

## **Kleine Anfrage**

**des Abg. Dr. Erik Schweickert FDP/DVP**

**und**

## **Stellungnahme**

**des Ministeriums für Verkehr**

### **Geltungsbereich der Richtlinien für die Anlage von Stadtstraßen (RASt 06) und Höhe der Erschließungskosten**

#### **Kleine Anfrage**

Der Landtag wolle beschließen,  
die Landesregierung zu ersuchen  
zu berichten,

1. Welche rechtliche Bindungskraft hat RASt 06 bei der Planung von Stadt- bzw. Wohnstraßen für die planende Gemeinde, insbesondere auch im Rahmen der erstmaligen Erschließung?
2. Inwieweit kann von den Empfehlungen der RASt 06 abgewichen werden (unter Angabe der Begründungen bzw. Umstände der Abweichungen und der jeweiligen Entscheidungsträger für diese Abweichungen)?
3. Inwieweit kann die planende bzw. ausführende Kommune im Rahmen der Verkehrssicherheit in eine erweiterte Haftung genommen werden, weil beim Bau einer Straße von RASt 06 abgewichen wurde?
4. Welche weiteren Richtlinien, Vorgaben und Regelwerke müssen ggf. bei der Planung und dem Bau von Stadt- bzw. Wohnstraßen einbezogen und beachtet werden?
5. Welche Möglichkeiten bestehen ihrer Kenntnis nach, um kostenfrei Einsicht in die RASt 06 und andere Straßenbau Richtlinien (RAA, RAL etc.) zu erhalten?
6. Inwiefern sind Gemeinden in Baden-Württemberg verpflichtet Erschließungskosten auf Anwohner bzw. Grundstückseigentümer umzulegen?
7. In welchem Rahmen besteht für Gemeinden die Möglichkeit, mehr als die gesetzlich in § 23 Absatz 1 Kommunalabgabengesetz (KAG) festgelegten 5 Prozent Eigenanteil zu übernehmen (unter Angabe der Nutzung dieser Spielräume durch die Gemeinden)?

8. Inwiefern sind Gemeinden verpflichtet, Erschließungskosten in einem für die betroffenen Anwohner bzw. Grundstückseigentümer tragbaren Rahmen zu halten (unter Angabe welche Beitragshöhe als tragbar erachtet wird sowie unter Inbetrachtung topografisch schwieriger Erschließungen)?
9. Welche Möglichkeiten bestehen für betroffene Anwohner bzw. Grundstückseigentümer, um die finanzielle Belastung durch Erschließungsbeiträge zu verringern?
10. Aus welchen Gründen hat sie sich, abweichend von § 129 Absatz 1 Satz 3 Baugesetzbuch (BauGB) („Die Gemeinden tragen mindestens 10 vom Hundert des beitragsfähigen Erschließungsaufwands“), dazu entschieden in § 23 Absatz 1 KAG\_BW den Eigenanteil der Gemeinden auf mindestens 5 Prozent festzulegen?

19. 02. 2020

Dr. Schweickert FDP/DVP

#### Begründung

Erschließungsbeiträge sind für viele Anwohner und Grundstückseigentümer eine große Belastung, da diese teilweise erst nach vielen Jahren erhoben werden und so große Beträge plötzlich und häufig überraschend gezahlt werden sollen. Diese Kleine Anfrage soll deshalb klären, inwieweit es bei der Ausgestaltung von Stadt- bzw. Wohnstraßen Spielräume für Gemeinden gibt und inwiefern die Kosten für die Erschließung verringert werden können.

#### Antwort\*)

Mit Schreiben vom 30. März 2020 Nr. 2-3942.2/5 beantwortet das Ministerium für Verkehr im Einvernehmen mit dem Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration die Kleine Anfrage wie folgt:

1. *Welche rechtliche Bindungskraft hat RAST 06 bei der Planung von Stadt- bzw. Wohnstraßen für die planende Gemeinde, insbesondere auch im Rahmen der erstmaligen Erschließung?*
2. *Inwieweit kann von den Empfehlungen der RAST 06 abgewichen werden (unter Angabe der Begründungen bzw. Umstände der Abweichungen und der jeweiligen Entscheidungsträger für diese Abweichungen)?*

Herausgeber der „Richtlinien für die Anlage von Stadtstraßen“, Ausgabe 2006 (RASt 06) ist die Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V. (FGSV). Die RAST 06 wurden am 3. November 2008 vom damaligen Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung bekanntgemacht. Mit Einführungsschreiben vom 25. Juli 2016 hat das Ministerium für Verkehr die RAST 06 für den Neu-, Um- und Ausbau von Bundesfernstraßen in der Baulast des Bundes sowie von Straßen in der Baulast des Landes Baden-Württemberg eingeführt. Den Land- und Stadtkreisen des Landes Baden-Württemberg wurde die Anwendung im Sinne einer einheitlichen Vorgehensweise für die in ihrem Zuständigkeitsbereich liegenden Straßen empfohlen.

Gemäß § 9 Absatz 1 des Straßengesetzes für Baden-Württemberg (StrG) haben die Träger der Straßenbaulast nach ihrer Leistungsfähigkeit die Straßen in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden und den allgemein anerkannten Regeln des Straßenbaus entsprechenden Zustand zu bauen, zu unterhalten, zu erweitern oder sonst zu verbessern. Geeignete Anhaltspunkte zur Ermittlung und Bewertung

---

\*) Der Überschreitung der Drei-Wochen-Frist wurde zugestimmt.

der für diese Entscheidung bedeutsamen Belange liefert insbesondere das technische Regelwerk in den RAS 06. Zwar enthalten diese von anerkannten Fachleuten des Straßenbaus erarbeiteten Standards keine verbindlichen Rechtsnormen; als von Fachleuten erstellte Vorschriften konkretisieren sie aber sachverständig allgemein anerkannte Regeln des Straßenbaus im Sinne des § 9 Absatz 1 StrG. Als solche liefern sie für Ermittlung und Bewertung der Belange des Verkehrs Anhaltspunkte, wie Straßen im Normalfall nach ihrem Raumbedarf und zur Gewährleistung von Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs zu entwerfen und zu gestalten sind (vgl. Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 4. November 2013 – 8 S 1694/11). Solche technische Regelwerke werden grundsätzlich vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur und den Verkehrsministerien der Länder per Erlass förmlich eingeführt, da sie wie erläutert den aktuellen fachlichen Stand der Technik abbilden bzw. definieren.

Daher soll von den in ihnen angegebenen Werten und Lösungen grundsätzlich „nur abgewichen werden, wenn die daraus entwickelte Lösung den spezifischen Anforderungen der Entwurfsaufgabe nachweislich besser gerecht wird“ (vgl. Nr. 0 Absatz 5 RAS 06). Dies stellt entsprechende Anforderungen an Ermittlung und Bewertung der Verkehrsbelange, wenn von den Empfehlungen der Richtlinien abgewichen wird. Darüber hinaus kommt eine Abweichung auch aufgrund überwiegender anderer öffentlicher oder privater Belange in Betracht. Eine Anwendung der RAS 06 steht daher unter Abwägung aller Interessen im Ermessen der Straßenbaubehörde.

Sollten die RAS 06 Regelungen beinhalten, die mit geltenden Vorschriften nicht im Einklang stehen, z. B. mit der Straßenverkehrs-Ordnung sowie der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung, der Straßenbahn-, Bau- und Betriebsordnung sowie der „Richtlinien für die rechtliche Behandlung von Ortsdurchfahrten der Bundesstraßen“ (ODR), sind die in diesen Vorschriften enthaltenen Regelungen maßgeblich.

*3. Inwieweit kann die planende bzw. ausführende Kommune im Rahmen der Verkehrssicherheit in eine erweiterte Haftung genommen werden, weil beim Bau einer Straße von RAS 06 abgewichen wurde?*

Die Kommune kann als Straßenbaulastträger nur im Rahmen der Verkehrssicherungspflichten haften, da die Straßenbaulast als öffentliche Aufgabe der Daseinsvorsorge ausschließlich im Interesse der Allgemeinheit besteht.

Die Verkehrssicherungspflicht ergibt sich daraus, dass jeder, der in seinem Gefahrenbereich eine Gefahrenquelle schafft oder andauern lässt, diejenigen ihm zumutbaren Vorkehrungen und Maßnahmen treffen muss, die zur Abwendung der Dritten daraus drohenden Gefahren erforderlich sind. Sie umfasst alle Maßnahmen, die notwendig sind, um einen hinreichend sicheren Straßenzustand zu schaffen und zu erhalten, der eine gefahrlose Nutzung der Straße ermöglicht. Der Straßenbenutzer muss sich allerdings den gegebenen Verkehrsverhältnissen anpassen, wie sie für ihn erkennbar sind. Die Gefahr muss zudem von der Straße ausgehen, nicht von ihren Benutzern, den Anliegern oder der Umgebung.

Die Pflicht zur Sorge für eine gefahrlose Benutzung der Straße durch die Verkehrsteilnehmer ist als hoheitliche Amtspflicht einzustufen (§ 59 StrG). Es kommt daher bei Verletzung der Verkehrssicherungspflicht kein Schadenersatzanspruch, sondern allein ein Amtshaftungsanspruch nach § 839 BGB i. V. m. Art. 34 GG in Betracht. Dabei trifft den Geschädigten die Beweislast für das Vorliegen einer schuldhaften Amtspflichtverletzung und deren Ursächlichkeit für den eingetretenen Schaden, während der verpflichteten Körperschaft der Entlastungsbeweis dafür obliegt, dass der Schaden auch bei ordnungsgemäßer Erfüllung der Verkehrssicherungspflicht eingetreten wäre.

Dies bedeutet, dass die Nichteinhaltung der RAS 06 eine Gefahrenlage darstellen müsste, die die Straßenbaubehörde schuldhaft hergestellt hat. Des Weiteren dürfte der Straßenbenutzer die Gefahrenlage nicht erkannt haben und sie müsste zudem ursächlich für den entstandenen Schaden gewesen sein. Hierfür und auch für das schuldhafte Schaffen der Gefahrenlage wäre der Geschädigte beweispflichtig, während die Straßenbaubehörde gegenbeweispflichtig dafür wäre, dass der Schaden auch bei Einhaltung der Vorgaben der RAS 06 eingetreten wäre.

*4. Welche weiteren Richtlinien, Vorgaben und Regelwerke müssen ggf. bei der Planung und dem Bau von Stadt- bzw. Wohnstraßen einbezogen und beachtet werden?*

Für Planung, Entwurf und Bau von Straßen existiert eine Vielzahl technischer Anleitungen, die teilweise zur Information und Beratung dienen, teilweise auch verbindlich eingehalten werden müssen. So enthält die Sammlung Technischer Regelwerke und Amtlicher Bestimmungen für das Straßenwesen (Straßenbau A-Z) mehr als 1.000 Dokumente. Nachstehend werden beispielhaft einige aufgelistet:

- Richtlinien für den Lärmschutz an Straße” – Ausgabe 1990 (RLS-90; werden in Kürze durch RLS-19 abgelöst)
- Richtlinien für die landschaftspflegerische Begleitplanung im Straßenbau Ausgabe 2011 (RLBP)
- Richtlinien für passiven Schutz an Straßen durch Fahrzeug-Rückhaltesysteme (RPS 2009)
- Richtlinien für die Anlage und Ausstattung von Fußgängerüberwegen (R-FGÜ)
- Zusätzliche Technische Vertragsbedingungen und Richtlinien für den Bau von Entwässerungseinrichtungen im Straßenbau (ZTV Ew-StB)
- Zusätzliche Technische Vertragsbedingungen und Richtlinien für die Ausführung von Lärmschutzwänden an Straßen (ZTV-Lsw)
- Merkblatt für die Anlage von Kreisverkehren
- Empfehlungen für das Sicherheitsaudit von Straßen (ESAS)
- Empfehlungen für Fußgängerverkehrsanlagen (EFA)
- Empfehlungen für Radverkehrsanlagen (ERA)
- DIN 18040-1 Barrierefreies Bauen – Planungsgrundlagen

*5. Welche Möglichkeiten bestehen ihrer Kenntnis nach, um kostenfrei Einsicht in die RASt 06 und andere Straßenbaurichtlinien (RAA, RAL etc.) zu erhalten?*

Die o. g. Veröffentlichungen unterliegen dem Urheberrecht und können über den FGSV-Verlag auf der Internetseite <https://www.fgsv-verlag.de> kostenpflichtig bezogen werden. Eine kostenfreie Einsichtnahme oder Leihe ist ggf. in Universitäts- bzw. Fachbibliotheken möglich.

*6. Inwiefern sind Gemeinden in Baden-Württemberg verpflichtet Erschließungskosten auf Anwohner bzw. Grundstückseigentümer umzulegen?*

§ 20 Absatz 2 des Kommunalabgabengesetzes (KAG) regelt die gemeindliche Pflicht, zur Deckung ihrer anderweitig nicht gedeckten Kosten für die erstmalige, endgültige Herstellung von Anbaustraßen und Wohnwegen einen Erschließungsbeitrag zu erheben. Die Erhebung von Erschließungsbeiträgen für Sammelstraßen, Sammelwege, Parkflächen, Grünanlagen und Kinderspielflächen sowie Lärmschutzanlagen ist nach § 20 Absatz 3 KAG ins gemeindliche Ermessen gestellt.

*7. In welchem Rahmen besteht für Gemeinden die Möglichkeit, mehr als die gesetzlich in § 23 Absatz 1 Kommunalabgabengesetz (KAG) festgelegten 5 Prozent Eigenanteil zu übernehmen (unter Angabe der Nutzung dieser Spielräume durch die Gemeinden)?*

Die Gemeinde hat gemäß § 23 Absatz 2 Satz 1 KAG 5 Prozent der beitragsfähigen Kosten für die erstmalige Herstellung von Anbaustraßen und Wohnwegen selbst zu tragen. Für Sammelstraßen, Sammelwege, Parkflächen, Grünanlagen und Kin-

derspielplätze sowie Lärmschutzanlagen eröffnet § 23 Absatz 2 Satz 2 KAG die Möglichkeit, durch Satzung einen höheren Eigenanteil zu bestimmen. Im Umkehrschluss ist die Festlegung eines höheren gemeindlichen Eigenanteils (> 5 Prozent der beitragsfähigen Kosten) für die erstmalige Herstellung von Anbaustraßen und Wohnwegen nicht zulässig.

*8. Inwiefern sind Gemeinden verpflichtet, Erschließungskosten in einem für die betroffenen Anwohner bzw. Grundstückseigentümer tragbaren Rahmen zu halten (unter Angabe welche Beitragshöhe als tragbar erachtet wird sowie unter Inbetrachtung topographisch schwieriger Erschließungen)?*

§ 33 Satz 2 KAG regelt, dass Erschließungsbeiträge nur insoweit erhoben werden können, als die Erschließungsanlagen erforderlich sind, um die Bauflächen und gewerblich zu nutzenden Flächen entsprechend den baurechtlichen Vorschriften zu nutzen. Dies ist Ausprägung des allgemeinen beitragsrechtlichen Gebots der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung. Die Vorschrift trägt damit über ihren dem Gemeininteresse dienenden Zweck hinaus den Individualinteressen der beitragspflichtigen Eigentümerinnen und Eigentümer bzw. Erbbauberechtigten der von einer Erschließungsanlage erschlossenen Grundstücke Rechnung. Den Betroffenen kommt es zugute, wenn das Gesetz dafür Sorge trägt, dass sich der beitragsfähige Erschließungsaufwand in Grenzen des nach Lage der Dinge Angemessenen hält.

Für die Beurteilung, ob eine Straße überhaupt und ob sie nach Art und Umfang erforderlich ist, billigt die Rechtsprechung Gemeinden jedenfalls einen weiten Entscheidungsspielraum zu. An der Erforderlichkeit einer Anbaustraße besteht in aller Regel kein Zweifel. Die Beantwortung der Frage, ob sich eine Anlage im Rahmen des Erforderlichen hält, hat sich an den für das jeweilige Baugebiet maßgebenden Zumutbarkeitsgrenzen zu orientieren. Die Beitragshöhe ergibt sich aus den im Einzelfall zu ermittelnden beitragsfähigen Kosten (vgl. § 30 KAG), wobei sich die Beitragsbemessung nach den Vorgaben des § 31 KAG auszurichten hat. Details regeln die Gemeinden in einer Erschließungsbeitragssatzung gemäß § 34 KAG.

*9. Welche Möglichkeiten bestehen für betroffene Anwohner bzw. Grundstückseigentümer, um die finanzielle Belastung durch Erschließungsbeiträge zu verringern?*

Wenn Gemeinden im Rahmen ihrer Planungshoheit Erschließungsanlagen planen und diese erstmalig und endgültig hergestellt sind, erheben sie Erschließungsbeiträge nach Maßgabe des Kommunalabgabengesetzes. Der Gesetzgeber sieht in § 26 KAG die Möglichkeit vor, Ablöseverträge mit beitragsbefreiender Wirkung zu schließen, die den Beitragsschuldner unter Umständen günstiger stellen können.

Möglichkeiten für Betroffene, finanzielle Belastungen durch Beiträge zu verringern, werden hier nicht gesehen.

*10. Aus welchen Gründen hat sie sich, abweichend von § 129 Absatz 1 Satz 3 Baugesetzbuch (BauGB) („Die Gemeinden tragen mindestens 10 vom Hundert des beitragsfähigen Erschließungsaufwands“), dazu entschieden in § 23 Absatz 1 KAG\_BW den Eigenanteil der Gemeinden auf mindestens 5 Prozent festzulegen?*

Die Regelung des (Mindest-)Gemeindeanteils an den beitragsfähigen Erschließungskosten war zunächst mit der Übernahme des Erschließungsbeitragsrechts in Landesrecht durch das Gesetz zur Neuregelung des kommunalen Abgabenrechts und zur Änderung des Naturschutzgesetzes vom 17. März 2005 (GBl. S. 206) mit dem Gemeindeanteil für Anschlussbeiträge in § 23 Absatz 1 KAG zusammengeführt worden. Der Gemeindeanteil wurde dabei von 10 Prozent (§ 129 Absatz 1 Satz 3 Baugesetzbuch) auf 5 Prozent reduziert.

Als Begründung führte der Landesgesetzgeber in der Gesetzesbegründung (LT-Drs. 13/3966, S. 35) aus: „Diese Mehrbelastungen werden aufgewogen durch die Einschränkung der Verpflichtung zur Erhebung von Erschließungsbeiträgen. Nach § 20 Absatz 2 besteht künftig eine Verpflichtung zur Erhebung von Erschließungsbeiträgen nur noch für Anbaustraßen und Wohnwege.“

Mit der Änderung des § 23 KAG durch das Gesetz zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts vom 4. Mai 2009 (GBl. S. 185) findet sich die Regelung zum Gemeindeanteil für Erschließungsanlagen nunmehr in § 23 Absatz 2 KAG, wobei die Neuregelung bezüglich des Gemeindeanteils die Unterscheidung zwischen Erschließungsanlagen mit Beitragserhebungspflicht und solchen mit Erhebungsermessen der Gemeinde aufgreift. § 23 Absatz 1 KAG regelt seither den Eigenanteil der Gemeinde an Anschlussbeiträgen.

In Vertretung

Dr. Lahl

Ministerialdirektor