dessen 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 – solange keine tragfähige Alternative vorhanden ist – gerade finanzschwache Gemeinden besonders hart treffen.

f) Eine Finanzierung aus allgemeinen Haushaltsmitteln des Staates bzw. der Gemeinden würde eine Erhöhung der Steuern zu Lasten der Allgemeinheit bedingen. Darüber hinaus würde der mit einer Abschaffung der Straßenausbaubeiträge 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.

g) Ungeachtet dessen hat der Freistaat Bayern die Kommunen im Rahmen des „kommunalen Finanzausgleichs“ stets angemessen berücksichtigt. Im Jahr 2015 sind die Leistungen des Freistaates Bayern an die bayerischen Kommunen um 248,5 Mio. € auf eine neue Rekordsumme von rund 8,3 Mrd. € gestiegen. Durch die Erhöhung sollen vor allem strukturschwächere Gemeinden in Bayern gestärkt werden. Dabei wurden die Mittel für den

Straßenbau und –unterhalt der Landkreise und Gemeinden für 2015 um 15 Mio. € auf 314 Mio. € erhöht.

h) Auch eine Finanzierung über die Grundsteuer kommt regelmäßig als Alternative zu den Straßenausbaubeiträgen nicht in Betracht. Das Aufkommen ist regional sehr unterschiedlich und auch die gemeindlichen Hebesätze sind äußerst verschieden.

Um die in den vergangenen Jahren in Höhe von zwischen 62 und 65 Mio. € erhobenen Straßenausbaubeiträge vollständig über die Grundsteuer B abfedern zu können (die Grundsteuer A für landwirtschaftlich genutzte Grundstücke erscheint aufgrund der Tatsache, dass Ausbaubeiträge nur für Ortsstraßen innerhalb geschlossener Ortslage erhoben werden, ungeeignet), müsste das Gesamt-Ist-Aufkommen der Grundsteuer B von derzeit rund 1,652 Mrd. € auf rund 1,715 Mrd. € erhöht werden. Dies entspricht einer Anhebung des bayernweiten Grundsteueraufkommens (Typ B) um durchschnittlich 3,81 %.

Ausgehend von einem geschätzten umlegungsfähigen Investitionsbedarf von rund 266 bis 333 Mio. € pro Jahr müsste das Gesamtaufkommen der Grundsteuer Typ B sogar auf rund 1,91 bis 1,98 Mrd. € angehoben werden, was einer Erhöhung um 16,1 oder 20,1 % entspricht. Dabei ist jedoch zu bedenken, dass eine Erhöhung der Grundsteuer B um einen gegriffenen durchschnittlichen Wert angesichts der unterschiedlichen Steuerkraft der einzelnen Regierungsbezirke (Oberbayern: 666,4 Mio. €; Oberfranken: 114,5 Mio. €; Oberpfalz: 112,8 Mio. €) zu höchst unterschiedlichen Ergebnissen führen würde. Ähnliche Überlegungen gelten auch für die einzelnen Gemeinden. Auch hier lässt sich im Ergebnis nicht vorhersagen, um welchen Prozentwert die aktuellen Grundsteuerhebesätze angehoben werden müssten, um auf Straßenausbaubeiträge vollständig verzichten zu können.

In diesem Zusammenhang ist zu bedenken, dass es Gemeinden gibt, die bereits heute über sehr hohe Hebesätze bei der Grundsteuer B verfügen. Die höchsten Hebesätze bei der Grundsteuer B setzen im Jahr 2014 die Gemeinden Oberickelsheim (Landkreis Neustadt a.d. Aisch-Bad Windsheim), Meinheim und Knotzheim (beide Landkreis Weißenburg-Gunzenhausen) sowie Thanstein (Landkreis Schwandorf) mit je 650 v. H., gefolgt von den Gemeinden Lonnerstadt (Landkreis Erlangen-Höchstett), Mühlhausen und Teilenhofen (Landkreis Weißenburg-Gunzenhausen) mit je 600 v. H. fest.

Aufgrund ihrer Funktionsweise und Ertragskraft erscheint die Grundsteuer B folglich nicht geeignet, die bei den Kommunen im Falle einer Abschaffung der Straßenausbaubeiträge entstandenen Finanzierungslücken (vollständig) zu kompensieren.

i) Deshalb sieht Art. 5 Abs. 1 Satz 3 Kommunalabgabengesetz (KAG) vor, dass die Städte und Gemeinden für die Verbesserung oder Erneuerung von Ortsstraßen im Regelfall von den Anliegern, die davon einen Vorteil haben, Ausbaubeiträge erheben sollen. Einen Teil der Baukosten müssen die Gemeinden in jedem Fall selbst tragen. Eine Ausnahme von der Beitragserhebungspflicht kommt grundsätzlich nur dann in Betracht, wenn eine Gemeinde über eine besonders günstige Haushaltslage verfügt oder sich die Beitragserhebung einfach nicht lohnt, weil die Verwaltungskosten dafür in keinem Verhältnis zu den Einnahmen stehen.

j) Dass die Sollregelung des Art. 5 Abs. 1 Satz 3 KAG im Ergebnis dazu führt, dass in einigen Gemeinden Ausbaubeiträge erhoben werden und in anderen nicht, war vom Gesetzgeber bewusst so gewollt, um den Gemeinden selbst die Möglichkeit zu geben, flexibel auf die unterschiedlichen finanziellen Situationen reagieren und ihrer verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Selbstverwaltungshoheit gerecht werden zu können. Ein Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz liegt nicht vor, da die Gemeinden zur Gleichstellung nur innerhalb ihres jeweiligen Hoheitsbereiches verpflichtet sind und auch in anderen Bereichen unterschiedlich agieren, etwa bei der Festlegung der Hebesätze für die Grund- und Gewerbesteuer. Letztlich ist dies Ausdruck der Vielfalt unserer Gemeinden und unmittelbar auf die Verfassung zurückzuführen.

k) Auf die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen kann aus Sicht des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr im Ergebnis nicht verzichtet werden.

Frage 2:

Vorausgesetzt, die Kosten für die Sanierung des kommunalen Straßennetzes werden weiterhin über Beiträge finanziert, soll die bisherige „Soll“-Regelung in Art. 5 KAG beibehalten werden, soll eine unbedingte Verpflichtung der Gemeinden zur Beitragserhebung eingeführt werden („Muss“-Regelung) oder soll die Beitragserhebung in das freie Ermessen der Kommunen gestellt werden („Kann“-Regelung)? Welche Vor- und Nachteile haben die drei Varianten?

Antwort zu Frage 2:

a) Die derzeitige Regelung des Art. 5 Abs. 1 Satz 3 KAG sieht vor, dass die Gemeinden für die Erneuerung und Verbesserung von Ortsstraßen Ausbaubeiträge erheben sollen.

b) Vergleichbare „Soll-Regelungen“ gibt es in Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Thüringen, während die Kommunalabgabengesetze von Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und des Saarlandes eine „Kann“-Vorschrift beinhalten, im Saarland und in Niedersachsen sogar noch ergänzt um einen ausdrücklichen einschränkenden Zusatz in der Gemeindeordnung, dass eine Rechtspflicht zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen für die Fahrbahnen von öffentlichen Straßen nicht besteht.

Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern haben ihre Gemeinden verpflichtet („Muss“-Vorschrift), Straßenausbaubeiträge zu erheben. In Bremen werden für die Erweiterung und Verbesserung von Erschließungsanlagen ebenfalls zwingend Beiträge erhoben. Ähnliches gilt in Hamburg.

Berlin hat die Straßenausbaubeiträge vor einigen Jahren abgeschafft. In Baden-Württemberg wurden nach Mitteilung des dortigen Innenministeriums noch nie Ausbaubeiträge erhoben; das dortige KAG enthält keine Rechtsgrundlage hierfür.

c) „Soll“-Vorschriften sind für die Verwaltung ebenso verbindlich wie „Muss“-Vorschriften, wenn nicht besondere Umstände vorliegen, die ausnahmsweise ein Abweichen zulassen (BVerwGE vom 27.01.1967 – IV C 12.65, DVBl. 1968, 25). Auch der Gesetzgeber hatte dieses Verständnis (vgl. die Gesetzesbegründung zum Kommunalabgabengesetz, LT-Drs. 7/5192, S. 16).

d) Art. 5 Abs. 1 Satz 3 KAG ist weiter im Zusammenhang mit Art. 62 Abs. 2 Gemeindeordnung (GO) zu sehen, der grundsätzlich die Vorrangigkeit besonderer Entgelte vor den anderen Deckungsmitteln (Steuern, Kredite) vorsieht. Derjenige, der eine Leistung in Anspruch nimmt oder eine kommunale Einrichtung benutzt, soll die entstehenden Kosten – in vertretbarem und gebotenen Umfang – tragen (vgl. LT-Drs. 7/3103, S. 32). Bei diesem gesetzlichen Grundsatz handelt es sich um zwingendes Recht und nicht um einen bloßen Programmsatz (z. B. BayVGh, Urt. v. 01.02.2007 – 4 ZB 06.2567, BayVBl. 2007, 374 f. m. w. Nw.; Hölzl/Hien, Gemeindeordnung, Stand: Mai 2011, Art. 62 Nr. 2).

Das bedeutet, dass die Gemeinden grundsätzlich zur Beitragserhebung verpflichtet sind und Ausbaumaßnahmen nur in besonderen Ausnahmefällen, etwa bei einer besonders günstigen Haushaltslage, vollständig aus allgemeinen Haushaltsmitteln finanzieren dürfen (vgl. hierzu BayVGh, Urt. v. 09.07.1986 – 6 N 86.01521, BayVBl. 1987, 49; Urt. v. 10.03.1999 - 4 B 98.1349 - juris Rd-Nr. 23, BayVBl. 1999, 408; Urt. v. 15.10.2009 – 6 B 08.1433 – juris Rn. 24 f.).

Wann genau die finanzielle Situation einer Gemeinde so günstig ist, dass sie auf die Einnahmen aus Straßenausbaubeiträgen verzichten darf, ist gesetzlich nicht geregelt. Das Bayerische Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr hat sich in der Vergangenheit auf den Standpunkt gestellt, dass es sich hierbei um eine Frage handelt, die im Einzelfall von den Gemeinden gemeinsam mit den zuständigen Rechtsaufsichtsbehörden entschieden werden muss.

e) Der Vollzug der „Soll-Regelung“ des Art. 5 Abs. 1 Satz 3 KAG führt in der Praxis immer wieder zu Meinungsverschiedenheiten zwischen Anliegern, Gemeinden, Prüfungs- und Aufsichtsbehörden. Dass nur rund 1.492 von 2.056 Gemeinden Ausbaubeiträge erheben, dürfte maßgeblich auf diesen Umstand zurückzuführen sein.

f) In der Vergangenheit gab es immer wieder Stimmen, die anstelle der bestehenden „Soll“-Regelung eine „Muss“-Vorschrift oder eine „Kann“-Bestimmung forderten. Das Meinungsbild bei den Bürgermeistern und Landräten diesbezüglich ist – soweit dem Innenministerium bekannt – nicht einheitlich.

aa) Eine landesgesetzliche Verpflichtung zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen („Muss“-Vorschrift) würde eine möglichst gleichartige Behandlung der Grundstückseigentümer in allen bayerischen Gemeinden gewährleisten und damit zu mehr Beitragsgerechtigkeit führen. Bestehende Meinungsverschiedenheiten zwischen Gemeinden, Aufsichtsbehörden und Grundstückseigentümern könnten weitgehend beseitigt werden. Durch die Umwandlung der Vorschrift des Art. 5 Abs. 1 Satz 3 KAG in eine „Muss“-Regelung würde zudem ein Gleichlauf mit dem Erschließungsbeitragsrecht hergestellt, wo die Erhebung von Beiträgen ebenfalls zwingend vorgeschrieben ist und das sich im Übrigen nach allgemeiner Meinung in den vergangenen Jahrzehnten auch bewährt hat.

Allerdings würde die kommunale Selbstverwaltungs- und Abgabehoheit durch einen solchen Eingriff des Gesetzgebers eingeschränkt. Die Umstellung auf eine verpflichtende Bestimmung könnte vor allem bei denjenigen Grundstückseigentümern, die von ihren Gemeinden (insbesondere abundanten Gemeinden) bisher nicht zu Ausbaubeiträgen herangezogen worden waren, zu Unverständnis führen.

bb) Fraglich ist, ob die Gemeinden durch eine Änderung der bestehenden „Soll“-Bestimmung des Art. 5 Abs. 1 Satz 3 KAG in eine „Kann“-Vorschrift und einer entsprechenden Anpassung von Art. 62 Abs. 2 GO tatsächlich freier entscheiden könnten, ob sie Straßenausbaubeiträge

erheben oder zur Finanzierung ihrer Ausbauvorhaben auf andere Finanzierungsquellen zurückgreifen wollen.

Im Jahr 2012 hat der schleswig-holsteinische Verfassungsgerichtshof (LVerfG vom 03.09.2012 – LVerfG 1/12 – juris Rn. 41) entschieden, dass die Kommunen grundsätzlich gehalten sind, Abgaben - dies sind gemäß § 1 des Kommunalabgabengesetzes des Landes Schleswig-Holstein (KAG) Steuern, Gebühren, Beiträge und sonstige Abgaben - sogar dann zu erheben, wenn dies nach den abgabenrechtlichen Vorschriften in ihrem Ermessen steht (= „Kann“-Regelung). Daraufhin hat der Landtag im Kommunalabgabengesetz und in der Gemeindeordnung Regelungen wieder aufgehoben, nach denen eine Rechtspflicht zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen nicht bestehen sollte. Stattdessen sind die Gemeinden nun kraft Gesetzes wieder verpflichtet, diese Beiträge zwingend zu erheben (vgl. § 8 Abs. 1 KAG SH).

Ähnliches gilt für Hessen, wo das KAG bis zum Jahr 2012 vorsah, dass die Gemeinden zur Deckung des Aufwands für die Schaffung, Erweiterung und Erneuerung öffentlicher Einrichtungen Beiträge erheben können. Nachdem der Hessische Verwaltungsgerichtshof mehrfach deutlich gemacht hatte, dass sich diese Möglichkeit zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen zu einer Beitragserhebungspflicht verdichten könne, wenn ohne die Erhebung solcher Beiträge ein Ausgleich des Gemeindehaushalts nicht möglich sei (vgl. Hess VGH v. 12.01.2011 – 8 B 2106/10), hat der Gesetzgeber eine „Soll“-Regelung nach bayerischem Vorbild im Gesetz verankert.

Für die Rechtslage in Rheinland-Pfalz („Kann“-Bestimmung) hatte das dortige Oberverwaltungsgericht Koblenz bereits im Jahr 1992 entschieden, dass eine als Ermessensvorschrift konzipierte Vorschrift durch haushaltsrechtliche Vorschriften wie den Grundsatz des Vorrangs der speziellen Entgelte in der Weise eine Einengung erfährt, dass die Aufgabenträger grundsätzlich verpflichtet sind, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Einnahmen soweit vertretbar und geboten aus Entgelten für ihre Leistungen, im Übrigen aus Steuern zu beschaffen, soweit die sonstigen Einnahmen nicht ausreichen (OVG Koblenz, Urt. v. 25.02.1992 – 6 A 11382/91, NJW 1992, 2653 ff.). Diese Normierung der gesetzlichen Rangfolge der Mittelbeschaffung im Sinne eines Vorrangs spezieller Entgelte vor Steuern überlagere das Abgabenrecht (eine bestehende „Kann“-Regelung) dergestalt, dass eine grundsätzliche Verpflichtung zur Erhebung der gesetzlich zulässigen Entgelte bestehe. Also sind die Gemeinden auch dort nach Möglichkeit zu einer Erhebung von Straßenausbaubeiträgen verpflichtet.

Diese Beispiele aus der obergerichtlichen Rechtsprechung zeigen, dass eine „Kann“-Regelung nicht notwendigerweise größere Handlungsspielräume für die Gemeinden mit sich bringt. Die Probleme werden nicht gelöst, sondern nur vom Gesetzgeber auf die Vollzugsebene verlagert. Bis die Rechtsprechung wieder eine Klärung herbeigeführt hat, entstehen neue Unsicherheiten, welche den Rechtsfrieden beeinträchtigen.

cc) Darüber hinaus würde eine Umwandlung der bestehenden „Soll“-Regelung in eine „Kann“-Bestimmung eine Reihe weiterer Probleme mit sich bringen.

Eine Änderung in eine echte Ermessensvorschrift („kann“) könnte dazu führen, dass Gemeinden aufgrund des entstehenden politischen Drucks gezwungen werden, ihre Satzungen aufzuheben und damit auf die Erhebung von Beiträgen zu verzichten, obwohl die betreffende Gemeinde eigentlich auf die Einnahmen aus Straßenausbaubeiträgen angewiesen ist. Es ist davon auszugehen, dass dieser politische Druck sogar noch zunehmen würde, weil bei einer „Kann“-Regelung Bürgerbegehren und -entscheide über den Erlass und die Aufhebung von Straßenausbaubeitragssatzungen und damit die Frage der Erhebung von Beiträgen grundsätzlich rechtlich zulässig wären, während dies aufgrund der geltenden „Soll“-Regelung bislang nicht der Fall war (vgl. BayVGh, 10.03.1999, Az. 4 B 98.1349).

Ferner würde eine Beitragserhebung (ohne Not) auch dort in Frage gestellt, wo sie bisher wie selbstverständlich erfolgt ist, etwa in Unterfranken, wo 97,1 % der Gemeinden über eine Satzung verfügen. Gemeinden, die es sich irgendwie – auch unter Akzeptanz schlechter Haushaltsdaten oder einer sanierungsbedürftigen Verkehrsinfrastruktur – (vermeintlich) leisten könnten, würden auf die Erhebung von Beiträgen verzichten, während insbesondere diejenigen Gemeinden, die gezwungen sind, zur Haushaltskonsolidierung staatliche Förderungen (Bedarfszuweisungen, Stabilisierungshilfen) in Anspruch zu nehmen, kraft entsprechender Förderrichtlinien zwingend Beiträge erheben müssten. Die Diskrepanz zwischen reichen und armen Gemeinden würde bei einer „Kann“-Regelung folglich noch deutlicher hervortreten, als dies bereits bisher der Fall war und ist.

dd) Wird die bestehende „Soll“-Regelung in eine „Kann“-Bestimmung umgewandelt, würden sich für die Gemeinden ggf. zwar neue Entscheidungsspielräume ergeben; auf der anderen Seite würde sich auch das Spektrum für die Durchführung von Bürgerbegehren/-entscheiden erweitern. Zudem ist zu befürchten, dass die Rechtslage nur (weiter) verkompliziert und der Vollzug für die Kommunen und die Aufsichtsbehörden nachhaltig erschwert würde.

ee) Nach alledem sollten die bestehende „Soll“-Regelung des Art. 5 Abs. 1 Satz 3 KAG und die zugehörige kommunalhaushaltsrechtliche Vorschrift des Art. 62 Abs. 2 GO beibehalten werden.

Frage 3:

Vorausgesetzt die Kosten für die Sanierung des kommunalen Straßennetzes werden weiterhin über Beiträge finanziert, sollen diese Beiträge einmalig oder jährlich wiederkehrend erhoben werden? Sollen die Kommunen zwischen einer einmaligen und einer jährlich wiederkehrenden Beitragserhebung wählen können?

Antwort zu Frage 3:

- a) Das bayerische Kommunalabgabengesetz sieht derzeit nur die Erhebung von sog. einmaligen Beiträgen vor (vgl. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 KAG). Es enthält keine Rechtsgrundlage für die Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen.
- b) In Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen wurden die Landesabgabengesetze in den vergangenen Jahren um entsprechende Regelungen ergänzt, so dass die Gemeinden dort selbst entscheiden können, ob sie wiederkehrende Beiträge (anstelle der einmaligen Beiträge) erheben wollen (Wahlrecht).
- c) Durch wiederkehrende Beiträge werden die jährlich anfallenden Kosten für den Straßenausbau auf alle Anlieger in der Gemeinde oder Teile hiervon (z. B. Orts- oder Stadtteile) umgelegt. Auf diese Weise werden die Lasten für den einzelnen Beitragszahler erheblich reduziert und sozialverträglich gestaltet. Jahresbeiträge von mehr als 200 € sollen nach Auskunft des rheinland-pfälzischen Städte- und Gemeindebundes eher die Ausnahme sein.
- d) Mit seiner Entscheidung vom 25.06.2014 (Az. 1 BvR 668/10, 1 BvR 2104/10) hat das Bundesverfassungsgericht eine die Erhebung wiederkehrender Straßenausbaubeiträge betreffende Vorschrift des rheinland-pfälzischen Kommunalabgabengesetzes (§ 10 KAG RP) unter bestimmten Maßgaben für verfassungsrechtlich zulässig erklärt und in seiner Entscheidung vom 24.11.2014 (Az. 1 BvL 20/11) noch einmal bestätigt.

e) Durch die Zulassung wiederkehrender Beiträge verbunden mit einem Wahlrecht für die Kommunen würde die kommunale Selbstverwaltungs- und Abgabenhöhe gestärkt. Ob die Städte und Gemeinden dann von dieser Option Gebrauch machen wollen oder lieber klassische Einmalbeiträge erheben, müssen sie in Wahrnehmung ihrer kommunalen Selbstverwaltungshoheit und unter Abwägung aller Vor- und Nachteile letztlich selbst entscheiden (dürfen). Dies würde auch der Rechtslage in den anderen Bundesländern, die wiederkehrende Beiträge bereits zugelassen haben, entsprechen.

f) Allerdings wird es Gemeinden oder Gemeindeteile geben, in denen die Einführung wiederkehrender Beiträge nicht, nicht sofort oder nicht im gesamten Gebiet möglich oder aus Gründen der Beitragsgerechtigkeit oder in Anbetracht eines hohen Verwaltungsaufwandes nicht angezeigt ist.

Die Erhebung wiederkehrender Beiträge erfordert nämlich – jedenfalls in der Anfangsphase – einen nicht zu unterschätzenden zusätzlichen Verwaltungsaufwand. Auch wenn bestimmte Daten den Gemeinden bereits aus anderen Verfahren (Grund- und Gewerbesteuererhebung; Abgaben für leitungsgebundene Einrichtungen) bekannt sein sollten, müssten die Gemeinden zunächst die Namen und Adressen der Eigentümer sowie die Größe und die Art der Nutzung der einzelnen Grundstücke datenmäßig erfassen (und bei Änderungen überprüfen und fortschreiben). Ferner müssten alle beitragspflichtigen Anlieger jährlich über sämtliche Baumaßnahmen informiert und mittels eines Bescheids zum Beitrag herangezogen werden.

g) Die Frage, in welcher Größenordnung mit einem zusätzlichen Verwaltungsaufwand zu rechnen ist und welche technischen Möglichkeiten zu dessen Bewältigung eingesetzt werden können, könnte im Rahmen der Expertenanhörung am 15.07.2015 insbesondere mit Hilfe der Vertreter aus Rheinland-Pfalz geklärt werden.

h) Mit den bekannten gesetzlichen Regelungen aus Rheinland-Pfalz, Hessen und Thüringen steht ein komplettes, bereits seit Jahren und Jahrzehnten bestehendes System für die Erhebung wiederkehrender Beiträge zu Verfügung, das sich in der praktischen Rechtsanwendung bewährt hat und bei dem viele Rechtsprobleme von den Verwaltungsgerichten bereits umfassend geklärt werden konnten (vgl. nur BVerfG v. 25.06.2014).

i) Sollte sich der bayerische Landesgesetzgeber ebenfalls für die Einführung wiederkehrender Beiträge entscheiden, sollte er aus Gründen der Rechtssicherheit möglichst auf die genannten Vorschriften der anderen Bundesländer zurückgreifen.

Frage 4:

Kann die bestehende Regelung in Art. 5 Kommunalabgabengesetz (KAG) durch andere Modelle der finanziellen Beteiligung von Grundstückseigentümern bzw. Erbbauberechtigten an den Kosten von gemeindlichen Straßenausbaumaßnahmen ersetzt werden? Welche Vor- und Nachteile haben diese anderen Modelle?

Antwort zu Frage 4:

Die bestehende Regelung in Art. 5 Kommunalabgabengesetz könnte, wie bereits in der Antwort zu Frage 3 dargestellt, durch das Modell der sog. wiederkehrenden Beiträge ergänzt werden, bei dem die Grundstückseigentümer bei anstehenden Straßenausbaumaßnahmen ebenfalls in die finanzielle Verantwortung genommen werden.

Eine (vollständige) Ersetzung der Straßenausbaubeiträge durch ein grundsteuerfinanziertes Modell kommt nach dem oben unter Ziff. 1) Gesagten ebenfalls nicht in Betracht.

Frage 5:

Benötigen die Kommunen mehr Spielraum bei der Festlegung der kommunalen Eigenanteile? Falls ja, wie kann dies umgesetzt werden?

Antwort zu Frage 5:

Kommt die Einrichtung, hier die zu sanierende Ortsstraße, neben dem Beitragspflichtigen nicht nur unbedeutend auch der Allgemeinheit zugute, so ist nach Art. 5 Abs. 3 Satz 1 KAG in der Abgabensatzung eine gemeindliche Eigenbeteiligung vorzusehen. Die Eigenbeteiligung muss die Vorteile für die Allgemeinheit angemessen berücksichtigen.

Der Gesetzgeber hat die Höhe der gemeindlichen Eigenbeteiligung nicht im Gesetz festgelegt, sondern dies den gemeindlichen Satzungen überlassen. Seit das Bayer. Staatsministerium des Innern im Jahr 2004 seine amtliche Mustersatzung aufgehoben hat, orientieren sich die meisten Gemeinden erfahrungsgemäß an einem vom Bayerischen Gemeindetag herausgegebenen unverbindlichen Satzungsmuster. Die vom Bayerischen Gemeindetag empfohlenen Sätze für die Festlegung der Gemeinde orientieren sich fast durchgängig am unteren Ende dessen, was von der Rechtsprechung noch als zulässig eingestuft wurde. So fordert der Bayerische Verwaltungsgerichtshof z. B., dass bei Anliegerstraßen auf der einen Seite der Gemeindeanteil mindestens 20 Prozent zu betragen hat (BayVGH, Urt. v. 29.10.1984 – 6 B 82 A.2893). Auf der anderen Seite muss der Anliegeranteil den Gemeindeanteil deutlich übersteigen, mindestens aber rund 60 Prozent betragen (BayVGH, B. v. 04.02.2005 – 6 ZB 02.319 – juris Rn.21).

Das bedeutet, dass die Gemeinden bei den Anliegerstraßen bis zu 40 Prozent der umlegungsfähigen Kosten selbst tragen dürfen. Im Satzungsmuster des Bayerischen Gemeindetags wird den Gemeinden in Bezug auf Anliegerstraßen und ihre Teileinrichtungen (Fahrbahn, Gehwege, Radwege, Beleuchtung, Entwässerung) hingegen eine Eigenbeteiligung von 20 Prozent empfohlen, was also dem von der Rechtsprechung verfüzten Mindestanteil entspricht.

Die Gemeinden haben damit bereits heute die Möglichkeit, von den im Satzungsmuster des Bayerischen Gemeindetags vorgeschlagenen Sätzen zu den kommunalen Eigenanteilen moderat, systemkonform und unter Beachtung der Vorgaben der Rechtsprechung nach oben abzuweichen, sofern die Haushaltslage der Gemeinde dies zulässt. Allerdings scheuen sich

viele Gemeinden nicht zuletzt aus Gründen der Rechtssicherheit, ihren Gestaltungsspielraum wahrzunehmen.

Frage 6:

Soll eine Informationspflicht der Kommunen gegenüber den Beitragszahlern im Zusammenhang mit Straßenausbaumaßnahmen eingeführt werden?

Antwort zu Frage 6:

Von Anliegerseite wird häufig beklagt, dass sie von ihrer Gemeindeverwaltung teilweise nur unzureichend oder erst sehr spät im Laufe des Verfahrens über beitragspflichtige Straßenbauvorhaben informiert worden seien.

Im Gegensatz zu anderen Bundesländern (Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Thüringen) enthält das Bayerische Kommunalabgabengesetz keine Vorgaben darüber, wie und zu welchem Zeitpunkt die Grundstückseigentümer über beitragspflichtige Erschließungs- bzw. Ausbaumaßnahmen zu informieren sind, sondern stellt dies in das Ermessen der Gemeinden. Im ungünstigsten Fall erfährt der Grundstückseigentümer hiervon erst durch die Zustellung eines Beitragsbescheides.

Rechtlich wäre die Einführung einer Informationspflicht im KAG durchaus denkbar. Alternativ käme die (verpflichtende) Verankerung in den kommunalen Straßenausbaubeitragssatzungen in Betracht. Die Gemeinden könnten durch den Gesetzgeber hierbei verpflichtet werden zu entscheiden, zu welchem Zeitpunkt und auf welche Weise sie die potentiellen Abgabeschuldner über bevorstehende Maßnahmen und die Grundlagen der Abgabenerhebung informieren werden. Von Interesse für die Betroffenen wären auch Hinweise bezüglich der (geschätzten) Höhe der zu erwartenden Beiträge. Dabei ist darauf zu achten, dass eine Verletzung einer entsprechenden gesetzlichen Regelung nicht zur Nichtigkeit der Abgabesatzung oder Bescheide führen darf.

Durch eine frühzeitige Information über geplante Straßenausbaumaßnahmen könnten sich die Betroffenen auf den zu erwartenden Beitragsbescheid und die Abgabe einstellen. Weitergehende Informationen (z. B. Einblick in die Planungsunterlagen, Ausschreibung) können die Transparenz erhöhen, damit ließe sich die Hoffnung auf gesteigerte Akzeptanz des beitragsfinanzierten Systems verbinden. Die Möglichkeit der Erhebung von Anregungen

kann zur Fehlervermeidung und zur Steigerung der Akzeptanz der Straßenausbaumaßnahme führen.

Auf der anderen Seite ist nicht auszuschließen, dass sich die potentiell Beitragspflichtigen schon in der Planungsphase gegen jegliche Änderung der bestehenden Straßenverhältnisse aussprechen oder ihrerseits umfangreiche Änderungsvorschläge machen, die von der Verwaltung aufwändig geprüft werden müssten. Dadurch könnten sich die Planungen verteuern und der Baubeginn verzögern.

Vor einer entsprechenden Änderung des KAG sollte unter Einbeziehung der kommunalen Spitzenverbände und der Bundesländer, die bereits Erfahrungen mit solchen Informationspflichten gemacht haben (Thüringen, Sachsen-Anhalt) die Praktikabilität solcher Informationspflichten geprüft werden.

Frage 7:

Haben sich die bisherigen Regelungen zur Abgrenzung von Erschließung und Straßenausbau aus Ihrer Sicht bewährt? Wo sehen Sie Änderungsbedarf?

Antwort zu Frage 7:

a) Nach Art. 5 Abs. 1 Satz 3 KAG sollen die Gemeinden für die Verbesserung oder Erneuerung von Ortsstraßen Beiträge von den Grundstückseigentümern und Erbbauberechtigten erheben, denen die Möglichkeit der Inanspruchnahme dieser Einrichtungen besondere Vorteile bietet, soweit nicht Erschließungsbeiträge nach dem Baugesetzbuch (BauGB) zu erheben sind. Das Gesetz statuiert damit einen Vorrang der Erhebung von Erschließungsbeiträgen vor Straßenausbaubeiträgen.

b) Nach den Vorschriften des Art. 5a Abs. 1 KAG i. V. m. §§ 127 ff. BauGB sind Erschließungsbeiträge für die erstmalige und endgültige Herstellung von Erschließungsanlagen (v. a. Anliegerstraßen) zu erheben. Eine Anbaustraße ist endgültig hergestellt im Sinn des § 133 Abs. 2 Satz 1 BauGB, wenn sie (nach dem Inkrafttreten des Bundesbaugesetzes am 30.06.1961) erstmals die nach dem satzungsmäßigen Teileinrichtungsprogramm und dem dieses bezüglich der flächenmäßigen Teileinrichtungen ergänzenden Bauprogramm erforderlichen Teileinrichtungen aufweist und diese dem jeweils

für sie aufgestellten technischen Standard entsprechen (BVerwG, U.v. vom 10.10.1995 – 8 C 13.94 – BVerwGE 99, 308; BayVGh, B. v. 12.06.2014 – Az. 6 CS 14.1077 – juris Rn. 10).

b) Probleme ergeben sich in der Praxis dann, wenn eine Erschließungsanlage die Anforderung nicht bzw. nicht vollständig erfüllt, etwa weil sie nicht auf ihrer gesamten Länge eine Pflasterung, eine Asphalt-, Teer-, Beton- oder ähnliche Decke neuzeitlicher Bauweise mit dem technisch notwendigen Unterbau sowie eine (dem technischen Standard entsprechende) Straßenentwässerung oder Straßenbeleuchtung aufweist.

c) Während die Erhebung von Erschließungsbeiträgen für die Herstellung von Erschließungsanlagen im Zusammenhang mit Neubaugebieten meist ohne Schwierigkeiten abläuft – die Anlieger konnten sich bei der Kalkulation der Bau- bzw. Erwerbskosten auf die Erhebung von Beiträgen einstellen – bereiten in der Praxis Sanierungsmaßnahmen an (in der Regel seit langem) bestehenden „Altanlagen“ regelmäßig Probleme, weil den Gemeinden häufig nicht oder nicht mehr bekannt ist, ob die betreffende Erschließungsanlage entsprechend den zum Zeitpunkt ihres Baus geltenden Bestimmungen (vollständig) hergestellt wurde und die Anlieger davon ausgehen, dass aufgrund der langjährigen Möglichkeit zur Benutzung Erschließungsbeitragspflichten nicht mehr entstehen werden. Dies kann dazu führen, dass Anlieger auch noch nach vielen Jahren zu Erschließungsbeiträgen anstelle von Straßenausbaubeiträgen herangezogen werden müssen, weil sich später herausstellt, dass die Anlagen noch nicht endgültig erstmalig hergestellt waren („unfertige Altanlagen“).

Dieses Problem betrifft in erster Linie Anliegerstraßen. Die Anlieger sind nach derzeitiger Rechtslage auch dann zu Erschließungsbeiträgen heranzuziehen, wenn eine Erschließungsanlage bereits seit langer Zeit in Gebrauch ist und unabhängig davon, ob sie in der Vergangenheit schon einmal Beiträge geleistet haben. Dies führt bei den Betroffenen häufig zu Unverständnis, zumal der Gemeindeanteil im Erschließungsbeitragsrecht regelmäßig nur den gesetzlich vorgeschriebenen Mindestanteil von 10 Prozent umfasst, während er im Straßenausbaubeitragsrecht je nach Straßenkategorie deutlich höher liegt und damit von den Anliegern als nicht so belastend empfunden wird.

d) Nach derzeitiger Rechtslage liegt es im Bereich der planerischen Freiheit der Städte und Gemeinden, den Ausbauzeitpunkt und das Ausbautempo ihrer Erschließungsanlagen selbst zu bestimmen (VG Augsburg, Urt. v. 10.11.2011, Az. AU 2 K 09.1664). Es gibt im Bayerischen Kommunalabgabenrecht kein wie auch immer geartetes „Beschleunigungsgebot“, das die Gemeinden dazu anhalten würde, die jeweiligen

Voraussetzungen für den Beginn der vierjährigen Festsetzungsfrist bzw. der zwanzigjährigen Ausschlussfrist beschleunigt herbeizuführen oder die Abgabenbescheide zeitnah nach dem Vorliegen der erforderlichen sachlichen und rechtlichen Voraussetzungen zu erlassen. Die Gemeinden lassen sich mit der endgültigen technischen Fertigstellung ihrer Anlagen bisweilen viele Jahre Zeit und ziehen dann die Anlieger mehr oder weniger überraschend zu Beiträgen heran. Denn erst dann, wenn eine Erschließungsanlage sämtlichen rechtlichen Vorgaben entspricht, dürfen Erschließungsbeiträge erhoben werden.

Die mit dem Gesetz vom 25.02.2014 in Art. 13 Abs. 1 Ziffer 4 Buchst. b) Doppelbuchst. bb) KAG aufgenommene zwanzigjährige Festsetzungshöchstfrist kann hierbei keine Abhilfe schaffen. Sie kommt erst dann zum Tragen, wenn die Vorteilslage entstanden ist. Die Vorteilslage tritt im Erschließungsbeitrags- und Ausbaubeitragsrecht dann ein, wenn die Einrichtung – hier die Straße – „insgesamt betriebsfertig“, d. h. technisch endgültig fertiggestellt ist. Bei Anlagen (Straßen), die technisch noch nicht endgültig fertiggestellt wurden, beginnt die Festsetzungshöchstfrist hingegen nicht zu laufen.

f) Es gibt Stimmen in der Literatur (vgl. Schmitz, Vorhandene Erschließungsanlagen im Sinn von § 242 Abs. 1 BauGB aus bayerischer Sicht, BayVBl. 2014, 613 ff.), die anregen, die seit 1961 bestehende Übergangsregelung des § 242 Abs. 1 BauGB zu überdenken und ggf. durch eine Bestimmung zu ersetzen, alle vor dem 30.06.1961 angelegten Gemeindestraßen mit Erschließungsfunktion unabhängig von ihrem damals erreichten Ausbauzustand ausnahmslos dem Anwendungsbereich des Erschließungsbeitragsrechts zu entziehen und dem für die Anlieger günstigeren Straßenausbaubeitragsrecht zuzuordnen.

g) Möglicherweise könnte es sich anbieten, eine Regelung in das Gesetz aufzunehmen, dass Erschließungsbeiträge nur eine Zeit lang (z. B. 30 Jahre oder weniger) nach einem bestimmten Ereignis (z. B. dem Baubeginn der Anlage) erhoben werden dürfen, um die Anlieger vor Beiträgen für sehr lange zurückliegende Zeiträume zu schützen und gleichzeitig allen Beteiligten – Anliegern, Gemeinden und Aufsichtsbehörden – Rechtssicherheit zu bieten.

Eine entsprechende gesetzliche Regelung könnte dazu beitragen, dass Gemeinden und Anlieger ohne aufwendige Nachforschungen Klarheit darüber haben, ob für die Sanierung einer bestehenden Erschließungsanlage (Straße) Erschließungsbeiträge oder die für sie im Regelfall finanziell deutlich günstigeren Straßenausbaubeiträge zu erheben sind. Darüber hinaus wären die Gemeinden von der für sie oftmals unangenehmen Verpflichtung entbunden, Anlieger für die Sanierung von Straßen zu hohen Erschließungsbeiträgen

heranziehen zu müssen, die seit langer Zeit in Gebrauch sind. Stattdessen wäre in diesen Fällen der Weg zu den Straßenausbaubeiträgen offen.

Eine gesetzliche Regelung zur Aufhebung der Verpflichtung zur Erhebung von Erschließungsbeiträgen für sog. „Altanlagen“ hätte allerdings zur Folge, dass die Gemeinden für die Sanierung solcher Erschließungsanlagen nur noch Straßenausbaubeiträge erheben könnten und hierzu einen deutlich höheren finanziellen Eigenanteil leisten müssten. Dies wird auf Seiten der Städte und Gemeinden zu erheblichen, nicht bezifferbaren Mindereinnahmen führen. Die materiellen, insbesondere die finanziellen Folgen einer solchen Regelung könnten jedoch mit Hilfe einer mehrjährigen Übergangsfrist deutlich abgemildert werden. Die Gemeinden hätten nämlich dann die Möglichkeit und ausreichend Zeit, unfertige Anlagen baulich fertigzustellen, fertig gestellte Anlagen oder auch Teile hiervon abzurechnen und die Erhebung ausstehender Beiträge zu forcieren.

h) Im Übrigen haben sich die Regelungen zur Abgrenzung von Erschließung und Straßenausbau in der Praxis bewährt.

Frage 8:

Soll eine Ausschlussfrist für die Erhebung von Erschließungsbeiträgen eingeführt werden?  
Wie soll eine solche Ausschlussfrist ggf. ausgestaltet werden?

Antwort zu Frage 8:

Siehe Antwort zu Frage 7.

Frage 9:

Sollen verbindliche Ausbaustandards für die verschiedenen Straßengattungen festgelegt werden, die als Grundlage für die Beitragsberechnung heranzuziehen sind?

Antwort zu Frage 9:

a) 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. Die Kommunen haben auch ein weites

Ermessen, welche baulichen Maßnahmen sie an ihren Straßen und gemeindlichen Einrichtungen im Einzelnen durchführen.

b) Der Umfang der von den Gemeinden durch Straßenausbaubeiträge zu erhebenden Kosten ist durch den im kommunalen Beitragsrecht geltenden Grundsatz der Erforderlichkeit begrenzt. Die Gemeinden haben allerdings auch hier einen weiten – von Gerichten und Aufsichtsbehörden nur eingeschränkt überprüfbaren – Beurteilungsspielraum bezüglich der Frage, was erforderlich ist. Sie können deshalb regelmäßig den gesamten entstandenen Aufwand umlegen; der Beurteilungsspielraum ist erst dann überschritten, wenn die Entscheidung der Gemeinde grob unangemessen ist und sich im Bereich des Willkürlichen bewegt.

Dies ist nicht zuletzt Ausdruck einer gelebten Demokratie vor Ort, da die Verantwortung für diese Entscheidungen von demokratisch gewählten Organen der Gemeinden zu tragen ist. Wenn es in der Vergangenheit vereinzelt zu Fehlentwicklungen („Luxussanierungen“) gekommen sein mag, sind – sofern die Bürger nicht Rechtsschutz beanspruchen – die Rechtsaufsichtsbehörden (Landratsämter und Regierungen) gehalten, diese Vorgänge zu überprüfen und gemeinsam mit den Verantwortlichen vor Ort Abhilfe zu schaffen.

c) Beim Bau von Ortsstraßen sind nach ständiger Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs die allgemein anerkannten Regeln der Baukunst und Technik zu beachten (BayVGH 6 CS 03.1381; bestätigt in 6 CS 03.1383).

aa) Eine Gemeinde trifft ein gesteigerter Begründungsaufwand dafür, dass die Straße „ordnungsgemäß“ entsprechend den Regeln der Baukunst und Technik hergestellt wurde, wenn sie von einem festgelegten Standard, wie z. B. den u. g. Richtlinien für den Straßenbau, abweicht (BayVGH v. 10.05.1999, BayVBl. 2000, 82).

bb) Wie der Oberbau von Straßen auszugestalten ist, ist in den Richtlinien für die Standardisierung des Oberbaus von Verkehrsflächen, Ausgabe 2012 (RStO 12) geregelt. Vorgaben zur Linienführung und der Straßenbreite finden sich in den Richtlinien für die Anlage von Stadtstraßen (RASt 06), die 2007 von der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen in Köln herausgegeben wurden. Weitergehende Regelungen sind aus Sicht der Obersten Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr nicht erforderlich.

cc) In den RStO 12 sind Stärkenvorgaben für die jeweiligen Asphaltbefestigungen in Abhängigkeit von der Belastungsklasse enthalten. Die Tafeln der RStO geben die Gesamtdicke der Asphaltbefestigung und den Schichtenaufbau nach dem Baukastenprinzip vor. Entscheidend für die Bestimmung der Gesamtdicke der Verkehrsflächenbefestigung ist die Dicke des frostsicheren Oberbaus. Wichtigstes Kriterium für die Festlegung der Dicke der Asphaltsschichten ist die zu erwartende Verkehrsbeanspruchung.

dd) Sowohl in den RStO als auch in den RASt bestehen durchaus Handlungsspielräume. Daher wurden durch die Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr Planungshilfen für den Umbau einbahniger, nicht oder unzureichend ausgebauter Straßen (Broschüre „Kostenbewusstes Planen und Bauen“) veröffentlicht. Ziel dieser Broschüre ist es, die Planer (auch die kommunalen) dabei zu unterstützen, die nur begrenzt vorhandenen Finanzmittel im vorhandenen Straßennetz einzusetzen, um an möglichst vielen Strecken eine angemessene situationsgerechte Lösung zu entwickeln. Eine sparsame Bauweise wirkt sich wiederum auch günstig für die Kostenträger und späteren Beitragszahler aus.

Frage 10:

Sollen Eigenleistungen der Kommunen auf die Beitragszahler umgelegt werden können?

Antwort zu Frage 10:

a) Bei der Ermittlung des Erschließungs- bzw. des Ausbuaufwandes können die Gemeinden neben dem Wert der Sachaufwendungen grundsätzlich alle Kosten in den beitragsfähigen Aufwand einbeziehen, die ihnen dadurch entstehen, dass sie einen Dritten mit Arbeiten zur Herstellung einer Erschließungsanlage bzw. dem Ausbau einer Ortsstraße beauftragen.

b) Entscheiden sich die Gemeinden hingegen dazu, bestimmte Arbeiten mithilfe von vorhandenen eigenen Dienstkräften zu erledigen, beispielsweise die Planung und Überwachung der Bauarbeiten, gehören die hierdurch entstandenen Verwaltungskosten regelmäßig nicht zum beitragsfähigen Aufwand. Darüber hinaus sind sämtliche Kosten für das Bauleitplanverfahren sowie für die Erhebung von Erschließungs- und Straßenausbaubeiträgen nicht beitragsfähig. Dies wird in erster Linie damit begründet, dass insoweit von der Gemeinde keine zusätzlichen, gerade durch die Maßnahme veranlassten

finanziellen Mittel aufgewendet würden, weil das Personal sowieso vorhanden sei und bezahlt werden müsse.

c) Im Kommunalabgabengesetz Baden-Württemberg ist in Bezug auf das Erschließungsbeitragsrecht geregelt, dass zu den beitragsfähigen Kosten u. a. auch der Wert der vom Personal des Beitragsberechtigten erbrachten Werk- und Dienstleistung gehören, da es der Landesgesetzgeber nicht für sachgerecht hielt, Leistungen der Gemeinden außer Ansatz zu lassen, von Privaten erbrachte Leistungen dagegen zu berücksichtigen. Auf diese Weise können auch die gemeindeeigenen Kosten für die technische Fachplanung in den beitragsfähigen Aufwand einbezogen werden; ähnlich ist dies in Rheinland-Pfalz in Bezug auf das Straßenausbaubeitragsrecht geregelt.

d) Falls es von Seiten des Gesetzgebers gewünscht wird, könnte man das Bayerische Kommunalabgabengesetz um eine Bestimmung ergänzen, dass zum Aufwand künftig auch die vom Personal des Beitragsberechtigten erbrachten Werk- und Dienstleistungen gehören sollen.

Frage 11:

Gibt es Kosten, die künftig nicht mehr umlagefähig sein sollten (z. B. Entsorgungskosten für teerhaltige Straßenbeläge, Kosten für den barrierefreien Ausbau)?

Antwort zu Frage 11:

a) Beiträge werden im Gegensatz zu Steuern zur Deckung des Aufwands u.a. für die Verbesserung ihrer öffentlichen Einrichtungen von denjenigen Grundstückseigentümern und Erbbauberechtigten erhoben, denen die Möglichkeit der Inanspruchnahme dieser Einrichtungen besondere Vorteile bietet (vgl. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 KAG). Nach der Rechtsprechung des Bayer. Verwaltungsgerichtshofes ist Voraussetzung, dass aufgrund der Inanspruchnahmemöglichkeit als maßgebendem vorteilsrelevanten Kriterium eine qualifizierte Beziehung zwischen Grundstück und Ortsstraße bestehen muss (BayVGH, Urt. v. 05.02.2007, Az. 6 BV 05.2153 – juris Rn. 38). Für den Sondervorteil sind demnach zwei Merkmale entscheidend: Zum einen die spezifische Nähe des Grundstücks zur ausgebauten Ortsstraße, wie sie bei Anliegergrundstücken gegeben ist, zum anderen eine Grundstücksnutzung, auf die sich die durch den Ausbau verbesserte Möglichkeit, als Anlieger von der Ortsstraße Gebrauch zu machen, positiv auswirken kann. Den

beitragspflichtigen Anliegern muss damit ein besonderer Vorteil geboten werden, der über die der Allgemeinheit erwachsenden Vorteile hinausgeht.

b) Anders als das Baugesetzbuch (§ 128) regelt Art. 5 Abs. 1 KAG – abgesehen von einem Hinweis auf den Investitionsaufwand für von der Gebietskörperschaft aus ihrem Vermögen bereitgestellte Sachen und Rechte – nicht im Einzelnen, welche Aufwendungen als beitragsfähig in Betracht kommen. Nach der Rechtsprechung und Literatur umfasst der beitragsfähige Aufwand grundsätzlich sämtliche Kosten, die der Gemeinde für die Verwirklichung einer dem dafür aufgestellten Bauprogramm entsprechenden, bestimmten beitragsfähigen Maßnahme entstanden sind (vgl. Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 9. Aufl., § 33 Rn. 4), sofern die Straßenausbaubeitragsatzung keine Einschränkungen enthält. Hierzu zählen alle Kosten, die für die Verwirklichung des Bauprogramms ursächlich waren. Aus dem Bauprogramm ergibt sich z. B., wie eine zu sanierende Straße nach dem Abschluss der Maßnahmen beschaffen sein soll. Es enthält in der Regel unter anderem Angaben zum Aufbau der Straße, zur Stärke der Schichten und zu den zu verwendenden Materialien.

Die Gemeinden befinden über den Inhalt des Bauprogramms und über die Art und den Umfang der Baumaßnahme nach freiem Ermessen. Der Umfang der von den Gemeinden durch Straßenausbaubeiträge zu erhebenden Kosten wird lediglich durch den im kommunalen Beitragsrecht geltenden Grundsatz der Erforderlichkeit begrenzt (vgl. Antwort zu Frage 9). Das gemeindliche Ermessen ist erst dann überschritten, wenn die konkrete Entscheidung schlechterdings unvertretbar ist. Dies bedeutet nicht, dass die Gemeinden verpflichtet sind, von mehreren denkbaren Varianten die günstigste zu wählen. Sie können sich auch für einen aufwändigeren Ausbau entscheiden, wenn dieser beispielsweise weniger Unterhaltskosten nach sich zieht oder eine längere Haltbarkeit verspricht. Hierzu gehört auch die Entscheidung über den Ausbau und die fachgerechte Entsorgung belasteter Straßen- bzw. Bodenschichten.

In Anbetracht der Tatsache, dass die Gemeinden über den Inhalt ihrer Satzungen und die Bauprogramme unter Berücksichtigung der Rechtsprechung letztlich weitgehend selbst entscheiden, verbietet sich im Ergebnis eine gesetzliche Beschränkung des beitrags- bzw. umlagefähigen Aufwands. Hinzu kommt, dass das KAG – wie jedes andere Gesetz auch – abstrakt-generell formuliert ist, so dass sich konkrete Einzelfallregelungen etwa betreffend die Kosten für die Entsorgung teerhaltigen Materials eigentlich verbieten.

c) Thüringen ist einen anderen Weg gegangen und hat in seinem Kommunalabgabengesetz festgelegt, dass bei Anliegerstraßen die Interessen der Anwohner an einem ihren Bedürfnissen entsprechenden, ortstypischen und kostensparenden Ausbau besondere Berücksichtigung finden und bereits vorhandene, unter technischen Gesichtspunkten noch nutzbare Straßenbestandteile in den Bauplanungen einbezogen werden sollen, soweit hierdurch Kosteneinsparungen erzielt werden können.

d) Entsorgung teerhaltigen Materials

aa) Bereits heute dürfen nicht sämtliche Kosten für den Ausbau und die Entsorgung von teerhaltigem Material auf die Anlieger umgelegt werden, sondern nur solche, die konkret der Teileinrichtung „Fahrbahn“ und ihren Einrichtungsteilen, konkret also dem Straßenunter- bzw. -oberbau zugeordnet werden können (vgl. VG Gelsenkirchen, Ur. v. 06.05.2009 – 13 K 1880/07 – zitiert nach juris; VG Stade, Ur. v. 28.04.2005 – 6 A 887/03). An der Erforderlichkeit des Aufwands soll es nach der Rechtsprechung nur in besonderen Ausnahmefällen fehlen, etwa dann, wenn die Gemeinde entgegen der beim Bau der Straße gültigen Ausbauregeln und in Kenntnis der Umweltgiftigkeit der Baustoffe diese mindestens grob fahrlässig verwendet hätte (VG Gelsenkirchen, a.a.O. – juris Rn. 59). Hierfür sind aber keine Anhaltspunkte ersichtlich, zumal im Straßenbau Teerstoffe bis Ende der 1980er Jahre ganz regulär verwendet wurden. Ob und mit welchem Anteil die Kosten für die Entsorgung des teerhaltigen Materials in den beitragsfähigen Aufwand – auch unter Berücksichtigung der unter a) dargestellten besonderen Vorteilslage für die Anlieger als Voraussetzung für eine Beitragserhebung – einbezogen werden, entscheiden die Gemeinden unter Berücksichtigung ihrer Haushaltslage und unter Beachtung des Gebotes der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung sowie des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.

bb) Nicht umgelegt werden dürfen hingegen die Kosten für die Sanierung belasteter Bodenschichten unter der Straße (Untergrund), da diese nicht Bestandteil der Straße im ausbaubeitragsrechtlichen Sinne sind. Bei teerhaltigem Straßenaufbruch, welcher unterhalb oder seitlich des alten Straßenkörpers eingebracht wurde, kann es sich um eine schädliche Bodenveränderung handeln. Eine schädliche Bodenveränderung im Sinne des § 2 Abs. 3 Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG) sind Beeinträchtigungen der Bodenfunktionen, die geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für den Einzelnen oder die Allgemeinheit herbeizuführen. Die Sanierung einer schädlichen Bodenveränderung richtet sich nach den Regelungen des BBodSchG. Die Kosten hierfür trägt der Verursacher der Beeinträchtigung bzw. der Eigentümer der Straße (Gemeinde).

cc) Aus bautechnischer Sicht sollten Teer bzw. pechhaltige Straßenausbaustoffe – wenn möglich – im Straßenkörper belassen werden. Von daher wäre es vermutlich für manchen Straßenbaulastträger ein Anreiz, das Material in der Straße zu belassen, wenn die Kosten für die Entsorgung des Teers bzw. pechhaltigen Materials nicht auf die Anleger umgelegt werden könnten, sondern von ihm selbst getragen werden müssten.

e) Barrierefreier Ausbau

aa) Nach § 4 des Gesetzes zur Gleichstellung behinderter Menschen sind bauliche und sonstige Anlagen, Verkehrsmittel, technische Gebrauchsgegenstände, Systeme der Informationsverarbeitung, akustische und visuelle Informationsquellen und Kommunikationseinrichtungen sowie andere gestaltete Lebensbereiche „barrierefrei“, wenn sie für behinderte Menschen in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe zugänglich und nutzbar sind.

Ein „barrierefreier Ausbau“ umfasst somit alle Maßnahmen, die geeignet sind, diese Ziele zu erreichen. Im Bereich des hier maßgeblichen Straßen(aus)baus können damit sehr vielgestaltige unterschiedliche Maßnahmen mit einem barrierefreien Ausbau verbunden sein, etwa eine Absenkung von hohen Bordsteinen oder die Einbringung spezieller Profilsteine zur Unterstützung und Leitung sehbehinderter Menschen. Das bedeutet, dass es den barrierefreien Ausbau an sich nicht gibt, sondern dass es sich in der Regel um eine Vielzahl unterschiedlicher Einzelmaßnahmen handelt. Eine, wie auch immer geartete, gesetzliche Regelung dürfte deshalb wenig erfolgversprechend sein. Stattdessen könnte es unter Umständen hilfreich sein, die Gemeinden daran zu erinnern, dass sie die Interessen der Anlieger bei der Festlegung von Ausbaumaßnahmen besonders berücksichtigen und so weit wie möglich auch Möglichkeiten zur Kosteneinsparung nutzen.

bb) Die durchgehende Absenkung eines hohen Bordsteines kann grundsätzlich eine zulässige Verbesserungsmaßnahme und damit straßenausbaubeitragsfähig sein. Gerade Menschen mit Behinderungen können dann einfacher und gefahrloser von der Straße auf den Gehweg wechseln, ohne bis zur nächsten Kreuzung, Einmündung oder Einfahrt mit niveaugleichem oder abgesenktem Bordstein gehen zu müssen. Die Belange von Blinden und Sehbehinderten können es erfordern, bei einem barrierefreien bzw. -armen Umbau von Gehwegen spezielle Leitsysteme und Orientierungshilfen (Steine mit Rillen- oder Noppenprofilen) vorzusehen, was zu zusätzlichen Kosten führen kann. Ob ein beitragsfähiger Vorteil (vgl. a) vorliegt, ist in jedem Einzelfall zu entscheiden. Die Mehrkosten beim Neu-, Um- oder Ausbau von Verkehrsanlagen infolge barrierefreier Ausführung machen nach den Erfahrungen der Obersten Baubehörde im Bayer.

Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr nur einen unwesentlichen Anteil an der Kostenmasse bei Straßenausbaumaßnahmen aus.

cc) Die Städte und Gemeinden haben bereits heute die Möglichkeit, bei einer aufwändigeren Bauweise, die insbesondere aus Gründen des Denkmalschutzes oder zur Verschönerung des Ortsbildes gewählt wurde, eine Korrektur des Aufwands vorzunehmen, indem sie nicht den tatsächlich anfallenden, sondern nur den fiktiven Aufwand eines gewöhnlichen Ausbaus ansetzen (fiktive Abrechnung). Die Entscheidung über eine sog. fiktive Abrechnung steht im pflichtgemäßen Ermessen der Gemeinden. Im Rahmen dieser Ermessensentscheidung kommt der Berücksichtigung der Beitragsgerechtigkeit und des Gleichbehandlungsgrundsatzes besondere Bedeutung zu. Darüber hinaus hat die Gemeinde auch die Auswirkungen der fiktiven Abrechnung auf ihren Haushalt und ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu berücksichtigen.

dd) Maßnahmen zur barrierefreien Gestaltung des öffentlichen Raums können im Rahmen der Städtebauförderung unterstützt werden, soweit sie Teil städtebaulicher Erneuerungsmaßnahmen nach dem besonderen Städtebaurecht sind. Soweit die Kosten für den barrierefreien Umbau des öffentlichen Raums aus besonderen städtebaulichen oder vergleichbaren Gründen nicht umzulegen sein sollten, ist eine anteilige Übernahme durch die Städtebauförderung grundsätzlich möglich.

Frage 12:

Sehen Sie über die angesprochenen Themen hinaus bei der Finanzierung des kommunalen Straßennetzes weiteren Änderungsbedarf?

Antwort zu Frage 12:

Das Bayerische Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr sieht über die bereits angesprochenen Themen hinaus derzeit keinen Änderungsbedarf. Möglicherweise ergeben sich aus der Expertenanhörung am 15.07.2015 neue Erkenntnisse, die Anlass für ein gesetzgeberisches Handeln bieten könnten.

Frage 13:

Die Staatsregierung wird gebeten, über die Erfahrungen mit der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen in Bayern zu berichten und dabei insbesondere auf folgende Fragen einzugehen:

Antwort zu Frage 13:

- a) Dass die Straßenausbaubeiträge in den letzten Jahren verstärkt in den Fokus der Öffentlichkeit gerückt sind, ist in erster Linie der Tatsache geschuldet, dass viele im Bauboom der 1960iger und 1970iger Jahre errichteten Straßen inzwischen erneuerungsbedürftig sind und dafür von den Kommunen vermehrt Ausbaubeiträge erhoben werden. Hinzu kommt der Umstand, dass heute ganz andere Anforderungen an die technische Herstellung von Straßen gestellt werden, was dazu führt, dass die Kosten der Baumaßnahmen insgesamt steigen.
- b) Von den 2.056 bayerischen Gemeinden verfügen zum 01.03.2015 insgesamt 1.492 Gemeinden (= 72,6 Prozent) über eine Straßenausbaubeitragssatzung. Die Verbreitung von Straßenausbaubeitragssatzungen ist von Regierungsbezirk zu Regierungsbezirk sehr unterschiedlich. Wie aus der in der Anlage beigefügten Tabelle hervorgeht, bewegen sich die Summen der in den Jahren 2013 und 2014 von allen bayerischen Gemeinden erhobenen Ausbaubeiträge zwischen 62,2 und 65,4 Mio. €.
- c) Dass in einzelnen Gemeinden unterschiedliche Straßenausbaubeitragssatzungen bestehen und in anderen nicht, ist letztlich der Regelung des Art. 5 Abs. 1 Satz 3 KAG („Soll“-Regelung) geschuldet und war vom Gesetzgeber bei Einführung des Kommunalabgabengesetzes im Jahr 1974 bewusst auch so gewählt worden.

d) Die Rückmeldungen der bayerischen Gemeinden gegenüber dem Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr beim Vollzug der Straßenausbaubeiträge sind sehr unterschiedlich. Während die Erhebung in einzelnen Gemeinden weitgehend gut funktioniert, klagen andere über zunehmende Rechtsstreitigkeiten mit Anliegern sowie schwierige Rechtsprobleme beim Vollzug des Straßenausbaubeitragsrechts. Hinzu kommt eine wachsende Zahl von Petitionen und Eingaben, die die Beitragserhebung an sich kritisieren oder einzelne Detailprobleme rügen. Zudem haben sich Interessengruppen zusammengeschlossen und vernetzt und treten gezielt gegen die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen auf.

Dies mag auch an einer zunehmenden Verrechtlichung der Materie liegen. In den vergangenen Jahrzehnten seit der Einführung des Kommunalabgabengesetzes sind allein zum Straßenausbaubeitragsrecht mehrere hundert Entscheidungen bayerischer Verwaltungsgerichte ergangen, die beim Vollzug des Straßenausbaubeitragsrechts und dem Erlass von Beitragsbescheiden zu berücksichtigen sind. Die Rechtsprechung hat dem Rechtsgebiet dadurch weitgehend klare Konturen verliehen.

e) Ungeachtet dessen hat sich das Straßenausbaubeitragsrecht im Großen und Ganzen bewährt. Eine Abschaffung der Straßenausbaubeiträge oder grundlegende Änderung des Straßenausbaubeitragsrechts ist nicht angezeigt. Die Gemeinden sind nach dem oben Gesagten auf die Einnahmen aus Straßenausbaubeiträgen angewiesen.

Frage 14:

In wie vielen Gemeinden bestehen Straßenausbaubeitragssatzungen?

Antwort zu Frage 14:

Wie bereits erwähnt und aus den Anlagen 2) und 3) hervorgeht, haben zum 01.03.2015 insgesamt 1.492 der 2.056 bayerischen Gemeinden eine Straßenausbaubeitragssatzung erlassen. Dies entspricht einem Anteil von 72,6 Prozent. Nach einer früheren Erhebung im Jahr 2000 hatten ca. 62 % der bayerischen Kommunen eine Straßenausbaubeitragssatzung erlassen. Damit hat sich die Anzahl der Gemeinden mit einer Ausbaubeitragssatzung im Vergleich zum Jahr 2000 um 17,1 % erhöht.

Die regionalen Ergebnisse sind sehr unterschiedlich. Während in Unterfranken 97,1 % der Gemeinden über eine Ausbaubeitragssatzung verfügen, war dies in Niederbayern nur in 39,1% der Gemeinden der Fall. Dieses Ergebnis ist auf eine unterschiedliche Handhabung des Gesetzesvollzugs durch die betroffenen Gemeinden, aber auch die Rechtsaufsichtsbehörden vor Ort (Regierungen und Landratsämter) zurückzuführen. Die Beweggründe hierfür sind vielfältig und dem Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr im Einzelnen nicht bekannt. Sicherlich spielen hierbei auch finanzielle und politische Erwägungen der Entscheidungsträger vor Ort in den Kommunen eine nicht zu unterschätzende Rolle. Neben den bereits zum 1.4.2014 eingeführten neuen Möglichkeiten der leichteren Gewährung von Verrentung und Ratenzahlung könnte die Einführung der sog. wiederkehrenden Beiträge (vgl. Antwort zu Frage 2) und die damit einhergehenden Erleichterungen für die Beitragspflichtigen zu einer besseren Akzeptanz des beitragsfinanzierten Systems beitragen.

Frage 15:

Wie viele Gemeinden haben in den vergangenen zwei Jahren solche Satzungen aufgehoben?

Antwort zu Frage 15:

In den Jahren 2013 und 2014 haben mit Buchenberg, Lauf a.d. Pegnitz, Zeitlarn, Tann, Hohenbrunn, Paunzhausen und der Landeshauptstadt München insgesamt sieben bayerische Gemeinden ihre Straßenausbaubeitragssatzung wieder aufgehoben. Von Januar bis Ende März 2015 haben sich zwei Gemeinden (Markt Ergolding und Stadt Starnberg) gegen die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen entschieden und ihre Satzungen aufgehoben.

Frage 16:

Welche Bedeutung haben solche Satzungen bei der Beantragung von staatlichen Fördermitteln?

Antwort zu Frage 16:

Die Gemeinden können im Zusammenhang mit Straßen(aus)baumaßnahmen unterschiedliche staatliche Leistungen erhalten. Neben der klassischen Förderung des kommunalen Straßenbaus gibt es staatliche Programme zur Städtebauförderung und Dorferneuerung. Einen Sonderfall stellen Bedarfszuweisungen und Stabilisierungshilfen zur Sanierung kommunaler Haushalte dar, die nur unter engen Voraussetzungen und unabhängig von Straßenbaumaßnahmen gewährt werden.

a) Straßenbauförderung

aa) Bei der Förderung des kommunalen Straßenbaus wird entsprechend den Regelungen der Richtlinien für Zuwendungen des Freistaates Bayern zu Straßen- und Brückenbauvorhaben kommunaler Baulastträger – RZStra , einer Gemeinsamen Bekanntmachung der Bayerischen Staatsministerien des Innern und der Finanzen vom 12.01.2007 (AllMABl. S. 4), zuletzt berichtigt durch die Bekanntmachung vom 24.05.2012 (AllMABl. S. 443) verfahren.

bb) Nach dem Bayerischen Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (BayGVFG) ist nur der Bau oder Ausbau von verkehrswichtigen Straßen förderfähig. Anlieger- und Erschließungsstraßen sind nach Art. 2 Ziffer 1a) von der Förderung ausgenommen. Der Härtefonds (Art. 13c Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und

Gemeindeverbänden – FAG) gilt grundsätzlich auch für alle Ortsstraßen. Fördervoraussetzung ist jedoch, dass eine finanzielle oder technische Härte vorliegt. Bei Anlieger- und Erschließungsstraßen dürfte dies die Ausnahme sein, da hier Anliegerbeiträge nach Art. 5 KAG erhoben werden können.

cc) Teilweise wird von kommunaler Seite vorgetragen, dass die Förderrichtlinien für den kommunalen Straßenbau weder Förderungen für Anliegerstraßen noch für Teilausbauten ermöglichen. Eine Gemeinde sei deshalb stets gezwungen, einen Vollausbau vorzusehen, um Straßenausbaubeiträge nach dem Kommunalabgabengesetz erheben zu können. Dadurch müssten oft unwirtschaftliche Maßnahmen durchgeführt werden.

Im Rahmen der Projektförderung des kommunalen Straßenbaus nach dem GVFG oder dem FAG können nur der Bau und der Ausbau von Gemeindestraßen entsprechend den sonstigen Fördervoraussetzungen bezuschusst werden. Das bedeutet, dass reine Erhaltungsmaßnahmen nicht gefördert werden. Dafür erhalten die Gemeinden Pauschalzuweisungen nach dem FAG. Geht eine Baumaßnahme über die Erhaltung hinaus, ist es bereits gängige Förderpraxis, alle Maßnahmen mit Substanzvermehrung als Ausbau zu behandeln. Das heißt, dass eine Straße, die breiter oder für eine höhere Belastung (höhere Bauklasse nach RStO, höhere Tragkraft von Bauwerken) ertüchtigt wird, als Ausbau gefördert werden kann. Die Durchführung eines Vollausbaus ist keine Fördervoraussetzung. Eine Änderung der Förderrichtlinien ist daher nicht erforderlich.

dd) Nach den allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an kommunale Körperschaften (ANBest-K), die als Anlage 3a Bestandteil der Verwaltungsvorschriften zu Art. 44 Bayerische Haushaltsordnung sind, haben kommunale Körperschaften alle mit dem Zweck zusammenhängenden Einnahmen (insbesondere Zuwendungen, Leistungen Dritter) als Deckungsmittel für alle mit dem Zweck zusammenhängenden Ausgaben einzusetzen.

Bei der Förderung des kommunalen Straßenbaus aus dem BayGVFG und dem FAG wird folglich berücksichtigt, wenn eine Gemeinde keine Ausbaubeiträge erhebt oder keine Ausbaubeitragssatzung erlassen hat. Eine Gemeinde, die mögliche Straßenausbaubeiträge nicht erhebt, muss diese Beiträge durch Eigenmittel ersetzen. Nach den einschlägigen RZStra ist ein möglicher Straßenausbaubeitragsrechtlicher Aufwand gemäß Art. 5 KAG nicht zuwendungsfähig (Nr. 6.3.1.4). Dabei ist von dem im Satzungsmuster des Bayerischen Gemeindetags vorgesehenen Gemeindeanteil – unter Berücksichtigung der Erläuterung zu dem jeweiligen Satzungsmuster – auszugehen. Welcher Aufwand nach den angeführten

Grund-sätzen im Einzelfall zuwendungsfähig ist, wird von der Rechtsaufsichtsbehörde festgestellt. Die Bewilligungsbehörden können in der Regel von diesen Feststellungen ausgehen.

Bei der Förderung des kommunalen Straßenbaus ist es also nicht Fördervoraussetzung, dass eine Gemeinde eine Ausbaubeitragssatzung erlassen hat. Gemeinden ohne Satzung werden aber nicht besser gestellt. Das bedeutet: Wenn eine Gemeinde ihre Einnahmemöglichkeiten nicht ausschöpft, werden die möglichen Einnahmen entsprechend der Regelung der RZStra von den zuwendungsfähigen Kosten abgezogen.

#### b) Städtebauförderung

Bei der Beantragung der Städtebauförderungsmittel sind die Ausbaubeitragssatzungen ebenfalls nicht Voraussetzung für die Gewährung.

Entsprechend der Subsidiarität der Städtebauförderung werden die Beiträge der Straßenausbaubeitragssatzung jedoch bei der Berechnung der Städtebauförderungsmittel angerechnet. Im Sinne einer Gleichbehandlung der Kommunen werden in den Fällen, in denen keine Straßenausbaubeitragssatzung vorliegt, die Beiträge ggf. fiktiv angerechnet (vgl. hierzu a).

#### c) Förderung von Dorferneuerungsmaßnahmen

Wenn eine Gemeinde staatliche Fördermittel für Maßnahmen in einem Vorhaben nach Nr. 4 Abs. 4 der Dorferneuerungsrichtlinien beantragt, also in einem Vorhaben ohne Anordnung eines Verfahrens nach dem Flurbereinigungsgesetz (FlurbG), weil nur eine begrenzte Aufgabenstellung vorliegt sowie Bodenordnungsmaßnahmen und öffentlich-rechtliche Regelungen durch das Amt für Ländliche Entwicklung nicht erforderlich sind, müssen die Beiträge nach Art. 5 KAG bei der Festsetzung der Förderung berücksichtigt werden. Sie vermindern die zuwendungsfähigen Ausgaben.

Sind Beiträge nach Art. 5 KAG zu berücksichtigen, verzichtet eine Gemeinde aber mangels Satzung auf die Einhebung, so hat sie der Bewilligungsbehörde (Amt für Ländliche Entwicklung) eine Einschätzung der fiktiven KAG-Beiträge einschließlich der Stellungnahme der Rechtsaufsichtsbehörde dazu vorzulegen. Auch die fiktiven KAG-Beiträge sind als nicht zuwendungsfähige Ausgaben zu behandeln.

Dagegen bleiben bei Maßnahmen, die im Rahmen eines nach dem FlurbG angeordneten Dorferneuerungsverfahrens durchgeführt werden, die Beiträge nach Art. 5 KAG insoweit unberührt, als die Gemeinde Beiträge höchstens für den Aufwand erheben kann, der ihr als Beteiligung an Maßnahmen der Teilnehmergeinschaft (Eigentümer der zum Verfahrensgebiet gehörenden Grundstücke und den Eigentümern gleichstehende Erbbauberechtigte) entsteht oder, wenn sie selbst Bauherrin der Maßnahmen ist, nach Abzug der Beteiligung der Teilnehmergeinschaft verbleibt.

d) Gewährung von Stabilisierungshilfen und Bedarfszuweisungen

Gemäß Art. 11 Abs. 2 des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) sind Stabilisierungshilfen und Bedarfszuweisungen dazu bestimmt, der außergewöhnlichen Lage und den besonderen Aufgaben von Gemeinden und Gemeindeverbänden im Einzelfall Rechnung zu tragen. Voraussetzung für die Gewährung einer Bedarfszuweisung bzw. Stabilisierungshilfe 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. BauGB und Art. 5 KAG, Kostendeckung bei den kostenrechnenden Einrichtungen), in eine finanzielle Notlage gerät.

Bei der Prüfung der Gewährung wird eine evtl. 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 bzw. Stabilisierungshilfen berät, im jeweiligen Einzelfall entsprechend gewürdigt. So erwartet der Staat von den Gemeinden schon aufgrund der Zielsetzungen der Bedarfszuweisungen bzw. Stabilisierungshilfen – Hilfe nur für außergewöhnliche, nicht selbst zu vertretende Notlagen der Kommunen –, dass sie selbst alle Möglichkeiten der Selbsthilfe ausschöpfen. Ist daher eine Gemeinde, die noch keine Straßenausbaubeitragssatzung erlassen hat, zur Aufrechterhaltung ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit zwingend auf diese Mittel angewiesen, wird größter Wert darauf gelegt, dass der Empfänger auch zeitnah eine Straßenausbaubeitragssatzung erlässt. Die mangelnde Ausschöpfung von Einnahmemöglichkeiten fließt in die einzelfallbezogene Entscheidung über das „Ob“ und die Höhe der Bedarfszuweisung bzw. Stabilisierungshilfe mit ein. 2014 erhielten beispielsweise bisherige Empfänger von Stabilisierungshilfen, die trotz Hinweis keine Straßenausbaubeitragssatzung erlassen hatten, keine weitere Stabilisierungshilfe. Der Nichterlass einer Straßenausbaubeitragssatzung kann für eine Gemeinde also mit unmittelbar nachteiligen Auswirkungen bei der Gewährung von

Bedarfszuweisungen bzw. Stabilisierungshilfen im kommunalen Finanzausgleich verbunden sein.

Frage 17:

Lehnt der Freistaat Bayern beantragte Fördermittel ab, bzw. kürzt er solche, weil die antragstellende Gemeinde keine Straßenausbaubeitragssatzung erlassen hat?

Antwort zu Frage 17:

Siehe Antwort zu Frage 16.

Frage 18:

In welchem Umfang wurde im Jahr 2014 von Billigkeitsmaßnahmen aus Gründen der persönlichen Härte (Stundung [ohne nicht durch individuelle Härtefälle begründete Stundung für Landwirte], Ratenzahlung, Verrentung [Teil-]Erlass) Gebrauch gemacht?

Antwort zu Frage 18:

Die bayerischen Gemeinden haben im Jahr 2014 Beiträge in Höhe von 1,6 Mio. € bei persönlicher Härte gestundet, Ratenzahlungen i. H. v. 2,5 Mio. € und Verrentungen i. H. v. 62.000 € gewährt und von der Möglichkeit des Teil- oder Vollerlasses i. H. v. 334.000 € Gebrauch gemacht. Hierzu wird auf die in der Anlage 3) beigefügte Tabelle und die als Anlage 2) bezeichnete Übersicht verwiesen.

\* \* \*

## Anlage 2)

Auswertung einer Umfrage 2015 bei allen bayerischen Gemeinden betreffend die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen

Anzahl Gemeinden	Gemeinden mit einer Satzung am 01.03.2015		Summe der im Jahr 2013 und 2014 erhobenen Ausbaubeiträge in TSD Euro		Im Jahr 2014 von Gemeinden gewährte Billigkeitsmaßnahmen					
	Anzahl	in % bezogen auf die Gesamtzahl im jeweiligen Bereich	2014	2013	Stundungen bei persön- licher Härte in TSD Euro	Stundungen bei sachlicher Härte einschl. Landwirtschaft in TSD Euro	Raten- zahlungen in TSD Euro	Verrentungen in TSD Euro	(Teil-) Vollerlass in TSD Euro	
<b>Bayern gesamt</b>	<b>2056</b>	<b>72,6</b>	<b>62.278</b>	<b>65.456</b>	<b>1.673</b>	<b>1.132</b>	<b>2.560</b>	<b>62</b>	<b>334</b>	
Oberbayern	500	69,8	11.727	10.640	360	289	520	0	13	
Niederbayern	258	39,1	1.411	3.348	5	27	27	0	8	
Oberpfalz	226	88,5	7.204	8.779	182	151	238	11	199	
Oberfranken	214	72,0	4.508	4.568	121	304	287	0	4	
Mittelfranken	210	72,9	7.719	8.609	195	106	161	28	74	
Unterfranken	308	97,1	18.137	15.431	544	179	908	23	35	
Schwaben	340	69,4	11.572	14.081	266	76	419	0	1	