

## Evaluierung des Mehrbelastungsausgleichs wegen Wegfall der Straßenausbaubeiträge

Der Landesgesetzgeber hat mit dem Gesetz zur Abschaffung der Straßenausbaubeiträge festgelegt, dass die Gemeinden ab dem Jahr 2022 einen Mehrbelastungsausgleich in Höhe von 15 Mio. Euro zum Ausgleich dafür erhalten, dass sie Straßenausbaubeiträge **für erforderliche Maßnahmen**, für die **ab dem 10. September 2020** das **Vergabeverfahren** für die Bauleistungen eingeleitet wurde, nicht mehr erheben dürfen. Der Landesgesetzgeber hat des Weiteren angeordnet, dass diese Regelung im Hinblick auf die Auskömmlichkeit der Ausgleichszahlungen **zum 01.01.2024** zu evaluieren ist.

Das MI LSA hat uns gebeten, uns in die Ausgestaltung der Evaluierung einzubringen.

### 1. Sachliche Eingrenzung:

- Die *Evaluierung muss zwingend alle erforderlichen Straßenausbaumaßnahmen einbeziehen*. Dazu gehören:
  - in den Haushaltsplänen aufgenommene Ausbaumaßnahmen
  - mangels gesicherter Refinanzierung in den Haushaltsplänen nicht (mehr) darstellbare Maßnahmen
- Die Evaluierung kann sich nur *auf den ehemals von den Straßenbaubeitragspflichtigen zu tragenden Anteil beziehen*.
  - **Variante 1**  
Die Gemeinden mit ehemals einmaligen Beiträgen ermitteln möglichst teileinrichtungsbezogen<sup>1</sup> die insgesamt **(nicht grundstücksbezogen!)** umlagefähigen Kosten für alle erforderlichen Maßnahmen (s. o.) entsprechend ihrer damaligen Straßenausbaubeitragssatzungen.
    - Nachteile:  
Der hierfür zu tätigende Aufwand in den Gemeinden ist relativ hoch, weil die teileinrichtungsbezogenen Kosten nur aus den Rechnungen ableitbar sind. Eines der gesetzgeberischen Motive, nämlich den durch die Beitragserhebung anfallenden Aufwand zu reduzieren, ist zu berücksichtigen, weshalb jedenfalls eine grundstücksbezogene „Beitragsermittlung“ wegen des sich weiter potenzierenden Aufwandes abzulehnen ist!

Es ist davon auszugehen, dass ehemals in den Gemeinden zuständiges Personal eingespart bzw. mit anderen Aufgaben betraut wurde, so dass

---

<sup>1</sup> Eine teileinrichtungsbezogene Aufspaltung der Investitionskosten ist nach Aussage der befragten Kommunen aus den Rechnungen heraus möglich. Aus haushaltsrechtlicher Sicht besteht keine Verpflichtung zur teileinrichtungsbezogenen Differenzierung. Unter dem Produkt Gemeindestraßen können undifferenziert die Investitionskosten für alle zur Straßen gehörenden Teileinrichtungen mit Ausnahme der Straßenbeleuchtung und selbstständiger Parkeinrichtungen erfasst sein. Die befragten Kommunen haben auch bestätigt, dass die teileinrichtungsbezogenen Kosten aus den Haushalten ebenso wenig ableitbar sind, wie die ehemals von den Beitragspflichtigen zu tragenden Anteile.

eine derart gestaltete Abfrage von den Gemeinden möglicherweise personell nicht zu stemmen ist. Auch bei den für die Erhebung der Daten wahrscheinlich zuständigen KAB'n würde ein hoher Prüf- und ggf. Erörterungsaufwand entstehen. Das gilt jedenfalls beiderseits dann, wenn die Kommune alle gemeldeten Daten durch Rechnungsunterlagen belegen müssten. Abhilfe könnte hier ein Arbeiten mit Stichproben schaffen.

- Vorteile:

Die KAB und Landesregierung können unmittelbar mit den von den Gemeinden gemeldeten Daten weiterarbeiten.

- **Variante 2**

Die Gemeinden übermitteln grundsätzlich möglichst teileinrichtungsbezogen<sup>2</sup> die geplanten bzw. geschätzten Investitionskosten für alle erforderlichen Maßnahmen (s. o.). Die Landesregierung bestimmt den für die Evaluierung des Mehrbelastungsausgleichs zu berücksichtigenden Anteil der ehemals von den Beitragspflichtigen zu tragenden Anteile in sachlich nachvollziehbarer Weise.

- Denkbare Vorgehensweisen

- 1.)

In die Abfrage wird die ehemals in den Straßenausbaubeitragssatzungen vorgesehene, teileinrichtungsbezogene Vorteilsbemessung einbezogen.

Aus den Rückmeldungen ein jeweils teileinrichtungsbezogener Landesdurchschnitt gebildet.

Der so ermittelte Anteilssatz wird auf die jeweils von den Gemeinden gemeldeten Investitionskosten angewandt.

Zu beachten:

Bei Gemeinden mit wiederkehrenden Beiträgen müsste, ggf. eine Freistellung von diesem Teil der Abfrage erfolgen, weil in den Ortsatzungen nur ein kalkulierter Gemeindeanteil ausgewiesen war und ggf. nicht mehr nachvollziehbar ist, anhand welcher teileinrichtungsbezogener Anteilssätze dieser damals ermittelt worden ist.

*Nachteil:* Eine derart gestaltete Abfrage wäre für die Gemeinden und die Auswertung für die Landesregierung etwas aufwändiger.

*Vorteil:* Die frühere Realität würde bei der Evaluierung ziemlich treffsicher abgebildet.

- 2.)

In der Abfrage werden ausschließlich die von den Gemeinden mit ehemals wiederkehrenden Beiträgen ermittelten Gemeindeanteile erho-

---

<sup>2</sup> Siehe Anmerkung in Fußnote 1

ben. Hier wurde für die jährlichen Investitionskosten teileinrichtungsunabhängig ein kalkulatorisch ermittelter Gemeindeanteil angewandt. Die Berücksichtigung der Teileinrichtungen und spezifischen Vorteilssätze erfolgte hier bei der Kalkulation des Gemeindeanteils.

Aus den Rückmeldungen wird von der Landesregierung ein Durchschnittssatz ermittelt, der undifferenziert auf die von den Gemeinden übermittelten jährlichen Investitionskosten oder auf die maßnahmebezogenen Investitionskosten angewandt wird.

- Nachteil:* Wiederkehrende Beiträge wurden zumeist nur von kleinen Gemeinden oder für einzelne Ortsteile erhoben. Insoweit kann man davon ausgehen, dass die dort kalkulierten Gemeindeanteile die Realität aller Gemeinden, insbesondere auch der größeren nur unzutreffend spiegeln.<sup>3</sup>
- Vorteil:* Es würde für alle Gemeinden die Notwendigkeit entfallen, die Investitionskosten separiert nach Teileinrichtungen zu melden.

## 2. Zeitliche Eingrenzung

- Die Evaluierung muss die ggf. zu schätzenden Investitionskosten für erforderliche Maßnahmen umfassen. Das sind umgesetzte oder in Umsetzung befindliche Maßnahmen (1) für die das Vergabeverfahren frühestens ab dem 10.09.2020 eingeleitet wurde sowie mangels gesicherter Refinanzierung nicht planbarer aber erforderliche Maßnahmen (2)
  - **Zu 1.)**
    - die Erfassung der Investitionskosten könnte differenziert maßnahmebezogen nach dem Zeitpunkt erfolgen, zu welchem die sachlichen Beitragspflichten entstanden<sup>4</sup> wären oder
    - alternativ nach Jahresscheiben, und zwar
      - für 2020 die Investitionskosten für Maßnahmen ab dem Stichtag
      - für 2021 und 2022 die jährlichen Investitions-Ist-Kosten für nach dem Stichtag begonnene Maßnahmen
      - für 2023 die geplanten Investitionskosten unter Berücksichtigung der tatsächlichen und für den Rest des Jahres zu erwartenden Kostenentwicklung bis zum/ ab dem Zeitpunkt der Abfrage

*Vorteil:* die jährlichen Investitionskosten sind für die Jahre 2021 und 2022 relativ unproblematisch aus der Jahresrechnung und 2023 aus dem Plan unter Berücksichtigung der aktuellen Entwicklung (Preissteigerungen) bis zum Zeitpunkt der Abfrage zu ermitteln.

---

<sup>3</sup> Abhilfe könnte ggf. eine Plausibilisierung (möglichst nach Gemeindegrößenklassen) mit den Gegebenheiten in anderen Bundesländern, z. B. Rheinland-Pfalz schaffen, wo recht viele, auch größere Städte und Gemeinden wiederkehrende Beiträge erheben.

<sup>4</sup> Bei der Entscheidung ist zur berücksichtigen, dass teileinrichtungsbezogene Aussagen zu den Kosten nur aus den Rechnungen gezogen werden können. Wenn die Abfrage teileinrichtungsbezogen erfolgt, ist die hier dargestellte Alternative nur für Gemeinden mit ehemals wiederkehrenden Beiträgen relevant.

Es entfällt die Recherche in den Gemeinden wie auch Prüfung durch KAB oder Landesregierung, ob die Maßnahmen in dem jeweiligen Betrachtungszeitraum abgeschlossen wurden. Es würde dem Umstand Rechnung getragen, dass die Gemeinden früher Vorauszahlungen erheben konnten

*Nachteil:* siehe Fußnote 4) Die jährlichen Investitionskosten sind i. d. R. nicht teileinrichtungsbezogen aufteilbar.

- Zu 2)
  - Erfassung der jährlich geschätzten Investitionskosten für Ausbaumaßnahmen, die prioritär umzusetzen wären, aber wegen des Wegfalls der Straßenausbaubeiträge und ggf. eines unzureichenden Mehrbelastungsausgleichs in der Haushaltsplanung nicht berücksichtigt werden können.

Die so ermittelten erforderlichen Investitionskosten für ab dem 10.09.2020 erforderliche Maßnahmen wären dem jährlichen allerdings erst ab 2022 wirkenden Mehrbelastungsausgleich gegenüber zu stellen, um so die Unter- oder Überdeckung im Evaluierungszeitraum ermitteln zu können.

### 3. keine örtliche Eingrenzung und Evaluierung des Verteilungsmaßstabs

In der Abfrage sollten alle Städte, Einheitsgemeinden, Verbandsgemeinden und Mitgliedsgemeinden von Verbandsgemeinden berücksichtigt werden. Sie alle waren berechtigt, für in ihre Zuständigkeit fallende Ausbaumaßnahmen Straßenausbaubeiträge zu erheben und müssen folglich alle vom Mehrbelastungsausgleich profitieren.

Im Verteilungsmaßstab der Siedlungsfläche sind Verbandsgemeinden nicht explizit erfasst. Mit der Evaluierung sollte sichergestellt werden, dass auch die Verbandsgemeinden angemessen am Mehrbelastungsausgleich partizipieren.

Trotzdem das Landesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 19.07.2022 – LVG 44/21 – diesen Maßstab als verfassungsgemäß bewertete, stellte es in der Entscheidungsbegründung fest:

*„Soweit die Beschwerdeführerin einerseits auf die Ungeeignetheit des Siedlungsflächenmaßstabes verweist, weil dieser auch z. B. Halden, Bergbaubetriebe oder Steinbrüche erfasse, die zwar häufig einen erheblichen Umfang einnehmen, über die allerdings in der Regel keine Gemeindestraßen verlaufen, und andererseits Unklarheiten hinsichtlich der Berücksichtigung der Verbandsgemeinden beanstandet, berührt dies die Verfassungsmäßigkeit des Verteilungsmaßstabes selbst nicht. **Eine etwaige Unausgewogenheit der Regelung oder nicht sachgerechten Begünstigung von Gemeinden ist vielmehr im Rahmen des Gesetzesvollzugs von der zuständigen Behörde ... zu berücksichtigen**“*

Die aktuelle Handhabung zeigt, dass diese Maßgabe von der für den Gesetzesvollzug zuständigen Behörde nicht angemessen berücksichtigt werden kann.

#### **4. Weitere Eckpunkte – insbesondere Berücksichtigung der Baukostensteigerungen**

Das LVG hat in seiner bereits erwähnten Entscheidung eine Entscheidung über den Mehrbelastungsausgleich ohne in die Zukunft gerichtete Kostenprognose ausreichen lassen, was zu insbesondere vor dem Hintergrund der explodierenden Baupreise zu kritisieren ist. Höhere Investitionskosten der Gemeinden hätten proportional höhere Straßenausbaubeiträge zur Folge. Die vom Gesetzgeber zur Basis genommene Statistik zu den Beitragseinnahmen für die Ermittlung des Volumens des Mehrbelastungsausgleichs umfasst die Beitragseinnahmen für Gemeindestraßen in den Jahren 2013 – 2019. Bis zum II. Quartal 2022 betrug der Baukostenindex 144,9 v. H., wobei das Referenzjahr hierfür 2015 – 100 v. H. ist. Von 2013 bis 2015 betrug die Steigerung etwa 4 Prozentpunkte. Im Ergebnis hat der Landesgesetzgeber bei der Bemessung des Mehrbelastungsausgleichs Preissteigerungen von bis zum 48 v. H., die selbstverständlich auf die Höhe der zu erzielenden Beitragseinnahmen durchgeschlagen hätten, für die Beurteilung eines angemessenen Mehrbelastungsausgleichs unberücksichtigt gelassen. Da der Mehrbelastungsausgleich dauerhaft die den Gemeinden entgehenden Straßenausbaubeiträge ausgleichen soll, erscheint eine an der Kostenentwicklung angelehnte jährliche Dynamisierung des Mehrbelastungsausgleichs zwingend, was bei der Evaluierung angemessen verdeutlicht werden sollte.

gez. Pankrath