



Gesetzentwurf

Fraktion DIE LINKE

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes und des Finanzausgleichsgesetzes

Der Landtag wolle beschließen:

Gesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes und des Finanzausgleichsgesetzes

Begründung

anliegend.

Thomas Lippmann
Fraktionsvorsitzender

Entwurf

**Gesetz
zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes und
des Finanzausgleichsgesetzes.**

**Artikel 1
Kommunalabgabengesetz**

Das Kommunalabgabengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Dezember 1996 (GVBl. LSA S. 405), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Juni 2016 (GVBl. LSA S. 202), wird wie folgt geändert:

1. § 6 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 werden die Wörter „und die Gemeinden für Verkehrsanlagen (Straßen, Wege, Plätze sowie selbständige Grünanlagen und Parkeinrichtungen)“ gestrichen.

bb) Satz 2 wird aufgehoben.

cc) Der bisherige Satz 3 wird neuer Satz 2.

dd) Nach dem neuen Satz 2 wird folgender neuer Satz 3 angefügt:

„Beiträge werden nicht erhoben für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung, Verbesserung und Erneuerung von Verkehrsanlagen der Gemeinden (Straßen, Wege, Plätze sowie selbständige Grünanlagen und Parkeinrichtungen) und der in § 42 Abs. 5 des Straßengesetzes für das Land Sachsen-Anhalt genannten Einrichtungen (Straßenausbaubeitragsmaßnahmen).“

b) Absatz 6 Satz 1 wird aufgehoben.

2. § 6a wird aufgehoben.

3. § 6d Abs. 2 bis 5 wird aufgehoben.

4. § 7 wird wie folgt geändert:

a) In Satz 2 wird der Punkt durch ein Semikolon ersetzt und es wird folgender Halbsatz angefügt:

„§ 6 Abs. 3 Satz 3, Abs. 4 und 7 sind entsprechend anzuwenden.“

b) Der bisherige Satz 3 wird durch folgende neue Sätze 3 und 4 ersetzt:

„Die Beitragspflicht entsteht mit der Beendigung der beitragsauslösenden Maßnahme, in den Fällen des § 6 Abs. 2 mit der Beendigung der Teilmaßnahme

und in den Fällen des § 6 Abs. 4 mit der Beendigung des Abschnitts, sofern zum Zeitpunkt der Entscheidung über die beitragsauslösende Maßnahme eine Satzung in Kraft getreten ist. § 6 Abs. 6 Satz 2 und 3 gilt entsprechend.“

5. § 13a wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 2 wird das Wort „Straßenausbaubeiträge“ durch die Wörter „besondere Wegebeiträge“ ersetzt.
- b) In Absatz 3 Satz 4 wird das Wort „Straßenausbaubeiträgen“ durch die Wörter „besonderen Wegebeiträgen“ ersetzt.

6. Dem § 18 werden die folgenden Absätze 3 bis 5 angefügt:

„(3) Für die Erhebung von Beiträgen für Straßenausbaubeitragsmaßnahmen sowie die Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen für Verkehrsanlagen gilt das Kommunalabgabengesetz in der bis zum 31. Dezember 2018 geltenden Fassung, sofern die Beiträge spätestens am 31. Dezember 2018 durch Bescheid festgesetzt worden sind. Bescheide, mit denen ab dem 1. Januar 2019 Beiträge festgesetzt wurden, sind aufzuheben. Die auf Grund solcher Bescheide vereinnahmten Beiträge sind zu erstatten. Eine Erstattung nach Satz 3 kann frühestens ab dem 1. Mai 2019 verlangt werden. Die Sätze 1 bis 4 gelten für Vorausleistungen entsprechend.

(4) Hatte eine Gemeinde bis zum 31. Dezember 2018 Vorausleistungen auf den Beitrag für Straßenausbaumaßnahmen erhoben, den endgültigen Beitrag hingegen noch nicht festgesetzt, hebt sie diese Vorausleistungsbescheide ab dem 1. Januar 2026 auf Antrag auf und erstattet die Vorausleistungen frühestens ab dem 1. Mai 2026 zurück. Dies gilt nicht, wenn bis zum 31. Dezember 2025 die Vorteilslage entstanden ist und die Gemeinde eine fiktive Abrechnung des endgültigen Beitrags vorgenommen hat. Ergibt die fiktive Abrechnung, dass die Vorausleistung den endgültigen Beitrag übersteigt, erstattet die Gemeinde auf Antrag den Unterschiedsbetrag. Der Antrag nach Satz 1 ist spätestens bis zum 31. Dezember 2026 zu stellen. § 6 Abs. 7 Satz 3 ist für Erstattungen nach Satz 1 nicht anzuwenden. Unberührt bleiben Ansprüche auf Erstattung von Vorausleistungen aus anderen Gründen.

(5) Das Land Sachsen-Anhalt erstattet den Gemeinden auf Antrag diejenigen Beiträge, die ihnen unmittelbar dadurch entgehen, dass sie nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes und des Finanzausgleichsgesetzes Beiträge für Straßenausbaubeitragsmaßnahmen sowie wiederkehrende Beiträge für Verkehrsanlagen nicht mehr erheben können. Eine Erstattung nach Satz 1 kann frühestens ab dem 1. Januar 2020 und nach Abschluss des Jahres beantragt werden, in dem die sachlichen Beitragspflichten für die beitragsfähige Maßnahme oder die wiederkehrenden Beiträge entstanden sind oder nach dem Kommunalabgabengesetz in der bis zum 31. Dezember 2018 geltenden Fassung und der gemeindlichen Beitragssatzung entstanden wären. Ein Erstattungsanspruch nach Satz 1 setzt voraus, dass die Gemeinde

1. spätestens bis zum 31. Dezember 2018 eine Satzung nach § 6 Abs. 1 oder § 6a Abs. 1 jeweils in der bis zum 31. Dezember 2018 geltenden Fassung erlassen hatte,
2. für die demnach beitragsfähige Straßenausbaubeitragsmaßnahme in einem der Kommunalaufsichtsbehörde nach § 102 Abs. 1 des Kommunalverfassungsgesetzes spätestens am 31. Januar 2019 vorgelegten Haushaltsplan Ausgaben im Vermögenshaushalt, Auszahlungen aus Investitionstätigkeit oder Verpflichtungsermächtigungen veranschlagt hatte,
3. spätestens bis zum 31. Dezember 2018 das Vergabeverfahren für die erste Bauleistung bereits eingeleitet hatte oder mit eigenem Personal mit der technischen Herstellung begonnen hatte und
4. den Antrag auf Erstattung spätestens am 31. Dezember 2018 gestellt hat.

Eine Erstattung nach Satz 1 ist ausgeschlossen, wenn am 31. Dezember 2018 die sachlichen Beitragspflichten allein deshalb nicht entstanden waren oder entstanden gewesen wären, weil die Gemeinde als Straßenbaubehörde eine hierfür erforderliche straßenrechtliche Widmung nicht innerhalb eines Jahres nach ordnungsgemäßer Herstellung der Straße vorgenommen hatte. Für Maßnahmen, für die am 31. Dezember 2018 die sachlichen Beitragspflichten noch nicht entstanden waren oder gewesen wären, werden höchstens die Beiträge erstattet, die sich bei Ausführung der Maßnahme gemäß dem an diesem Tag bestehenden Bauprogramm ergeben hätten. Das Land Sachsen-Anhalt erstattet den Gemeinden auf Antrag ihre vor dem 31. Dezember 2018 getätigten Aufwendungen für Planung und Vorbereitung von Straßenausbaubeitragsmaßnahmen, sofern diese Aufwendungen nicht von einer Erstattung nach Satz 1 umfasst sind und die Voraussetzungen nach den Sätzen 3 und 5 mit Ausnahme von Satz 3 Nr. 3 vorliegen, es sei denn eine Erstattung ist nach Satz 4 ausgeschlossen; Aufwendungen für Grunderwerb oder die Übernahme von Anlagen werden nicht erstattet. Eine Erstattung nach Satz 6 kann frühestens ab dem 1. Januar 2020 beantragt werden. Die Erstattungsansprüche nach den Sätzen 1 und 6 werden durch Mittel aus dem Ausgleichsstock des Finanzausgleichsgesetzes erfüllt. Das für Kommunalangelegenheiten zuständige Ministerium wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem für Finanzen zuständigen Ministerium durch Verordnung das Verfahren der Antragstellung, der Aufteilung der für die Erstattungsleistungen bereitgestellten Haushaltsmittel, der Auszahlung und der Fälligkeit der Erstattungsleistungen nach Maßgabe der im Landeshaushalt bereitgestellten Mittel sowie die zuständigen Verwaltungsbehörden näher zu regeln.“

Artikel 2 **Finanzausgleichsgesetz**

Das Finanzausgleichsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. März 2017 (GVBl. LSA S. 60) wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht werden in der Angabe zu § 11 die Wörter „Unterhaltung der Kreisstraßen“ durch das Wort „Straßenunterhaltung“ ersetzt.

2. In § 2 Abs. 1 wird die Angabe „1 628 000 000 Euro“ durch die Angabe „1 655 000 000 Euro“ ersetzt.

3. § 6 Satz 1 erhält folgende Fassung:

„Zur Wahrnehmung der Aufgaben des eigenen Wirkungskreises werden im Rahmen dieses Gesetzes besondere Ergänzungszuweisungen gewährt.“

4. § 11 wird wie folgt geändert:

a) Die Überschrift erhält folgende Fassung:

„§ 11
Besondere Ergänzungszuweisungen für die Wahrnehmung der Aufgabe der
Straßenunterhaltung“.

b) Nach Absatz 1 wird folgender neuer Absatz 2 eingefügt:

„(2) Zur Milderung der Belastung für die Wahrnehmung der Aufgabe der Unterhaltung der Gemeindestraßen erhalten die kreisfreien Städte eine besondere Ergänzungszuweisung in Höhe von jährlich 15 000 000 Euro und die kreisangehörigen Gemeinden in Höhe von jährlich 40 000 000 Euro.“

c) Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 3 und erhält folgende Fassung:

„(3) Der Anteil der Ergänzungszuweisung für den jeweiligen Landkreis, die jeweilige kreisfreie Stadt und die jeweilige kreisangehörige Gemeinde entspricht dem Anteil an der Summe der von der zuständigen obersten Landesbehörde im Falle des Absatzes 1 anerkannten Längen der Kreisstraßen und im Falle des Absatzes 2 festgestellten Längen der Gemeindestraßen, jeweils am 1. Januar des vorvergangenen Jahres der jeweiligen Gebietskörperschaftsgruppe. Die Auszahlung erfolgt in Raten zum 10. Februar und 10. August eines jeden Jahres.“

5. In § 12 Abs. 1 Satz 2 wird die Angabe „252 974 676 Euro“ durch die Angabe „243 224 676 Euro“ und die Angabe „367 221 303 Euro“ durch die Angabe „348 971 303 Euro“ ersetzt.

6. In § 17 wird folgender Absatz 4 angefügt:

„(4) Abweichend von Abs. 1 Satz 2 dienen die Mittel im Ausgleichsstock auch den Erstattungen gemäß § 18 Absatz 5 KAG-LSA.“

Artikel 3 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt mit Wirkung vom 1. Januar 2019 in Kraft.

Begründung

Ziel des Gesetzentwurfes ist es, die Rechtsgrundlage zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen abzuschaffen und daraus entstehende Einnahmeausfälle der Gemeinden zu kompensieren.

Die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen ist in den vergangenen Jahren auf stetig wachsende Kritik gestoßen. Von vielen Bürgerinnen und Bürgern wird die gegenwärtige Beitragsfinanzierung von Straßenausbaumaßnahmen mit dem Argument, die Erneuerung oder Verbesserung einer Straße käme nicht nur den Beitragspflichtigen, sondern vielmehr der Allgemeinheit zugute, als ungerecht empfunden. Forderungen nach einer Finanzierung ohne unmittelbare finanzielle Beteiligung der Anlieger bestehen seit Jahren. Mitunter stellen Beitragsforderungen mit teilweise enormen Summen die Beitragspflichtigen vor existenzielle finanzielle Probleme.

Die Gemeinden setzt dies zunehmend unter Druck. Hinzu kommt, dass die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen rechtlich schwierig und darüber hinaus nicht immer wirtschaftlich ist. Den Einnahmen aus Straßenausbaubeiträgen stehen teilweise erhebliche Personal- und Sachkosten gegenüber.

Die bisherige Gesetzgebung mit der Einführung von wiederkehrenden Beiträgen oder die Ergänzung des Kommunalabgabengesetzes um Billigkeitsmaßnahmen haben nicht die erhoffte Akzeptanzsteigerung für Straßenausbaubeiträge und eine Stabilisierung des beitragsfinanzierten Systems mit sich gebracht.

Eine Weiterführung der Erhebung von einmaligen und wiederkehrenden Straßenausbaubeiträgen in der gegenwärtigen Form wird daher politisch nicht mehr für sinnvoll erachtet. Sowohl in der Landes- als auch der Kommunalpolitik besteht der Wunsch, Straßenausbaumaßnahmen auf andere Weise zu finanzieren.

Zu Artikel 1

Auf die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen wird künftig verzichtet. Die Rechtsgrundlagen für die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen in § 6 und § 6 a KAG-LSA sowie die ergänzenden Regelungen in § 6 d und § 13 a werden mit Wirkung zum 1. Januar 2019 aufgehoben und durch eine Regelung in § 6 Absatz 1 Satz 3 KAG-LSA ersetzt, nach der ab diesem Zeitpunkt keine Beiträge für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung, Verbesserung und Erneuerung von Verkehrsanlagen der Gemeinden (Straßen, Wege, Plätze sowie selbständige Grünanlagen und Parkeinrichtungen) und der in § 42 Abs. 5 des Straßengesetzes für das Land Sachsen-Anhalt genannten Einrichtungen (Straßenausbaubeitragsmaßnahmen) erhoben werden.

Diese Regelung gilt für die Fälle, in denen die sachlichen Beitragspflichten zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes noch nicht entstanden waren. Um sicherzustellen, dass auch in den Fällen keine Beiträge mehr erhoben werden können, in denen zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes zwar die sachlichen Beitragspflichten, aber noch nicht die persönlichen Beitragspflichten entstanden waren, werden in § 18 Absatz 3 KAG-LSA flankierende Regelungen getroffen. Ergänzend wird

mit Übergangsregelungen in § 18 Absatz 4 KAG-LSA der Umgang mit vor dem 1. Januar 2019 festgesetzten Vorausleistungen gelöst.

Die den Gemeinden im Zuge der Abschaffung der Straßenausbaubeiträge unmittelbar entstehenden Beitragsausfälle werden durch das Land Sachsen-Anhalt grundsätzlich erstattet. In § 18 Absatz 5 KAG-LSA ist geregelt, unter welchen Voraussetzungen Gemeinden einen finanziellen Ausgleich erhalten.

Für künftige Ausbaumaßnahmen (d. h. Maßnahmen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes noch nicht begonnen wurden und nicht dem Regelungsregime des neuen § 18 Absatz 5 KAG-LSA unterliegen) soll den Gemeinden ab 2019 vom Land Sachsen-Anhalt eine „Besondere Ergänzungszuweisung für die Wahrnehmung der Aufgabe der Straßenunterhaltung“ gewährt werden.

Das Recht und die Pflicht der Gemeinden, nach § 127 BauGB Erschließungsbeiträge zu erheben, bleiben von diesem Gesetz unberührt. Gleiches gilt für das Recht der Gemeinden und Landkreise „Besondere Wegebeiträge“ nach § 7 KAG-LSA zu erheben.

Einzelbegründung zu den neuen Übergangsvorschriften in § 18

§ 18 Abs. 3 KAG-LSA schafft eine Übergangsregelung für Beitragsbescheide gestaffelt nach zwei Zeiträumen: Für Beiträge, die bis zum 31. Dezember 2018 festgesetzt wurden, gilt nach Satz 1 uneingeschränkt das KAG-LSA in der bis zum 31. Dezember 2018 geltenden Fassung sowie die zu diesem Zeitpunkt vorhandene Ausbaubeitragsatzung weiter. Die Sätze 2 und 3 befassen sich mit Bescheiden, denen aufgrund des Inkrafttretens dieses Gesetzes zum 1. Januar 2019 mit Wirkung in die Vergangenheit nachträglich die Rechtsgrundlage entzogen wurde. Die Regelungen in den Sätzen 1 bis 4 gelten entsprechend auch für die Festsetzung von Vorausleistungen, worauf in Satz 5 hingewiesen wird.

Zu § 18 Abs. 3 Satz 1

Nach § 18 Abs. 3 Satz 1 KAG-LSA wird für Straßenausbaubeiträge oder wiederkehrende Beiträge, die vor dem 1. Januar 2019 festgesetzt wurden, das bisher geltende Recht weiter angewandt. Diese Weitergeltung umfasst dabei nicht nur das Kommunalabgabengesetz in der bis zum 31. Dezember 2018 geltenden Fassung, sondern auch die kommunale Abgabensatzung. Durch diese Regelung soll sichergestellt werden, dass die Rechtslage zum Zeitpunkt des Erlasses des ursprünglichen Beitragsbescheids die allein maßgebliche für die weitere Beurteilung der Rechtmäßigkeit dieses Bescheids ist und zwar unabhängig davon, ob der Bescheid bestandskräftig ist, ob Widerspruch eingelegt oder Klage erhoben wurde. Damit ist das bisher geltende Recht weiter anzuwenden, wenn der Beitragsbescheid vor dem 1. Januar 2019 dem Beitragspflichtigen bekannt gegeben worden ist. § 13 Abs. 1 KAG-LSA verweist u. a. auf § 155 Abgabenordnung (AO). Auf das Kommunalabgabengesetz übertragen bedeutet diese Regelung, dass ein Beitrag durch Beitragsbescheid festgesetzt wird; der Beitragsbescheid muss dabei jedoch ordnungsgemäß bekannt gegeben werden. Damit setzt die Festsetzung zwingend die Bekanntgabe des Bescheids voraus, was i. d. R. bedeutet, dass der Bescheid dem Bescheidsadressaten

zugehen muss. Wurden Bescheide zugestellt, dann kann der Zeitpunkt der Bekanntgabe i. d. R. mittels Zustellungsurkunde bestimmt werden. Anderenfalls gilt § 122 Abs. 2 AO: Der Bescheid gilt im Inland am dritten Tag nach Aufgabe zur Post als zugegangen, es sei denn er ist nicht oder verspätet zugegangen. Die Beweislast für den Zugang sowie den Zeitpunkt des Zugangs trägt die Gemeinde. Wird ein Beitragsbescheid, der vor dem 1. Januar 2019 erlassen wurde, von der Widerspruchsbehörde oder dem Gericht aufgrund eines Rechtsfehlers bei der Anwendung des bisher geltenden Rechts aufgehoben, dann kann eine erneute Beitragsfestsetzung nach dem 31. Dezember 2018 nicht mehr stattfinden. Sofern eine Heilung des Bescheids während des Widerspruchsverfahrens oder gerichtlichen Verfahrens noch möglich ist, obliegt es der Gemeinde entsprechende Maßnahmen zu ergreifen, z. B. eine fehlende Widmung nachzuholen. Nur wenn eine derartige Heilung nicht möglich ist, weil der Rechtsfehler von der Gemeinde nicht mehr rechtzeitig behoben werden kann, findet die Erstattung der dann zurückzuzahlenden Beiträge nach § 18 Abs. 5 Satz 1 KAG-LSA statt. Auch eine Nacherhebung von ursprünglich zu gering festgesetzten Beiträgen ist ab dem 1. Januar 2019 nicht möglich. Hier kommt ebenfalls eine Erstattung des Beitragsausfalls nach § 18 Abs. 5 Satz 1 KAG-LSA in Betracht, sofern die Festsetzungsverjährungsfrist des § 169 AO noch nicht abgelaufen ist.

Zu § 18 Abs. 3 Satz 2 und 3

Mit Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes entfällt die gesetzliche und satzungsrechtliche Rechtsgrundlage für den Erlass von Beitragsbescheiden - und Vorausleistungsbescheiden (vgl. Satz 5) - rückwirkend. Damit sind Bescheide, die ab diesem Zeitpunkt erlassen wurden, rückwirkend rechtswidrig geworden und sind - unabhängig von ihrer Bestandskraft - aufzuheben. Die Rückerstattung von vereinnahmten Beiträgen kann frühestens ab dem 1. Mai 2019 verlangt werden (vgl. § 18 Abs. 3 Satz 4 KAG-LSA). Aufzuheben sind diejenigen Bescheide, die ab dem 1. Januar 2019 den Beitragspflichtigen bekannt gegeben worden sind (zur Maßgeblichkeit der Bekanntgabe vgl. oben Ausführungen zu § 18 Abs. 3 Satz 1 KAG-LSA). Die Erstattung erfolgt hierbei an den Adressaten des ursprünglichen Beitragsbescheids und zwar unabhängig davon, wer den Beitrag tatsächlich bezahlt hat oder ob es hinsichtlich des beitragspflichtigen Grundstücks zu einem Eigentümerwechsel gekommen ist. Etwaige Zinsansprüche der Beitragspflichtigen bestehen aufgrund der Regelung des § 13 Abs. 1 KAG-LSA in Verbindung mit § 233 Satz 1 AO nicht. Die Aufhebung des Bescheids erfolgt mittels eines weiteren Bescheids auf Grundlage dieser Vorschrift. Die Aufhebung ist zwingend vorzunehmen, erfordert also keine besondere Begründung. Die Verjährungsfrist für die Rückforderung der gezahlten Beiträge durch die Bürger beginnt mit dem Ende des Jahres, in dem die Gemeinde den Beitragsbescheid aufgehoben hat und beträgt fünf Jahre (§ 13 Abs. 1 KAG-LSA i. V. m. §§ 228, 229 Abs. 1 Satz 2 AO). Die nach dieser Regelung von den Gemeinden zurückgezahlten Beiträge sowie Beiträge, die die Gemeinde nur deswegen nicht zurückzahlen musste, da sie z. B. aufgrund von Stundungen oder Ratenzahlungen (noch) nicht vereinnahmt waren, werden ihr nach § 18 Abs. 5 Satz 1 KAG-LSA als entgangene Beiträge erstattet. Beiträge, auf die verzichtet wurde, die verjährt sind oder die auf andere Weise dauerhaft nicht mehr von der Gemeinde beigetrieben hätten werden können, sind nicht erstattungsfähig.

Zu § 18 Abs. 3 Satz 4

Abs. 3 Satz 4 bestimmt, dass die Rückzahlung nach Abs. 3 Satz 2 frühestens ab dem 1. Mai 2019 verlangt werden kann. Damit wird sichergestellt, dass die erforderlichen Haushaltsmittel bereitgestellt werden können und die Gemeinden genügend Vorbereitungszeit haben, so dass Anträge zeitnah beschieden werden können und sie keinen Untätigkeitsklagen ausgesetzt werden.

Zu § 18 Abs. 3 Satz 5

Satz 5 stellt klar, dass die Regelungen des § 18 Abs. 3 Satz 1 bis 4 entsprechend auch für Vorausleistungsbescheide gelten. Abs. 3 Satz 5 enthält eine spezielle Regelung für Vorausleistungen, die nach dem 31. Dezember 2018 festgesetzt wurden; für Vorausleistungen die bis zum 31. Dezember 2018 festgesetzt wurden und bei denen eine endgültige Abrechnung nicht mehr stattgefunden hat, gilt Abs. 4.

Zu § 18 Abs. 4

§ 18 Abs. 4 enthält Regelungen zu Vorausleistungen auf den Beitrag für Straßenausbaubeitragsmaßnahmen, die vor dem 1. Januar 2019 festgesetzt wurden und bei denen eine endgültige Abrechnung bis zum 31. Dezember 2018 noch nicht stattgefunden hat. Vorausleistungen sind ein Vorfinanzierungsinstrument hinsichtlich des endgültigen Beitrags. Nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen sind Vorausleistungen deshalb jedenfalls dann dem Vorausleistenden zurückzuzahlen, wenn auszuschließen ist, dass eine endgültige Beitragspflicht jemals entstehen wird. Dies trifft grundsätzlich auch für geleistete Vorausleistungen auf Beiträge für Straßenausbaubeitragsmaßnahmen zu, bei denen die sachlichen Beitragspflichten bis zum Inkrafttreten des Gesetzes am 1. Januar 2019 noch nicht entstanden waren und infolge der Änderungen des Kommunalabgabengesetzes auch niemals mehr entstehen können. Abs. 4 regelt nur Fälle geleisteter Vorausleistungen, in denen der endgültige Beitrag noch nicht durch Bescheid festgesetzt ist. Ist hingegen der Bescheid für den endgültigen Beitrag bereits vor dem 31. Dezember 2018 ergangen, so löst dieser, ohne dass es auf den Eintritt der Unanfechtbarkeit ankommt, sobald er wirksam erlassen ist, einen vorangegangenen Vorausleistungsbescheid vollständig ab (vgl.: BayVGh, U. v. 23.12.1999 - 6 B 96.2048; OVG NW, B. v. 30.6.2009 - 15 B 524/09). Für eine Rückzahlung von Vorausleistungen ist dann von vornherein kein Raum mehr. Der Grundsatz, dass Vorausleistungen zurück zu erstatten sind, wenn die endgültige Beitragspflicht nicht mehr entstehen kann, wird durch Abs. 4 Satz 1 und 2 modifiziert. So soll sichergestellt werden, dass geleistete Vorausleistungen auf den Beitrag für Straßenausbaubeitragsmaßnahmen trotz der Änderungen des Kommunalabgabengesetzes zunächst mindestens bis 31. Dezember 2025 in jedem Fall bei der Gemeinde verbleiben. Die Gemeinde hat es dann selbst in der Hand, ob sie die Vorausleistungen endgültig behalten darf. Dazu muss sie dafür sorgen, dass bis dahin die Vorteilslage entstanden ist, d. h. die Anlage, mit deren Bau ohnehin begonnen wurde, endgültig technisch fertiggestellt wird (vgl. z. B. BayVGh, U. v. 14.11.2013 - 6 B 12.704 - juris Rn. 32); ferner muss sie bis dahin eine fiktive Abrechnung des endgültigen Beitrags vorgenommen haben. Nur dann, wenn die Gemeinde dies versäumt, muss sie die Vorausleistungsbescheide ab dem 1. Januar 2026 aufheben und erlangte Vorausleistungen frühestens ab dem 1. Mai 2026 den Vorausleistenden zurückzahlen.

Im letztgenannten Fall erfolgt keine Erstattung des durch die Rückzahlung von Vorausleistungen erfolgten Ausfalls durch das Land Sachsen-Anhalt. Denn nicht die Änderungen des Kommunalabgabengesetzes, sondern das Versäumnis der Gemeinde ist unmittelbare Ursache für die Rückzahlung der Vorausleistung ab dem 1. Mai 2026.

Abs. 4 Satz 3 regelt den Fall überzahlter Vorausleistungen: Ergibt sich bei einer fiktiven Abrechnung des endgültigen Beitrags, dass dieser niedriger gewesen wäre als die geleistete Vorausleistung, so hat die Gemeinde auf Antrag dem Vorauszahlenden den Unterschiedsbetrag zu erstatten. Eine Erstattung nach Abs. 4 Satz 3 wird nicht vom Land Sachsen-Anhalt erstattet, da der Gemeinde ja die ihr nach der fiktiven Abrechnung des endgültigen Betrags tatsächlich zustehenden Beträge verbleiben. Ergibt eine fiktive Abrechnung des endgültigen Beitrags hingegen, dass dieser höher gewesen wäre als die geleistete Vorausleistung, so kann die Gemeinde nach § 18 Abs. 5 Satz 1 KAG-LSA vom Land Sachsen-Anhalt eine Erstattung für entgangene Beiträge (nur) in Höhe dieses Unterschiedsbetrags verlangen.

Abs. 4 Satz 4 regelt, dass die Rückzahlung von Vorausleistungen bis spätestens 31. Dezember 2026 vom Vorausleistenden zu beantragen ist. Nach diesem Zeitpunkt kann eine Rückzahlung nicht mehr verlangt werden. Diese Regelung soll sicherstellen, dass für die Gemeinde die Unsicherheit hinsichtlich etwaiger finanzieller Belastungen möglichst gering gehalten wird und sie zeitnah absehen kann, welchen Rückzahlungsansprüchen sie ausgesetzt ist.

Erstattungsansprüche aus § 18 Abs. 4 KAG-LSA werden grundsätzlich nicht verzinst. Die Sonderregelung des § 6 Abs. 7 Satz 4 KAG-LSA findet für Erstattungsansprüche aus § 18 Abs. 4 KAG-LSA keine Anwendung (vgl. Abs. 4 Satz 5).

Nach Abs. 4 Satz 6 bleiben Ansprüche auf Erstattung von Vorausleistungen aus anderen Gründen unberührt. Dies betrifft Ansprüche, die nicht (erst) infolge der Änderungen des Kommunalabgabengesetzes, sondern (bereits) aus anderen Gründen entstanden waren. Zu denken ist z. B. an § 6 Abs. 7 Satz 3 KAG-LSA oder an bereits früher entstandene Rückzahlungsansprüche des Vorauszahlenden nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen (z. B. wenn eine Gemeinde nach der Erhebung von Vorausleistungen ihr ursprüngliches Bauprogramm endgültig aufgegeben bzw. geändert hatte, so dass die Maßnahme nicht mehr beitragsfähig war und schon deshalb ausgeschlossen war, dass die endgültigen Beitragspflichten jemals entstehen können). Derartige Erstattungsansprüche des Vorauszahlenden aus anderen Gründen werden von Abs. 4 nicht näher geregelt und - da sie nicht erst durch die Änderungen des Kommunalabgabengesetzes verursacht worden sind - auch nicht vom Land Sachsen-Anhalt erstattet. Eine etwaige Rückzahlung von Vorausleistungen auf wiederkehrende Beiträge erfolgt nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen.

Zu § 18 Abs. 5

Das Land Sachsen-Anhalt erstattet den Gemeinden unter bestimmten Voraussetzungen Beträge, die ihnen unmittelbar dadurch entgehen, dass sie infolge der Änderungen des Kommunalabgabengesetzes zum 1. Januar 2019 Beiträge für Straßenausbaubeitragsmaßnahmen sowie wiederkehrende Beiträge für Verkehrsanlagen nicht mehr erheben können (§ 18 Abs. 5 Satz 1 KAG-LSA). Darüber hinaus erhalten

die Gemeinden aufgrund von § 18 Abs. 5 Satz 6 KAG-LSA unter bestimmten Voraussetzungen eine Erstattung ihrer Aufwendungen für die Planung und Vorbereitung von Straßenausbaubeitragsmaßnahmen. Eine finanzielle Erstattung durch das Land Sachsen-Anhalt gegenüber den Gemeinden erfolgt also nur in den vom Gesetzgeber ausdrücklich normierten Fällen (§ 18 Abs. 5 Satz 1 und 6 KAG-LSA) und dabei auch nur unter den im Gesetz normierten formellen und materiellen Voraussetzungen (vgl. § 18 Abs. 5 Satz 2 ff. und Satz 7 f. KAG-LSA). Damit wird deutlich, dass eine über diese Fälle hinausgehende Erstattung von Beiträgen, Vorausleistungen und Kosten nicht in Betracht kommt. Erstattungsansprüche aus § 18 Abs. 5 KAG-LSA gegenüber dem Land Sachsen-Anhalt werden grundsätzlich nicht verzinst.

Zu § 18 Abs. 5 Satz 2 und 7

§ 18 Abs. 5 Sätze 2 und 7 KAG-LSA regeln die Zeitpunkte einer Antragstellung auf Erstattung durch das Land Sachsen-Anhalt. Für zu erstattende Beiträge nach § 18 Abs. 5 Satz 1 KAG-LSA kann die Erstattung frühestens ab dem 1. Januar 2020 und nach Abschluss des Jahres, in dem die sachlichen Beitragspflichten für die beitragsfähige Maßnahme oder die wiederkehrenden Beiträge entstanden sind oder - für Maßnahmen, bei denen die sachlichen Beitragspflichten bei Inkrafttreten des Gesetzes am 1. Januar 2019 noch nicht entstanden waren - nach dem Kommunalabgabengesetz in der bis zum 31. Dezember 2018 geltenden Fassung und der zu diesem Zeitpunkt geltenden gemeindlichen Beitragssatzung fiktiv entstanden wären, beantragt werden (vgl. 18 Abs. 5 Satz 2 KAG-LSA). Eine Erstattung von Aufwendungen zur Vorbereitung und Planung von Straßenausbaubeitragsmaßnahmen (18 Abs. 5 Satz 6 KAG-LSA) kann frühestens ab dem 1. Januar 2020 beantragt werden (vgl. 18 Abs. 5 Satz 7 KAG-LSA).

Zu § 18 Abs. 5 Satz 1

Durch die Formulierung „diejenigen Beträge, die ihnen unmittelbar dadurch entgehen, dass sie infolge der Änderungen des Kommunalabgabengesetzes [...] Beiträge für Straßenausbaubeitragsmaßnahmen sowie wiederkehrende Beiträge für Verkehrsanlagen nicht mehr erheben können“ wird deutlich, dass es um entgangene Beiträge geht. Die Änderungen des Kommunalabgabengesetzes durch dieses Gesetz müssen kausal dafür sein, dass der Beitrag entgangen ist. Erstattet werden deswegen (nur) die Beiträge, welche die Gemeinde - die Änderungen des Kommunalabgabengesetzes hinweggedacht - hätte erheben können.

Ein Beitrag kann zunächst einmal nur dann entgangen sein, wenn die sachlichen Beitragspflichten bis zu den Änderungen des Kommunalabgabengesetzes entstanden waren oder wenn diese zu einem späteren Zeitpunkt nach dem bis zum 31. Dezember 2018 geltenden Recht, dem Kommunalabgabengesetz und den jeweiligen örtlichen Beitragssatzungen entstanden wären. Mit anderen Worten: Ohne die vorliegende Gesetzänderung hätte die Gemeinde den Beitrag erheben können und müssen. Eine Gemeinde, die in der Vergangenheit keine Beitragssatzung erlassen hatte, kann folglich keine entgangenen Beitragseinnahmen geltend machen. Ein (unmittelbar) „entgangener Beitrag“ liegt auch dann nicht vor, wenn eine bereits entstandene Beitragsforderung vor Ablauf der Verjährungsfrist nicht rechtzeitig festgesetzt wurde oder ein Zahlungsgebot nicht vor Ablauf der Zahlungsverjährung rechtzeitig erfüllt

wurde. Um einen entgangenen Beitrag handelt es sich ferner auch dann nicht, wenn die Festsetzung eines Beitrags aufgrund der Regelung des § 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b KAG-LSA nicht mehr zulässig gewesen wäre. An einem unmittelbaren Bezug zwischen der Gesetzesänderung und den Beitragsausfällen fehlt es schließlich auch dann, wenn die Gemeinde in der Vergangenheit einen Erlass gewährt und damit selbst auf Beitragseinnahmen verzichtet hat. Ein durch die Änderungen des Kommunalabgabengesetzes unmittelbar entgangener Betrag liegt hingegen insoweit vor, als eine Gemeinde aufgrund der Regelung in Abs. 3 Satz 2 und 3 einen ab dem 1. Januar 2019 ergangenen Beitragsbescheid wieder aufzuheben und vereinnahmte Beiträge zu erstatten hatte.

Im Verhältnis zu Vorausleistungen gilt grundsätzlich Folgendes:

Wurde die Vorausleistung vor dem 31. Dezember 2018 festgesetzt, gilt die Regelung des § 18 Abs. 4 KAG-LSA. Durch sie ist sichergestellt, dass Vorausleistungen zunächst mindestens bis 31. Dezember 2025 in jedem Fall bei der Gemeinde verbleiben. Die Gemeinde hat es dann selbst in der Hand, ob sie die Vorausleistungen endgültig behalten darf: Dazu muss sie dafür sorgen, dass bis 31. Dezember 2025 die Vorteilslage entstanden ist; ferner muss sie bis dahin eine fiktive Abrechnung des endgültigen Beitrags vorgenommen haben. Nur dann, wenn die Gemeinde dies versäumt, muss sie erlangte Vorausleistungen einem Vorauszahlenden erstatten. Im letztgenannten Fall erfolgt keine Erstattung durch das Land Sachsen-Anhalt, insbesondere auch nicht nach Abs. 5 Satz 1. Denn nicht die Änderungen des Kommunalabgabengesetzes, sondern das Versäumnis der Gemeinde, die bereits begonnene Maßnahme nicht innerhalb von über sechs Jahren technisch zu beenden, ist unmittelbare Ursache für die Rückzahlung der Vorausleistung ab dem 1. Mai 2026. In jedem Fall - unabhängig davon, ob die Gemeinde die Vorausleistungen behalten darf oder zurückerstatten muss - hat sie gegen das Land Sachsen-Anhalt einen Erstattungsanspruch nach § 18 Abs. 5 Satz 1 KAG-LSA in der Höhe, in der die vereinnahmten Vorausleistungen den fiktiv ermittelten Beitrag unterschreiten; die Höhe der Unterdeckung durch die Vorausleistung stellt einen entgangenen Beitrag i. S. d. Vorschrift dar. In diesem Fall ist nämlich die Änderung des Kommunalabgabengesetzes kausal für die fehlende Möglichkeit der Nacherhebung durch Erlass des endgültigen Beitragsbescheids. Die Voraussetzungen des § 18 Abs. 5 Satz 3 KAG LSA - dort insbesondere die Nr. 4 - sind einzuhalten.

Vorausleistungen, die die Gemeinde hingegen ab dem 1. Januar 2019 festgesetzt hat, sind in jedem Fall nach § 18 Abs. 3 Satz 2 und Satz 4 KAG-LSA aufzuheben und voll zu erstatten. Hier ist die Änderung des Kommunalabgabengesetzes unmittelbar Ursache dafür, dass die Gemeinde eine erlangte Vorausleistung wieder zurückzahlen hatte. Als entgangener Beitrag ist deswegen hier der volle Beitrag anzurechnen; die Vorausleistung ist nicht rechnerisch in Abzug zu bringen, da der Gemeinde - anders als in den Fällen der Vorausleistungen, die vor dem 31. Dezember 2018 festgesetzt wurden - keine Möglichkeit offenstand, sie zu behalten.

Zu § 18 Abs. 5 Satz 3

Ein Erstattungsanspruch von Beiträgen nach § 18 Abs. 5 Satz 1 KAG-LSA besteht nur dann, wenn die Gemeinde die in Satz 3 genannten Voraussetzungen kumulativ

erfüllt. Liegen diese Voraussetzungen vor, erhält die Gemeinden die ihr unmittelbar durch die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge entgangenen bzw. nicht mehr realisierbaren Beitragseinnahmen für die gesamte Maßnahme im Sinn des Beitragsrechts vom Land Sachsen-Anhalt erstattet. Das bedeutet, dass das Land Sachsen-Anhalt quasi an die Stelle der Gesamtheit der jeweiligen Beitragspflichtigen tritt. Sind einzelne der in den Sätzen 1 und 3 genannten Voraussetzungen nicht erfüllt, kann für diese bzw. unter Umständen sogar für sämtliche Baumaßnahmen überhaupt keine Erstattung erfolgen.

Zu § 18 Abs. 5 Satz 3 Nr. 1

Voraussetzung für einen Anspruch auf Erstattung von entgangenen Beiträgen durch das Land Sachsen-Anhalt ist zunächst, dass die Gemeinde spätestens bis zum 31. Dezember 2018 eine Straßenausbaubeitragssatzung nach § 6 KAG-LSA (Satzung für einmalige Beiträge) oder § 6a KAG-LSA (Satzung für wiederkehrende Beiträge) jeweils in der bis zum 31. Dezember 2018 (Tag vor dem Inkrafttreten des Gesetzes) geltenden Fassung erlassen hat.

Der Erstattungsanspruch nach § 18 Abs. 5 Satz 1 KAG-LSA zielt auf „entgangene Beiträge“ für eine beitragsfähige Straßenausbaubeitragssatzung, mithin also bestimmten (dem Verkehr dienenden) Einrichtungen im Sinn von § 6 Abs. 1 KAG-LSA. Welche Beiträge einerseits „beitragsfähig“ und andererseits „entgangen“ sein können oder sind, bestimmt sich nach dem Kommunalabgabengesetz in der bis zum 31. Dezember 2018 geltenden Fassung und der auf dieser Grundlage von der Gemeinde erlassenen Beitragssatzung. Die Erstattungsbehörde hat mangels Normverwerfungskompetenz grundsätzlich von der Gültigkeit der gemeindlichen Satzung auszugehen. Davon unberührt bleiben Maßnahmen der zuständigen Kommunalaufsicht.

Eine Satzung gilt in diesem Sinn dann als erlassen, wenn der Gemeinderat den Satzungsbeschluss gefasst hat und die Satzung bekannt gemacht wurde. Die erlassenen Straßenausbaubeitragssatzungen müssen nicht das gesamte Gemeindegebiet abdecken, ausreichend ist es, wenn die Satzungen zumindest einen Teil des Gemeindegebiets erfassen; eine Erstattung findet dann nur für entgangene Beiträge innerhalb der Satzungsgebiete statt. Eine Straßenausbaubeitragssatzung muss spätestens bis zum 31. Dezember 2018 erlassen worden sein. Das bedeutet, dass Gemeinden unbeschadet der weiteren Voraussetzungen grundsätzlich auch dann einen Erstattungsanspruch nach § 18 Abs. 5 Satz 1 KAG-LSA haben können, wenn sie zu irgendeinem in der Vergangenheit liegenden Zeitpunkt eine Satzung erlassen, diese aber bis zum 31. Dezember 2018 wieder geändert oder aufgehoben haben. Hingegen ist eine Aufhebung nach dem 31. Dezember 2018 erstattungsrechtlich unbeachtlich und unschädlich.

Gemeinden, die umgekehrt erstmals nach dem 31. Dezember 2018 eine Straßenausbaubeitragssatzung erlassen haben, haben keinen Erstattungsanspruch nach § 18 Abs. 5 Satz 1 KAG-LSA, da sie in diesen Fällen aufgrund der ihr bereits bekannt gewordenen Umstände der anstehenden Gesetzesänderung nicht mehr schutzwürdig sind bzw. in der Vergangenheit zu erkennen gegeben haben, dass sie auf Einnahmen aus Straßenausbaubeiträgen - entgegen der nach der zum Zeitpunkt der Einbringung des Gesetzentwurfs bestehenden gesetzlichen Verpflichtung zur Erhebung von solchen Abgaben - verzichten.

Zu § 18 Abs. 5 Satz 3 Nr. 2

Als weitere kumulative Voraussetzung für einen Erstattungsanspruch von Beiträgen nach § 18 Abs. 5 Satz 1 KAG-LSA muss neben die Satzung hinzutreten, dass die Gemeinde für die demnach (also für die nach der in § 18 Abs. 5 Satz 3 Nr. 1 KAG-LSA genannten Satzung) beitragsfähigen Maßnahmen in einem der Kommunalaufsichtsbehörde nach § 102 Abs. 1 des Kommunalverfassungsgesetzes spätestens am 31. Januar 2019 vorgelegten Haushaltsplan Ausgaben im Vermögenshaushalt, Auszahlungen aus Investitionstätigkeit oder Verpflichtungsermächtigungen veranschlagt hatte. Es muss sich also erstens um eine Maßnahme handeln, die gemessen an der in Satz 3 Nr. 1 KAG-LSA genannten Satzung beitragsfähig gewesen wäre. War eine Maßnahme ganz (z. B. weil es sich nur um eine Unterhaltungs- oder Instandsetzungsmaßnahme gehandelt hat oder wegen vorheriger Aufhebung der Satzung) oder teilweise nicht beitragsfähig, so erfolgt (insoweit) keine Erstattung.

Zweitens muss die Maßnahme in dem vorgelegten Haushaltsplan veranschlagt gewesen sein: Die Frage der Wirksamkeit des Haushaltsplans (als Bestandteil der gemeindlichen Haushaltssatzung) spielt dabei keine Rolle. Die Ausgabe muss in irgendeinem bis zum 31. Januar 2019 vorgelegten Haushaltsplan enthalten sein. Die Ausgabe kann damit auch in einem frühere Haushaltsjahre betreffenden Haushaltsplan enthalten (gewesen) sein. Ausgaben für Maßnahmen, die zum ersten Mal in einem nach dem 31. Januar 2019 vorgelegten Haushaltsplan enthalten sind (dies betrifft in der Praxis in erster Linie einzelne Haushalte für das Haushaltsjahr 2019), werden im Rahmen der Erstattung nach § 18 Abs. 5 Satz 1 KAG-LSA nicht berücksichtigt, da die Gemeinde in diesen Fällen aufgrund der ihr bereits bekannt gewordenen Umstände der anstehenden Gesetzesänderung nicht mehr schutzwürdig ist. Hinzuweisen ist schließlich darauf, dass maßgeblich für die Höhe der Erstattung die tatsächlich entgangenen Beiträge sind, nicht hingegen der Haushaltsansatz.

Zu § 18 Abs. 5 Satz 3 Nr. 3

Dritte Voraussetzung für einen Erstattungsanspruch ist, dass die Gemeinde spätestens bis zum 31. Dezember 2018 das Vergabeverfahren für die erste Bauleistung eingeleitet oder - wenn aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen auf die Durchführung eines Vergabeverfahrens verzichtet werden konnte - mit der technischen Herstellung durch eigenes Personal begonnen hatte. Mit „Einleitung des Vergabeverfahrens“ für die erste Bauleistung ist die „Ausschreibung“ der ersten Bauleistung gemeint. Hat die Gemeinde (nachweislich) geplant und beschlossen, die Maßnahme selbst mit eigenem Personal (Bauhof) durchzuführen und konnte eine Vergabe tatsächlich und rechtlich entfallen, ist stattdessen an den (nachgewiesenen) Beginn der technischen Ausführung (Erneuerung, Verbesserung) der Baumaßnahme („erster Spatenstich“) anzuknüpfen. Jedenfalls mit der Einleitung des Vergabeverfahrens ist die Gemeinde im Regelfall nach den gesetzlichen Vorschriften an das Ergebnis der Ausschreibung gebunden und verpflichtet, dem wirtschaftlichsten Anbieter den Zuschlag zu erteilen (vgl. vgl. § 18 Vergabe und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A (VOB/A) bzw. § 18 EU VOB/A).

In den Fällen, in denen im Zuge einer Dorferneuerung die Ausschreibung nicht durch die Gemeinde selbst, sondern durch die Teilnehmergemeinschaft erfolgt, kommt es auf den Zeitpunkt der Ausschreibung durch die Teilnehmergemeinschaft an; sie ist der Gemeinde im Rahmen dieser Regelung zuzurechnen.

Wurde für eine bestimmte Maßnahme bis zum Stichtag das Vergabeverfahren für die erste Bauleistung noch nicht eingeleitet bzw. mit der technischen Herstellung mit eigenem Personal noch nicht begonnen, kommt allenfalls ein subsidiärer Aufwandersatzanspruch nach § 18 Abs. 5 Satz 6 KAG-LSA in Betracht, nicht jedoch ein „voller“ Beitragserstattungsanspruch nach § 18 Abs. 5 Satz 1 KAG-LSA. Während die Gemeinde ab der Einleitung des Vergabeverfahrens für die erste (Bau)Leistung bereits gebunden ist, hat sie in der Zeit davor während der Vorbereitungs- und Planungsphase jederzeit die Möglichkeit, den weiteren Fortgang der (Gesamt-)Maßnahme abzubrechen und von einer Ausführung der nachfolgenden Bauausführung abzusehen.

Zu § 18 Abs. 5 Satz 3 Nr. 4

Der gemeindliche Antrag auf Erstattung muss (zusammen mit allen erforderlichen Unterlagen und Nachweisen, die noch festzulegen sind) spätestens am 31. Dezember 2028 bei der - vom Verordnungsgeber noch zu bestimmenden - Erstattungsbehörde eingereicht worden sein. Nur so kann die Gemeinde ihren Anspruch auf Erstattung von entgangenen Beiträgen nach § 18 Abs. 5 Satz 1 KAG-LSA geltend machen. Sie hat damit maximal zehn Jahre Zeit, um ihre Ansprüche geltend zu machen. Müssen Bescheide aufgehoben werden, dann ist es - mit Blick auf die Zahlungsverjährung - ratsam, dies bis 31. Dezember 2023 zu tun, um sicherzustellen, dass Ansprüche etwaiger Bürger auf Rückzahlung bis 31. Dezember 2028 verjährt sind und auf die Gemeinde im Jahre 2029 keine Ansprüche mehr zukommen können. Es ist vorgesehen, dass das Verfahren der „Spitzabrechnung“ durch das Land Sachsen-Anhalt um das Jahr 2029 beendet wird.

Beantragt die Gemeinde eine Erstattung von entgangenen Beiträgen nach § 18 Abs. 5 Satz 1 KAG-LSA wird sie bezogen auf Beiträge für Straßenausbaubeitragsmaßnahmen die (fiktive) sachliche Beitragspflicht entstehen lassen müssen, wenn dies nicht sowieso schon vor dem 31. Dezember 2018 passiert ist; sie muss also nicht nur die Maßnahme technisch fertig stellen, sondern auch alle weiteren Voraussetzungen wie Widmung und Grunderwerb erfüllen. Zudem muss sie nachweisen, ob und ggf. in welcher Größenordnung sie Aufwendungen getätigt und ihr so Beiträge unmittelbar durch die Änderung des Gesetzes tatsächlich entgangen sind. Dies kann etwa dadurch geschehen, dass sie eine (für die bisherige Beitragserhebung sowieso erforderliche) Abrechnung und Aufstellung der beitragsfähigen und umlagefähigen Aufwendungen mit den zugrundeliegenden Nachweisen (Unternehmerrechnungen, notarielle Grundstückskaufverträge, Auszahlungsbelege, Straßenausbaubeitragsatzung etc.) sowie Nachweise über die weiteren Voraussetzungen für das (fiktive) Entstehen der sachlichen Beitragspflichten vorlegt. In Fällen, in denen die sachlichen Beitragspflichten am Tag des Inkrafttretens des Gesetzes noch nicht entstanden waren, hat die Gemeinde eine „fiktive“ Abrechnung auf Grundlage des bis zum 31. Dezember 2018 geltenden Rechts (Gesetz und Satzung) zur Ermittlung des beitrags- und umlagefähigen Aufwands zu erstellen; eine Ermittlung der beitragspflichtigen Grundstücke sowie eine Verteilung des beitragsfähigen Aufwands auf diese muss nicht erfolgen.

Zu § 18 Abs. 5 Satz 4

§ 18 Abs. 5 Satz 4 KAG-LSA enthält eine Regelung über den Ausschluss der Erstattung nach Abs. 5 Satz 1 bei einer rechtswidrig unterlassenen straßenrechtlichen Widmung. Betroffen ist nur die Fallgestaltung, dass am 31. Dezember 2018 die sachlichen Beitragspflichten allein deshalb nicht entstanden waren oder entstanden gewesen wären, weil eine hierfür erforderliche Widmung von der Gemeinde als Straßenbaubehörde nicht innerhalb eines Jahres nach ordnungsgemäßer Herstellung der Straßen vorgenommen worden war. Waren hingegen an diesem Tag die sachlichen Beitragspflichten auch aus anderen Gründen noch nicht entstanden (z. B. weil bei entsprechender Satzungsregelung der Gesamtaufwand mangels Vorliegen aller Rechnungen noch nicht feststellbar war), ist Abs. 5 Satz 4 nicht einschlägig. Mit der Regelung in Abs. 5 Satz 4 soll verhindert werden, dass Gemeinden, die bei einer möglicherweise schon seit längerem tatsächlich abgeschlossenen Maßnahme die sachlichen Beitragspflichten allein dadurch nicht haben entstehen lassen, dass sie rechtswidrig eine straßenrechtlich erforderliche Widmung unterlassen und deshalb von einer Beitragserhebung beim Bürger abgesehen haben, nun durch Nachholen der Widmung eine Erstattungsleistung des Landes Sachsen-Anhalt erlangen können. Eine Gemeinde ist in einem solchen Fall auch nicht schutzwürdig. Zu Gunsten der Gemeinden sieht Abs. 5 Satz 4 eine großzügige Frist von einem Jahr vor.

Zu § 18 Abs. 5 Satz 5

Gemeinden haben nach dem bisherigen Recht die Möglichkeit, das für den Ausbau einer Gemeindestraße geltende Bauprogramm bis zum Entstehen der sachlichen Beitragspflichten abzuändern (vgl. zum Erschließungsbeitragsrecht: BVerwG, Urt. v. 21.02.1991 - 6 B 88.3406; BVerwG 8 C 13.94; BayVGH, B. v. 02.03.1999 - 6 ZB 97.2014).

Für Maßnahmen, für die am 31. Dezember 2018 die sachlichen Beitragspflichten noch nicht entstanden waren oder gewesen wären, werden nach § 18 Abs. 5 Satz 5 KAG-LSA höchstens die Beiträge erstattet, die sich bei Ausführung der Maßnahme gemäß dem an diesem Tag bestehenden Bauprogramm ergeben haben oder ergeben hätten. Damit ist sichergestellt, dass sich Änderungen des Bauprogramms nach diesem Stichtag nicht (mehr) zu Lasten des Landes Sachsen-Anhalt auswirken können. Die Gemeinden sind nach diesem Zeitpunkt auch nicht mehr schutzbedürftig, da sie wissen, dass sie für von ihnen danach noch veranlasste und in Auftrag gegebene zusätzliche Kosten selbst aufzukommen haben.

Von Abs. 5 Satz 5 umfasst ist auch die Fallgestaltung, dass das ursprüngliche Bauprogramm der Gemeinde nicht zu einer beitragsfähigen Maßnahme geführt hätte (etwa weil es sich nur um eine Unterhaltungs- oder Instandsetzungsmaßnahme gehandelt hat). Gleiches gilt für die Fallgestaltung, dass eine Gemeinde ein ursprünglich weitergehendes Bauprogramm nachträglich endgültig aufgeben hatte (was z. B. dann der Fall sein kann, wenn eine nicht vollständig ausgeführte Maßnahme über viele Jahre nicht weitergebaut wurde) und deshalb anders als ursprünglich geplant lediglich eine nicht beitragsfähige Maßnahme verblieb (z. B. ein nicht beitragsfähiger Teilstreckenausbau). In beiden Fällen ist durch Abs. 5 Satz 5 ausgeschlossen, dass

die Gemeinde durch eine (erneute) Änderung des Bauprogramms nach dem Stichtag eine beitragsfähige und damit grundsätzlich erstattungsfähige Maßnahme generiert. Die Gemeinden sind auch insoweit nach dem Stichtag aus den o. g. Gründen nicht mehr schutzbedürftig.

Eine Reduzierung des Bauprogramms, die zu einem geringeren Kostenaufwand für die Gemeinde (und damit zu einem niedrigeren Erstattungsanspruch gegenüber dem Land) führt oder eine kostenneutrale Änderung, ist hingegen unschädlich und mit Blick auf das Entstehenlassen (fiktiver) sachlichen Beitragspflichtigen möglich. Die Regelung des § 18 Abs. 5 Satz 5 deckelt die Höhe der vom Land zu erstattenden Kosten nach oben auf das, was durch die Realisierung des ursprünglichen Bauprogramms entstanden wäre. Kosteneinsparungen sind hingegen unschädlich.

Zu § 18 Abs. 5 Satz 6

Das Land Sachsen-Anhalt erstattet den Gemeinden auf Antrag ihre vor dem 31. Dezember 2018 getätigten Aufwendungen für die Planung und Vorbereitung von Straßenausbaubeitragsmaßnahmen, sofern diese Aufwendungen nicht von einer Erstattung nach Satz 1 umfasst sind und die Voraussetzungen nach Satz 3 und 5 mit Ausnahme von Satz 3 Nr. 3 vorliegen, es sei denn eine Erstattung ist nach Satz 4 ausgeschlossen; Aufwendungen für Grunderwerb oder die Übernahme von Anlagen werden nicht erstattet.

Insbesondere Gemeinden, die keinen Anspruch nach § 18 Abs. 5 Satz 1 KAG-LSA haben, weil sie für eine bestimmte Ausbaumaßnahme zum 31. Dezember 2018 das Vergabeverfahren für die erste Bauleistung noch nicht eingeleitet hatten, können mit Hilfe dieses (subsidiären) Anspruchs ihre bereits getätigten Aufwendungen für die Planung und Vorbereitung, etwa Kosten für die Beauftragung eines Planers, für die Beauftragung von Bodenuntersuchungen oder für die Vorbereitung des Vergabeverfahrens, geltend machen. Durch Satz 6 Halbsatz 2 wird klargestellt, dass Aufwendungen für Grunderwerb oder die Übernahme von Anlagen nicht als Aufwendungen für die Planung und Vorbereitung verstanden werden und deshalb nicht erstattet werden. Getätigt sind Aufwendungen im Sinn dieser Vorschrift dann, wenn die Gemeinde entsprechende Ausgaben bereits geleistet oder sich zumindest gegenüber Dritten vertraglich zur Leistung verpflichtet hat.

Voraussetzungen des Erstattungsanspruchs nach Satz 6 sind also, dass es sich um Aufwendungen für Planung und Vorbereitung für Straßenausbaubeitragsmaßnahmen (vgl. die Legaldefinition des § 6 Abs. 1 Satz 3 KAG-LSA) handelt und dass diese Aufwendungen vor dem Stichtag getätigt worden sein müssen. Danach besteht kein schützenswertes Vertrauen der Gemeinden mehr. Darüber hinaus dürfen diese Aufwendungen nicht von einer (stets vorrangigen) Erstattung nach Satz 1 umfasst sein und es müssen die weiteren Voraussetzungen nach Satz 3 bis 5 mit Ausnahme von Satz 3 Nr. 3 vorliegen.

Dieser Anspruch nach Satz 6 unterscheidet sich in zweifacher Hinsicht von einem Erstattungsanspruch nach Satz 1: Zum einen werden die gesamten (beitragsfähigen) Aufwendungen für Planung und Vorbereitung, also die gesamten in diesen Phasen angefallenen Kosten (ohne Abzug des obligatorischen Gemeindeanteils) umfasst. Zum anderen deckt der Anspruch nur einen Aufwendungsersatz hinsichtlich Planung

und Vorbereitung und damit das negative Interesse ab, während der Erstattungsanspruch nach § 18 Abs. 5 Satz 1 KAG-LSA auf Beitragsausfälle und damit das positive Interesse gerichtet ist, soweit nur mit der Vergabe der ersten Bauleistung begonnen wurde. Da es dort um Beitragsausfälle geht, muss sich die Gemeinde dann allerdings wiederum den obligatorischen Gemeindeanteil abziehen lassen. Der Erstattungsanspruch nach Satz 6 ist nachrangig zum Erstattungsanspruch nach Satz 1. Welcher Erstattungsanspruch in Betracht kommt, hängt im Wesentlichen davon ab, ob das Vergabeverfahren für die erste Bauleistung bereits eingeleitet wurde bzw. mit der technischen Herstellung durch eigenes Personal (Bauhof) bereits begonnen wurde.

Zu § 18 Abs. 5 Satz 8

Auf die Erstattungsleistungen nach den Sätzen 1 und 6 haben die Gemeinden dem Grunde und der Höhe nach einen Rechtsanspruch. Es ist davon auszugehen, dass den Gemeinden im Zuge der Abschaffung der Straßenausbaubeiträge Beitragsausfälle entstehen werden. Die Höhe der durchschnittlichen Einnahmen, die die Gemeinden aus Straßenausbaubeiträgen in den letzten Jahren erzielten, lassen erkennen, dass notwendige Erstattungsleistungen des Landes aus dem Ausgleichsstock des Finanzausgleichsgesetzes erbracht werden können. Für den Fall, dass in einem Kalenderjahr die Summe der beantragten Erstattungsleistungen die zur Verfügung stehenden Erstattungsmittel übersteigt, können darüberhinausgehende Erstattungsansprüche erst im folgenden Haushaltsjahr erfüllt werden. Zeitliche Verzögerungen bei der Auszahlung der Mittel sind von den Gemeinden ersatzlos hinzunehmen. Eine Begrenzung der Höhe der Erstattungsleistungen an die Gemeinden insgesamt erfolgt durch die Regelung des Satzes 8 nicht. Das Verfahren zu den Erstattungszahlungen wird im Rahmen einer Rechtsverordnung (vgl. nachstehend zu § 18 Abs. 5 Satz 9) geregelt.

Zu § 18 Abs. 5 Satz 9

§ 18 Abs. 5 Satz 9 KAG-LSA enthält eine Ermächtigungsgrundlage zum Erlass einer Verordnung, mit der das für Kommunalangelegenheiten zuständige Ministerium ermächtigt wird, im Einvernehmen mit dem für Finanzen zuständigen Ministerium durch Verordnung das Verfahren der Antragstellung, der Aufteilung der für die Erstattungsleistungen bereitgestellten Haushaltsmittel, der Auszahlung und der Fälligkeit der Erstattungsleistungen nach Maßgabe der im Landeshaushalt bereitgestellten Mittel sowie die zuständigen Verwaltungsbehörden näher zu regeln. Die Fälligkeit der Erstattungsansprüche ist nach Maßgabe der bereitgestellten Haushaltsmittel zu regeln.

Zu Artikel 2

Mit den nach Artikel 1 wegfallenden Beiträgen für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung, Verbesserung und Erneuerung von Verkehrsanlagen der Gemeinden (Straßen, Wege, Plätze sowie selbständige Grünanlagen und Parkeinrichtungen) und der in § 42 Abs. 5 des Straßengesetzes für das Land Sachsen-Anhalt genannten Einrichtungen (Straßenausbaubeitragsmaßnahmen) entfällt eine Finanzierungsquelle

der Kommunen für derartige Maßnahmen. Somit ist ein angemessener Ausgleich durch den Landesgesetzgeber zu gewährleisten.

Die Einnahmen aus Straßenausbaubeiträgen der kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden waren in den Jahren 2015, 2016 und 2017 unterschiedlich hoch: Sie betrugen zwischen 8,7 Millionen Euro und 11,2 Millionen Euro (vergleiche Drucksache 7/2827 vom 8. Mai 2018).

Hinzu tritt ein Investitions- und Reparaturstau bei den Gemeindestraßen in nicht festgestellter Höhe. Den Reparaturstau bei Kreisstraßen bezifferte der Minister für Landesentwicklung und Verkehr auf 800 Millionen Euro. Es ist daher anzunehmen, dass die gegenwärtige Beitragssituation den an sich erforderlichen Bedarf nur ungenügend abbildet.

Bei der Kompensation einer wegfallenden kommunalen Einnahmequelle muss nach Überzeugung der Antragstellerin, neben der Rückschau auf vergangene Beiträge auch eine Prognose der künftig wegfallenden Einnahmen vorgenommen werden.

Die Erhöhung der Gesamtfinanzausgleichsmasse um 27 Millionen Euro erscheint zudem angemessen. Bislang hat die Landesregierung die ihr seit 2018 zufließenden Umsatzsteueranteile aus dem Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen in Höhe von 27 Millionen Euro nicht, wie vom Bundesgesetzgeber beabsichtigt, zur kommunalen Entlastung verwendet.

Die Finanzierung im Haushaltsjahr 2019 kann aus den voraussichtlichen Mehreinnahmen der Steuerschätzung vom November 2018 erfolgen, für die kommenden Jahre ist der Betrag durch die Landesregierung in den Haushaltsplanentwurf einzuordnen.

Die Aufteilung der Mittel zwischen den betroffenen kommunalen Gruppen erfolgte zu 25 vom Hundert nach dem Verhältnis der Flächen und im Übrigen nach Einwohnern. Somit entfallen auf die kreisfreien Städte 5 250 000 Euro und die kreisangehörigen Gemeinden 21 750 000 Euro.

Zu den Nummern 3, 4, 5 und 6

Bislang sieht das Finanzausgleichsgesetz Ergänzungszuweisungen lediglich für Landkreise und kreisfreie Städte vor. Diese sollen Teile der Aufgaben des eigenen Wirkungskreises nach sachgerechten Kriterien verteilen und so besondere Belastungen abmildern.

Für die kreisangehörigen Gemeinden sieht das Finanzausgleichsgesetz im Wesentlichen die Schlüsselzuweisung als Verteilung der Finanzausgleichsmasse für den eigenen Wirkungskreis vor. Die Ermittlung der Schlüsselzuweisung aus §§ 12 ff. des Gesetzes erfolgt nach gewichteten Einwohnern und der Steuerkraft.

Zwar erfüllen diese Verteilungskriterien die Anforderungen aus Artikel 88 Absatz 2 Satz 1 der Landesverfassung, wonach die unterschiedliche Finanzkraft der Kommunen angemessen auszugleichen sei, fraglich bleibt jedoch, ob auch die Kriterien aus

Absatz 1 dieses Artikels erfüllt werden. Danach sorgt das Land dafür, dass die Kommunen über Finanzmittel verfügen, die zur angemessenen Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind.

Wesentliches Verteilungskriterium neben der Steuerkraft sind die nach § 13 Absatz 2 Nummer 2 zu berechnenden Einwohner. Im Ergebnis der 6. Regionalisierten Bevölkerungsprognose wird Sachsen-Anhalt auch weiterhin mit zurückgehenden Bevölkerungszahlen zu rechnen haben, wobei sich die Veränderung der Einwohnerzahlen regional sehr unterschiedlich gestaltet.

Die Straßeninfrastruktur, die durch die Kommunen aufrechtzuerhalten ist, ist weniger von der Einwohnerzahl abhängig als von der vorhandenen Substanz. Insoweit ist die Abbildung des Bedarfs in den Schlüsselzuweisungen nur mit Einschränkungen sachgerecht.

Daher schlägt die Antragstellerin vor, einen Teil des aus dem gesamten kommunalen Finanzbedarf entfallenden Aufwendungsanteils für die Unterhaltung der Gemeindestraßen aus den Schlüsselzuweisungen herauszulösen und als Besondere Ergänzungszuweisung auszugestalten.

Der in den Schlüsselzuweisungen verbleibende Teil soll auch weiterhin nach Steuerkraft und Einwohnern verteilt werden, um dem Ausgleichskriterium aus Artikel 88 Absatz 2 der Landesverfassung gerecht zu werden.

Ein Teil dieser Aufwendungen soll künftig nach dem Verhältnis der Länge der Gemeindestraßen verteilt werden, da dieses Kriterium dem Bedarf der Kommunen für die angemessene Erfüllung dieser Aufgabe näherkommt und unabhängig von Schwankungen der Bevölkerungszahl die Mittel zur Aufrechterhaltung der Infrastruktur bereitstellt.

Die Feststellung der Länge der Gemeindestraßen obliegt der zuständigen obersten Landesbehörde, die auch für die Anerkennung der Länge der Kreisstraßen zuständig ist. Insoweit wird für diese mit dem Gesetz eine neue Aufgabe definiert. Die Antragstellerin geht davon aus, dass mit § 25 Absatz 5 und § 28 dieses Gesetzes hinreichende Grundlagen für die Erhebung und Feststellung der Länge der Gemeindestraßen vorhanden sind.

Für die kreisfreien Städte erfolgt die Überführung aus den Schlüsselzuweisungen in die neu zu schaffende Ergänzungszuweisung in Höhe von 9 750 000 Euro, für die kreisangehörigen Gemeinden in Höhe von 18 250 000 Euro. Bei der Festlegung der jeweiligen Beträge hat sich die Antragstellerin davon leiten lassen, dass die demografischen Veränderungen Auswirkungen insbesondere im Bereich der kreisangehörigen Gemeinden haben.

Die Kompensationsmittel für den Wegfall der Straßenausbaubeiträge (vgl. Nummer 1) werden ebenfalls mit der Ergänzungszuweisung ausgereicht. Nach Auffassung der Antragstellerin ist eine Verteilung anhand der Länge der Gemeindestraßen sachgerecht, weil sie auch über längere Perioden hinweg, den Umfang des Ausbaubedarfes abbildet. Die Änderungen in § 12 ergeben sich aus Vorstehendem.

Die im Ausgleichsstock zur Verfügung stehenden Mittel sollen übergangsweise auch den Erstattungen gemäß § 18 Absatz 5 KAG-LSA dienen.

Zu Artikel 3

Artikel 3 regelt das Inkrafttreten. Das Gesetz tritt zum 1. Januar 2019 in Kraft. Die Anordnung zum Jahresbeginn ist aufgrund der Besonderheiten des Kommunalabgaben- und des Kommunalhausrechts geboten, um mögliche Unsicherheiten bei den Gemeinden und den Beitragspflichtigen zu vermeiden und zugleich eine klare zeitliche Abgrenzung zwischen den Beitrags- und Haushaltsjahren zu ermöglichen.

Aus Sicht der Beitragspflichtigen ist eine Rückwirkung des Gesetzes rechtsstaatlich unbedenklich. Sofern sie seit dem 1. Januar 2019 zu Straßenausbaubeiträgen herangezogen werden, erhalten sie diese Beiträge gemäß § 18 Absatz 3 Satz 3 KAG-LSA zurückerstattet. Gleiches gilt für Vorausleistungen (§ 18 Absatz 3 Satz 5 KAG-LSA). Für die Beitragspflichtigen tritt mit Artikel 3 eine rückwirkende Begünstigung ein.

Dem grundsätzlich schutzwürdigen Vertrauen der Gemeinden in den Fortbestand der Regelungen zum Straßenausbaubeitragsrecht wird mit Erstattungsansprüchen nach § 18 Absatz 5 KAG-LSA Rechnung getragen. Zum einen erstattet das Land Sachsen-Anhalt den Gemeinden gemäß § 18 Absatz 5 Satz 1 KAG-LSA u. a. auch diejenigen Beträge als infolge der Änderungen des Kommunalabgabengesetzes entgangener Beiträge, die die Gemeinden gemäß § 18 Absatz 5 KAG-LSA den Beitragspflichtigen zu erstatten haben. Zum anderen erhalten die Gemeinden aufgrund derselben Anspruchsgrundlage auch einen finanziellen Ausgleich u. a. dafür, dass sie ab dem 1. Januar 2019 keine Straßenausbaubeiträge mehr erheben können.

Mit den Erstattungsansprüchen gegenüber dem Land Sachsen-Anhalt werden die sich für die Gemeinden aus diesem Gesetz ergebenden Folgen ausgeglichen. Eine Verschlechterung der Rechtslage entsteht den Gemeinden mit der Rückwirkung dieses Gesetzes zum 1. Januar 2019 damit nicht.