



Gesetzentwurf

der Abgeordneten **Margarete Bause, Ludwig Hartmann, Thomas Gehring, Ulrike Gote, Verena Osgyan, Katharina Schulze, Jürgen Mistol** und **Fraktion (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)**

zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes

A) Problem

In Bayern sollen Gemeinden gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 3 Kommunalabgabengesetz in Verbindung mit den gemeindlichen Satzungen für die Verbesserung oder Erneuerung von Ortsstraßen und beschränkt-öffentlichen Wegen Beiträge von den Anliegern erheben. Grundstückseigentümer und Erbbauberechtigte werden dazu in Form einer einmaligen Beitragserhebung herangezogen. Dies führt dazu, dass die mit einer einmaligen Erhebung verbundenen hohen Beiträge, deren Summen sich nicht selten im fünfstelligen Bereich bewegen, insbesondere einkommensschwache Menschen in erhebliche finanzielle und wirtschaftliche Bedrängnis bringen, was die steigende Zahl an Beschwerden an den Landtag belegt. Andererseits sind die bayerischen Kommunen aufgrund der angespannten finanziellen Situation auf diese Beiträge zur Durchführung der Straßenausbaumaßnahmen angewiesen.

Die bayerischen Gemeinden verfügen über ein Straßennetz mit einer Länge von etwa 100.000 km Orts- und Gemeindeverbindungsstraßen. Das Innenministerium prognostiziert für das kommunale Straßennetz aufgrund des Alters und Zustands einen jährlichen Investitionsbedarf von 500 Mio. Euro. Gleichzeitig hat eine aktuelle Erhebung gezeigt, dass lediglich 72 Prozent der bayerischen Kommunen Straßenausbaubeiträge erheben, wobei von dieser „Sollvorschrift“ eigentlich nur in gut begründeten Ausnahmefällen abgewichen werden darf. Dabei tun sich erhebliche regionale Unterschiede auf. Während nämlich in Unterfranken 97,1 Prozent der Gemeinden über eine Ausbaubeitragsatzung verfügen, ist dies in Niederbayern gerademal in 39,1 Prozent der Gemeinden der Fall. Für Unmut sorgt bei vielen Beitragspflichtigen zudem die mangelnde Information und Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger im Vorfeld der Planungen und der Durchführung von Straßenausbaumaßnahmen. Damit die Kommunen auch künftig über ein verlässliches Finanzierungsinstrument zur Erhaltung der kommunalen Straßeninfrastruktur verfügen, das gleichzeitig eine gerechte und sozialverträgliche Beitragserhebung gewährleistet, ist eine Reform des Art. 5 des Kommunalabgabengesetzes erforderlich.

B) Lösung

Der Gesetzentwurf sieht im Kommunalabgabengesetz die Einführung sog. „wiederkehrender Straßenausbaubeiträge“ als Alternative zur einmaligen Beitragserhebung vor. Durch die Einführung einer Informationspflicht sollen Bürgerinnen und Bürger bereits im Vorfeld der Planungen und der Durchführung von Straßenausbaumaßnahmen ausreichend beteiligt werden.

C) Alternativen

Beibehaltung der bisherigen Beitragserhebung oder Finanzierung aus allgemeinen Haushaltsmitteln des Staates bzw. der Gemeinden, beispielsweise durch Anhebung der Grundsteuer B, was eine Erhöhung der Steuern zu Lasten der Allgemeinheit bedingen würde.

D) Kosten**1. Staat**

Für den Staat entstehen keine zusätzlichen Kosten.

2. Kommunen

Erstmalige Erfassung der Grundstücksdaten ist zunächst mit einem größeren Verwaltungsaufwand verbunden, reduziert sich jedoch im Laufe der Zeit und ist später sogar geringer als beim Einmalbetrag.

Gesetzentwurf

zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes

§ 1

Das Kommunalabgabengesetz (KAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. April 1993 (GVBl. S. 264, BayRS 2024-1-I), das zuletzt durch Gesetz vom 11. März 2014 (GVBl. S. 70) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Art. 5 Abs. 2 wird wie folgt geändert:
 - a) Dem Satz 2 wird folgende Nr. 3 angefügt
„3. der Grundstückswert (Verkehrswert),“
 - b) Es wird folgender Satz 7 angefügt:
„⁷In der Beitragssatzung ist eine am Grundstückswert orientierte Höchstgrenze festzulegen.“
2. Es werden folgende Art. 5b und 5c eingefügt:

„Art. 5b Wiederkehrende Beiträge

(1) ¹Die Gemeinden können durch Satzung bestimmen, dass anstelle der Erhebung einmaliger Beiträge nach Art. 5 Abs. 1 Satz 3 die jährlichen Investitionsaufwendungen für einen Umbau und Ausbau ihrer öffentlichen Verkehrsanlagen als wiederkehrende Beiträge auf die im Abrechnungsgebiet nach Abs. 2a oder 2b gelegenen Grundstücke verteilt werden. ²Der wiederkehrende Beitrag wird für den besonderen Vorteil erhoben, der durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme der im Abrechnungsgebiet gelegenen Verkehrsanlagen geboten wird; er darf ausschließlich für die in Satz 1 genannten Investitionsmaßnahmen verwendet werden.

(2) ¹Die zu einem Abrechnungsgebiet zusammengefassten Verkehrsanlagen bilden eine einheitliche kommunale Einrichtung. ²Die Abrechnungsgebiete sind in der Satzung zu bestimmen. ³Die Bildung der Abrechnungsgebiete nach Abs. 2a ist zu begründen. ⁴Die Begründung ist der Satzung beizufügen.

(2a) Die Bildung eines Abrechnungsgebiets, in dem die Verkehrsanlagen in einem räumlichen und funktionalen Zusammenhang stehen, kann insbesondere deshalb gegeben sein, wenn die Verkehrsanlagen

1. innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile einer Gemeinde liegen oder

2. innerhalb selbständiger städtebaulicher Einheiten liegen oder
3. innerhalb einzelner Baugebiete (§ 1 Abs. 2 der Baunutzungsverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 1990 (BGBl. I S. 132), die zuletzt durch Art. 2 des Gesetzes vom 11. Juni 2013 (BGBl. I S. 1548) geändert worden ist) liegen.

(2b) In der Satzung können auch sämtliche Verkehrsanlagen eines Gemeindeteils als Abrechnungsgebiet im Sinne einer einheitlichen kommunalen Einrichtung bestimmt werden.

(3) ¹Bei der Ermittlung des Beitragssatzes kann anstelle der jährlichen Investitionsaufwendungen vom Durchschnitt der im Zeitraum von bis zu fünf Jahren erwartenden Aufwendungen ausgegangen werden. ²Weichen nach Ablauf dieses Zeitraums die tatsächlichen von den im Durchschnitt erwarteten Aufwendungen ab, ist das Beitragsaufkommen der folgenden Jahre entsprechend auszugleichen. ³Der Beitragssatz kann auch in einer gesonderten Satzung festgelegt werden.

(4) ¹Bei der Ermittlung des wiederkehrenden Beitrags bleibt ein dem Vorteil der Allgemeinheit entsprechender Anteil (Eigenbeteiligung) außer Ansatz. ²Der Gemeindeanteil ist in der Satzung festzulegen und muss dem Verkehrsaufkommen entsprechen, das nicht den Beitragsschuldnern zuzurechnen ist. ³Er beträgt mindestens 25 Prozent.

(5) ¹Die Beitragspflicht entsteht jeweils mit Ablauf des 31. Dezember für das abgelaufene Jahr. ²Auf die Beitragsschuld können ab Beginn des Kalenderjahres angemessene Vorauszahlungen verlangt werden.

(6) ¹Durch Satzungen haben die Gemeinden Überleitungsregelungen für die Fälle zu treffen, in denen Erschließungsbeiträge oder Ausgleichsbeiträge nach dem Baugesetzbuch oder Kosten der erstmaligen Herstellung aufgrund von Verträgen zu leisten sind oder geleistet wurden. ²Entsprechendes gilt, wenn von einmaligen Beiträgen nach Art. 5 auf wiederkehrende Beiträge oder von wiederkehrenden auf einmalige Beiträge umgestellt wird. ³Die Überleitungsregelungen sollen vorsehen, dass die betroffenen Grundstücke für einen Zeitraum von höchstens 25 Jahren seit der Entstehung des Beitragsanspruchs bei der Ermittlung des wiederkehrenden Beitrags nicht berücksichtigt und auch nicht beitragspflichtig werden. ⁴Der Zeitraum soll fünf Jahre nicht unterschreiten.

(7) ¹Stellen Gemeinden von wiederkehrenden auf einmalige Beiträge nach Art. 5 um, sind vor der Umstellung geleistete Beiträge auf den nächsten Beitrag anzurechnen. ²In der Satzung ist der Umfang der Anrechnung nach Satz 1 zu bestimmen; dabei ist der Zeitraum der üblichen Nutzungsdauer der Verkehrsanlagen zu berücksichtigen.

(8) Im Übrigen gelten die Bestimmungen des Art. 5 entsprechend, soweit nicht Art. 5a besondere Vorschriften enthält oder eine Bestimmung in Art. 5 ausdrücklich für einmalige Beiträge gilt.

Art. 5c Informationspflichten

¹Sobald die Gemeinden und Landkreise entschieden haben, eine Maßnahme im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 durchzuführen, für die einmalige Beiträge erhoben werden sollen, teilen sie dies unverzüglich den Personen, die als Beitragspflichtige voraussichtlich in Betracht kommen, in geeigneter Form mit und weisen darauf hin, dass diese mit der Zahlung von Beiträgen zu rechnen haben. ²Zugleich sind die Beitragspflichtigen darauf hinzuweisen, dass sie in die Satzung sowie in die Planungsunterlagen, die den Ausschreibungen zugrunde gelegt werden sollen, Einblick nehmen und während der Zeit der Einsichtnahme Anregungen vorbringen können. ³Bei Maßnahmen der Erweiterung, Verbesserung oder Erneuerung von Ortsstraßen und beschränkt öffentlichen Wegen sollen neben der in den Planungsunterlagen enthaltenen Ausbauvariante auch Alternativausbauvarianten benannt werden. ⁴Vor Ausführung einer Maßnahme nach Satz 1 sollen Gemeinden und Landkreise im Rahmen einer gesonderten, für die Betroffenen öffentlichen Veranstaltung über das Vorhaben unter Einbeziehung hierzu ergangener Anregungen unterrichten. ⁵Die Sätze 1, 2 und 4 gelten entsprechend für die erstmalige Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen und Benutzungsgebühren. ⁶Die Beitrags- und die Gebührenpflichtigen sind berechtigt, die Kosten- und Aufwandsrechnung einzusehen. ⁷Die voraussichtlich Beitragspflichtigen werden über den Zeitpunkt der Beendigung von Straßenausbaumaßnahmen in geeigneter Form unterrichtet.“

§ 2

Dieses Gesetz tritt am in Kraft.

Begründung:

A. Allgemeines:

Das bayerische Kommunalabgabengesetz sieht derzeit nur die Erhebung von sog. einmaligen Beiträgen vor (vgl. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 KAG). Es enthält keine Rechtsgrundlage für die Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen. In Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen wurden die Landesabgabengesetze in den vergangenen Jahren um entsprechende Regelungen ergänzt, so dass die Gemeinden dort selbst entscheiden können, ob sie wiederkehrende Beiträge (anstelle der einmaligen Beiträge) erheben wollen (Wahlrecht). Durch wiederkehrende Beiträge werden die jährlich anfallenden Kosten für den Straßenausbau auf alle Anlieger in der Gemeinde oder Teile hiervon (z.B. Orts- oder Stadtteile) umgelegt. Auf diese Weise werden die Lasten für den einzelnen Beitragszahler erheblich reduziert und sozialverträglich gestaltet. Laut des rheinland-pfälzischen Städte- und Gemeindebundes erfreuen sich wiederkehrende Beiträge einer großen Akzeptanz, zumal die jährlichen Beiträge eine Pro-Kopf-Belastung im niedrigen dreistelligen Bereich nicht übersteigen und sich der Verwaltungsaufwand im Laufe der Zeit im Vergleich zum Einmalbeitrag sogar verringert. Mit seiner Entscheidung vom 25.06.2014 (Az. 1 BvR 668/10, 1 BvR 2104/10) hat das Bundesverfassungsgericht eine die Erhebung wiederkehrender Straßenausbaubeiträge betreffende Vorschrift des rheinland-pfälzischen Kommunalabgabengesetzes bei konkret individueller Zurechnung eines Sondervorteils für verfassungsrechtlich zulässig erklärt und in seiner Entscheidung vom 24.11.2014 (Az. 1 BvL 20/11) noch einmal bestätigt. Durch die in diesem Gesetzentwurf vorgeschlagene Zulassung wiederkehrender Beiträge, verbunden mit einem Wahlrecht für die Kommunen, wird die kommunale Selbstverwaltungs- und Abgabehoheit gestärkt. Ob die Städte und Gemeinden dann von dieser Option Gebrauch machen wollen oder lieber klassische Einmalbeiträge erheben, können sie in Wahrnehmung ihrer kommunalen Selbstverwaltungshoheit und unter Abwägung aller Vor- und Nachteile letztlich selbst entscheiden. Dies entspricht auch der Rechtslage in den anderen Bundesländern, die wiederkehrende Beiträge bereits zugelassen haben.

Zu § 1 Nr. 1:

Die demografische Entwicklung spiegelt sich auch in der unterschiedlichen Entwicklung der Werte von unbebauten und bebauten Grundstücken im Freistaat wieder. Während in Abwanderungsregionen Grundstückseigentümer Wertverluste in Kauf nehmen müssen, sind in Ballungsräumen und stark besiedelten Regionen hingegen Wertsteigerungen zu erfahren. Bei der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen kann dies zur Folge haben, dass die Beitragshöhe nicht zum eigentlichen Verkehrswert des Grundstücks

passt. Indem der Grundstückswert als Beitragsmaßstab und eine am Grundstückswert orientierte Höchstgrenze ins Gesetz aufgenommen wird, steht die Beitragshöhe künftig auch in Relation zum Grundstückswert.

Zu § 1 Nr. 2:**Zu Art. 5b:****Zu Abs. 1:**

Die Städte und Gemeinden erhalten die Option, wiederkehrende Beiträge für innerhalb einer Gemeinde liegende Abrechnungsgebiete zu erheben. In eigener Verantwortung der Kommunen soll vor Ort per Satzung entschieden werden, welche Art der Beitragserhebung für die Verhältnisse in der Kommune angemessen ist. Dem Beitragspflichtigen muss ein konkret individueller Sondervorteil zurechenbar sein. Die daraus erzielten Einnahmen sind zweckgebunden einzusetzen.

Zu Abs. 2, 2a und 2b:

Voraussetzung für die Erhebung wiederkehrender Beiträge ist die Zusammenfassung von mehreren öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen zu einem Abrechnungsgebiet. Die Erhebung wiederkehrender Beiträge ist gerechtfertigt durch den besonderen Vorteil, der den in dem Abrechnungsgebiet gelegenen Grundstücken dadurch vermittelt wird, dass ihnen die Möglichkeit der Inanspruchnahme der im Abrechnungsgebiet gelegenen Verkehrsanlagen geboten wird. Als Voraussetzung der Zusammenfassung zu einer Abrechnungseinheit müssen die Straßen, Wege und Plätze in einem räumlichen und funktionalen Zusammenhang stehen. Die in kommunaler Selbstverwaltung vorzunehmende Festlegung des Abrechnungsgebiets muss begründet werden.

Zu Abs. 3:

Der Beitragssatzermittlung nach Abs. 3 sind regelmäßig die jährlich entstehenden tatsächlichen Investitionsaufwendungen zugrunde zu legen. Den Gemeinden ist eine Durchschnittsberechnung der Investitionsaufwendungen mehrerer Jahre gestattet, um jährliche Schwankungen zu vermeiden. Innerhalb angemessener Zeit, spätestens nach fünf Jahren, ist ein Ausgleich durchzuführen.

Zu Abs. 4:

Da öffentliche Straßen, Wege und Plätze neben den Beitragspflichtigen auch von der Allgemeinheit genutzt werden, ist von der Gemeinde eine angemessene Eigenbeteiligung zu leisten. Die Eigenleistungssätze sollen das Verhältnis der Inanspruchnahme der Straße durch die Allgemeinheit und die Anliegen darstellen und abhängig von der Straßenart jedoch nicht weniger als 25 Prozent betragen.

Zu Abs. 5:

Darin sind besondere Regelungen für die Entstehung der Beitragspflicht und die Erhebung von Vorausleistungen vorgesehen, da die Erhebung des wiederkehrenden Beitrags als laufende jährliche Abgabe nicht von der endgültigen Herstellung bzw. von einem konkreten Ausbaubeginn einer bestimmten Ausbaumaßnahme abhängt.

Zu Abs. 6:

Die Neuregelung sieht in Abs. 6 Überleitungsregelungen vor, sodass diejenigen Grundstückseigentümer, die bereits in den letzten Jahren Erschließungs- oder Straßenbeiträge geleistet haben, nicht sogleich zu wiederkehrenden Beiträgen herangezogen werden dürfen. Im Hinblick auf die Berücksichtigung der Nutzungsdauer von Verkehrsanlagen soll für die Überleitungsvorschrift ein Zeitraum für die Nichtheranziehung von 5 bis 25 Jahren bestimmt werden.

Zu Abs. 7:

Abs. 7 regelt, dass der Satzungsgeber grundsätzlich auch von wiederkehrenden Beiträgen auf einmalige Straßenbeiträge wechseln kann. Bei diesem Wechsel ist ebenfalls eine Anrechnungsvorschrift in die Satzung aufzunehmen. Welchen Zeitraum eine Anrechnung zu berücksichtigen hat, ist von der Nutzungsdauer der Einrichtung abhängig.

Zu Abs. 8:

In Abs. 8 ist klargestellt, dass die auch für wiederkehrende Beiträge übertragbaren Bestimmungen des Beitragsrechts nach § 5 gelten, soweit § 5a nicht spezielle Regelungen enthält.

Zu Art. 5c:

Durch die in diesem Gesetzentwurf vorgeschlagenen Informationspflichten werden die Bürgerbeteiligung in den Kommunen sowie die Rechte des einzelnen Beitragspflichtigen erheblich gestärkt. Im Gegensatz zu anderen Bundesländern (Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Thüringen) enthält das bayerische Kommunalabgabengesetz keine Vorgaben darüber, wie und zu welchem Zeitpunkt die Grundstückseigentümer über beitragspflichtige Erschließungs- bzw. Ausbaumaßnahmen zu informieren sind, sondern stellt dies in das Ermessen der Gemeinden. Im ungünstigsten Fall erfährt der Grundstückseigentümer hiervon erst durch die Zustellung eines Beitragsbescheids. Durch eine frühzeitige Information über geplante Straßenausbaumaßnahmen können sich die Betroffenen auf den zu erwartenden Beitragsbescheid und die Abgabe einstellen. Das Recht, Einblick zu nehmen und Anregungen vorbringen zu können, erhöht die Transparenz sowie die Akzeptanz des beitragsfinanzierten Systems und kann zur Fehlervermeidung beitragen. Die Benennung von Alternativausbauvarianten kann zudem zur Kosteneinsparung beitragen.