



Gesetzentwurf

der Abgeordneten **Hubert Aiwanger, Florian Streibl, Prof. (Univ. Lima) Dr. Peter Bauer, Dr. Hans Jürgen Fahn, Thorsten Glauber, Eva Gottstein, Joachim Hanisch, Johann Häusler, Dr. Leopold Herz, Nikolaus Kraus, Peter Meyer, Prof. Dr. Michael Piazzolo, Bernhard Pohl, Gabi Schmidt, Dr. Karl Vetter, Jutta Widmann, Benno Zierer** und Fraktion (FREIE WÄHLER)

zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes und des Finanzausgleichsgesetzes

A) Problem

Art. 5 des Kommunalabgabengesetzes (KAG) ermöglicht in seiner aktuellen Fassung den Kommunen, ihre öffentlichen Einrichtungen durch die Erhebung von Beiträgen von den Grundstückseigentümern und Erbbauberechtigten zu finanzieren. Voraussetzung ist, dass die Möglichkeit der Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtung durch die Grundstückseigentümer für diese einen besonderen Vorteil darstellt. Nach Art. 5 Abs. 1 Satz 3 KAG sollen die Kommunen solche Beiträge zur Verbesserung oder Erneuerung von Ortsstraßen und beschränkt-öffentlichen Wegen erheben. Diese Regelung stößt bei den betroffenen Bürgern immer häufiger auf Unverständnis. Es ist den Grundstückseigentümern nicht zu vermitteln, warum gerade sie einen besonderen Vorteil aus der Nutzungsmöglichkeit der Straße ziehen, wenn doch der Durchgangsverkehr und sonstige Anlieger die Straße gleichermaßen benutzen, ohne einen Beitrag zum Straßenausbau leisten zu müssen. Gleichzeitig zeichnet sich ab, dass in den nächsten Jahren viele Ortsstraßen aufgrund ihres Alters erneuert werden müssen.

So werden in der Praxis zum einen häufig die notwendigen Maßnahmen zur Sanierung gemeindlicher Straßen hinten angestellt, weil sie ein unliebsames Thema bei den Bürgern darstellen und für Konflikte in den Gemeinden sorgen. Manch ein Bürgermeister hat dementsprechend von einer Umsetzung lange Zeit Abstand genommen, auch manchmal zu lange. So sind nach Jahrzehnten am Ende die Maßnahmen natürlich noch aufwendiger um die Straße wieder in Stand zu setzen und für das Versäumnis zahlt der angrenzende Eigentümer. Vorausgesetzt er kann zahlen. Auch Fehlorganisation und schlechte wirtschaftliche Planung der Kommunen geht so immer zu Lasten der angrenzenden Eigentümer.

Finanzschwachen Kommunen werden Stabilisierungshilfen gewährt. Allerdings ist Voraussetzung für die Gewährung der Hilfe, das Vorhandensein einer Straßenausbaubeitragssatzung. Diese Koppelung führt jedoch zu einer weiteren Verschärfung kommunaler Strukturprobleme. Finanziell schwächer gestellte Kommunen geraten hier in eine Spirale aus Konflikten und sind erneut gegenüber finanzstärkeren Kommunen benachteiligt.

Häufig gibt es auch Fälle, bei denen zwar Eigentümer alles für den Erhalt ihrer Immobilie aufwenden, aber nicht Kosten in Höhe von fünfstelligen Beträgen erbringen können. So hoch sind allerdings häufig die anteiligen Kosten für die Instandsetzung von Straßen. Hier hat man versucht nachzujustieren und finanzschwächeren, insbesondere älteren Menschen, die keinen Kredit mehr von der Bank erhalten, diese Beträge zu stunden. Auch die Verteilung der Belastung auf mehrere Jahre ist mittlerweile möglich. Mit diesen Optionen wird das Problem gelindert, aber das reicht nicht aus, um zu verhindern, dass Grundstückseigentümer mit dieser hohen Belastung grundsätzlich überfordert sind. Die Problematik ist unabhängig davon, ob es sich um eine Region mit sinkenden Grundstückspreisen oder um eine Region handelt, in der die Immobilienpreise erheblich höher liegen. Gleichzeitig ist der erhebliche bürokratische Aufwand nicht außer Acht zu lassen, den die Gemeinden mit Berechnung der Beiträge und Fassung der Satzung haben. Gerade kleinere Gemeinden sind hier die Leidtragenden.

B) Lösung

Eine Streichung ist erforderlich, da sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen aus den Ausbaubeiträgen und deren Erhebungsaufwand als unwirtschaftlich erwiesen hat. So sind den Gemeinden nach dem derzeitigen Stand lediglich ca. 60 Mio. Euro pro Jahr an Straßenausbaubeiträgen durch die Erhebung bei den angrenzenden Eigentümern zugeflossen. Ein erheblicher Anteil der beitragspflichtigen Bürgerinnen und Bürger musste dafür private Kredite in Anspruch nehmen oder konnte nur mittels Stundung der Beitragsforderung nachkommen. Teilweise sind zahlreiche Anwohner dadurch in erhebliche finanzielle Schwierigkeiten geraten.

Die Heranziehung zu Straßenausbaubeiträgen entspricht nicht mehr der Lebenswirklichkeit und belastet eine Bevölkerungsgruppe unverhältnismäßig.

Gleichzeitig ist die Regelung von der Annahme bestimmt, dass der Grundstückseigentümer durch seine Möglichkeit der Nutzung der anliegenden Straße besondere Vorteile hat. Dies soll Rechtfertigung dafür sein, dass er den Großteil der Beitragslast zu tragen hat. Jedoch ist der dieser Annahme vorausgehende Vorteilsbegriff in diesem Fall schlicht veraltet. Für die Erneuerung und die Verbesserung der gemeindlichen Straßen ist kein erheblicher Sondervorteil für die angrenzenden Grundstückseigentümer zu sehen. So ist die Nutzung der Straßen nicht auf die Anlieger beschränkt. Auch ziehen die Gemeinden aus dieser unbeschränkten Nutzung erhebliche Vorteile, etwa durch Mieter und Gewerbetreibende, Lieferanten, die alle die Straßen nutzen und zu nicht unerheblichen Steuereinnahmen der Gemeinden beitragen. Daher ist es abzulehnen, den Grundstückseigentümern einen besonderen Vorteil zusprechen zu wollen.

C) Alternativen

Beibehaltung des aktuellen Gesetzes.

D) Kosten

1. Staat

Für den Staat entstehen zunächst keine direkten zusätzlichen Kosten. Die Mehrbelastung der Kommunen soll allerdings durch Regelungen im kommunalen Finanzausgleich aufgefangen werden. Insbesondere durch eine Erhöhung des Kommunalanteils am Kraftfahrzeuersatzsteuerverbund.

2. Kommunen

Für die Kommunen kann es aufgrund der Abschaffung der Straßenausbaubeiträge zu Beitragsausfällen kommen, die jedoch teilweise durch höhere Gebühren kompensiert werden können. Andererseits sind die Straßenausbaubeiträge nicht selten so niedrig, dass die Erhebung schlicht unwirtschaftlich ist.

Die frei werdenden personellen Ressourcen können für die Abrechnung von Erschließungsmaßnahmen zur endgültigen erstmaligen Herstellung von Straßen eingesetzt bzw. in die Planungen zur schrittweisen Reorganisation des Personalbestands berücksichtigt werden.

Die genauen Kosten lassen sich nicht ermitteln. In der Stellungnahme des Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr vom 29.06.2015 zur Anhörung des Ausschusses für Kommunale Fragen, Innere Sicherheit und Sport des Landtags zu Art. 5 des Kommunalabgabengesetzes am 15.07.2015 wird ausgeführt: „Der tatsächliche Finanzierungsbedarf der bayerischen Kommunen dürfte in Anbetracht des Alters und des Zustands der Straßen um ein Vielfaches höher sein. Nach Schätzungen dürfte der Gesamtfinanzierungsbedarf für Ortsstraßen bei rund 200 bis 300 Mio. €/Jahr liegen. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass diese Summen aufgrund der gesetzlich vorgeschriebenen gemeindlichen Eigenbeteiligung bei Ausbaumaßnahmen (Art. 5 Abs. 3 KAG) nicht vollständig, sondern nur anteilig über Straßenausbaubeiträge auf die Grundstückseigentümer umgelegt werden könnte. Der über Beiträge umlegungsfähige Gesamtfinanzierungsbedarf beläuft sich schätzungsweise auf über 100 Mio. €/Jahr.“

Das Konnexitätsprinzip (Art. 83 Abs. 3 der Verfassung) ist nicht berührt, da die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge nicht zu neuen Anforderungen an die Erfüllung der Aufgaben der Kommunen führt und der Ausgleich von Mindereinnahmen bei gleichbleibendem Aufgabenbestand nicht vom Konnexitätsprinzip erfasst ist.

3. Bürger und Wirtschaft

Die Pflicht zur Zahlung von Straßenausbaubeiträgen wird ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Aufhebungsgesetzes entfallen. Die beitragspflichtigen Grundstückseigentümer einer ausgebauten Straße werden entlastet, sie brauchen zukünftig keine Straßenausbaubeiträge mehr zu bezahlen.

Bürger und Wirtschaft werden zwar als Abgabeschuldner von den Straßenausbaubeiträgen künftig entlastet. Als Gebührenschuldner und Steuerbürger werden sie hingegen belastet, weil die so entstandenen Abgabeausfälle bei den Kommunen über Gebühren und allgemeine Haushaltsmittel finanziert werden müssen.

Gesetzesentwurf

zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes und des Finanzausgleichsgesetzes

§ 1

Änderung des Kommunalabgabengesetzes

Das Kommunalabgabengesetz (KAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. April 1993 (GVBl. S. 264, BayRS 2024-1-I), das zuletzt durch Gesetz vom 13. Dezember 2016 (GVBl. S. 351) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird im I. Abschnitt die Angabe zu Art. 5b gestrichen.
2. Art. 5 Abs. 1 Satz 3 wird wie folgt gefasst:
„³Für die Verbesserung oder Erneuerung von Ortsstraßen und beschränkt-öffentlichen Wegen werden keine Beiträge erhoben; Erschließungsbeiträge nach Art. 5a bleiben davon unberührt.“
3. Art. 5b wird aufgehoben.
4. Art. 13 wird wie folgt geändert:
 - a) Abs. 7 wird aufgehoben.
 - b) Der bisherige Abs. 8 wird Abs. 7.

§ 2

Änderung des Finanzausgleichsgesetzes

Das Finanzausgleichsgesetz (FAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. April 2013 (GVBl. S. 210, BayRS 605-1-F), das zuletzt durch § 3 des Gesetzes vom 12. Juli 2017 (GVBl. S. 366) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Art. 13 wird wie folgt geändert:
 - a) Abs. 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 1 wird die Zahl „52,5“ durch die Zahl „75“ ersetzt.
 - bb) In Satz 5 wird die Angabe „13h“ durch die Angabe „13i“ ersetzt.
 - b) In Abs. 2 Satz 2 wird die Angabe „13h“ durch die Angabe „13i“ ersetzt.
2. Nach Art. 13h wird folgender Art. 13i eingefügt:
„Art. 13i
Vom Kommunalanteil können jährlich 150 000 000 € für die Verbesserung oder Erneuerung von Ortsstraßen und beschränkt-öffentlichen Wegen verwendet werden.“
3. In Art. 23a Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 werden die Wörter „und 13c“ durch die Wörter „13c und 13i“ ersetzt.

§ 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am in Kraft.

Begründung:

A. Allgemeines

Zukünftig sollen Anliegerinnen und Anlieger nicht mehr für anstehende Erhaltungsmaßnahmen in ihren Straßen Ausbaubeiträge zahlen müssen. Hierzu ist es erforderlich die entsprechende Ermächtigungsgrundlage ersatzlos zu streichen.

Rechtsgrundlage ist das Kommunalabgabengesetz. Hier ist in Art. 5 KAG geregelt, dass die Gemeinden und Landkreise von den anliegenden Grundstückseigentümern einen Kostenbeitrag verlangen können um die bestehenden Straßen in Stand zu erhalten und entsprechend zu erneuern.

Straßenausbaubeiträge werden also bei denjenigen gefordert, die unmittelbar mit ihrem Grundstück an eine öffentliche Straße der Gemeinde angrenzen, die zu erneuern ist. Die Gemeinden sind grundsätzlich dazu verpflichtet, um Straßenausbaubeiträge bei anfallenden Instandhaltungskosten vom angrenzenden Grundstückseigentümer zu fordern, eine Straßenausbaubeitragssatzung zu erlassen. Zu den anfallenden Kosten werden die Anlieger entsprechend anteilig zu den entstehenden Kosten herangezogen. Die Gemeinden sind grundsätzlich verpflichtet, eine Straßenausbaubeitragssatzung zu erlassen, d. h. es gibt hier keinen Handlungsspielraum für die Gemeinden dahingehend, ob sie Teile der Instandsetzungskosten der gemeindlichen Straßen auf die Anwohner umlegen. Die Folgen aus dieser Regelung sind, dass je nach Größe des Grundstücks und Zustand der Straße erhebliche Kosten auf die angrenzenden Grundstückseigentümer zukommen.

Eine Streichung ist erforderlich, da sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen aus den Ausbaubeiträgen und deren Erhebungsaufwand als unwirtschaftlich erwiesen hat. So sind den Gemeinden nach dem derzeitigen Stand lediglich ca. 60 Mio. Euro pro Jahr an Straßenausbaubeiträgen durch die Erhebung bei den angrenzenden Eigentümern zugeflossen. Ein erheblicher Anteil der beitragspflichtigen Bürgerinnen und Bürger musste dafür private Kredite in Anspruch nehmen oder konnte nur mittels Stundung der Beitragsforderung nachkommen. Teilweise sind zahlreiche Anwohner dadurch in erhebliche finanzielle Schwierigkeiten geraten.

Die Heranziehung zu Straßenausbaubeiträgen entspricht nicht mehr der Lebenswirklichkeit und belastet eine Bevölkerungsgruppe unverhältnismäßig.

Gleichzeitig ist die Regelung von der Annahme bestimmt, dass der Grundstückseigentümer durch seine Möglichkeit der Nutzung der anliegenden Straße besondere Vorteile hat. Dies soll Rechtfertigung dafür sein, dass er den Großteil der Beitragslast zu tragen hat. Jedoch ist der dieser Annahme vorausgehende Vorteilsbegriff in diesem Fall schlicht veraltet. Für die Erneuerung und die Verbesserung der gemeindlichen Straßen ist kein erheblicher Sondervorteil für die angrenzenden Grundstückseigentümer zu sehen. So ist die Nutzung der Straßen nicht auf die Anlieger beschränkt. Auch ziehen die Gemeinden aus dieser unbeschränkten Nutzung erhebliche Vorteile, etwa durch Mieter und Gewerbetreibende, Lieferanten, die alle die Straßen nutzen und zu nicht unerheblichen Steuereinnahmen der Gemeinden beitragen. Daher ist es abzulehnen, den Grundstückseigentümern einen besonderen Vorteil zusprechen zu wollen. Mit Änderung des Finanzausgleichsgesetzes werden die Beitragsausfälle bei den Kommunen kompensiert.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu § 1 (Änderung des Kommunalabgabengesetzes):

Zu Nr. 1 (Inhaltsübersicht):

Es handelt sich um eine redaktionelle Änderung aufgrund der Streichung des Art. 5b.

Zu Nr. 2 (Änderungen in Art. 5 Abs. 1 Satz 3):

Eine Neufassung des Art. 5 Abs. 1 Satz 3 ist erforderlich, da sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen aus den Ausbaubeiträgen und deren Erhebungsaufwand als unwirtschaftlich erwiesen hat. So sind den Gemeinden nach dem derzeitigen Stand lediglich ca. 60 Mio. Euro pro Jahr an Straßenausbaubeiträgen durch die Erhebung bei den angrenzenden Eigentümern zugeflossen. Ein erheblicher Anteil der beitragspflichtigen Bürgerinnen und Bürger musste dafür private Kredite in Anspruch nehmen oder konnte nur mittels Stundung der Beitragsforderung nachkommen. Teilweise sind zahlreiche Anwohner dadurch in erhebliche finanzielle Schwierigkeiten geraten. Die Heranziehung zu Straßenausbaubeiträgen entspricht nicht mehr der Lebenswirklichkeit und belastet eine Bevölkerungsgruppe unverhältnismäßig. Gleichzeitig ist die Regelung von der Annahme bestimmt, dass der Grundstückseigentümer durch seine Möglichkeit der Nutzung der anliegenden Straße besondere Vorteile hat. Dies soll Rechtfertigung dafür sein, dass er den Großteil der Beitragslast zu tragen hat. Jedoch ist der dieser Annahme vorausgehende Vorteilsbegriff in diesem Fall schlicht veraltet. Für die Erneuerung und die Verbesserung der gemeindlichen Straßen ist kein erheblicher Sondervorteil für die angrenzenden Grundstückseigentümer zu sehen. So ist die Nutzung der Straßen nicht auf die Anlieger beschränkt. Auch ziehen die Gemeinden aus dieser unbeschränkten Nutzung erhebliche Vorteile, etwa durch Mieter und Gewerbetreibende, Lieferanten, die alle die Straßen nutzen und zu nicht unerheblichen Steuereinnahmen der Gemeinden beitragen. Daher ist es abzulehnen, den

Grundstückseigentümern einen besonderen Vorteil zusprechen zu wollen. Folglich ist eine Beitragserhebung aus Art. 5 Abs. 1 Satz 3 herauszunehmen.

Zu Nr. 3 (Aufhebung des Art. 5b):

Eine Aufhebung des Art. 5b in Gänze ist erforderlich. Durch die Erhebung wiederkehrender Beiträge nach dieser Regelung, werden die derzeit jährlich anfallenden Kosten für den Straßenausbau auf alle Anlieger in der Gemeinde oder Teile hiervon umgelegt. Bei Wegfall der Straßenausbaubeiträge im Sinne des Art. 5 Abs. 1 Satz 3 ist eine Regelung zur Erhebung wiederkehrender Beiträge dahingehend überflüssig geworden und erfüllt keinen Zweck mehr.

Zu Nr. 4 (Aufhebung des Art. 13 Abs. 7)

Zu Buchst. a:

Es handelt sich um eine Verweisung auf Art. 5 Abs. 1 Satz 3 und ist dementsprechend zu streichen.

Zu Buchst. b:

Folgeänderung aus der Aufhebung des ursprünglichen Art. 13 Abs. 7.

Zu § 2 (Änderung des Finanzausgleichsgesetzes):

Zu Nr. 1 (Änderungen in Art. 13):

Zu Buchst. a Doppelbuchst. aa: (Abs. 1 Satz 1)

Durch diese Änderung wird der Kommunalanteil am Kraftfahrzeugsteuersatzverbund von 52,5 Prozent auf 75 Prozent erhöht.

Die Erhöhung ermöglicht es zum einen, den Kommunen künftig höhere Zuweisungen nach Art. 13a, 13b und 13c FAG zur Verfügung zu stellen und zum anderen, dient die Erhöhung der Finanzierung der Mittel aus dem Ansatz des Art. 13i FAG.

Von dieser Erhöhung fließen 150 Mio. Euro Zuweisungen nach Art. 13i FAG.

Zu Buchst. a Doppelbuchst. bb: (Abs. 1 Satz 5)

Folgeänderung aus der Einfügung des neuen Art. 13i.

Zu Buchst. b: (Abs. 2 Satz 2)

Folgeänderung aus der Einfügung des neuen Art. 13i.

Zu Nr. 2 (neuer Art. 13i):

Die Vorschrift dient der Kompensation der Beitragsausfälle durch Abschaffung der Straßenausbaubeiträge bei den Kommunen. Der Ansatz ermöglicht damit die Förderung von kommunalen Maßnahmen zur Verbesserung und Erneuerung von Ortsstraßen und beschränkt-öffentlichen Wegen.

Zu Nr. 3 (Art. 23a Abs. 1 Satz 1 Nr. 7)

Folgeänderung aus der Einfügung des neuen Art. 13i.

Zu § 3 (Inkrafttreten):

Die Bestimmung regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.