



HESSISCHER LANDTAG

31. 08. 2011

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD

für ein Gesetz zur Änderung des Gesetzes über kommunale Abgaben (KAG) und zur Einführung wiederkehrender Straßenbeiträge in Hessen

A. Problem

In Hessen gibt es aufgrund der Regelungen des Gesetzes über kommunale Abgaben KAG lediglich die Möglichkeit, die Grundstückseigentümer in einer Gemeinde oder einer Stadt bei der Schaffung, Erweiterung oder Erneuerung öffentlicher Einrichtungen über eine einmalige Beitrags'erhebung zu beteiligen (§ 11 KAG). Auf dieser Grundlage haben die meisten Kommunen in Hessen Straßenausbaubeitrags'satzungen erlassen.

Dies führt dazu, dass sich für betroffene Grundstückseigentümer, die aufgrund einer Straßenerneuerungsmaßnahme zur einer Beitragszahlung herangezogen werden, oftmals eine erhebliche - fünfstellige oder auch höhere - Zahlungsverpflichtung ergeben kann, die den Einzelnen finanziell schwer belastet.

Andererseits ist es für die hessischen Kommunen aufgrund ihrer finanziell angespannten Situation nicht möglich, bei der Finanzierung der Schaffung oder des Um- und Ausbaus von Straßen, Wegen und Plätzen auf eine Beitrags'erhebung zu verzichten.

B. Lösung

Das Gesetz stärkt die kommunale Selbstverwaltung.

Durch die in diesem Gesetz vorgesehene Einführung wiederkehrender Straßenausbaubeiträge wird für die Kommunen die Möglichkeit geschaffen, zur Finanzierung des Investitionsaufwands für den Ausbau von Straßen, Wegen und Plätzen größere Gebiete festzulegen, in denen die Grundstückseigentümer zur Zahlung von Ausbaubeiträgen herangezogen werden können. Dies führt zu einer weitergehenden Abgabengerechtigkeit, weil sich die Beitragsbelastung aufgrund der höheren Zahl der potenziellen Abgabeschuldner in größerem Umfang verteilt. Der Einzelne wird durch geringere Beiträge belastet als bei der Heranziehung nach der bisherigen Rechtslage.

Die Vorteile einer solchen Öffnung der Beitrags'erhebung haben bereits die Länder Rheinland-Pfalz, Saarland und Thüringen erkannt. In diesen Ländern hat sich die in diesem Gesetz vorgesehene zusätzliche Möglichkeit der Erhebung wiederkehrender Straßenausbaubeiträge in der kommunalen Praxis bewährt.

C. Befristung

Keine.

D. Alternative

Die Beibehaltung der derzeitigen unbefriedigenden Rechtslage.

E. Finanzielle Auswirkungen

Finanzielle Auswirkungen ergeben sich für den Landeshaushalt nicht.

Durch die Möglichkeit der Erhebung wiederkehrender Straßenbeiträge verbessert sich die finanzielle Gesamtsituation der Kommunen und sie werden in die Lage versetzt, die erforderlichen Mittel für die Schaffung, Erweiterung und Erneuerung von Straßen, Wegen und Plätzen zu Verfügung stellen zu können.

Die individuellen Abgabeschuldner werden entlastet, da sie durch die vorgesehene Erhebung wiederkehrender Straßenbeiträge nur einen in seiner Belastung vergleichsweise geringen wiederkehrenden Ausbaubeitrag leisten müssen und nicht, wie nach der bisherigen Rechtslage, aufgrund konkreter örtlicher Betroffenheit hohe Beitragssummen aufzubringen bzw. über Kredite zu finanzieren haben.

F. Unmittelbare oder mittelbare Auswirkungen auf die Chancengleichheit von Frauen und Männern

Keine.

G. Besondere Auswirkungen auf behinderte Menschen

Keine.

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen:

**Gesetz
zur Änderung des Gesetzes über
kommunale Abgaben (KAG)
und zur Einführung wiederkehrender
Straßenbeiträge in Hessen**

Vom

**Artikel 1
Änderung des Gesetzes über kommunale Abgaben**

Das Gesetz über kommunale Abgaben (KAG) vom 17. März 1970 (GVBl. I S. 225), zuletzt geändert durch Gesetz vom 31. Januar 2005 (GVBl. I S. 54), wird wie folgt geändert:

1. Die Übersicht wird wie folgt geändert:
Im Zweiten Teil wird nach der Angabe "§ 11 Beiträge" die Angabe "§ 11a Wiederkehrender Beitrag" eingefügt.
2. Nach § 11 wird folgender § 11a neu eingefügt:

"11a
Wiederkehrender Beitrag

(1) Die Gemeinden können durch Satzung bestimmen, dass anstelle der Erhebung einmaliger Beiträge (§ 11) die jährlichen Investitionsaufwendungen für die Schaffung, Erweiterung und Erneuerung von Straßen, Wegen und Plätzen nach Abzug des Gemeindeanteils nach Abs. 3 als wiederkehrender Beitrag auf die beitragspflichtigen Grundstücke verteilt werden. In der Satzung kann geregelt werden, dass sämtliche zur Schaffung, Erweiterung und Erneuerung bestimmten Straßen, Wege und Plätze des gesamten Gebiets oder einzelner, voneinander abgrenzbarer Gebietsteile der Gemeinde eine einheitliche öffentliche Einrichtung bilden, für deren Ausbau (§ 11 Abs. 1) vorteilbezogene Beiträge von Grundstücken erhoben werden können, welche die rechtliche und tatsächliche Möglichkeit einer Zufahrt oder eines Zugangs zu einer dieser Verkehrsanlagen haben. Die Entscheidung über die eine Einheit bildenden Straßen, Wege und Plätze trifft die Gemeinde in Wahrnehmung ihres Selbstverwaltungsrechts unter Beachtung der örtlichen Gegebenheiten. Einer weitergehenden Begründung bedarf die Entscheidung nur, wenn statt sämtlicher Straßen, Wege und Plätze des gesamten Gebiets der Gemeinde lediglich die Straßen, Wege und Plätze einzelner, voneinander abgrenzbarer Gebietsteile als einheitliche öffentliche Einrichtung bestimmt werden. Die Begründung ist der Satzung beizufügen.

(2) Bei der Ermittlung des Beitragssatzes kann anstelle der jährlichen Investitionsaufwendungen vom Durchschnitt der im Zeitraum von bis zu fünf Jahren zu erwartenden Aufwendungen ausgegangen werden. Weichen nach Ablauf dieses Zeitraums die tatsächlichen von den im Durchschnitt erwarteten Aufwendungen ab, ist das Beitragsaufkommen der folgenden Jahre entsprechend auszugleichen.

(3) Die Gemeinden legen in der Satzung fest, welchen Anteil der Aufwendungen sie selbst übernehmen (Gemeindeanteil). Der Gemeindeanteil muss mindestens 25 vom Hundert betragen und dem Verkehrsaufkommen entsprechen, das nicht den Beitragspflichtigen zuzurechnen ist. § 11 Abs. 3 gilt entsprechend.

(4) Abweichend von § 11 Abs. 9 Satz 1 entsteht die Beitragspflicht jeweils mit Ablauf des 31. Dezember für das abgelaufene Jahr. Auf die Beitragspflicht können ab Beginn des Kalenderjahres angemessene Vorausleistungen verlangt werden.

(5) Durch Satzung können die Gemeinden Überleitungsregelungen für die Fälle, in denen Erschließungsbeiträge, Ausbaubeiträge oder Ausgleichsbeträge nach dem Baugesetzbuch oder Kosten der erstmaligen Herstellung aufgrund von Verträgen zu leisten sind, treffen. Entsprechendes gilt, wenn von einmaligen Beiträgen nach § 11 auf wieder-

kehrende Beiträge oder von wiederkehrenden auf einmalige Beiträge umgestellt wird. Die Überleitungsregelungen sollen vorsehen, dass die betroffenen Grundstücke für einen Zeitraum von höchstens 20 Jahren seit der Entstehung der Beitragsverpflichtung bei der Ermittlung des wiederkehrenden Beitrags nicht berücksichtigt und auch nicht beitragspflichtig werden. Bei der Bestimmung des Zeitraums nach Satz 3 sollen die übliche Nutzungsdauer der Straßen, Wege und Plätze und der Umfang der einmaligen Belastung berücksichtigt werden.

(6) Stellen Gemeinden von wiederkehrenden Beiträgen auf einmalige Beiträge nach § 11 um, sind vor der Umstellung geleistete Beiträge auf den nächsten Beitrag anzurechnen. In der Satzung ist der Umfang der Anrechnung nach Satz 1 zu bestimmen; dabei ist der Zeitraum der üblichen Nutzungsdauer der Straßen, Wege und Plätze zu berücksichtigen. Entsteht nach dem Zeitpunkt der Umstellung kein neuer Beitrag bis zum Ablauf des 20. Jahres nach der ersten Entstehung des wiederkehrenden Beitrags, kann die Gemeinde durch Satzung bestimmen, dass die wiederkehrenden Beiträge bis zum Ablauf dieses Zeitraums in der zuletzt festgesetzten Höhe weiter zu entrichten sind. Der Gesamtbetrag der wiederkehrenden Beiträge ist durch die Höhe des Betrags begrenzt, der dem wirtschaftlichen Vorteil entspricht, der durch die Leistung eines einmaligen Beitrags für den letzten Ausbau der Straßen, Wege und Plätze abzugelten gewesen wäre.

(7) Im Übrigen gelten § 11 Abs. 5, 6, 7, 8 und 9 entsprechend."

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeines

Mit der Änderung des Gesetzes über kommunale Abgaben (KAG) soll ebenso wie in den Ländern Rheinland-Pfalz, Saarland und Thüringen für die Schaffung, Erweiterung und Erneuerung von Straßen, Wegen und Plätzen in Hessen das System des wiederkehrenden Beitrags eingeführt werden.

Damit wird für die hessischen Städte und Gemeinden die Möglichkeit geschaffen, selbst bestimmen zu können, den Investitionsaufwand für die Schaffung, Erweiterung und Erneuerung von Straßen, Wegen und Plätzen durch eine einmalige Beitragserhebung (§ 11 KAG) oder gem. § 11a des Gesetzes über eine periodisch wiederkehrende Beitragserhebung zu finanzieren.

Aus dieser neuen zusätzlichen Finanzierungsmöglichkeit folgen für die Abgabenschuldner eine im Verhältnis geringere und gleichbleibende finanzielle Belastung und eine sozialverträglichere Verteilung der Abgabenlast. Sie bietet damit gleichermaßen wirtschaftliche Vorteile für die Kommunen und die verpflichteten Grundstückseigentümer.

B. Zu den einzelnen Vorschriften:

Zu Art. 1

Durch die in Artikel 1 vorgesehene Einführung des § 11a wird die Möglichkeit der Erhebung wiederkehrender Straßenausbaubeiträge geschaffen.

§ 11a Abs. 1 ermächtigt die Gemeinden und Städte, statt oder neben der Erhebung einmaliger Beiträge nach § 11 KAG zur Finanzierung der erforderlichen Investitionen für die verkehrliche Infrastruktur wiederkehrende Beiträge zu erheben. Die Vorschrift ergänzt somit die bestehende Bestimmung des § 11 KAG.

Aus Satz 1 folgen insoweit die Befugnis und die Verpflichtung, durch Satzung regeln zu können, in welchem Umfang die jährlichen Investitionsaufwendungen zur Schaffung, Erweiterung und Erneuerung von Straßen, Wegen und Plätzen durch wiederkehrende Beiträge finanziert werden sollen.

Satz 2 eröffnet dabei die Möglichkeit, in Straßenbeitragssatzung zu regeln, dass sich das aus den Straßen, Wegen und Plätzen ergebende Verkehrsnetz des gesamten Gemeinde- oder Stadtgebiets oder einzelner, voneinander abgrenzbarer Ortsteile eine öffentliche Einrichtung i.S.d. § 11 Abs. 1 KAG bildet. Dabei geht das Gesetz davon aus, dass es sich bei den einzelnen in der Satzung berücksichtigten Straßen, Wegen und Plätzen nicht lediglich um eine Zusammenfassung selbstständiger öffentlicher Verkehrsanlagen handelt, sondern diese vielmehr eine infrastrukturelle Einheit darstellen und somit eine qualitativ neue, selbstständige Einrichtung bilden.

Durch die Einbeziehung des gesamten Gemeinde- oder Stadtgebiets oder einzelner, voneinander abgrenzbarer Ortsteile entstehen den Grundstückseigentümern keine Nachteile.

Verfassungsrechtlich rechtfertigt sich die vorgesehene Form der Beitragserhebung durch den besonderen Vorteil, da die betroffenen Grundstücke "erschlossen" werden und insoweit auch über die konkrete örtliche Lage hinaus an der übergeordneten vorgehaltenen Infrastruktur von Straßen, Wegen und Plätzen partizipieren können. Dabei ergibt sich der verfassungsrechtlich erforderliche und gleichzeitig ausreichende Sondervorteil, der durch den wiederkehrenden Beitrag abgegolten wird, aus der Erhaltung, der Verbesserung oder Erweiterung des gemeindlichen Systems von Straßen, Wegen und Plätzen.

Damit wird ebenfalls deutlich, dass auch alle Grundstücke, die zu der eine Einheit darstellenden öffentlichen Einrichtung gehören und an diese angebunden sind, in diesem Rahmen der Beitragspflicht unterfallen. Die Beitragspflicht ergibt sich somit für alle Grundstücke, für die eine rechtliche

oder tatsächliche Möglichkeit der Zufahrt oder des Zugangs zu der im Rahmen der Beitragssatzung definierten öffentlichen Einrichtung haben.

Aus Satz 3 folgt, dass die Entscheidung über den Umfang der Straßen, Wege und Plätze, die eine Einheit bilden und damit als öffentliche Einrichtung i.S.d. § 11 Abs. 1 KAG qualifiziert werden, unter Beachtung der örtlichen Gegebenheiten von den Städten und Gemeinden in eigener Verantwortung getroffen werden. Die Städte und Gemeinden treffen diese Entscheidung im Rahmen der Wahrnehmung ihres Selbstverwaltungsrechts. Das Gesetz räumt ihnen bei der Satzungsgebung insoweit einen weiten Gestaltungsspielraum ein, der verantwortungsvoll auszufüllen ist.

Dies gilt sowohl hinsichtlich der Einbeziehung des gesamten Stadt- oder Gemeindegebiets als auch im Fall der Festlegung auf einzelne, voneinander abgrenzbarer Gebietsteile.

Allerdings geht der Gesetzentwurf in seiner Konzeption davon aus, dass das aus den Straßen, Wegen und Plätzen bestehende öffentliche Verkehrsnetz des gesamten Stadt- oder Gemeindegebiets in aller Regel eine einheitliche Einrichtung darstellt. Die Bildung kleinerer voneinander abgrenzbarer Gebietsteile der Stadt oder Gemeinde sollte nur ausnahmsweise und aufgrund besonderer örtlicher Gegebenheiten (z.B. abgelegen liegende Ortsteile oder in ihrem Ausdehnungsbereich feststehender Stadt- bzw. Ortsteile). Deshalb folgt aus Satz 4, dass ein besonderes Begründungserfordernis oder erkennbare Erwägungsdarlegungen hinsichtlich der Ausübung des Satzungsermessens nicht erforderlich sind, wenn die Stadt oder Gemeinde dem Normzweck der Bestimmung folgend festlegt, dass alle Straßen, Wege und Plätze des gesamten Stadt- oder Gemeindegebietes eine einheitliche öffentliche Einrichtung bilden. Anders ist dies jedoch, wenn von der Ausnahme Gebrauch gemacht wird und nur einzelne, voneinander abgrenzbare Gebietsteile eine öffentliche Einrichtung bilden sollen. In diesem Fall bedarf es einer besonderen Begründung, die auf die konkreten örtlichen Verhältnisse Bezug nehmen und diese darlegen muss. Ebenso wie in den Bundesländern, in denen bereits Regelungen über die Erhebung wiederkehrender Straßenbeiträge existieren, bedarf es insoweit bei der Festlegung einzelner Gebietsteile keines erforderlichen räumlichen oder funktionalen Zusammenhangs.

Satz 5 legt fest, dass die Begründung schriftlich zu erfolgen hat und der Satzung beizufügen ist.

§ 11a Abs. 2 regelt die Ermittlung des Beitragssatzes. Danach sind der Beitragsermittlung grundsätzlich die jährlich entstehenden tatsächlichen Investitionsaufwendungen zugrunde zu legen. Dabei können die Städte und Gemeinden, um jährliche Schwankungen zu vermeiden, eine Durchschnittsberechnung der Investitionsaufwendungen für mehrere Jahre vornehmen, sofern der herangezogene Zeitraum fünf Jahre nicht übersteigt. Die Städte und Gemeinden haben im Falle der Durchschnittsberechnung zudem sicherzustellen, dass Abweichungen der Höhe der tatsächlichen Investitionsaufwendungen innerhalb eines angemessenen Zeitraums ausgeglichen werden.

§ 11a Abs. 3 trägt dem Umstand Rechnung, dass öffentliche Straßen, Wege und Plätze nicht ausschließlich von den beitragspflichtigen Grundstückseigentümern, sondern als Bestandteil des Gemeinwesens auch von der Allgemeinheit in Anspruch genommen werden. Die Vorschrift nimmt bei der Festlegung des Gemeindeanteils ausdrücklich auf die Regelung des § 11 Abs. 3 KAG Bezug und legt in Satz 2 in Übereinstimmung mit der bisherigen Rechtslage nach § 11 Abs. 3 fest, dass der festzulegende Gemeindeanteil bei mindestens 25 Prozent der Investitionsaufwendungen liegen muss. Gem. Satz 3 hat die Gemeinde bei der Ermittlung des Eigenanteils die Grundsätze des § 11 Abs. 3 zu beachten und damit im Rahmen der Festlegung des Beitragssatzes nach Abs. 2 die sich aus § 11 Abs. 3 ergebenden Einstufungen der Einzelmaßnahmen zu berücksichtigen und den sich somit ergebenden Gemeindeanteil abzuziehen.

Bei der Ermittlung der Höhe der wiederkehrenden Beiträge bleibt dieser Gemeindeanteil nach den Grundsätzen der Regelung des § 11 KAG außer Ansatz.

Aus § 11 Abs. 4 folgt, dass in Abweichung zu der allgemeinen Regelung des § 11 Abs. 9 KAG bei der Erhebung wiederkehrender Beiträge die Beitrags-

verpflichtung erst mit Ablauf des 31. Dezember entsteht, in dem die Beitragssatzung erlassen worden ist. Auf diese Weise können sich Verwaltung und Abgabenschuldner auf transparente und nachvollziehbare Zahlungsstrukturen einrichten. Diese eindeutige Festlegung ist erforderlich, da die Abgabenschuld in Bezug auf die Zahlung wiederkehrender Beiträge nicht an die Feststellung eines Einzelbestandteils der festgelegten öffentlichen Einrichtung geknüpft werden kann. Satz 2 eröffnet die Befugnis, angemessene Vorauszahlungen verlangen zu können.

§ 11 Abs. 5 trägt dem Umstand Rechnung, dass es bei der Festlegung des gesamten Straßen- und Wegenetzes sowie der Einbeziehung aller Plätze einer Stadt oder Gemeinde zu einer öffentlichen Einrichtung im Rahmen der Erhebung wiederkehrender Beiträge zu Überschneidungen mit der Erhebung von Erschließungsbeiträgen, Ausbaubeiträgen nach § 11 KAG oder mit Ausgleichsbeiträgen nach dem Baugesetzbuch kommen kann. Außerdem erfasst die Regelung den Fall, dass die Kosten der erstmaligen Herstellung aufgrund von vertraglichen Vereinbarungen zu leisten sind.

Für diese Fälle sowie im Fall der Umstellung von einmaligen auf wiederkehrende Beitragszahlungen ermächtigt Abs. 5 die Stadt oder Gemeinde dazu, Überleitungsregelungen zu erlassen, um Doppelbelastungen für die Grundstückseigentümer, die aufgrund von Erschließungsbeiträgen, öffentlich-rechtlicher Erschließungsverträge oder einmaliger Ausbaubeiträge bereits als Abgabenschuldner an dem Ausbauaufwand für das Straßennetz beteiligt worden sind, zu verhindern.

§ 11 Abs. 6 regelt das Vorgehen der Stadt oder Gemeinde für den Fall, dass von wiederkehrenden Beitragszahlungen auf die Erhebung einmaliger Beiträge nach § 11 KAG umgestellt werden soll.

Dabei sind bereits geleistete wiederkehrende Beiträge auf den vorgesehenen einmaligen Leistungsbeitrag anzurechnen, sofern die Zahlung der wiederkehrenden Beiträge nicht länger zurückliegt als die übliche Nutzungsdauer der Straßen, Wege und Plätze. Bei der Feststellung des Anrechnungsumfanges ist die übliche Nutzungsdauer der Straßen, Wege und Plätze zu berücksichtigen. Der Umfang der Anrechnung ist in der Satzung zu bestimmen.

Erfolgt eine Umstellung von wiederkehrenden Beiträgen auf einmalige Beiträge, könnten Beitragspflichtige mit geringer Leistung wiederkehrender Beiträge nach wenigen Jahren wirtschaftliche Vorteile erlangen, falls vor der Umstellung des Beitragssystems der Ausbau der Straßen, Wege und Plätze erfolgte und ein neuer einmaliger Beitrag für einen längeren Zeitraum nicht entstehen wird. Satz 3 bietet deshalb die Möglichkeit zur Weitererhebung von wiederkehrenden Beiträgen, um derartige ungerechtfertigte Vorteile bei einzelnen Beitragspflichtigen ausschließen zu können. Andererseits ist ebenfalls zu verhindern, dass die Gemeinde zusätzliche Einnahmen ohne Aufwand erzielt. Daher begrenzt Satz 4 die Weitererhebung wiederkehrender Beiträge, indem die dadurch erzielte Gesamtsumme nicht höher sein darf, als der Betrag eines fiktiv erhobenen einmaligen Beitrags für die Ausbaumaßnahme gewesen wäre.

§ 11a Abs. 7 ist erforderlich, da die Bestimmung des § 11a nur die besonderen Voraussetzungen der Erhebung wiederkehrender Beiträge zur Finanzierung von Investitionsaufwendungen zur Schaffung, Erweiterung und Erneuerung von Straßen, Wegen und Plätzen regelt. Über die Einzelverweisungen hinaus stellt Abs. 7 durch den ausdrücklichen Verweis auf § 11 Abs. 5, 6, 7, 8 und 9 KAG klar, dass im Übrigen die für die Erhebung einmaliger Beiträge geltenden allgemeinen Vorschriften anzuwenden sind.

Zu Art. 2

Art. 2 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Wiesbaden, 30. August 2011

Der Fraktionsvorsitzende:
Schäfer-Gümbel