Modifizierung der Straßenausbaubeitragssatzung

Entscheidungsvorlage

Seit längerer Zeit wird in der Bevölkerung in ganz Bayern über die Notwendigkeit/Sinnhaftigkeit von kommunalen Straßenausbaubeitragssatzungen teils heftig diskutiert. Die Verwaltung der Stadt Nürnberg (SÖR) arbeitet daher seit geraumer Zeit an Möglichkeiten, wie die Straßenausbaubeitragssatzung, welche durch den Freistaat Bayern für Nürnberg als verbindlich anwendbar vorgegeben ist, modifiziert werden kann.

Zwischenzeitlich liegen dazu auch Anträge von den Fraktionen der CSU und SPD im Nürnberger Stadtrat sowie ein Schreiben der Arbeitsgemeinschaft der Bürger- und Vorstadtvereine Nürnberg vor.

Zu den von der CSU-Stadtratsfraktion im Antrag vom 04.08.2014 vorgebrachten Punkten nimmt die Verwaltung wie folgt Stellung:

1. **Die Verwaltung aktualisiert die derzeitige Straßenausbaubeitragssatzung und die geltenden Vollzugshinweise unter Berücksichtigung des Antrags der CSU-Stadtratsfraktion vom 10.02.2014 "Erhöhung der Transparenz"**

Zu den von der CSU-Stadtratsfraktion im oben genannten Antrag angeführten möglichen Verfahrensänderungen wurde bereits im Werkausschuss vom 28.04.2014 ausführlich berichtet. Um Wiederholungen zu vermeiden, werden hier die Ergebnisse noch einmal kurz zusammengefasst:

1. Zu jedem beitragsrelevanten Straßenbauprojekt wird in einem durch SÖR erstellten Gutachten ausführlich begründet, warum und in welchem Umfang die einzelnen Teileinrichtungen der Straße einer KAG-Beitragsfähigkeit unterworfen sind. Die Gutachten sind Bestandteil der Abrechnungsakte und können von den Betroffenen jederzeit im Amt eingesehen werden. Ähnlich ausführliche Dokumentationen anderer Kommunen sind der Verwaltung bislang nicht bekannt.

2. Primär wird die Frage, ob eine Baumaßnahme an einer Ortsstraße notwendig ist, nach den technischen Gegebenheiten sowie den Erfordernissen im Rahmen der Verkehrssicherungspflicht durch die für die jeweiligen Straßenbaubezirke zuständigen Fachleute (Bauingenieure) entschieden.

Erst *anschließend* wird geprüft, ob die vorgesehenen Baumaßnahmen eine beitragsrechtliche Relevanz besitzen, wobei ausschließlich die durch die Rechtsprechung geprägten Begriffe der Verbesserung bzw. Erneuerung den Umfang der Beitragsfähigkeit bestimmen. Informationen und gängige Beispiele zu den Begriffsdefinitionen können Interessierte insbesondere den Internetseiten von SÖR entnehmen. Eine weitergehende konkretisierende Erläuterung bzw. Ergänzung der hier angeführten typischen Fallbeispiele würde aufgrund der vielfältigen technischen Zusam-

mensetzung der jeweils vorhandenen Bausubstanz keine Erhöhung der Informationsdichte für die Anlieger bewirken und kann deshalb nicht empfohlen werden.

Selbstverständlich besteht aber für potentiell Betroffene immer die Möglichkeit sich zu einzelnen Baumaßnahmen bei SÖR telefonisch oder persönlich näher zu informieren.

3. Das vom Stadtrat am 18.07.1990 beschlossene Infoverfahren (vgl. auch Ziffer 1 der Vollzugsanweisung[1] zur Straßenausbaubeitragssatzung) hat sich sowohl bei Bestandserneuerungen als auch bei der Realisierung neuer Straßenplanungen bewährt und sollte beibehalten werden.

Auszug aus der Sachverhaltsdarstellung zum Stadtratsbeschluss vom 18.07.1990[1]:

"Die vorgesehene Bürgerbeteiligung soll im Regelfall in Form eines Bürgergespräches bzw. einer Anliegerversammlung, im Bedarfsfall als schriftliches Verfahren gestaltet werden.
*Eine Bürgerbeteiligung findet **nicht** statt bei*

a) Maßnahmen im Geltungsbereich von Bebauungsplänen
Das Beteiligungsverfahren ist in diesen Fällen gesetzlich vorgeschrieben; der Stadtrat hat dabei die vorgetragenen Bedenken und Anregungen zu behandeln.

b) dringenden Maßnahmen, die keinen Zeitzverzug dulden
Diese Maßnahmen müssen dem AfV unverzüglich zur Entscheidung vorgelegt werden.

c) bereits vom AfV beschlossenen Planungen

d) Maßnahmen, die eine neue Straßenplanung nicht erfordern

In allen genannten Fällen werden jedoch die betroffenen Grundstückseigentümer über die seit dem 01.01.1990 praktizierte Anliegerinformation verständigt, d.h., sie werden schriftlich vor der Genehmigung des Objektentwurfes im Bauausschuss über die ungefähre Beitragshöhe und Ausbauplanung unterrichtet...."

Eine bei Bürgerinformationen mögliche Abstimmung über die Straßenplanung erscheint neben der praktischen Durchführbarkeit (z.B. Eingangskontrolle) auch unter dem Gesichtspunkt der korrekten Wiedergabe einer umfassenden Anliegermeinung problematisch (Stichwort: Quorum). Das bestehende Verfahren stellt sicher, dass der über die Straßenplanung beschließende Ausschuss über das Meinungsbild der Beitragspflichtigen zum diskutierten Straßenplan durch ein umfassendes Versammlungsprotokoll, ergänzt um eventuell außerhalb der Veranstaltung an SÖR herangetragene Bedenken bzw. Vorschläge, informiert wird und dies bei der Beschlussfassung würdigen kann.

2. Es wird berichtet, was ein Verwaltungsakt kostet und ab welchen Beträgen der Aufwand die eingeforderten Mittel im Einzelfall übersteigen. Unter Abzug dieser Kleinbeträge aus den Gesamterträgen ist darzustellen, wie Verwaltungskosten und mehrjähriges Mittel an Erträgen sich gestalten.

Eine exakte Berechnung der Kosten für einen Verwaltungsakt (= Beitragsbescheid) ist aufgrund der einer dauernden jährlichen Schwankung unterworfenen Parameter (Bescheidzahl, Personal-

[1] siehe Anlage

aufwand, beitragsfähige Kostenmasse) nicht möglich. Um belastbare Durchschnittswerte zu erhalten, musste daher ein Zeitraum gewählt werden, bei dem die erforderlichen Daten mit noch vertretbarem Arbeitsaufwand ermittelt werden konnten und gleichzeitig sichergestellt war, dass auch - aufgrund besonderer Umstände - vereinzelt auftretende atypische Ergebnisse im Wesentlichen kennzahlenneutral verarbeitet werden konnten. Der in der nachstehenden Tabelle ausgewiesene 6-jährige Erfassungszeitraum über die Jahre 2009 bis 2014 erfüllt diese Voraussetzung.

Refinanzierung von KAG-Maßnahmen im mittelfristigen Zeitraum

Kalenderjahr	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Abrechnungsgebiete	268	256	264	194[3]	93[3]	287
Abrechnungssumme	2.538.464 €	1.664.894 €	1.414.653 €	921.580 €	454.317 €	1.943.180 €
Bescheide	7263	5714	4886	4164	2441	6326
Beitrag pro Bescheid	350 €	292 €	290 €	222 €	187 €	308 €
Personalkosten	480.000 €	487.000 €	412.000 €[2]	386.000 €[3]	415.000 €[3]	455.000 €
Personalkosten/ Bescheid	66 €	85 €	84 €	92 €	170 €	72 €
Kostendeckungsgrad	530%	344%	345%	241%	110%	428%

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass bei mittelfristig berechneten durchschnittlichen Beitragseinnahmen von 275 EUR und Personalkosten von 95 EUR pro Bescheid ein sehr "wirtschaftlicher" Kostendeckungsgrad von 290% erzielt wurde.

Im Übrigen müssen bei einer bestehenden Satzung - *unbeachtlich wirtschaftlicher Aspekte* - Beiträge immer erhoben werden. Dies haben das Bayer. Staatsministerium des Innern[4] sowie der Bayer. Kommunale Prüfungsverband[5] bereits vor Jahren schriftlich zur Thematik "Erhebungsverzicht bei zu hohem Verwaltungsaufwand" bestätigt. Gemäß Ziffer 6.7.1.1 der Allgemeinen Finanzwirtschaftsbestimmungen der Stadt Nürnberg (AFB) werden aber Beitragsforderungen unter 10 EUR im Rahmen der Kleinbetragsgrenze nicht festgesetzt.

3. Die Verwaltung berichtet auch, welche Summen dauerhaft uneinbringlich oder langfristig gestundet sind.

Derzeit ist eine bis zum 01.04.2016 laufende Stundung mit einer noch offenen Forderung von 6.800 EUR anhängig.

---

[2] Projekt"Abbau des Bearbeitungsrückstandes" im Jahr 2011 abgeschlossen;
Personalzuweisung hierfür entfiel zum 31.12.2010 (2VZÄ)

[3] Personalwechsel sowie -abgang mit lang andauernden Zeiträumen der Wiederbesetzung in den Jahren 2012, 2013; vollständige Stellenbesetzung der Gruppe Abrechnung bei SÖR/V-4 erst ab Herbst 2013

[4] BStMI-Schreiben vom 21.05.2002 Az. IB4-1523.1-156

[5] BKPV-Schreiben vom 22.08.2001 Az. 12P

Im Zeitraum von 2009 bis einschließlich 2014 waren Beitragsforderungen mit einem Volumen von 17.745,17 EUR uneinbringlich und mussten deshalb niedergeschlagen werden. Der Niederschlagungsbetrag entspricht dabei lediglich 0,19% der gesamten Beitragseinnahmen.

4. Die Verwaltung prüft gemeinsam mit den zuständigen Stellen des Freistaates Bayern, inwieweit sich der Begriff der "Verbesserung" in den rechtlichen Grundlagen auf tatsächliche Nutzungsverbesserungen hin konkretisieren lässt. Lediglich technische Verbesserungen - wie z.B. die Verwendung eines anders zusammengesetzten Unterbaus von Gehwegen - sind aus Bürgersicht keine Maßnahmen die eine Abrechnung rechtfertigen.

"Für die **Verbesserung** oder Erneuerung von Ortsstraßen und beschränkt-öffentlichen Wegen sollen solche Beiträge erhoben werden....." (Art. 5 Abs. 1 Satz 3 Bayer. Kommunalabgabengesetz).

Da der Gesetzgeber zu dieser Bestimmung keine weitergehenden Ausführungsbestimmungen bzw. Vollzugsrichtlinien erlassen hat, handelt es sich bei der hier angesprochenen Verbesserung um einen sogenannten unbestimmten Rechtsbegriff.

Da Unklarheiten im Rechtsverkehr entstehen können, ob ein bestimmter Sachverhalt von einem unbestimmten Rechtsbegriff erfasst wird oder nicht, trägt letzterer solange nicht zur Rechtssicherheit bei, solange keine Ausfüllung durch Rechtsprechung und Literatur erfolgt ist (Quelle: Wikipedia). In den vergangenen Jahrzehnten hat deshalb die Rechtsprechung den Begriff Verbesserung im Sinne des Straßenausbaubeitragsrechts beispielsweise dahingehend definiert, dass diese *auch immer dann vorliegt, wenn mit dem Ausbau die Einhaltung der Mindeststandards im Straßenbau gewährleistet ist*[6]. Entsprechende Standards ergeben sich seit 1975 aus den "Richtlinien für die Standardisierung des Oberbaus von Verkehrsflächen - RStO". Die RStO dienen der Schaffung eines *technisch geeigneten* und *wirtschaftlichen* Befestigungsstandards und sind aufgrund der ständigen Aktualisierung insoweit als "Stand der Technik" einzustufen. Die Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern empfiehlt daher den Kommunen die RStO bei der Straßenplanung anzuwenden[7]. *Dies ist mit den beim Straßenbau Verwendung findenden Regelbefestigungen durch den Servicebetrieb öffentlicher Raum Nürnberg entsprechend umgesetzt.* Auch weitere (gewichtige) Gründe sprechen für die Anwendung der RStO durch die Stadt Nürnberg:

Gewährleistung
Bei einer Leistung, die nicht dem Stand der Technik entspricht und bei der Ausführung und Ergebnis nicht normiert sind, wird es bei auftretenden Mängeln schwer, dem Auftragnehmer nachzuweisen, dass diese auf seine Ausführung zurückzuführen sind.

---

[6] Zur Begriffsbestimmung siehe auch Seiten 2 und 3 des Berichts über die Erhöhung der Transparenz bei der Erhebung von KAG-Beiträgen im Werkausschuss SÖR vom 28.04.2014

[7] zuletzt mit Bekanntmachung vom 4. März 2013 Az.: IID9-43415-005/96

Zuwendungen des Freistaates Bayern

Nach den Richtlinien für die Zuwendungen des Freistaates Bayern zu Straßen- und Brückenbauvorhaben kommunaler Baulastträger (RZStra) sowie dem Gesetz über Zuwendungen des Freistaates Bayern zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (BayGVFG) gilt in beiden Fällen als Voraussetzung der Förderung, dass das Vorhaben bau- und verkehrstechnisch einwandfrei und unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geplant ist. Die Kriterien "bautechnisch einwandfrei" und "Wirtschaftlichkeit" sind nur bei Bemessung nach den RStO gegeben. Ein Abweichen hiervon führt zum Versagen von Fördermitteln und Zuschüssen.

Rechnungsprüfung

Ein Abweichen von den RStO birgt die Gefahr der Beanstandung durch den Bayer. Kommunalen Prüfungsverband hinsichtlich der Bautechnik und der Wirtschaftlichkeit.

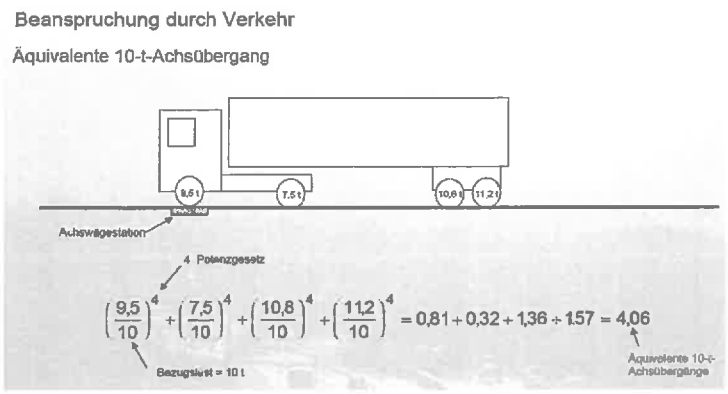
Zusammenfassend ergibt sich, dass durch die Einhaltung der in den RStO definierten Ausbaustandards eine technische und wirtschaftliche Bauweise gegenüber Dritten problemlos nachgewiesen werden kann. Abweichungen hiervon - im Sinne einer Reduzierung - würden zu erheblichen negativen Auswirkungen beim Bauvertrags- und Zuschussrecht führen.

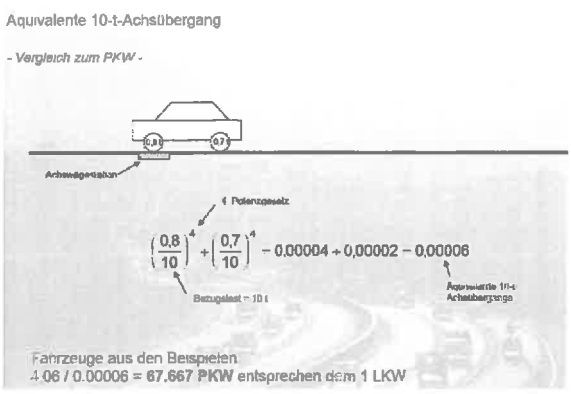
Die RStO sehen bei Gehwegen - unter Berücksichtigung der Nürnberger Bodenbeschaffenheit - eine Mindestdicke des Unterbaus von 35 cm vor, wobei wenigstens 15 cm als Schotterschicht ausgebildet sein müssen.

Soweit bei neuen Baumaßnahmen in Gehwegen letztere bislang keinen ausreichend dimensionierten Unterbau aufweisen, ist die Herstellung einer standardgerechten Befestigung als Verbesserung im Sinne des Straßenausbaubeitragsrechtes zu werten und muss über Straßenausbaubeiträge abgerechnet werden.

Ergänzende Anmerkung zur Thematik "Luxuxssanierung"

Bei Straßenbaumaßnahmen wird durch die Anlieger oftmals der Begriff einer nicht erforderlichen "Luxussanierung" vorgebracht. Warum können Straßen, die bisher 40 bis 50 Jahre ausreichend funktionsfähig waren, nicht wieder lediglich nur in ihrem bisherigen Ausbauumfang saniert werden? Die Antwort auf diese Frage ergibt sich aus einem mittlerweile deutlich erhöhten Verkehrsaufkommen. Zum einen haben die pro Haushalt zur Verfügung stehenden Kraftfahrzeuge stark zugenommen und zum anderen steigt die Verkehrsbelastung durch Lastkraftwagen ständig an. Wie aus den Schaubildern entnommen werden kann, beansprucht ein Lkw (39 Tonnen) im Vergleich mit einem Pkw (1,5 Tonnen) die Fahrbahn um das ca. 68.000-fache!





Straßenbefestigungen der Nachkriegszeit wurden vielfach mit Großsteinpflaster hergestellt bzw. erhielten neben einer Asphaltdecke eine Packlage bzw. einen dünnen Schotteraufbau als Tragschicht. Meist fehlten auch entsprechende Frostschutzschichten.

Durch die früher geringeren Verkehrsbelastungen erhielten diese Fahrbahnen im Laufe der Jahre oftmals mehrere übereinander liegende Deckschichten oder wurden durch Flickwerk "über die Zeit gerettet". Diese "Billigsanierungen" sind aber technisch weder einwandfrei noch dauerhaft und führen zu einem erhöhten Umfang von Arbeiten im Rahmen der Verkehrssicherungspflicht und zu erhöhten Unterhaltsaufwendungen. In der Bürgerschaft entsteht jedoch subjektiv der Eindruck besonderer Langlebigkeit derartiger Fahrbahnaufbauten. Objektiv betrachtet sind solche Bauweisen dem heutigen Verkehrsaufkommnen aber nicht mehr gewachsen, da sie weder über ein ausreichendes Tragverhalten verfügen noch ausreichende Frostsicherheit gewährleisten. Sie sind somit technisch nicht geeignet und daher auch unwirtschaftlich.

5. Die Verwaltung prüft, inwieweit in Nürnberg eine Herabsetzung der prozentualen Bürgeranteile in der Straßenausbaubeitragssatzung möglich ist und berichtet über die Konsequenzen auf den städtischen Haushalt.

Anliegeranteile

Da Verbesserungen und Erneuerungen einer Straße auch in einem gewissen Umfang der Allgemeinheit zu Gute kommen, hat jede Straßenausbaubeitragssatzung eine Eigenbeteiligung der Gemeinde vorzusehen, die die Vorteile für die Allgemeinheit angemessen berücksichtigt. Insoweit hatte sich die Stadt Nürnberg seinerzeit bei dem erstmaligen Erlass der Straßenausbaubeitragsatzung im Jahr 1985 an die damalige Mustersatzung des Bayer. Innenministeriums angeglichen. Am 20.11.2002 beschloss der Stadtrat Im Rahmen des "Sparpaketes 2003" insbesondere die Anliegeranteile der Straßenausbaubeitragssatzung bei Einrichtungen mit für Anlieger relativ hohen Nutzungsvorteilen (z.B. bei Anliegerstraßen) zu erhöhen um damit eine jährliche Etatentlastung von ca. 100.000 EUR zu erreichen. Die geänderte Straßenausbaubeitragssatzung wurde vom Stadtrat am 09.04.2003 einstimmig beschlossen.

Aufgrund der damals weiterhin prekären Finanzsituation bat das Finanzreferat um Prüfung, ob noch weitergehender Spielraum bei der Kürzung der städtischen Eigenanteile bestünde und

wann dieser möglicherweise umgesetzt werden könnte. Das Baureferat stellte in seiner Antwort vom 27.05.2003 fest, dass eine noch stärkere Belastung der Anlieger nicht mehr opportun wäre, zumal es sich bei den in der Satzung verankerten Anteilssätzen zwischen Beitragspflichtigen und Stadt um eine ausgewogene Mischung handelt, die auch einer gerichtlichen Überprüfung ohne weiteres standhalten würde. Da die Anteilssätze seither keine weitere Änderung erfahren haben und auch in der Vergangenheit in anhängigen Klageverfahren zu keiner Zeit durch die Verwaltungsgerichte gerügt wurden, liegt hier keine Falscheinstufung (Atypik) vor, die es rechtfertigenden könnte, durch Erhöhung des städtischen Eigenanteils eine Beitragsentlastung der Beitragspflichtigen herbeizuführen.

Es ist deshalb festzustellen, dass ohne das Vorhandensein einer Atypik bei der Bestimmung der Verteilungsschlüssel der KAG-umlagefähigen Straßenbaukosten eine wie auch immer geartete Reduzierung des Anliegeranteils rechtlich nicht möglich ist.

An diesem Ergebnis ändert auch die Tatsache nichts, dass es in Bayern noch immer Gemeinden gibt, die bis heute keine entsprechende Beitragssatzung erlassen haben. In seinem Urteil vom 10.03.1999, 4B 98.1349 hat sich der Bayer. Verwaltungsgerichtshof zum Verzicht einer Beitragserhebung dahingehend geäußert, dass unter dem Gesichtspunkt der Beitragsgerechtigkeit die Umstände, eine Gemeinde habe schon immer ihre Straßenbaukosten aus allgemeinen Finanzmitteln gedeckt und die Tatsache, eine Gemeinde möchte auf eine bisher praktizierte Beitragserhebung künftig verzichten, *einer unterschiedlichen Bewertung unterliegen können*.

Mit Antrag der CSU-Stadtratsfraktion vom 22.09.2014 wird oben genannte Ziffer 5 wie folgt ergänzt:

"Die Verwaltung prüft die Herausnahme der Anlage von Straßenbäumen aus den beitragsfähigen Maßnahmen im Sinne der Straßenausbaubeitragssatzung. Dabei ist ausdrücklich auszuschließen, dass dadurch entstehende Mindereinnahmen durch eine Reduktion der Pflanzungen von Straßenbäumen kompensiert werden."

Das gleiche Ziel verfolgen der Antrag der SPD-Stadtratsfraktion vom 24.09.2014

"Die Verwaltung prüft und verändert die Straßenausbaubeitragssatzung so, dass für die Neupflanzung von Straßenbäumen künftig keine Straßenausbaubeiträge mehr erhoben werden"

sowie das Schreiben der Arbeitsgemeinschaft der Bürger- und Vorstadtvereine Nürnbergs e.V. vom 21.09.2014

"Für die Neuanpflanzung von Straßenbäumen werden künftig keine Straßenausbaubeiträge erhoben. Die Straßenausbaubeitragssatzung -ABS, hier § 3 Beitragsfähiger Aufwand, Absatz 1, Nr.9 wird entsprechend geändert"

Straßengrün

Der im Straßenausbaubeitragsrecht vorherrschende Grundsatz, kommunale Investitionen, die eine flüssigere, leichtere oder gefahrlosere Nutzung der örtlichen Verkehrsflächen nach sich ziehen, sind zu einem gewissen Umfang durch die jeweiligen Grundstückseigentümer in Form von

Ausbaubeiträgen zu refinanzieren, trifft beim Straßengrün (Straßenbäume) nur in einem geringen Umfang zu. Die wesentliche Funktion von Straßenbäumen besteht in einer (gesamtstädtischen) Erhöhung der Wohnqualität (z.B. Verbesserung des Mikroklimas), so dass es gerechtfertigt erscheint, die Position Straßengrün aus dem umlagefähigen Ausbauaufwand auszuklammern.

Radwege

Da durch ein gut ausgebautes Radwegenetz ein höherer Auslastungsgrad erreicht werden kann und dies wiederum zu einer Verringerung des Kfz-Verkehrs führt, tragen Radwege in ähnlicher Weise zu einer Verbesserung des Stadtklimas (z.B. Minderung der Feinstaubbelastung) bei. Es wird daher empfohlen, auch Aufwendungen für den Bau von Radwegen nicht mehr einer grundsätzlichen KAG-Beitragsfähigkeit zu unterwerfen.

Satzung zur Änderung der Straßenausbaubeitragssatzung

Der beiliegende Satzungsentwurf zielt darauf ab, künftig keine Straßenausbaubeiträge mehr für Investitionen im Bereich Straßengrün und für den Bau von Radwegen zu erheben[8]. Die entsprechenden Textpassagen in der bestehenden Straßenausbaubeitragssatzung werden durch die Änderungssatzung aufgehoben bzw. gelöscht.

Die Refinanzierungsquote bei KAG-Investitionen wird sich dadurch dauerhaft um ca. 2% (entspricht ca. 35.000 bis 40 000 EUR/p.a.) vermindern. Auf daas Programm zur Pflanzung von Bäumen hat dies keinen Einfluss.

[8] Dies gilt nicht soweit die Beitragspflicht bereits vor dem Inkrafttreten der Änderungssatzung entstanden ist.