



Gesetzentwurf

der Abgeordneten **Dr. Florian Herrmann, Norbert Dünkel, Alexander Flierl, Max Gibis, Manfred Ländner, Otto Lederer, Ludwig Freiherr von Lerchenfeld, Andreas Lorenz, Dr. Hans Reichhart, Peter Tomaschko CSU**

zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes

A) Problem

Das Kommunalabgabenrecht ist durch die veränderten Bedingungen der Praxis und die sich fortentwickelnde Rechtsprechung einem steten Wandel unterworfen. Es ist erforderlich, die kommunalabgabenrechtlichen Vorschriften, insbesondere mit Blick auf das Straßenausbaubeitragsrecht, den tatsächlichen und rechtlichen Entwicklungen und den Bedürfnissen der Praxis anzupassen.

1. Mit Einführung des Kommunalabgabengesetzes (KAG) im Jahr 1974 entschied sich der Gesetzgeber für eine Beitragsfinanzierung von Erneuerungen und Verbesserungen gemeindlicher Straßen. Es sollen auch diejenigen einen finanziellen Anteil an den Ausbaukosten tragen, die durch den Ausbau einen besonderen Vorteil haben; das sind die Anlieger, deren Grundstücke nach dem Ausbau leichter und besser zu erreichen sind und häufig auch eine Wertsteigerung erfahren.

Die Gemeinden haben bisher nur die Möglichkeit, die Grundstückseigentümer als Anlieger der zu erneuernden oder zu verbessernden Straßen zu einmaligen Beiträgen heranzuziehen. Das kann im Einzelfall zu einer hohen finanziellen Belastung der Straßenanlieger führen.

Das Kommunalabgabengesetz enthält bisher keine Rechtsgrundlage für die Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen. Den Gemeinden ist es damit verwehrt, die jährlich anfallenden Kosten für den Straßenausbau auf alle Anlieger in der Gemeinde oder Teilen hiervon (z.B. Orts- oder Stadtteile) umzulegen und auf diese Weise die Lasten für den einzelnen Beitragszahler zu reduzieren und sozialverträglich zu gestalten.

In Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen wurden die Kommunalabgabengesetze in den vergangenen Jahren um entsprechende Regelungen ergänzt, so dass die Gemeinden dort selbst entscheiden können, ob sie wiederkehrende Beiträge (anstelle der einmaligen Beiträge) erheben wollen (Wahlrecht). Mit Entscheidung vom 25.06.2014 (Az. 1 BvR 668/10, 1 BvR 2104/10) hat das Bundesverfassungsgericht eine die Erhebung wiederkehrender Straßenausbaubeiträge betreffende Vorschrift des rheinland-pfälzischen Kommunalabgabengesetzes (§ 10a KAG Rheinland-Pfalz) unter bestimmten Maßgaben für verfassungskonform erklärt und dies in seiner Entscheidung vom 24.11.2014 (Az. 1 BvL 20/11) noch einmal bestätigt.

2. Der Umfang der von den Gemeinden durch Straßenausbaubeiträge zu erhebenden Kosten ist durch den im kommunalen Beitragsrecht geltenden Grundsatz der Erforderlichkeit begrenzt. Das Kommunalabgabengesetz enthält hierzu keine Regelungen. Die Gemeinden haben einen weiten, von Gerichten und Aufsichtsbehörden nur eingeschränkt überprüfbaren Beurteilungsspielraum bezüglich der Frage, was erforderlich ist. Sie können deshalb regelmäßig den gesamten entstandenen Aufwand umlegen; der Beurteilungsspielraum ist erst dann überschritten, wenn die Entscheidung der Gemeinde grob unangemessen ist und sich im Bereich des Willkürlichen bewegt. Die Beitragspflichtigen sehen ihre Interessen hier häufig nicht hinreichend gewahrt.
3. Bei der Ermittlung des Ausbau- wie auch des Erschließungsaufwands können die Gemeinden neben dem Wert der Sachaufwendungen grundsätzlich alle Kosten in den beitragsfähigen Aufwand einbeziehen, die ihnen dadurch entstehen, dass sie einen Dritten beauftragen. Entscheidet sich die Gemeinde hingegen dazu, bestimmte Arbeiten mit Hilfe eigener Dienstkräfte zu erledigen, beispielsweise die Planung und Überwachung der Bauarbeiten, gehören die hierdurch entstandenen Verwaltungskosten regelmäßig nicht zum beitragsfähigen Aufwand (vgl. BVerwG Ur. v. 22.11.1968 – IV C 82.67 – BVerwGE 31, 90). Darüber hinaus sind sämtliche Kosten für das Planungsverfahren nicht beitragsfähig. Im KAG Baden-Württemberg ist für das Erschließungsbeitragsrecht geregelt, dass zu den beitragsfähigen Kosten auch die vom gemeindlichen Personal erbrachten Werk- und Dienstleistungen gehören. Auf diese Weise können auch die gemeindeeigenen Kosten für die technische Fachplanung in den beitragsfähigen Aufwand einbezogen werden. Ähnlich ist dies in Rheinland-Pfalz und in Sachsen geregelt.
4. In Abhängigkeit der von der Gemeinde beschlossenen Ausbaumaßnahme können Straßenausbaubeiträge bisweilen hohe Summen erreichen. Vier- und fünfstelligen Summen sind keine Seltenheit. Es wird von Einzelfällen berichtet, bei denen die zu zahlenden Straßenausbaubeiträge betragsmäßig an den Verkehrswert der (bebauten) Grundstücke herangereicht haben sollen. Zwar dürfen Abgabepflichtige nach dem aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten Übermaßverbot nicht zu einer unverhältnismäßigen Steuer bzw. Abgabe herangezogen werden (BVerfG, B. v. 05.04.1978, 1 BvR 117/73 – juris Rn. 35 – BVerfGE 48, 102). Wann eine Abgabe als unverhältnismäßig zu erachten ist, ist eine Frage des Einzelfalls. Soweit ersichtlich, gibt es hierzu noch keine Rechtsprechung. Die vom Bundesverfassungsgericht (BVerfGE, B. v. 16.02.2000 – 1 BvR 242/91, 1 BvR 315/99 – juris Rn. 56 ff. – BVerfGE 102, 1/20) zum Sicherheitsrecht entwickelte Belastungsobergrenze in Höhe des Verkehrswerts des Grundstücks kann nicht ohne weiteres auf das Beitragsrecht übertragen werden. Die Gemeinden sollten durch Satzungsrecht dahingehend Klarheit schaffen können, dass im Einzelfall Straßenausbaubeiträge erlassen werden, soweit diese das 0,4-fache des Verkehrswerts des beitragspflichtigen Grundstücks überschreiten.

5. Von Anliegerseite wird häufig beklagt, dass sie von ihrer Gemeindeverwaltung nur unzureichend oder erst sehr spät im Laufe des Verfahrens über beitragspflichtige Straßenbauvorhaben informiert worden seien. Im Gegensatz zu anderen Bundesländern (Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Thüringen) enthält das bayerische Kommunalabgabengesetz keine Vorgaben darüber, wie und zu welchem Zeitpunkt die Grundstückseigentümer über beitragspflichtige Erschließungs- bzw. Ausbaumaßnahmen zu informieren sind, sondern stellt dies in das Ermessen der Gemeinden. Im ungünstigsten Fall erfährt der Grundstückseigentümer hiervon erst durch die Anhörung vor Erlass oder gar erst mit Zustellung eines Beitragsbescheids.
6. Eine aktuelle Umfrage bei allen bayerischen Gemeinden hat gezeigt, dass von den gesetzlich vorgesehenen Billigkeitsmaßnahmen (Verrentung, Ratenzahlung, Stundung, Erlass) in der Praxis (noch) eher zurückhaltend Gebrauch gemacht wird. Ob und in welchen Fällen die Gemeinden Billigkeitsmaßnahmen gewähren, entscheiden sie selbst nach eigenem Ermessen.
7. Nach den Vorschriften des Art. 5a Abs. 1 KAG i.V.m. §§ 127 ff. Baugesetzbuch (BauGB) sind Erschließungsbeiträge für die erstmalige und endgültige Herstellung von Erschließungsanlagen (v.a. Anliegerstraßen) zu erheben. Eine öffentliche zum Anbau bestimmte Straße ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts endgültig hergestellt im Sinn des § 133 Abs. 2 Satz 1 BauGB, wenn sie (nach dem Inkrafttreten des Bundesbaugesetzes am 30.06.1961) in ihrer gesamten Ausdehnung und mit allen Teileinrichtungen den Vorgaben des satzungsmäßigen Teileinrichtungsprogramms und des sie ergänzenden Bauprogramms entspricht (vgl. BVerwG, Urt. v. 10.10.1995 – 8 C 13/94 – BVerwGE 99, 308). Probleme ergeben sich in der Praxis, wenn eine Erschließungsanlage die Anforderungen nicht bzw. nicht vollständig erfüllt, etwa weil sie nicht auf ihrer gesamten Länge eine Pflasterung, eine Asphalt-, Beton- oder ähnliche Decke neuzeitlicher Bauweise mit dem technisch notwendigen Unterbau sowie eine (dem technischen Standard entsprechende) Straßenentwässerung oder Straßenbeleuchtung aufweist.

Die Anlieger gehen davon aus, dass aufgrund der langjährigen Möglichkeit zur Benutzung keine Erschließungsbeitragspflichten mehr entstehen werden. Gleichwohl kann es vorkommen, dass Anlieger auch noch nach vielen Jahren zu Erschließungsbeiträgen anstelle von Straßenausbaubeiträgen herangezogen werden müssen, weil sich später herausstellt, dass die Anlagen noch nicht endgültig erstmalig hergestellt waren („unfertige Altanlagen“). Dies führt bei den Betroffenen häufig zu Unverständnis, zumal der Gemeindeanteil im Erschließungsbeitragsrecht regelmäßig nur den gesetzlich vorgeschriebenen Mindestanteil von zehn Prozent umfasst, während er im Straßenausbaubeitragsrecht je nach Straßenkategorie deutlich höher liegt und damit von den Anliegern als nicht so belastend empfunden wird.

8. Dass für das Verfahren über (die Gewährung von) Stundung und Erlass keine Verwaltungskosten (Gebühren und Auslagen) erhoben werden sollen, ist seit Langem in Art. 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 Kostengesetz geregelt. Dem liegt zu Grunde, dass es sich bei der Gewährung von Stundung, Erlass und Ratenzahlung entsprechend den gesetzlichen Voraussetzungen grundsätzlich um Maßnahmen zur Vermeidung unbilliger oder erheblicher Härten handelt (vgl. §§ 222, 227 Abgabenordnung). Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Gemeinden seit dem 01.04.2014 die Möglichkeit haben, auch in sonstigen Fällen abseits sozialer Härten eine Ratenzahlung oder Verrentung zu gewähren (Art. 5 Abs. 10 Satz 1 KAG). Hierbei handelt es sich nicht um Billigkeitsmaßnahmen im bekannten Sinn, die einer Kostenfreistellung bedürfen. Derzeit ist es den Gemeinden verwehrt, für die Gewährung von Ratenzahlung und Verrentung in sonstigen Fällen Kosten zu erheben.

B) Lösung

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf (KAG-E) wird dem aufgezeigten Änderungsbedarf und dem Ausgleich zwischen den Interessen der Allgemeinheit (Gemeindehaushalt) und der beitragspflichtigen Straßenanlieger Rechnung getragen. Durch das Gesetz sollen die Entscheidungsspielräume der Gemeinden in mehreren Bereichen wesentlich erweitert und auf diese Weise die kommunale Selbstverwaltungs- und Abgabenhöhe gestärkt werden; darüber hinaus sollen die Transparenz bei der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen verbessert und die Akzeptanz des beitragsfinanzierten Systems und der Vertrauensschutz der Bürger (Anlieger) gestärkt werden. Der Gesetzentwurf hat im Wesentlichen folgenden Inhalt:

- Als Alternative zur Erhebung einmaliger Straßenausbaubeiträge soll den Gemeinden, wie etwa auch in Rheinland-Pfalz geregelt, die zusätzliche Möglichkeit eröffnet werden, sämtliche dem Verkehr dienenden und in ihrer Baulast stehenden Einrichtungen des gesamten Gemeindegebiets (gesamtes Verkehrsnetz) oder einzelne, voneinander abgrenzbare Gebietsteile der Gemeinde zu einer einheitlichen öffentlichen Einrichtung zusammenzufassen und hierfür wiederkehrende Beiträge von Grundstückseigentümern zu erheben, welche die rechtliche und tatsächliche Möglichkeit einer Zufahrt oder eines Zugangs zu einer dieser Verkehrsanlagen haben (Art. 5b KAG-E). Dadurch sollen die Aufwendungen auf alle in diesem Gebiet gelegenen Grundstücke verteilt, auf diese Weise die individuelle Belastung für den Einzelnen im Vergleich zum Einmalbetrag deutlich abgesenkt und eine Verteilung der Lasten unter allen Anliegern erreicht werden. Die jährlich vorgesehene Heranziehung bei den wiederkehrenden Beiträgen führt zu einer Verstetigung der Beitragshöhe. Der wiederkehrende Beitrag zeichnet sich durch seine langfristige Ausrichtung aus. So geht es nicht mehr nur um den Ausbau und die Abrechnung einer bestimmten Straße, sondern vielmehr um ein langfristig angelegtes Ausbau- und Abrechnungskonzept. Im Gegensatz zu den Einmalbeiträgen wird das Verwaltungshandeln bei den wiederkehrenden Beiträgen für die Grundstückseigentümer vorhersehbarer. Der wiederkehrende Beitrag fördert die Solidargemeinschaft und berücksichtigt, dass der Beitragspflichtige hinsichtlich der Erschlie-

ßung seines Grundstücks nicht nur von der Verkehrsanlage profitiert, an der sein Grundstück gelegen ist, sondern regelmäßig auf weitere Straßen angewiesen ist, um sein Grundstück einerseits und die gemeindliche Infrastruktur andererseits zu erreichen. Die Gemeinden sollen in eigener Verantwortung mittels Satzungsrechts entscheiden können, welche Art der Beitragserhebung (einmalig oder wiederkehrend) für die Verhältnisse in der Gemeinde angemessen ist.

- Durch mehrere gesetzliche Anordnungen sollen die Anlieger vor einer überraschenden bzw. überhöhten Beitragserhebung geschützt werden:
 - Es wird klargestellt, dass der Investitionsaufwand nur beitragsfähig ist, soweit er erforderlich ist (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 KAG-E).
 - Um künftig einen möglichst bürgerfreundlichen Vollzug des Beitragsrechts sicherzustellen, wird das KAG um eine Ordnungsvorschrift der Gestalt ergänzt, dass die Gemeinden die voraussichtlich Beitragspflichtigen möglichst frühzeitig über beabsichtigte beitragsfähige Vorhaben und das Verfahren der Beitragserhebung einschließlich in Betracht kommender Billigkeitsmaßnahmen informieren (Art. 5 Abs. 1a KAG-E).
 - Die Gemeinden können durch Satzung den Erlass von Beiträgen vorsehen, soweit diese eine betragsmäßige Höchstgrenze für Beiträge (in Abhängigkeit vom Grundstückswert) überschreiten (Art. 13 Abs. 7 KAG-E).
- Ferner soll zwischen den Instrumenten der Ratenzahlung und Verrentung präziser differenziert (Art. 5 Abs. 10 Satz 8 KAG-E) und im Gesetz klargestellt werden, dass die Verfahren über die Ratenzahlung und die Verrentung nur dann kostenfrei sein sollen, wenn es um die Vermeidung unbilliger oder erheblicher Härten geht (Art. 5 Abs. 10 Satz 7 KAG-E).
- Künftig sollen zum beitragsfähigen Aufwand auch die vom Personal des Beitragsberechtigten erbrachten Werk- und Dienstleistungen für die technische Herstellung der Anlage gehören (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 KAG-E).
- Durch eine Neufassung des Art. 5a KAG sollen die bisher in § 127 BauGB und Art. 5a KAG enthaltenen Regelungen zur Erhebung des Erschließungsbeitrags einheitlich und vollzugsfreundlich ausgestaltet werden. Ferner soll eine zeitliche Grenze für die Erhebung von Erschließungsbeiträgen 25 Jahre nach dem Beginn der erstmaligen technischen Herstellung von Erschließungsanlagen eingeführt werden (Art. 5a Abs. 7 Satz 2 KAG-E). Dies bewirkt, dass nach Ablauf dieser Frist keine Erschließungsbeiträge mehr erhoben werden dürfen. Ebenso wenig dürfen Erschließungsbeiträge nach Ablauf der zum 01.04.2014 eingeführten Ausschlussfrist von 20 Jahren nach Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b Doppelbuchst. bb Spiegelstrich 1 KAG erhoben werden. Für die von den genannten Fristenregelungen erfassten Anlagen soll fingiert werden, dass sie unter bestimmten Voraussetzungen als erstmalig hergestellt gelten (Art. 5a Abs. 8 KAG-E). Damit soll die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen ermöglicht werden, die Verbesserungs- und Erneuerungsmaßnahmen an erstmalig hergestellten

Anlagen umfasst. Damit die Gemeinden ausreichend Zeit haben, sich auf die neue Rechtslage einzustellen, tritt die Regelung zu der neuen Ausschlussfrist fünf Jahre zeitlich versetzt in Kraft. Für den Übergangszeitraum haben die Gemeinden die Möglichkeit, durch Satzungsregelung einen Teilerlass von bis zu einem Drittel des zu erhebenden oder bereits erhobenen Betrags zu gewähren (Art. 13 Abs. 6 KAG-E).

C) Alternativen

Keine.

Eine Beibehaltung des bestehenden Regelungsregimes wäre nicht sachgerecht.

Eine Finanzierung über die Grundsteuer kommt regelmäßig als Alternative zu den Straßenausbaubeiträgen nicht in Betracht. Das Aufkommen ist regional sehr unterschiedlich, und auch die gemeindlichen Hebesätze sind äußerst verschieden. Viele Gemeinden haben bereits jetzt hohe Grundsteuerhebesätze. Um den Ausfall der Straßenausbaubeiträge zu kompensieren, wären teilweise massive Erhöhungen dieser Hebesätze erforderlich. Viele Kommunen, die bereits jetzt unter den negativen Folgen des demografischen Wandels leiden, würden damit gerade für junge Familien auf der Suche nach einem bezahlbaren Eigenheim völlig unattraktiv. Infolge dessen würden gerade finanzschwache Gemeinden gezwungen, das Straßennetz immer weiter verfallen zu lassen.

Andere tragfähige Alternativen zum beitragsfinanzierten System sind nicht ersichtlich.

D) Kosten

1. Kosten für den Staat

Es entstehen keine zusätzlichen Kosten.

2. Kosten für die Kommunen

Die Einführung einer Rechtsgrundlage für die Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen verursacht bei den Kommunen keine Kosten. Erst wenn eine Gemeinde nach eigenem Ermessen wiederkehrende Beiträge erhebt, können Kosten für den Vollzug entstehen. Auf der anderen Seite führt dies insbesondere bei Gemeinden, die bislang noch keine Straßenausbaubeiträge erhoben haben, zu nicht bezifferbaren Mehreinnahmen.

Durch die Einführung einer zeitlichen Begrenzung für die Erhebung von Erschließungsbeiträgen, verbunden mit der fünfjährigen Übergangsfrist, werden die Gemeinden für eine rasche Abrechnung sorgen müssen, haben es damit aber in der Hand, Beitragsausfälle zu vermeiden. Auf der anderen Seite erhalten die Gemeinden – wie auch die Anlieger – durch die neue Fiktion im Erschließungsbeitragsrecht Rechtssicherheit darüber, ob und in welchen Fällen Erschließungsbeiträge noch erhoben werden dürfen oder stattdessen Straßenausbaubeiträge erhoben werden können. Sie werden dadurch in mehrfacher Hinsicht von einer – möglicherweise sehr schwierigen – Durchsetzung von Beitragsansprüchen entlastet, die aufgrund der langen Zeitdauer seit dem Beginn der Herstellungsarbeiten für die Erschließungsanlagen entstanden sind.

Mit der Obliegenheit der Gemeinden, die später voraussichtlich Beitragspflichtigen über bevorstehende beitragspflichtige Straßenbaumaßnahmen und das Verfahren der Beitragserhebung einschließlich in Betracht kommender Billigkeitsmaßnahmen zu informieren (Art. 5 Abs. 1a KAG-E), können bei den Gemeinden zusätzliche nicht bezifferbare Kosten entstehen. Nachdem die Gemeinden über Art und Weise selbst entscheiden, können sie auf den Aufwand und damit auf die entstehenden Kosten Einfluss nehmen. Im Übrigen lag es auch bisher schon im wohlverstandenen Interesse der Gemeinden, die Anlieger möglichst zeitnah über bevorstehende Straßenausbaumaßnahmen und sich hieraus ergebende Beitragspflichten zu informieren.

Ähnliche Erwägungen gelten für die Regelung in Art. 13 Abs. 6 und Abs. 7 Satz 1 KAG-E, wonach die Gemeinden durch Satzung bestimmen können, dass bei älteren Erschließungsanlagen unter bestimmten Voraussetzungen Erschließungsbeiträge von bis zu einem Drittel oder im Einzelfall Straßenausbaubeiträge erlassen werden, soweit diese das 0,4-fache des Verkehrswerts des Grundstücks überschreiten. Auch in diesem Fall können die Gemeinden letztlich selbst entscheiden, ob sie von ihrem Optionsrecht Gebrauch machen und die hieraus entstehenden Kosten bis zu einer von ihnen festzulegenden Höhe tragen.

Die weiteren Änderungen verursachen keine Kosten.

3. Kosten für die Wirtschaft und die Bürgerinnen und Bürger

Bürger und Wirtschaft als Abgabeschuldner werden durch mehrere Maßnahmen, insbesondere durch die zeitliche Begrenzung für die Erhebung von Erschließungsbeiträgen (Art. 5a Abs. 7 Satz 2 KAG-E), von übermäßigen Beiträgen entlastet. Durch die den Kommunen eingeräumte Möglichkeit der Umstellung von einmaligen Beiträgen auf wiederkehrende Beiträge (Art. 5b Abs. 1 Satz 1 KAG-E) kann der Aufwand zeitlich gestreckt und auf ein größeres Abrechnungsgebiet verteilt werden, was im Regelfall zu einer finanziellen Entlastung der einzelnen beitragspflichtigen Anlieger führt. Weniger Beiträge für den Einzelnen, aber stattdessen mehr Betroffene in der Gesamtzahl ist eine denkbare Folge des Gesetzesentwurfs. Eine Entlastung Einzelner kann also künftig durch Verteilung des Gesamtaufkommens auf einen größeren Personenkreis erreicht werden. Dieser umfasst auch Personen, die bisher mangels Anliegerschaft zum konkreten Bauprojekt nicht beitragspflichtig gewesen wären.

Als Steuerzahler werden Bürger und Wirtschaft hingegen belastet, weil die Einnahmehausfälle bei den Kommunen (teilweise) über allgemeine Haushaltsmittel ausgeglichen werden müssen. Das Verhältnis von Be- und Entlastung ist nicht konkret bezifferbar, da die Höhe möglicher Einnahmehausfälle nicht ermittelbar ist. Dasselbe gilt für mögliche Belastungen der Abgabeschuldner durch die Erhebung wiederkehrender Beiträge, ohne dass vorausgehend Einmalbeiträge erhoben worden wären, sowie von Kosten im Zusammenhang mit der Gewährung von Ratenzahlung und Verrentung sowie durch die Möglichkeit zur Umlegung von Personalkosten durch die Gemeinden.

Gesetzentwurf

zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes

§ 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 11. März 2014 (GVBl. S. 70) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird nach der Angabe zu Art. 5a folgende Angabe eingefügt:
„Art. 5b Wiederkehrende Beiträge für Verkehrsanlagen“.
 2. Art. 5 wird wie folgt geändert:
 - a) Abs. 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 2 werden nach dem Wort „Bereitstellung“ die Wörter „sowie der vom Personal des Beitragsberechtigten erbrachten Werk- und Dienstleistungen für die technische Herstellung der Einrichtung; er ist beitragsfähig, soweit er erforderlich ist“ eingefügt.
 - bb) In Satz 3 werden die Wörter „nach dem Baugesetzbuch (BauGB)“ durch die Wörter „nach Art. 5a“ ersetzt.
 - cc) In Satz 5 Halbsatz 1 wird nach dem Wort „Gemeindeordnung“ die Angabe „(GO)“ eingefügt.
 - b) Nach Abs. 1 wird folgender Abs. 1a eingefügt:
„(1a) Die Gemeinden und Landkreise sollen die voraussichtlich Beitragspflichtigen möglichst frühzeitig über beabsichtigte beitragsfähige Vorhaben und das Verfahren der Beitragserhebung einschließlich in Betracht kommender Billigkeitsmaßnahmen informieren.“
 - c) In Abs. 3 Satz 3 wird die Angabe „Art. 5“ gestrichen.
 - d) In Abs. 5 Satz 1 werden nach dem Wort „Herstellung“ die Wörter „ , Anschaffung, Verbesserung oder Erneuerung“ eingefügt.
 - e) In Abs. 9 Satz 3 Halbsatz 2 wird die Angabe „BauGB“ durch die Wörter „des Baugesetzbuchs (BauGB)“ ersetzt.
 - f) Dem Abs. 10 werden die folgenden Sätze 7 und 8 angefügt:
„⁷Art. 3 Abs. 1 Nr. 4 des Kostengesetzes gilt nicht, wenn die Gemeinde in anderen durch Satzung bestimmten Fällen zulässt, dass Beiträge nach Abs. 1 Satz 3 in Form einer Rente gezahlt werden. ⁸Die Sätze 4, 5 und 7 gelten für die Ratenzahlung entsprechend.“
3. Art. 5a wird wie folgt gefasst:
- „Art. 5a
Erschließungsbeitrag“**
- „(1) Die Gemeinden erheben zur Deckung ihres anderweitig nicht gedeckten Aufwands für Erschließungsanlagen einen Erschließungsbeitrag nach Maßgabe der folgenden Vorschriften.
- (2) Erschließungsanlagen sind
1. die öffentlichen zum Anbau bestimmten Straßen, Wege und Plätze,
 2. die öffentlichen aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen mit Kraftfahrzeugen nicht befahrbaren Verkehrsanlagen innerhalb der Baugebiete, z.B. Fußwege oder Wohnwege),
 3. Sammelstraßen innerhalb der Baugebiete; Sammelstraßen sind öffentliche Straßen, Wege und Plätze, die selbst nicht zum Anbau bestimmt, aber zur Erschließung der Baugebiete notwendig sind,
 4. Parkflächen und Grünanlagen mit Ausnahme von Kinderspielplätzen, soweit sie Bestandteil der in den Nrn. 1 bis 3 genannten Verkehrsanlagen oder nach städtebaulichen Grundsätzen innerhalb der Baugebiete zu deren Erschließung notwendig sind,
 5. Anlagen zum Schutz von Baugebieten gegen schädliche Umwelteinwirkungen im Sinn des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, auch wenn sie nicht Bestandteil der Erschließungsanlagen sind.
- (3) Grünanlagen zur Erschließung der Baugebiete sind nicht notwendig im Sinn des Abs. 2 Nr. 4,
1. wenn sie über die unmittelbare Bedeutung und den unmittelbaren Nutzen für das Baugebiet hinausgehen, in dem sie ausgewiesen werden sollen; dies ist insbesondere dann der Fall, wenn Grünflächen wegen der Schaffung stadt- bzw. ortsteilübergreifender Grünzüge oder der Vernetzung vorhandener Grün- und Freizeitflächen sowohl von ihrer Größe als auch von ihrem Ausbau her baugebietsübergreifende Bedeutung haben,

2. wenn sie in einer ausreichenden Größe vorhanden sind und in ihrer bisherigen Beschaffenheit den Ansprüchen der anwohnenden Bevölkerung genügt haben, oder
3. wenn wegen des vorhandenen innerörtlichen Grüns ein städtebauliches Bedürfnis nach weiterer Begrünung nicht zu erkennen ist.

(4) Die vertragliche Übernahme Erschließungsbeitragsfähiger Aufwendungen ist auch im Rahmen städtebaulicher Verträge möglich; § 11 BauGB gilt entsprechend.

(5) Art. 5 Abs. 1 Satz 6 gilt entsprechend.

(6) ¹Das Recht, Abgaben für Anlagen zu erheben, die nicht Erschließungsanlagen sind, bleibt unberührt. ²Dies gilt insbesondere für Anlagen zur Ableitung von Abwasser sowie zur Versorgung mit Elektrizität, Gas, Wärme und Wasser.

(7) ¹Für vorhandene Erschließungsanlagen, für die eine Beitragspflicht auf Grund der bis zum 29. Juni 1961 geltenden Vorschriften nicht entstehen konnte, kann auch nach diesem Gesetz kein Erschließungsbeitrag erhoben werden. ²Dies gilt auch, sofern seit dem Beginn der erstmaligen technischen Herstellung einer Erschließungsanlage mindestens 25 Jahre vergangen sind.

(8) Soweit für Erschließungsanlagen nach Abs. 7 oder Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b Doppelbuchst. bb Spiegelstrich 1 kein Beitrag mehr erhoben werden kann, gelten diese Erschließungsanlagen als erstmalig hergestellt; für Erschließungsanlagen im Sinn von Abs. 2 Nr. 1 gilt dies nur, wenn diese spätestens mit Ablauf der Fristen über eine den jeweiligen technischen Vorschriften für die Herstellung von Verkehrsflächen entsprechende Decke verfügen.

(9) Mit Ausnahme der §§ 128 Abs. 2 und 135 Abs. 6 gelten die §§ 128 bis 135 BauGB sowie § 242 Abs. 2 bis 8 BauGB jeweils in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474), entsprechend.“

4. Nach Art. 5a wird folgender Art. 5b eingefügt:

„Art. 5b

Wiederkehrende Beiträge für Verkehrsanlagen

(1) ¹Die Gemeinden können durch Satzung bestimmen, dass anstelle der Erhebung einmaliger Beiträge nach Art. 5 Abs. 1 die jährlichen Investitionsaufwendungen für die in ihrer Baulast stehenden Verkehrseinrichtungen (Verkehrsanlagen) nach Abzug der Eigenbeteiligung (Abs. 4) als wiederkehrende Beiträge auf die beitragspflichtigen Grundstücke verteilt werden. ²In der Beitragsatzung kann geregelt werden, dass sämtliche in Satz 1 genannten Verkehrsanlagen des gesamten Gebiets oder einzelner, voneinander abgrenzbarer

Gebietsteile der Gemeinde eine einheitliche öffentliche Einrichtung bilden, für deren Erneuerung oder Verbesserung vorteilsbezogene Beiträge für Grundstücke erhoben werden können, von welchen die rechtliche und tatsächliche Möglichkeit einer Zufahrt oder eines Zugangs zu einer dieser Verkehrsanlagen besteht. ³Ein Nebeneinander von einmaligen und wiederkehrenden Beiträgen in der Gemeinde ist zulässig. ⁴Die Entscheidung über die eine Einheit bildenden Verkehrsanlagen trifft die Gemeinde unter Beachtung der örtlichen Gegebenheiten. ⁵Werden Verkehrsanlagen einzelner, voneinander abgrenzbarer Gebietsteile als einheitliche öffentliche Einrichtung bestimmt, ist dies zu begründen und in der Satzung entsprechend festzulegen.

(2) ¹Bei der Ermittlung des Beitragssatzes kann anstelle der jährlichen Investitionsaufwendungen vom Durchschnitt der im Zeitraum von bis zu fünf Jahren zu erwartenden Aufwendungen ausgegangen werden. ²Weichen nach Ablauf dieses Zeitraums die tatsächlichen von den im Durchschnitt erwarteten Aufwendungen ab, ist das Beitragsaufkommen der folgenden Jahre entsprechend auszugleichen. ³Die Gemeinde ist nicht verpflichtet, in jedem Jahr Aufwendungen zu tätigen. ⁴Soweit einmalige Beiträge nach Art. 5 Abs. 1 für Verkehrsanlagen noch nicht entstanden sind, können die Gemeinden den vor Inkrafttreten der Satzung über die Erhebung wiederkehrender Beiträge angefallenen beitragsfähigen Investitionsaufwand verteilt auf einen Zeitraum von höchstens 20 Jahren bei der Ermittlung des Beitragssatzes berücksichtigen.

(3) ¹Die nach Art. 5 Abs. 3 festzulegende Eigenbeteiligung muss dem Verkehrsaufkommen in der einheitlichen öffentlichen Einrichtung entsprechen, das nicht den Beitragspflichtigen zuzurechnen ist. ²Sie beträgt mindestens 25 Prozent.

(4) ¹Die Beitragsschuld entsteht jeweils mit Ablauf des 31. Dezember für das abgelaufene Jahr. ²Auf die Beitragsschuld können ab Beginn des Kalenderjahres, in dem die Beitragsschuld entsteht, angemessene Vorauszahlungen nach Art. 5 Abs. 5 Satz 1 und 2 verlangt werden.

(5) ¹Die Gemeinden treffen durch Satzung Überleitungsregelungen für die Fälle, in denen vor oder nach der Einführung der wiederkehrenden Beiträge Erschließungsbeiträge nach Art. 5a oder Ausgleichsbeträge nach dem Baugesetzbuch oder Kosten der erstmaligen Herstellung auf Grund öffentlich-rechtlicher Verträge, insbesondere Erschließungsverträge, sonstiger städtebaulicher Verträge oder Durchführungsverträge zu einem Vorhaben- und Erschließungsplan nach dem Baugesetzbuch oder für Verkehrsanlagen einmalige Beiträge nach Art. 5 Abs. 1 geleistet wurden oder noch zu leisten sind. ²Dabei ist ein Zeitraum von höchstens 20 Jahren zu bestimmen, innerhalb

dessen die Grundstücke bei der Ermittlung des wiederkehrenden Beitrags nicht berücksichtigt und nicht beitragspflichtig werden. ³Bei der Bestimmung des Zeitraums sollen die übliche Nutzungsdauer der Verkehrsanlagen und der Umfang der einmaligen Belastung berücksichtigt werden. ⁴Stellen Gemeinden von wiederkehrenden Beiträgen auf einmalige Beiträge nach Art. 5 um, sind vor der Umstellung geleistete wiederkehrende Straßenausbaubeiträge auf den nächsten Einmalbeitrag anzurechnen. ⁵In der Satzung ist der Umfang der Anrechnung nach Satz 5 zu bestimmen; dabei ist der Zeitraum der üblichen Nutzungsdauer der Verkehrsanlagen zu berücksichtigen. ⁶Wiederkehrende Beiträge, deren Zahlung, gerechnet ab dem Zeitpunkt der Entstehung der Beitragspflicht, länger als der Zeitraum der üblichen Nutzungsdauer zurückliegt, können auf den einmaligen Beitrag nicht angerechnet werden.

(6) ¹Die Art. 5 Abs. 8 und 10, Art. 13 Abs. 3 Satz 1 und Abs. 7 sind auf die wiederkehrenden Beiträge nicht anzuwenden. ²Art. 5 Abs. 1a gilt entsprechend vor der erstmaligen Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen. ³Im Übrigen findet Art. 5 entsprechende Anwendung, soweit er nicht ausdrücklich nur für einmalige Beiträge gilt.“

5. Art. 13 wird wie folgt geändert:

a) Nach Abs. 5 werden die folgenden Abs. 6 und 7 eingefügt:

„(6) ¹Die Gemeinde kann in der Erschließungsbeitragssatzung bestimmen, dass Erschließungsbeiträge bis zu einem Drittel des zu erhebenden oder bereits erhobenen Betrags erlassen werden, sofern seit dem Beginn der erstmaligen technischen Herstellung der Erschließungsanlagen mindestens 25 Jahre vergangen sind und die Beitragspflichten im Zeitraum vom 1. April 2012 bis 31. März 2021 entstanden sind oder entstehen. ²Ein weitergehender Erlass nach § 227 AO bleibt unberührt.

(7) ¹Die Gemeinden können durch Satzung bestimmen, dass Beiträge nach Art. 5 Abs. 1 Satz 3 im Einzelfall erlassen werden, soweit diese das 0,4-fache des Verkehrswerts des beitragspflichtigen Grundstücks überschreiten; den überschießenden Anteil hat die Gemeinde zu tragen. ²Maßgebend ist der Verkehrswert zu dem Zeitpunkt, in dem die Gemeinde über die Maßnahme im Sinn von Art. 5 Abs. 1 Satz 3 entscheidet.“

b) Der bisherige Abs. 6 wird Abs. 8.

§ 2

Inkrafttreten

(1) Dieses Gesetz tritt am 1. April 2016 in Kraft.

(2) Abweichend von Abs. 1 tritt § 1 Nr. 3, soweit damit Art. 5a Abs. 7 Satz 2 eingefügt wird, am 1. April 2021 in Kraft.

Begründung:

A) Allgemeines

Bei der Finanzierung von Maßnahmen der Verbesserung oder Erneuerung von Ortsstraßen hat sich das Instrument der Beitragserhebung grundsätzlich bewährt. Mit der Möglichkeit der (teilweisen) Refinanzierung der Straßenausbaumaßnahmen über Beiträge wird erheblich zur finanziellen Handlungsfähigkeit der Gemeinden beigetragen.

Art. 5a KAG wird neu gefasst und um eine Definition der Erschließungsanlagen sowie weitere Regelungen ergänzt. Ferner wird im Gesetz zwischen den Instrumenten der Ratenzahlung und Verrentung (Art. 5 Abs. 10 KAG) klarer differenziert und klargestellt, dass die Verfahren über die Ratenzahlung und die Verrentung nur dann kostenfrei nach Art. 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 des Kostengesetzes sein sollen, wenn es um die Vermeidung unbilliger oder erheblicher Härten geht. Dass der Erforderlichkeitsgrundsatz zu beachten ist und zum beitragsfähigen Aufwand künftig auch die vom Personal des Beitragsberechtigten erbrachten Werk- und Dienstleistungen für die technische Herstellung der Anlage gehören, wird durch eine Neufassung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 KAG klargestellt.

Darüber hinaus soll den Gemeinden die Möglichkeit eröffnet werden, die Beitragserhebung bürgerfreundlicher zu gestalten. Eine wichtige Rolle soll dabei vor allem das in anderen Bundesländern, namentlich Rheinland-Pfalz, bereits seit vielen Jahren eingeführte System der wiederkehrenden Beiträge spielen, für das im Gesetz mit Art. 5b Abs. 1 KAG-E erstmals eine Rechtsgrundlage geschaffen wird.

Durch mehrere gesetzliche Anordnungen sollen die Anlieger vor einer überraschenden bzw. überhöhten Beitragserhebung geschützt werden. So wird den Gemeinden aufgegeben, die voraussichtlich beitragspflichtigen möglichst frühzeitig über beabsichtigte beitragsfähige Vorhaben und das Verfahren der Beitragserhebung einschließlich in Betracht kommender Billigkeitsmaßnahmen zu informieren. Darüber hinaus können die Gemeinden durch Satzung bestimmen, dass Straßenausbaubeiträge in Abhängigkeit vom Grundstückswert teilweise erlassen werden und bei älteren Erschließungsanlagen ein (Teil-)Erlass in Höhe von bis zu einem Drittel des Betrags der zu erhebenden Erschließungsbeiträge gewährt wird.

Die vorgesehenen Änderungen lösen keine Konnexitätsansprüche (Art. 83 Abs. 3 BV) der Gemeinden aus.

Bei der Bestimmung in Art. 5 Abs. 1a KAG-E, wonach die Gemeinden die voraussichtlich Beitragspflichtigen möglichst frühzeitig über beabsichtigte beitragsfähige Vorhaben und das Verfahren der Beitragserhebung einschließlich in Betracht kommender Billigkeitsmaßnahmen informieren sollen, könnte es sich zwar dem Grunde nach um besondere Anforderungen im Sinn des Art. 83 Abs. 3 Satz 1 3. Alt. BV handeln. Ein finanzieller Ausgleich ist jedoch nur bei einer wesentlichen Mehrbelastung zu leisten (LT-Drs. 14/12011 S. 7). Eine solche wesentliche Mehrbelastung ist nicht erkennbar. Außerdem können die Gemeinden selbst bestimmen, auf welche Weise sie ihrer Informationsobliegenheit aus Art. 5 Abs. 1a KAG-E nachkommen. Ferner ist zu berücksichtigen, dass die Gemeinden künftig die Möglichkeit erhalten, in bestimmten Fällen die Kosten für den Personalaufwand auf die Beitragspflichtigen umzulegen (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 KAG-E) sowie im Zusammenhang mit der Gewährung von Ratenzahlung und Verrentung abseits sozialer Härten Verwaltungskosten zu erheben (Art. 5 Abs. 10 Satz 7 KAG-E). Damit wird ein Ausgleich für mögliche Belastungen im Zusammenhang mit der möglichst frühzeitigen Information der Beitragspflichtigen über geplante beitragspflichtige Maßnahmen geschaffen.

Im Übrigen ist das Konnexitätsprinzip nicht berührt, da die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen weder zu einer Übertragung (verpflichtender) neuer Aufgaben noch zu neuen Anforderungen an die Erfüllung der Aufgaben der Kommunen führen. Der Ausgleich von Mindereinnahmen bei gleichbleibendem Aufgabenbestand ist vom Konnexitätsprinzip nicht erfasst.

B) Zwingende Notwendigkeit einer normativen Regelung

Die vorgezeichneten Änderungen des Kommunalabgabengesetzes können nur im Wege der Gesetzesänderung umgesetzt werden. Insbesondere sind Ermächtigungen in Bezug auf gemeindliche Satzungen erforderlich.

C) Zu den einzelnen Vorschriften

Zu § 1 Nr. 1

Durch § 1 Nr. 4 wird Art. 5b (Wiederkehrende Beiträge für Verkehrsanlagen) eingefügt. Die Inhaltsübersicht ist entsprechend anzupassen.

Zu § 1 Nr. 2 Buchst. a

Zu Art. 5 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 KAG

Der bisherigen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 KAG wird um einen Zusatz dahingehend ergänzt, dass zum Investitionsaufwand künftig auch die vom Personal des Beitragsberechtigten erbrachten Werk- und Dienstleis-

tungen für die technische Herstellung der Einrichtung gehören sollen.

Die bisherige Rechtslage, nach der eigene Leistungen der Gemeinden weitgehend außer Ansatz bleiben, von Privaten erbrachte Leistungen dagegen zu berücksichtigen sind, wird nicht für sachgerecht gehalten.

Allerdings soll die Erstreckung des Investitionsaufwands auf vom Personal des Beitragsberechtigten erbrachte Werk- und Dienstleistungen nur für die technische Herstellung der Einrichtungen einschließlich der technischen Fachplanung, nicht etwa aber für die Bauleitplanung oder gar die Beitragserhebung gelten.

Die Ermittlung dieser Kostenpositionen ist für die Gemeinden relativ einfach möglich, indem sie die für ein bestimmtes Projekt angefallenen Arbeitsstunden des gemeindeeigenen Personals gesondert ermitteln und mit den veröffentlichten Stundenwerten der eingesetzten Beschäftigten (Kosten eines Arbeitsplatzes pro Stunde, vgl. zuletzt GKBay Rn. 23/2014 und Rn. 227/2014) multiplizieren. Angesichts des vergleichsweise hohen Aufwands, den diese Art der Bewertung von Eigenleistungen mit sich bringt, erscheint die Heranziehung fachlich einschlägiger Honorar- bzw. Vergütungsvorschriften in sachgerecht modifizierter Form grundsätzlich möglich (vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 11.11.2008 – 6 A 11081/08.OVG).

Zu Art. 5 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 KAG

Während sich der Grundsatz der Erforderlichkeit im Erschließungsbeitragsrecht unmittelbar aus dem nunmehr von Art. 5a Abs. 9 KAG-E in Bezug genommenen § 129 Abs. 1 Satz 1 BauGB ergibt, findet er für Beiträge im Sinn von Art. 5 Abs. 1 KAG nur kraft Rechtsprechung (für das Straßenausbaubeitragsrecht vgl. etwa BayVGh, B. v. 13.02.2015 – 6 B 14.2372 – juris Rn. 18 m.w.N.) Anwendung. Hierdurch wird der Umfang der als beitragsfähig qualifizierbaren Kosten begrenzt, was im Gesetz durch ausdrückliche Benennung zum Ausdruck kommen soll. Sinn und Zweck der Beschränkung auf die Erforderlichkeit ist es, im Rahmen einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung „den Bürger vor überzogenen Finanzierungsbeteiligungen zu schützen.“ (OVG Schleswig, Urt. v. 24.02.1999, 2 L 146/96 – juris Rn. 5). Der Grundsatz der Erforderlichkeit markiert eine äußerste Grenze des Vertretbaren und zielt einerseits auf die Notwendigkeit der Maßnahme, die Art ihrer Durchführung, aber auch auf die Angemessenheit der angefallenen Kosten ab.

Anders als der ebenfalls nunmehr von Art. 5a Abs. 9 KAG-E in Bezug genommene § 128 Abs. 1 BauGB regelt Art. 5 Abs. 1 KAG bislang – abgesehen von einem Hinweis auf den Investitionsaufwand für von der Gebietskörperschaft aus ihrem Vermögen bereitgestellte Sachen und Rechte – nicht im Einzelnen, welche Aufwendungen als beitragsfähig in Betracht kommen. Nach der Rechtsprechung und Literatur

umfasst der beitragsfähige Aufwand grundsätzlich sämtliche Kosten, die der Gemeinde für die Verwirklichung einer dem dafür aufgestellten Bauprogramm entsprechenden, bestimmten beitragsfähigen Maßnahme entstanden sind, sofern die Straßenausbaubeitragsatzung keine Einschränkungen enthält. Die Gemeinden befinden über den Inhalt des Bauprogramms und über die Art und den Umfang der Baumaßnahme nach freiem Ermessen. Die Gemeinden haben einen weiten – von Gerichten und Aufsichtsbehörden nur eingeschränkt überprüfbaren – Beurteilungsspielraum bezüglich der Frage, was erforderlich ist. Sie können deshalb im Ergebnis regelmäßig den gesamten entstandenen Aufwand umlegen; der Beurteilungsspielraum ist erst dann überschritten, wenn die Entscheidung der Gemeinde grob unangemessen ist und sich im Bereich des Willkürlichen bewegt (vgl. BVerwG, Urt. v. 14.12.1979 – IV C 28.76 – BVerwGE 59, 249 – 253). Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Erforderlichkeit führt dazu, dass entstandene Kosten nicht oder nicht in vollem Umfang beitragsfähig sind.

Das gemeindliche Ermessen ist erst dann überschritten, wenn die konkrete Entscheidung schlechterdings unvertretbar ist. Auf der anderen Seite ist auch bei der technischen Ausführung der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (Art. 62 Abs. 2 Satz 1 der Gemeindeordnung – GO) zu beachten (zu den Möglichkeiten eines kostensparenden Straßenbaus vgl. die von der Obersten Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr herausgegebene Broschüre „Kostenbewusstes Planen und Bauen“, abrufbar unter www.innenministerium.bayern.de/vum/strasse/planung/index.php).

Durch die Aufnahme des Grundsatzes der Erforderlichkeit in das KAG sollen die Gemeinden daran erinnert werden, dass sie durch die Entscheidung über die Art und Weise einer Ausbaumaßnahme letztlich maßgeblichen Einfluss auf die durch Beiträge umzulegenden Kosten haben. Eine sparsame Bauweise wirkt sich wiederum auch günstig für die Kostenträger und späteren Beitragszahler aus.

Im Rahmen der Ausbauplanung soll zum Beispiel geprüft werden, ob vorhandene funktionsfähige Straßenbestandteile (beispielsweise die Masten oder die Reflektoren bei der Umstellung der Straßenbeleuchtung auf LED-Technik oder der Unterbau bei der Sanierung der Fahrbahn) weitergenutzt werden und in die Ausbaumaßnahme einbezogen werden können, soweit dadurch Kosteneinsparungen erzielt werden können. Ferner ist zu überlegen, ob die gewählte Belastungsklasse nach den Richtlinien für die Standardisierung des Oberbaus von Verkehrsflächen, Ausgabe 2012 (RStO 12) und die geplante Gesamtdicke der Verkehrsflächenbefestigung der zu erwartenden Verkehrsbeanspruchung entsprechen oder eine kostengünstigere Bauweise möglich erscheint. Diese Erwägungen gelten auch im Umgang mit teerhaltigen Materialien sowie im Zusammenhang mit dem barrierefreien Ausbau von Ortsstraßen und ihren Bestandteilen.

Die Städte und Gemeinden haben bereits seit der Einfügung des Art. 5 Abs. 3 Satz 4 KAG zum 1. August 2002 durch Gesetz vom 25.07.2001 (GVBl. S. 322) wieder die Möglichkeit, bei einer aufwändigeren Bauweise, die insbesondere aus Gründen des Denkmalschutzes oder zur Verschönerung des Ortsbildes gewählt wurde, eine Korrektur des Aufwands vorzunehmen, indem sie nicht den tatsächlich anfallenden, sondern nur den fiktiven Aufwand eines gewöhnlichen Ausbaus ansetzen (fiktive Abrechnung; vgl. hierzu Bekanntmachung des Staatsministeriums des Innern vom 15. September 2003 (AllMBl. S. 803/805). Auf diese Weise können die Anlieger von bestimmten Aufwendungen entlastet werden, die überwiegend der Allgemeinheit zu Gute kommen.

Sofern im konkreten Einzelfall eine fiktive Abrechnung nicht in Betracht kommt oder nicht zulässig ist, haben die Gemeinden unter Umständen die Möglichkeit, für einen bestimmten Teil des Gemeindegebiets eine Sondersatzung zu erlassen. Art. 5 Abs. 3 Satz 4 KAG schließt dies nicht aus. Der Erlass einer Sondersatzung wird sich etwa dann anbieten, wenn die im Zusammenhang mit der Festlegung der gemeindlichen Eigenanteilssätze (Art. 5 Abs. 3 KAG) in der gemeindlichen Satzung festgelegten Straßenkategorien das Verhältnis der Vorteile der Allgemeinheit und der Anlieger in Bezug auf die auszubauende Straße (oder den Platz) nicht richtig wiedergeben.

Eine andere Möglichkeit wäre es, eine weitere passgenaue Straßenkategorie zu entwickeln und ergänzend zu den in den gängigen Satzungsmustern vorgeschlagenen Straßenkategorien in die Straßenausbaubeitragsatzung aufzunehmen. Die zum KAG ergangene Rechtsprechung steht dem nicht entgegen. Vielmehr erlaubt es der Grundsatz der kommunalen Abgaben- und Satzungshoheit, die gemeindlichen Beitragssatzungen an die vor Ort herrschenden Verhältnisse anzupassen. So lässt die Rechtsprechung eine Anhebung der nach Art. 5 Abs. 3 KAG in der Ausbaubeitragsatzung festzusetzenden gemeindlichen Eigenanteile bereits heute in einem bestimmten Rahmen zu.

Der Gesetzgeber hat die Höhe der gemeindlichen Eigenbeteiligung nämlich nicht im Gesetz festgelegt, sondern dies den Gemeinden zur eigenen Entscheidung überlassen. Die von der Rechtsprechung zwischenzeitlich als zulässig erkannten Ober- und Untergrenzen bezogen auf die einzelnen Straßenkategorien und deren Teileinrichtungen bieten durchaus Spielräume, die es zu füllen gilt. So fordert der Verwaltungsgerichtshof z.B., dass bei Anliegerstraßen (Straßen, die ganz überwiegend der Erschließung der Grundstücke dienen) auf der einen Seite der Gemeindeanteil mindestens 20 Prozent zu betragen hat (BayVGH, Urt. v. 29.10.1984 – 6 B 82 A.2893 – juris). Auf der anderen Seite muss der Anliegeranteil den Gemeindeanteil deutlich übersteigen, mindestens aber rund 60 Prozent betragen (BayVGH, B. v. 04.02.2005 – 6 ZB 02.319 – juris Rn. 21). Das bedeutet, dass die

Gemeinden bei den Anliegerstraßen bis zu 40 Prozent der umlegungsfähigen Kosten selbst übernehmen dürfen. Auch bei den anderen Straßenkategorien erscheinen regelmäßig deutliche Aufschläge auf die von Satzungsmustern vorgeschlagenen kommunalen Eigenbeteiligungssätze möglich und teilweise sogar geboten. Damit spricht nichts dagegen, wenn die Gemeinden ihren Eigenanteil bei Haupterschließungsstraßen (Straßen, die der Erschließung von Grundstücken und gleichzeitig dem durchgehenden innerörtlichen Verkehr dienen) für die Fahrbahn von 50 auf 60 Prozent oder bei Hauptverkehrsstraßen (Straßen, die ganz überwiegend dem durchgehenden innerörtlichen und/oder überörtlichen Verkehr dienen) von 70 auf 80 Prozent anheben. Eine Ergänzung der drei gängigen Grundtypen von Ortsstraßen (Anliegerstraße, Haupterschließungsstraße, Hauptverkehrsstraße) um weitere Straßenkategorien, etwa um eine „Anliegerstraße mit Sammelfunktion“, bei der der gemeindliche Eigenanteil für die Fahrbahn im Vergleich zur normalen Anliegerstraße um 10 Prozentpunkte erhöht wird, ist ebenfalls jederzeit zulässig.

Die Gemeinden haben damit bereits heute die Möglichkeit, von in Satzungsmustern vorgeschlagenen kommunalen Eigenanteilen moderat, systemkonform und unter Beachtung der Vorgaben der Rechtsprechung abzuweichen, sofern der Gleichheitssatz (die Verteilungsgerechtigkeit), die Haushaltslage der Gemeinde und der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet werden. Durch eine Anpassung von Satzungsmustern an die örtlichen Verhältnisse, eine kostensparende Planung und Durchführung von Baumaßnahmen sowie eine moderate Beitragserhebung wird letztlich die Akzeptanz des beitragsfinanzierten Systems insgesamt gestärkt.

Zu Art. 5 Abs. 1 Satz 3 KAG

Art. 5 Abs. 1 Satz 3 KAG regelt den Vorrang der Erhebung von Erschließungsbeiträgen vor der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen; er verweist bezüglich der Erhebung von Erschließungsbeiträgen bisher auf das BauGB. Durch Änderung des Art. 5a KAG in § 1 Nr. 3 dieses Gesetzentwurfs werden auf der Grundlage der Art. 70, Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 des Grundgesetzes (GG) die Vorschriften über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen in einer vollzugsfreundlichen einheitlichen Regelung zusammengefasst. Die Verweisung in Art. 5 Abs. 1 Satz 3 KAG ist daher entsprechend anzupassen.

zu Art. 5 Abs. 1 Satz 5 Halbsatz 1 KAG

Hierbei handelt es sich um eine redaktionelle Änderung.

Zu § 1 Nr. 2 Buchst. b

Das bayerische Kommunalabgabengesetz enthielt bislang keine Vorgaben dazu, wie und zu welchem

Zeitpunkt voraussichtlich Beitragspflichtige über beitragspflichtige Maßnahmen zu informieren sind. Die Gemeinden und Landkreise konnten daher frei darüber entscheiden, ob und in welcher Art und Weise sie ihre Bürger im Vorfeld einer Beitragserhebung informierten. Einzelne Gemeinden haben sich im Wege einer Selbstverpflichtung besondere Informationspflichten auferlegt. Dies ist jedoch eher die Ausnahme denn die Regel. Im ungünstigsten Fall erfuhr der Grundstückseigentümer von der Beitragserhebung erst im Rahmen der Anhörung vor Erlass oder gar erst mit Zustellung eines Beitragsbescheids.

Um künftig einen möglichst bürgerfreundlichen Vollzug des Beitragsrechts sicherzustellen, wird das Kommunalabgabengesetz um eine Informationsobliegenheit für die beitrags erhebende Körperschaft ergänzt. Bei Art. 5 Abs. 1a KAG-E handelt es sich um eine reine Ordnungsvorschrift; ein Verstoß gegen Art. 5 Abs. 1a KAG-E hat daher auf die Rechtmäßigkeit der Beitragserhebung keine Auswirkungen. Eine frühzeitige Information trägt wesentlich zur Transparenz und damit auch zu einer besseren Akzeptanz der Beitragserhebung bei. Es liegt daher im Eigeninteresse der Gemeinden und Landkreise, der Informationsobliegenheit nachzukommen. Art. 5 Abs. 1a KAG-E gilt für die wiederkehrenden Beiträge dem Grunde nach entsprechend (vgl. Art. 5b Abs. 6 Satz 2 KAG-E); hier erscheint eine Beschränkung auf Informationen vor der erstmaligen Erhebung verhältnismäßig.

Die frühzeitige Information soll den später Beitragspflichtigen die Gelegenheit geben, sich im weiteren Verfahren in angemessener Weise zu äußern, sich über den Fortgang des Vorhabens zu informieren und gegebenenfalls Anregungen in das Verfahren einbringen zu können. Zudem können die voraussichtlich Beitragspflichtigen u.U. Vorsorge für durch die Beitragserhebung bedingte finanzielle Belastungen treffen.

Art und Umfang der Informationsobliegenheit hängen dabei von den Umständen des jeweiligen Einzelfalls ab. Den Gemeinden und Landkreisen steht insoweit ein weiter Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum zu. Sie entscheiden anhand der jeweiligen Lage vor Ort und unter Berücksichtigung der geplanten Maßnahme, der zu erwartenden Kosten sowie sonstiger Umstände des Einzelfalls, auf welche Art und Weise sie ihre Informationsobliegenheit erfüllen. Einzelheiten kann die Gemeinde oder der Landkreis in einer örtlichen Satzung oder durch Beschluss regeln; eine Entscheidung für eine bestimmte (generelle) Vorgehensweise ist jedoch nicht verpflichtend. Die Gemeinde oder der Landkreis können ebenso im jeweiligen Einzelfall entscheiden, auf welche Weise die Bürger informiert werden sollen.

In zeitlicher Hinsicht gilt die Informationsobliegenheit zu dem Zeitpunkt, zu dem eine beitragsfähige Maßnahme beabsichtigt ist. Dies setzt im Regelfall eine Entscheidung des zuständigen Organs der beitrags-

erhebenden Körperschaft über das „Ob“ der Maßnahme voraus; bloße Vorüberlegungen auf Verwaltungsebene sind hiervon nicht erfasst. Gleichwohl ist es den Gemeinden und Landkreisen unbenommen, auch zu einem früheren Zeitpunkt über Vorhaben zu informieren, bei denen sich die Absicht zur Durchführung noch nicht derart konkretisiert hat. Ebenso können Gemeinden und Landkreise die potenziell Beitragspflichtigen über die frühzeitige Information nach Art. 5 Abs. 1a KAG-E hinaus auch im weiteren Verlauf des Verfahrens über die einzelnen Verfahrensschritte informieren. Insoweit bieten sich etwa Informationen über wesentliche Verfahrensabschnitte, wie die Entscheidung über die Art der Ausführung oder den Beginn bzw. das Ende der Baumaßnahme, an. Inwieweit derartige Informationen erfolgen, steht im Ermessen der jeweiligen Körperschaft. Dem Informationsinteresse der potenziell Beitragspflichtigen wird durch die frühzeitige Information ausreichend Rechnung getragen, versetzt sie den potenziell Beitragspflichtigen doch in die Lage, sich ggf. nach dem weiteren Fortgang des Vorhabens zu erkundigen.

Es muss gewährleistet sein, dass die potenziell Beitragspflichtigen von der Information auf zumutbare Weise Kenntnis erlangen können. Dabei ist jedoch auch zu berücksichtigen, dass die Information nicht zu einem unverhältnismäßigen Aufwand führt. Je kleiner der Kreis der später Beitragspflichtigen und je höher die Kosten der Maßnahme für den Einzelnen voraussichtlich sein werden, desto eher ist eine unmittelbare Information der potenziell Beitragspflichtigen, wie z.B. durch ein gezieltes Anschreiben oder Informationsveranstaltungen für einen begrenzten Teilnehmerkreis in Erwägung zu ziehen. Kommen für eine Maßnahme eine Vielzahl oder nahezu alle Grundstückseigentümer als künftige Beitragsschuldner in Betracht, bietet sich auch eine Information über die Internetseite der Körperschaft, örtliche Tageszeitungen, einen Aushang an den Gemeindetafeln oder die Durchführung von öffentlichen Informationsveranstaltungen an.

Die neu eingeführte Informationsobliegenheit umfasst auch den Hinweis auf das Verfahren der Beitragserhebung einschließlich in Betracht kommender Billigkeitsmaßnahmen. Es soll daher auf den zu erwartenden weiteren Verfahrensablauf und im Interesse einer besseren Akzeptanz bei den Beitragsschuldnern sowohl auf die gesetzlich geregelten Billigkeitsmaßnahmen zur Vermeidung unbilliger Härten (Erlass, Stundung, Ratenzahlung, Verrentung) wie auch auf die durch gemeindliche Satzung zugelassenen Möglichkeiten der Ratenzahlung oder Verrentung abseits sozialer Härten (vgl. Art. 5 Abs. 10 Satz 1 Halbsatz 1 Alternative 2 KAG) und auf die durch dieses Gesetz neu geschaffenen Möglichkeiten des weitergehenden Erlasses von Erschließungs- und Straßenausbaubeiträgen (Art. 13 Abs. 6 und 7 KAG-E) hingewiesen werden. Die Entscheidung, ob und in welchen Fällen die Gemeinden und Landkreise Billigkeitsmaßnahmen gewähren, ist weiterhin nach pflichtgemäßem Ermessen zu treffen.

Zu § 1 Nr. 2 c

Es handelt sich um eine redaktionelle Änderung, mit der die überflüssige wiederholte Nennung des Artikels korrigiert wird.

Zu § 1 Nr. 2 d

Der Wortlaut der bestehenden Vorschrift des Art. 5 Abs. 5 Satz 1 KAG, in dem bislang nur von „Herstellung“ die Rede ist, wird an den Wortlaut der Grundnorm des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 KAG angepasst, um den Gleichlauf der Erhebung von Beiträgen und Vorauszahlungen jeweils für Herstellung, Anschaffung, Verbesserung und Erneuerung zu verdeutlichen.

Zu § 1 Nr. 2 e

Es handelt sich um eine redaktionelle Änderung, die durch die Streichung des Wortes „Baugesetzbuch“ durch § 2 Nr. 2a) bb) erforderlich wird.

Zu § 1 Nr. 2 f

Dass für das Verfahren über (die Gewährung von) Stundung und Erlass keine Verwaltungskosten (Gebühren und Auslagen) erhoben werden sollen, ist seit Langem in Art. 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 des Kostengesetzes (KG) geregelt. Dem liegt zu Grunde, dass es sich bei der Gewährung von Stundung, Erlass und Ratenzahlung entsprechend den gesetzlichen Voraussetzungen grundsätzlich um Maßnahmen zur Vermeidung unbilliger oder erheblicher Härten handelt (vgl. §§ 222, 227 Abgabenordnung – AO). Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Gemeinden seit dem 1. April 2014 die Möglichkeit haben, auch in sonstigen Fällen abseits sozialer Härten eine Ratenzahlung oder Verrentung zu gewähren (Art. 5 Abs. 10 Satz 1 Halbsatz 1 Alternative 2 KAG). Hierbei handelt es sich nicht um Billigkeitsmaßnahmen im bekannten Sinn, die einer Kostenfreistellung bedürfen. Das Verfahren über die Ratenzahlung und die Verrentung soll nach Art. 5 Abs. 10 Satz 7 KAG-E stattdessen nur dann kostenfrei sein, wenn es um die Vermeidung unbilliger oder erheblicher Härten geht. In den übrigen Fällen sollen die Gemeinden in die Lage versetzt werden, für die Gewährung von Ratenzahlung und Verrentung in sonstigen Fällen mit Hilfe ihrer kommunalen Kostensatzungen und Kostenverzeichnisse (Art. 20 Abs. 1 KG) Kosten (Gebühren und Auslagen) zu erheben.

Ferner wird im Gesetz zwischen den Instrumenten der Ratenzahlung und Verrentung präziser differenziert (Art. 5 Abs. 10 Satz 8 KAG). Die Sätze 2, 3 und 6 des Art. 5 Abs. 10 KAG passen schon ihrem Wortlaut („Schuldumwandlung“, „Jahresleistungen“) nach nur auf die Verrentung, während die Sätze 4, 5 und 7 sowohl auf die Verrentung wie auch die Ratenzahlung anzuwenden sind.

Zu § 1 Nr. 3:

1. Der neu gefasste Art. 5a KAG bildet die Grundnorm für die Erhebung von Erschließungsbeiträgen. Durch Zusammenführung von wörtlich aus dem Baugesetzbuch und dem bestehenden Art. 5a KAG übernommenen Vorschriften wird eine vollzugsfreundliche Gesamtregelung geschaffen.

Absatz 2 definiert die Erschließungsanlagen. Die Definition wurde nahezu wörtlich § 127 Abs. 2 BauGB entnommen. Die bestehenden Regelungen betreffend die Notwendigkeit von Grünanlagen in Art. 5a Abs. 1 KAG und betreffend die vertragliche Übernahme erschließungsbeitragsfähiger Aufwendungen im Rahmen städtebaulicher Verträge (Art. 5a Abs. 2 KAG) wurden ebenfalls nahezu wörtlich in Art. 5a Abs. 3 und 4 KAG-E überführt. Die Kostenspaltung ist bereits in Art. 5 Abs. 1 Satz 6 KAG geregelt und legal definiert. Sie soll – wie bisher schon über § 127 Abs. 3 BauGB – auch künftig zulässig sein. Nachdem es im Erschließungsbeitragsrecht naturgemäß keine (Teile von) nichtleitungsgebundenen Einrichtungen, sondern Teile von Erschließungsanlagen gibt, soll Art. 5 Abs. 1 Satz 6 KAG entsprechend gelten. Der durch die Verweisung des Art. 5a Abs. 9 KAG-E in Bezug genommene § 132 Nr. 3 BauGB enthält einen Klammerzusatz, in dem die Kostenspaltung erläutert wird. Art. 5a Abs. 5 KAG-E und § 127 Abs. 3 BauGB unterscheiden sich materiell im Ergebnis nicht. Im Verhältnis zur bestehenden Rechtslage ändert sich durch die Neuregelung des Art. 5a Abs. 5 KAG-E nichts.

Art. 5a Abs. 6 KAG-E entspricht § 127 Abs. 4 BauGB.

2. Der Regelungsgehalt des § 242 Abs. 1 BauGB wird in Art. 5a Abs. 7 Satz 1 KAG-E übernommen und durch Satz 2 - neu - um eine ergänzende Bestimmung für von Art. 5a Abs. 7 Satz 1 KAG-E nicht erfasste Erschließungsanlagen ergänzt. Wenn seit dem Beginn der technischen Herstellung für diese Erschließungsanlagen mindestens 25 Jahre vergangen sind, kann nach Art. 5a Abs. 7 Satz 2 KAG-E kein Erschließungsbeitrag mehr erhoben werden. Auf diese Weise werden die genannten Erschließungsanlagen einschließlich ihrer Teileinrichtungen der Anwendung des Erschließungsbeitragsrechts vollständig entzogen. Durch diese Regelung zur zeitlichen Begrenzung der Erhebung von Erschließungsbeiträgen wird die bestehende, für alle Arten von Beiträgen geltende Ausschlussfrist des Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b Doppelbuchst. bb Spiegelstrich 1 KAG ergänzt, die ihrerseits an den Eintritt der Vorteilslage und damit die (vollständige) technische Herstellung der beitragsfähigen Anlagen anknüpft. Der Beginn der erstmaligen technischen Herstellung einer Erschließungsanlage ist für die Gemeinde, aber auch für die Beitragspflichtigen etwa aufgrund von Aufzeichnungen, Rechnungen oder

Presseberichten auch viele Jahre später noch festzustellen. Im Zweifel wird man an den „ersten Spatenstich“ als Startschuss für den Beginn der Bauarbeiten anknüpfen können.

Sinn und Zweck der gesetzlichen Regelung des Art. 5a Abs. 7 Satz 2 KAG-E ist es, Rechtssicherheit für Gemeinden wie Anlieger zu schaffen. Im Zweifel sollen deshalb möglichst viele bisher nicht von § 242 Abs. 1 BauGB, dem neuen Art. 5a Abs. 7 Satz 1 KAG, erfasste „Altanlagen“ der Anwendung des Erschließungsbeitragsrechts entzogen werden.

- a) Die Länge der Frist, nach deren Ablauf eine Beitragserhebung nach dem Beginn der erstmaligen technischen Herstellung der Erschließungsanlagen nicht mehr zulässig sein soll, ist mit Rücksicht darauf zu bestimmen, 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 zunächst die in der Rechtsordnung gebräuchlichen Verjährungsfristen dienen. Diese kennt beispielsweise Verjährungshöchstfristen von 30 Jahren. Von besonderer Bedeutung im Verwaltungsrecht ist die Vorschrift des Art. 53 Abs. 2 Satz 1 des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (BayVwVfG), nach der eine Verjährungs- und Erlöschensfrist von 30 Jahren beginnt, wenn ein Verwaltungsakt zur Feststellung oder Durchsetzung des Anspruchs eines öffentlich-rechtlichen Rechtsträgers unanfechtbar wird (vgl. hierzu auch BayVGH, Urt. v. 14.11.2013 – 6 B 12.704). Andererseits erscheint es nicht zwingend, diese Höchstfrist hier auszuschöpfen, zumal bei Straßen von einer gewöhnlichen Nutzungsdauer von in der Regel 20 bis 25 Jahren ausgegangen wird.

Bei der Festsetzung der Frist gilt es in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, dass der Beitragsschuldner – auch ohne Eintritt der Vorteilslage – fortgesetzt die Möglichkeit hat, die noch unvollständige 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 praktische Nutzen in der Regel sehr langfristig gegeben. In Anbetracht dessen erscheint eine 25-jährige Frist durchaus angemessen.

Schließlich muss die Frist auch so gewählt werden, dass die Kommunen nach dem Beginn der erstmaligen technischen Herstellung ausreichend Zeit haben, um die Erschließungsanlagen fertigzustellen und die Festsetzung der Abgabe vorzunehmen. Die Festsetzung ist erst möglich, wenn die Abgabeschuld

entstanden ist. Es ist eine Vielzahl von Fallgestaltungen denkbar, in denen die Kommune gehindert ist, die Abgabe festzusetzen. Aus der Erwägung heraus, dass die Entstehung der Abgabeschuld unter Umständen zeitlich weit nach dem Beginn der erstmaligen technischen Herstellung 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 25 Jahren ab Beginn der erstmaligen technischen Herstellung im Hinblick auf die Interessen sowohl des Abgabeschuldners als auch des Abgabegläubigers angemessen und ausgewogen.

- b) Die vorbezeichnete Regelung des Art. 5a Abs. 7 Satz 2 KAG-E kann zu Einnahmeausfällen bei den Kommunen führen. Die finanziellen Folgen einer solchen Regelung könnten jedoch durch ein um fünf Jahre verspätetes Inkrafttreten (vgl. § 2 Abs. 2 dieses Gesetzentwurfs) deutlich abgemildert werden. Die Gemeinden haben dadurch die Möglichkeit und ausreichend Zeit, unfertige Anlagen baulich fertigzustellen, erstmalig endgültig hergestellte Anlagen abzurechnen und ausstehende Erschließungsbeiträge zu erheben.
3. Um sicherzustellen, dass für nach Eintritt der Ausschlusswirkung des Art. 5a Abs. 7 KAG-E durchgeführte Maßnahmen der Erneuerung und Verbesserung insbesondere an den in Art. 5a Abs. 2 Nr. 1 KAG-E genannten Erschließungsanlagen, also den zum Anbau bestimmten Straßen, Wegen und Plätzen (soweit von Art. 5 Abs. 1 erfasst) anstelle der Erschließungsbeiträge wenigstens einmalige oder wiederkehrende Straßenausbaubeiträge erhoben werden können, wurde Art. 5a Abs. 8 KAG-E ins Gesetz aufgenommen.

Er bestimmt, dass Erschließungsanlagen, für die nach Art. 5a Abs. 7 KAG-E oder Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b Doppelbuchst. bb Spiegelstrich 1 KAG kein Beitrag mehr erhoben werden kann, als erstmalig hergestellt gelten. Für Erschließungsanlagen im Sinn von Art. 5a Abs. 2 Nr. 1 KAG-E gilt dies jedoch nur dann, wenn diese spätestens mit Ablauf der 20- bzw. 25-jährigen Fristen über eine den jeweiligen technischen Vorschriften entsprechende Decke verfügen. Unter einer Decke ist der obere Teil des Oberbaus einer Verkehrsfläche, bestehend aus Asphalt, Beton, Pflaster oder Platten zu verstehen (vgl. Ziff. 2 der Richtlinien für die Standardisierung des Oberbaus von Verkehrsflächen, Ausgabe 2012 – RStO 12, S. 7, Ziff. 2 Grundlagen). Das technische Niveau einer vorschriftsmäßig hergestellten Decke ist anhand der spätestens beim Ablauf der genannten Fristen geltenden technischen Vorschriften (z.B. der

Richtlinien für die Standardisierung des Oberbaus von Verkehrsflächen – RStO oder (hilfsweise) vormaliger örtlicher Straßenbauvorschriften) einfach nachzuvollziehen. Es ist ausreichend, wenn die Übereinstimmung mit den geltenden technischen Vorschriften irgendwann während des Fristlaufs erreicht wird. Erfahrungsgemäß dürfte dies in der Regel eher zu Beginn des Fristlaufs als gegen Ende der Fall gewesen sein. Auf die normkonforme Herstellung der weiteren Bestandteile des Oberbaus oder gar des Unterbaus einer Straße kommt es damit hier – anders als bei der Bestimmung der Festsetzungshöchstfrist nach Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b Doppelbuchst. bb Spiegelstrich 1 KAG – nicht an. Der Eintritt einer Vorteilslage sowie das Vorliegen sonstiger rechtlicher oder tatsächlicher Voraussetzungen, namentlich eine Herstellung der Anlagen entsprechend den Vorgaben der Erschließungsbeitragsatzung oder eines Bauprogramms, spielen hier ebenfalls keine Rolle.

Damit ist sichergestellt, dass die durch die Regelung des Art. 5a Abs. 7 Satz 2 KAG-E im Geltungsbereich des Erschließungsbeitragsrechts privilegierten Straßenanlieger jedenfalls zu den für sie – durch einen erhöhten Gemeindeanteil grundsätzlich betragsmäßig günstigeren – Straßenausbaubeiträgen herangezogen werden können, wenn ihre Gemeinde Maßnahmen der Erneuerung und Verbesserung am vorhandenen Straßenzustand vornimmt.

4. Durch Art. 5a Abs. 1 und 9 KAG-E wird (ebenso wie durch eine Änderung des Art. 5 Abs. 1 Satz 3 KAG, siehe oben unter § 1 Nr. 2a) bb)) klargestellt, dass Erschließungsbeiträge in Bayern auf der Grundlage von Art. 5a KAG-E abschließend nach Landesrecht zu erheben sind. Art. 5a Abs. 9 KAG-E nimmt in diesem Rahmen bestimmte Vorschriften des BauGB in der Fassung der Verordnung vom 31. August 2015 in Bezug, die entsprechend gelten.

Zu § 1 Nr. 4 Art. 5b KAG

Das Land Rheinland-Pfalz hat bereits im Jahr 1986 wiederkehrende Beiträge für Verkehrsanlagen eingeführt und dieses Beitragserhebungssystem im Laufe der Jahre ständig fortentwickelt.

Durch die Erhebung wiederkehrender Beiträge nach Art. 5b KAG-E werden die jährlich anfallenden Kosten für den Straßenausbau auf alle Anlieger in der Gemeinde oder Teile hiervon (z.B. Orts- oder Stadtteile) umgelegt. Auf diese Weise werden die Lasten für den einzelnen Beitragszahler erheblich reduziert, sozialverträglich gestaltet und es wird eine gerechtere Verteilung unter allen Anliegern erreicht. Die jährlich vorgesehene Heranziehung zu den wiederkehrenden Beiträgen führt zu einer Verstetigung der Beitragshöhe. Die wiederkehrenden Beiträge zeichnen sich durch

ihre langfristige Ausrichtung aus. So geht es nicht mehr nur um den Ausbau und die Abrechnung einer bestimmten Straße, sondern vielmehr um ein langfristig angelegtes Ausbau- und Abrechnungskonzept. Dies führt zu einer besseren Planbarkeit für die Gemeinden und zu mehr Kontinuität beim Straßenausbau.

Das Bundesverfassungsgericht hat mit seiner Entscheidung vom 25.06.2014 (1 BvR 668/10, 1 BvR 2104/10) eine die Erhebung wiederkehrender Straßenausbaubeiträge betreffende Vorschrift des rheinland-pfälzischen Kommunalabgabengesetzes (§ 10a KAG Rheinland-Pfalz) unter bestimmten Maßgaben für verfassungskonform erklärt und dies in seiner Entscheidung vom 24.11.2014 (1 BvL 20/11) noch einmal bestätigt.

Mit den gesetzlichen Regelungen aus Rheinland-Pfalz steht ein komplettes, bereits seit Jahren und Jahrzehnten bestehendes System für die Erhebung wiederkehrender Beiträge zur Verfügung, das sich in der praktischen Rechtsanwendung bewährt hat.

Mit der Einführung einer Rechtsgrundlage für die Erhebung wiederkehrender Beiträge (Art. 5b KAG-E) wird den bayerischen Gemeinden eine Alternative zu den einmaligen Straßenausbaubeiträgen im Sinn von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und 3 KAG eröffnet. Die Gemeinden können somit in eigener Verantwortung über die Art der Beitragserhebung entscheiden. Ziel der Einführung einer Rechtsgrundlage für die Erhebung wiederkehrender Beiträge ist es, den Investitionsbedarf für den Straßenbau auf eine größere Anzahl von Grundstücken zu verteilen und somit die im Zusammenhang mit den Einmalbeiträgen entstehenden hohen finanziellen Belastungen zu senken.

Durch die Zulassung wiederkehrender Beiträge verbunden mit einem Wahlrecht für die Kommunen wird die kommunale Selbstverwaltungs- und Abgabenhöhe gestärkt. Ob die Städte und Gemeinden dann von dieser Option Gebrauch machen wollen oder die Erhebung klassischer Einmalbeiträge bevorzugen, müssen sie in Wahrnehmung ihrer kommunalen Selbstverwaltungshoheit und unter Abwägung aller Vor- und Nachteile letztlich selbst entscheiden (dürfen). Dies entspricht der Rechtslage in anderen Bundesländern, die wiederkehrende Beiträge bereits zugelassen haben.

Die neue Option kommt vor allem Gemeinden entgegen, die vormals noch nicht über eine Straßenausbaubeitragsatzung verfügten, jedoch aufgrund ihrer individuellen Haushaltssituation zu einer Beitragserhebung nach Art. 5 Abs. 1 Satz 3 KAG i.V.m. Art. 62 GO verpflichtet gewesen wären und nach wie vor sind.

Zu Abs. 1

Art. 5b Abs. 1 Satz 1 KAG-E ermächtigt die Gemeinden anstelle von (oder neben, vgl. Satz 3) einmaligen

Beiträgen nach Art. 5 Abs. 1 KAG wiederkehrende Beiträge zur Finanzierung der jährlichen Investitionsaufwendungen für die in ihrer Baulast stehenden Verkehrseinrichtungen zu erheben. Diese Regelung, die zugleich eine Definition des Begriffs der „Verkehrsanlagen“ enthält, berücksichtigt, dass die Gemeinden nicht nur Beiträge für die Verbesserung und Erneuerung von Ortsstraßen und beschränkt-öffentlichen Wegen (Art. 5 Abs. 1 Satz 3 KAG), sondern über Art. 5 Abs. 1 Satz 1 KAG auch für andere in ihrer Baulast stehende öffentliche Einrichtungen, etwa für Bestandteile von Ortsdurchfahrten, Parkplätzen und Grünanlagen erheben können und ihnen dies auch im Rahmen des Systems der wiederkehrenden Beiträge nicht verwehrt werden soll.

Gemäß Art. 5b Abs. 1 Satz 2 KAG-E, der im Wesentlichen § 10a Abs. 1 KAG Rheinland-Pfalz nachgebildet wurde, können die Gemeinden durch Satzung bestimmen, dass sämtliche Verkehrsanlagen im Sinne von Art. 5b Abs. 1 Satz 1 KAG-E und damit das gesamte öffentliche Verkehrsnetz des gesamten Gemeindegebiets oder einzelner, voneinander abgrenzbarer Ortsteile eine einheitliche kommunale Einrichtung bilden. Auf einen räumlichen oder funktionalen Zusammenhang der Verkehrsanlagen kommt es dabei nicht an (vgl. zur Rechtslage in Rheinland-Pfalz OVG Rheinland-Pfalz, B. v. 21.08.2012 – 6 C 10085/12 – juris Rn. 13). Bei der einheitlichen öffentlichen Einrichtung handelt es sich um eine qualitativ neue, selbständige Einrichtung, nicht nur eine Zusammenfassung mehrerer selbständiger öffentlicher Verkehrsanlagen zu einer Abrechnungseinheit.

Soweit es in Ansehung besonderer örtlicher Verhältnisse ausnahmsweise erforderlich sein sollte, kann Entsprechendes auch für Verkehrsanlagen lediglich einzelner Gebietsteile der Gemeinde bestimmt werden. In beiden Fällen unterliegen der Beitragspflicht alle Grundstücke, die durch das eine Einheit bildende Verkehrsnetz „erschlossen“ sind. Hierzu gehören auch Grundstücke an klassifizierten Straßen (Bundes-, Staats- und Kreisstraßen), die – anders als beim Einmalbeitrag – zum wiederkehrenden Beitrag herangezogen werden. Teil der einheitlichen öffentlichen Einrichtung können jedoch nur solche Verkehrsanlagen sein, die im Zeitpunkt des Entstehens der (endgültigen) Beitragspflicht erstmals hergestellt (vgl. zur Rechtslage in Rheinland-Pfalz OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 05.11.2013 – 6 A 10553/13) oder solchen Verkehrsanlagen im Wege der Fiktion (Art. 5a Abs. 8 KAG-E) gleichgestellt worden sind.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss vom 25. Juni 2014 (1 BvR 668/10, 1 BvR 2104/10, NVwZ 2014, 1448, juris, Rn. 46) entschieden, dass die Heranziehung zu wiederkehrenden Beiträgen nach Maßgabe des § 10a KAG Rheinland-Pfalz bei verfassungskonformer Auslegung nicht gegen das Grundrecht auf Gleichbehandlung des Art. 3 Abs. 1 GG in seiner Ausprägung als Gebot der Belastungsgleichheit verstößt. Angesichts der Grund-

stücksbezogenheit des wiederkehrenden Ausbaubeitrags liegt danach der für die Beitragserhebung erforderliche Sondervorteil in der Möglichkeit der besseren Erreichbarkeit der beitragspflichtigen Grundstücke und der besseren Nutzbarkeit des Gesamtverkehrssystems sowie dessen Aufrechterhaltung und Verbesserung. Dieser Vorteil ist bei Ausschöpfung der Möglichkeiten zur Bildung einheitlicher öffentlicher Einrichtungen in abgrenzbaren Gebietsteilen den einzelnen Grundstücken auch hinreichend zurechenbar. Ein Beitrag für den Ausbau einer Straße als Teil einer einheitlichen öffentlichen Einrichtung kommt danach nur für diejenigen Grundstücke in Betracht, die von dieser einen jedenfalls potenziellen Gebrauchsvorteil haben, bei denen sich also der Vorteil der Möglichkeit der Nutzung der ausgebauten Straßen als Lagevorteil auf den Gebrauchswert des Grundstücks auswirkt.

Während beim einmaligen Straßenausbaubeitrag nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und 3 KAG der Sondervorteil in der rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeit einer Zufahrt oder eines Zugangs zu der hergestellten oder ausgebauten Ortsstraße besteht, genügt beim (wiederkehrenden) Beitrag nach Art. 5b KAG-E die Möglichkeit der Zufahrt oder des Zugangs zu „einer der Verkehrsanlagen“ – also nicht nur zu einer bestimmten, gerade hergestellten oder ausgebauten Straße.

Die einheitliche öffentliche Einrichtung bildet in ihrer Gesamtheit das einheitliche Straßensystem, welches den durch die einzelnen Verkehrsanlagen „erschlossenen“, qualifiziert nutzbaren Grundstücken die erforderliche Anbindung an das gesamte übrige innerörtliche und damit zugleich auch überörtliche Straßennetz ermöglicht. In der Erhaltung, Verbesserung oder Erweiterung dieses Straßensystems seitens der Gemeinde durch entsprechende Ausbaumaßnahmen an den einzelnen Verkehrsanlagen liegt der verfassungsrechtlich erforderliche, aber auch ausreichende Sondervorteil, der durch den wiederkehrenden Beitrag abgegolten wird.

Mit dem (wiederkehrenden) Ausbaubeitrag wird folglich nicht die schlichte – auch der Allgemeinheit zustehende – Straßenbenutzungsmöglichkeit entgolten, sondern die einem Grundstück mit Baulandqualität zugutekommende Erhaltung der wegemäßigen Erschließung als Anbindung an das inner- und überörtliche Verkehrsnetz. Durch den Straßenausbau wird die Zugänglichkeit des Grundstücks und damit der Fortbestand der qualifizierten Nutzbarkeit gesichert. Dem liegt der Gedanke zugrunde, dass zur wegemäßigen Erschließung eines bestimmten Grundstücks allein die Straße, an der es gelegen ist, regelmäßig nicht ausreicht. Vielmehr wird der Anschluss an das übrige Straßennetz meist erst über mehrere Verkehrsanlagen vermittelt (vgl. zur Rechtslage in Rheinland-Pfalz OVG Rheinland-Pfalz, B. v. 24.02.2012 - 6 B 11492/11 – juris Rn. 5).

Die Bildung einer einzigen einheitlichen öffentlichen Einrichtung im gesamten Gemeindegebiet durch Sat-

zung ist dann gerechtfertigt, wenn mit den Verkehrsanlagen ein Vorteil für das beitragsbelastete Grundstück verbunden ist. Andernfalls sind im Rahmen des Gestaltungsermessens mehrere einheitliche öffentliche Einrichtungen zu bilden (vgl. zur Rechtslage in Rheinland-Pfalz im Einzelnen BVerfG vom 25.06.2014 – 1 BvR 668/10, 1 BvR 2104/10 und OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 10.12.2014 – 6 A 10853/14).

Dabei dürfte in Großstädten die Aufteilung der Verkehrsanlagen in mehrere abgrenzbare Gebietsteile regelmäßig erforderlich und unbeschadet des ansonsten bestehenden Satzungsermessens die Annahme einer einheitlichen öffentlichen Einrichtung ausgeschlossen sein; in kleinen Gemeinden – insbesondere solchen, die aus nur einem kleinen, zusammenhängend bebauten Ort bestehen – werden sich einheitliche öffentliche Einrichtung und Gemeindegebiet dagegen häufig decken.

Ob die herangezogenen Grundstücke einen konkret zurechenbaren Vorteil von dem Ausbau und der Erhaltung einer Verkehrsanlage haben, hängt dabei nicht von der politischen Zuordnung eines Gebiets, sondern vor allem von den tatsächlichen örtlichen Gegebenheiten ab, etwa der Größe, der Existenz eines zusammenhängenden bebauten Gebiets, der Topografie wie der Lage von Bahnanlagen, Flüssen und größeren Straßen, der typischen tatsächlichen Straßennutzung sowie von strukturell gravierenden Unterschieden beim Straßenausbaufwand ab.

Zudem wird es Gemeinden oder Gemeindeteile geben, in denen die Einführung wiederkehrender Beiträge nicht oder nicht sofort im gesamten Gebiet möglich oder aus Gründen der Beitragsgerechtigkeit oder in Anbetracht eines hohen Verwaltungsaufwands nicht angezeigt ist. Es ist deshalb erforderlich, innerhalb des Gemeindegebietes ein Nebeneinander von (Satzungen für) Einmalbeiträge und wiederkehrende Beiträge bezogen auf unterschiedliche Teile des Gemeindegebietes zuzulassen (Art. 5b Abs. 1 Satz 3 KAG-E; vgl. hierzu die Rspr. des OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 25.08.2010 – 6 A 10505/10).

Auf der anderen Seite ist es auszuschließen, dass für ein und dasselbe Abrechnungsgebiet zur gleichen Zeit zwei unterschiedliche Ausbaubeitragssatzungen über einmalige und wiederkehrende Beiträge existieren, um eine „doppelte“ Heranziehung von Grundstückseigentümern zu vermeiden. Unberührt bleibt auch nach der Umstellung auf wiederkehrende Beiträge eine zeitlich „nachgelagerte“ Erhebung von Einmalbeiträgen, die unter der Geltung einer früheren Satzung bereits entstanden waren, mag diese inzwischen auch aufgehoben worden sein.

Vom Tatbestand des Art. 5b Abs. 1 Satz 1 KAG-E ist – wie auch beim Einmalbeitrag – nur der Aufwand für die Verbesserung und Erneuerung von Verkehrsanlagen umfasst. Die „Herstellung“ spielt hier wie da angesichts des Vorrangs des Erschließungsbeitragsrechts sowie der Fiktion des Art. 5a Abs. 8 KAG-E

keine Rolle. Über die wiederkehrenden Beiträge können sämtliche Maßnahmen refinanziert werden, die auch beim einmaligen Beitrag beitragsfähig wären. So setzt die Erhebung wiederkehrender Beiträge nicht voraus, dass eine Verbesserung oder Erneuerung aller Verkehrsanlagen in der einheitlichen öffentlichen Einrichtung erfolgt; Ausbaumaßnahmen an einzelnen Verkehrsanlagen oder Teilanlagen sind vielmehr ausreichend (vgl. zur Rechtslage in Rheinland-Pfalz OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 16.03.2010 – 6 A 11146/09 – juris Rn. 14).

Hinsichtlich des Verfahrens und der Kriterien, nach denen die Beitragshöhe für die einzelnen Grundstücke zu ermitteln ist, unterscheiden sich die Systeme des Einmalbeitrags und des wiederkehrenden Beitrags kaum, da Art. 5 Abs. 2 Satz 1 und 2 sowie Abs. 3 KAG über die Verweisung des Art. 5b Abs. 6 Satz 3 KAG-E ausdrücklich Anwendung finden. Unterschiede können und werden sich jedoch hinsichtlich einer möglichen Eckgrundstücksvergünstigung ergeben. Da das System der wiederkehrenden Beiträge naturgemäß bereits eine großflächige Zusammenfassung von Verkehrsanlagen (v.a. Ortsstraßen) voraussetzt, kommt eine Eckgrundstücksvergünstigung allenfalls dann in Betracht, wenn ein Grundstück an zwei Verkehrsanlagen anliegt, die zu unterschiedlichen Abrechnungseinheiten gehören, oder wenn es innerhalb der Abrechnungseinheit an zwei Verkehrsanlagen gelegen ist, wovon eine unter die satzungsmäßige Verschonungsregelung des Art. 5b Abs. 5 Sätze 1 und 2 KAG-E fällt.

Wiederkehrende Beiträge im Sinne des Art. 5b KAG-E dienen – wie Einmalbeiträge nach Art. 5 Abs. 1 Sätze 1 und 3 KAG – der Finanzierung der Verbesserung und Erneuerung von Verkehrsanlagen, sind also Investitionsaufwendungen und damit Erschließungskosten im Sinn von § 5 Abs. 2 Satz 1 der 2. Berechnungsverordnung (Verordnung über wohnungswirtschaftliche Berechnungen nach dem Zweiten Wohnungsbaugesetz). Diese Aufwendungen sind Kosten des Baugrundstücks und nicht Betriebskosten im Sinn von § 2 Verordnung über die Aufstellung von Betriebskosten (Betriebskostenverordnung) bzw. von § 27 der 2. Berechnungsverordnung (vgl. AG Greiz, Urt. v. 30.07.1998 – 1 C 259/98). Für diese Kosten ist daher eine Umlagefähigkeit auf die Mieter nicht gegeben.

Zu Abs. 2

Der Beitragssatzermittlung nach Art. 5b Abs. 2 KAG-E sind regelmäßig die jährlich entstehenden tatsächlichen Investitionsaufwendungen (kassenwirksam angefallene Kosten) zugrunde zu legen (Spitzabrechnung). Den Gemeinden ist stattdessen auch eine Durchschnittsberechnung der Investitionsaufwendungen mehrerer Jahre gestattet, um jährliche Schwankungen zu vermeiden und eine gleichmäßige Verteilung des Aufwands zu erreichen. Dabei sind die Gemeinden anders als nach der Rechtslage in Rheinland-Pfalz (vgl. hierzu OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v.

30.06.2015 – 6 A 11016/14 – juris Rn. 20) durch die ausdrückliche gesetzliche Bestimmung des Art. 5b Abs. 2 Satz 3 KAG-E nicht verpflichtet, in jedem Jahr Aufwendungen zu tätigen. Damit ist es unschädlich, wenn in einem Jahr des Kalkulationszeitraums keine tatsächlichen Aufwendungen getätigt werden. Dies kommt gerade kleinen Gemeinden zugute, bei denen erfahrungsgemäß nicht in jedem Jahr Ausbaurückstellungen kassenwirksam anfallen wird. Man wird jedoch davon ausgehen haben, dass in der Mehrzahl der Jahre des Abrechnungszeitraums Aufwendungen zu tätigen sind.

Beim Durchschnittssatzsystem legt die Gemeinde zunächst den Ermittlungszeitraum von bis zu fünf Jahren fest. Anschließend ermittelt sie vor oder im ersten Beitragsjahr im Rahmen einer Prognose die voraussichtlichen Gesamtaufwendungen für den Ausbau im Abrechnungsgebiet für die gesamte mehrjährige Periode (vgl. zur Rechtslage in Rheinland-Pfalz OVG Rheinland-Pfalz, B. v. 21.08.2012 – 6 C 10085/12). Die so ermittelten Gesamtkosten werden dann gleichermaßen auf die einzelnen Beitragsjahre des Abrechnungszeitraums nach Abzug der gemeindlichen Eigenbeteiligung (Art. 5b Abs. 3 KAG-E) verteilt. Dies setzt das Vorliegen eines entsprechenden Investitionsprogramms voraus (OVG Rheinland-Pfalz, B. v. 21.08.2012 – 6 C 10085/12), das jedoch nicht mit dem Bauprogramm beim Einmalbeitrag vergleichbar ist. Es dient lediglich der Kostenschätzung und ist im Übrigen unverbindlich. Später stattfindende Abweichungen der Aufwendungen nach unten oder oben bleiben bis zum Abschluss der Ermittlungsperiode unberücksichtigt.

Um zu verhindern, dass ein zu hoher oder zu niedriger Betrag verlangt wird, bestimmt Art. 5b Abs. 2 Satz 2 KAG-E, dass nach Ablauf der Kalkulationsperiode im Falle des Abweichens der tatsächlichen von den im Durchschnitt erwarteten Aufwendungen das Beitragsaufkommen der folgenden Jahre entsprechend auszugleichen ist. Ein Ausgleich oder eine Anpassung des Beitragssatzes während des gewählten Zeitraums ist weder möglich noch erforderlich. Auf die Anzahl oder die technische Fertigstellung der auszubauenden Verkehrsanlagen kommt es bei beiden Berechnungsvarianten – anders als beim System des Einmalbeitrags – ebenso wenig an wie auf die Erfüllung des Ausbauprogramms.

Mit Art 5b Abs. 2 Satz 4 KAG-E wird in Anlehnung an die Bestimmung des § 7a Abs. 8 ThürKAG eine Regelung zur nachträglichen Einbeziehung von Investitionsaufwendungen in den wiederkehrenden Beitrag aufgenommen. Diese ermöglicht es den Gemeinden – anders als in Rheinland-Pfalz –, den in den letzten Jahren vor der Einführung bzw. Umstellung auf wiederkehrende Beiträge anfallenden Investitionsaufwand bei der Ermittlung der wiederkehrenden Beitragssätze zu berücksichtigen. Auf diese Weise wird insbesondere den Interessen derjenigen Gemeinden Rechnung getragen, die vor der Einführung wieder-

kehrender Beiträge keine einmaligen Straßenausbaubeiträge erhoben haben. Dabei steht den Gemeinden ein Ermessen zu, innerhalb welchen Zeitraums die angefallenen Investitionen umgelegt werden. Da in Abhängigkeit vom Zeitpunkt der Einführung der wiederkehrenden Beiträge und der Anzahl der bis zu diesem Zeitpunkt durchgeführten Ausbaumaßnahmen der in den einzelnen Gemeinden noch nicht refinanzierte Investitionsaufwand stark differieren kann, sieht das Gesetz lediglich eine Obergrenze von 20 Jahren vor. Die Gemeinden können in ihren Satzungen einen kürzeren Zeitraum festlegen. Darüber hinaus bleibt es den Gemeinden unbenommen, in den wiederkehrenden Beitrag (auch rückwirkend) den zwischen Beginn und Ende des Beitragsjahres angefallenen Investitionsaufwand einzubeziehen. Für welche Zeiträume in der Vergangenheit die Gemeinden Investitionsaufwendungen einbeziehen, steht in ihrem Ermessen, das von der in Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b Doppelbuchst. bb Spiegelstrich 1 KAG genannten Festsetzungshöchstfrist begrenzt wird. Im Übrigen ist auf die zu Art. 5 Abs. 8 KAG entwickelte Rechtsprechung zurückzugreifen.

Zu Abs. 3

Wie auch bei den einmaligen Straßenausbaubeiträgen bleibt zur Abgeltung des Vorteils der Allgemeinheit eine Eigenbeteiligung der Gemeinde bei der Ermittlung der wiederkehrenden Beiträge außer Ansatz (Art. 5b Abs. 3 KAG-E). Art. 5 Abs. 3 Satz 1 KAG gilt über Art. 5b Abs. 6 Satz 3 KAG-E entsprechend. Wegen der eine Einheit bildenden Verkehrsanlagen gilt eine einheitliche Eigenbeteiligung, die in der Satzung für jede gebildete einheitliche öffentliche Einrichtung zu bestimmen ist. Die Eigenbeteiligung muss dabei dem Verkehrsaufkommen entsprechen, das nicht den Beitragsschuldnern zuzurechnen ist.

Der in Art. 5b Abs. 3 Satz 2 KAG-E enthaltene Eigenanteil von 25 Prozent ist ein Mindestanteil. Dieser ist aus dem vom Verwaltungsgerichtshof (BayVGH, Ur. v. 29.10.1984 – 6 B 82 A.2893) für Anliegerstraßen im System der einmaligen Straßenausbaubeiträge entwickelten Mindestanteil von 20 Prozent abgeleitet und berücksichtigt mit einem Zuschlag von 5 Prozent die Tatsache, dass beim wiederkehrenden Beitrag größere, in der Regel aus Straßen verschiedener Kategorien bestehende einheitliche öffentliche Einrichtungen gebildet werden. § 11a Abs. 4 des hessischen Kommunalabgabengesetzes sieht ebenfalls einen Mindestgemeindeanteil von 25 Prozent vor.

Eine Eigenbeteiligung von 25 bis 30 Prozent der Investitionsaufwendungen ist nur dann ausreichend, wenn das Verkehrsaufkommen fast ausschließlich den Grundstücken im Abrechnungsgebiet zuzurechnen ist, also bei ganz überwiegendem Anliegerverkehr. Bei einem erhöhten Durchgangs-, aber noch überwiegendem Anliegerverkehr wird ein Eigenanteil von 35 bis 45 vom Hundert regelmäßig angemessen

sein (vgl. hierzu OVG Rheinland-Pfalz B. v. 15.12.2005 – 6 A 11220/05 sowie B. v. 09.03.2015 – 6 A 10054/15 – juris Rn. 33). Aufgrund ihrer Struktur und Zusammensetzung wird in der einheitlichen öffentlichen Einrichtung der Anliegerverkehr meist überwiegen.

Wie die gemeindliche Eigenbeteiligung konkret zu ermitteln ist, wird vom Gesetz nicht vorgegeben. Die Gemeinden können bei der satzungsrechtlichen Festlegung der Eigenbeteiligung gemäß Art. 5b Abs. 3 Satz 1 KAG-E sämtliche in der Baulast der Gemeinde stehenden Verkehrsanlagen innerhalb der öffentlichen Einrichtung in den Blick nehmen und insgesamt das Verhältnis von Anlieger- und Durchgangsverkehr gewichten (vgl. zur Rechtslage in Rheinland-Pfalz OVG Rheinland-Pfalz, Ur. v. 16.03.2010 – 6 A 11146/09). Konsequenterweise ist dabei der gesamte von Anliegergrundstücken innerhalb der öffentlichen Einrichtung ausgehende bzw. dorthin führende Verkehr als Anliegerverkehr zu bewerten (OVG Rheinland-Pfalz, Ur. v. 09.03.2015 – 6 A 10054/15; B. v. 24.02.2012 – 6 B 11492/11; Ur. v. 13.12.2011 – 6 A 10870/11). Das VG Neustadt hat in einer höchstrichterlich noch nicht bestätigten Entscheidung die Bildung eines Mischsatzes aus den einzelnen Verkehrsanlagen in der Abrechnungseinheit zugelassen (B. v. 2.3.2012 – 1 L 113/12.NW; fortgeführt durch Ur. v. 25.03.2015 – 1 K 760/14.NW – juris Rn. 39, 51). Auf diese Weise wird ein Teil des innerhalb der Abrechnungseinheit stattfindenden Verkehrs als Durchgangsverkehr behandelt (vgl. hierzu VG Neustadt, B. v. 2.3.2012 – 1 L 113/12.NW; fortgeführt durch Ur. v. 25.03.2015 – 1 K 760/14.NW – juris Rn. 39, 51), was im Ergebnis zu einer höheren Eigenbeteiligung der Gemeinden führen würde.

Zu Abs. 4

Nach Art. 5b Abs. 4 Satz 1 KAG-E entsteht die Beitragsschuld für das abgelaufene Kalenderjahr mit Ablauf des 31. Dezember. Dementsprechend hat die Gemeinde für jedes Beitragsjahr einen Bescheid zu erstellen, wobei mehrere Beitragsjahre in einem Bescheid – getrennt nach den einzelnen Jahren – zusammen erfasst werden können. Dies gilt auch für das Durchschnittsatzmodell (Art. 5b Abs. 2 Satz 1 KAG-E), nach dem ebenfalls für jedes Beitragsjahr ein endgültiger Bescheid zu erlassen ist, sofern die Gemeinde nicht von Art. 12 KAG Gebrauch macht.

Im Gegensatz zum Einmalbeitrag kommt es beim wiederkehrenden Beitrag nicht darauf an, ob eine oder mehrere bestimmte Ausbaumaßnahmen im laufenden Kalenderjahr abgeschlossen wurden. Umgelegt wird der im Kalenderjahr getätigte (Spitzabrechnung) oder nach Durchschnittssätzen errechnete Ausbaaufwand, unabhängig vom Zeitpunkt der Fertigstellung der Ausbaumaßnahmen.

Auf die Beitragsschuld können ab Beginn des Kalenderjahres, in dem die Beitragsschuld entsteht, ange-

messene Vorauszahlungen im Sinn von Art. 5 Abs. 5 Satz 1 KAG verlangt werden (Art. 5b Abs. 4 Satz 2 KAG-E). Damit können Vorauszahlungen entsprechend ihrer Vorfinanzierungsfunktion ab Beginn bis zum Ende des Erhebungszeitraums, also während des laufenden Beitragsjahres, verlangt werden. Ergibt sich nach Ablauf des Beitragsjahres, dass die erhobenen Vorauszahlungen den tatsächlich endgültigen Beitrag übersteigen, so hat die Gemeinde – wie beim Einmalbeitrag auch – den Überschuss möglichst zeitnah zurück zu erstatten. Die Vorauszahlung ist mit der endgültigen Beitragsschuld zu verrechnen, auch wenn der Vorauszahlende nicht beitragspflichtig ist. Bei der Regelung des Art. 5b Abs. 4 Satz 2 KAG-E handelt es sich um eine Rechtsfolgenverweisung auf die Vorschriften des Art. 5 Abs. 5 Satz 1 und 2 KAG.

Zu Abs. 5

Durch das eine einheitliche öffentliche Einrichtung bildende Verkehrsnetz kann die Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen zu Überschneidungen mit der Erhebung von Erschließungsbeiträgen nach Art. 5a KAG, einmaligen Ausbaubeiträgen nach Art. 5 Abs. 1 KAG oder mit Ausgleichsbeiträgen nach dem Baugesetzbuch führen. Entsprechendes gilt auch für den Fall, dass die Kosten der erstmaligen Herstellung aufgrund von Verträgen zu leisten sind. Daher verpflichtet Art. 5b Abs. 5 Satz 1 KAG-E die Gemeinden – anders als in Rheinland-Pfalz – dazu, Überleitungsregelungen zu erlassen, um Doppelbelastungen für die Grundstückseigentümer zu vermeiden. Die Gemeinden legen unter Beachtung des Gleichheitssatzes eigenverantwortlich einen Zeitraum von höchstens 20 Jahren fest, in dem Grundstücke nicht zu einem wiederkehrenden Beitrag herangezogen werden sollen. Die Verschonung eines Teils der ansonsten Beitragspflichtigen führt zu einer entsprechenden Mehrbelastung der übrigen Beitragspflichtigen. Das Beitragsaufkommen der Gemeinde bleibt unverändert.

Der zeitliche Umfang der Verschonung soll sich nach der üblichen Nutzungsdauer der Verkehrsanlagen und dem Umfang der einmaligen Belastung richten (Art. 5b Abs. 5 Satz 3 KAG-E). Die Freistellung sollte damit nicht pauschal für sämtliche Grundstücke im Abrechnungsgebiet für einen einheitlichen Zeitraum, sondern in Abhängigkeit von der Art und Weise der in der Vergangenheit durchgeführten Ausbaumaßnahmen (Ausbau einzelner oder sämtlicher Teileinrichtungen) zeitlich gestaffelt erfolgen. Alternativ könnten die Gemeinden auch eine einzelfallbezogene Abwägung für die einzelne Anlage (Straße) treffen. Allerdings kommt eine temporäre Beitragsfreistellung nur für solche Beitragspflichtige in Betracht, welche die in Art. 5b Abs. 5 Satz 1 KAG-E genannten Beiträge oder vertraglichen Leistungen erbracht haben oder noch erbringen müssen. Ist eine Betragserbringung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht mehr möglich, so fehlt es auch am Rechtsgrund für eine Verschonung.

Auch die Rückkehr von wiederkehrenden zu einmaligen Beiträgen wird den Gemeinden ermöglicht (Art. 5b Abs. 5 Satz 4 KAG-E). Dazu ist die Satzung für die Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen aufzuheben oder in ihrem Anwendungsbereich gebietsbezogen einzuschränken und ggf. – soweit nicht bereits vorhanden – eine Satzung für die Erhebung von Einmalbeiträgen zu erlassen. Aus wiederkehrenden Beiträgen erbrachte Leistungen werden in diesem Fall auf den einmaligen Beitrag angerechnet (Art. 5b Abs. 5 Satz 4 KAG-E), sofern die Zahlung der wiederkehrenden Beiträge nicht länger zurückliegt als die übliche Nutzungsdauer der Verkehrsanlagen (Art. 5b Abs. 5 Satz 6 KAG-E). Hierzu sind in der Satzung (für die Erhebung der Einmalbeiträge) entsprechende Regelungen zu treffen (Art. 5b Abs. 5 Satz 5 KAG-E).

Im Unterschied zu anderen Kommunalabgabengesetzen, namentlich Rheinland-Pfalz, Thüringen und Sachsen-Anhalt, soll eine Weitererhebung von wiederkehrenden Beiträgen nach der (Rück-)Umstellung auf einmalige Beiträge – wie auch in Schleswig-Holstein – nicht möglich sein.

Für im System der Einmalbeiträge bereits geleistete Vorauszahlungen (Art. 5 Abs. 5 Satz 1 KAG) sind im Fall der Umstellung auf wiederkehrende Beiträge Übergangsregelungen nicht erforderlich. Sind Einmalbeiträge bereits entstanden, sind sie nach allgemeinen Grundsätzen auch nach dem Erlass einer Satzung über die Erhebung wiederkehrender Beiträge anhand des bisher geltenden Rechts zu erheben und hierbei die geleisteten Vorauszahlungen einzubeziehen, und zwar ungeachtet der Tatsache, dass die Satzung über die Erhebung von Einmalbeiträgen möglicherweise bereits aufgehoben wurde.

Für den Fall, dass die Einmalbeiträge noch nicht entstanden sind, kann die Gemeinde den vor Inkrafttreten der Satzung über die Erhebung wiederkehrender Beiträge angefallenen beitragsfähigen Investitionsaufwand bei der Ermittlung des Beitragssatzes betreffend die wiederkehrenden Beiträge gem. Art. 5b Abs. 2 Satz 4 KAG-E berücksichtigen und zwar – rückwirkend – auch über das laufende Beitragsjahr hinaus. In diesem Fall hat sie die auf den Einmalbeitrag geleisteten Vorauszahlungen zu verrechnen und überschüssige Beträge zurückzuerstatten.

Eine andere Möglichkeit wäre, es in abgrenzbaren Gebietsteilen, in denen noch Ausbaumaßnahmen laufen, jedenfalls zunächst bis zum Abschluss des Beitragserhebungsverfahrens beim System der Einmalbeiträge zu belassen und die Einführung der wiederkehrenden Beiträge auf andere Gebiete zu beschränken.

Zu Abs. 6

In Art. 5b Abs. 6 Satz 3 KAG-E ist klargestellt, dass die Bestimmungen des Art. 5 KAG auch für wiederkehrende Beiträge gelten, soweit er nicht ausdrücklich nur für einmalige Beiträge gilt, Art. 5b Abs. 1 bis 5

KAG-E nicht spezielle Regelungen enthält oder die Anwendung nach Art. 5b Abs. 6 Satz 1 KAG ausgeschlossen ist. Aufgrund der spezielleren Bestimmung in Art. 5b Abs. 2 Satz 4 KAG-E findet Art. 5 Abs. 8 KAG auf wiederkehrende Beiträge keine Anwendung. Die ihrem Sinn und Zweck nach ausdrücklich nur für Einmalbeiträge geltenden Bestimmungen betreffend die Ratenzahlung und Verrentung nach Art. 5 Abs. 10 KAG, die Regelungen über das Vorliegen einer erheblichen Härte bei Beitragsforderungen für unbebaute beitragspflichtige Grundstücke (Art. 13 Abs. 3 Satz 1 KAG) sowie für die Möglichkeit zum (Teil-)Erlass von übermäßigen Beiträgen durch Satzungsrecht nach Art. 13 Abs. 7 KAG-E finden auf die wiederkehrenden Beiträge keine Anwendung; es bleibt bei den allgemeinen Billigkeitsregelungen nach §§ 222 und 227 AO, die über Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 Buchst. a KAG auf alle Kommunalabgaben anwendbar sind. Über Art. 5b Abs. 6 Satz 2 KAG-E wird klargestellt, dass die neuen Informationsobliegenheiten des Art. 5 Abs. 1a KAG-E auch für die wiederkehrenden Beiträge gelten, jedoch mit der Maßgabe, dass nicht bei jeder Ausbaumaßnahme, sondern nur vor der erstmaligen Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen informiert werden soll.

Zu § 1 Nr. 5

Zu Art. 13 Abs. 6

Durch die am 1. April 2021 in Kraft tretende Fristenregelung (Stichtag) des Art. 5a Abs. 7 Satz 2 KAG-E werden diejenigen Grundstückseigentümer und Erbbauberechtigten begünstigt, deren Grundstücke an einer Erschließungsanlage anliegen, bei der seit dem Beginn der erstmaligen technischen Herstellung mindestens 25 Jahre vergangen sind.

Bis zum Ablauf des 31. März 2021 hat der Gesetzesvollzug in gewohnter Weise ordnungsgemäß weiter zu erfolgen. Die Gemeinden sind damit gehalten, ihre Erschließungsanlagen - soweit noch nicht geschehen - erstmalig endgültig herzustellen und hierfür Erschließungsbeiträge festzusetzen. Die Stichtagsregelung des Art. 5a Abs. 7 Satz 2 KAG kann dazu führen, dass einzelne Anlieger privilegiert werden, während andere gerade für ältere Erschließungsanlagen noch zu Beiträgen herangezogen werden. Art. 13 Abs. 6 KAG-E eröffnet den Gemeinden die Möglichkeit, in ihren Erschließungsbeitragssatzungen festzulegen, dass Erschließungsbeiträge bis zu einem Drittel des zu erhebenden oder bereits erhobenen Betrags erlassen werden, sofern seit dem Beginn der erstmaligen technischen Herstellung der Erschließungsanlagen mindestens 25 Jahre vergangen und die Beitragspflichten im Zeitraum vom 1. April 2012 bis 31. März 2021 entstanden sind oder entstehen. Neben denjenigen Anliegern, die in den Jahren bis zum 31. März 2021 noch zu Erschließungsbeiträgen für ältere Erschließungsanlagen herangezogen werden, kommen auf diese Weise auch jene Anlieger in den Genuss

der Neuregelung, bei denen die Beitragspflicht bereits entstanden ist, unabhängig davon, ob ein Beitrag bereits festgesetzt wurde. Da die Festsetzung eines Beitrags erfahrungsgemäß von vielen Umständen abhängt und die gesetzliche Festsetzungsfrist nach Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b Doppelbuchst. bb KAG i.V.m. § 169 Abs. 2 AO einheitlich vier Jahre beträgt, kommt Art. 13 Abs. 6 KAG-E allen Grundstückseigentümern zu Gute, bei denen die Beitragspflichten nach dem 31. März 2012 entstanden ist und damit die Festsetzungsverjährungsfrist zu laufen begonnen hat. Sofern Erschließungsbeiträge bereits geleistet wurden, sind diese – soweit die Privilegierung des Art. 13 Abs. 6 KAG-E zum Tragen kommt –, in dem von der Gemeinde festzulegenden Umfang, also dem überschießenden Anteil, nach Art. 13 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. b KAG i.V.m. § 37 Abs. 2 Sätze 1 und 2 AO den Beitragspflichtigen zu erstatten.

Erschließungsbeiträge, die erst nach dem 31. März 2021 entstehen, bedürfen keiner solchen Privilegierung mehr, da mit Wirkung zum 1. April 2021 Art. 5a Abs. 7 Satz 2 KAG-E eine Beitragserhebung in vollem Umfang verbietet, sofern seit dem Beginn der technischen Herstellung der Erschließungsanlagen mindestens 25 Jahre vergangen sind.

Art. 13 Abs. 6 KAG-E ist eine besondere Form des Erlasses, der im Gegensatz zu dem in Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 Buchst. a KAG i.V.m. § 227 AO normierten regulären Erlass nicht vom Vorliegen einer Unbilligkeit abhängig ist, sondern entsprechend dem Grundsatz des gleichmäßigen Verwaltungsvollzugs allen betroffenen Beitragspflichtigen zu Gute kommt.

Die Gemeinden können entscheiden, ob sie von der Option des Art. 13 Abs. 6 KAG-E überhaupt Gebrauch machen wollen. Sie können in der Satzung auch festlegen, ob sie – unter Berücksichtigung ihrer Haushaltssituation – die vom Gesetzgeber vorgegebene Obergrenze von (bis zu) einem Drittel der zu erhebenden oder bereits erhobenen Beträge ausschöpfen oder einen (Teil-)Erlass nur zu einem geringeren Teil gewähren wollen.

Zu Art. 13 Abs. 7

Im Straßenausbaubeitragsrecht – wie auch im Erschließungsbeitragsrecht – können unter Umständen relativ hohe Beitragsforderungen entstehen. Ohne gesetzliche Sondervorschrift ist die Möglichkeit eines (Teil-)Erlasses von Beiträgen nur unter den Voraussetzungen des Art. 13 Abs. 1 Ziff. 5 Buchst. a KAG i.V.m. § 227 AO zulässig.

Die Gemeinden erhalten durch Art. 13 Abs. 7 KAG-E die Möglichkeit, durch Satzungsrecht dahingehend Klarheit zu schaffen, dass im Einzelfall Straßenausbaubeiträge erlassen werden, soweit diese das 0,4-fache des Verkehrswerts des beitragspflichtigen Grundstücks überschreiten.

Auch Art. 13 Abs. 7 KAG-E ist eine besondere Form des Erlasses, der im Gegensatz zu dem in Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 Buchst. a KAG i.V.m. § 227 AO normierten regulären Erlass grundsätzlich nicht vom Vorliegen einer Unbilligkeit abhängig ist, sofern die Gemeinden in ihren Satzungen nicht entsprechende Voraussetzungen formulieren.

Die Gemeinden können hier – wie bei Art. 13 Abs. 6 KAG-E – entscheiden, ob sie von dieser Option Gebrauch machen wollen und wenn ja, unter welchen Voraussetzungen und Bedingungen. Es steht den Gemeinden damit frei, die Gewährung dieser Vergünstigung von einer sozialen Härte abhängig zu machen und hierfür eine Prüfung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse vorzuschreiben. Durch die Formulierung „im Einzelfall“ wird deutlich, dass ein Teilerlass nach dieser Vorschrift im Gegensatz zu einem Erlass nach Art. 13 Abs. 6 KAG-E von einem Antrag der Beitragspflichtigen abhängt. Der Antragsteller hat dabei den Verkehrswert seines Grundstücks darzulegen und hierfür die erforderlichen Nachweise (ggf. einschließlich eines Verkehrswertgutachtens) vorzulegen.

Über die Festlegung eines Prozentwerts in Abhängigkeit vom Grundstückswert können die Gemeinden steuern, in welcher Größenordnung Beiträge erlassen werden sollen. Die Gemeinden haben diesen Wert unter Beachtung der vom Gesetzgeber vorgegebenen Untergrenze des 0,4-fachen des Verkehrswerts des beitragspflichtigen Grundstücks in ihrer Straßenausbaubeitragssatzung festzulegen. Unter Berücksichtigung ihrer Haushaltslage haben die Gemeinden die Möglichkeit, in ihren Beitragssatzungen diesen Wert auf das bis zu 0,99-fache anzuheben, bevor bei einem Beitrag in Höhe von 100 Prozent des Grundstückswerts die sog. Übermaßrechtsprechung des BVerfG zum Tragen kommen dürfte. Letztlich muss die Gemeinde die Frage selbst beantworten, wo sie für ihre Beitragspflichtigen die „absolute“ Belastungsgrenze erreicht sieht.

Zu § 2

§ 2 regelt das Inkrafttreten. Das Gesetz tritt nach § 2 Abs. 1 am 1. April 2016 in Kraft. Abweichend hiervon bestimmt § 2 Abs. 2, dass § 1 Nr. 3, soweit damit Art. 5a Abs. 7 Satz 2 eingefügt wird, am 1. April 2021 in Kraft tritt, um den Kommunen ausreichend Zeit zu geben, sich auf die neue Rechtslage einzustellen.