



## Veränderung des Gemeindeanteils bei einem Systemwechsel von einmaligen Straßenausbaubeiträgen zu wiederkehrenden Beiträgen

### A. Auftrag

Mit dem Landesgesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes und des Landesfinanzausgleichsgesetzes vom 5. Mai 2020<sup>1</sup> hat der Landesgesetzgeber die Erhebung einmaliger Beiträge für den Straßenausbau grundsätzlich zugunsten eines Systems wiederkehrender Beiträge aufgegeben. Mit der Gesetzesreform soll vermieden werden, dass Grundstückseigentümer hohe, auf einmal zu zahlende Beiträge für die Sanierung kommunaler Straßen zu entrichten haben. Die Neuregelung soll auch dazu beitragen, dass die Kommunen notwendige Ausbaumaßnahmen vornehmen und diese nicht aus Furcht vor rechtlichen Auseinandersetzungen mit den Beitragspflichtigen hinausschieben.<sup>2</sup>

Der Systemwechsel, der an die Reform des Kommunalabgabengesetzes (KAG)<sup>3</sup> aus dem Jahr 2006 und der Schaffung eines neuen Einrichtungsbegriffs anknüpft<sup>4</sup>, hat Auswirkungen auf die Bemessung des sog. Gemeindeanteils. Der Gemeindeanteil legt den Anteil an den Investitionsaufwendungen fest, der dem Vorteil der Allgemeinheit entspricht und daher bei der Bemessung des Beitrags, der eine Vorzugslast darstellt, außer Ansatz bleiben muss. Die Fraktion der AfD hat vor diesem Hintergrund den Wissenschaftlichen Dienst mit einem Gutachten beauftragt, in dem die Veränderung des Gemeindeanteils bei einem Systemwechsel von einmaligen Straßenausbaubeiträgen zu wiederkehrenden Beiträgen untersucht werden soll. Die Auftraggeberin hat sieben Fragen an den Wissenschaftlichen Dienst gerichtet und bittet um deren Beantwortung.

### B. Stellungnahme

Die vorliegende gutachtliche Stellungnahme geht eingangs auf die Eckpunkte der in der 101. Plenarsitzung am 29. April 2020 beschlossenen Reform der §§ 10, 10a KAG ein (I.). Danach wird aufgezeigt, welche Bedeutung dem Gemeindeanteil aus finanzverfassungs- und beitragsrechtlicher Sicht zukommt (II.). Dies vorausgeschickt werden sodann die von der Fraktion der AfD an den Wissenschaftlichen Dienst gerichteten Fragen im Einzelnen beantwortet (III.).

<sup>1</sup> GVBl. 2020, S. 158, S. 191 (Berichtigung).

<sup>2</sup> Drs. 17/11094, S. 1.

<sup>3</sup> Kommunalabgabengesetz (KAG) vom 20. Juni 1995 (GVBl. S. 175), zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. Mai 2020 (GVBl. S. 158), BS 610-10.

<sup>4</sup> Zweites Landesgesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes vom 12. Dezember 2006 (GVBl. S. 401).

## I. Die Reform der Straßenausbaubeiträge

Die Reform der Straßenausbaubeiträge betrifft sowohl die einmaligen Beiträge gemäß § 10 KAG (1.) als auch die wiederkehrenden Beiträge gemäß § 10a KAG (2.).

### 1. Sachliche Begrenzung der einmaligen Beiträge gemäß § 10 KAG

Nach der früheren Rechtslage richtete sich die Erhebung einmaliger Beiträge für den Ausbau von Verkehrs- und Immissionsschutzanlagen nach § 10 KAG. Danach konnten die Gemeinden für die Herstellung<sup>5</sup> und den Ausbau öffentlicher Straßen, Wege und Plätze sowie selbständiger Parkflächen und Grünanlagen (Verkehrsanlagen) einmalige Beiträge erheben, soweit diese innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile, im Geltungsbereich eines Bebauungsplans oder in Gebieten liegen, für die die Gemeinde beschlossen hat, einen Bebauungsplan aufzustellen (Absatz 1 Satz 1). Absatz 7 Satz 1 sah eine entsprechende Beitragserhebung auch für bestimmte öffentliche Immissionsschutzanlagen vor.

Die einmaligen Beiträge konnten für die einzelne Verkehrsanlage oder für bestimmte Abschnitte der Verkehrsanlage nach den tatsächlich entstandenen Investitionsaufwendungen erhoben werden (§ 10 Abs. 2 Satz 1 KAG a.F.). In der Satzung konnte – wie bei den wiederkehrenden Straßenausbaubeiträgen (§ 10a Abs. 1 Satz 2 KAG a.F.) – bestimmt werden, dass sämtliche zum Anbau bestimmten Verkehrsanlagen des gesamten Gebiets oder einzelner, voneinander abgrenzbarer Gebietsteile der Gemeinde eine einheitliche öffentliche Einrichtung (Einheit) bilden (§ 10 Abs. 2 Satz 2 KAG a.F.). In diesen Fällen war der einmalige Beitrag als Durchschnittssatz aus den Investitionsaufwendungen der eine Einheit bildenden Verkehrsanlagen zu erheben (§ 10 Abs. 2 Satz 3 KAG a.F.).

§ 10 Abs. 1 und Abs. 7 Satz 1 KAG legt nunmehr fest, dass der sachliche Anwendungsbereich der einmaligen Beiträge auf den Ausbau öffentlicher Parkflächen und Grünanlagen (mit Ausnahme

---

<sup>5</sup> Nach seinem Wortlaut ermächtigte § 10 Abs. 1 KAG a.F. die Gemeinden zur Erhebung von Beiträgen nicht nur für den „Ausbau“, sondern auch für die „Herstellung“ von Verkehrsanlagen, so dass sich die Frage nach dem Verhältnis der Norm zu dem Erschließungsbeitragsrecht gemäß §§ 127 ff. Baugesetzbuch (BauGB) stellte. In Folge der Änderung des Grundgesetzes im Jahr 1994 (BGBl. I S. 3146) gehört das Erschließungsbeitragsrecht zur Gesetzgebungskompetenz der Länder (vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG), früheres Bundesrecht gilt bis zu seiner landesrechtlichen Ersetzung weiter fort (Art. 125a Abs. 1 GG). Eine solche Ersetzung hatte nicht stattgefunden (vgl. auch § 10 Abs. 1 Satz 2 KAG a.F.). Soweit sich die §§ 127 ff. BauGB und § 10 KAG a.F. sachlich überschneiden, richteten sich die Erschließungsbeiträge auch nach dem Wechsel der Gesetzgebungskompetenz weiterhin gemäß dem Vorrang des Bundesrechts (Art. 31 GG) allein nach dem BauGB. (hierzu *Tutschapsky*, in: *Praxis der Kommunalverwaltung – Rheinland-Pfalz, Kommunalabgabenrecht in Rheinland-Pfalz, Kommentar, Loseblatt, § 10 Rn. 20 ff., 29* [Stand: September 2001]). Der Landesgesetzgeber hat aus diesem Grund im Rahmen der jüngsten Gesetzesreform das Merkmal „Herstellung“ aufgegeben (vgl. Drs. 17/11094, S. 8).

von Kinderspielplätzen) sowie öffentlicher Immissionsschutzanlagen beschränkt bleibt.<sup>6</sup> Die Gesetzesänderung trat am 9. Mai 2020 in Kraft (Art. 4 des Landesgesetzes zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes und des Landesfinanzausgleichsgesetzes vom 5. Mai 2020). Der Landesgesetzgeber traf jedoch eine Übergangsbestimmung, wonach die Gemeinden für den Ausbau öffentlicher und zum Anbau bestimmter Straßen, Wege und Plätze einmalige Beiträge nach § 10 KAG in der bisherigen Fassung erheben können, sofern mit dem Ausbau bis zum 31. Dezember 2023 begonnen wird (Art. 3 des Landesgesetzes zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes und des Landesfinanzausgleichsgesetzes vom 5. Mai 2020).

## **2. Neufassung der wiederkehrenden Straßenausbaubeiträge gemäß § 10a KAG**

Der Kern der Gesetzesreform betrifft § 10a KAG, wonach für den Ausbau öffentlicher und zum Anbau bestimmter Straßen, Wege und Plätze (Verkehrsanlagen) wiederkehrende Beiträge zu erheben sind (Absatz 1 Satz 1). Hiervon ausgenommen sind Beiträge für Fahrbahnen der Ortsdurchfahrten klassifizierter Straßen gemäß § 10a Abs. 1 Satz 2 KAG, weil die Gemeinden in diesem Fall nicht Träger der Baulast sind.<sup>7</sup>

§ 10a Abs. 1 Satz 3 KAG legt fest, dass von den Gemeinden durch Satzung einheitliche öffentliche Einrichtungen festgelegt werden, die durch das Zusammenfassen mehrerer, in einem abgrenzbaren und räumlich zusammenhängenden Gebietsteil liegender Verkehrsanlagen des Gemeindegebietes gebildet werden. Die einheitlichen öffentlichen Einrichtungen stellen die Grundlage für die Erhebung wiederkehrender Beiträge dar.

Mit dieser Regelung greift der Landesgesetzgeber seine Gesetzesreform aus dem Jahr 2006 auf, nach der erstmals satzungsmäßig bestimmt werden konnte, dass sämtliche zum Anbau bestimmten Verkehrsanlagen des gesamten Gebiets oder einzelner, voneinander abgrenzbarer Gebietsteile der Gemeinde eine einheitliche öffentliche Einrichtung bilden.<sup>8</sup> Derartige einheitliche öffentliche Einrichtungen bezeichnete der Gesetzgeber vormals als „Einheit“ (§ 10 Abs. 2 Satz 2 KAG a.F.). Im Zuge der Reform 2006 hatte der Gesetzgeber die sog. Abrechnungseinheiten, die noch einen räumlichen und funktionalen Zusammenhang der Verkehrsanlagen erforderten und deren Praktikabilität von kommunaler Seite bemängelt wurde, aufgegeben und den neuen, bis heute geltenden Einrichtungsbegriff geschaffen.<sup>9</sup> Weitere Anforderungen an die Festlegung der einheitlichen öffentlichen Einrichtungen legt der Landesgesetzgeber nunmehr unter Rückgriff auf die zwischenzeitlich ergangene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>10</sup> und des

---

<sup>6</sup> Gemäß § 10a Abs. 1 Satz 10 KAG können die Gemeinden wiederkehrende Beiträge für Parkflächen und Grünanlagen erheben, indem sie diese in einheitliche öffentliche Einrichtungen einbeziehen (vgl. Drs. 17/11739, S. 3).

<sup>7</sup> Drs. 17/11094, S. 9.

<sup>8</sup> Vgl. Drs. 15/318, S. 6 ff.

<sup>9</sup> Vgl. Drs. 15/318, S. 6.

<sup>10</sup> BVerfGE 137, 1.

Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz<sup>11</sup> zur beitragsrechtlichen Einheit in § 10a Abs. 1 Sätze 4 ff. fest.<sup>12</sup>

Gemäß § 10a Abs. 2 KAG unterliegen der Beitragspflicht alle baulich oder in ähnlicher Weise nutzbaren Grundstücke, bei denen die rechtliche und tatsächliche Möglichkeit einer Zufahrt oder eines Zuganges zu einer der Verkehrsanlagen innerhalb der einheitlichen öffentlichen Einrichtung besteht.

Der von den Gemeinden festzulegende Gemeindeanteil wird weiterhin in § 10a Abs. 3 KAG geregelt. Bei der Ermittlung des wiederkehrenden Beitrags bleibt ein dem Vorteil der Allgemeinheit entsprechender Anteil (Gemeindeanteil) außer Ansatz (Satz 1). Der Gemeindeanteil ist in der Satzung festzulegen (Satz 2). Er muss dem Verkehrsaufkommen entsprechen, das nicht den Beitragsschuldnern zuzurechnen ist, und beträgt mindestens 20 v.H. (Satz 3). § 10a Abs. 3 KAG hat durch das Landesgesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes und des Landesfinanz- ausgleichsgesetzes vom 5. Mai 2020 keine Änderung erfahren.

Die vorliegende Reform der Straßenausbaubeiträge, mit der der Gesetzgeber die einmaligen Beiträge für den Straßenausbau künftig abschafft, ist durch eine verfassungsrechtlich gebotene Ausnahme gekennzeichnet, die sich auf das Wesen der Beiträge als Vorzugslast und der notwendigen Zurechenbarkeit eines individuellen Vorteils zurückführen lässt. Ist in einer Gemeinde die Bildung einer einzigen einheitlichen öffentlichen Einrichtung nicht möglich und sind nicht alle Gebietsteile voneinander abgrenzbar, werden gemäß § 10a Abs. 1 Satz 7 KAG in den nicht abgrenzbaren Gebietsteilen einmalige Beiträge erhoben.<sup>13</sup>

## **II. Die Bedeutung des Gemeindeanteils aus finanzverfassungs- und beitragsrechtlicher Sicht**

Straßenausbaubeiträge erweisen sich nur dann als verfassungskonform, wenn sie auf den Ausgleich eines Vorteils ausgerichtet sind, der den Grundstückseigentümern<sup>14</sup> durch die Sanierung des Straßennetzes zukommt. Während der Sondervorteil maßgeblich durch den seit 2006 geltenden neuen Einrichtungsbegriff geprägt wird, erweist sich der Gemeindeanteil als die entscheidende Begrenzung, die den geforderten Ausgleich der grundstücksbezogenen Vorteile und der öffentlichen Lasten sicherstellt.

---

<sup>11</sup> RhPfoVG, KommJur 2018, 271; AS 43, 139.

<sup>12</sup> Zur Rechtsprechungsauswertung des Gesetzgebers siehe Drs. 17/11739, S. 2 f.

<sup>13</sup> Hierzu Drs. 17/11739, S. 3.

<sup>14</sup> Nachstehend wird aus Gründen der Vereinfachung ausschließlich auf die Grundstückseigentümer Bezug genommen. Zu dem Kreis der Beitragspflichtigen gehören aber auch die dinglich Nutzungsberechtigten eines Grundstücks. Hingegen zählen Gewerbetreibende (vgl. § 7 Abs. 2 Satz 1 KAG) nicht zu den Beitragsschuldnern, weil der mit den Straßenausbaubeiträgen abzuschöpfende Sondervorteil grundstücksbezogen ist (RhPfoVG, AS 41, 218 [225 f.]).

## 1. Die Schutz- und Begrenzungsfunktion der Finanzverfassung

Nach dem Prinzip des Steuerstaates, wie es in der Finanzverfassung des Grundgesetzes (Art. 105 bis 108 GG) angelegt ist, ist der allgemeine Finanzbedarf eines öffentlichen Gemeinwesens primär durch die Erhebung von steuerlichen Abgaben zu decken. Die Finanzverfassung erfüllt eine wichtige Schutz- und Begrenzungsfunktion: Nicht-steuerliche Abgaben bedürfen im Unterschied zur Steuer einer Rechtfertigung und können nicht nach Belieben erhoben werden. Andernfalls würde das fein abgestimmte System der Steuererhebungs- und Steuerertragskompetenzen unterlaufen; der Bund, die Länder und Kommunen könnten nicht mehr aufgabengerecht am Gesamtertrag der Volkswirtschaft partizipieren. Die Leistungsfähigkeit der mit einer Vielzahl parafiskalischer Abgaben konfrontierten Bürger, die zugleich Steuersubjekte sind, könnte an ihre Grenze kommen.<sup>15</sup>

Vor diesem Hintergrund bedürfen Straßenausbaubeiträge einer besonderen sachlichen Legitimation, die sich aus ihrem Gegenleistungscharakter (Vorzugslast) ergeben muss, so dass eine Unterscheidbarkeit zur „voraussetzungslos“ auferlegten Steuer möglich ist. Der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG), der im Abgabenrecht eine spezielle Ausprägung als „Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen“ erfährt, fordert zudem auch vom Steuer- und Abgabengesetzgeber ein von sachlichen Kriterien bestimmtes differenziertes Vorgehen z.B. hinsichtlich der Beitragspflichtigen, der Beitragsmaßstäbe und des Abgabensatzes.<sup>16</sup>

## 2. Der Gegenleistungscharakter wiederkehrender Straßenausbaubeiträge – der Sondervorteil und seine individuelle Zurechnung

Zu den Vorzugslasten zählen Gebühren und Beiträge. Gebühren stellen ein Entgelt dar, das als Gegenleistung für eine spezielle Leistung der Verwaltung (Verwaltungsgebühr) oder für die konkrete Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen (Benutzungsgebühr) erhoben wird.<sup>17</sup> Entgelte, die als teilweiser Ersatz des Investitionsaufwands für eine öffentliche Einrichtung bzw. Anlage als Gegenleistung für einen besonderen Vorteil erhoben werden, den die Einrichtung oder Anlage vermittelt, gehören der Kategorie der Beiträge an.<sup>18</sup> Der wesentliche Unterschied zwischen beiden Vorzugslasten ist darin zu sehen, dass Gebühren für die konkrete Inanspruchnahme einer Einrichtung oder Anlage und Beiträge bereits bei der bloßen Möglichkeit der Inanspruchnahme einer Einrichtung oder Anlage erhoben werden können.<sup>19</sup>

Die Verfassungskonformität der rheinland-pfälzischen Straßenausbaubeiträge wird durch das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz in ständiger Rechtsprechung bekräftigt.<sup>20</sup> Spätestens

<sup>15</sup> Zum Ganzen BVerfGE 137, 1 (17); 108, 186 (214 f.); 93, 319 (342), st. Rspr.; *Ritgen*, AöR 127(2002), 351 (364); *Kube*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 3. Auflage 2020, Art. 105 Rn. 1 f.

<sup>16</sup> Vgl. BVerfGE 137, 1 (20).

<sup>17</sup> *Thielmann*, Der wiederkehrende Straßenausbaubeitrag in Rheinland-Pfalz, 2013, S. 5.

<sup>18</sup> *Thielmann*, aaO, S. 6.

<sup>19</sup> BVerfGE 137, 1 (18); *Thielmann*, aaO, S. 6.

<sup>20</sup> RhPfoVG, AS 41, 218 (219 ff.); 41, 69 (70 ff.); 36, 195 (196 f.); 35, 209 (212 ff.).

seit einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2014 kann die Verfassungsmäßigkeit der im Jahr 2006 grundlegend reformierten wiederkehrenden Beiträge als geklärt angesehen werden.<sup>21</sup>

Der gesetzgeberischen Konzeption der Straßenausbaubeiträge liegt die Annahme zugrunde, dass alle Eigentümer einer in der einheitlichen öffentlichen Einrichtung gelegenen Immobilie von Straßenausbaumaßnahmen, die an irgendeiner Stelle des Straßennetzes verwirklicht werden, durch eine Gebrauchswertsteigerung<sup>22</sup> profitieren.<sup>23</sup> Der Straßenausbau sichert die Zugänglichkeit des Grundstücks und den Fortbestand der qualifizierten Nutzbarkeit.<sup>24</sup> Die verfassungsrechtlich geforderte besondere Legitimation der Beitragserhebung, namentlich die Verknüpfung von Vorteilen und Lasten, deren Ausgleich die Abgabe dienen soll, wird nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts durch das Rechtskonstrukt des Straßennetzes als einheitliche öffentliche Einrichtung gewahrt. Das Gericht bestätigte die Annahme des Landesgesetzgebers, wonach der Sondervorteil in der Möglichkeit der Zufahrt oder des Zugangs zu einem Gesamtsystem der Verkehrsanlagen, das nach Maßgabe der Satzung grundsätzlich auch aus sämtlichen zum Anbau bestimmten Verkehrsanlagen einer Gemeinde bestehen kann und damit eine einheitliche öffentliche Einrichtung bildet, liegt.<sup>25</sup> Für die wegemäßige Erschließbarkeit ist nämlich die Straße, an der ein Grundstück gelegen ist, regelmäßig nicht ausreichend. Der Anschluss an das übrige Straßennetz wird gewöhnlich erst über mehrere Verkehrsanlagen vermittelt.<sup>26</sup>

Vor diesem Hintergrund wäre die Annahme verfehlt, die Rechtsfigur der einheitlichen öffentlichen Einrichtung, die mit einer größeren Anzahl Beitragspflichtiger einhergeht, gründe auf dem Gedanken der Solidarität der Grundstückseigentümer untereinander. Vielmehr stellt die einheitliche öffentliche Einrichtung die Grundlage für den Ausgleich der grundstücksbezogenen Gebrauchswertsteigerung und des öffentlichen Investitionsaufwands dar. Mit dem seit 2006 geltenden Einrichtungsbegriff ist auch der beitragsbezogene Vorteil neu zu definieren: Die Gebrauchswertsteigerung resultiert – anders als beim einmaligen Beitrag gemäß § 10 KAG a.F. – nicht allein aus der Möglichkeit der Zufahrt oder des Zugangs zu der sanierten Straße. Der aktuelle Vorteilsbegriff knüpft vielmehr an die Nutzungsmöglichkeiten des in der Gemeinde oder des Stadtteils (einheitliche öffentliche Einrichtung) gelegenen funktionsfähigen und intakten Straßensystems an.<sup>27</sup>

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts liegt es in der Verantwortung der Kommunen, in ihren Satzungen einheitliche öffentliche Einrichtungen dergestalt festzulegen,

---

<sup>21</sup> BVerfGE 137, 1.

<sup>22</sup> Eine Gebrauchswertsteigerung muss nicht zwangsläufig mit einer Verkehrswertsteigerung einhergehen (BVerfGE 137, 1 [22] mwN).

<sup>23</sup> Drs. 15/318, S. 6 f. Weil das Straßennetz eine einheitliche öffentliche Einrichtung darstellt, erfährt diese insgesamt eine Aufwertung. Daher kommt nicht nur den Anliegern der sanierten Straßen ein Vorteil zu.

<sup>24</sup> BVerfGE 137, 1 (25) mwN.

<sup>25</sup> BVerfGE 137, 1 (25); Drs. 15/318, S. 6 ff.

<sup>26</sup> BVerfGE 137, 1 (25); Drs. 15/318, S. 8.

<sup>27</sup> Vgl. BVerfGE 137, 1 (24); RhPflVG, AS 39, 331 (334); 38, 383 (387); Drs. 15/318, S. 7; Thielmann, aaO, S. 24 ff.

dass der Vorteil individuell hinreichend zurechenbar ist.<sup>28</sup> Für Großstädte wird daher die satzungsmäßige Bildung lediglich einer einzigen einheitlichen öffentlichen Einrichtung nicht in Betracht gezogen werden können<sup>29</sup>; hier können die einzelnen historisch gewachsenen Stadtteile mit ihrem jeweiligen Straßennetz die Grundlage für die Bildung mehrerer einheitlicher öffentlicher Einrichtungen im Stadtgebiet sein. Bei kleineren Kommunen wird hingegen regelmäßig die Bildung lediglich einer einzigen einheitlichen öffentlichen Einrichtung zu erwägen sein.<sup>30</sup> Maßgeblich bleiben in allen Fällen jedoch die mitunter höchst heterogenen örtlichen Gegebenheiten, weshalb diese Entscheidung im kommunalen Satzungsrecht zu treffen ist und bewusst nicht seitens des Landesgesetzgebers präjudiziert wurde. Der Landesgesetzgeber hat die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts explizit bei der Neufassung des § 10a Abs. 1 KAG aufgegriffen.<sup>31</sup>

### 3. Der Gemeindeanteil als Schranke des herbeizuführenden Vorteilsausgleichs

Das Straßensystem einer einheitlichen öffentlichen Einrichtung vermittelt nicht nur den beitragspflichtigen Grundstücken, sondern auch der Allgemeinheit Vorteile. Aus diesem Grund wäre es vom Vorteilsausgleich nicht mehr gedeckt, wenn die Beitragsschuldner den gesamten öffentlichen Investitionsaufwand tragen müssten. Der Straßenausbaubeitrag muss als Vorzugslast auf den Ausgleich der grundstücksbezogenen Sondervorteile beschränkt bleiben und den Vorteil, der mit der schlichten, der Allgemeinheit zustehenden Benutzung öffentlicher Straßen verbunden ist, unberücksichtigt lassen.<sup>32</sup>

Für die vorzunehmende Abgrenzung erlangen die verschiedenen Verkehrsarten Bedeutung. Gemäß § 10a Abs. 3 Satz 3 Hs. 1 KAG muss der Gemeindeanteil dem Verkehrsaufkommen entsprechen, das nicht den Beitragsschuldnern zuzurechnen ist. Der Gesetzgeber spricht damit den Vorteil der Allgemeinheit an, der sich im sog. Durchgangsverkehr widerspiegelt. Der Vorteil der Beitragsschuldner kommt im sog. Anliegerverkehr zum Ausdruck. Der Gemeindeanteil entspricht danach dem Vorteil, den die Allgemeinheit im Verhältnis zur Gesamtheit der anliegenden Grundstücke durch den Ausbau der die einheitliche öffentliche Einrichtung bildenden Verkehrsanlagen hat.<sup>33</sup> In der Satzung muss ein Gemeindeanteil von mindestens 20 v.H. festgelegt werden (§ 10a Abs. 3 Satz 3 Hs. 2 KAG). Dieser Mindestwert ist festzulegen, wenn das Verkehrsaufkommen fast ausschließlich den Grundstücken im Abrechnungsgebiet zuzurechnen ist.<sup>34</sup>

---

<sup>28</sup> BVerfGE 137, 1 (26 ff.).

<sup>29</sup> BVerfGE 137, 1 (27).

<sup>30</sup> BVerfGE 137, 1 (26 ff.).

<sup>31</sup> Drs. 17/11739, S. 2 f.

<sup>32</sup> BVerfGE 137, 1 (21, 25); Drs. 15/318, S. 9; *Tutschapsky*, aaO, § 10 Rn. 72 (Stand: September 2001); § 10a Rn. 22 (Stand: Juni 2007).

<sup>33</sup> Drs. 15/318, S. 7, 9.

<sup>34</sup> Drs. 15/318, S. 9.

### III. Einzelfragen zum Gemeindeanteil im neuen Straßenausbaubeitragssystem

Die auftraggebende Fraktion hat den Wissenschaftlichen Dienst um Beantwortung der nachstehenden Fragen gebeten.

**1. Wie sieht die aktuelle Rechtsprechung aus, nach der die Gemeinden bei wiederkehrenden Straßenausbaubeiträgen nach § 10a KAG ihren Gemeindeanteil festzusetzen haben? Welchen Ermessensspielraum haben hierbei die Gemeinden?**

Die Auslegung des § 10a Abs. 3 KAG wird maßgeblich durch die Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz bestimmt. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichts ist der Gemeindeanteil „im Einzelfall unter Berücksichtigung aller konkreten Umstände“ zu ermitteln.<sup>35</sup> Das Gericht erkennt „in der Regel“ bestimmte typische Fallgruppen an, die sich an der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Lüneburg (sog. „Lüneburger Tabelle“<sup>36</sup>) orientieren.<sup>37</sup>

<b>Verhältnis Durchgangs-/Anliegerverkehr</b>	<b>Gemeindeanteil</b>
geringer Durchgangs-, aber ganz überwiegender Anliegerverkehr	25 %
erhöhter Durchgangs-, aber noch überwiegender Anliegerverkehr	35-45 %
überwiegender Durchgangsverkehr	55-65 %
ganz überwiegender Durchgangs-, aber nur wenig Anliegerverkehr	70 %

Nach Ansicht des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz „schließt der der Gemeinde zustehende Einschätzungsspielraum eine geringe Bandbreite mehrerer vertretbarer Vorteilssätze ein, die nach oben und unten nicht mehr als 5 v.H. abweichen“.<sup>38</sup> Dieser Beurteilungsspielraum folgt nach Ansicht des Gerichts „aus der Natur der Sache heraus“<sup>39</sup> und soll einen „Ausgleich für die insbesondere tatsächliche Unsicherheit bieten, die mit der Bewertung der Anteile des Anlieger- sowie des Durchgangsverkehrs ohne präzise Datenerhebung zwangsläufig verbunden ist“.<sup>40</sup> Das Gericht hat bekräftigt, dass die Gemeinden von dem Abweichungsspielraum i.H.v. +/- 5 v.H. nicht schematisch Gebrauch machen dürfen. Ihnen bleibt es daher bspw. versagt, von den

<sup>35</sup> RhPfoVG, Urteil vom 3. September 2018, Az.: 6 A 10526/18 (Rn. 25 – zitiert nach juris); NVWZ-RR 2006, 285.

<sup>36</sup> Erstmals OVG Lüneburg, Urteil vom 8. September 1969, Az.: I A 23/68, teilweise wiedergegeben in Gemeindetag Rheinland-Pfalz 1970, 102 f.

<sup>37</sup> RhPfoVG, Urteil vom 3. September 2018, Az.: 6 A 10526/18 (Rn. 25 – zitiert nach juris); NVWZ-RR 2006, 285; AS 44, 70 (81); 37, 129 (134); 34, 99 (101).

<sup>38</sup> RhPfoVG, Urteil vom 3. September 2018, Az.: 6 A 10526/18 (Rn. 25 – zitiert nach juris); NVWZ-RR 2006, 285; AS 44, 70 (76); 37, 129 (134); 34, 99 (101); 30, 106 (114); 20, 411 (414).

<sup>39</sup> RhPfoVG, AS 30, 106 (114).

<sup>40</sup> RhPfoVG, AS 37, 129 (134); 34, 99 (102).

ermittelten Prozentsätzen des Gemeindeanteils stets 5 v.H. abzuziehen und somit die umlagefähigen Investitionskosten standardmäßig anzuheben.<sup>41</sup> Auch berechtigt der Abweichungsspielraum die Gemeinden nicht dazu, den gesetzlichen Mindestgemeindeanteil i.H.v. 20 v.H. (§ 10a Abs. 3 Satz 3 Hs. 2 KAG) zu unterschreiten.<sup>42</sup>

Nach Ansicht des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz sind die Gemeinden nicht verpflichtet, für die Bestimmung der Relation von Anlieger- und Durchgangsverkehr eine Verkehrszählung vorzunehmen oder die Verkehrsfunktion der Straße durch einen Sachverständigen ermitteln zu lassen. Derartige Erhebungen seien für die Gemeinden mit einem großen Aufwand verbunden und ohnehin häufig nur für einen kurzen Zeitraum aussagekräftig.<sup>43</sup> Hingegen sei der Gemeinderat „mit den örtlichen Verhältnissen, insbesondere den Grundstücksnutzungen, der flächenmäßigen Ausdehnung der Straßen und ihrer Bedeutung im Gefüge der Verkehrswege vertraut“, so dass er die zahlenmäßige Relation der Verkehrsfrequenzen hinreichend zuverlässig abschätzen könne.<sup>44</sup> In Anbetracht dessen beschränkt das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz die Überprüfung, ob die Gemeinden von dem ihnen zustehenden Einschätzungsspielraum fehlerfrei Gebrauch gemacht haben, regelmäßig darauf, ob die Festlegung des Gemeindeanteils (1.) „auf einer greifbaren Fehleinschätzung beruht“, (2.) „nicht alle relevanten tatsächlichen Umstände berücksichtigt“ oder (3.) „in sich widersprüchlich ist“.<sup>45</sup>

Das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz hat eingeräumt, dass die gerichtliche Überprüfung des dem Gemeinderat zukommenden Beurteilungsspielraums schwierig sei, wenn die Gründe für eine Entscheidung nicht schriftlich festgehalten werden. Ob sich der Gemeinderat die in der Beschlussvorlage der Verwaltung aufgeführten Überlegungen zu eigen gemacht habe, hänge von den Umständen des Einzelfalls ab. Die notwendigen Anhaltspunkte hierfür könnten sich bspw. aus der Niederschrift über die Ratssitzung ergeben.<sup>46</sup>

Bei der Festlegung des Gemeindeanteils kommt es entscheidend auf die „zahlenmäßige Relation der Verkehrsfrequenzen des Anliegerverkehrs einerseits und des Durchgangsverkehrs andererseits“ an.<sup>47</sup> Der Anteil des Anliegerverkehrs und derjenige des Durchgangsverkehrs am Gesamtverkehrsaufkommen kann einheitlich für den Fußgänger- und den Fahrverkehr ermittelt werden,

---

<sup>41</sup> RhPfoVG, AS 37, 129 (134); 34, 99 (102).

<sup>42</sup> RhPfoVG, AS 44, 70 (76).

<sup>43</sup> RhPfoVG, Urteil vom 3. September 2018, Az.: 6 A 10526/18 (Rn. 26 – zitiert nach juris); AS 41, 1 (6); 37, 129 (134 f.).

<sup>44</sup> RhPfoVG, Urteil vom 3. September 2018, Az.: 6 A 10526/18 (Rn. 26 – zitiert nach juris); AS 41, 1 (6); 37, 129 (135).

<sup>45</sup> RhPfoVG, Urteil vom 3. September 2018, Az.: 6 A 10526/18 (Rn. 26 – zitiert nach juris); AS 41, 1 (6); 37, 129 (135). Der Gemeinderat verfügt über einen ähnlichen, gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbarer Einschätzungsspielraum bei der Festlegung der einheitlichen öffentlichen Einrichtung (RhPfoVG, KommJur 2018, 271 [273]).

<sup>46</sup> RhPfoVG, Urteil vom 3. September 2018, Az.: 6 A 10526/18 (Rn. 27 – zitiert nach juris); grundlegend RhPfoVG, AS 40, 4 (10).

<sup>47</sup> RhPfoVG, AS 44, 70 (75); 37, 129 (133); NVwZ-RR 2006, 285.

wenn zwischen beiden Straßennutzungen nur geringfügige Unterschiede bestehen.<sup>48</sup> Die vorzunehmende Beurteilung hat sich maßgeblich an den Gegebenheiten im Zeitpunkt der Entstehung der Beitragspflicht zu orientieren“. Dieses prognostische Element erlangt nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts insbesondere dann Bedeutung, „wenn es um die Erhebung von Vorausleistungen geht und wenn mit der Art des Ausbaus eine Beeinflussung der Verkehrsströme beabsichtigt ist“.<sup>49</sup>

Das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz hatte nach Inkrafttreten des KAG 2006 die grundlegende Frage zu beurteilen, nach welcher Methode die zahlenmäßige Relation von Anlieger- und Durchgangsverkehr zu bestimmen ist, wenn Gemeinden - anstelle der bisherigen Abrechnungseinheiten - eine einheitliche öffentliche Einrichtung festgelegt haben. Die Beantwortung dieser Frage richtet sich nach dem seit 2006 geltenden Einrichtungs- und Vorteilsbegriff. „Während beim (früheren) einmaligen Beitrag die unmittelbare Zugangs- bzw. Zufahrtsmöglichkeit zu der ausgebauten Verkehrsanlage (...) für den Eigentümer eines qualifiziert nutzbaren Grundstücks den Sondervorteil darstellt, rechtfertigt sich die Erhebung des wiederkehrenden Beitrags (...) durch die Anbindung an die öffentliche Einrichtung, die von allen zum Anbau bestimmten Verkehrsanlagen gebildet wird, wenn zu einer dieser Verkehrsanlagen die rechtliche oder tatsächliche Möglichkeit einer Zufahrt oder eines Zugangs besteht“.<sup>50</sup> Das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz hatte sich mit zwei methodischen Ansätzen auseinandergesetzt, die im Einzelfall zu höchst unterschiedlichen Gemeindeanteilen führen können.

Nach der sog. Mischsatzbildung, die vor 2006 eine gängige Methode zur Ermittlung des Gemeindeanteils war, ist zunächst die verkehrliche Situation anhand einer Einzelbetrachtung aller zur Abrechnungseinheit (bzw. zur einheitlichen öffentlichen Einrichtung) gehörenden Anbaustraßen vorzunehmen. Im Rahmen der straßenbezogenen Einzelbetrachtung ist es möglich, dass ein Verkehr als innerörtlicher Durchgangsverkehr zu qualifizieren und beim Gemeindeanteil zu berücksichtigen ist. In einem weiteren Schritt ist ein Mischsatz (Durchschnittswert) zu bilden, wobei die einzelnen Straßen unterschiedlich zu gewichten sind.<sup>51</sup> Das Verwaltungsgericht Neustadt vertrat in einer Entscheidung vom 2. März 2012 die Auffassung, dass die sog. Mischsatzbildung auch nach Inkrafttreten des KAG 2006 bei wiederkehrenden Beiträgen weiterhin zulässig sei, weil es der neue Einrichtungs-begriff nicht erlaube, durch Absenkung des Gemeindeanteils höhere Beitragseinnahmen zu erzielen und die wiederkehrenden Straßenausbaubeiträge in verfassungsrechtlich bedenklicher Weise einer unzulässigen Straßensteuer anzunähern.<sup>52</sup>

Das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz hat diesem Ermittlungsansatz beim System wiederkehrender Straßenausbaubeiträge nach dem KAG 2006 widersprochen und stattdessen die Methode der Gesamtgewichtung für geeignet erklärt. Nach diesem Ansatz muss der Gemeinderat „sämtliche in der Baulast der Gemeinden stehenden Verkehrsanlagen und -teile innerhalb der

<sup>48</sup> RhPfoVG, AS 34, 99 (102).

<sup>49</sup> RhPfoVG, AS 37, 129 (133).

<sup>50</sup> RhPfoVG, AS 38, 383 (387).

<sup>51</sup> Thielmann, aaO, S. 248 f.

<sup>52</sup> VG Neustadt, Beschluss vom 2. März 2012, Az: 1 L 113/12.NW (Rn. 12 ff. - zitiert nach juris).

öffentlichen Einrichtung in den Blick nehmen und insgesamt das Verhältnis zwischen Anlieger- und Durchgangsverkehr gewichten“.<sup>53</sup> Bei dieser Gesamtbetrachtung des Straßennetzes ist nur noch der durch die einheitliche öffentliche Einrichtung verlaufende Verkehr dem Gemeindeanteil zuzurechnen (überörtlicher Verkehr, Verkehrsströme zwischen mehreren öffentlichen Einrichtungen von Anbaustraßen sowie Verkehr, der aus dem bzw. in den Außenbereich der Gemeinde verläuft z.B. zwecks Holzabfuhr, Transport von Bodenschätzen und Fahrten zu Freizeiteinrichtungen).<sup>54</sup> Zum Anliegerverkehr, der den Beitragspflichtigen zuzurechnen ist, zählt hingegen jedweder innerhalb der einheitlichen öffentlichen Einrichtung stattfindende Quell- und Zielverkehr, der von den Anliegergrundstücken ausgeht oder hinführt.<sup>55</sup> Das Oberverwaltungsgericht hat nachvollziehbar dargelegt, dass einzig im Wege der Gesamtbetrachtung des Straßensystems der Rechtsfigur der einheitlichen öffentlichen Einrichtung und dem hiermit verbundenen Vorteilsbegriff, namentlich der grundstücksbezogenen Gebrauchswertsteigerung durch ein funktionsfähiges Straßennetz, Rechnung getragen werden kann.<sup>56</sup> Hierdurch wird ein systematisch stimmiges Ergebnis erzielt, wie es bereits zuvor beim Beitragswesen für Feld-, Weinbergs- und Waldwege (vgl. § 11 Abs. 2 KAG) anerkannt war.<sup>57</sup> Die Einzelbetrachtung mit anschließender Mischsatzbildung hat nach Ansicht des Gerichts „tendenziell eine Überschätzung des Durchgangsverkehrs zu Gunsten der Beitragspflichtigen zur Folge“.<sup>58</sup>

Auch die Gesetzesbegründung zum KAG-Reformgesetz des Jahres 2006 spricht für den Gesamtgewichtungsansatz des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz. Danach gilt ein einheitlicher Gemeindeanteil „wegen der einer Einheit bildenden Verkehrsanlagen“. Den Beitragsschuldern ist der „Anliegerverkehr in der eine Einheit bildenden Einrichtung“ zuzurechnen. Der Mindestgemeindeanteil soll zudem nur dann zum Tragen kommen, „wenn das Verkehrsaufkommen fast ausschließlich den Grundstücken im Abrechnungsgebiet zuzurechnen ist“.<sup>59</sup>

## **2. Wie erklärt es sich rechtlich, dass bei einem Systemwechsel von einmaligen zu wiederkehrenden Beiträgen ein (Groß-)Teil des bisherigen Durchgangsverkehrs zum Anliegerverkehr umgewertet wird?**

Beim System einmaliger Straßenausbaubeiträge, bei dem keine einheitliche öffentliche Einrichtung gebildet wurde, werden die in der Abrechnungseinheit gelegenen Straßen in den Blick genommen. Beitragspflichtig sind allein die Anlieger (§ 10 Abs. 5 Satz 1 KAG a.F.). Zum Anliegerverkehr zählt der Quell- und Zielverkehr, der von den durch die Verkehrsanlage erschlossenen

<sup>53</sup> RhPfoVG, AS 44, 70 (75 f.); 40, 4 (7); 38, 383 (388).

<sup>54</sup> RhPfoVG, AS 44, 70 (76); Thielmann, aaO, S. 249.

<sup>55</sup> RhPfoVG, AS 44, 70 (76); Thielmann, aaO, S. 249 f.

<sup>56</sup> RhPfoVG, AS 44, 70 (76 f.).

<sup>57</sup> RhPfoVG, AS 44, 70 (77); 38, 383 (386). Siehe auch den Verweis in der Gesetzesbegründung, Drs. 15/318, S. 6.

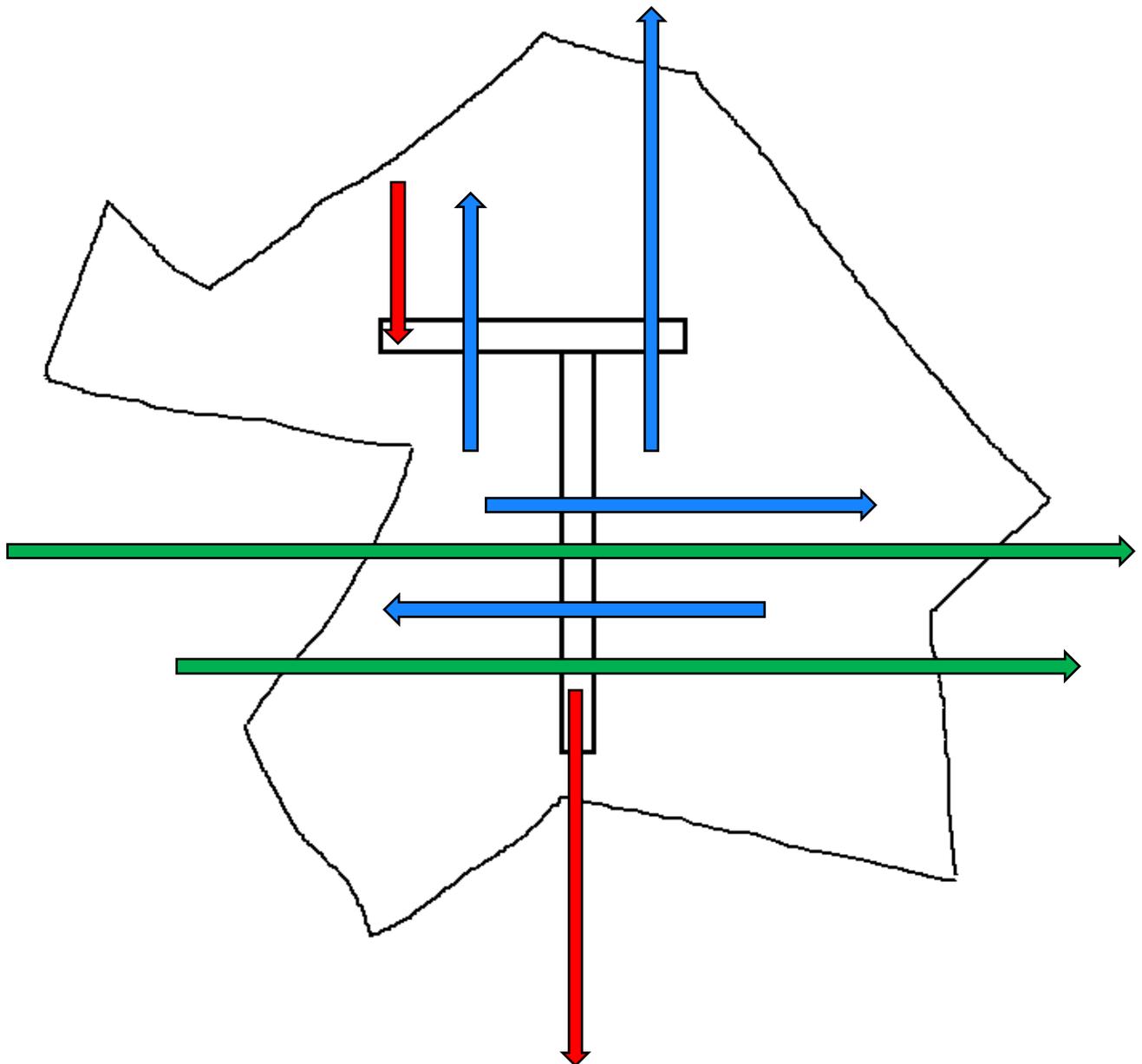
<sup>58</sup> RhPfoVG, AS 44, 70 (79).

<sup>59</sup> Drs. 15/318, S. 9.

Grundstücken ausgeht bzw. bei diesen endet. Zu dem für den Gemeindeanteil relevanten Verkehrsaufkommen zählt der inner- und überörtliche Durchgangsverkehr.

Das seit 2006 bestehende System wiederkehrender Straßenausbaubeiträge, bei dem das Straßennetz einer Gemeinde oder eines Stadtteils eine einheitliche öffentliche Einrichtung darstellt, nimmt hingegen sämtliche in der Baulast der Gemeinde stehenden Straßen in den Blick. Beitragspflichtig sind die Anlieger des Straßennetzes (§ 10a Abs. 2 KAG). Zum Anliegerverkehr zählt der Quell- und Zielverkehr, der von den Grundstücken der Gemeinde oder des Stadtteils ausgeht bzw. bei diesen endet. Nur noch der durch die Gemeinde oder den Stadtteil verlaufende Verkehr (z.B. überörtlicher Verkehr) zählt zum für den Gemeindeanteil bedeutsamen Durchgangsverkehr.

Das nachstehende Schaubild soll die Unterschiede in der Beurteilung des Verkehrsaufkommens veranschaulichen.



Im ersten Beispiel werden nach der früheren Rechtslage einmalige Straßenausbaubeiträge (§ 10 KAG a.F.) für die Sanierung von zwei Straßen eines Stadtteils erhoben. Die Abrechnungseinheit ist bei diesem Beispiel derart gefasst, dass die Straßenausbaubeiträge von den Eigentümern der Grundstücke, die durch diese Straßen erschlossen werden (Anlieger), zu entrichten sind. Die roten Pfeile stellen Anliegerverkehr (Quell- und Zielverkehr), die blauen und grünen Pfeile Durchgangsverkehr dar.

Nach der aktuellen Rechtslage können für die Straßensanierung grundsätzlich nur noch wiederkehrende Beiträge gemäß § 10a KAG erhoben werden. In diesem Fall stellt das gesamte Straßensystem des Stadtteils eine einheitliche öffentliche Einrichtung dar. Die Eigentümer der im Stadtteil gelegenen Grundstücke sind beitragspflichtig. Die roten Pfeile stellen weiterhin Anliegerverkehr dar. Die blauen Pfeile sind nicht länger Durchgangs-, sondern nunmehr Anliegerverkehr. Nur die grünen Pfeile erweisen sich weiterhin als Durchgangsverkehr.

**3. Würde der besagte Systemwechsel bezogen auf die einzelne Gemeinde dazu führen, dass der Gemeindeanteil einer Abrechnungseinheit regelmäßig geringer ausfällt als der durchschnittliche Gemeindeanteil aller in dieser Abrechnungseinheit zusammengefassten Gemeindestraßen?**

Es ist allgemein anerkannt, dass bei den wiederkehrenden Straßenausbeiträgen im Vergleich zu den früheren Einmalbeiträgen aus den vorgenannten Gründen mit einem höheren Anteil des Anliegerverkehrs und daher mit einem niedrigeren Gemeindeanteil zu rechnen ist. Die Gesamtbetrachtungsperspektive des gemeindlichen Straßennetzes und seiner Grundstücke führt im Vergleich zu einem Anstieg des als Anliegerverkehr zu qualifizierenden Verkehrsaufkommens. Die Gemeinden erzielen daher mit dem wiederkehrenden Straßenausbaubeitrag erheblich mehr Einnahmen als beim Einmalbeitrag. Mit den Mehreinnahmen der Gemeinde korrespondiert, dass die Abgabepflichtigen in ihrer Gesamtheit höher belastet werden.<sup>60</sup> Nach Auffassung des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz ist es „systembedingt und deshalb hinzunehmen“, dass „die Gemeinde ihren Ausbauaufwand in der einheitlichen öffentlichen Einrichtung nach § 10a KAG durch wiederkehrende Ausbaubeiträge in anderer Höhe refinanzieren kann als im Falle der Erhebung von Einmalbeiträgen“.<sup>61</sup>

**4. Würde der besagte Systemwechsel bei einer landesweiten Betrachtung dazu führen, dass der durchschnittliche Gemeindeanteil in Rheinland-Pfalz sinkt, gleichbleibt oder steigt?**

Mit der Abschaffung der Einmalbeiträge für den Straßenausbau durch das Landesgesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes und des Landesfinanzausgleichsgesetzes vom 5. Mai

<sup>60</sup> Thielmann, aaO, S. 251; VG Neustadt, Beschluss vom 2. März 2012, Az: 1 L 113/12.NW (Rn. 15 - zitiert nach juris).

<sup>61</sup> RhPFOVG, AS 44, 70 (78).

2020 können die Gemeinden ihre Investitionen in die Verkehrsanlagen künftig nur noch durch wiederkehrende Beiträge refinanzieren. Nach Vorgesagtem ist daher mit einem vergleichsweise erheblich höheren Anteil des Anliegerverkehrs zu rechnen. Betrachtet man die vom Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz anerkannten typischen Fallgruppen von Gemeindeanteilen (siehe Antwort zu Frage 1), so ist zu erwarten, dass sich der durchschnittliche Gemeindeanteil dem Mindestgemeindeanteil i.H.v. 20 v.H. (ggf. zuzüglich des gemeindlichen Beurteilungsspielraums i.H.v. 5 v.H.) annähert.

**5. Wird der Systemwechsel von einmaligen zu wiederkehrenden Straßenausbaubeiträgen gemäß dem Landesgesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes und des Landesfinanzausgleichsgesetzes vom 5. Mai 2020 die finanzielle Gesamtbelastung der Anlieger in Rheinland-Pfalz bei vergleichbarer Bautätigkeit und vergleichbaren Baupreisen erhöhen, senken oder nicht tangieren?**

Die Gesamtbelastung der beitragspflichtigen Eigentümer der innerhalb der einheitlichen öffentlichen Einrichtung gelegenen Grundstücke wird zunehmen (zu den Gründen siehe insbesondere die Antworten zu den Fragen 2 bis 4). Hiervon zu unterscheiden ist die durchschnittliche Belastung der Beitragspflichtigen, die sich im Vergleich zu den Einmalbeiträgen in erheblichem Umfang verringern wird.

**6. Welche Gruppe von Anliegern wird durch den angesprochenen Systemwechsel stärker belastet/niedriger belastet/gleichbleibend belastet?**

Es ist davon auszugehen, dass die beitragspflichtigen Eigentümer von Grundstücken, die durch die konkret sanierten Straßen erschlossen werden, bei wiederkehrenden Straßenausbaubeiträgen im Vergleich zu den Einmalbeiträgen eine erhebliche Entlastung erfahren.

Gänzlich neu belastet werden bei einer vergleichenden Betrachtung die Eigentümer, die beim früheren System der Einmalbeiträge nur für die Sanierung der Straßen beitragspflichtig wären, durch die ihre Grundstücke erschlossen werden. Auch die Grundstücke, die an einer klassifizierten und damit nicht in der Baulast der Gemeinde stehenden Straße gelegen sind, werden wie die Grundstücke an Gemeindestraßen in das System wiederkehrender Beiträge einbezogen.<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> Thielmann, aaO, S. 25, 290. Vgl. bereits die Begründung zum Entwurf eines neuen Kommunalabgabengesetzes, 22. Januar 1986, Vorlage 10/1036, S. 5.

## **7. Welchen Ermessensspielraum haben die Gemeinden beim angesprochenen Systemwechsel, die Belastung der Anlieger zu erhöhen oder zu senken?**

Nach der derzeitigen Rechtslage können die Gemeinden auf die Beitragslast ihrer Einwohner vor allem dadurch Einfluss nehmen, dass sie ihre Straßen unter Beachtung der Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (vgl. § 93 Abs. 3 GemO) sanieren und bspw. von sog. Luxussanierungen absehen. Darüber hinaus ist der Gestaltungsspielraum im System wiederkehrender Straßenausbaubeiträge im Hinblick auf die Gesamtbelastung der Beitragspflichtigen, wie die nachstehenden Ausführungen zeigen, begrenzt.

Bereits der Wortlaut des § 10a Abs. 1 Satz 1 KAG bringt unmissverständlich zum Ausdruck, dass die Gemeinden nicht frei darüber entscheiden können, ob sie Straßenausbaubeiträge erheben („Die Gemeinden erheben [...] wiederkehrende Beiträge“.) Die Vorschrift steht in enger Verbindung zur sog. Hierarchie der gemeindlichen Finanzmittelbeschaffung gemäß § 94 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 Gemeindeordnung (GemO).<sup>63</sup> Danach haben die Gemeinden die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Erträge und Einzahlungen (1.) soweit vertretbar und geboten aus Entgelten für ihre Leistungen und (2.) im Übrigen aus Steuern zu beschaffen, soweit die sonstigen Erträge und Einzahlungen nicht ausreichen. Die sonstigen Erträge und Einzahlungen sind danach vorrangig vor den Entgelten und diese haben wiederum Vorrang vor den Steuern.<sup>64</sup> Diese Hierarchie hat zur Folge, dass die Erträge, die für den Ausbau der in der Baulast der Gemeinde stehenden Straßen erforderlich sind, aus wiederkehrenden Beiträgen und lediglich nachrangig aus Steuern zu beschaffen sind. Wiederkehrende Straßenausbaubeiträge sind zweifelsohne auch i.S.d. § 94 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 GemO „vertretbar und geboten“, so dass grundsätzlich keine Ausnahme vom gemeindlichen Realisierungsgebot in Erwägung gezogen werden kann. Ein Beitragsverzicht kommt nur bei selbständigen Immissionsschutzanlagen, Parkflächen und Grünanlagen in Betracht (§ 94 Abs. 2 Satz 2 GemO). Eine Ausnahme von dem Grundsatz der Finanzmittelbeschaffung, wie ihn der Hessische und Niedersächsische Landesgesetzgeber für Straßenausbaubeiträge geregelt hat (§ 93 Abs. 2 Satz 2 Hess. Gemeindeordnung, § 111 Abs. 5 Satz 3 Nds. Kommunalverfassungsgesetz), sieht die Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz nicht vor.

Auch § 94 Abs. 5 Satz 1 GemO kann regelmäßig nicht dafür angeführt werden, dass die Gemeinden (teilweise) auf die Erhebung wiederkehrender Straßenausbaubeiträge verzichten dürfen, um so die Gesamtheit der Beitragspflichtigen zu entlasten. Nach der Vorschrift können die Gemeinden allgemeine Deckungsmittel, soweit sie nicht aus Steuern und Umlagen stammen, zur Verminderung von Beiträgen für Verkehrsanlagen verwenden. Die Gemeinden sind gemäß §§ 93 Abs. 4 GemO zu einem ausgeglichenen Haushalt verpflichtet. Sie haben nicht nur den Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (§ 93 Abs. 3 GemO) zu beachten, sondern ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist (§

---

<sup>63</sup> Siehe auch die Verweisung auf die sog. Hierarchie der gemeindlichen Finanzmittelbeschaffung in §§ 10a Abs. 7 i.V.m. § 7 Abs. 3 Satz 3 KAG.

<sup>64</sup> *Dietlein*, in: Praxis der Kommunalverwaltung – Rheinland-Pfalz, Gemeindeordnung, Kommentar, Loseblatt, § 94 Erl. 3.3 (Stand: August 2012).

93 Abs. 1 Satz 1 GemO). Allenfalls wohlhabende Gemeinden werden daher in Anbetracht dieser gesetzlichen Vorgaben von der Möglichkeit, die Beiträge für Verkehrsanlagen gemäß § 94 Abs. 5 Satz 1 GemO zu vermindern, Gebrauch machen können.<sup>65</sup> Im Falle wiederkehrender Straßenausbaubeiträge dürfte die praktische Bedeutung des § 94 Abs. 5 Satz 1 GemO gering sein.

Auch der Gemeindeanteil stellt für die Gemeinden kein Vehikel dar, um die Gesamtheit der Beitragspflichtigen zu entlasten. Zwar hatte der Landtag bei Verabschiedung des KAG 1986 - trotz eines schon beachtlichen gesetzlichen Mindestanteils der Gemeinden i.H.v. 35 v.H. (§ 14 Abs. 2 Satz 4 KAG 1986)<sup>66</sup> - gegenüber den Kommunen für eine noch höhere Festsetzung der Gemeindeanteile plädiert.<sup>67</sup> Hiervon unberührt bleibt jedoch die (heutige) gesetzgeberische Festlegung, dass der Gemeindeanteil dem Verkehrsaufkommen entsprechen „muss“, das nicht den Beitragsschuldnern zuzurechnen ist (§ 10a Abs. 3 Satz 3 Hs. 1 KAG). Nach der Gesetzesbegründung ist hierfür der Anteil des Durchgangsverkehrs am gesamten Verkehrsaufkommen innerhalb der einheitlichen öffentlichen Einrichtung zu erfassen.<sup>68</sup> Bei der Bestimmung der Relation von Anlieger- und Durchgangsverkehr bleibt es den Gemeinden folglich untersagt, einen Teil des Anliegerverkehrs in der einheitlichen öffentlichen Einrichtung zu Gunsten der Beitragspflichtigen unberücksichtigt zu lassen oder den Durchgangsverkehr höher zu gewichten. Durch einen zu hoch festgesetzten Gemeindeanteil könnten letztlich auch die Beitragserhebungspflicht (§ 10a Abs. 1 Satz 1 KAG) und das aus der sog. Hierarchie der gemeindlichen Finanzmittelbeschaffung folgende Realisierungsgebot (§ 94 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 GemO) unterlaufen werden.<sup>69</sup>

Das Ergebnis dieser Auslegung stimmt mit der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz zum Gemeindeanteil (siehe die Antwort zu Frage 1) überein. Der Einschätzungsspielraum der Gemeinden schließt danach eine geringe Bandbreite mehrerer vertretbarer Vorteilssätze ein, die sowohl nach oben als auch nach unten nicht mehr als 5 v.H. abweichen.<sup>70</sup> Die Gemeinden verfügen jedoch über keine Möglichkeit, von dem Abweichungsspielraum schematisch Gebrauch zu machen.<sup>71</sup> Der von Seiten des Gerichts den Gemeinden zugestandene Abweichungsspielraum soll allein den Unsicherheiten Rechnung tragen, die mit der Ermittlung des Verhältnisses zwischen Anlieger- und Durchgangsverkehr verbunden sind.<sup>72</sup> Auch nach der Rechtsprechung kann von der regulären Festsetzung des Gemeindeanteils nicht i.H.v. +/- 5 v.H. abgewichen werden, um eine Entlastung oder weitergehende Belastung der Beitragspflichtigen herbeizuführen.

---

<sup>65</sup> Thielmann, aaO, S. 7.

<sup>66</sup> Für die Einzelabrechnung forderte § 42 Abs. 11 Satz 3 KAG 1986 einen Mindestgemeindeanteil i.H.v. 25 v.H.

<sup>67</sup> Entschließungsantrag der Fraktion der CDU, „Kommunalabgabengesetz für Rheinland-Pfalz, hier: Anteil der Gemeinden an Straßenausbaubeiträgen“, 68. Plenarsitzung der 10. Wahlperiode am 24. April 1986, Drs. 10/2362. Die Landesregierung wurde zugleich aufgefordert, Zuwendungen für kommunale Investitionen bei Straßenausbaumaßnahmen auch bei Gemeindeanteilen bis zu 50 v.H. zu gewähren.

<sup>68</sup> Drs. 15/318, S. 9.

<sup>69</sup> Thielmann, aaO, S. 11.

<sup>70</sup> RhPfoVG, Urteil vom 3. September 2018, Az.: 6 A 10526/18 (Rn. 25 – zitiert nach juris); NVWZ-RR 2006, 285; AS 44, 70 (76); 37, 129 (134); 34, 99 (101); 30, 106 (114); 20, 411 (414).

<sup>71</sup> RhPfoVG, AS 37, 129 (134); 34, 99 (102).

<sup>72</sup> RhPfoVG, AS 37, 129 (134); 34, 99 (102).

Beitragsbescheide, die Beitragspflichtige zu niedrig belasten, greifen zwar nicht in deren Rechte ein.<sup>73</sup> Ungeachtet dessen erweisen sich überhöhte Gemeindeanteile als rechtswidrig. Entsprechende Festlegungen in den Beitragssatzungen können durch die Kommunalaufsicht und Rechnungsprüfung beanstandet werden.<sup>74</sup> Nach der derzeitigen Rechtslage dürfte allein der Landesgesetzgeber die Grundlage schaffen können, um die vergleichsweise höhere Gesamtbelastung der Beitragspflichtigen abzumildern. Hierfür könnte beispielsweise der Mindestgemeindeanteil i.H.v. derzeit 20 v.H. (§ 10a Abs. 3 Satz 3 Hs. 2 KAG) erhöht werden. Diesen Weg hatte der Landesgesetzgeber bei der Reform des KAG im Jahr 1986 beschritten. Ausweislich der Gesetzesbegründung sollten seinerzeit durch einen Mindestgemeindeanteil i.H.v. 35 v.H. Mehrbelastungen der Bürger und Betriebe ausgeschlossen werden.<sup>75</sup> Durch eine Anhebung des Mindestgemeindeanteils könnte ein Ziel des Gesetzgebers, mit dem seit 2006 geltenden neuen Einrichtungsbegriff allein die mit den Abrechnungseinheiten verbundenen Schwierigkeiten zu beseitigen, aber keine Besserstellung der Gemeinden und ihrer Haushalte durch ein höheres Beitragsaufkommen herbeizuführen<sup>76</sup>, sichergestellt werden.

## Wissenschaftlicher Dienst

---

<sup>73</sup> RhPfoVG, AS 37, 5 (14) mwN.

<sup>74</sup> Thielmann, aaO, S. 11 ff.; Tutschapsky, aaO, § 10 Rn. 75 (Stand: September 2001).

<sup>75</sup> Begründung zum Entwurf eines neuen Kommunalabgabengesetzes, 22. Januar 1986, Vorlage 10/1036, S. 3.

<sup>76</sup> Vgl. RhPfoVG, AS 44, 70 (78) mit Verweis auf den Gesetzentwurf, Drs. 15/318, S. 2.