

Straßenausbaubeitragssatzung abschaffen

Antrag Nr. 14-20 / A 00097
von Herrn Stadtrat Hans Podiuk und Herrn Stadtrat Alexander Reissl
vom 11.07.2014

Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 02040

Anlagen
- Aufhebungssatzung
- Antrag Nr. 14-20 / A 00097

Beschluss des Bauausschusses vom 09.12.2014 (VB)

Öffentliche Sitzung

I. Vortrag der Referentin

Die CSU - und SPD - Fraktion des Münchner Stadtrates haben am 11.07.2014 den anliegenden Antrag Nr. 14-20 / A 00097 gestellt.

„Die Landeshauptstadt München erhebt zukünftig keine Straßenausbaubeiträge von den Anliegern, die Straßenausbaubeitragssatzung wird abgeschafft.“

Zur Begründung wird angeführt:

Bereits für die erstmalige Herstellung leisten die Anlieger einen wesentlichen Kostenbeitrag, denn wer einen Bauplatz in einem Neubaugebiet hat, müsse für die neu hergestellten Straßen, Wege und Plätze sowie Grünanlagen und Lärmschutzeinrichtungen Erschließungsbeiträge zahlen.

Danach sei die Landeshauptstadt München verpflichtet, die Straßen laufend zu unterhalten und instand zu setzen. Da die Straßen aber einer unterschiedlichen Nutzungsintensität unterworfen sind, führe dies zu unterschiedlich langer Lebensdauer.

Die Straßenausbaubeitragssatzung beschränke die Möglichkeit zu städtebaulich erwünschten Straßenumbauten.

Da die Bürgerinnen und Bürger bei der Erschließung in erheblichem Maße zur Finanzierung herangezogen werden, sei es legitim, dass die Landeshauptstadt München die Kosten für die Instandhaltung, Sanierung oder Verbesserung der Straßen trägt.

Hierzu wird Folgendes ausgeführt:

1. Entwicklung seit Einführung der Straßenausbaubeitragssatzung

Die Landeshauptstadt München hat als letzte bayerische Großstadt eine Satzung zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen mit Beschluss vom 16.06.2004 (Sitzungsvorlage Nr. 02-08 / V 04196) erlassen. Aufgrund der damaligen finanziellen Situation sah sich die Landeshauptstadt München gehalten, Straßenausbaubeiträge zu erheben und einen entsprechenden Beschluss in den Stadtrat einzubringen.

Zum 01.01.2005 trat die Straßenausbaubeitragssatzung (SABS) in Kraft. Gemäß dem Kommunalabgabengesetz (KAG) „sollen“ die Gemeinden für die Erneuerung und Verbesserung von Ortsstraßen und beschränkt-öffentlichen Wegen Beiträge erheben. Beitragspflichtig sind die Anlieger, die einen besonderen Vorteil durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme einer Straße bekommen.

Es handelt sich beim Beitragsrecht um eine im Vollzug äußerst komplexe Materie, die mangels normativer Ausgestaltung stark durch die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung geprägt ist. Hinzu kommt, dass wegen der Gesetzgebungszuständigkeit auf Landesebene das Beitragsrecht in den 16 Bundesländern jeweils im Detail unterschiedlich ausgestaltet ist; dies erschwert die Interpretation von Gerichtsentscheidungen.

Hervorzuheben ist auch, dass viele andere Gemeinden im Bundesgebiet keine Straßenausbaubeiträge erheben. Berlin sowie viele Gemeinden in Sachsen, z.B. auch die Landeshauptstadt Dresden, haben im Nachhinein Straßenausbaubeiträge abgeschafft. Baden-Württemberg verzichtet sogar flächendeckend darauf.

Der aufwendige Vollzug wurde auch in dem Beschluss des Bauausschusses vom 10.07.2012 (Sitzungsvorlage Nr. 08-14 / V 09668) zum Bericht des Revisionsamtes vom 05.07.2011 thematisiert.

Der Bericht des Revisionsamtes - behandelt in der nichtöffentlichen Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses vom 29.03.2012 - belegt außerdem, dass die ursprünglich mit dem Einführungsbeschluss kalkulierten Einnahmen bei weitem nicht generiert werden konnten. Im Einführungsbeschluss vom 16.06.2004 wurde prognostiziert, dass die Beitragseinnahmen bei 3 bis 5 Mio. EUR pro Jahr liegen werden. Seit Einführung der SABS wurden allerdings nur insgesamt 2,5 Mio. EUR eingenommen. Die Einnahmen aus Straßenausbaubeiträgen machten im Jahr 2013 mit ca. 228.000 EUR im Vergleich zu den Gesamteinnahmen der Landeshauptstadt München mit ca. 5.400 Mio. EUR einen Anteil von lediglich 0,004 Prozent aus.

Wesentlich höhere Beträge wurden und werden über Ablösevereinbarungen im Rahmen von städtebaulichen Verträgen bzw. Grundvereinbarungen bei größeren Neubauprojekten eingenommen. Für den Satzungszeitraum konnte auf diesem Weg ein Gesamtbetrag deutlich im zweistelligen Millionenbereich erzielt werden; eine Einzelmaßnahme erbrachte alleine eine Ablöse von nahezu 4 Mio. EUR.

Diese Einnahmequelle geht durch den Wegfall der Straßenausbaubeiträge nicht verloren; solche Leistungen können auch ohne eine entsprechende Satzung z. B. über Folgekostenverträge gemäß § 11 BauGB eingefordert werden. Sie fanden in der Straßenausbaubeitragssatzung lediglich eine ergänzende Rechtsgrundlage.

Nach Einführung der Straßenausbaubeitragssatzung am 01.01.2005 hat die Landeshauptstadt München die ersten Beiträge 2008 festgesetzt.

Bis dato wurden ca. 2,5 Mio. EUR eingenommen; das bedeutet, dass durchschnittlich lediglich 350.000 EUR pro Jahr vereinnahmt wurden.

Demgegenüber fallen pro Jahr ca. 300.000 EUR Personal- und Sachkosten als Verwaltungsaufwand an. Damit lagen die Nettoeinnahmen von Straßenausbaubeiträgen im Schnitt pro Jahr nur ca. 50.000 EUR über den dafür aufgewendeten Kosten. Wie bereits ausgeführt, konnten wesentlich höhere Beiträge im zweistelligen Millionenbereich über Ablösevereinbarungen erwirtschaftet werden und dies mit einem Bruchteil an Personal- und Sachkosten. Diese Einnahmen bleiben der Stadt auch in Zukunft erhalten.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass der Verwaltungsaufwand im regulären Festsetzungsverfahren in keinem akzeptablen Verhältnis zum Ertrag steht.

2. Voraussetzungen für die Aufhebung der Satzung

Das KAG eröffnet den Bayerischen Kommunen in Art. 5 Abs. 1 S. 3 allgemein die Möglichkeit, Beiträge für den Straßenausbau zu erheben; es „sollen“ Straßenausbaubeiträge erhoben werden. Allerdings interpretiert der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (BayVGH) diese Soll-Vorschrift ausdrücklich so, dass die Kommunen beim Vorliegen von besonderen Umständen auf diese Einnahmequelle verzichten können (Urteil des BayVGH vom 10.3.1999, Az. 4 B 98.1349).

Die Kommune hat hier ein originäres Satzungsermessen. Dieses Ermessen erstreckt sich nicht nur auf die Frage, ob eine Satzung erlassen wird, sondern umgekehrt auch darauf, ob eine bereits eingeführte Satzung wieder abgeschafft wird.

Der BayVGH hat in dieser Grundsatzentscheidung für den Verzicht auf diese Einnahmequelle folgende Kriterien aufgestellt:

„Die Finanzlage einer Gemeinde muss so günstig sein, dass ohne empfindliche Einbußen an der dauernden Leistungsfähigkeit i.S. des Art. 61 Abs. 1 GO auf die Einnahmenschaffung aus Straßenausbaubeiträgen für die erforderlichen und geplanten Ausbaumaßnahmen verzichtet werden kann. Dies bedeutet, dass die stetige Erfüllung aller Aufgaben auch ohne die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen auf Dauer sichergestellt ist.“

Diese Vorgaben gelten nicht nur für den Verzicht auf Erlass einer Straßenausbaubeitragssatzung, sondern im Kern auch für die nachträgliche Aufhebung einer solchen. Die Voraussetzungen für eine Aufhebung der Satzung liegen bei der Landeshauptstadt München vor.

Ein Vergleich mit den Gesamteinnahmen der Landeshauptstadt München, die 2013 bei ca. 5.400 Mio. EUR lagen, macht deutlich, wie gering der Ertrag der Straßenausbaubeiträge gesamtstädtisch ist. Legt man den durchschnittlichen Nettoertrag (Einnahmen minus Personal- und Sachkosten pro Jahr) von 50.000 EUR pro Jahr zugrunde, beträgt der Anteil nur 0,0009 Prozent.

Die Landeshauptstadt München hatte zur Einführung der Straßenausbaubeitragssatzung im Jahre 2005 einen Schuldenhöchststand mit 3.414 Mio. EUR zu verzeichnen; die Stadt war zum damaligen Zeitpunkt gehalten, alle Einnahmemöglichkeiten auszuschöpfen. Der Erlass der Satzung war aus damaliger Sicht daher vertretbar. Seither hat sich die finanzielle Lage der Landeshauptstadt München allerdings sehr stark gebessert. Es gab seit 2006 keine Nettoneuverschuldung mehr und der Schuldenstand wurde sukzessive auf 967 Mio. EUR reduziert. Dies entspricht einer Reduzierung der Schulden um 2.447 Mio. EUR (ca. 70 %) bis 2014.

Betrachtet man die Gesamtausgaben für Verkehrswegeinvestitionen bei der Landeshauptstadt München, so kommt der Refinanzierung durch Straßenausbaubeiträge ein äußerst geringes Gewicht zu. Rund 80 - 100 Mio. EUR gibt die Landeshauptstadt durchschnittlich pro Jahr für Investitionen in das Münchner Straßennetz aus. Im Hinblick auf Sonderbauwerke wie z.B. Tunnelanlagen ist nur der kleinste Teil dieser Gesamtsumme überhaupt beitragsfähig. Im Ergebnis tragen die durchschnittlichen Nettoeinnahmen kaum messbar zur Finanzierung von Straßenausbaumaßnahmen bei.

Ergänzend wurde zur Frage, ob die Straßenausbaubeitragssatzung rechtlich zulässig aufgehoben werden kann, ein Rechtsgutachten durch Herrn Prof. Dr. Rudolf Wendt (em. Lehrstuhlinhaber für Steuerrecht und Vizepräsident des Saarländischen Verfassungsgerichtshofes) eingeholt.

Im Ergebnis sieht der Gutachter die hierzu entwickelten Voraussetzungen für ein Absehen von der Erhebung von Beiträgen als erfüllt an. In dem Gutachten heißt es u.a.: „Ist wie in Bayern den Gemeinden die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen nicht gesetzlich zwingend vorgeschrieben und kann vorliegend die Landeshauptstadt München aufgrund ihrer guten finanziellen Lage von der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen absehen, kann die Nichterhebung von Straßenausbaubeiträgen von vorneherein nicht im Blick auf die allgemeine Verpflichtung der kommunalen Haushaltswirtschaft auf die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß Art. 61 Abs. 2 Satz 1 der GO in Frage gestellt werden.“

Die anhaltend solide finanzielle Lage Münchens einerseits und der äußerst geringe Ertrag aus Straßenausbaubeiträgen andererseits führen im Ergebnis dazu, dass die Leistungsfähigkeit der Stadt im Hinblick auf erforderliche Straßenausbaumaßnahmen auch ohne diese Beiträge für die Zukunft zuverlässig gewährleistet ist.

3. Aufhebungssatzung

Die Aufhebung der SABS kann nur mit Wirkung für die Zukunft erfolgen. Die rückwirkende Aufhebung ist rechtlich unzulässig. Eine solche Vorgehensweise stellt einen Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip wie auch gegen Haushaltsgrundsätze dar. Dies wird im Ergebnis durch den beigezogenen juristischen Gutachter, Herrn Prof. Dr. Rudolf Wendt, bestätigt.

4. Stellungnahme der Rechtsaufsichtsbehörde – Regierung von Oberbayern

Grundsätzlich müsste die Landeshauptstadt München bei einer Aufhebung mit Wirkung für die Zukunft alle bis dahin abgeschlossenen, beitragsfähigen Maßnahmen abrechnen. Diese Rechtsauffassung wird von dem juristischen Gutachter ausdrücklich bestätigt. Die Stadt strebt daher einen Erlass dieser Beiträge an. Aus Sicht des Baureferates ist Rechtsgrundlage hierfür Art. 13 Abs. 1 Ziff. 5 lit. a) in Verbindung mit § 227 AO.

Im Hinblick auf die grundsätzliche Bedeutung, den finanziellen Umfang eines solchen Erlasses und die komplexe rechtliche Problematik wurde die Rechtsaufsichtsbehörde – die Regierung von Oberbayern – um rechtliche Würdigung gebeten. Die Antwort der Regierung von Oberbayern zu dieser Frage steht derzeit noch aus. Über das Ergebnis der Anfrage an die Regierung von Oberbayern wird der Stadtrat gesondert informiert.

Auch wenn die Möglichkeit eines Beitragserlasses deshalb rechtlich noch nicht abschließend geklärt ist, kann über das „Ob“ einer Aufhebung der SABS ohne Weiteres bereits entschieden werden. Auch aus praktischen Gründen ist es dringend geboten, zum jetzigen Zeitpunkt über die Aufhebung zu beschließen:
Solange die Satzung zur Erhebung von Beiträgen Gültigkeit hat, entstehen neue Beitrags-schuldverhältnisse. Unter Umständen müsste die Stadt München diese Beiträge festsetzen. Um zu verhindern, dass bis zur Äußerung der Regierung von Oberbayern neue Beitragspflichten entstehen, obwohl die rechtliche Prüfung zur Aufhebung der Satzung abgeschlossen ist, soll über die Aufhebung bereits jetzt entschieden werden.

Dem Antrag Nr. 14-20 / A 00097 von Herrn Stadtrat Hans Podiuk und Herrn Stadtrat Alexander Reissl vom 11.07.2014 kann nur nach Maßgabe der vorstehenden Ausführungen entsprochen werden.

Die Beschlussvorlage ist mit dem Direktorium - Rechtsabteilung hinsichtlich der von diesem zu vertretenden formellen Belange abgestimmt.

Die Stadtkämmerei hat der Sitzungsvorlage nicht zugestimmt.

Das Personal- und Organisationsreferat sowie das Referat für Stadtplanung und Bauordnung haben die Vorlage im Abdruck erhalten.
Den Bezirksausschüssen sind in dieser Angelegenheit keine Mitwirkungsrechte eingeräumt.

Die Vorlagefristen gemäß Geschäftsordnung konnten nicht eingehalten werden, weil noch versucht wurde, eine Äußerung der Rechtsaufsichtsbehörde zum zulässigen Umfang eines Beitragserlasses herbeizuführen. Allerdings kann aus den vorgenannten Gründen mit der Aufhebung der Satzung nicht zugewartet werden.

Der Korreferent des Baureferates, Herr Stadtrat Danner, die Verwaltungsbeirätin der Hauptabteilung Verwaltung und Recht, Frau Stadträtin Dr. Söllner-Schaar, und die Verwaltungsbeirätin der Hauptabteilung Tiefbau, Frau Stadträtin Dr. Menges, haben Abdruck der Sitzungsvorlage erhalten.

II. Antrag der Referentin

1. Vom Beschlussvortrag wird zustimmend Kenntnis genommen.
2. Die beiliegende Satzung zur Aufhebung der Satzung über die Erhebung eines Straßenausbaubeitrages durch die Landeshauptstadt München (Straßenausbaubeitragsatzung) wird beschlossen.
3. Sobald die Rückäußerung der Regierung von Oberbayern zur Anfrage über einen möglichen Beitragserlass vorliegt, wird der Stadtrat durch entsprechende Bekanntgabe informiert.
4. Der Antrag Nr. 14-20 / A 00097 von Herrn Stadtrat Hans Podiuk und Herrn Stadtrat Alexander Reissl vom 11.07.2014 ist damit geschäftsordnungsgemäß behandelt.
5. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss nach Antrag.

Über den Beratungsgegenstand wird durch die Vollversammlung des Stadtrates endgültig entschieden.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der Vorsitzende

Die Referentin

Josef Schmid
2. Bürgermeister

Rosemarie Hingerl
Berufsm. Stadträtin

IV. Abdruck von I. - III.

über den Stenographischen Sitzungsdienst
an das Direktorium - Dokumentationsstelle
an das Direktorium - Rechtsabteilung (3 x)
an das Revisionsamt
an die Stadtkämmerei
zur Kenntnis.

V. Wv. Baureferat - RG 4 zur weiteren Veranlassung.

Die Übereinstimmung des vorstehenden Abdruckes mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.

An das Direktorium - HA II / V
An die Bezirksausschüsse 1 - 25
An das Kommunalreferat
An das Kreisverwaltungsreferat
An das Personal- und Organisationsreferat
An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung
An das Baureferat - G, H, J, T, V, MSE
An das Baureferat - RZ, RG 2, RG 4
zur Kenntnis.

Mit Vorgang zurück zum Baureferat - V

Am
Baureferat - RG 4
I.A.