



Geszentwurf

der Staatsregierung

zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes

A) Problem

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Beschluss vom 5.3.2013 – 1 BvR 2457/08 – Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b Doppelbuchst. cc Spiegelstrich 2 des Kommunalabgabengesetzes für unvereinbar mit dem Grundgesetz erklärt. Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b Doppelbuchst. cc Spiegelstrich 2 KAG ordnet an, dass im Falle einer ungültigen Satzung die Festsetzungsfrist erst mit Ablauf des Kalenderjahres zu laufen beginnt, in dem die gültige Satzung bekanntgemacht worden ist. Damit ermöglichte diese Regelung im Ergebnis, zeitlich unbegrenzt Abgaben zu erheben, wenn ungültiges Satzungsrecht jeweils durch gültiges Satzungsrecht ersetzt wurde.

Nach den Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts liegt darin ein Verstoß gegen Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 3 des Grundgesetzes. Ersetzt der Gesetzgeber die Vorschrift nicht bis zum 1. April 2014 durch eine verfassungskonforme Neuregelung, tritt Nichtigkeit ein.

Anlässlich der gebotenen Neuregelung wurden – unabhängig von der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts – weitere Vorschläge zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes bei der Zweitwohnungsteuer, der Verzinsung von Forderungen, der Verrentung von Beiträgen, der dinglichen Sicherung von Gebühren- und Kostenerstattungsforderungen sowie der Kalkulation von Friedhofsgebühren geäußert.

Weiterhin sind einige redaktionelle Anpassungen erforderlich.

B) Lösung

Dem Regelungsauftrag des Bundesverfassungsgerichts wird dadurch entsprochen, dass eine zeitliche Höchstgrenze eingeführt wird, innerhalb derer eine Abgabe zum Vorteilsausgleich – also ein Beitrag – festzusetzen ist. Die Frist beginnt – unabhängig vom Entstehen der Beitragsschuld – mit Ablauf des Jahres, in dem die Vorteilslage eintritt und beträgt, abhängig von der Erfüllung gesetzlicher oder satzungsrechtlich verankerter Mitwirkungspflichten durch den Beitragsschuldner, 20 bzw. 25 Jahre.

Die Regelung bietet einen gerechten Ausgleich zwischen den Interessen der einzelnen Beitragsschuldner einerseits und der Kommune als Beitragsgläubigerin bzw. der übrigen Abgabepflichtigen in der Kommune andererseits. Sie erfordert außerdem keine weiteren materiellen Anpassungen im Kommunalabgabengesetz und regelmäßig auch nicht bei den darauf beruhenden kommunalen Satzungen. Sie ist daher einfach und vollzugsfreundlich umzusetzen.

Den weiteren Anregungen wird wie folgt entsprochen:

- Die Einkommensfreigrenzen für die Erhebung der Zweitwohnungsteuer werden durch ein Vielfaches des Grundfreibetrags nach § 32a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 des Einkommensteuergesetzes dargestellt.

- Die Verzinsungsregelungen werden dynamisiert, indem auf den Basiszinssatz nach § 247 des Bürgerlichen Gesetzbuchs abgestellt wird.
- Für Straßenausbaubeiträge wird in Anlehnung an § 135 Abs. 2 und 3 Baugesetzbuch die Möglichkeit der Verrentung eingeführt.
- Auch grundstücksbezogene Benutzungsgebühren und Kostenerstattungsansprüche für Grundstücksanschlüsse sollen künftig als öffentliche Last auf dem Grundstück ruhen.
- Bei der Kalkulation von Gebühren für die Inanspruchnahme gemeindlicher Bestattungseinrichtungen wird auf die ausdrückliche Anordnung verzichtet, dass Kostenüber- und -unterdeckungen im nächsten Kalkulationszeitraum auszugleichen sind.

C) Alternativen

Das Bundesverfassungsgericht hat neben der gewählten Lösung weitere Alternativen aufgezeigt, wie der Gesetzgeber dem Prinzip der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit Rechnung tragen könnte. So wäre eine abweichende Regelung der Festsetzungsverjährung oder die Normierung einer Pflicht zum rückwirkenden Erlass von nichtigen Satzungen denkbar; im Ergebnis bieten sich diese Alternativen jedoch nicht an.

Die übrigen Regelungen sind nicht aus Rechtsgründen zwingend erforderlich, erscheinen aber geboten.

D) Kosten

Staat

Für den Staat entstehen keine zusätzlichen Kosten.

Kommunen

Für die Kommunen kann es aufgrund der durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts notwendig gewordenen Neuregelung zu Beitragsausfällen kommen, die jedoch teilweise durch höhere Gebühren kompensiert werden können. Eventuelle Einbußen sind nicht bezifferbar.

Auch die Erhöhung der Einkommensfreigrenzen bei der Zweitwohnungsteuer führt zu nicht bezifferbaren Mindereinnahmen bei den Gemeinden, da weniger Steuerpflichtige der Zweitwohnungsteuer unterworfen sind. Die Flexibilisierung des Zinsniveaus kann – je nachdem, ob die Gemeinde Schuldner oder Gläubiger der zu verzinsenden Forderung ist – sowohl Einnahmeeinbußen als auch -steigerungen nach sich ziehen.

Die weiteren Änderungen haben keine Auswirkungen auf die Kosten. Das Konnexitätsprinzip (Art. 83 Abs. 3 der Bayerischen Verfassung) ist nicht berührt, da die Umsetzung des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts 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.

Bürger und Wirtschaft

Bürger und Wirtschaft werden zwar als Abgabeschuldner von Kommunalabgaben zum Vorteilsausgleich insoweit entlastet, als Beiträge binnen 20 bzw. 25 Jahren nach Eintritt der Vorteilslage noch nicht festgesetzt wurden. Als Gebührenschuldner und Steuerbürger werden sie hingegen belastet, weil die so entstandenen Abgabeausfälle bei den Kommunen über Gebühren und allgemeine Haushaltsmittel finanziert werden müssen. Be- und Entlastung sind nicht bezifferbar, da die Höhe der möglichen Abgabeausfälle nicht ermittelbar ist.

Die Erhöhung der Einkommensfreigrenzen bei der Zweitwohnungsteuer führt zu einer Entlastung, da weniger Bürger der Zweitwohnungsteuer unterliegen. Die konkrete Entlastung ist nicht bezifferbar.

Die Flexibilisierung des Zinsniveaus hat für die Bürger – wie für die Kommunen – in der derzeitigen Niedrigzinsphase je nachdem, ob sie Schuldner oder Gläubiger der zu verzinsenden Forderung sind, eine Be- oder Entlastung zur Folge.

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), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. Juli 2013 (GVBl S. 404), wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:
 - a) Es wird folgender Art. 5a eingefügt:
„Art. 5a Erschließungsbeitrag“
 - b) Art. 21 erhält folgende Fassung:
„Art. 21 (aufgehoben)“
2. In Art. 2 Abs. 2 und 3 Satz 2 werden jeweils nach dem Wort „Innern“ die Worte „ , für Bau und Verkehr“ eingefügt.
3. Art. 3 Abs. 3 wird wie folgt geändert:
 - a) In Satz 2 werden die Worte „25 000 €“ durch die Worte „das 3,5 fache des Grundfreibetrags nach § 32a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 EStG“ ersetzt.
 - b) In Satz 3 werden die Worte „33 000 €“ durch die Worte „das 4,5 fache des Grundfreibetrags nach § 32a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 EStG“ ersetzt.
 - c) In Satz 6 werden die Worte „25 000 € bzw. 33 000 €“ durch die Worte „das 3,5 fache bzw. das 4,5 fache des Grundfreibetrags nach § 32a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 EStG“ ersetzt.
 - d) Es wird folgender neuer Satz 7 eingefügt:
„⁷Maßgeblich ist jeweils der Grundfreibetrag nach § 32a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 EStG in der im vorletzten Jahr vor Entstehen der Steuerpflicht geltenden Fassung.“
 - e) Die bisherigen Sätze 7 und 8 werden Sätze 8 und 9.
4. Die Überschrift des Art. 4 erhält folgende Fassung:
„(Abs. 1 nichtig; Abs. 2 bis 4 aufgehoben)“
5. Art. 5 wird wie folgt geändert:
 - a) Abs. 2a wird wie folgt geändert:
 - aa) Der bisherige Wortlaut wird Satz 1.
 - bb) Es wird folgender Satz 2 angefügt:
„²Die Beitragspflichtigen sind verpflichtet, dem Beitragsgläubiger für die Höhe des Beitrags maßgebliche Veränderungen un-

verzüglich zu melden und über den Umfang dieser Veränderungen, auf Verlangen auch unter Vorlage entsprechender Unterlagen, Auskunft zu erteilen.“

- b) In Abs. 5 Satz 4 werden die Worte „für jeden vollen Monat mit einhalb vom Hundert“ durch die Worte „mit zwei Prozentpunkten über dem Basiszinssatz nach § 247 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) jährlich“ ersetzt.
 - c) In Abs. 8 werden die Worte „erweitert oder verbessert“ durch die Worte „verbessert oder erneuert“ ersetzt.
 - d) Es wird folgender Abs. 10 angefügt:
„(10) ¹Die Gemeinde kann im Einzelfall zur Vermeidung unbilliger Härten oder in anderen durch Satzung bestimmten Fällen zulassen, dass Beiträge nach Abs. 1 Satz 3 in Raten oder in Form einer Rente gezahlt werden. ²Lässt die Gemeinde eine Verrentung zu, so ist der Beitrag durch Bescheid in eine Schuld umzuwandeln, die in höchstens zehn Jahresleistungen zu entrichten ist. ³In dem Bescheid sind Höhe und Zeitpunkt der Fälligkeit der Jahresleistungen zu bestimmen. ⁴Der jeweilige Restbetrag ist mit zwei Prozentpunkten über dem Basiszinssatz nach § 247 BGB jährlich zu verzinsen; in den Fällen des Satzes 1 Alternative 2 wird der Zinssatz in der Satzung bestimmt. ⁵Der Beitragsschuldner kann am Ende jeden Kalenderjahres den Restbetrag ohne jede weitere Zinsverpflichtung tilgen. ⁶Die Jahresleistungen stehen wiederkehrenden Leistungen im Sinn des § 10 Abs. 1 Nr. 3 des Gesetzes über die Zwangsversteigerung und die Zwangsverwaltung gleich.“
6. In Art. 7 Abs. 5 Sätze 1 und 5 werden jeweils nach dem Wort „Innern“ die Worte „ , für Bau und Verkehr“ eingefügt und jeweils die Worte „ , Infrastruktur, Verkehr und Technologie und für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz“ durch die Worte „und Medien, Energie und Technologie und für Gesundheit und Pflege“ ersetzt.
 7. Art. 8 wird wie folgt geändert:
 - a) Abs. 6 wird folgender Satz 3 angefügt:
„³Satz 2 findet bei Gebühren für die Inanspruchnahme gemeindlicher Bestattungseinrichtungen keine Anwendung.“
 - b) Es wird folgender Abs. 8 angefügt:
„(8) Für grundstücksbezogene Benutzungsgebühren gilt Art. 5 Abs. 7 entsprechend.“

8. Dem Art. 9 Abs. 2 wird folgender Satz 3 angefügt:
„³Art. 5 Abs. 7 gilt entsprechend.“
9. Art. 13 wird wie folgt geändert:
- a) In der Überschrift wird der Klammerzusatz „(AO 1977)“ gestrichen.
- b) Abs. 1 wird wie folgt geändert:
- aa) Nr. 4 Buchst. b wird wie folgt geändert:
- aaa) Doppelbuchst. bb erhält folgende Fassung:
- „bb) § 169 mit der Maßgabe,
- dass über Abs. 1 Satz 1 hinaus die Festsetzung eines Beitrags ohne Rücksicht auf die Entstehung der Beitragsschuld spätestens 20 Jahre nach Ablauf des Jahres, in dem die Vorteilslage eintrat, nicht mehr zulässig ist; liegt ein Verstoß gegen die Mitwirkungspflicht nach Art. 5 Abs. 2a vor und kann der Beitrag deswegen nicht festgesetzt werden, beträgt die Frist 25 Jahre,
 - dass in Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 die Worte ‚§ 10 Abs. 2 Satz 1 des Verwaltungszustellungsgesetzes‘ durch die Worte ‚Art. 15 Abs. 2 Satz 1 des Bayerischen Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetzes‘ ersetzt werden und
 - dass die Festsetzungsfrist nach Abs. 2 Satz 1 einheitlich vier Jahre beträgt.“
- bbb) In Doppelbuchst. cc Spiegelstrich 2 wird jeweils das Wort „Satzung“ durch das Wort „Beitragssatzung“ ersetzt.

bb) Nr. 5 wird wie folgt geändert:

aaa) In Buchst. a werden die Worte „§ 227 Abs. 1, §§ 228“ durch die Worte „227, 228“ ersetzt.

bbb) In Buchst. b Doppelbuchst. dd werden nach den Worten „§§ 238 bis 240“ die Worte „mit der Maßgabe, dass die Höhe der Zinsen abweichend von § 238 Abs. 1 Satz 1 zwei Prozentpunkte über dem Basiszinsatz nach § 247 BGB jährlich beträgt“ eingefügt.

10. In Art. 19 werden folgende Abs. 1 und 2 eingefügt:

„(1) Soweit Fristen nach Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b Doppelbuchst. bb Spiegelstrich 1 mit Ablauf des 31. Dezember 2014 oder des 31. Dezember 2015 enden würden, verlängern sie sich bis zum 31. März 2016.

(2) Für Beiträge, die vor dem 1. April 2014 durch nicht bestandskräftigen Bescheid festgesetzt sind, gilt Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b Doppelbuchst. bb Spiegelstrich 1 mit der Maßgabe, dass die Frist einheitlich 30 Jahre beträgt.“

11. Art. 21 wird aufgehoben.

§ 2

(1) Dieses Gesetz tritt am 1. April 2014 in Kraft.

(2) Abweichend von Abs. 1 tritt § 1 Nr. 3 am 1. Januar 2015 in Kraft.

Begründung:**A) Allgemeines**

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Beschluss vom 5.3.2013 – 1 BvR 2457/08 – Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b Doppelbuchst. cc Spiegelstrich 2 des Kommunalabgabengesetzes (KAG) für unvereinbar mit dem Grundgesetz erklärt.

Diese Vorschrift ordnet an, dass im Falle einer ungültigen Satzung die Festsetzungsfrist erst mit Ablauf des Kalenderjahres zu laufen beginnt, in dem die gültige Satzung bekanntgemacht worden ist. Das Vorliegen einer gültigen Satzung ist Voraussetzung dafür, dass die Abgabeschuld entsteht. Denn die Satzung regelt nach Art. 2 Abs. 1 Satz 2 KAG u.a. den die Abgabe begründenden Tatbestand, den Maßstab, den Satz der Abgabe sowie Entstehung und Fälligkeit der Abgabeschuld. Die (satzungsrechtliche) Regelung des Tatbestandes, an den die Abgabepflicht anknüpft, ist Voraussetzung für die Entstehung des Abgabeanpruchs (vgl. Art. 13 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. b KAG i.V.m. § 38 der Abgabenordnung – AO).

Die 1993 in das Kommunalabgabengesetz aufgenommene Regelung des Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b Doppelbuchst. cc Spiegelstrich 2 KAG stellte sicher, dass im Falle rückwirkend erlassener Satzungen der Verjährungsbeginn nicht – wie im Normalfall, vgl. § 170 Abs. 1 AO – an die Entstehung der Abgabeschuld anknüpft, sondern an die Bekanntmachung der gültigen Satzung.

Bis zu dem am 1. Januar 1993 in Kraft getretenen Änderungsgesetz war umstritten, ob in Fällen, in denen eine nichtige Satzung rückwirkend durch eine gültige Satzung ersetzt wird, die Festsetzungsfrist mit dem Zeitpunkt des rückwirkenden Inkrafttretens der Satzung (so der 6. Senat des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs) oder erst mit Ablauf des Jahres zu laufen beginnt, in dem die rückwirkende Satzung bekannt gemacht worden ist (so der 23. Senat des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs). Die zuletzt genannte Auffassung wurde mit der in Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b Doppelbuchst. cc Spiegelstrich 2 KAG normierten Anlaufhemmung gesetzlich klargestellt.

Ausgehend von der im Urteil vom 30.3.1984 (23 B 81 A.1967 – BayVBl 1985, 656) dokumentierten Auffassung des 23. Senats ist der Bayerische Verwaltungsgerichtshof bei leitungsgebundenen Einrichtungen in ständiger Rechtsprechung davon ausgegangen, dass das Fehlen einer Rechtsgrundlage, mithin auch die Ungültigkeit einer Beitragssatzung, zur Unzulässigkeit einer Beitragserhebung und zur Rechtswidrigkeit einer dennoch erfolgenden Heranziehung führe. Das Fehlen einer Rechtsgrundlage sei aber zugleich eine Tatsache, die eine rechtmäßige Festsetzung einer Beitragsforderung unmöglich mache, weil es an jeglicher Voraussetzung mangle; es gebe keinen Beitragsmaßstab und keine Beitragssätze, es gebe überhaupt keinen Anspruch, der geltend gemacht

werden könne. Gleiches gelte dann, wenn lediglich eine nichtige Satzung vorhanden sei. Der Anspruch könne aus tatsächlichen Gründen nicht berechnet werden, weil keine Berechnungsmerkmale vorhanden seien. Damit konnte die bereits in Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b KAG a.F. vorgesehene Anlaufhemmung zur Anwendung kommen, wonach die Festsetzungsfrist dann, wenn die Forderung im Zeitpunkt des Entstehens aus tatsächlichen Gründen noch nicht berechnet werden kann, erst mit dem Ablauf des Kalenderjahres beginnt, in dem die Berechnung möglich ist.

Wegen der oben skizzierten damaligen Rechtsprechung des 6. Senats des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs zu Erschließungsbeitrags- und Straßenausbaubeitragsfällen erfolgte eine gesetzgeberische Klarstellung (vgl. LT-Drs. 12/8082).

Anderenfalls wäre nämlich in vielen Fällen rückwirkenden Satzungserlasses bereits bei Erlass der gültigen Satzung Festsetzungsverjährung eingetreten mit der Folge, dass die Kommunen die Abgaben nicht mehr hätten erheben können, während der Bürger in den Genuss des Vorteils aus der kommunalen Einrichtung gekommen wäre, ohne einen Beitrag zum Vorteilsausgleich leisten zu müssen.

Allerdings ermöglichte diese Regelung im Ergebnis auch, zeitlich unbegrenzt Abgaben zu erheben, wenn ungültiges Satzungsrecht jeweils durch gültiges Satzungsrecht ersetzt wurde.

Nach den Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts liegt darin ein Verstoß gegen Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 3 des Grundgesetzes. Das Rechtsstaatsprinzip in seiner Ausprägung als der Rechtssicherheit dienendes Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit verlange Regelungen, die sicherstellen, dass Abgaben zum Vorteilsausgleich nicht zeitlich unbegrenzt nach Erlangung des Vorteils festgesetzt werden können. Dem Gesetzgeber obliege es, einen Ausgleich zu schaffen zwischen dem Interesse der Allgemeinheit an Beiträgen für solche Vorteile einerseits und dem Interesse des Beitragsschuldners andererseits, irgendwann Klarheit zu erlangen, ob und in welchem Umfang er zu einem Beitrag herangezogen werden könne.

Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts beschäftigt sich unmittelbar nur mit Beiträgen für leitungsgebundene Einrichtungen und in einem weiteren Sinn mit Abgaben zum Vorteilsausgleich. Die aufgezeigte Interessenabwägung betrifft auch insbesondere das Beitragsrecht. Die allgemein gehaltenen Erwägungen des Gerichts lassen es zwar geboten erscheinen, alle Abgabenarten auf das Erfordernis einer Anpassung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hin zu prüfen. Diese Prüfung ergibt, dass eine gesetzliche Regelung tatsächlich auf das Beitragsrecht beschränkt bleiben kann. Steuern werden unabhängig vom Bestehen einer Vorteilslage erhoben und sind daher systembedingt anders zu behandeln; zudem handelt es sich bei kommunalen

Steuern in der Regel um Jahressteuern, so dass sich eine vergleichbare Problemlage nicht ergibt. Gebühren werden nicht für einen abstrakten Vorteil erhoben, sondern für die tatsächliche Inanspruchnahme einer Einrichtung. Auch hier werden Festsetzungen für lange zurückliegende Inanspruchnahmen der Einrichtung kaum vorkommen. Die Einbeziehung lange zurückliegender Investitionen in die Gebührenkalkulation ist angesichts der langen Lebensdauer einzelner Teileinrichtungen (z.B. Kanäle) systembedingt, unabhängig von der Vorteilslage und durch gesetzliche Regelungen zur Berücksichtigung angemessener Abschreibungen betriebswirtschaftlich sinnvoll abgebildet.

Die Unvereinbarkeitserklärung durch das Bundesverfassungsgericht hat zur Folge, dass Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b Doppelbuchst. cc Spiegelstrich 2 KAG von Gerichten und Verwaltungsbehörden nicht mehr angewandt werden darf. Laufende Gerichts- und Verwaltungsverfahren, in denen diese Norm entscheidungserheblich ist, bleiben bis zu einer gesetzlichen Neuregelung, längstens aber bis zum 1. April 2014, ausgesetzt oder sind auszusetzen. Die Aussetzung gibt dem Gesetzgeber Gelegenheit zu einer verfassungsgemäßen Neuregelung, die auch dringend geboten ist, um die eingetretene Rechtsunsicherheit zu beseitigen und wieder einen rechtssicheren Vollzug zu ermöglichen. Würde der Gesetzgeber die Vorschrift bis zum 1. April 2014 nicht durch eine verfassungskonforme Regelung ersetzen, träte Nichtigkeit ein.

Anlässlich der gebotenen Neuregelung wurden weitere Änderungen des Kommunalabgabengesetzes vorgeschlagen:

- Die Einkommensfreigrenzen für die Erhebung der Zweitwohnungsteuer wurden 2008 eingeführt und mit 25 000 € für Alleinstehende und 33 000 € für nicht dauernd getrennt lebende Ehegatten und Lebenspartner festgesetzt. Seitdem sind die Nominaleinkommen deutlich gestiegen. Eine Anpassung an die geänderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen erscheint geboten. Zwar war bereits die Einführung der Einkommensfreigrenze rechtlich nicht zwingend erforderlich. Da der Gesetzgeber sich in Orientierung am Sozialstaatsprinzip aber dafür entschieden hat, sollte die damalige Intention fortgeführt und eine Anpassung an die aktuellen wirtschaftlichen Gegebenheiten vorgenommen werden.
- Seit Jahren ist eine Niedrigzinsphase zu beobachten. Die starren Verzinsungsregelungen des Kommunalabgabengesetzes und der durch Verweisung anwendbaren Abgabenordnung sehen hingegen jeweils einen Zinssatz von sechs Prozent jährlich vor. Es erscheint zweckmäßig, diese Verzinsungsregelungen zu flexibilisieren und damit an das jeweilige Zinsniveau anzupassen, da derzeit keine Änderung im Zinsniveau absehbar ist.

- Straßenausbaubeiträge können hohe Beträge erreichen und stellen für den Beitragspflichtigen dann eine große Belastung dar. Diese Belastung kann abgemildert werden, wenn die Zahlungsmodalitäten so gestaltet werden können, dass die Begleichung der Forderung zeitlich gestreckt werden kann. Das Erschließungsbeitragsrecht wie auch die Kommunalabgabengesetze anderer Länder lassen es zur Vermeidung unbilliger Härten ausdrücklich zu, dass der Beitrag nicht auf einmal in voller Höhe, sondern in mehreren jährlichen Teilleistungen erbracht werden kann, um die Beitragsschuldner zu entlasten. Neben der Erhebung von Vorauszahlungen sowie der Gewährung von Stundung steht den Kommunen damit ein weiteres Instrument zur Verfügung, die Zahlungsmodalitäten für die Abgabeschuldner verträglich zu gestalten. Darüber hinaus erhalten die Kommunen die Möglichkeit, in ihre Beitragssatzungen eine ergänzende Regelung dergestalt aufzunehmen, dass eine Verrentung bzw. Ratenzahlung auch in anderen Fällen außerhalb von unbilligen bzw. erheblichen Härten zulässig ist.

- Beiträge ruhen als öffentliche Last auf dem Grundstück und sind daher vor allem im Zwangsversteigerungsverfahren bevorrechtigt. Für grundstücksbezogene Benutzungsgebühren und Kostenerstattungsansprüche für Grundstückanschlüsse gilt dies bisher nicht. Um die Kommunen verstärkt vor Einnahmefällen zu schützen, die zu Lasten der Allgemeinheit gehen, hat der Bayerische Gemeindetag angeregt, dass auch grundstücksbezogene Benutzungsgebühren und Kostenerstattungsansprüche für Grundstückanschlüsse insoweit den Beiträgen gleichgestellt werden. Dies erscheint sinnvoll.

- Die Kalkulation von Gebühren für die Inanspruchnahme gemeindlicher Bestattungseinrichtungen weist eine Reihe von Besonderheiten auf, insbesondere was den Kreis der Nutzungsberechtigten und damit der Gebührenschuldner anbelangt. Den Besonderheiten bei der Kalkulation der Friedhofsgebühren soll nach Auffassung des Bayerischen Gemeindetags und des Bayerischen Kommunalen Prüfungsverbands durch eine gesetzliche Regelung Rechnung getragen werden. Diese Anregung soll aufgegriffen werden, um einen praxisgerechten Vollzug zu ermöglichen.

Weiterhin sind infolge gesetzlicher Änderungen sowie der Veränderung in den Ressortzuschnitten der Staatsministerien einige redaktionelle Anpassungen erforderlich.

B) Zwingende Notwendigkeit einer normativen Regelung

Das Bundesverfassungsgericht hat dem Gesetzgeber Gelegenheit zu einer verfassungsgemäßen Neuregelung gegeben. Diesem Regelungsauftrag kann der

Gesetzgeber nur durch Erlass einer normativen Regelung nachkommen. Auch die weiteren Änderungen des Kommunalabgabengesetzes können nur im Wege der Gesetzesänderung umgesetzt werden.

C) Einzelbegründung

Zu § 1 Nr. 1

Mit dem Gesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes vom 27.12.1996 (GVBl S. 541) wurde Art. 5a eingefügt. Die Inhaltsübersicht wurde nicht angepasst, was hiermit nachgeholt wird. Zudem wird die Streichung des Art. 21 durch § 1 Nr. 11 dieses Gesetzes als Folgeänderung in die Inhaltsübersicht aufgenommen.

Zu § 1 Nr. 2 und Nr. 6

Es handelt sich um eine redaktionelle Anpassung an die geänderten Ressortzuschnitte der Staatsministerien des Innern, für Bau und Verkehr, für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie, für Gesundheit und Pflege sowie für Umwelt und Verbraucherschutz.

Zu § 1 Nr. 3

Mit dem Gesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes vom 22.7.2008 (GVBl S. 460) wurde eine Härtefallregelung eingeführt, welche die Erhebung der Zweitwohnungsteuer vom Überschreiten einer bestimmten Einkommensgrenze abhängig macht. Demnach wird die Zweitwohnungsteuer nicht erhoben, wenn die Summe der positiven Einkünfte des Steuerpflichtigen nach § 2 Abs. 1, 2 und 5a des Einkommensteuergesetzes (EStG) im vorletzten Jahr vor Entstehen der Steuerpflicht 25 000 € nicht überschritten hat. Bei nicht dauernd getrennt lebenden Ehegatten und Lebenspartnern beträgt die Summe der positiven Einkünfte 33 000 €. Damit sollten Geringverdiener von der Zweitwohnungsteuer ausgenommen werden.

Als Referenzeinkommen wurde ausweislich der Gesetzesbegründung (LT-Drs. 15/10637) das Eingangsgeloh eines unverheirateten Polizeimeisters (Besoldungsgruppe A 7, Steuerklasse I, 22 Jahre alt) am Anfang seiner Laufbahn herangezogen, der damals über ein Bruttojahreseinkommen von 25 006,90 € verfügte. Die Erhöhung der Freigrenze für nicht dauernd getrennt lebende Ehegatten und Lebenspartner orientierte sich am steuerlichen Existenzminimum.

Seither sind die Nominaleinkommen nach den vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Zahlen um gut 10 Prozent gestiegen. Dadurch wachsen solche Bevölkerungsgruppen in eine Steuerpflicht hinein, die – obwohl ihre relative wirtschaftliche Lage unverändert blieb – aus den 2008 angestellten Erwägungen heraus ausgenommen sein sollten. Es erscheint daher geboten, die Einkommensgrenzen sachgerecht anzupassen.

Sachgerecht erscheint es dabei, keine prozentuale Erhöhung der festgelegten Einkommensgrenzen vorzunehmen, da die Festlegung absoluter Zahlen in absehbarer Zeit wiederum Anpassungsbedarf hervorrufen dürfte. Vorzugswürdig ist eine Bezugnahme auf eine Größe, die ihrerseits Veränderungen im Einkommensniveau Rechnung trägt.

Ein Anknüpfen an das Besoldungsrecht läge zunächst nahe, zumal 2008 das Referenzeinkommen aus dem Eingangsgeloh eines näher umschriebenen Beamten der Besoldungsgruppe A 7 gebildet wurde. Davon wird aber Abstand genommen, weil die Berechnung des Bruttojahreseinkommens von einer Reihe von Determinanten (Besoldungsmerkmalen) abhängt, die im Gesetz festgeschrieben und von den Gemeinden aufwändig berechnet werden müssten. Der damit verbundene Vollzugsaufwand erscheint unangemessen.

Stattdessen wird auf den Grundfreibetrag nach § 32a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 EStG abgestellt. Diese Größe wurde bereits 2008 zur Festlegung der Freigrenze für nicht dauernd getrennt lebende Ehegatten und Lebenspartner herangezogen. Sie wird bei Bedarf regelmäßig an die allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnisse angepasst und als feste Größe im Einkommensteuergesetz verankert. Die Gemeinden haben damit eine einfach zu ermittelnde und auch den Bürgern geläufige Bezugsgröße.

Der Grundfreibetrag nach § 32a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 EStG beträgt derzeit 8 130 €. Das 3,5 fache beträgt demnach 28 455 €. Die Einkommensgrenze nach Art. 3 Abs. 3 Sätze 2 und 6 KAG würde somit um 3 455 € angehoben, was einer prozentualen Steigerung um ca. 13,8 Prozent entspricht. Für nicht dauernd getrennt lebende Ehegatten und Lebenspartner wird die Freigrenze auf das 4,5 fache des Grundfreibetrags (derzeit 36 585 €) festgelegt. Das bedeutet eine Steigerung um 3 585 € oder 10,8 Prozent. Der Grundfreibetrag nach § 32a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 EStG hat dabei die Funktion einer reinen Rechengröße; klarstellend wird festgelegt, dass es sich hierbei um den im vorletzten Jahr vor Entstehen der Steuerpflicht geltenden Grundfreibetrag handelt, um einerseits einen Gleichlauf mit Art. 3 Abs. 3 Satz 2 KAG, der hinsichtlich der Summe der positiven Einkünfte ebenfalls an das vorletzte Jahr vor Entstehen der Steuerpflicht anknüpft, herbeizuführen und andererseits den Kommunen eine längerfristig im Voraus bekannte Rechengröße zur Verfügung stellen zu können. Auf die Art der Veranlagung bei Ehegatten (zusammen oder getrennt, vgl. § 32a Abs. 5 und 6 EStG) kommt es daher nicht an.

Damit wird das bisherige Niveau der Freigrenze unter Berücksichtigung der sich seit 2008 ergebenden Veränderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen im Wesentlichen beibehalten. Signifikante Auswirkungen auf die Einnahmemöglichkeiten der Gemeinden aus der Zweitwohnungsteuer sind nicht zu erwarten.

Zu § 1 Nr. 4

Die Inhaltsübersicht des Kommunalabgabengesetzes wurde durch § 2 Nr. 1 des Gesetzes zur Änderung des Bayerischen Feuerwehrgesetzes und des Kommunalabgabengesetzes vom 26.4.1996 (GVBl S. 152) geändert. Diese Änderung wird hiermit in den Gesetzestext übernommen.

Zu § 1 Nr. 5 a

Bisher verzichtete das Kommunalabgabengesetz darauf, Mitwirkungspflichten des Beitragsschuldners gesondert zu regeln. Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. a KAG verweist insofern auf die einschlägigen Vorschriften der Abgabenordnung. Spezifische Anforderungen an die Mitwirkung des Abgabenschuldners wurden im Satzungsrecht geregelt. Da nunmehr an die Verletzung von Mitwirkungspflichten eine gesetzlich normierte Rechtsfolge geknüpft wird (vgl. § 1 Nr. 9 b aa aaa dieses Entwurfs), ist es erforderlich, die Mitwirkungspflichten, welche die Erhöhung der Ausschlussfrist von 20 auf 25 Jahre auslösen, ebenfalls gesetzlich festzuschreiben. Die in § 15 der Muster einer Beitrags- und Gebührensatzung zur Wasserabgabensatzung (Bekanntmachung des Staatsministeriums des Innern vom 1.12.2008 Az. IB4-1521.1-166, AllMBl S. 824) und zur Entwässerungssatzung (Bekanntmachung des Staatsministeriums des Innern vom 20.5.2008 Az. IB4-1521.1-166, AllMBl S. 350) enthaltenen Formulierungen werden in das Kommunalabgabengesetz übernommen. Die Mitwirkungspflichten treten als im Bereich des Beitragsrechts zusätzlich geltende Pflichten selbstständig neben diejenigen aus Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. a KAG.

Zu § 1 Nr. 5 b und Nr. 9 b bb bbb

Über die Verweisung in Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 Buchst. b Doppelbuchst. dd KAG findet für die Höhe von Zinsen § 238 AO Anwendung. Nach § 238 Abs. 1 Satz 1 AO betragen die Zinsen für jeden Monat einhalb Prozent. Zinsen fallen etwa bei Stundungen (vgl. Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 Buchst. b Doppelbuchst. aa KAG i.V.m. § 234 Abs. 1 und 2 AO) oder bei Aussetzung der Vollziehung eines Abgabenbescheides (vgl. Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 Buchst. b Doppelbuchst. cc KAG i.V.m. § 237 Abs. 1, 2 und 4 AO) an.

Ebenfalls mit einhalb vom Hundert für jeden vollen Monat ist die Rückzahlungsschuld nach Art. 5 Abs. 5 Satz 4 KAG zu verzinsen, wenn der Bürger von der Kommune geleistete Vorauszahlungen zurückverlangt.

Das ergibt jeweils einen jährlichen Zinssatz von sechs Prozent, der – je nach Fallkonstellation – vom Bürger oder von der Kommune zu leisten ist. Dieser Zinssatz erscheint angesichts einer seit Jahren andauernden Niedrigzinsphase nicht gerechtfertigt. Es bietet sich an, den statischen Zinssatz nach § 238 Abs. 1 Satz 1 AO bzw. nach Art. 5 Abs. 5 Satz 4 KAG durch eine

gängige dynamische Größe zu ersetzen, die eine stets sachgerecht dynamische Abbildung des jeweils abschöpfungsfähigen Liquiditätsvorteils ermöglicht. Als Bezugsgröße gewählt wird der Basiszinssatz nach § 247 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB), der halbjährlich jeweils zum 1.1. und 1.7. eines Jahres von der Deutschen Bundesbank im Bundesanzeiger veröffentlicht wird. Der letzte Stand zum 1. Juli 2013 beträgt -0,38 Prozent. Zu diesem Basiszinssatz wird üblicherweise – so auch hier – ein Aufschlag von zwei Prozentpunkten vorgenommen (vgl. etwa auch § 7 Abs. 5 Satz 5 des Kommunalabgabengesetzes des Landes Rheinland-Pfalz). Die Absenkung des Zinsniveaus wird insgesamt dazu führen, dass von den genannten Billigkeitsmaßnahmen künftig verstärkt Gebrauch gemacht wird.

Veränderungen des Zinsniveaus haben zunächst nur Auswirkungen auf neu zu erlassende Zinsbescheide; eine Anpassung bereits bestandskräftiger Zinsbescheide (§ 234 AO) an die veränderte Sach- und Rechtslage kommt allenfalls unter der Maßgabe der über die Verweisung des Art. 13 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. b KAG anzuwendenden Vorschriften der §§ 130 f. AO in Betracht.

Zu § 1 Nr. 5 c

Es handelt sich um eine redaktionelle Anpassung an den Wortlaut des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 KAG (vgl. BayVGh, U.v. 1.6.2011 – 6 BV 10.2465 – juris).

Zu § 1 Nr. 5 d

Im Straßenausbaubeitragsrecht können – wie auch im Erschließungsbeitragsrecht – unter Umständen relativ hohe Beitragsforderungen entstehen, die grundsätzlich – je nach Regelung in der Beitragssatzung, vgl. Art. 2 Abs. 1 Satz 2 KAG – in einem Betrag zur Zahlung fällig werden. Zwar bestehen über die Erhebung von Vorauszahlungen (Art. 5 Abs. 5 KAG) und über Stundungen (Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 Buchst. a KAG i.V.m. § 222 AO, Art. 13 Abs. 3 und 4 Satz 1 KAG) bereits jetzt Möglichkeiten, die Zahlung zeitlich ganz oder teilweise zu strecken und den aus der Beitrags-erhebung resultierenden Problemen für den Bürger zu begegnen. Insbesondere mit einer zeitigen und in Raten gestaffelten Vorauszahlung ließe sich die Belastung des Bürgers einerseits reduzieren und das Finanzierungsbedürfnis der Kommune andererseits schon jetzt in einer vertraglichen Form befriedigen. Das Baugesetzbuch (BauGB) bietet in § 135 Abs. 2 und 3 für das Erschließungsbeitragsrecht mit der Verrentung zur Vermeidung unbilliger Härten eine weitere Möglichkeit, die Beitragsschuld über einen gewissen Zeitraum zu strecken. Auch andere Länder – namentlich das Saarland (§ 8 Abs. 10), Schleswig-Holstein (§ 8 Abs. 9), Sachsen (§ 22 Abs. 4) und Sachsen-Anhalt (§ 13a Abs. 5) – haben in ihren Kommunalabgabengesetzen die Möglichkeit der Verrentung vorgesehen. Die Verrentung bewirkt, dass die Beitragsschuld

in mehreren aufeinander folgenden Jahresleistungen zu begleichen ist.

Die Neuregelung orientiert sich weitgehend am Wortlaut des § 135 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 BauGB, verzichtet jedoch darauf, die Durchführung genehmigter Bauvorhaben beispielhaft anzuführen. Dadurch wird zugunsten der Beitragspflichtigen ein Gleichklang zwischen Erschließungsbeitrags- und Straßenausbaubeitragsrecht hergestellt; die spezifische Fallgestaltung der Errichtung eines genehmigten Bauvorhabens kommt dabei typischerweise nur bei der erstmaligen endgültigen Herstellung einer Erschließungsstraße vor, also nur im Falle der Erhebung von Erschließungsbeiträgen. Ob die Verrentung zugelassen wird, steht im Ermessen der Kommune. In seinem Anwendungsbereich geht Art. 5 Abs. 10 Satz 1 KAG – die Ratenzahlung wird gemeinhin als besondere Form der Stundung behandelt – der Bestimmung des Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 Buchst. a KAG i.V.m. § 222 AO vor.

Angesichts der Tatsache, dass die Rechtsprechung den Begriff der „unbilligen Härte“ ebenso wie denjenigen der „erheblichen Härte“ in § 222 AO grundsätzlich sehr restriktiv auslegt, es aber erfahrungsgemäß sonstige berechtigte Fälle geben kann, erhalten die Kommunen in Art. 5 Abs. 10 Satz 1 Alt. 2 KAG die Möglichkeit, in ihre Beitragssatzungen eine ergänzende Regelung dergestalt aufzunehmen, dass Ratenzahlungen und Verrentungen auch ohne das Vorliegen einer unbilligen bzw. erheblichen Härte, etwa bei sonstigen niederschweligen sachlichen oder persönlichen Härtefällen bzw. mangelnder wirtschaftlicher Leistungskraft, eingeräumt werden können. Die Gemeinden können damit entscheiden, ob sie von der weitergehenden Möglichkeit überhaupt Gebrauch machen wollen, wenn ja unter welchen Voraussetzungen und Bedingungen. Sie können in der Satzung oder durch Gemeinderatsbeschluss auch den Zinssatz festlegen, nach dem der jeweilige Restbetrag zu verzinsen ist. Im Gegensatz zu dem mit zwei Prozentpunkten über dem Basiszinssatz nach § 247 BGB bewusst niedrig gehaltenen allgemeinen Verrentungszinssatz soll eine Verrentung in sonstigen Fällen nur zu einer aus Sicht der Gemeinde angemessenen Verzinsung unter Berücksichtigung der eigenen Refinanzierungskonditionen gewährt werden. Dabei sind die allgemeinen Haushaltsgrundsätze im Sinne des Art. 61 der Gemeindeordnung (GO) zu beachten.

Es steht im pflichtgemäßen Ermessen der Kommune, ob sie die neuen Regelungen des Satzes 1 des Art. 5 Abs. 10 KAG auf Antrag des Beitragsschuldners auch für in der Vergangenheit festgesetzte und auf noch nicht vollständig entrichtete Beiträge anwendet. In jedem Fall soll der Beitragsschuldner grundsätzlich die Möglichkeit erhalten, am Ende eines jeden Kalenderjahres den Restbetrag der Beitragsschuld in einer Summe ohne jede weitere Zinsverpflichtung zu tilgen.

Zu § 1 Nr. 7 a

Nach Art. 8 Abs. 6 Satz 2 KAG sind Kostenüberdeckungen, die sich am Ende des Bemessungszeitraums ergeben, innerhalb des folgenden Bemessungszeitraums auszugleichen; Kostenunterdeckungen sollen in diesem Zeitraum ausgeglichen werden. Bei den Benutzungsgebühren für gemeindliche Bestattungseinrichtungen führt diese Vorschrift zu dem – gegenüber anderen Einrichtungen – ungewöhnlichen Ergebnis, dass der Ausgleich im Regelfall einen anderen Nutzungsberechtigten treffen wird. Wegen der wechselnden Nutzungsberechtigten setzt sich auch die Solidargemeinschaft der Gebührenpflichtigen, innerhalb derer ein Gebührenaussgleich stattfinden soll, stets unterschiedlich zusammen. Das der Vorschrift zugrundeliegende Ausgleichssystem ist auf die Friedhofsgebühren daher nicht ohne weiteres übertragbar. Auch die Literatur (vgl. Schima/Bosch, Kalkulation von Beiträgen und Benutzungsgebühren, Band II, Kapitel II 1.2) fordert daher eigenständige Regularien für die Überlassung bzw. das Nutzungsrecht von Grabstätten und die daraus zu kalkulierende Grabgebühr.

Da auch für die Kalkulation von Friedhofsgebühren die allgemeinen Grundsätze des Abgabenrechts, insbesondere das Kostendeckungsgebot und das Äquivalenzprinzip, gelten, kann zugunsten eines praxisgerechten Vollzugs auf das gesetzlich normierte verpflichtende Erfordernis des Ausgleichs von Gebührenüber- und -unterdeckungen verzichtet werden. Gemeinden, welche den Ausgleich vornehmen und weiterhin vornehmen wollen, sind hieran nach wie vor nicht gehindert.

Zu § 1 Nr. 7 b und Nr. 8

Nach Art. 5 Abs. 7 KAG ruht der Beitrag als öffentliche Last auf dem Grundstück oder dem Erbbaurecht bzw. auf dem Wohnungs- oder Teileigentum; sie erlischt nicht, solange die persönliche Schuld besteht. Wesentliche Folge ist, dass nach Art. 13 Abs. 1 Nr. 2 c KAG i.V.m. § 77 Abs. 2 AO der Eigentümer die Zwangsvollstreckung in den Grundbesitz zu dulden hat.

Im Jahr 2009 hat Baden-Württemberg nach dem Vorbild von Rheinland-Pfalz eine Regelung eingeführt, wonach auch grundstücksbezogene Benutzungsgebühren als öffentliche Last auf dem Grundstück ruhen (§ 13 Abs. 3 i.V.m. § 27 KAG B-W). Grund war die Beobachtung, dass die zunehmenden Insolvenzen von Privatpersonen bei den Kommunen in den Bereichen der Abfallentsorgung, Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung zu erheblichen Gebührenaussfällen geführt haben. Dem solle vor allem in Zwangsversteigerungsverfahren durch die Bevorrechtigung der grundstücksbezogenen Gebührenforderungen als öffentliche Last entgegengewirkt werden (Landtag von Baden-Württemberg, Drs. 14/4002 vom 10.2.2009 zu Art. 10 Nr. 4).

Einer Anregung des Bayerischen Gemeindetags folgend soll auch den bayerischen Kommunen der entsprechende Schutz vor Gebührenaufschlägen gewährt werden. Dies gilt in gleichem Maße für den Erstattungsanspruch für Kosten für Grundstücksanschlüsse.

Zu § 1 Nr. 9 a

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung, da mit Art. 10 Nr. 1 des Jahressteuergesetzes 2007 vom 13.12.2006 (BGBl I S. 2878) die Überschrift der Abgabenordnung in „Abgabenordnung (AO)“ geändert wurde.

Zu § 1 Nr. 9 b aa aaa

Das Bundesverfassungsgericht hat dem Gesetzgeber in seinem Beschluss vom 5.3.2013 aufgezeigt, dass dem verfassungsrechtlichen Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit entsprochen werden könne, indem eine Höchstfrist eingeführt werde, wonach der Beitragsanspruch nach Ablauf einer auf den Eintritt der Vorteilslage bezogenen, für den Beitragsschuldner konkret bestimmbar Frist nicht mehr festgesetzt werden kann. Da der Verjährung nur Ansprüche unterliegen, der Beitragsanspruch aber nicht zwingend mit Eintritt der Vorteilslage entsteht (sondern darüber hinaus das Vorliegen rechtlicher Voraussetzungen wie etwa das Vorhandensein einer wirksamen Satzung verlangt), handelt es sich nicht um eine Verjährungshöchstfrist im eigentlichen Sinne, sondern um eine Ausschlussfrist, nach deren Ablauf eine Beitragsfestsetzung nicht mehr zulässig ist.

§ 169 Abs. 1 Satz 1 AO, auf den Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b Doppelbuchst. bb KAG verweist, erklärt eine Steuerfestsetzung – sowie ihre Aufhebung oder Änderung, die für das Kommunalabgabenrecht mangels Verweisung auf die §§ 172 ff. AO jedoch keine Rolle spielen – für nicht mehr zulässig, wenn die Festsetzungsfrist abgelaufen ist. Die Neuregelung erweitert diesen Ausschluss einer Abgabenerhebung um die Fälle einer Beitragserhebung, in denen – ohne Rücksicht auf die Entstehung der Beitragsschuld – seit Eintritt der Vorteilslage 20 Jahre verstrichen sind.

Damit ist – im Normalfall – die Beitragserhebung ausgeschlossen, wenn die Festsetzungsverjährung eingetreten ist. Unabhängig davon ist sie aber auch dann nicht mehr möglich, wenn seit Eintritt der Vorteilslage 20 Jahre vergangen sind, ohne dass ein Beitrag festgesetzt worden wäre. Im Ergebnis steht die Neuregelung einer Beitragserhebung in den Fällen entgegen, in denen – aus welchen Gründen auch immer – ein Beitragsanspruch noch 20 Jahre nach Eintritt der Vorteilslage nicht entstanden ist oder nicht geltend gemacht wurde. Damit ist eine feste Höchstfrist normiert, die das Entstehen des Beitrags nicht voraussetzt – also unabhängig davon beginnt, ob gültiges Satzungsrecht vorliegt oder ob sonstige Umstände rechtlicher Natur (nicht erfolgter Grunderwerb, fehlerhafte Wid-

mung, fehlende Gemeinderatsbeschlüsse) die Verwirklichung des Beitragstatbestandes vereitelt haben. Lediglich in den Fällen, in denen der Beitrag deshalb nicht festgesetzt werden kann, weil der Beitragsschuldner oder sein Rechtsvorgänger seine Mitwirkungspflichten verletzt hat, erhöht sich die Frist auf 25 Jahre. Solche Mitwirkungspflichten waren bisher nur im Satzungsrecht enthalten und sollen nun gesetzlich normiert werden (vgl. Art. 5 Abs. 2a Satz 2 – neu – KAG). Sie sehen vor, dass beitragsrelevante Änderungen (zum Beispiel ein nachträglicher Dachgeschossausbau oder eine Veränderung der Grundstückgröße) zu melden sind. Kommt es im Verantwortungsbereich des Grundstückseigentümers bzw. Erbbauberechtigten insoweit zu Versäumnissen, müssen diese beim Interessenausgleich zulasten des Beitragsschuldners gehen.

Das Bundesverfassungsgericht hat neben der gewählten Lösung weitere Alternativen aufgezeigt, wie der Gesetzgeber dem Prinzip der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit Rechnung tragen könnte.

So könnte für den Beginn der Festsetzungsverjährung auf den Eintritt der Vorteilslage abgestellt werden. Dies würde bedeuten, dass der Abgabensanspruch unabhängig vom Vorliegen einer gültigen Satzung mit Eintritt der Vorteilslage entstehen würde. Eine derartige Lösung würde einen völligen Systemwechsel gegenüber dem geltenden Recht mit sich bringen; nach geltendem Recht ist das Vorliegen einer gültigen Satzung Voraussetzung für das Entstehen der Abgabenschuld. Mit dem Systemwechsel verbunden wäre eine längere Zeit bestehende Rechtsunsicherheit, bis das stark richterrechtlich ausgeprägte Abgabenrecht wieder neu konturiert wäre. Dies sollte im Interesse sowohl der Abgabenschuldner als auch der Abgabegläubiger vermieden werden. Darüber hinaus müssten sämtliche Satzungen, die nach Art. 2 Abs. 2 Satz 2 KAG Bestimmungen zum Entstehen der Abgabenschuld enthalten müssen, geändert werden, was einen erheblichen Aufwand erfordern würde.

Weiterhin könnte der Satzungsgeber verpflichtet werden, die zur Heilung des Rechtsmangels erlassene wirksame Satzung rückwirkend auf den Zeitpunkt des vorgesehenen Inkrafttretens der ursprünglichen nichtigen Satzung in Kraft zu setzen, sofern der Lauf der Festsetzungsverjährung damit beginnt, so das Bundesverfassungsgericht. Dies könnte mit einer Verlängerung der Festsetzungsfrist, Regelungen der Verjährungshemmung oder der Ermächtigung zur Erhebung von Vorauszahlungen auch in Fällen unwirksamer Satzungen verbunden werden. Diese Lösung hätte den Vorteil, dass über die Verjährungsregelungen hinaus keine weiteren Fristen – bezogen auf die Vorteilslage – eingeführt werden müssten. Andererseits wären zur Umsetzung dieses Modells gleichwohl weitreichende Änderungen im Kommunalabgabengesetz und im Satzungsrecht notwendig. Um eine zeitliche Fixierung der Inanspruchnahme des Abgabenschuldners zu erreichen, müsste der Erlass der (ersten) Ab-

gabesatzung und das Entstehen der Abgabeschuld im Gesetz zeitlich fixiert werden. Es bedürfte darüber hinaus einer Regelung zum rückwirkenden Satzungserlass. Um möglichen – auch unter dem Gesichtspunkt der Beitragsklarheit und -vorhersehbarkeit nicht gerechtfertigten – Abgabenausfällen infolge Verjährungseintritts bereits vor Erlass der gültigen Satzung entgegenzuwirken, wären weitere flankierende Regelungen erforderlich. Insgesamt wäre der Änderungsbedarf im Kommunalabgabengesetz und bei den kommunalen Abgabesatzungen so groß, dass der damit verbundene Umstellungsaufwand nicht vertretbar erscheint.

Aus den genannten Gründen werden diese Alternativen daher nicht verfolgt.

1. Der Eintritt der Vorteilslage ist – so das Bundesverfassungsgericht – für den Beitragsschuldner erkennbar, so dass er auch selbst feststellen kann, bis zu welchem Zeitpunkt er damit rechnen muss, noch zu einem Beitrag herangezogen zu werden. Der Begriff der Vorteilslage knüpft damit nach dem Verständnis des Bundesverfassungsgerichts an für den Bürger ohne weiteres bestimmbare, rein tatsächliche Gegebenheiten an und lässt rechtliche Entstehensvoraussetzungen für die Beitragsschuld wie etwa den vollständigen Grunderwerb, die formelle Widmung oder auch die Wirksamkeit der Beitragssatzung außen vor.

- a) Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof sieht bei leitungsgebundenen Einrichtungen in ständiger Rechtsprechung (z.B. U.v. 29.4.2010 – 20 BV 09.2010 – BayVBI 2011, 240) – aufgegriffen durch das Bundesverfassungsgericht – den Eintritt der Vorteilslage in dem Erschlossensein des Grundstücks durch eine insgesamt betriebsfertige Einrichtung. Welche Voraussetzungen an die Vorteilslage im Einzelnen zu stellen sind, ist in Rechtsprechung und Literatur bisher nicht näher ausgeführt, zumal bisher keine Rechtsfolge unmittelbar mit der Vorteilslage verbunden war. Zudem ist der Eintritt der Vorteilslage auch bei anderen Abgaben zum Vorteilsausgleich zu betrachten. Man wird hier jedenfalls bei grundstücksbezogenen Beiträgen – solche sind hier allein problematisch – in entsprechender Weise auf das „Erschlossensein des Grundstücks durch eine insgesamt betriebsfertige Einrichtung“ abstellen können.

Aus dem Begriff „Vorteilslage“ ist jedenfalls abzuleiten, dass auf den jeweils durch die Einrichtung vermittelten Vorteil für das Grundstück abzustellen ist. Anerkannte Maßstäbe zur Abbildung des Vorteils, den eine öffentliche Einrichtung einem Grundstück vermittelt, sind Grund- und Geschossfläche. Der Vorteil, den ein unbebautes Grundstück durch eine öffentliche Einrichtung hat, ist ein anderer – ge-

ringerer – Vorteil als ein bebautes Grundstück vermittelt bekommt. Daher kann im Laufe der Zeit durch Veränderungen am Grundstück eine neue – andere – Vorteilslage eintreten. Dies kann etwa der Fall sein, wenn ein bisher unbebautes Grundstück bebaut wird oder wenn ein bebautes Grundstück eine bauliche Erweiterung erfährt. Denkbar sind auch Veränderungen bei der Grundstücksgröße. Derartige tatsächliche Entwicklungen, die nach Art. 5 Abs. 2a Satz 1 KAG Auswirkungen auf den Vorteil und damit auf die Beitragsbemessung haben, bewirken auch eine neue Vorteilslage. Der Eintritt einer neuen Vorteilslage setzt hinsichtlich des neu hinzugekommenen Vorteils (z.B. hinsichtlich der zusätzlichen, durch die Erweiterung entstandenen Geschoss- oder Grundstücksfläche) die Ausschlussfrist gesondert in Gang. Satzungsrechtliche Übergangsregelungen, die einen Maßstabwechsel von tatsächlicher zu zulässiger Geschossfläche zum Gegenstand haben und hinsichtlich des Entstehens der Beitragsschuld auf die Vornahme baulicher Veränderungen durch den Beitragsschuldner abstellen, bleiben damit unberührt, da sie als rein rechtliche Aspekte den Eintritt der Vorteilslage nicht beeinflussen. Zudem wirken derartige satzungsrechtliche Übergangsvorschriften nicht auf in der Vergangenheit abgeschlossene Beitragstatbestände ein, sondern haben lediglich die künftige bauliche Ausnutzbarkeit des Grundstücks im Blick.

Den Vorteil vermittelt jeweils die hergestellte, angeschaffte, verbesserte oder erneuerte Einrichtung.

- b) Hinsichtlich der Voraussetzung des „Erschlossenseins des Grundstücks“ wird man darauf abstellen können, ob dem Grundstück ein die Beitragserhebung rechtfertigender, nicht nur vorübergehender Sondervorteil durch die Einrichtung vermittelt wird.

Im Bereich der Straßen sind für den Eintritt der Vorteilslage im Erschließungs- und Straßenausbaubeitragsrecht dieselben Maßstäbe anzulegen. Abzustellen ist hierbei auf den von der Rechtsprechung entwickelten Begriff der qualifizierten Inanspruchnahmemöglichkeit, die im Grundsatz jeder sinnvollen und zulässigen Nutzung zugutekommt (vgl. für das Ausbaubeitragsrecht BayVGH, B.v. 8.3.2013 – 6 B 12.2220 – juris Rn. 12; für das Erschließungsbeitragsrecht BayVGH, U.v. 14.11.2013 – 6 B 12.704 – UA Rn. 21). Die Vorteilslage tritt damit dann ein, wenn die Einrichtung – hier die Straße bzw. die beitragsfähige Maßnahme (Art. 5 Abs. 1 Satz 1, Satz 5 Halbsatz 2, Satz 6 KAG) – „insgesamt betriebsfertig“, d. h.

technisch endgültig fertiggestellt (vgl. Bay-VGH, U.v. 14.11.2013 – 6 B 12.704 – UA Rn. 21, 22) ist.

Nach Ablauf der Ausschlussfrist ist der Weg zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Satz 3 KAG grundsätzlich eröffnet, da auch in diesem Fall Erschließungsbeiträge nicht mehr erhoben werden können.

Durch eine leitungsgebundene Einrichtung ist ein Grundstück erschlossen, wenn die Möglichkeit zum Anschluss an eine hierzu auch bestimmte Einrichtung besteht, d.h. wenn es unter zumutbaren technischen und finanziellen Aufwendungen an die Einrichtung angeschlossen werden kann.

- c) Da es für den Eintritt der Vorteilslage nicht auf die rechtlichen Entstehensvoraussetzungen des Beitrags ankommen kann, müssen auch die formellen Anforderungen an eine Widmung der Anlage zur öffentlichen Einrichtung bei der Bestimmung des Fristbeginns außen vor bleiben. Straßen wie leitungsgebundene Einrichtungen werden erst durch einen Widmungsakt zur beitragsfähigen „öffentlichen Einrichtung“ i.S. des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 KAG, der den Zweck der Einrichtung und ihre Freigabe zur Nutzung unter Verpflichtung zur Gleichbehandlung umfasst. Damit stellt die Kommune ihre im öffentlichen Interesse unterhaltene Leistungsvorrichtung der Allgemeinheit zur Verfügung. Der in Art. 21 GO geregelte Anspruch auf Zulassung zu den gemeindlichen Einrichtungen besteht grundsätzlich nur im Rahmen der Widmung (und der vorhandenen Kapazität). Für den Eintritt der Vorteilslage genügt es jedoch, wenn die Anlage insgesamt betriebsfertig ist und der Allgemeinheit zur Verfügung gestellt wird. Auf das Vorliegen einer wirksamen Widmung kommt es nicht an.

Im Bereich der leitungsgebundenen Einrichtungen und für das Straßenausbaubeitragsrecht dürfte die Einführung der Ausschlussfrist hinsichtlich der Widmung keine nennenswerten Auswirkungen haben, da die Einrichtung in ersterem Fall konkludent gewidmet werden kann und im zweiten Fall bereits seit Jahrzehnten gewidmet ist. Im Erschließungsbeitragsrecht kommt es maßgeblich auf die technische Herstellung der Anlage an, die von der Gemeinde erkennbar dem öffentlichen Verkehr zur Verfügung gestellt wird; die formellen Anforderungen, die Art. 6 Abs. 1 des Bayerischen Straßen- und Wegegesetzes an die Widmung stellt, müssen damit für die Bestimmung des Eintritts der Vorteilslage – mangels Erkennbarkeit für den Bürger – außen vor bleiben.

- d) Für das Vorliegen einer „insgesamt betriebsfertigen Einrichtung“ kann man im Bereich des Erschließungs- und Ausbaubeitragsrechts von der endgültigen technischen Fertigstellung ausgehen. Dieser Zeitpunkt ist deutlich später anzusetzen, als der in Art. 5 Abs. 5 Satz 3 KAG und Art. 5a KAG i.V.m. § 133 Abs. 3 Satz 3 BauGB maßgebliche Zeitpunkt der Benutzbarkeit. Die Anlage muss vielmehr unter Berücksichtigung der Vorgaben des konkreten Bauprogramms, der in einer (gültigen oder nichtigen) Satzung benannten baulichen Merkmale der endgültigen Herstellung sowie der Erwartungen eines objektiven Betrachters den Eindruck der Abrechenbarkeit erwecken. Unter welchen Voraussetzungen das zutrifft, ist im Einzelfall zu entscheiden und kann bei Straßen anhand des baulichen Zustands auch vom Bürger relativ einfach festgestellt werden.

Bei leitungsgebundenen Einrichtungen sind die Voraussetzungen ohne weiteres dann erkennbar, wenn das Grundstück tatsächlich an die Einrichtung angeschlossen ist oder wird und die Einrichtung funktionsgerecht (und hygienisch einwandfrei) arbeitet. Eine Einrichtung der Wasserversorgung wäre in diesem Sinne „betriebsfertig“, wenn diese in der Lage ist, das Grundstück zulässigerweise mit ordnungsgemäßem Trinkwasser dauernd – nicht nur vorübergehend – zu versorgen. Eine Abwasserbeseitigungsanlage wäre „betriebsfertig“ im Sinne von „benutzbar“, wenn das auf dem Grundstück anfallende Abwasser insgesamt ordnungsgemäß entsorgt werden kann. Dies ist dann der Fall, wenn das Abwasser abgeleitet (Kanal) und entsprechend den wasserrechtlichen Vorschriften (wasserrechtliche Gestattung) gereinigt (Kläranlage etc.) wird. Darüber hinaus ist erforderlich, dass der Einrichtungsträger die Anlage auch tatsächlich über die bloße betriebliche und technische Erprobung hinaus in Betrieb nimmt.

Da das Beitragsrecht bereits an die Anschlussmöglichkeit anknüpft, der Vorteil also bereits dann besteht, wenn das Grundstück angeschlossen werden kann, sind Fälle denkbar, in denen aus den äußeren Umständen abgeleitet werden muss, ob die Einrichtung ihrer bestimmungsmäßigen Funktion nachkommen (also z.B. Wasser liefern oder Abwasser entsorgen) kann. Das kann sich aus – wenn auch nichtigem – Satzungsrecht ergeben, aus den Bau- und Bestandsplänen oder aus tatsächlichen Umständen (z.B. tatsächlicher Anschluss benachbarter Grundstücke oder ob die erforderlichen wasserrechtlichen Gestattungen für den Betrieb der Kläranlage vorliegen). In aller Regel wird hierüber kein Zweifel bestehen, da die Kommune die beitragspflichtigen Grund-

stückseigentümer üblicherweise über Bau-, Erneuerungs- oder Verbesserungsmaßnahmen an ihren Einrichtungen öffentlich informiert.

2. Der Zeitpunkt, ab dem eine Beitragserhebung nach Eintritt der Vorteilslage nicht mehr zulässig sein soll, hat sich daran zu orientieren, dass die berechtigten Interessen der Allgemeinheit am Vorteilsausgleich und der Einzelnen an Rechtssicherheit zu einem gerechten Ausgleich zu bringen sind. Als Anhaltspunkt für diesen Interessenausgleich können die in der Rechtsordnung gebräuchlichen Verjährungsfristen dienen. So kennt beispielsweise die Rechtsordnung Verjährungshöchstfristen von 30 Jahren. Sie finden sich etwa in §§ 199, 202 Abs. 2, 438 Abs. 1 Nr. 1, 801 Abs. 1 Satz 1, 852 Satz 2, 900 Abs. 1 Satz 1, 1954 Abs. 4, 2082 Abs. 3 BGB. Auch andere Gesetze greifen auf eine 30-jährige Verjährung zurück, z.B. § 11 Abs. 3 UWG, Art. 53 Abs. 2 und Art. 75 Abs. 3 Satz 2 BayVwVfG, § 52 Abs. 2 SGB X, § 9 Abs. 2 Satz 5 USchadG, § 11 Abs. 1 Satz 3 KultGüRückG, § 18a BetrAVG oder jedenfalls auf 30-jährige Fristen (siehe Art. 6 Abs. 1 Satz 2 BayArchivG, Art. 24 BayHintG, Art. 1 Abs. 3 Satz 2 FoRG). Von besonderer Bedeutung im Verwaltungsrecht ist dabei die Vorschrift des Art. 53 Abs. 2 Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (BayVwVfG), nach der eine Verjährungs- und Erlöschensfrist von 30 Jahren beginnt, wenn ein Verwaltungsakt zur Feststellung und Durchsetzung des Anspruchs eines öffentlichen-rechtlichen Rechtsträgers unanfechtbar wird.

Auch wenn mit dem Schuldrechtsmodernisierungsgesetz die regelmäßige Verjährungsfrist von früher 30 Jahren auf nunmehr 3 Jahre verkürzt wurde, kann darin keine generelle Entscheidung des (Bundes-)Gesetzgebers gegen eine 30-jährige Verjährungsfrist gesehen werden. Ausweislich des Gesetzentwurfs (vgl. BR-Drs. 338/01) „müssen Verjährungsfristen so bemessen sein, dass dem Berechtigten ein hinreichender zeitlicher Spielraum für die Geltendmachung seines Rechts verschafft wird. Eines Zeitraums von dreißig Jahren bedarf es hierzu jedoch nur in Ausnahmefällen. In den Regelfällen müssen kürzere Fristen genügen, zumal nur sie den Verpflichteten schützen, dass er für unzumutbar lange Zeiträume vorsorglich Beweismittel aufbewahren und andere Maßnahmen zur Abwehr unbegründeter Ansprüche treffen muss.“ Die oben genannten Beispiele belegen, dass der Gesetzgeber damals sehr genau differenzierte und sich, wenn es zur Geltendmachung eines Anspruchs geboten erschien, bewusst für die Beibehaltung einer 30-jährigen Verjährungsfrist entschieden hat. Das gilt etwa für die 30-jährige Verjährungsfrist im Zusammenhang mit der ungerechtfertigten Bereicherung (vergleichbar der Erlangung eines Vorteils ohne Beitragszah-

lung). Die zitierte Schutzfunktion zugunsten des Verpflichteten kommt im Falle der Abgabenerhebung nicht zum Tragen, da hier die abgabenerhebende Kommune darlegen muss, ob und in welcher Höhe sie bei gegebener Vorteilslage zur Abgabenerhebung berechtigt ist.

Die Festsetzung von Erschließungsbeiträgen ist nach der neuesten Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes (U.v. 14.11.2013 – 6 B 12.704) analog Art. 53 Abs. 2 Satz 1 BayVwVfG ausgeschlossen, wenn seit dem Entstehen der Vorteilslage durch die endgültige technische Fertigstellung der Erschließungsanlage mehr als 30 Jahre vergangen sind (zur grundsätzlichen Zulässigkeit einer 30-jährigen Ausschlussfrist siehe auch VG Dresden, U.v. 14.5.2013 – 2 K 742/11 – juris).

Im Übrigen gilt es bei der Festsetzung der Frist zu berücksichtigen, dass der Beitragsschuldner seit Eintritt der Vorteilslage fortgesetzt die Möglichkeit hat, die öffentliche Einrichtung zu nutzen. Zwar besteht ein anzuerkennendes Interesse des Bürgers, irgendwann zu wissen, ob und in welcher Höhe er zu Abgaben zum Vorteilsausgleich herangezogen wird, doch ist der Vorteil, der im Erschlossensein des Grundstücks durch die öffentliche Einrichtung besteht, dauerhaft gegeben, auch wenn er – so das Bundesverfassungsgericht – als Legitimation der Beitragserhebung mit der Zeit abnimmt und sich irgendwann ganz verflüchtigt. In Anbetracht der üblichen Lebensdauer kommunaler Einrichtungen kann davon ausgegangen werden, dass er auch nach 20 bis 30 Jahren noch besteht. Zwar setzen sich diese Einrichtungen – in der Regel wird es um Wasserversorgungs- oder Abwasserbeseitigungsanlagen gehen – aus verschiedenen Einzelanlagen zusammen (z.B. Kläranlage, Kanal), die jeweils unterschiedliche Nutzungsdauern haben können. Da der überwiegende Teil davon aber üblicherweise in Betonbauweise erstellt und mit einer Nutzungsdauer von 50 Jahren angesetzt wird, erscheint eine 20- bis 30-jährige Frist durchaus angemessen (vgl. etwa die AfA-Tabelle für den Wirtschaftszweig „Energie- und Wasserversorgung“ des BMF, BStBl I 1995, 144; die Anlage zu § 2 Abs. 1 der Verordnung zur Berechnung von Ablösungsbeträgen nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz, dem Bundesfernstraßengesetz und dem Bundeswasserstraßengesetz – Ablösungsbeträgeberechnungsverordnung – ABBV – vom 1.7.2010, BGBl I S. 856). Wann die Nutzungsdauer einer Straße abgelaufen ist, hängt von unterschiedlichen Kriterien ab. Der Entwurf einer Abschreibungstabelle des Innovationsrings des Bayerischen Landkreistags geht unter Einbeziehung verschiedener Abschreibungstabellen anderer Länder von 30 Jahren Lebensdauer aus. Nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes kann

bei Straßen im Allgemeinen nach 20 bis 25 Jahren ein Ausbaubedarf angenommen werden (Voraussetzung für die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen ist jedoch, dass sich die Straße tatsächlich in einem erneuerungsbedürftigen Zustand befindet).

Schließlich muss die Frist auch so gewählt werden, dass die Kommunen nach Eintritt der Vorteilslage ausreichend Zeit haben, um die Festsetzung der Abgabe vorzunehmen. Die Festsetzung ist erst möglich, wenn die Abgabeschuld entstanden ist und alle Informationen vorliegen, welche zur Abrechnung nötig sind. Voraussetzung ist daher unter anderem, dass eine gültige Satzung vorliegt. Wie der vom Bundesverfassungsgericht entschiedene Fall und eine Vielzahl weiterer Fälle zeigen, ist die Fehleranfälligkeit kommunaler Abgabesatzungen hoch. Es kommt häufig vor, dass eine Satzung sich (erst) im Rahmen eines gerichtlichen Verfahrens als nichtig erweist und dann erst gültiges Satzungsrecht geschaffen werden muss. Aber auch darüber hinaus kann es Umstände geben, die einer Abgabenerhebung entgegenstehen. So kann etwa im Falle der Verbesserung einer Ortsstraße ein Grunderwerb erforderlich werden, der sich mitunter jahrelang hinziehen kann. Die Abrechnung der Maßnahme kann lange Zeit nicht möglich sein, weil nicht alle Rechnungen vorliegen oder Rechtsstreitigkeiten über die Höhe der Vergütungen zu führen sind. Es ist eine Vielzahl von Fallgestaltungen denkbar, in denen die Kommune gehindert ist, die Abgabe festzusetzen. Aus der Tatsache heraus, dass die Entstehung der Abgabeschuld unter Umständen zeitlich weit nach Eintritt der Vorteilslage liegen kann und dass die Abrechnung wiederum eine gewisse Zeit in Anspruch nimmt, muss der Kommune ausreichend Zeit eingeräumt werden, um ihre Ansprüche geltend zu machen.

Bei Abwägung aller Umstände erscheint eine regelmäßige Frist von zwanzig Jahren ab Eintritt der Vorteilslage, innerhalb derer die Abgabe festgesetzt werden kann, im Hinblick auf die Interessenlage sowohl des Abgabeschuldners als auch des Abgabegläubigers angemessen und ausgewogen. Von einer 30-jährigen Höchstfrist sollte zugunsten des Beitragsschuldners abgesehen werden, um so seinem Bedürfnis nach Vorhersehbarkeit der Inanspruchnahme zu einem Beitrag Rechnung zu tragen. Die Frist von zwanzig Jahren erfasst einen Zeitraum, in dem angesichts der Lebensdauer leitungsgebundener Einrichtungen die Beitragserhebung zum Vorteilsausgleich gerechtfertigt ist. Eine noch kürzere Frist würde sich als unangemessen erweisen. Insoweit ist zu bedenken, dass Beitragsausfälle bei leitungsgebundenen Einrichtungen nach den Grundsätzen der Art. 62 GO, Art. 56 der Landkreisordnung für den Freistaat Bayern (Landkreisordnung – LKrO), Art. 53 Bezirksord-

nung für den Freistaat Bayern (Bezirksordnung – BezO) und Art. 42 des Gesetzes über die kommunale Zusammenarbeit (KommZG) vorrangig im rechtlich zulässigen Rahmen zunächst über Gebühren und damit auf Kosten der Solidargemeinschaft der Abgabenschuldner auszugleichen sind. Sollte ein Ausgleich über Gebühren nicht möglich sein, gehen die Ausfälle zulasten des allgemeinen Haushalts und damit zulasten der Allgemeinheit. In solchen Fällen müsste also die Allgemeinheit die dem Abgabeschuldner zurechenbaren Vorteile ausgleichen, während dieser von der Zahlung befreit wäre, obwohl er den Vorteil dauerhaft genießt. Aus diesem Grund ist es geboten, der Kommune einen relativ langen Zeitraum für die Erhebung der Beiträge zuzubilligen. Dass die Frist sich angemessen um fünf Jahre verlängert, wenn der Beitragspflichtige seinen Mitwirkungspflichten nicht genügt und damit der Kommune die Festsetzung des Beitrags erschwert, ist ebenso Ergebnis einer Abwägung der unterschiedlichen Interessen. Hierbei wird der Rechtsgedanke des § 169 Abs. 2 Satz 2 AO aufgegriffen, wobei die Neuregelung lediglich Kausalität zwischen der Mitwirkungspflichtverletzung und der Unmöglichkeit der Beitragsfestsetzung verlangt. Es ist ausreichend, wenn die fehlende oder fehlerhafte Meldung von beitragserheblichen Tatsachen zur Folge hat, dass es der Kommune 20 Jahre lang nicht möglich war, den Beitrag korrekt zu beziffern. Verschulden in Gestalt einer vorsätzlichen oder fahrlässigen Pflichtverletzung auf Seiten des Beitragsschuldners ist – unabhängig davon, dass es in den meisten Fällen vorliegen wird – nicht erforderlich. Zudem ist zu berücksichtigen, dass der Eintritt der Festsetzungsverjährung gehemmt ist, wenn die Forderung im Zeitpunkt des Entstehens aus tatsächlichen Gründen nicht berechnet werden kann (Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b Doppelbuchst. cc Spiegelstrich 1 KAG), wozu auch die Verletzung von Mitwirkungspflichten beitragen kann. Die neu eingeführte Ausschlussfrist des Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b Doppelbuchst. bb Spiegelstrich 1 KAG – neu – hingegen ist dem gegenüber eine absolute, nicht einer Hemmung zugängliche und nicht verlängerbare Frist.

3. Die Kommunen wahren die neu eingeführte Ausschlussfrist durch die Festsetzung des Beitrags, d.h. durch den erstmaligen Erlass eines Beitragsbescheids. Dabei kommt es – wie bei § 169 Abs. 1 AO – darauf an, dass der Bescheid den Bereich der zuständigen Behörde – also der Kommune – verlassen hat. Durch die Festsetzung hat diese mit hinreichender Deutlichkeit gegenüber dem Bürger zum Ausdruck gebracht, dass sie einen Beitrag in einer bestimmten Größenordnung erheben will, so dass dem Grundsatz der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit Genüge getan wurde. Folglich spielen auch – auf Initiative des Bürgers eingeleitete – nachfolgende Wider-

spruchs- oder Gerichtsverfahren sowie deren Auswirkungen auf den Bescheid keine Rolle mehr, sofern die Kommune kontinuierlich und unmissverständlich (z.B. durch Neuerlass des Bescheids nach dessen Aufhebung) zum Ausdruck bringt, dass sie Beiträge für eine bestimmte Vorteilslage erhebt.

Im Zuge der Neufassung des Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b Doppelbuchst. bb wurde eine redaktionelle Folgeänderung aufgrund einer Änderung des Verwaltungszustellungsgesetzes (VwZG) des Bundes und damit zusammenhängend des § 169 AO aufgenommen, auf den Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b Doppelbuchst. bb Spiegelstrich 2 KAG – neu – verweist. § 169 Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 AO verweist nun auf § 10 Abs. 2 Satz 1 VwZG, der den früheren § 15 Abs. 2 VwZG abgelöst hat. Um die geänderte Verweisung auf die öffentliche Zustellung betreffenden Regelungen im Bundesrecht im bayerischen Recht nachzuvollziehen, ist eine einengende Verweisung auf Art. 15 Abs. 2 Satz 1 des Bayerischen Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetzes erforderlich.

Zu § 1 Nr. 9 b aa bbb

Ein Bedürfnis für eine gesetzliche Regelung zur zeitlichen Begrenzung der Abgabenerhebung gibt es nur bei Abgaben zum Vorteilsausgleich, also bei Beiträgen. Die Grenze wird auf – im Regelfall – zwanzig Jahre nach Eintritt der Vorteilslage bestimmt. Die vom Bundesverfassungsgericht beanstandete Regelung des Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b Doppelbuchst. cc Spiegelstrich 2 KAG wird korrespondierend dazu ebenfalls auf Beiträge begrenzt. Damit beginnt die Festsetzungsfrist, wenn eine nichtige Satzung durch eine gültige Satzung mit rückwirkender Wirkung ersetzt wird, nach wie vor erst ab Bekanntmachung der neuen Satzung; die Beitragserhebung ist aber nur möglich innerhalb der Frist von 20 bzw. 25 Jahren ab Eintritt der Vorteilslage.

Für Steuern und Gebühren besteht kein Bedürfnis für eine Sonderregelung, da hier kein zeitlicher Bezug zu einer Vorteilslage im Sinne einer Möglichkeit der Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtung besteht. Die Festsetzungsverjährung kann hier allgemeinen Regeln folgen. Sie knüpft an die Entstehung des Anspruchs an.

Zu § 1 Nr. 9 b bb aaa

Es handelt sich hierbei um eine redaktionelle Anpassung des Kommunalabgabengesetzes an die Änderung der Abgabenordnung durch das Gesetz zur Bekämpfung des Missbrauchs und zur Bereinigung des Steuerrechts (Missbrauchsbekämpfungs- und Steuerbereinigungsgesetz – StMBG) vom 21.12.1993 und die Bekanntmachung der Neufassung der Abgabenordnung vom 1.10.2002 (BGBl. 3866).

Zu § 1 Nr. 10

1. Ab Inkrafttreten des Gesetzes zum 1.4.2014 ist die geänderte Rechtslage auf neue Beitragserhebungen anzuwenden. Die Kommunen hatten aber keine Zeit, um sich auf die neue Rechtslage einzustellen. Ihnen soll mit der Übergangsregelung des Absatzes 1 die Möglichkeit gegeben werden, ihre Satzungen gegebenenfalls anzupassen.

Bis zur Verkündung des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 5.3.2013 konnten die Kommunen aufgrund ständiger Rechtsprechung davon ausgehen, dass eine Beitragserhebung erst ab Vorliegen einer gültigen Satzung möglich ist und im Fall einer rückwirkend in Kraft gesetzten Satzung auch noch ab Bekanntmachung der gültigen Satzung. Sie mussten daher keine Überlegungen darüber anstellen, wann die Vorteilslage eintrat und welche Maßnahme somit noch über Beiträge refinanziert werden kann. Ebenso mussten sie nicht prüfen, ob und ggf. in welchem Umfang eine Maßnahme bei einer leitungsgebundenen Einrichtung über Beiträge oder besser über Gebühren refinanziert wird. Die Kommunen mussten wegen der bestehenden Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers auch abwarten, welche gesetzlichen Anpassungen im Kommunalabgabengesetz vorgenommen werden würden.

Es muss den Kommunen daher ein hinreichender Übergangszeitraum zugebilligt werden, ihr Satzungsrecht zu überprüfen und erforderlichenfalls an die geänderte Rechtslage anzupassen. Bei leitungsgebundenen Einrichtungen sind auch die Auswirkungen auf die Gebührenkalkulation zu beachten. Nach Art. 8 Abs. 3 Satz 1 und 2 KAG gehören zu den in die Kalkulation einzustellenden Kosten insbesondere auch angemessene Abschreibungen, denen die Anschaffungs- und Herstellungskosten oder die Wiederbeschaffungszeitwerte zugrunde zu legen sind, jeweils gekürzt um Beiträge (und ähnliche Entgelte). Für die Gebührenkalkulation spielt es also eine Rolle, ob und ggf. in welcher Höhe Beiträge erhoben werden (dürfen). Die Kommune ist nach Art. 62 Abs. 2 Nr. 1 GO, Art. 56 Abs. 2 Nr. 1 LKrO, Art. 54 Abs. 2 Nr. 1 BezO gehalten, ihre Einnahmen für ihre Leistungen soweit vertretbar und geboten zunächst aus besonderen Entgelten zu bestreiten, bevor sie auf allgemeine Steuermittel zurückgreift. Sofern die Neuregelung dazu führt, dass Beiträge nicht mehr erhoben werden dürfen, ist kein Abzugsposten im Sinn des Art. 8 Abs. 3 Satz 2 KAG vorhanden. War die Beitragserhebung bisher bereits vorgesehen und in der Gebührenkalkulation entsprechend berücksichtigt, ist zu prüfen, ob die ursprünglich über eine Beitragsfinanzierung vorgesehene Reinvestition nicht über Gebühren vorgenommen werden kann. Während verjährte Beitragsforderungen nicht über Gebühren ausgeglichen werden könnten, weil die Ansprüche hier be-

reits entstanden sind, den Investitionsaufwand der Kommune entsprechend mindern und somit bei der Kalkulation fiktiv in Abzug gebracht werden müssen, ist die Beitragserhebung im Falle des Überschreitens der 20-Jahres-Frist unabhängig vom Entstehen eines Anspruchs aus objektiven Gründen nicht möglich; eine Minderung des Investitionsaufwands der Kommune über Beiträge findet nicht statt. In diesem Fall ist es auch nicht gerechtfertigt, den tatsächlich nicht möglichen Abzug nach Art. 8 Abs. 3 Satz 2 KAG fiktiv vorzunehmen. Der Bürger ist hier so gestellt, als ob die Kommune von Anfang an eine (reine) Gebührenfinanzierung gewählt hätte. Die zeitliche Komponente fließt über die Abschreibung ein. Dies gilt jedenfalls in den Fällen, in denen eine bestimmte Maßnahme (z.B. Verbesserung einer Entwässerungseinrichtung) insgesamt wegen Überschreitens der 20- bzw. 25-Jahres-Frist nicht mehr über Beiträge refinanziert werden kann. In den Fällen, in denen lediglich einzelne Veranlagungsfälle betroffen sind (z.B. wenn ein Grundstück bei der Abrechnung übersehen wurde), bleibt es hingegen – vergleichbar den Fällen der Verjährung – bei der Grundsatzentscheidung, den Investitionsaufwand auch über Beiträge zu refinanzieren; ähnlich wie in den Fällen der Verjährung wird hier eine fiktive Anrechnung vorzunehmen sein. Die Umstellung in der Finanzierung folgt allgemeinen Regeln. Die Kommune hat die jeweils erforderlichen Satzungsregelungen zu treffen.

In den Fällen, in denen die nach Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b Doppelbuchst. bb Spiegelstrich 1 vorgesehene 20-(bzw. 25-)Jahres-Frist mit Ablauf des 31. Dezember 2014 oder des 31. Dezember 2015 enden würde, wird sie nach Abs. 1 bis zum 31. März 2016 verlängert, so dass die Kommunen ab Inkrafttreten der Neuregelung zwei Jahre Zeit haben, ihr Satzungsrecht gegebenenfalls anzupassen. Ein Zeitraum von zwei Jahren erscheint angemessen, um die notwendigen Überprüfungen und Anpassungen durchzuführen.

2. Zudem wird mit Abs. 2 eine Übergangsregelung mit Wirkung für alle anhängigen Fälle eingeführt, in denen der Beitrag zwar binnen 30 Jahren nach Ende des Jahres, in dem die Vorteilslage eingetreten ist – aber nach Ablauf der ab 1. April 2014 geltenden Ausschlussfrist von 20 Jahren –, festgesetzt wurde, der Beitragsschuldner jedoch Widerspruch eingelegt hat, über den vor dem 1. April 2014 noch nicht entschieden ist. Da die Widerspruchsbehörde – soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist – die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt des Erlasses des Widerspruchsbescheids zugrunde zu legen hat (vgl. Kopp/Schenke, VwGO, § 68 Rn. 15; Kastner in Fehling/Kastner/Wahrendorf, Verwaltungsrecht VwVfG VwGO, § 73 Rn. 21; Dolde/Porsch in Schoch/Schneider/Bier, VwGO, § 68 Rn. 45), müsste sie bei Ent-

scheidungen ab dem 1. April 2014 die neue Rechtslage anwenden und deshalb den angefochtenen Bescheid aufheben, wenn er unter Verstoß gegen die in Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b Doppelbuchst. bb Spiegelstrich 1 KAG – neu – normierte Ausschlussfrist ergangen ist.

Dies führt jedoch beispielsweise in der – im Beitragsrecht häufig vorkommenden – Konstellation zu unbilligen Auswirkungen, in denen zahlreiche Beitragsschuldner gegen ihre Bescheide Widerspruch eingelegt haben und nur wenige Musterverfahren gerichtlich überprüft werden. In der Praxis setzt die Widerspruchsbehörde aus Gründen der Ökonomie und unter dem Gesichtspunkt der Bürgerfreundlichkeit bei einer Vielzahl gleichlautender Widersprüche den Großteil der Widerspruchsverfahren aus, ohne einen (kostenpflichtigen) Widerspruchsbescheid zu erlassen. Vielmehr ergeht nach Absprache mit den Widerspruchsführern nur in einem ausgewählten Musterfall ein Widerspruchsbescheid, der dann vor den Verwaltungsgerichten überprüft wird. Ist dieser (Muster-)Widerspruchsbescheid vor dem 1. April 2014 ergangen und wurde dann gerichtlich angegriffen, wäre das Musterverfahren nicht an der Ausschlussfrist des Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b Doppelbuchst. bb Spiegelstrich 1 KAG – neu – zu messen, da Gerichte bei der Prüfung von Beitragsbescheiden die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung, d.h. der Widerspruchsentscheidung zu Grunde zu legen haben (vgl. z.B. BVerwG, B.v. 4.7.2006 – 5 B 90/05 – juris Rn. 6; BayVGh, U.v. 8.12.1993 – 21 B 92.799 – BayVBI 1994, 404). Als Maßstab für die gerichtliche Entscheidung wären somit ausschließlich die aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 3 GG abgeleiteten Grundsätze der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit heranzuziehen, die bei einer Beitragserhebung binnen 30 Jahren nach Eintritt der Vorteilslage nicht verletzt wären (vgl. BayVGh, U.v. 14.11.2013 – 6 B 12.704 – UA Rn. 20 ff.). Wurde der dem Musterverfahren zugrundeliegende Bescheid zwar nach Ablauf der Ausschlussfrist des Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b Doppelbuchst. bb Spiegelstrich 1 KAG – neu – aber vor Ablauf von 30 Jahren erlassen, käme es zu dem unbilligen Ergebnis, dass die Verwaltungsgerichte die Rechtmäßigkeit des Bescheids – sofern keine anderen Rechtsfehler gegeben sind – bestätigen und die Klage abweisen würden, während die im Hinblick auf dieses Musterverfahren ausgesetzten Widerspruchsverfahren mit einer Aufhebung der Bescheide enden müssten.

Durch die Übergangsregelung wird somit der Prüfungsmaßstab der Widerspruchsbehörden und der Verwaltungsgerichte hinsichtlich nicht bestandskräftiger Bescheide einander angenähert; es sollen unterschiedliche Ergebnisse, je nachdem, ob

sich ein Bescheid zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes erst im Widerspruchsverfahren oder bereits im Klageverfahren befindet, so weit wie möglich verhindert werden.

Folglich betrifft die Übergangsregelung nur diejenigen Beiträge, die mittels Bescheids der zuständigen Behörde bis 31. März 2014 festgesetzt wurden und noch nicht bestandskräftig sind. Damit die Vorschrift Anwendung findet, muss der Beitragsbescheid vor dem 1. April 2014 den Bereich der Kommune verlassen haben (vgl. auch Nr. 3 zu § 1 Nr. 9 b aa aaa dieses Entwurfs). Bestandskräftige Bescheide werden von der Übergangsfrist nicht berührt. Für sie gelten die allgemeinen Regelungen zur Bestandskraft von Verwaltungsakten.

Die für die Übergangsregelung gewählte Frist von 30 Jahren orientiert sich an den gängigen Verjährungshöchstfristen des Bürgerlichen und Öffentlichen Rechts (vgl. hierzu auch die Ausführungen zu § 1 Nr. 9 b aa aaa dieses Entwurfs) und verstößt nicht gegen die aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 3 GG abgeleiteten Grundsätze der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit (vgl. BayVGh, U.v. 14.11.2013 – 6 B 12.704 – UA Rn. 20 ff.). Sie gilt einheitlich für alle zeitlich erfassten Fälle, d.h. unabhängig von einer Verletzung der Mitwirkungspflicht des Art. 5 Abs. 2a KAG durch den Beitragsschuldner.

Zu § 1 Nr. 11

Die Ermächtigung zum Erlass von Ausführungsvorschriften ist bereits in Art. 55 Nr. 2 der Bayerischen Verfassung enthalten.

Zu § 2

§ 2 regelt das Inkrafttreten. Entsprechend der Vorgabe im Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 5. März 2013 tritt das Gesetz zum 1. April 2014 in Kraft. Abweichend hiervon tritt § 1 Nr. 3 zum 1. Januar 2015 in Kraft, um den Kommunen ausreichend Zeit zu geben, sich auf das neue Recht einzustellen, und weil es sich bei der Zweitwohnungsteuer um eine Jahressteuer handelt.