



<b>Beschlussvorlage</b> <b>2016/113</b>	Referat	Finanzreferat
	Abteilung	Abt. 20, Finanzreferat
	Verfasser(in)	Finanzreferat

<b>Gremium</b>	<b>Termin</b>	<b>Vorlagenstatus</b>
<b>Stadtrat</b>	<b>20.10.2016</b>	<b>öffentlich</b>

### **Änderung des Kommunalabgabengesetzes (KAG) zum 01.04.2016 bzw. 01.04.2021**

#### **Beschlussvorschlag:**

Der Sachvortrag der Verwaltung wird zur Kenntnis genommen.

Am bisherigen System der einmaligen Ausbaubeiträge wird festgehalten. Die Verwaltung wird beauftragt, eine Neufassung der Ausbaubeitragssatzung vorzubereiten, die vor allem dem Ziel dient, die Satzung „bürgerfreundlicher“ zu gestalten.

Die fiskalischen Rechtsfolgen der am 01.04.2021 in Kraft tretenden Herstellungsfiktion werden zur Kenntnis genommen. Eine vollständige Prioritätenliste für die Herstellung von (Innerorts-) Straßen, deren Herstellung vor den 31.03.1996 begonnen wurde, kann für das Stadtgebiet von Friedberg nicht erarbeitet und rechtzeitig (baulich) umgesetzt werden.

<b>anwesend:</b>	<b>für den Beschluss:</b>	<b>gegen den Beschluss:</b>
------------------	---------------------------	-----------------------------



## Sachverhalt:

### 1. Ausgangslage

Der Bayerische Landtag hat am 28.02.2016 eine Änderung des Kommunalabgabengesetzes (KAG) beschlossen.

Das Gesetzgebungsverfahren wurde von einer intensiven Debatte begleitet. Dabei kam fraktionsübergreifend der klare Wille zum Ausdruck, dass am System der Beitragsfinanzierung festgehalten werden soll. Die Gemeinden sind bei der Entscheidung über die Erhebung von Ausbaubeiträgen weiterhin an eine Soll-Bestimmung gebunden. Es kann nur in besonderen Ausnahmefällen, z. B. bei einer außergewöhnlich guten Haushaltslage der Gemeinde, vom Erlass einer Ausbaubeitragssatzung abgesehen werden. Die Voraussetzungen zur Aufhebung der Ausbaubeitragssatzung der Stadt Friedberg (ABS) sind nicht gegeben.

Die Gemeinden haben nun durch die Änderung des KAG die Möglichkeit erhalten, alternativ zu den bisherigen Einmalbeiträgen jährlich wiederkehrende Beiträge (wkB) nach dem Vorbild des Bundeslandes Rheinland-Pfalz zu erheben.

### 2. Gesetzesänderungen, die am 01.04.2016 in Kraft getreten sind

#### 2.1 Einführung wiederkehrender Beiträge (wkB) für die Verbesserung und die Erneuerung von Ortsstraßen (Art. 5b KAG n. F.)

##### 2.1.1 Abrechnungseinheiten (Verkehrsanlagen-Einrichtungen) für wkB

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat im Jahr 2014 die Verfassungsmäßigkeit einer ähnlichen Regelung im KAG des Landes Rheinland-Pfalz grundsätzlich bestätigt. Das BVerfG hat dazu in seiner Entscheidung am 25.06.2014 (1 BvR 668/109) strenge Vorgaben formuliert.

Die Erfordernisse des beitragsrechtlichen Differenzierungsgebots lassen nur in kleineren Städten und Gemeinden mit besonders homogenem Siedlungsgebiet **eine Abrechnungseinheit für das gesamte Stadtgebiet** zu. Diese **ist in Friedberg nicht möglich**.

Wenn zwischen einzelnen Ortsteilen größere Außenbereichsflächen liegen, können diese nicht zu einer Abrechnungseinheit zusammengefasst werden (OVG RP U. v. 30.6.2015 - 6 A 11016/14-Rn 15). Daher können beispielsweise die Straßen in den Stadtteilen Wulfertshausen und Stätzing nicht als eine öffentliche „Verkehrsanlagen-Einrichtung“ zusammengefasst werden.

Auch Gebiete mit strukturell gravierend unterschiedlichem Straßenausbauaufwand dürfen in der Regel nicht zusammengefasst werden. So wird sich der Ausbauaufwand in einem Gewerbegebiet deutlich von dem in einem Wohngebiet unterscheiden. So wären z. B. im Stadtteil Derching durch die Gewerbegebiete und die Lechleite mehrere Abrechnungseinheiten erforderlich. In Friedberg-West bilden die Bahnlinie, die B 300 mit Straßenbahn und die Lechhauser Straße eine Zäsur. Im Stadtzentrum erfordern die Bahnlinie und möglicherweise die Gewerbegebiete und die B 300 verschiedene Abrechnungseinheiten. Nach Einschätzung des Verfassers wären in Friedberg mindestens **25 Abrechnungseinheiten** (Verkehrsanlagen-Einrichtungen) mit unterschiedlichen Beitragssätzen festzulegen, wiederkehrend zu kalkulieren und abzurechnen. Die genaue Abgrenzung der Abrechnungseinheiten führt zu zahlreichen ungeklärten Rechtsfragen. Es ist noch offen, wie in Bayern die Verwaltungsgerichte und der Verwaltungsgerichtshof



auf die Rechtsprechung des BVerfG reagieren. Der ursprünglich der Einführung der wkB zugrunde liegende „Solidargedanke“ lässt sich angesichts der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des OVG Rheinland-Pfalz nicht mehr aufrechterhalten.

**Die aus Rechtsgründen zwingend geforderte Einteilung des Stadtgebietes in viele Verkehrsanlagen-Einrichtungen mit zusammenhängend bebauten Gebieten ist folglich in Friedberg mit nicht vertretbarem Verwaltungsaufwand und nicht vertretbarer Rechtsunsicherheit verbunden.**

### **2.1.2 Überleitungsregelungen zu wkB**

Voraussetzung für die wkB ist die Erfassung aller Verkehrsanlagen, für die Ausbaubeiträge in den festgelegten Abrechnungseinheiten in Frage kommen. Dabei ist zu prüfen, ob alle Ortsstraßen bereits erstmals hergestellt sind. Straßen, die noch dem Erschließungsbeitragsrecht unterliegen, gehören nicht zu der jeweiligen öffentlichen Verkehrsanlagen-Einrichtung. Auch gibt es Überschneidungen mit bereits im Abrechnungsgebiet erhobenen Einmalbeiträgen, vertraglich erhobenen Herstellungskosten oder Ausgleichsbeiträgen in förmlich festgelegten Sanierungsgebieten. Nach der in der wkB-Satzung zu erlassenden Überleitungsregelung von höchstens 20 Jahren werden diese Grundstücke nicht beitragspflichtig.

**Diese Verschonung führt zu einer entsprechenden finanziellen Mehrbelastung der übrigen Beitragspflichtigen.**

### **2.1.3 Personal- und Verwaltungsaufwand bei der Einführung der wkB**

Der hohe städtische Personal- und Verwaltungsaufwand, der mit der Erstbewertung und der laufenden Pflege von über 12.000 beitragspflichtigen Eigentümern in Friedberg verbunden ist, spricht ebenso gegen die Einführung der wkB. Diese Zahl ergibt sich aus 12.088 Grundsteuer-B-Fällen (Stand: 29.07.2015) und den von den Straßeneinrichtungen im Ausnahmefall erschlossenen Grundstücken im Außenbereich. Das Bayerische Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr hat bereits am 29.06.2015 auf den nicht zu unterschätzenden Verwaltungsaufwand hingewiesen. Die Gemeinden müssten zunächst die Namen und Adressen der Eigentümer sowie die Größe und die Art der Nutzung der einzelnen Grundstücke datenmäßig erfassen und bei Änderungen überprüfen und jährlich (wiederkehrend) fortschreiben. Ferner müssten alle beitragspflichtigen Anlieger jährlich über sämtliche Baumaßnahmen informiert und mittels eines Bescheides zum Beitrag herangezogen werden. **Die vorhandene Personalausstattung ist dafür nicht ausreichend.**

Der hohe Verwaltungsaufwand wirft grundsätzlich die Frage nach der Wirtschaftlichkeit der wkB auf. Werden in einem Kalkulationszeitraum von höchstens fünf Jahren beispielsweise in einer größeren Abrechnungseinheit nur eine oder wenige Straßen beitragsfähig ausgebaut, liegt wohl insgesamt eine sogenannte defizitäre Beitragserhebung vor. Auf eine Beitragserhebung kann dann nach Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b Doppelbuchst. aa KAG i.V.m. § 156 Abs. 2 AO verzichtet werden. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen werden, dass Unterhalts- und Sanierungsmaßnahmen auch beim wkB nicht umlagefähig sind.

### **2.2.4 Bestimmung des Gemeindeanteils bei wkB**

Ein weiteres Problem bei wkB stellt die rechtsichere Bestimmung des Gemeindeanteils von mindestens 25 % dar. Ein einheitlicher Gemeindeanteil für alle Abrechnungseinheiten ist rechtlich



nicht erlaubt. Der Gemeindeanteil müsste für jede Verkehrsanlagen-Einrichtung individuell das Verhältnis von Anlieger- und Durchgangsverkehr gewichten.

### **2.2.5 Verzicht auf eine Problemvertiefung und eine Darstellung von möglichen Vorteilen der wkB**

Aufgrund der aufgezeigten grundsätzlichen Bedenken wird auf weitere Ausführungen, so z. B. zu dem beitragsfähigen Aufwand, den Kalkulationsmethoden, der Beitragsermittlung (jährliche Spitzabrechnung oder Durchschnittssatzsystem), den beitragspflichtigen Grundstücken, dem Verteilungsmaßstab, dem Entstehen der Beitragspflicht und der Rückkehr zu einmaligen Beiträgen, verzichtet.

Diese ablehnende Haltung zu den wkB wird mittlerweile auch vom Bayerischen Gemeindetag (**Anlage 1**) geteilt. Der Kommunale Prüfungsverband (**Anlage 2**) und der Bayerische Städtetag (**Anlage 3**) haben sich ebenfalls ablehnend geäußert.

**Daher sollte aus der Sicht der Verwaltung am seit dem 01.07.2004 bewährt praktizierten System der Erhebung von einmaligen Beiträgen in Friedberg festgehalten werden.**

### **2.2 Verpflichtung zur frühzeitigen Information der Beitragspflichtigen (Art. 5 Abs. 1a KAG n. F.)**

Die Gesetzesänderung bestätigt die langjährige bürgerfreundliche Verwaltungspraxis der Stadt Friedberg.

### **2.3 Ausdrückliche Regelung des beitragsrechtlichen Erforderlichkeitsgrundsatzes (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 KAG n. F.)**

Auch im Ausbaubeitragsrecht besteht nunmehr eine gesetzliche Regelung, wie sie im Erschließungsbeitragsrecht in § 129 Abs. 1 Satz 1 BauGB seit jeher enthalten ist. Bei der Beurteilung, was zur Erneuerung bzw. Verbesserung erforderlich ist, besteht auch in Zukunft grundsätzlich ein weiter Spielraum. Es wird erwartet, dass die Rechtsprechung bei der Beurteilung der Beitragsfähigkeit von Aufwendungen künftig weit strengere Maßstäbe anlegen wird (Stichwort: Vermeidung von „Luxussanierungen“).

Der Stadtrat der Stadt Friedberg hat im Juli 2005 (Vorlage 2004/268) eine Begrenzung der Beitragsbelastung beschlossen. Ein grundsätzlicher Mehrkostenverzicht wurde im Oktober 2013 (Vorlage 2013/269) beschlossen, wenn diese Kosten aus städtebaulichen Gründen notwendig sind. Deshalb erfolgt z. B. beim aktuellen Ausbau des Eisenbergs nur die Umlage fiktiver Asphaltkosten anstatt der tatsächlichen Ausbaukosten.

### **2.4. Möglichkeit der Kostenerhebung für die Gewährung einer Ratenzahlung und Verrentung abseits sozialer Härten (Art. 5 Abs. 10 Satz 7 KAG n. F.)**

Die Stadt Friedberg konnte in der Vergangenheit mit den Beitragspflichtigen bei Bedarf immer einvernehmliche Zahlungsweisen erreichen und Härtefälle vermindern. In Zeiten von Negativzinsen (Basiszinssatz seit 01.07.2016: -0,88%) besteht voraussichtlich kaum Bedarf und Nachfrage nach weiteren Billigkeitsregelungen. Bereits die seit 01.04.2014 gültige Verzinsungsregelung nach Art. 5 Abs. 10 Satz 4 KAG führte zu einer deutlichen Zinsentlastung bei den Beitragspflichtigen.



### **2.5 Einbeziehung der vom gemeindlichen Personal erbrachten Werk- und Dienstleistungen in den beitragsfähigen Ausbaaufwand (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 KAG n. F.)**

Bisher konnten keine Kosten für den Einsatz von Personal der Tiefbauabteilung und der Stadtwerke Friedberg (bei der Planung von Vorhaben) sowie des Bauhofes (bei der Ausführung von Vorhaben) in Ansatz gebracht werden. Dies soll zu einer Entlastung der Beitragszahler führen. Kommunen können Leistungen mit eigenem Personal - sofern vorhanden - in der Regel günstiger erbringen, als externe Ingenieurbüros oder Baufirmen. Damit verbunden ist allerdings ein erhöhter Verwaltungsaufwand für die Ermittlung dieser Kosten. Die Verwaltung geht davon aus, dass die angekündigte Vollzugsanweisung hierzu noch praxisgerechte Umsetzungshinweise gibt.

### **2.6 Einführung einer beitragsmäßigen Höchstgrenze für Straßenausbaubeiträge in Abhängigkeit vom Grundstückswert (Art. 13 Abs. 7 KAG n. F.)**

Durch Satzung kann bestimmt werden, dass Ausbaubeiträge im Einzelfall erlassen werden, soweit diese das 0,4-fache des Verkehrswerts des beitragspflichtigen Grundstücks überschreiten. Aufgrund der derzeitigen hohen Immobilienwerte in unserer Region sind keine Anwendungsfälle zu erwarten. Die auf Seiten der Beitragspflichtigen liegende Beweislast wird die Nachfrage weiter einschränken.

## **3. Regelung, die am 01.04.2021 in Kraft tritt**

### **Einführung einer zeitlichen Grenze von 25 Jahren bezüglich der Erhebung von Erschließungsbeiträgen (Art. 5 Abs. 7 KAG n. F.) bzw. Herstellungsfiktion (Art. 5 Abs. 8 KAG n. F.)**

Anlagen, bei denen seit Beginn der erstmalig endgültigen Herstellung mehr als 25 Jahre (gerechnet ab dem 01.04.2021) vergangen sind, gelten als erstmalig endgültig hergestellt.

**Für solche Anlagen dürfen keine Erschließungsbeiträge mehr, sondern nur noch Ausbaubeiträge erhoben werden.** Kommt anstelle von Erschließungsbeiträgen nur noch die Erhebung von Ausbaubeiträgen in Betracht, hat dies einen bedeutend höheren gemeindlichen Eigenanteil zur Folge. Während der Eigenanteil bei Erschließungsbeiträgen einheitlich 10 % des beitragsfähigen Aufwands beträgt, liegt dieser bei Ausbaubeiträgen je nach Anlagenart zwischen 20 und 70 % (vgl. § 7 Abs. 2 ABS).

Neben den Anliegern werden damit auch die Kommunen von erheblichem Verwaltungsaufwand entlastet, der dadurch entsteht, dass viele Jahrzehnte zurückliegende Vorgänge rekonstruiert werden müssen.

In diese Richtung zielte bereits die seit 01.04.2014 gültige zwanzigjährige Ausschlussfrist für eine Beitragserhebung nach Eintritt der sogenannten Vorteilslage (d. h. der technisch endgültigen Fertigstellung einer Erschließungsanlage). Diese Regelung ist Folge eines Urteils des BVerfG vom 05.03.2013 (Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit).

Die wenigsten Kommunen werden in der Lage sein eine sinnvolle und fehlerfreie Prioritätenliste zu erstellen. Sofern diese erstellt werden kann, wird diese nicht rechtsicher vor dem 31.03.2021 abgearbeitet werden können. Trotz der 100 Seiten Vollzugsbekanntmachung vom 08.03.2016 ist noch nicht klar, was konkret mit „Beginn der Herstellung vor 25 Jahren“ gemeint ist.



Wenn nach umfangreicher Archivarbeit für eine Straße geklärt ist, dass noch keine endgültige Herstellung erfolgt ist, noch keine Ausschlussfrist greift und die Herstellungsfiktion droht, müssen jeweils

- die planungsrechtliche Anforderung nach § 125 Abs. 2 BauGB geleistet,
- ein Bauprogramm erstellt, beschlossen und ausgeschrieben,
- gebaut,
- die Schlussrechnungen vorliegen,
- die Anlieger informiert,
- der beitragsfähige Aufwand ermittelt, verteilt und abgerechnet werden.

Da diese Herkulesaufgabe nicht zu bewältigen ist, sind neue Ungerechtigkeiten vorprogrammiert. Fehler werden nicht zu vermeiden sein. Die Kommunen werden für die Versäumnisse seit dem 30.06.1961 von den Bürgern zu Recht gezeißelt werden. Damit wird wohl keine größere Akzeptanz im Beitragsrecht erreicht werden können.

Seit mehr als 20 Jahren werden Neuerschließungen in Friedberger Baugebieten zeitnah hergestellt und vertraglich refinanziert, so dass hier kein Handlungsbedarf besteht. Bei den meisten Altanlagen wird die Ausschlussfrist greifen. Sofern noch keine Vorteilslage bei einer Altanlage vorliegt, fehlen im Regelfall die planungsrechtlichen Grundlagen. Möglicherweise hat hier auch noch keine zielgerichtete Herstellung begonnen.

Die Vermeidung einer Tiefbaupreis-, Planungskosten- und Personalkostenexplosion rechtfertigt es, von der Erarbeitung einer Prioritätenliste abzusehen. Es sollte vielmehr ein konkreter Anlass vorliegen, dass eine noch nicht endgültige hergestellte Altanlage vor dem 01.04.2021 hergestellt wird. Ein dringender Herstellungsbedarf könnte sich z.B. aufdrängen, wenn eine Straße nicht verkehrssicher ist oder bei einer Verdichtung der anliegenden Bebauung der Straßenzustand der Erschließungsfunktion nicht mehr gerecht wird. Wenn die Anlieger schon 30, 40, 50 Jahre oder länger mit „Straßenprovisorien“ leben, kann dieser Zustand auch noch 10 Jahre, 20 Jahre oder länger so sein. Dann ist die Nutzungsdauer einer vor Jahrzehnten hergestellten Straße i.d.R. ebenso abgelaufen, so dass im Ausbaufall keine Ungleichbehandlung vorliegt. Nach Eintritt der Fiktion besteht die Möglichkeit durch einen niedrigeren Ausbaustandard den reduzierten Anliegeranteil zu kompensieren.

Die neue Herstellungsfiktion ist eine ab 01.04.2021 gültige gesetzliche Rechtsfolge, die i. d. R. nicht zur Herstellung einer 25-jährigen Altanlage verpflichten und keinen Untreuetatbestand auslösen kann.

#### **4. Verwaltungsvorschlag zur Neufassung der ABS**

Als Konsequenz aus der oft sehr emotionalen Diskussion in der Öffentlichkeit um die Ausbaubeiträge bietet sich die Neufassung der ABS an. Dabei sollen die bisherigen Aufwandsbeschränkungen in der ABS erhalten bleiben und durch weitere „bürgerfreundliche“ Regelungen ergänzt werden.

Die Verwaltung schlägt dazu eine weitere Beschränkung der Beitragsfähigkeit auf die wesentlichen Straßenteileinrichtungen (Fahrbahn, Gehwege, unselbstständige Parkplätze) vor.

Die *Rechtsaufsichtsbehörde* hat am 20.09.2016 einer Streichung der Beitragsfähigkeit des Aufwands für

- die Beleuchtung
- der gemeinschaftlich auch zur Grundstücksentwässerung genutzten Entwässerungsanlagen
- die Bepflanzung



bereits zugestimmt:

*„Wir sind grundsätzlich mit den vorgeschlagenen Änderungen der ABS einverstanden. Allerdings empfehlen wir mit Blick auf die städtische Haushaltslage, dass die Eigenbeteiligungssätze der Stadt Friedberg nicht erhöht werden (was zu einer weiteren Entlastung der Beitragspflichtigen führen würde). Mit den angedachten Änderungen der ABS werden die Beitragspflichtigen hinreichend entlastet.*

*Unsere Zustimmung steht unter dem Vorbehalt, dass sich die Haushaltslage nicht wesentlich verschlechtert. Sollte dies eintreten, müsste nach den Einnahmebeschaffungsgrundsätzen der GO die ABS wieder angepasst werden, d. h. ggf. beitragsfrei gestellte Tatbestände wieder als beitragsfähig aufgenommen werden.“*

Bei der Neufassung sollten auch die Verteilungsregelungen überarbeitet und die neuen Billigkeitsregelungen aufgenommen werden:

- a) Verrentung bis zu zehn Jahresraten abseits unbilliger Härten
- b) Erlass, falls der Beitrag das 0,4 fache des Verkehrswerts des beitragspflichtigen Grundstücks übersteigt.

Außerdem könnte ein Ausschluss der Entsorgungskosten von Altlasten in der Satzung erfolgen.

Im kommenden Finanz-, Personal- und Organisationsausschuss könnten dann diese Regelungen detailliert vorberaten werden.