

Kosten und Finanzierung von Straßenausbaumaßnahmen in kleinen Dörfern - Ergebnisse einer Studie zur Ermittlung des Straßenzustandes in Dörfern mit bis zu 2.000 Einwohnern - (Teil 2)

David Braun, Dr. Angela Kunz, Fachbereich 3 – Agrarökonomie, Ländlicher Raum, Dresden

1 Hintergrund

Die Sächsische Landesanstalt für Landwirtschaft wurde vom Sächsischen Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft beauftragt, den aktuellen Straßenzustand der innerörtlichen Gemeindestraßen in den kleinen Dörfern sowie den diesbezüglichen Handlungsbedarf zu ermitteln. In diesem Zusammenhang wurde die Wirkung der bisher im Rahmen der Förderung der Dorfentwicklung¹ eingesetzten Fördermittel evaluiert. Die Ergebnisse dieser Untersuchung wurden bereits in der Infodienst-Ausgabe vom Juli 2005 veröffentlicht. In o.g. Studie sind auch Erhebungen hinsichtlich der Anwendung des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes zur Finanzierung der Erneuerung von Gemeindestraßen enthalten. Mit diesem Instrument zur Finanzierung von kommunalen Straßenbaumaßnahmen sowie mit den Ergebnissen der Hochrechnung des aktuellen Investitionsbedarfes für die innerörtlichen kommunalen Gemeindestraßen in kleinen Dörfern beschäftigt sich der folgende Artikel.

Für die Auswertung der umfangreichen Befragungsergebnisse wurde das Ingenieurbüro für Tourismus und Verkehr Claudia Hinrichs als Nachauftragnehmer in das Projekt eingebunden.

2 Aktueller Investitionsbedarf für Straßenbaumaßnahmen in kleinen Dörfern

Die notwendigen Informationen für die Hochrechnung des aktuellen Finanzbedarfes für Maßnahmen an innerörtlichen kommunalen Gemeindestraßen in den kleinen Dörfern von Sachsen (<2.000 Einwohner), wurden mit Hilfe einer repräsentativen schriftlichen Befragung von 187 Gemeinden mit insgesamt 256 Ortsteilen gewonnen.²

Der Zustand des einzelnen Straßenabschnittes wurde nach subjektivem Ermessen von den Verantwortlichen in der Gemeinde als „sehr gut“, „gut“, „kritisch“ oder „sehr schlecht“ bewertet. Anschließend wurde seitens der Kommunen der aktuelle Handlungsbedarf eingeschätzt. Dabei wurde zwischen dem Bedarf an Instandsetzungs- und Erneuerungsmaßnahmen unterschieden. Unter „Instandsetzung“ werden Maßnahmen zur Wiederherstellung der Schwarzdecke bzw. des Pflasters verstanden; unter Erneuerungsmaßnahmen hingegen der grundhafte Ausbau von Straßen.

In der folgenden Tabelle sind Kostenannahmen dargestellt, welche für die Hochrechnung des aktuellen Investitionsbedarfes für kommunale Gemeindestraßen in kleinen Dörfern zu Grunde gelegt wurden.

¹ Einbezogen sind sämtliche Förderungen zur Dorfentwicklung und Entwicklung des ländlichen Raumes des SML bzw. SMUL von 1991 bis Juni 2004

² ausführliche Darlegung in: Sächsische Landesanstalt für Landwirtschaft, Infodienst-Artikel Ausgabe Juli 2005, Dresden

Tabelle 1: Pauschalierte Kostenannahmen³

Funktion	Straßen außerhalb bebauter Gebiete	Straßen innerhalb bebauter Gebiete		
		Verbindung	Erschließung	Aufenthalt
Bauklasse	SV/I/II	SV/I/II	III/IV	V/VI
Dicke in cm	55 - 70	55 - 70	50 - 65	40 - 60
Breite in m	10,5	9,5	7,5	6,0
Kosten (in EUR) für grundhaften Ausbau	pro m ² : 50,00 pro m: 525,00	pro m ² : 50,00 pro m: 475,00	pro m ² : 50,00 pro m: 375,00	pro m ² : 40,00 pro m: 240,00
Kosten (in EUR) Instandsetzung	pro m ² : 15,00 pro m: 157,50	pro m ² : 15,00 pro m: 142,50	pro m ² : 15,00 pro m: 112,50	pro m ² : 12,00 pro m: 72,00

Die folgende Hochrechnung stützt sich auf die Angaben zum Handlungsbedarf im Zusammenhang mit der Straßenfunktion.

Im Ergebnis der Studie wurde eine Investitionssumme von ca. 840 Millionen Euro ermittelt. Dabei entfallen ca. 523 Millionen Euro auf Erneuerungsmaßnahmen. Vom hochgerechneten Bedarf von 804 Millionen Euro ist knapp die Hälfte (400 Millionen Euro) auf den Handlungsbedarf bei Anliegerstraßen zurückzuführen.

3 Anwendung des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes (SächsKAG)⁴ als Instrument zur Finanzierung kommunaler Straßenbaumaßnahmen

Erschließungs- und Straßenausbaubeiträge fallen unter die Rubrik kommunale Abgaben. Sie werden von den Städten und Gemeinden für die Herstellung bzw. den Ausbau öffentlicher Verkehrsanlagen erhoben. Dabei werden auf die Eigentümer der Grundstücke, denen durch die Verkehrsanlage Vorteile zuwachsen, die Kosten anteilig umgelegt.⁵

Im Unterschied zu Erschließungsmaßnahmen⁶, besteht hier für die Gemeinden der Ermessensspielraum, Ausbaubeiträge zu erheben oder auf deren Erhebung gänzlich oder teilweise zu verzichten.

Dieser Ermessensspielraum, wie er nach SächsKAG vorhanden ist, wird jedoch durch die in der Sächsischen Gemeindeordnung (SächsGemO)⁷ festgelegten Einnahmebeschaffungsgrundsätze (§73 Abs. 2) wieder eingeschränkt. Danach stehen die Gemeinden in der Pflicht, die erforderlichen Einnahmen zur Kostendeckung an erster Stelle, soweit vertretbar und geboten, aus speziellen Entgelten (z.B. Beiträgen) für die erbrachten Leistungen zu beschaffen.

Diese Einnahmebeschaffungsgrundsätze, soweit es sich um Straßenausbaubeiträge handelte, wurden in Sachsen bis 1999 im Vollzug nicht zwingend durchgesetzt. Demnach konnten Gemeinden bis zu diesem Zeitpunkt gänzlich oder teilweise auf die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen verzichten.

Mit einem Erlass des Sächsischen Staatsministeriums des Innern vom 20. Januar 2000 wurden die Gemeinden darauf hingewiesen, dass die bis 1999 geltende Ausnahmeregelung nicht mehr gilt. Folglich sind die sächsischen Gemeinden seit dem Jahr 2000 den Einnahmebeschaffungsgrundsätzen verpflichtet.

³ Quelle: Ingenieurbüro für Tourismus und Verkehr Claudia Hinrichs, unter Beachtung geltender Vorschriften (EAHV 93, EAE 85/95, RStO 01, RAS-Q 96) sowie unter Berücksichtigung langjähriger Erfahrungswerte

⁴ Sächsisches Kommunalabgabengesetz (SächsKAG), veröffentl. in SächsGVBl. S. 418 ff., 26. August.2004

⁵ vgl. SächsKAG § 26 Abs.1

⁶ vgl. Baugesetzbuch (BauGB) §§127ff)

⁷ Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (SächsGemO), veröffentl. in SächsGVBl. S. 158, 25. April 2003

Beiträge können nur erhoben werden für den Ausbau von Verkehrsanlagen; d.h. im Einzelnen für die Erweiterung, Verbesserung und Erneuerung der Straßen, nicht aber für die laufende Unterhaltung.

Im SächsKAG ist der von der Gemeinde zu tragende Mindestanteil für verschiedene Nutzungstypen von Verkehrsanlagen festgesetzt. So beträgt der Mindestanteil bei Straßen⁸

- die überwiegend dem Anliegerverkehr dienen: 25%
- die überwiegend dem innerörtlichen Durchgangsverkehr dienen: 50%
- die überwiegend dem überörtlichen Durchgangsverkehr dienen: 75%.

Es handelt sich dabei jedoch um Mindestwerte. Nach der Sächsischen Gemeindeordnung hat die Gemeinde bei der Erhebung von Beiträgen auf die wirtschaftlichen Kräfte ihrer Abgabepflichtigen Rücksicht zu nehmen (§ 73 Abs. 3 SächsGemO).

Als Voraussetzung dafür, Ausbaubeiträge erheben zu können, müssen sich die Gemeinden nach den Maßgaben der Gemeindeordnung eine Satzung geben (§ 11 SächsGemO). Dabei liegt die Bewertung des öffentlichen Interesses und damit des Anteils der Kommune im Ermessen der Gemeinden. Eine Erhöhung der Anteile des öffentlichen Interesses zu Lasten des Haushalts darf jedoch höchstens zu einer Entlastung der Beitragspflichtigen um einen Drittel der zulässigen Beiträge führen.⁹

4 Existenz von Straßenausbaubeitragssatzungen in den sächsischen Gemeinden und Finanzierbarkeit von Maßnahmen über dieses Instrument

Die Befragung ergab, dass mit Wirkung für rund 33 Prozent der Ortsteile, rechtskräftige Straßenausbaubeitragssatzungen existieren. Für weitere rund 22 Prozent der Ortsteile befinden sich Satzungen in Vorbereitung. Für etwa 45 Prozent der Ortsteile gaben die Gemeinden zum Zeitpunkt der Befragung an, dass eine solche Satzung nach SächsKAG nicht geplant ist. Im Ergebnis sehen die Gemeinden für 55 Prozent der Ortsteile eine Beteiligung an der Finanzierung der Maßnahmen an Verkehrsanlagen durch die Grundstückseigentümer vor.

In den Ortsteilen, für welche eine Satzung bereits existiert oder in Planung ist, besteht der größte Handlungsbedarf bei Straßen für den überörtlichen Durchgangsverkehr.

Von den 84 Ortsteilen, welche bereits eine Satzung besitzen, orientieren sich 38 mit der Festlegung der Beitragssätze für Verkehrsanlagen an den Höchstsätzen des SächsKAG. Für die Grundstücksanlieger betragen diese Höchstsätze für Verkehrsanlagen, die überwiegend dem:

- Anliegerverkehr dienen: maximal 75 %
- Innerörtlicher Durchgangsverkehr dienen: maximal 50%
- Überörtlichen Durchgangsverkehr dienen: maximal 25%

der beitragspflichtigen Kosten.

In 17 Ortsteilen entschied man sich für eine 60 /40 /20-Aufteilung (Anliegerverkehr/ innerörtlicher Durchgangsverkehr/ überörtlicher Durchgangsverkehr).

Aus den Ergebnissen der Befragung ist nicht ableitbar, inwieweit die Kommunen ihre rechtskräftigen Satzungen auch anwenden. Es ist lediglich möglich, einen Überblick über die Existenz der Straßenausbaubeitragssatzungen zu geben und deren mögliche Wirkung als Finanzierungsinstrument zu bewerten.

In der folgenden Tabelle ist die Straßennetzlänge pro Einwohner im Vergleich der einzelnen Einwohnerklassen dargestellt.

⁸ vgl. SächsKAG § 28 Abs. 2

⁹ vgl. Bekanntmachung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern, Hinweise zur Anwendung des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes (AnwHiSächsKAG) vom 31. August 2004; veröffentl. in SächsABL vom 23.09.2004, Heft 39, S. 973 ff.

Tabelle 2: Zusammenhang zwischen Ortsgröße und Straßennetzlänge pro Einwohner (Grundgesamtheit Δ Stichprobe)

Einwohnerklasse	Summe Einwohnerzahl	Summe Straßennetzlänge [km]	Straßennetzlänge pro Einwohner [m]
0-99	2.534	51,072	20,2
100-249	7.019	53,993	7,7
250-499	21.333	171,388	8,0
500-999	30.790	243,224	7,9
1000-1999	70.741	423,700	6,0
Gesamt	132.417	943,377	7,1

Es zeigt sich, dass die Straßennetzlänge pro Einwohner mit steigender Einwohnerzahl bzw. mit zunehmender Ortsgröße abnimmt. Besonders deutlich ist der Unterschied zwischen den ganz kleinen Dörfern, wo die durchschnittliche Straßennetzlänge 20,2 m pro Einwohner beträgt, und Dörfern mit 1.000 bis unter 2.000 Einwohnern, mit einer durchschnittlichen Straßennetzlänge von 6 m pro Einwohner. Die drei anderen Einwohnerklassen sind hinsichtlich der durchschnittlichen Straßennetzlänge pro Einwohner relativ homogen.

Daraus lässt sich ableiten, dass hinsichtlich der von den Anliegern zu bezahlenden Straßenausbaubeiträge, auf die Grundstückseigentümer in den ganz kleinen Dörfern (bis 100 Einwohner), eine wesentlich höhere Belastung zukommt, als in Dörfern mit einer größeren Einwohnerzahl.

Tabelle 3: Kostenschätzung anhand der repräsentativen Stichprobe

Handlungsbedarf für das Straßennetz der Stichprobe	Straßennetzlänge der Stichprobe [in km]	Kostenschätzung nach Straßenfunktion [in TEUR]	Hochrechnung der Kostenschätzung für die Grundgesamtheit der kleinen Dörfer in Sachsen [in TEUR]
kein Handlungsbedarf	451,685	-	-
Instandsetzung	316,843	29.691	281.000
Erneuerung	174,849	52.853	523.000
Gesamt	943,377	82.544	804.000

Berücksichtigt man den Zusammenhang zwischen Handlungsbedarf hinsichtlich Erneuerung und der Existenz von Straßenausbaubeitragsatzungen, so zeigt sich folgendes Bild:

Tabelle 4: Übersicht über den geschätzten Investitionsbedarf, welcher über KAG finanzierbar wäre¹⁰ (Grundgesamtheit Δ Stichprobe)

Straßenfunktion	Erneuerungsbedarf [in km]	Kostenschätzung [in EUR pro m]	Kostenschätzung [in EUR]	Anliegeranteil [in EUR]	kommunaler Anteil [in EUR]
Anliegerverkehr	61,976	240	14.874.240	11.155.680	3.718.560
innerörtlicher Durchgangsverkehr	19,160	375	7.185.000	3.592.500	3.592.500
überörtlicher Durchgangsverkehr	16,713	475	7.938.675	1.984.669	5.954.006
Summe	97,849		29.997.915	16.732.849	13.265.066
			100 %	56 %	44 %

Ca. 30 Millionen Euro des geschätzten Investitionsbedarfes für die Stichprobe wären über das Sächsische Kommunalabgabengesetz (KAG) finanzierbar. (vgl. Tab. 4). Dies entspricht einem Anteil an den Kosten für Erneuerung von 56,8 Prozent. In der Annahme, dass für das gesamte über KAG mitfinanzierbare Straßennetz der jeweilige Beitragshöchstsatz entsprechend der Straßenfunktion zur Anwendung kommt, würden ca. 56 Prozent der Kosten auf die Anlieger umgelegt werden können und der kleinere Teil (44 Prozent) müsste von den Kommunen getragen werden.

5 Zusammenfassende Wertung und Schlussfolgerungen

Hinsichtlich der von den Anliegern zu bezahlenden Straßenausbaubeiträge kommt auf die Grundstückseigentümer in den ganz kleinen Dörfern (mit bis zu 100 Einwohnern) eine wesentliche höhere Belastung zu, als in Dörfern mit 1.000 bis <2.000 Einwohnern. Dieser Umstand ist der Tatsache geschuldet, dass der ermittelte Wert für die Straßennetzlänge pro Einwohner in den ganz kleinen Dörfern um das dreifache höher liegt, als in den Dörfern mit 1.000 bis <2.000 Einwohnern. Verschärft wird die Situation noch durch die Feststellung, dass der größte Handlungsbedarf bei Anliegerstraßen besteht. Für diese betragen die Beitragshöchstsätze nach SächsKAG bis zu 75 Prozent der beitragspflichtigen Kosten.

Im Übrigen ist der Anteil der gültigen Straßenausbaubeitragssatzungen - zumindest in den untersuchten Kommunen - niedrig. Lediglich für 84 der 256 Ortsteile existiert eine gültige Straßenausbaubeitragssatzung. Für weitere 56 Ortsteile ist diese zurzeit in Vorbereitung. Für 116 der befragten Ortsteile ist eine solche Satzung nicht geplant.

Ein wichtiger Fakt ist zudem, dass die Bedürftigkeit für die Förderung der untersuchten Kommunen im ländlichen Raum aufgrund erheblich geringerer Gemeindesteuereinnahmen pro Kopf¹¹ größer als im Verdichtungsraum ist.

Wenn man bedenkt, dass eine Beitragserhebung nach heutiger Rechtslage für einen Großteil der seit Inkrafttreten des Kommunalabgabengesetzes (KAG) 1993 ausgebauten Straßen lt. KAG künftig noch erwirkt werden kann, sofern dies die kommunale Finanzlage früher oder

¹⁰ d.h. Straßenausbaubeitragssatzung existiert bereits oder ist in Vorbereitung

¹¹ vgl. Endbericht-GUP 2003, S. 60 (unveröffentlicht)

später erzwingt, so sind dies dramatische Aussichten auch für die Bewohner des ländlichen Raumes.¹²

Im Rahmen der Dorfentwicklung sind seit Einführung der Richtlinien bis Juni 2004 insgesamt ca. 323 Millionen Euro für Maßnahmen zur Verbesserung der innerörtlichen Verkehrsverhältnisse an die Kommunen ausgezahlt worden. Damit wurden geplante Investitionen in Höhe von ca. 634 Millionen Euro unterstützt. Die Dorfentwicklung konnte bislang somit einen wichtigen Beitrag für die Verbesserung des Straßenzustands in den kleinen Dörfern leisten. Nach wie vor existiert jedoch immer noch enormer Handlungsbedarf, deswegen muss auch zukünftig an der Förderung von Straßenbaumaßnahmen im Rahmen der ländlichen Entwicklung festgehalten werden.

Vor dem Hintergrund, dass ein Erlass¹³ zur optimalen Bemessung von Fördermitteln für Ortsstraßen in Bezug auf die Berücksichtigung von rechtskräftigen oder noch zu erlassenden Straßenausbaubeitragssatzungen im Rahmen der Förderung der Dorfentwicklung Gültigkeit besitzt, sollte diese Regelung bei einer geplanten Neuausrichtung der Förderrichtlinie auch für den Zeitraum 2007 - 2013 beibehalten werden. In Folge dieser Regelung müssen die Kommunen nach Inanspruchnahme der Förderung im Rahmen der Dorfentwicklung in Höhe von maximal 70-75 Prozent bei Anliegerstraßen nur noch die verbleibenden 25-30 Prozent der restlichen Kosten auf die Anlieger bzw. den Eigenanteil der Kommune aufteilen. Dies stellt eine wichtige finanzielle Entlastung der Anlieger und Kommunen dar.

Darüber hinaus sollten Förderprogramme, die eine nicht beitragsrelevante Straßensanierung fördern (sog. Schwarzdeckenprogramm) weitreichend genutzt werden. Allein mit diesem Programm wurden im Zeitraum 1998 bis Juni 2004 Maßnahmen im Bereich des kommunalen Straßenbaus mit Zuschüssen in Höhe von ca. 562 Millionen Euro gefördert¹⁴.

Es sollte außerdem in Erwägung gezogen werden, zukünftig zumutbare Belastungsobergrenzen für Beitragspflichtige zu definieren bzw. eine Modifizierung der Anwendung des KAG vorzunehmen, damit nicht der ländliche Raum durch Kostendruck auf die Bewohner dynamisch entleert wird.

¹² vgl. SächsKAG § 30 Abs. 1 und § 40 Abs. 2 und Urteil des SächsOVG vom 23. März 2004, veröffentl. in „Landeskommunalverwaltung“ 2005, Heft 1, S. 24

¹³ vgl. Erlass zur Förderung von Straßenbaumaßnahmen im Rahmen der Förderung der Dorfentwicklung, SMUL Oktober 2000

¹⁴ Quelle: Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit (SMWA), Auswertung der FÖMISAX