



Schriftliche Anfrage

des Abgeordneten **Franz Bergmüller AfD**
vom 21.08.2025

Erschließungsbeiträge trotz Verjährung – Praxis des „Provisoriums“ in bayerischen Kommunen

Trotz der gesetzlichen Regelung, dass Erschließungsbeiträge für Straßen, die älter als 25 Jahre sind, seit 2021 nicht mehr erhoben werden dürfen, wenden zahlreiche Kommunen das sogenannte Provisorium an, um dennoch Beiträge zu verlangen. Dies führt zu hohen finanziellen Belastungen für Anwohnerinnen und Anwohner, teilweise in fünfstelliger Höhe, und wirft rechtliche sowie verfassungsrechtliche Fragen auf.

Die Staatsregierung wird gefragt:

- | | | |
|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|
| 1.1 | Wie bewertet die Staatsregierung die Praxis bayerischer Kommunen, alte Straßen nachträglich als „Provisorium“ einzustufen, um weiterhin Erschließungsbeiträge erheben zu können? | 3 |
| 1.2 | Inwiefern sieht die Staatsregierung hierin einen Widerspruch zur Gesetzesänderung des Kommunalabgabengesetzes (KAG) aus dem Jahr 2016, mit der eine 25-jährige Verjährungsfrist eingeführt wurde? | 3 |
| 1.3 | Welche rechtlichen Grundlagen bestehen aus Sicht der Staatsregierung für die Einstufung von Straßen als „Provisorium“? | 4 |
| 2.1 | In wie vielen Fällen wurde der Staatsregierung seit 2021 bekannt, dass bayerische Kommunen bei über 25 Jahre alten Straßen Erschließungsbeiträge mit Verweis auf ein „Provisorium“ erheben? | 4 |
| 2.2 | Wie viele Bürgerinnen und Bürger sind nach Kenntnis der Staatsregierung hiervon betroffen? | 5 |
| 2.3 | Welche durchschnittliche Beitragshöhe ist in diesen Fällen zu leisten? | 5 |
| 3.1 | Inwiefern ist der Staatsregierung bekannt, dass Kommunen für Straßen, die bereits vor Jahrzehnten genutzt wurden und in denen mehrfach Eigentümerwechsel stattfanden, Erschließungsbeiträge in fünfstelliger Höhe erheben? | 5 |
| 3.2 | Welche Fälle sind der Staatsregierung im Einzelnen bekannt, in denen Klagen oder Widersprüche von Betroffenen gegen entsprechende Bescheide anhängig sind? | 5 |

| | | |
|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|
| 3.3 | Welche rechtliche Bewertung nimmt die Staatsregierung in diesen Verfahren vor? | 6 |
| 4.1 | Wie stellt die Staatsregierung sicher, dass die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zur Belastungsvorhersehbarkeit und Belastungsklarheit bei Erschließungsbeiträgen eingehalten werden? | 6 |
| 4.2 | Sieht die Staatsregierung die Gefahr, dass durch die Praxis des „Provisoriums“ Bürgerrechte verletzt werden? | 6 |
| 4.3 | Plant die Staatsregierung, diese Praxis rechtlich zu unterbinden? | 7 |
| 5.1 | Welche Handlungsmöglichkeiten sieht die Staatsregierung, um eine einheitliche und rechtssichere Auslegung der Herstellungsfiktion im KAG sicherzustellen? | 7 |
| 5.2 | Plant die Staatsregierung eine Klarstellung im Kommunalabgabengesetz, um die Anwendung des „Provisoriums“ zu verhindern? | 7 |
| 5.3 | Falls nein, aus welchen Gründen hält die Staatsregierung die aktuelle Regelung für ausreichend? | 7 |
| | Hinweise des Landtagsamts | 8 |

Antwort

des Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration
vom 02.09.2025

Vorbemerkung:

Gemäß § 123 Baugesetzbuch (BauGB) des Bundes ist die Erschließung grundsätzlich Aufgabe der Gemeinde. Es obliegt der Gemeinde, im Rahmen ihrer verfassungsrechtlich verbürgten Planungshoheit zu entscheiden, ob, wann und wie sie die Erschließungsmaßnahmen durchführt. Erschließungsanlagen sollen aber entsprechend den Erfordernissen der Bebauung und des Verkehrs hergestellt werden. Nach Art. 5a Abs. 1 Kommunalabgabengesetz (KAG) erheben die Gemeinden einen Erschließungsbeitrag. Sie sind daher zur Beitragserhebung nicht nur befugt, sondern verpflichtet. Davon ist sowohl die Pflicht zum Erlass einer entsprechenden Beitragssatzung als auch die Pflicht, den Beitrag in vollständiger Höhe festzusetzen, erfasst. Diese Verpflichtung dient neben der Sicherstellung der gleichartigen Behandlung aller Grundstückseigentümer (Beitragsgerechtigkeit) auch bodenpolitischen Gründen. Durch die Erhebungspflicht sollen die Gemeinden finanziell in die Lage versetzt werden, der ihnen obliegenden Erschließungspflicht nach § 123 Abs. 1 BauGB kontinuierlich nachzukommen.

- 1.1 Wie bewertet die Staatsregierung die Praxis bayerischer Kommunen, alte Straßen nachträglich als „Provisorium“ einzustufen, um weiterhin Erschließungsbeiträge erheben zu können?**
- 1.2 Inwiefern sieht die Staatsregierung hierin einen Widerspruch zur Gesetzesänderung des Kommunalabgabengesetzes (KAG) aus dem Jahr 2016, mit der eine 25-jährige Verjährungsfrist eingeführt wurde?**

Die Fragen 1.1 und 1.2 wegen aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Art. 5a Abs. 7 Satz 2 KAG, welcher ausschließlich für das nach wie vor geltende Erschließungsbeitragsrecht gilt, enthält eine Ausschlussfrist für die Abrechnung von Erschließungsbeiträgen bei Anlagen, sofern seit dem Beginn ihrer erstmaligen technischen Herstellung mindestens 25 Jahre vergangen sind. Diese Vorschrift wurde bereits mit Gesetz vom 08.03.2016 eingeführt, trat aber erst am 01.04.2021 in Kraft, um den Kommunen eine Übergangsfrist zur Einstellung auf die neue Rechtslage zu geben.

Die 25-jährige Ausschlussfrist des Art. 5a Abs. 7 Satz 2 KAG beginnt erst mit dem Beginn der erstmaligen technischen Herstellung. Unter dem „Beginn der erstmaligen technischen Herstellung“ kann nicht jede Straßenbaumaßnahme verstanden werden. Maßgeblich ist, dass diejenige technische Maßnahme, die dem Fristbeginn zugrunde gelegt werden soll, objektiv auf die erstmalige und endgültige Herstellung gerichtet ist und bei Fortführung der Baumaßnahmen zur endgültigen Herstellung der Erschließungsanlage führen soll, also Teil der Herstellung ist (vgl. Innenministerielles Schreiben [IMS] vom 17.06.2016 – IB4-1521-1-25, S. 16f.). Hinweise hierzu gibt das jeweilige – förmliche oder formlose – gemeindliche Bauprogramm.

Damit scheiden solche Maßnahmen aus, die sich als „reines“ Provisorium darstellen, die also gerade nicht der endgültigen Herstellung dienen. In der Praxis handelt es sich zumeist um sog. Staubfreimachungen, die in den 50er- und 60er-Jahren verbreitet

waren. Eine abweichende Rechtsauffassung, wonach die Anlegung eines reinen Provisoriums bereits den Fristbeginn darstellen soll, kann weder aus dem Wortlaut des Gesetzes hergeleitet werden noch aus der Begründung des Gesetzentwurfs, in dem an den „ersten Spatenstich als Startschuss für den Beginn der Bauarbeiten“ angeknüpft wird (vgl. Drs. 17/8225, Begründung C Zu § 1 Nr. 3, S. 16); der „Startschuss“ muss vielmehr zielgerichtet auf die endgültige Herstellung der Baumaßnahme sein, da es für die Anwendbarkeit und Maßgeblichkeit des Erschließungsbeitragsrechts stets auch auf die Herstellung einer Erschließungsanlage, die entsprechend ihrer Funktion die Erschließung von Grundstücken sicherstellen soll, ankommen muss.

Nach Art. 5a Abs. 1 KAG erheben die Gemeinden einen Erschließungsbeitrag. Sie sind – wie in der Vorbemerkung näher ausgeführt – daher zur Beitragserhebung nicht nur befugt, sondern verpflichtet. Dementsprechend handelt es sich um ein rechtmäßiges Vorgehen der Kommunen zur Refinanzierung der bereits in Vorleistung erbrachten Finanzmittel. Ein Widerspruch zur genannten Gesetzesänderung besteht nicht.

1.3 Welche rechtlichen Grundlagen bestehen aus Sicht der Staatsregierung für die Einstufung von Straßen als „Provisorium“?

Das Erschließungsbeitragsrecht in Bayern verwendet als Anknüpfungspunkt stets den Begriff der Erschließungsanlage nach Art. 5a Abs. 2 KAG, § 127 Abs. 2 BauGB. Danach handelt es sich bei einer Erschließungsanlage grundsätzlich um eine zum Anbau bestimmte Straße, einen Weg oder einen Platz. Erschließungsbeitragsrecht wird vom Anwendungsbereich her erst eröffnet, sofern eine solche Erschließungsanlage erstmalig endgültig hergestellt und abgerechnet werden soll. Die erstmalige endgültige Herstellung richtet sich nach den Merkmalen der kommunalen Erschließungsbeitragsatzung, wie sie dort durch die jeweilige Kommune konstatiert werden. Erst wenn eine Baumaßnahme sämtliche Merkmale der Erschließungsbeitragsatzung erfüllt, handelt es sich um eine dann erstmalig endgültig hergestellte Erschließungsanlage, die dann auch abgerechnet werden kann.

Ein Provisorium dagegen ist qualitativ etwas anderes als eine Erschließungsanlage im Sinne des Art. 5a Abs. 2 KAG, § 127 Abs. 2 BauGB. Bei diesen provisorischen Baumaßnahmen verfolgte die Kommune zum Zeitpunkt des Beginns der Bauarbeiten einen anderen Zweck als die Erfüllung der in der Erschließungsbeitragsatzung festgelegten Merkmale, mithin die erstmalige endgültige Herstellung der Erschließungsanlage. In der Regel handelt es sich dabei um die oben angesprochenen Staubfreimachungen oder darum, dass eine Bebaubarkeit der an das Provisorium angrenzenden Baugrundstücke gewährleistet werden sollte. Der Begriff des Provisoriums ist gesetzlich nicht verankert, sondern vielmehr tatsächlicher Natur und ergibt sich aus der Bauplanung und den Baumaßnahmen der Kommunen aus der Vergangenheit.

2.1 In wie vielen Fällen wurde der Staatsregierung seit 2021 bekannt, dass bayerische Kommunen bei über 25 Jahre alten Straßen Erschließungsbeiträge mit Verweis auf ein „Provisorium“ erheben?

Dem Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration liegen hierzu keine Zahlen vor. Die Erschließung von Baugrundstücken ist Aufgabe der Städte und Gemeinden, die als eigenständig agierende und vom Freistaat Bayern unabhängige Körperschaften des öffentlichen Rechts auftreten und in eigener Zuständigkeit tätig werden. Eine Abfrage bei sämtlichen Kommunen, die dort zudem umfangreiche Auswertungen von einzelnen Aktenvorgängen erfordern würde, würde zu einem erheblichen zeitlichen und personellen Aufwand führen. Auch unter Berücksichtigung der Bedeutung des sich aus Art. 13 Abs. 2, Art. 16a Abs. 1 und 2 Satz 1 Bayerische Verfassung (BV) er-

gebenden parlamentarischen Fragerechts der Abgeordneten des Landtags kann daher eine Auswertung nicht erfolgen.

2.2 Wie viele Bürgerinnen und Bürger sind nach Kenntnis der Staatsregierung hiervon betroffen?

Darüber liegen dem Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration keine Zahlen vor. Eine Abfrage bei sämtlichen Kommunen, die dort zudem umfangreiche Auswertungen von einzelnen Aktenvorgängen erfordern würde, würde zu einem erheblichen zeitlichen und personellen Aufwand führen. Auch unter Berücksichtigung der Bedeutung des sich aus Art. 13 Abs. 2, Art. 16a Abs. 1 und 2 Satz 1 BV ergebenden parlamentarischen Fragerechts der Abgeordneten des Landtags kann daher eine Auswertung nicht erfolgen.

2.3 Welche durchschnittliche Beitragshöhe ist in diesen Fällen zu leisten?

Grundsätzlich richtet sich die Höhe des individuell zu erhebenden Erschließungsbeitrags nach den Maßgaben der jeweils geltenden örtlichen Erschließungsbeitragsatzung auf Grundlage des Art. 5a KAG i. V. m. § 127 Abs. 2 und §§ 128 bis 135 sowie § 242 Abs. 2 bis 8 BauGB jeweils in der am 08.09.2015 geltenden Fassung, mit Ausnahme der § 128 Abs. 2 und § 135 Abs. 6 BauGB.

Beitragsmaßstäbe sind insbesondere die Art und das Maß der baulichen oder sonstigen Nutzung, die Grundstücksflächen sowie Kombinationen hieraus. Jedes Grundstück ist individuell, daher kann keine durchschnittliche Beitragshöhe ermittelt werden.

3.1 Inwiefern ist der Staatsregierung bekannt, dass Kommunen für Straßen, die bereits vor Jahrzehnten genutzt wurden und in denen mehrfach Eigentümerwechsel stattfanden, Erschließungsbeiträge in fünfstelliger Höhe erheben?

Darüber liegen dem Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration keine Zahlen vor. Eine Abfrage bei sämtlichen Kommunen, die dort zudem umfangreiche Auswertungen von einzelnen Aktenvorgängen erfordern würde, würde zu einem erheblichen zeitlichen und personellen Aufwand führen. Auch unter Berücksichtigung der Bedeutung des sich aus Art. 13 Abs. 2, Art. 16a Abs. 1 und 2 Satz 1 BV ergebenden parlamentarischen Fragerechts der Abgeordneten des Landtags kann daher eine Auswertung nicht erfolgen.

3.2 Welche Fälle sind der Staatsregierung im Einzelnen bekannt, in denen Klagen oder Widersprüche von Betroffenen gegen entsprechende Bescheide anhängig sind?

Konkret bekannt sind dem Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration die Widersprüche der Anwohner in der Gemeinde Balzhausen.

3.3 Welche rechtliche Bewertung nimmt die Staatsregierung in diesen Verfahren vor?

Die detaillierte Prüfung, ob die Voraussetzungen für die Erhebung des Erschließungsbeitrags erfüllt sind, obliegt den Landratsämtern als zuständigen örtlichen Rechtsaufsichtsbehörden oder den zuständigen Gerichten. Dem Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration ist es bei mehr als 2000 Gemeinden in Bayern mit unzähligen Straßenbaumaßnahmen nicht möglich, in jedem einzelnen Fall die Verfahren individuell zu prüfen. Dies beruht insbesondere auf der Komplexität der damit verbundenen Fragestellungen, die eine genaue Kenntnis der örtlichen Verhältnisse und der Aktenlage erfordern.

4.1 Wie stellt die Staatsregierung sicher, dass die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zur Belastungsvorhersehbarkeit und Belastungsklarheit bei Erschließungsbeiträgen eingehalten werden?

Das im Rechtsstaatsprinzip verankerte Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit schützt den Bürger davor, für lange zurückliegende, in tatsächlicher Hinsicht abgeschlossene Vorgänge (Eintritt der Vorteilslage) zeitlich unbegrenzt zu Beiträgen herangezogen zu werden. Die erschließungsbeitragsrechtlich abzugeltende Vorteilslage tritt bei einer Anbaustraße ein, wenn sie endgültig technisch fertiggestellt ist, das heißt dem gemeindlichen Bauprogramm für die flächenmäßigen und sonstigen Teileinrichtungen sowie dem technischen Ausbauprogramm vollständig entspricht (Bayerischer Verwaltungsgerichtshof [BayVG], Urteil vom 24.02.2017 – 6 BV 15 1000 – juris Rn. 31; Urteil vom 16.11.2018 – 6 BV 18455 – juris Rn. 23 m. w. N.). Dazu hat der bayerische Gesetzgeber in Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b) Doppelbuchst. bb) Spiegelstrich 1 KAG entsprechend der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, Beschluss vom 05.03.2013 – 1 BA 2457/08 – BVerfGE 133, 143 ff; Beschluss vom 03.11.2021 – 1 BvL 1/19 – BVerfGE 159/ 183 ff) festgelegt, dass die Festsetzung eines Beitrags ohne Rücksicht auf die Entstehung der Beitragsschuld spätestens 20 Jahre nach Ablauf des Jahres, in dem die Vorteilslage eintrat, nicht mehr zulässig ist. Diese Frist gilt erst ab Eintritt der Vorteilslage und muss streng unterschieden werden von der 25-jährigen Frist des Art. 5a Abs. 7 Satz 2 KAG, da es sich um zwei unabhängig voneinander laufende Fristenregime handelt.

4.2 Sieht die Staatsregierung die Gefahr, dass durch die Praxis des „Provisoriums“ Bürgerrechte verletzt werden?

Derartige Bedenken bestehen nicht. Das geltende Erschließungsbeitragsrecht beruht auf dem verfassungsrechtlich verankerten Grundsatz der Vorteilsgerechtigkeit. Die Erschließung eines Grundstücks durch eine erstmalig hergestellte öffentliche Straße verschafft den betroffenen Grundstückseigentümern einen unmittelbaren und geldwerten Vorteil – insbesondere durch die damit einhergehende nachhaltige Steigerung des Grundstückswertes. Es wäre mit dem Gerechtigkeitsprinzip unvereinbar, wenn einzelne Anlieger von der Beitragspflicht befreit würden, während andere – mit vergleichbarer Vorteilslage – Erschließungsbeiträge zu entrichten hätten. Wer heute Erschließungsbeiträge zahlt, der holt streng genommen nur das nach, was andere bereits vor Jahren oder Jahrzehnten geleistet haben.

4.3 Plant die Staatsregierung, diese Praxis rechtlich zu unterbinden?

Da die übliche Verwaltungspraxis zu keiner Einschränkung oder Verkürzung von Bürgerrechten führt, sind Neuerungen in Bezug auf die aktuelle Gesetzeslage nicht in Planung.

5.1 Welche Handlungsmöglichkeiten sieht die Staatsregierung, um eine einheitliche und rechtssichere Auslegung der Herstellungsfiktion im KAG sicherzustellen?

Die bisher gängige Praxis stellt aus Sicht des Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration bereits eine einheitliche und rechtssichere Auslegung der Herstellungsfiktion und ebenso auch eine dementsprechende Anwendung der Vorschrift des Art. 5a Abs. 7 Satz 2 KAG (25-Jahres-Frist) sicher. Bei einem Provisorium handelt es sich qualitativ um etwas rechtlich anders zu Beurteilendes als eine ursprünglich auf die Herstellung einer Erschließungsanlage begonnene, aber nicht abgeschlossene Baumaßnahme.

5.2 Plant die Staatsregierung eine Klarstellung im Kommunalabgabengesetz, um die Anwendung des „Provisoriums“ zu verhindern?

Eine Klarstellung ist aus Sicht des Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration nicht erforderlich und dementsprechend auch nicht in Planung.

5.3 Falls nein, aus welchen Gründen hält die Staatsregierung die aktuelle Regelung für ausreichend?

Es wird auf die Antwort zu Frage 5.1 verwiesen. Es handelt sich bei einem Provisorium um einen rechtlich anders zu beurteilenden Sachverhalt als bei einer Baumaßnahme, die bei Beginn objektiv auf die erstmalige endgültige Herstellung einer Erschließungsanlage gerichtet ist, aber nicht abgeschlossen wurde.

Hinweise des Landtagsamts

Zitate werden weder inhaltlich noch formal überprüft. Die korrekte Zitierweise liegt in der Verantwortung der Fragestellerin bzw. des Fragestellers sowie der Staatsregierung.

—————

Zur Vereinfachung der Lesbarkeit können Internetadressen verkürzt dargestellt sein. Die vollständige Internetadresse ist als Hyperlink hinterlegt und in der digitalen Version des Dokuments direkt aufrufbar. Zusätzlich ist diese als Fußnote vollständig dargestellt.

Drucksachen, Plenarprotokolle sowie die Tagesordnungen der Vollversammlung und der Ausschüsse sind im Internet unter www.bayern.landtag.de/parlament/dokumente abrufbar.

Die aktuelle Sitzungsübersicht steht unter www.bayern.landtag.de/aktuelles/sitzungen zur Verfügung.