

Wiederkehrende Straßenausbaubeiträge statt Einzelfallbelastung für Anlieger

Irene Schlünder

unter Mitarbeit von

Univ.-Prof. Dr.-Ing. Klaus J. Beckmann



Deutsches Institut für Urbanistik

Difu-
Papers

Oktober 2012

Inhalt

1.	Problemlage	3
2.	Begriff "Straßenausbaubeitrag"	3
3.	Vom Grundsatz des einmaligen Anliegerbeitrags zum wiederkehrenden Ausbaubeitrag.....	4
3.1	Größere Beitragsgerechtigkeit.....	5
3.2	Mehr Transparenz.....	6
3.3	Frühe Bürgerbeteiligung	6
3.4	Bessere Planbarkeit für die Gemeinden.....	7
4.	Stand der Einführung.....	7
4.1	Rheinland-Pfalz	7
4.2	Thüringen.....	8
4.3	Sachsen-Anhalt.....	8
4.4	Saarland	9
5.	Rechtsrahmen	9
5.1	Gesetzgebungskompetenz: Abgrenzung zur Steuer	9
5.1.1	Beitragsbegriff	9
5.1.2	Gestaltungsspielräume der Gemeinden bei der Festlegung des beitragsrechtlichen Sondervorteils	12
5.2	Vorrangige Finanzierung durch Steuern?.....	14
5.3	Verfassungsrechtliches Willkürverbot	14
5.4	Rechtliche Anforderungen an die Beitragssatzung der Gemeinde.....	15
6.	Anwendungsmöglichkeiten für wiederkehrende Straßenausbaubeiträge	15
6.1	Trier: Mariahof	15
6.2	Pirmasens	16
6.3	Großstädte.....	17
7.	Durchsetzungsstrategien	17
8.	Ausblick	17
9.	Literatur	19

1. Problemlage

Die Gemeindekassen sind notorisch leer. Jahrzehnte lang wurden den Gemeinden immer neue Aufgaben übertragen, ohne dass die Einnahmeseite entsprechend verstärkt worden wäre. Dem wurde zwar durch die Einführung des Konnexitätsprinzips in den Länderverfassungen grundsätzlich ein Riegel vorge-schoben¹. Dieses lässt eine Zuständigkeitsverschiebung nur noch zu, wenn die dafür notwendigen Mittel ebenfalls bereitgestellt werden. An der bereits bestehenden Haushaltsnotlage ändert dies indes nur wenig. Vor dem Hintergrund wachsender Aufgaben aufgrund des tiefgreifenden wirtschaftlichen und demografischen Wandels und des damit einhergehenden finanziellen Mehrbedarfs der Gemeinden sind neue Finanzierungsquellen dringend notwendig. Aber auch die effektivere Ausschöpfung bereits bestehender Instrumente kann teilweise Abhilfe schaffen.

Das gemeindliche Straßennetz muss unterhalten werden, die sogenannte Straßenbaulast tragen die Gemeinden. Aber auch zur Erfüllung dieser Aufgabe fehlt den Gemeinden häufig das Geld. Viele Gemeinden haben mit Blick auf ihren Haushalt jegliche Gestaltungsspielräume eingebüßt, weil sämtliche Mittel für Pflichtaufgaben und den Schuldendienst verwendet werden müssen. Weitere investive Mittel stehen oft überhaupt nicht mehr zur Verfügung. Daher wird allseits ein erheblicher Sanierungsstau im Hinblick auf die Straßen beklagt. Den Gemeinden fehlen bereits die Mittel für die regelmäßige Unterhaltung und Instandsetzung, an Grunderneuerung, Um- und Ausbauten ist gar nicht zu denken. Indes kann gerade Letzteres durch das Institut der Straßenausbaubeiträge zumindest teilweise gegenfinanziert werden – darum ist diese Beitragsart aktueller denn je.

2. Begriff „Straßenausbaubeitrag“

Straßenausbaubeiträge sind Beiträge, die Gemeinden von Grundstückseigentümern erheben, wenn Gemeindestraßen um- oder ausgebaut werden sollen. Zwar muss auch die Gemeinde ihren Beitrag zum Ausbau leisten, die Grundstückseigentümer können aber zu einem nicht unerheblichen Teil zur Kostendeckung herangezogen werden. Grundlage für die Erhebung per Satzung ist eine Ermächtigung durch den Landesgesetzgeber. Das Landesgesetz kann die Gemeinden auch verpflichten, Ausbaubeiträge zu erheben. In diesem Fall wären sämtliche Gemeinden

im betreffenden Land verpflichtet, eine entsprechende Satzung zu erlassen. Dies würde den Gemeinden die Möglichkeit eröffnen, Ausbaubeiträge ohne innergemeindliche politische Auseinandersetzungen mehr oder weniger als Formalie zu beschließen – mittels einer Satzung nach dem Muster, das landeseinheitlich zur Verfügung gestellt wird². Der Trend geht allerdings eher in die Richtung größerer Gestaltungsspielräume für die Gemeinden (vgl. unten 5.). Die Pflicht zur Erhebung von Ausbaubeiträgen ist derzeit nur für einmalige, nicht wiederkehrende Ausbaubeiträge vorgesehen, z.B. in Bayern.

Abgabepflichtig sind im Allgemeinen die Eigentümer der anliegenden Grundstücke der betreffenden Straße, wie dies auch bei Erschließungsbeiträgen der Fall ist. Letztere sind jene Beiträge, die gem. §§ 127 ff. Baugesetzbuch (BauGB) erhoben werden, wenn die Straße erstmalig angelegt wird. In der Regel nehmen die Satzungen, aufgrund derer Ausbaubeiträge erhoben werden, auf die durch die ausgebaute Verkehrsanlage „erschlossenen Grundstücke“ Bezug, um den Kreis der beitragspflichtigen Eigentümer festzulegen³. Damit wird den Ausbaubeiträgen dieselbe Abrechnungseinheit zugrunde gelegt, die bereits gem. § 131 BauGB für den Erschließungsbeitrag herangezogen wurde. Nach gefestigter Rechtsprechung werden Grundstücke durch Straßen dann erschlossen, wenn diese die Voraussetzung für eine bauliche oder gewerbliche Nutzung des Grundstücks gem. §§ 30 ff. BauGB schaffen. Dies ist dann der Fall, wenn das erschlossene Grundstück durch die Straße für Kraftfahrzeuge, besonders auch solche der Polizei, der Feuerwehr und von Versorgungsunternehmen, erreichbar ist⁴. Das trifft zuallererst auf die Anlieger der Straße zu, in Einzelfällen auch auf die Hinterlieger⁵. Schwieriger ist es allerdings zu entscheiden, welche Grundstücke durch eine Grünanlage erschlossen werden – das Vorhandensein einer Grünanlage hat nämlich mit der Bebaubarkeit eines Grundstücks nichts zu tun. Hier muss für die Beitragspflicht beim Bau einer Anlage auf den Erschließungsvorteil zurückgegriffen werden, der auf der Möglichkeit der Inanspruchnahme dieser Anlage beruht. Für Grünanlagen gilt damit nichts anderes als für Beiträge zu allen anderen öffentlichen Einrichtungen und Anlagen: Der Beitrags-

¹ Vgl. hierzu Arno Bunzel: Wer zahlt die Zeche?, Difu-Berichte 3/2011.

² In Bayern hat etwa der Gemeindetag eine Mustersatzung erarbeitet; Bayern kennt allerdings keine wiederkehrenden Beiträge.

³ Vgl. etwa § 6 Abs. 3 der Mustersatzung des Bayerischen Gemeindetages.

⁴ BVerwG, Urt. v. 30.08.1985 – 4 C 48.81; VGH Baden-Württemberg, Beschl. V. 22.10.2007 – 2 S 157/07 = DÖV 2008, S. 292 ff.

⁵ Hierzu Eiding, in: Spannowsky/Uechtitz: Baugesetzbuch Kommentar, 2009, § 131 Rn. 52 ff.

pflichtige erkaufte sich mit seinem Beitrag die Möglichkeit der Nutzung. Je höher die Wahrscheinlichkeit der Nutzung ist, desto höher ist grundsätzlich die Beitragslast⁶.

Während der Erschließungsbeitrag erhoben wird, wenn eine Straße erstmalig angelegt wird, kann der Ausbaubeitrag dann erhoben werden, wenn eine bestehende Verkehrssituation verändert wird. Dies geschieht etwa durch die Erweiterung einer Straße mit weiteren Fahrspuren oder Geh- bzw. Radwegen, aber auch durch den Umbau zur Spielstraße oder zur Fußgängerzone⁷. Ausbaubeiträge dürfen allerdings nicht dazu dienen, die vorhandenen Straßen instand zu halten oder zu sanieren – also den vorhandenen Zustand lediglich zu erhalten oder nach längerer Vernachlässigung wiederherzustellen. Lediglich die Grunderneuerung, die auch bei regelmäßiger Instandsetzung nach vielen Jahren notwendig werden kann, ist über Ausbaubeiträge finanzierbar. Nicht zulässig ist aber die sogenannte Flucht in den Ausbau, d.h. wenn fällige Reparaturen dadurch umgangen werden sollen, dass gleichzeitig die Straße verbessert wird, ohne dass dafür eine Notwendigkeit erkennbar wäre⁸. Ein Mittel, um überfällige Straßensanierungen zu finanzieren, sind Straßenausbaubeiträge also grundsätzlich nicht. Entsprechende Hoffnungen, hier ein Mittel gegen den Sanierungsstau aufgrund leerer Gemeindekassen an der Hand zu haben, müssen leider enttäuscht werden. Vielmehr muss die Ausbaumaßnahme zu einer qualitativen Verbesserung der bisherigen Situation führen. So etwas ist etwa bei dem Ersetzen eines Kopfsteinpflasters oder bei der Asphaltierung einer Schotterstraße denkbar⁹. Auch die nachmalige Herstellung einer Straße, die aufgrund des langen Zeitablaufs trotz regelmäßiger Instandhaltungsmaßnahmen notwendig werden kann, ist ausbaubeitragsfähig. Ausbaubeiträge können im Übrigen nicht nur für den Ausbau von Straßen im engeren Sinne, sondern auch für den von Wegen, Plätzen sowie von Grünanlagen und Parks erhoben werden. Sie sind daher durchaus geeignet, Umgestaltungen des gemeindlichen Straßen- und Verkehrssystems zu finanzieren – etwa durch Verkehrsberuhigung oder das Installieren eines Radwegenetzes.

3. Vom Grundsatz des einmaligen Anliegerbeitrags zum wiederkehrenden Ausbaubeitrag

In den meisten Bundesländern werden Straßenausbaubeiträge nicht wiederkehrend, sondern in einem Beitrag erhoben, wenn eine konkrete Baumaßnahme durchgeführt wird. Abgabepflichtig sind in diesen Fällen, wie oben dargelegt, meist die Anlieger der Straße, die ausgebaut wird. Im Unterschied zum Erschließungsbeitrag ist die Inanspruchnahme der Anlieger allerdings nicht dadurch gerechtfertigt, dass ihre Grundstücke durch den Straßenbau überhaupt erst bebaut werden, denn verkehrlich erschlossen sind sie bereits. Daher setzt die Inanspruchnahme voraus, dass der Ausbau als solches für die Beitragszahler eine Gegenleistung im Sinne der möglichen Inanspruchnahme darstellt. Die Beitragszahler können durch die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen für solche Maßnahmen belastet werden, die für sie „objektiv“ vorteilhaft sind, d.h. die Maßnahme muss vom abgabepflichtigen Eigentümer nicht subjektiv gewünscht sein. Welche Maßnahmen zu den objektiv vorteilhaften zählen, wird von der Rechtsprechung allerdings nicht einheitlich beantwortet. So entschied das OVG Münster, dass der Umbau zur Fußgängerzone nicht beitragsfähig sei, weil er nicht einem zügigeren oder gefahrloseren Verkehr diene¹⁰. Demgegenüber stellte das OVG Schleswig-Holstein bei einem Umbau zur verkehrsberuhigten Zone auf die höhere Wohnruhe und den besseren Zugang zu Gewerbegrundstücken ab und bestätigte eine Beitragspflicht¹¹. Der Grad der Vorteilhaftigkeit, sofern grundsätzlich bejaht, wird dann noch einmal abgestuft und im Rahmen des Gemeindeanteils an den Ausbaukosten berücksichtigt. Üblich ist etwa die Einteilung, die sich aus der Mustersatzung des Bayerischen Gemeindetages ergibt: Dort beginnt der Gemeindeanteil bei 20 Prozent der Ausbaukosten für reine Anliegerstraßen und erhöht sich bis auf 70 Prozent an den Fahrbahnkosten bei Hauptverkehrsstraßen sowie bei Durchgangsstraßen. Bei Grünanlagen werden die Kosten zur Hälfte zwischen Anliegern und Gemeinde geteilt. Auch bei einem hohen Gemeindeanteil kann aber für Anlieger noch eine nicht unerhebliche Summe zusammenkommen, die per Beitragsbescheid eingezogen wird.

Manche Maßnahmen entsprechen aber auch bei objektiver Betrachtungsweise nicht dem Interesse der Anlieger. Insbesondere der Ausbau von Durchfahrtsstraßen in Wohngebieten hat für die meisten direkten

6 BVerwG Urt. v. 09.12.1994 – 8 C 6/93 = BVerwGE 97, 195 ff.

7 So OVG Schleswig-Holstein, Urt. v. 24.10.1996 – 2 L 339/95, a.A. OVG Münster, Beschluss v. 08.10.1999 – 15 A 3305/96, NVwZ-RR 2000, S. 460 f.

8 Vgl. etwa OVG Sachsen, Urt. v. 05.04.2006 – 5 B 76/04, SächsVBl 2006, 169 ff.; KstZ 2006, S. 178 ff.

9 Vgl. OVG Lüneburg, DÖV 1977, S. 208.

10 OVG Münster Beschluss. v. 08.10.1999 – 15 A 3305/96.

11 OVG Schleswig-Holstein Urt. v. 24.10.1996 – 2 L 339/95.

Anlieger eher negative Auswirkungen¹², denn er dient in erster Linie dem Durchgangsverkehr und erhöht das Verkehrsaufkommen vor der eigenen Haustür. Selbst der Ausbau von Parkanlagen oder Fußgängerzonen erfreut nicht jeden Anlieger: Dort könnten sich ja dann zu später Stunde etwa lärmende Jugendliche versammeln. Eine Umlegung der Kosten auf die Anlieger ist daher so manches Mal politisch schwer durchsetzbar. Das hat vielerorts zu einem erheblichen Stocken bei städtebaulich sinnvollen Projekten geführt. Dort, wo Ausbaubeiträge erhoben werden, gibt es hin und wieder Bürgerproteste oder doch eine gewisse Anzahl an Bürgerinnen und Bürgern, die sich gegen die Heranziehung gerichtlich zur Wehr setzen. Dies kann zur Folge haben, dass sich Verfahren in die Länge ziehen oder dass die Verwaltung die Beiträge angesichts des damit verbundenen Aufwandes nicht erhebt, obwohl sie dazu gesetzlich ermächtigt oder gar verpflichtet wäre. Solche Folgen sind nicht zuletzt im Hinblick auf den im Grundgesetz verankerten allgemeinen Gleichheitssatz sehr bedenklich¹³. Berlin hat sich nunmehr dafür entschieden, den erst kürzlich eingeführten Straßenausbaubeitrag wieder abzuschaffen; in der Zwischenzeit erhobene Beiträge sollen sogar rückerstattet werden¹⁴.

Zu solchen Problemen muss es allerdings bei der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen nicht zwangsläufig kommen. Frühzeitige Bürgerbeteiligung kann Konflikte entschärfen und ist vielerorts gute Praxis. Zudem sind Gemeinden nicht gehindert, beitragsauslösende Vorteile auch abweichend von dem Grundsatz festzulegen, dass ausschließlich die Anlieger für jede Art des Ausbaus in Anspruch genommen werden und der geringere Vorteil bei Durchgangsstraßen lediglich über einen höheren Gemeindeanteil abgedeckt wird. Für ein neues Abrechnungssystem müsste dann im Grunde für jede Ausbaumaßnahme gesondert ermittelt werden, welche Grundstücke durch sie Vorteile erlangen. Dies würde unter Umständen dazu führen, dass der Ausbau einer Hauptverkehrs- oder Durchgangsstraße im Sinne der Bewältigung eines größeren Verkehrsflusses auf Grundstücke umgelegt werden müsste, die nicht an diese Straße grenzen – etwa wenn deren Anwohner typischerweise diese Straße nutzen und sich ihre Wegezeiten durch den Ausbau verkürzen. Dies dürfte auch dem Grundsatz

entsprechen, Kosten dorthin zu verlagern, wo sie tatsächlich verursacht werden. Denn vielfältige Untersuchungen haben es gezeigt: Gerade das Wohnen „auf der grünen Wiese“ verursacht der Gemeinde erhebliche Infrastrukturkosten, die nicht in ausreichendem Maße auf die dortigen Bewohner umgelegt werden¹⁵. Dies führt zu einer indirekten Subventionierung von Zersiedlung und Flächenverbrauch – und die lässt sich in Zeiten von Bevölkerungsrückgang und Klimawandel nur noch schwer vertreten.

Die Ermittlung der Vorteilhaftigkeit in diesem Sinne dürfte allerdings einen nicht unerheblichen Aufwand nach sich ziehen, etwa eine Verkehrszählung, die wiederum Kosten verursacht. Ein solches Vorgehen dürfte kaum praktikabel sein. Zwar wären auch hier Pauschalierungen in gewissem Umfang zulässig. Aber eine derartige „Innovation“ wäre mit Rechtsunsicherheiten verbunden, bis sich eine entsprechende Praxis herausgebildet hat, die durch Judikatur abgesichert ist. Aus diesen Gründen¹⁶ haben einige Bundesländer entschieden, sogenannte wiederkehrende Straßenausbaubeiträge einzuführen. Wiederkehrende Beiträge werden in regelmäßigen, meist jährlichen Abständen von allen oder einem abgegrenzten Kreis von Grundstückseigentümern in der Gemeinde erhoben und einem gemeinsamen Titel für Straßenausbauarbeiten in einem bestimmten Gebiet zugeführt. Im Unterschied zum herkömmlichen Straßenausbaubeitrag wird dadurch zum einen der Beitrag nicht in einer Summe, sondern in Raten gezahlt. Zum anderen sind nicht nur die Anlieger einer einzelnen auszubauenden Straße abgabepflichtig, sondern alle Grundstückseigentümer der Gemeinde, die in bestimmten Abrechnungseinheiten zusammengefasst werden. Dies hat mehrere Vorteile, die in den Abschnitten 3.1 bis 3.4 näher dargestellt werden¹⁷.

3.1 Größere Beitragsgerechtigkeit

Wiederkehrende Beiträge erleichtern es gegenüber einmaligen Beiträgen, die Lasten gerechter zu verteilen. Denn es zahlen grundsätzlich mehr Bürgerinnen

12 Als Beispiel in Berlin mag der Ausbau des Kirchhainer Damms in Lichtenrade zu einer vierspurigen Durchgangsstraße gelten, der zudem Teilstück der B 96, also einer Bundesstraße, ist und dessen Ausbau Einfamilienhäuser mit bis zu 10.000 Euro belasten kann. Vgl. Berliner Woche, 03.02.2010, S. 3.

13 Zum sogenannten strukturellen Vollzugsdefizit in der Steuergesetzgebung vgl. BVerfGE 84, 239 ff., BVerfGE 110, 94 ff. = NJW 2004, S. 591 ff.

14 Berliner Morgenpost vom 05.03.2012.

15 Vgl. etwa Deilmann u.a.: Von der Außen- zur Innenentwicklung in Städten und Gemeinden. Das Kostenparadoxon der Baulandentwicklung, Gutachten im Auftrag des Umweltbundesamtes, 2009.

16 Zu weiteren Gründen siehe den guten Überblick bei Klaus Halter: Der wiederkehrende Straßenausbaubeitrag. Prüfung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit unter Berücksichtigung rechtspolitischer Gesichtspunkte, Halle/Saale 2006, S. 4 ff.

17 Vgl. hierzu den Vortrag des Oberbürgermeisters von Pirmasens Dr. Bernhard Matheis vom 13.10.2010, gehalten bei der Fachveranstaltung „Kommunale Straßenausbaubeiträge“, abgerufen am 01.12.2011 unter: http://www.adac.de/_mm/pdf/fv_strassenausbaubeitraege_matheis_49287.pdf.

und Bürger ein, weil alle Grundstückseigentümer im Abrechnungsgebiet abgabepflichtig sind, nicht nur die Anlieger der jeweiligen Straße, die ausgebaut wird. Außerdem ist die jährliche Umlage für den einzelnen Beitragszahler weniger belastend, weil die Beiträge nicht für eine Ausbaumaßnahme auf einmal aufgebracht werden müssen. Auch darf die soziale Komponente nicht übersehen werden: Baumaßnahmen wie z.B. das Anlegen von Radwegen oder das Umgestalten zu Spielstraßen können auch in Straßen stattfinden, in denen die Grundstückswerte niedrig sind und die Durchsetzung einer Einzelabgabe daher besonders schwierig wäre, weil ein augenfälliges Missverhältnis zwischen dem Wert des Anliegergrundstücks und der Höhe des Beitrag bestünde¹⁸. Und schließlich entfällt für viele Anlieger das Ärgernis, für Straßenausbauten bezahlen zu sollen, die sich gerade für sie selbst eher negativ auswirken, wie dies etwa beim Ausbau von Durchgangsstraßen in Wohngebieten häufiger der Fall ist.

3.2 Mehr Transparenz

Das Verfahren bei der einmaligen Erhebung von Ausbaubeiträgen verläuft in folgenden Schritten: Zunächst wird die Maßnahme geplant und durchgeführt. Im Anschluss werden die Kosten für die durchgeführte Maßnahme auf die Beitragszahler verteilt. Nicht selten vergeht zwischen Fertigstellung und Versenden der Beitragsbescheide mehr als ein Jahr. Um zu verhindern, dass Hauseigentümer mit Beitragsbescheiden überrascht werden, wenn die Ausbaumaßnahme längst fertig gestellt ist, ist die Verwaltung gut beraten, aktiv für einen entsprechenden Informationsfluss an betroffene Bürgerinnen und Bürger über die gesamte Projektzeit zu sorgen. Andernfalls wird der Beitragspflichtige als einzige Möglichkeit der Überprüfung nur den Widerspruch und die anschließende Klage vor dem Verwaltungsgericht sehen. Dies wird durch wiederkehrende Beiträge und die damit verbundene Transparenz vermieden: Die Beiträge werden bereits im Vorfeld von Ausbaumaßnahmen erhoben. Der Kreis der Beitragspflichtigen steht fest, bevor die Maßnahmen begonnen werden. Jeder Beitragspflichtige

ist also über die Beitragspflicht durch die regelmäßigen Beitragsbescheide bereits informiert, bevor das Projekt geplant wird. Er hat so die Möglichkeit, noch im Planungsprozess Wirtschaftlichkeit und Sinn eines Ausbauprojektes zu überprüfen und seine Einwände im politischen Kontext vorzutragen. In Pirmasens etwa sind die Gerichtsverfahren im Zusammenhang mit wiederkehrenden Straßenausbaubeiträgen im Jahre 2010 auf null gesunken¹⁹.

3.3 Frühe Bürgerbeteiligung

Mehr Transparenz hat direkte Rückwirkungen auf die Bürgerbeteiligung bei einzelnen Ausbaumaßnahmen. Zwar gibt es bei Straßenausbaumaßnahmen keine gesetzliche Vorschrift, die eine Bürgerbeteiligung verlangte. Es hat sich aber gezeigt: Die Gründung von Bürgerinitiativen ist im Zusammenhang mit Ausbaumaßnahmen keine Seltenheit mehr. Solche Initiativen sind auch keineswegs reine „Verhinderungsinstrumente“. Zum Teil sind sie es, die Umbaumaßnahmen überhaupt erstmalig einfordern. Oft leisten sie wertvolle Arbeit in der Vorplanungsphase und helfen Kosten sparen²⁰. Die Enttäuschung ist dann groß, wenn die Planung diese Vorschläge ignoriert²¹. Gerade dort, wo die betroffenen Bürgerinnen und Bürger einen Teil der Kosten zu tragen haben, kann eine frühe Bürgerbeteiligung helfen, zeitraubende Gerichtsverfahren zu verhindern²². Denn der Grundsatz „Wer zahlt, soll mitreden“ genießt eine hohe Akzeptanz. Und so hat es sich in der Praxis bestätigt: Die Zahl von Klagen und Widersprüchen kann durchaus reduziert werden, wenn die Anlieger – und darüber hinaus die Beitragszahler – bereits in die Planung einer Ausbaumaßnahme aktiv einbezogen werden. Denn Bürgerinnen und Bürger wehren sich vor allem dann gegen die Heranziehung zu Ausbaubeiträgen, wenn sie den Eindruck gewinnen, dass beim Beschluss zum Ausbau auf ihre Belange keine Rücksicht genommen wurde. Umgekehrt würden voraussichtlich mehr Bürgerinnen und Bürger als bisher Interesse an einer Mitwirkung zeigen, wenn sich diese konkret auf ihren Geldbeutel auswirkte. Ob davon über die beitragspflichtigen Grundstückseigentümer hinaus auch die Mieter betroffen sind, hängt davon ab, ob Ausbaubeiträge nach geltendem Mietrecht auf die Miete umge-

18 So wurde der Umbau der Prinz-Georg-Straße im Berliner Bezirk Tempelhof-Schöneberg zu einer Spielstraße vom zuständigen Stadtrat Oliver Schworck unter anderem mit dem Argument abgelehnt, dass die auf die Anrainer umzulegenden Ausbaubeiträge einen Umbau als unrealistisch erscheinen ließen (Berlinradar 18.06.2010). Die Straße liegt in einem sozial benachteiligten Gebiet in Nord-Schöneberg. Demgegenüber sieht allerdings Halter (2006, S. 169), die Gefahr, dass Umbauten in reichen Gegenden auch von den Grundstückseigentümern ärmerer Gebiete mitgetragen werden müssen. Hier wäre die Politik aufgefordert, eine solche Entwicklung zu verhindern; zwingend ist diese jedenfalls nicht.

19 Vgl. unten 6.2.

20 Zur Initiative für den Rückbau der Verkehrsachse durch den Bundesplatz in Berlin-Wilmersdorf vgl. die Seite der Bürgerinitiative Bundesplatz e.V.: www.initiative-bundesplatz.de.

21 Vgl. den Offenen Brief der Bürgerwerkstatt „Mauerpark Fertigstellen“ an das Abgeordnetenhaus von Berlin vom 07.06.2011, www.mauerpark.info/wp-content/uploads/2011/06/B%C3%BCrgerwerkstatt-Mauerpark-Fertigstellen.pdf

22 Vgl. auch Wulfhorst, DÖV 2011, 581 (586) m.w.N.

legt werden können. Dies ist nach gegenwärtigem Diskussionsstand wohl – im Gegensatz zur Grundsteuer – nicht der Fall, weil es sich nicht um laufende Abgaben, sondern nur um Ratenzahlungen handelt²³. Inwieweit dies interessengerecht ist, muss allerdings einer gesonderten Untersuchung vorbehalten bleiben. In diesem Zusammenhang sei aber darauf hingewiesen, dass Ausbaubeiträge – ob wiederkehrend oder einmalig – in vollem Umfang auf Pächter von Kleingrundstücken umgelegt werden können (§ 5 Abs. 5 Satz 1 Bundeskleingartengesetz).

Die frühe Bürgerbeteiligung ist bei wiederkehrenden Beiträgen gut umsetzbar: Es steht nämlich bereits vor Beginn der Baumaßnahme, ja sogar vor Beginn der konkreten Planung fest, wer zum Kreis der Beitragszahler gehört. Demgegenüber gestaltet es sich bei der einmaligen, der Bauausführung nachfolgenden Beitragserhebung deutlich schwieriger, die betroffenen Bürgerinnen und Bürger einzubeziehen: In diesem Fall muss die Verwaltung bereits im Stadium der Projektplanung aktiv auf die Betroffenen zugehen – während Beitragspflichtige, die schon im Vorfeld regelmäßig Zahlungen leisten, mit dem System bereits vertraut sind. Bürgerbeteiligung ist allerdings auch bei der nachträglichen einmaligen Abrechnung nicht ausgeschlossen: So sieht etwa § 1 Abs. 2 der Straßenausbaubeitragsatzung der Stadt Halle (Saale) vom 22.12.1999 in der Fassung vom 18.12.2002 eine frühzeitige Bürgerbeteiligung entsprechend § 3 Abs. 1 BauGB vor, die sowohl die Ausbaumaßnahme als auch die Kosten einschließt. Auch andernorts ist dies gute Praxis.

3.4 Bessere Planbarkeit für die Gemeinden

Durch die Zusammenfassung größerer Gemeindeteile zu abgegrenzten Beitragsgebieten kann die Gemeinde einheitliche Straßenbaustandards (um)setzen. Sie muss nicht auf die Zahlkraft bestimmter Anlieger Rücksicht nehmen. Sofern die Kommune die wiederkehrenden Beiträge im Voraus nach den geschätzten zukünftigen Ausbaukosten erhebt, können sich die Planungen außerdem an einem bestimmten zur Verfügung stehenden finanziellen Rahmen orientieren, was den Planungsaufwand reduzieren dürfte. In jedem Fall ist nicht mit einem nachträglichen Ausfall von Beiträgen für bereits durchgeführte Maßnahmen zu rechnen, der zu unvorhergesehenen Belastungen des Gemeindehaushaltes führen würde.

23 Vgl. Manfred Kirchmer, Finanzwirtschaft 1996, S. 62; ADAC-Broschüre: Beiträge der Anwohner zum Straßenausbau in Städten und Gemeinden, S. 23 (Broschüre Nr. 2830610); a.A. Driehaus, NordÖR 2011, 261 ff.

4. Stand der Einführung

Für das wiederkehrende Erheben von Straßenausbaubeiträgen haben sich Rheinland-Pfalz, das Saarland und Sachsen-Anhalt entschieden, wo die Gemeinden zwischen der einmaligen und der wiederkehrenden Erhebung des Beitrags oder gar keiner Beitragserhebung wählen können. Diesem Modell hat sich kürzlich Thüringen angeschlossen, das zuvor eine Verpflichtung der Gemeinden zum Erheben wiederkehrender Beiträge gekannt hatte. In Schleswig-Holstein und Hessen wird die Einführung wiederkehrender Beiträge aktuell diskutiert²⁴, wobei die Initiative hierzu von den Gemeindeverbänden ausging²⁵. Auch in Bayern werden inzwischen entsprechende Überlegungen angestellt.

4.1 Rheinland-Pfalz

Rheinland-Pfalz führte das System wiederkehrender Straßenausbaubeiträge als erstes Bundesland, nämlich im Jahre 1986, im Kommunalabgabengesetz ein. Dort wurde es von vielen Gemeinden in entsprechenden Beitragssatzungen umgesetzt. Inzwischen haben mehr als 35 Prozent der rheinland-pfälzischen Gemeinden auf wiederkehrende Beiträge umgestellt²⁶. Eine Umfrage des Gemeinde- und Städtebundes bei seinen Mitgliedern im Jahre 2003 ergab, dass die Akzeptanz des wiederkehrenden Straßenausbaubeitrags ständig stieg²⁷. Im Laufe der Jahre wurde vor den Gerichten um die Auslegung des Gesetzes gestritten, wobei insbesondere der Begriff der Anlage und die Bildung von Abrechnungseinheiten Gegenstand der Verfahren waren. Im Jahre 2003 setzte das Obergericht (OVG) die Anforderungen an die Zulässigkeit der Zusammenfassung von mehreren Straßen im sogenannten Pirmasens-Urteil recht hoch²⁸, nachdem es zuvor die Bildung von Abrechnungseinheiten betreffend jahrelang eher großzügig gewesen war²⁹. Daraufhin überarbeitete der Landesgesetzgeber das Kommunal-

24 Vgl. z.B. Gesetzentwurf der Fraktion der SPD „für ein Gesetz zur Änderung des Gesetzes über kommunale Abgaben (KAG) und zur Einführung wiederkehrender Straßenbeiträge in Hessen“, Hessischer Landtag, Drs. 18/4389 v. 31.08.2011; Gesetzentwurf zur Änderung der Gemeindeordnung und des Kommunalabgabengesetzes der Fraktionen der CDU und FDP, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drs. 17/1600 v. 15.06.2011.

25 Vgl. für Hessen: Wagner/Rauscher, HSGZ 2010, 207; für Schleswig-Holstein: SHGT – info – intern Nr. 40/11 v. 16.03.2011.

26 Thielmann, „Gemeinde und Stadt“, 8/2011, S. 242 f.

27 Ergebnisse in „Gemeinde und Stadt“, 10/2003, S. 296 (301).

28 OVG Rheinland Pfalz, Urt. v. 18.03.2003 – 6 C 10580/02, NVwZ-RR 2003, S. 591 ff.

29 OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 08.10.1993 – 10 C 10237/93.

abgabengesetz (KAG) im Jahre 2006, um den Gemeinden mehr Rechtssicherheit im Umgang mit Straßenausbaubeiträgen zu geben. Ferner sollten die kommunale Selbstverwaltung gestärkt und das Verwaltungsverfahren vereinfacht werden³⁰. Aus diesen Gründen wurde den Gemeinden in bewusster Abkehr von der Rechtsprechung gestattet zu bestimmen, dass das gesamte öffentliche Verkehrsnetz der Gemeinde eine einheitliche öffentliche Anlage bildet³¹. Nun hat aber das Verwaltungsgericht (VG) Koblenz mit Beschluss vom 01.08.2011 dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) die Frage vorgelegt, ob die entsprechende Bestimmung im Kommunalabgabengesetz Rheinland-Pfalz dem Grundgesetz entspricht³². Damit setzt sich das Verwaltungsgericht von der Rechtsprechung des eigenen Oberverwaltungsgerichts ab, das die Neuregelung ausdrücklich für verfassungsgemäß gehalten hatte³³. Dies dürfte der vorläufige Höhepunkt der verfassungsrechtlichen Auseinandersetzung um wiederkehrende Straßenausbaubeiträge sein (vgl. unten 5.). Praktische Auswirkungen hat der Vorlagebeschluss allerdings nur eingeschränkt, denn Abgabenbescheide sind gem. § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) regelmäßig sofort vollziehbar, auch wenn sie gerichtlich angegriffen werden. Dies bedeutet, dass die Ausbaubeiträge in Rheinland-Pfalz weiterhin gezahlt werden müssen. Eine spätere Rückforderung ist selbst für den Fall, dass das Bundesverfassungsgericht tatsächlich die landesgesetzliche Regelung kassiert, nicht automatisch möglich. Denn das BVerfG kann, muss aber nicht die Rückwirkung seiner Entscheidung anordnen. In Fällen mit fiskalischer Auswirkung wird dies eher selten getan; eher wird sogar angeordnet, dass die verfassungswidrige Regelung weiter angewendet werden muss, bis das Gesetz geändert ist³⁴.

4.2 Thüringen

Das Land Thüringen hatte in der Kommunalordnung von 1991 erstmalig Ausbaubeiträge eingeführt und sich von Anfang an für das Modell der wiederkehrenden Beiträge entschieden. Allerdings wurde das Modell nicht in allen Gemeinden umgesetzt, so dass schließlich die Frage aufgeworfen wurde, ob alle

Gemeinden im Lande zur Erhebung von Beiträgen verpflichtet gewesen wären. In einem viel beachteten Urteil wurde diese Frage vom Thüringer OVG schließlich bejaht³⁵. Daraus entstand die Frage, ob die Gemeinden nun verpflichtet wären, die Beiträge für die vergangenen Jahre rückwirkend einzufordern. Hierüber und über den Sinn wiederkehrender Beiträge an sich wurde daraufhin im Land Thüringen heftig diskutiert und sogar ein Volksbegehren vorbereitet. Das Land änderte schließlich mit Gesetz vom 29.03.2011 die entsprechende Bestimmung im Kommunalabgabengesetz. Nunmehr haben die Gemeinden ausdrücklich Wahlfreiheit im Hinblick auf das Beitragsmodell. Außerdem hat Thüringen den Begriff der einheitlichen öffentlichen Einrichtung aus Rheinland-Pfalz in die Gesetzesnovelle übernommen. Diese erlaubt es, die Straßen des gesamten Gemeindegebietes zu einer Verkehrsanlage zusammenzufassen. Der Vorlagebeschluss des VG Koblenz an das Bundesverfassungsgericht hat damit auch für Thüringen eine erhebliche Relevanz.

4.3 Sachsen-Anhalt

In Sachsen-Anhalt wurde das Kommunalabgabengesetz (KAG-LSA) im Jahre 1996 überarbeitet. Dabei wurde der wiederkehrende Beitrag in § 6a KAG-LSA eingeführt. Es ging dabei nicht nur um die geringere Abgabenbelastung für den Einzelnen; Ausgangspunkt war auch die Erkenntnis, dass erst ein räumlich zusammenhängendes Verkehrsnetz die sinnvolle Nutzung der einzelnen Straße erlaube. Außerdem würden sonst Ungerechtigkeiten entstehen: Manche Straßen seien noch zu DDR-Zeiten kostenlos instandgesetzt worden; der Ausbau anderer sei wiederum direkt nach der Wende aus Fördermitteln finanziert

30 Vgl. Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und CDU Landtag Rheinland-Pfalz, Drs. 15/318 v. 28.09.2006.

31 Zur Vorgeschichte des Gesetzgebungsverfahrens Volker Perne, LKRZ 2007, S. 133 (134); Thielmann, „Gemeinde und Stadt“, 5/2008, S. 134 ff.

32 VG Koblenz 4 K 1392/10.KO (unveröff.); AZ beim BVerfG: 1 BvL 20/11, zuständig ist der 1. Senat.

33 OVG Rheinland-Pfalz Urt. v. 20.11.2007 – 6 C 10601/07.

34 Vgl. z.B. BVerfG zur Erbschaftsteuer: BVerfGE 117, 1 ff. (Rn. 204), NJW 2007, S. 74 ff.

35 ThürOVG, Urt. v. 31.05.2005 – 4 KO 1499/04, ThürVBl 2006, 63 ff.; LKV 2006, 178 ff. Eine Verfassungsbeschwerde der Gemeinde Benshausen, die die Klage gegen das Land Thüringen geführt hatte, wurde wegen Verfristung zurückgewiesen. Das OVG hat sich wohl an die Rechtsprechung des OVG Bautzen angelehnt. Denn lange Zeit war in Sachsen, das allerdings keine wiederkehrenden Beiträge kennt, umstritten, ob die Gemeinden verpflichtet sind, Ausbaubeiträge per Satzung zu erheben. Nachdem das OVG Bautzen zunächst entschieden hatte, dass die gesetzliche Formulierung „kann“ im Sinne einer Kompetenz, also verpflichtenden Ermächtigung zu verstehen sei (Urteil vom 23.3.2004 – 5 B 6/03, LKV 2005, 24 = SächsVBl. 2005, 112), änderte es später in einer Grundsatzentscheidung seine Auffassung in der Weise, dass davon auszugehen sei, dass den Gemeinden ein Ermessenspielraum bei der Erhebung zukomme. Schon vorher hatten sich etliche Bürgerinitiativen für die Abschaffung der Beitragserhebung eingesetzt. Und so schaffte eine nicht unerhebliche Anzahl an Gemeinden den Ausbaubeitrag schon kurz nach Bekanntwerden des Urteils wieder ab.

worden³⁶. Nun müssten jene Anlieger, deren Straßenausbau hintangestellt worden war, über diese Benachteiligung hinaus auch noch durch ihre Beiträge teilweise selbst für den Ausbau aufkommen. Eine grundlegende Neudefinition der zu finanzierenden öffentlichen Anlage ähnlich wie in Rheinland-Pfalz wurde allerdings nicht vorgenommen, wengleich § 6a KAG-LSA bestimmt, dass ein räumlich-funktionaler Zusammenhang auch dadurch gegeben sein kann, dass die Verkehrsanlagen innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile liegen³⁷. Im Zentrum gerichtlicher Auseinandersetzungen standen daher bislang die Bildung der Abrechnungseinheit und die Mindestanforderungen an die wirksame gemeindliche Satzung³⁸.

4.4 Saarland

Im Saarland wurde die Möglichkeit zur Erhebung wiederkehrender Straßenausbaubeiträge durch § 8a Kommunalabgabengesetz im Jahre 2001 geschaffen³⁹. Als Begründung wurde im Regierungsentwurf ausgeführt: „... die Pflicht, Ausbaubeitragsatzungen zu erlassen, haben bei den Gemeinden zu Akzeptanzproblemen und einer Vielzahl daraus resultierender Rechtsstreitigkeiten geführt. Die Höhe der Beitragsbelastung hat auch bei den Bürgerinnen und Bürgern zu erheblichen Akzeptanzproblemen geführt.“ Die Einführung wiederkehrender Beiträge ermöglichte es den Gemeinden, alternativ zur Erhebung einmaliger Beiträge ein anderes Abrechnungsverfahren für Ausbaubeiträge zu wählen. Bei wiederkehrenden Beiträgen falle die Beitragsbelastung für das einzelne Grundstück durch Verteilung des beitragsfähigen Aufwandes auf die beitragspflichtigen Grundstücke in einem größeren Abrechnungsgebiet in der Regel geringer aus⁴⁰. Eine inhaltliche Neubestimmung sollte also im Saarland nicht erfolgen. Die saarländi-

sche Regelung verlangt daher wie jene aus Sachsen-Anhalt weiterhin den „räumlich-funktionalen Zusammenhang“ als Grundlage der Verkehrsanlage und der damit verbundenen Abrechnungseinheit.

5. Rechtsrahmen

5.1 Gesetzgebungskompetenz: Abgrenzung zur Steuer

Das Grundgesetz (GG) errichtet in den Artikeln 105 ff. die Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland. Aus diesen Bestimmungen ergibt sich, wer für die Einführung bestimmter Abgaben zuständig ist (Gesetzgebungskompetenz) und wem sie zufließen (Ertragshoheit).

Die Gesetzgebungskompetenz für Steuern unterliegt gemäß Art. 105 Abs. 2 GG zum weitaus überwiegenden Teil dem Grundsatz der konkurrierenden Gesetzgebung. Das heißt, wenn und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat, bleibt für eine abweichende landesgesetzliche Regelung kein Raum. Dies bedeutet, dass etwa die Grundsteuer von den Gemeinden gemäß dem Grundsteuergesetz zu erheben ist, welches ein Bundesgesetz ist. Die Bundesländer können keine davon abweichenden Regelungen für alle Gemeinden in ihrem Gebiet treffen, etwa durch Festlegung einer Mindeststeuer. Wären wiederkehrende Ausbaubeiträge Steuern, so fielen sie wohl unter den Begriff der Grundsteuer und wären damit der Kompetenz der Landesgesetzgeber entzogen⁴¹.

5.1.1 Beitragsbegriff

Straßenausbaubeiträge werden jedoch ganz überwiegend ihrem Namen entsprechend als Beiträge qualifiziert. Dies gilt auch für wiederkehrende Beiträge⁴², wengleich dies nicht gänzlich unumstritten ist⁴³ und

36 Vgl. Stenogr. Bericht 30. Sitzung des Landtages v. 09.11.1995, Drs. 2/1556.

37 Absatz 3 lautet: „Die Bildung einer Abrechnungseinheit setzt voraus, daß die Straßen in einem räumlichen und funktionalen Zusammenhang stehen. Ein derartiger Zusammenhang kann insbesondere deshalb gegeben sein, weil die Verkehrsanlagen 1. innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile der Gemeinde liegen oder 2. innerhalb selbständiger städtebaulicher Einheiten liegen oder 3. innerhalb einzelner Baugebiete (§ 1 Abs. 2 der Baunutzungsverordnung in der Fassung vom 23. Januar 1990, BGBl. I S. 132, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes vom 22. April 1993, BGBl. I S. 466) liegen.“

38 OVG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 13.01.2005 – 4/2 K 36/03, JMBl LSA 2005, 81 ff.; OVG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 11.12.2007 – 4 L 272/05; OVG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 11.12.2007 – 4 L 276/05.

39 Art. 2 Nr. 2 Gesetz Nr. 1463 v. 24.01.01, Amtsbl. 01, 530.

40 Landtag des Saarlandes, Drucks. 12/254 v. 23.10.2000.

41 Vgl. dazu OVG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 11.12.2007 – 4 L 276/05. Dies ist nicht unumstritten. Die Sperrwirkung für den Landesgesetzgeber tritt nur ein, wenn zur bundesgesetzlich geregelten Steuer Gleichartigkeit im Hinblick auf Steuergegenstand, Steuermaßstab, Art der Steuererhebung und wirtschaftliche Auswirkungen besteht (Pieroth, in: Jarass/Pieroth: Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, 11. Auflage, München 2011, Art. 105 Rn. 26). Gegen eine Qualifizierung als Grundsteuer daher Halter, S. 126 ff.

42 OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 25.11.2003 – 6 A 10631/03; OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 20.11.2007 – 6 C 10601/07 (LKRZ 2008, 64); ThürOVG, Urt. v. 11.06.2007 – 4 N 1359/98, ThürVBl 2008, 8 ff.; OVG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 11.12.2007 – 4 L 276/05, KStZ 2008, S. 77.

43 Vgl. Driehaus: Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 7. Aufl., 2004, § 1 Rn. 6; ders., KStZ 2011, S. 21.

voraussetzt, dass die Kriterien für Beiträge im Einzelnen erfüllt sind. Ein Beitrag ist eine öffentliche Abgabe zur vollen oder teilweisen Deckung der Kosten einer öffentlichen Einrichtung, die von denjenigen erhoben wird, denen die Einrichtung einen besonderen Vorteil gewährt⁴⁴. Anders als Steuern tragen Abgaben somit Gegenleistungscharakter; die Gegenleistung besteht in der *potenziellen* Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtung⁴⁵. Kein taugliches Abgrenzungskriterium zur Steuer ist dagegen die Eigenschaft als einmalige oder laufende Abgabe, denn Steuern müssen entgegen weitverbreiteter Auffassung keineswegs laufend erhoben werden⁴⁶. Der „wiederkehrende Beitrag“ ist daher weniger deshalb umstritten, weil er über mehrere Jahre verteilt erhoben wird, als vielmehr aufgrund der Verteilung auf einen größeren Kreis von Abgabepflichtigen⁴⁷.

Ein zentraler Begriff für die Qualifizierung einer Ausbauabgabe als Beitrag ist daher der „beitragsrechtliche Sondervorteil“, der der Zahlungspflicht des Beitragsschuldners gegenübersteht. Der beitragsrechtliche Vorteil wurde im Allgemeinen den Straßenanliegern zugerechnet, auch wenn sie den Vorteil subjektiv nicht immer als solchen wahrgenommen haben. Ein Beitrag setzt begrifflich voraus, dass der Beitragspflichtige einen Vorteil aus der von ihm finanzierten Anlage hat, der nicht in gleicher Weise der Allgemeinheit zukommt. Damit ist allerdings noch nicht gesagt, dass nicht auch Gebühren oder Beiträge zum Teil soziale Gesichtspunkte berücksichtigen können, die z.B. in Beitragsermäßigungen oder Stundungen bei finanziellen Notlagen bestehen können. Darüber hinaus ist auch beim Ausbau eines Teilstücks einer längeren Straße jeder Anlieger beitragspflichtig, nicht nur derjenige, der das ausgebaute Stück tatsächlich benutzt⁴⁸. Die Ländergesetze, die eine wiederkehrende Erhebung vorsehen, erweitern nun aber gleichzeitig den Kreis der Abgabepflichtigen vom Kreis der Anlieger auf den Kreis aller Grundstückseigentümer in einer Gemeinde oder einem bestimmten Gemeindeteil. Sie wollen damit nicht nur durch Ratenzahlung, sondern auch durch Lastenverteilung auf mehr Bürgerinnen und Bürger eine Senkung der Abgabe erreichen. Eine solche Verknüpfung ist zwar nicht logisch zwingend, aber in der Sache folgerichtig. Denn Straßenausbauten haben sich von ihrer Zielsetzung

her in den letzten Jahrzehnten teilweise grundlegend gewandelt. Diese Wandlung kann nicht ohne Wirkungen auf den Vorteilsbegriff des Straßenausbaubeitrags bleiben. Denn die Rechtsprechung zum Beitragsbegriff knüpft an die vorherrschende Sicht der Verkehrsplanung an.

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1972, die den Begriff des „räumlich-funktionalen Zusammenhangs“ im Sinne des zügigen Verkehrsflusses als Voraussetzung für die Beitragspflicht geprägt und daraus geschlossen hat, dass eine ganze Gemeinde in diesem Sinne nicht zusammengefasst werden könne⁴⁹, lässt die ihr zugrunde liegenden Ziele der Verkehrsplanung jener Zeit deutlich erkennen. Denn in den 1970er-Jahren war das vorrangige Ziel der Stadt- und Verkehrsplanung, autogerechte Städte zu ermöglichen, deren Bewohner durch gute Anbindungen an schnelle Straßen an Lebensqualität gewinnen sollten. Vor diesem Hintergrund erschien es folgerichtig, den Vorteil, den eine gut ausgebaute Straße gewährte, den direkten Anliegern zuzurechnen, die dadurch an autogerechter Mobilität gewannen. Durch einen tiefgreifenden wirtschaftlichen und demografischen Wandel, der spätestens zu Beginn des neuen Jahrtausends augenfällig wurde, hat sich das politische Ziel von Stadtplanung und der damit verbundenen gemeindlichen Verkehrsplanung allerdings deutlich verändert. Als Ziel stehen heute die Innenentwicklung von Gemeinden und die Funktionsstärkung zentraler Stadträume im Vordergrund⁵⁰. Dies hat sich nicht nur im BauGB niedergeschlagen, in das der Stadttumbau als eigenständiger Maßnahmenkatalog aufgenommen wurde⁵¹, sondern auch in vielfältigen Förderprogrammen wie etwa dem Städtebauförderprogramm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“⁵².

Heute steht vor allem in Großstädten der Rückbau von Schnellverkehrsachsen, die häufig Stadtviertel zerschneiden, im Vordergrund. Durch Anlegen von Grünanlagen und Plätzen werden alte Stadtzentren rekonstruiert und Kommunikationsräume für die Bürgerinnen und Bürger geschaffen. Hierdurch gewinnen nicht nur Anlieger, sondern ganze Stadtviertel an At-

44 Pieroth, Rn. 15.

45 Pieroth, ebenda.

46 Dies ergibt sich bereits aus der historischen Betrachtung (vgl. Halter, S. 14), an die das Grundgesetz, das keine eigene Definition der Steuer kennt, anknüpft, wie auch aus § 3 der Abgabenordnung selbst.

47 Ebenso Hanno Kube, LKRZ 2007, S. 93 ff. (94).

48 Vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 08.08.2001 – 6 A 10723/01.

49 BVerfGE 33, 265 ff. = DÖV 1972, S. 855 ff. Allerdings wurden auf Bundesebene bereits 1973 Überlegungen zu einer Fortentwicklung des Beitragsrechts angestellt, die 1977 in dem Vorschlag einer Arbeitsgruppe beim Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau für einen wiederkehrenden Beitrag einschließlich der Erweiterung der Abrechnungseinheiten auf ganze Gemeinden mündeten; vgl. hierzu Halter, S. 33 ff. m.w.N.

50 Vgl. etwa Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), www.bbsr.bund.de unter Stadtentwicklung.

51 §§ 171 ff., eingeführt mit der BauGB-Novelle 2004.

52 Gemeinschaftsinitiative von Bund und Ländern seit 2008.

traktivität und entsprechender Wertsteigerung von Grundstücken. Unter diesem Gesichtspunkt ist es durchaus sinnvoll, nicht nur die direkten Straßenanlieger, sondern alle Grundstückseigentümer eines entsprechend aufgewerteten Stadtviertels an den Kosten zu beteiligen. Dort, wo weiterhin Straßen im Sinne eines besseren Verkehrsflusses ausgebaut werden, sind gerade die Anlieger eher negativ durch die Ausbaumaßnahme betroffen. Sie haben dementsprechend wenig Verständnis dafür, dass sie für die Wertminderung ihrer Grundstücke auch noch bezahlen sollen.

Dem wird entgegengehalten, dass der Sondervorteil, den ein Grundstückseigentümer durch die Veränderung der Verkehrssituation um sein Grundstück herum erlangt, als realer und nicht wirtschaftlicher Vorteil aufzufassen sei. Allerdings kann ein solcher nur vorliegen, wenn der Grundstückseigentümer in eigener Person die Verkehrsanlage, an die das Grundstück angeschlossen ist, benutzen kann. Dies dürfte aber nicht die Regel sein. In den meisten Fällen dürfte es sich um Grundstücke handeln, bei denen der Eigentümer den Sondervorteil vor allem in Form finanzieller Vorteile genießt, etwa als erzielbare Miete. Die verbesserte Erschließungssituation bestimmt den Wert eines Grundstücks. Dieser hängt keineswegs ausschließlich von der Situation in der angebauten Straße ab, sondern neben der Beschaffenheit des Grundstücks selbst eher vom Gesamtzustand des Stadtviertels, insbesondere der Infrastruktur. Nicht ohne Grund weisen Mietspiegel die durchschnittlich erzielbare Miete in aller Regel nicht straßenweise aus. Würde man die Situation in der Straße selbst für maßgebend halten, so müsste man wohl zwischen wertsteigernden und wertmindernden Ausbaumaßnahmen unterscheiden. Zwar muss dem Gesetzgeber bei der Definition des Sondervorteils ein Gestaltungsspielraum überlassen bleiben⁵³. Gänzlich verabschieden von der Wirklichkeit darf er sich indes nicht⁵⁴. Der Landesgesetzgeber in Rheinland-Pfalz hat denn auch ausdrücklich an die gebrauchswertsteigernde Anbindung der Grundstücke angeknüpft⁵⁵ – und nicht an die konkrete Benutzungswahrscheinlichkeit bestimmter Straßen und Anlagen durch den Eigentümer selbst. Ersteres erscheint wirklichkeitsnah, Letzteres nicht nur konstruiert, sondern im Hinblick auf einen erhebli-

chen Teil von Grundstückseigentümern schlicht unzutreffend. Wer eine solche konkrete Nutzungsmöglichkeit als Anknüpfungspunkt für den beitragsrechtlichen Sondervorteil einfordert, müsste konsequenterweise den Anwohner und nicht den Grundstückseigentümer als Abgabenschuldner vorschlagen. Aber selbst wenn man am realen Vorteil im Gegensatz zum wirtschaftlichen festhält, kommt man kaum umhin, Ersteren in Geld zu beziffern, um ihn messbar zu machen⁵⁶. Von hier aus ist es nur noch ein kleiner Schritt zu einem konsequenten Systemwechsel, der den wirtschaftlichen Wert der Ausbaumaßnahme für die Grundstückseigentümer – als Gegenstück zu den Kosten des Vorhabens auf der Seite der öffentlichen Hand – in den Mittelpunkt stellt.

Das Abschöpfen des Wertzuwachses in privater Hand, der durch öffentliche Leistungen geschaffen wird, ist auch dem Bauplanungsrecht im Übrigen nicht fremd. So bestimmt etwa § 154 BauGB, dass die Grundeigentümer in einem Sanierungsgebiet einen Ausgleichsbetrag an die Gemeinde zu entrichten haben, um die Sanierung mitzufinanzieren und gleichzeitig die durch die Sanierung bedingte Erhöhung des Bodenwertes auszugleichen. Auch hier steht wie bei Beiträgen typischerweise der Ausgleich des Vorteils, der den Grundstückseigentümern durch die Sanierung zuteil wird, gleichberechtigt neben der Finanzierungsfunktion. Dementsprechend hat das Bundesverwaltungsgericht die Ausgleichsabgabe zwar nicht als „lupenreinen“ Beitrag, aber zumindest als beitragsähnliche Abgabe qualifiziert, die die gleiche rechtliche Qualität wie der Erschließungsbeitrag besitzt⁵⁷. Ein Beitrag muss daher nicht zwingend an einen realen Vorteil anknüpfen. Von der reinen Planwertabschöpfung unterscheidet er sich vielmehr dadurch, dass er nach oben durch die tatsächlich entstehenden Kosten der beitragsauslösenden Maßnahme begrenzt wird. Wesentliches Merkmal des Beitrages ist nämlich neben dem Gegenleistungscharakter

53 Ebenso Hanno Kube, LKRZ 2007, S. 93.

54 Kube, ebenda, allerdings mit umgekehrter Schlussfolgerung.

55 Landtag Rheinland-Pfalz, Drs. 15/318 v. 28.09.2006, S. 7. Der Eigentümer eines bereits durch eine Straße erschlossenen Grundstücks kann nachträgliche Straßenausbaubeiträge, die eine Gemeinde für die bauliche Veränderung der Gehwege zur Schaffung einer Fußgängerstraße erhebt, als Werbungskosten bei den Einkünften aus Vermietung und Verpachtung absetzen (BFH, Urteil v. 22.3.1994 – IX R 109/90, NJW 1995, 1112).

56 Vgl. Gramlich/Orantek: Kommunale Straßenfinanzierung. Überlegungen zu (Re-)Finanzierung von Errichtung und Erhalt kommunaler Straßen, Gutachten im Auftrag des ADAC, 2011, S. 33 f. Die Autoren schlagen einen Abgleich zwischen dem Vorteil der Ermöglichung des physischen Anschlusses an eine öffentliche Straße einerseits (der allerdings auch in Geld bezifferbar sein soll) und der Wertänderung des Grundstücks andererseits vor. Die wirtschaftliche Betrachtungsweise ist keineswegs neu, sondern hat eine lange Tradition und findet sich schon in § 9 des Preußisches Kommunalabgabengesetzes, der festlegt, dass die Gemeinden „... behufs Deckung der Kosten für die Herstellung von Veranstaltungen welche durch das öffentliche Interesse erfordert werden von denjenigen Grundstückseigentümern und Gewerbetreibenden, denen hierdurch besondere wirtschaftliche Vorteile erwachsen, Beiträge zu den Kosten der Veranstaltung erheben.“ (Abgerufen unter: www.digizeitschriften.de/dms/img/#navi am 08.12.2011)

57 BVerwG Urt. v. 17.12.1992 – 4 C 30/90, NVwZ 1993, 1112 ff.

die Finanzierungsfunktion für ein ganz bestimmtes Vorhaben.

Vor diesem Hintergrund erscheint die gesetzliche Vorgabe, dass zwischen den Straßen einer Abrechnungseinheit, die zu einer Verkehrsanlage zusammengefasst sind und in der sich die Beitragspflichtigen die Lasten teilen, ein „räumlicher und funktionaler Zusammenhang“ bestehen muss, nur insoweit sinnvoll, als der räumlich-funktionale Zusammenhang im Sinne eines differenzierten städteplanerischen Ansatzes aufgefasst wird. Als Grundlage des räumlich-funktionalen Zusammenhangs sollten nicht mehr ausschließlich die Straßen mit Bündelungsfunktion dienen, die den Verkehr in eine Hauptrichtung lenken und die auf eine einzige Straße mit stärkerer Verkehrsbedeutung angewiesen sind⁵⁸. Denn diese Grundlage entstammt einem Konzept der Stadtplanung, das vor allem von Verkehrsflüssen her gedacht wird. Vielmehr sollte nach dem planerischen Ermessen der Gemeinde auch das Stadtviertel im Mittelpunkt stehen können – unter Berücksichtigung der Bedürfnisse jener Bürgerinnen und Bürger, die aus verschiedenen Gründen nicht oder nur eingeschränkt am Autoverkehr teilnehmen und die auf bestimmte Stadträume mit verkehrsberuhigten Zonen, Spielplätzen, Marktplätzen, fußläufig erreichbaren Einkaufsstraßen, Fußgängerzonen, sicheren Schulwegen, barrierefreien Zugängen, Radwegenetzen etc. Wert legen.

5.1.2 Gestaltungsspielräume der Gemeinden bei der Festlegung des beitragsrechtlichen Sondervorteils

Bis zu welcher Größe Gemeinden in diesem Sinne eine Gesamtverkehrsanlage bilden können, wäre unter diesem Gesichtspunkt zu untersuchen. Es ist sehr fraglich, ob man hier mit schematischen Lösungen, z.B. der Einordnung nach Einwohnerzahl, gut beraten ist⁵⁹. Denn weder die flächenmäßige Ausdehnung einer Gemeinde noch die Anzahl der Straßen oder Hauptstraßen sind als taugliches Kriterium aus sich heraus in städtebaulicher Hinsicht plausibel. Viel eher kommt es auf den städtischen Zusammenhang innerhalb einer Gemeinde im Sinne eines gemeinsamen Wohn- und Lebensraums an. Die Verschönerung des Stadtzentrums durch Einrichten einer Fußgängerzone kann durchaus auch einer größeren Gemeinde insgesamt zugutekommen. Dasselbe kann gelten für

die Umgestaltung eines Stadtparks, der nicht nur als Erholungszentrum dient, sondern eventuell auch das Stadtklima beeinflusst. Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, dass die Kosten für Grünanlagen nur bis zu einem Umkreis von 200 Metern umgelegt werden können⁶⁰, erscheint in diesem Zusammenhang ebenfalls nicht mehr zeitgemäß. Ein Blick in einen beliebigen Stadtpark genügt, um zu sehen, dass sich dort keineswegs nur alte Leute und Kinder tummeln, denen man obendrein – wie es das Bundesverwaltungsgericht in den 1970er-Jahren getan hat – das Zurücklegen eines weiteren Weges nicht zutraut. Vielmehr erholt sich dort durchaus auch „der arbeitende Mensch“, der sich eben nicht mehr in jedem Falle „seiner Erholung lieber und besser innerhalb größerer Erholungsgebiete sucht, zumeist unter Zuhilfenahme eines Kraftwagens“⁶¹. Im Übrigen sind 200 Meter Luftlinie ein kaum taugliches Kriterium für die Reichweite des Vorteils einer Grünanlage, zumal das Messen der Luftlinienverbindung nur sehr eingeschränkt auf die fußläufige Erreichbarkeit schließen lässt. So wird denn auch in einschlägigen Untersuchungen zur sogenannten Nahversorgung im Einzelhandel die Grenze für die fußläufige Erreichbarkeit bei etwa zehn Minuten Gehzeit gesehen, was ungefähr einer Entfernung von 700 Metern entspricht⁶².

Außerdem scheint das Bild des „arbeitenden Menschen“, der sich vornehmlich mit dem eigenen Auto fortbewegt, um seinen Arbeitsplatz zu erreichen, seine Einkäufe zu erledigen, Erholungsgebiete aufzusuchen und eventuell seine Kinder in die Schule zu bringen, wenn nicht vollständig abgelöst so doch zumindest nur noch eines unter vielen zu sein. Spätestens seit den 1990er-Jahren hat sich das städtebauliche Leitbild der „Stadt der kurzen Wege“ immer mehr etabliert. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Sie reichen von Anpassungsstrategien in Bezug auf den Klimawandel sowie dem damit verbundenen Ziel der Energie- und Ressourceneinsparung über den demografischen Wandel bis hin zu einem generellen Wertewandel in der Gesellschaft. Durch Letzteren wird etwa Lebensqualität nicht mehr überwiegend mit der Möglichkeit gleichgesetzt, viele Ziele mit dem eigenen Pkw zu erreichen. Gerade in der jüngeren Generation lässt sich ein Trend weg von der Pkw-Nutzung ausmachen, der sich vor allem in innerstädtischen Gebieten auswirkt. In den Vorstädten und auf dem Land nimmt demgegenüber die Autonutzung älterer

58 So noch OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 25.11.2003 – 6 A 10631/03.

59 So aber etwa VG Koblenz, a.a.O., S. 13 mit einer Orientierung an 3.500 Einwohnern.

60 BVerwGE 36, 155 ff.= DVBl 1971, 214 ff; BVerfGE 72, 143 ff.= DVBl 1986, S. 347 ff.

61 BVerwGE 36, S. 155 ff.= DVBl 1971, S. 214 ff.

62 Vgl. Gerd Kühn, Einzelhandel in den Kommunen und Nahversorgung in Mittel- sowie Großstädten, Difu-Papers, 2011, S. 5 ff. m.w.N.

Menschen bislang noch zu⁶³. Welchen Interessen Vorrang eingeräumt wird, muss der planerischen Gestaltungsfreiheit der Gemeinden vorbehalten bleiben.

Wenn sich eine Gemeinde das Ziel setzt, „Stadt der kurzen Wege“ zu werden⁶⁴, stehen ihr verschiedene Steuerungsinstrumente zur Verfügung: neben dem Bauplanungs- und Bauordnungsrecht unter anderem fiskalische Mittel, die neben der Grund- und Gewerbesteuer auch Gebühren und Beiträge umfassen. Auch wenn diese sogenannten Vorzugslasten grundsätzlich Gegenleistungscharakter haben, so dürfen sie doch auch mit dem Zweck z.B. des Umweltschutzes oder der Verkehrsberuhigung verbunden werden⁶⁵. Vor diesem Hintergrund wurde etwa die Parkraumbewirtschaftung in § 6a Straßenverkehrsgesetz (StVG) eingeführt. Jedenfalls kann es nicht Sinn des beitragsrechtlichen Vorteilsbegriffes sein, vergangene Vorstellungen zu „zementieren“, indem bestimmte Mobilitätsmuster subventioniert werden. Solange für Hauptverkehrsstraßen nicht gerade diejenigen zur Kasse gebeten werden können, denen eine schnelle Autoverbindung realiter am meisten nützt, und damit Kosten durch diejenigen gedeckt werden, die sie verursachen, bleiben andere Steuerungsinstrumente wirkungsschwach, zumal sie häufig bundesgesetzlich gestaltet und damit dem Einfluss der Gemeinden entzogen sind.

Damit ist allerdings noch nicht die Frage beantwortet, nach welchen Kriterien eine Einteilung in Verkehrsanlagen – sie bildet die Grundlage für die Beitragspflicht aller darin zusammengefassten Anlieger – vorgenommen werden sollte. Man wird natürlich nicht gänzlich ohne Pauschalierungen auskommen. Eine umfangreiche Feststellung, für welche Grundstücke sich eine Ausbaumaßnahme vorteilhaft auswirkt, ist nämlich letzten Endes kaum zu leisten. Umgekehrt sind nicht alle Gemeinden gleich strukturiert, so dass es ratsam erscheint, Abrechnungseinheiten nicht landesweit nach einheitlichen Kriterien festzusetzen. Vielmehr müssen die Gemeinden die Möglichkeit haben, ein ihrer Struktur angemessenes System zu entwickeln. Die folgenden Vorschläge können nur Anregungen sein.

Kleine Gemeinden mit mehr oder weniger geschlossener Bauweise sind gute Beispiele dafür, die gesamten Gemeindestraßen einschließlich aller Plätze und Grünanlagen als eine einzige zusammenhängende

Verkehrsanlage aufzufassen. Lediglich wenn eine Gemeinde durch Zusammenlegung mehrerer Dörfer entstanden ist, die weiterhin räumlich und von der Einwohnerstruktur her abgrenzbar sind, dürften einzelne Teile als Abrechnungseinheiten entsprechend den gewachsenen Strukturen sinnvoll sein.

Bei Gemeinden mittlerer Größe bietet es sich an, über Abrechnungseinheiten nachzudenken, die den „Fall“ abbilden, dass die Hauptverkehrsströme aufgrund des starken Bezuges zwischen Wohngebieten und Innenstadt überwiegend in Richtung Innenstadt und zurück verlaufen. Abrechnungseinheiten müssten dann so zugeschnitten sein, dass sie diejenigen Gebiete erfassen, die bestimmte Verkehrswege in die Innenstadt „benutzen“. Vielerorts hat sich jedoch eine Art bipolarer Gemeindestruktur herausgebildet: Der Innenstadt steht ein peripheres Zentrum gegenüber, in dem sich Versorgungseinrichtungen konzentrieren, während die Innenstadt eher für kulturelle und Freizeit Zwecke aufgesucht wird. Einer solchen Struktur muss anderweitig Rechnung getragen werden.

Mittelgroße Städte und Großstädte bestehen in aller Regel aus mehreren Quartieren mit jeweils einer gewissen Eigenständigkeit. Diese können sich bezüglich bestimmter Arbeitswege oder bestimmter Warenangebote auf ein gemeinsames Stadtzentrum hin konzentrieren. Das Alltagsleben findet aber häufig innerhalb der Quartiere statt. Auch die Grundstückspreise und deren Entwicklung sind überwiegend an die Lage in mehr oder weniger nachgefragten Stadtteilen gebunden. Hier liegt es nahe, Abrechnungseinheiten entlang der Quartiersgrenzen zu bilden.

Insgesamt hat es also durchaus Sinn, den Gemeinden – wie in Rheinland-Pfalz geschehen – umfangreiche Gestaltungsfreiheit bei der Definition der Verkehrsanlage einzuräumen. Weitergehende kommunale Entscheidungsbefugnisse und Ermessensspielräume sowie die damit einhergehende Revitalisierung kommunaler Gestaltungsspielräume waren denn auch ausdrückliches Ziel des Gesetzesentwurfs von SPD und CDU in Rheinland-Pfalz⁶⁶. Erst wenn klar erkennbar ist, dass Gebiete zusammengefasst werden, die keinerlei städtebaulichen Zusammenhang aufweisen, wäre die Grenze zur Steuer überschritten. Dies dürfte nur sehr selten vorkommen. Demgegenüber kann eine ausdrückliche Regelung auch nur mit unbestimmten Rechtsbegriffen arbeiten, wie es der „räumlich-funktionale Zusammenhang“ letztlich auch ist⁶⁷. In der Tat hätte man auch darüber nachdenken

63 Eingehend hierzu Beckmann u.a.: Leitkonzept – Stadt und Region der kurzen Wege, 2011, S. 47 ff.; ferner Arndt/Zimmermann: Mobilitätsverhalten in Deutschland, 2012, S. 42 ff., 85 ff.

64 Kühn, S. 4.

65 BVerwG Urt. v. 17.12.1992 – 4 C 30/90, NVwZ 1993, S. 1112 ff.

66 Landtag Rheinland-Pfalz, Drs. 15/318 vom 28.09.2006.

67 Kritisch zur Tauglichkeit dieses Begriffs auch Halter, S. 48 ff., allerdings mit anderen Schlussfolgerungen; wie hier Volker Perne, LKRZ 2008, S. 46 (47).

können, diesen Begriff mit moderneren Inhalten im Sinne einer städtebaulichen Definition zu füllen. Dies ist aber der Rechtsprechung in Rheinland-Pfalz auf der Grundlage der überkommenen Begrifflichkeit nicht gelungen, so dass dem Landesgesetzgeber die Aufgabe zukam, die entsprechende Neukonzeption klar anzuordnen.

5.2 Vorrangige Finanzierung durch Steuern?

Eine allgemeine Pflicht zur vorrangigen Finanzierung öffentlicher Ausgaben durch Steuern kennt die deutsche Finanzverfassung nicht. Vielmehr sind Steuern ein Mittel zur Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben, während Gebühren und Beiträge (sogenannte Vorzugslasten) Kosten für Leistungen oder Einrichtungen finanzieren sollen, die einem bestimmten Personenkreis besonders zugutekommen. Dennoch ist gerade im Hinblick auf die Lastengleichheit die Frage nicht unberechtigt, warum Gemeinden, die Umgestaltungen ihrer Verkehrsanlagen planen, nicht einfach den Grundsteuersatz erhöhen, was sie nach § 25 Grundsteuergesetz (GrundStG) dürfen. Einen Vorrang der Beitragserhebung für Straßenausbauten vor der Steuerfinanzierung und einer entsprechenden Anhebung der Grundsteuer gibt es nämlich nicht⁶⁸. Eine Anhebung der Grundsteuer ist zwar im Einzelfall denkbar. Im Ganzen gesehen ist aber die Grundsteuer kein geeignetes Mittel zur Erfüllung des Zwecks von Ausbaubeiträgen, denn sie kann von den Gemeinden nur einheitlich für das gesamte Gemeindegebiet festgesetzt werden, nicht für einzelne Gemeindeteile. Gerade der Gestaltungsspielraum der Gemeinden, den die Ausbaubeiträge im Hinblick auf die Definition des Kreises der Abgabepflichtigen bieten, fehlt hier zur Gänze. Darüber hinaus müssen Beiträge für den Zweck verwendet werden, für den sie erhoben wurden, und sind in der Höhe an die tatsächlich entstehenden Kosten gebunden. Diese Bindung fehlt der Grundsteuer, denn die Einnahmen hieraus fließen dem allgemeinen Gemeindehaushalt zu und können in kommenden Wahlperioden auch anders verwendet werden, als ursprünglich geplant war. Die Mittel aus Beiträgen bleiben demgegenüber auch in Zeiten geänderter Zusammensetzung der Gemeindegremien zweckgebunden. Schließlich kommt der Bürgerbeteiligung für die Umgestaltung von Verkehrsanlagen immer größere Bedeutung zu. Die Finanzierung aus Steuermitteln sieht eine solche aber im Zusammenhang mit den entstehenden Ausbaukosten nicht vor; eine Bürgerbeteiligung ist auch gar nicht denkbar, weil der Projektbezug fehlt.

68 VG Münster, Urt. v. 24.08.2007 – 9 K 1205/06; VG Lüneburg, Urt. v. 03.03.2011 – 2 A 337/09.

5.3 Verfassungsrechtliches Willkürverbot

Während der Eigentumsschutz des Art. 14 GG im Abgabenrecht eher eine untergeordnete Rolle spielt, ist der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG im Sinne eines Willkürverbots von erheblicher Bedeutung. Er stellt sicher, dass öffentliche Lasten nach nachvollziehbaren Kriterien auf die Bürgerinnen und Bürger verteilt werden, Einzelne nicht mehrfach belastet oder aber aus unsachlichen Gründen von der Abgabepflicht befreit werden.

Das Verwaltungsgericht Koblenz geht von dem Ansatz aus, dass das Grundstück durch die Erschließung erst bebaubar wird. Der Straßenausbau wiederum diene dann lediglich dazu, diesen Erschließungsvorteil eines Grundstücks zu erhalten⁶⁹. Daraus schließt das Verwaltungsgericht wohl, dass der Kreis der Abgabepflichtigen notwendig derselbe sein muss, der zum Erschließungsbeitrag herangezogen wurde. Andernfalls würden nämlich die von der Ausbaubeitragspflicht betroffenen Grundstückseigentümer doppelt zur Beitragspflicht herangezogen. Dem kann jedoch nicht zugestimmt werden, denn die Gegenstände der Beitragspflicht unterscheiden sich durchaus von jenen bei der Erschließung. Bei der Erschließung handelt es sich um die Anbindung des Grundstücks an ein Verkehrsnetz, beim Ausbau demgegenüber um die Verbesserung eben dieses Netzes. Die Verbesserung des angebundenen Verkehrsnetzes ist aber niemals Grundlage der Bebaubarkeit eines Grundstücks, da sie die Erschließung notwendig voraussetzt. Andernfalls könnten Straßenausbaubeiträge überhaupt nicht erhoben werden. Schließlich vermag eine einzelne Straße die einmal erfolgte Anbindung an ein Verkehrsnetz auch nicht auf Dauer zu sichern. Vielmehr wird die Erschließung gesichert durch das gesamte Straßennetz, an welches das Grundstück angeschlossen ist⁷⁰. Das Argument des Verwaltungsgerichts träfe außerdem nur zu, soweit die Erschließung in einem überschaubaren zeitlichen Zusammenhang zum Ausbau steht. Denn Erschließungsbeiträge werden nur erhoben bei der erstmaligen Bebauung eines Grundstücks, die meisten Häuser dürften sich jedoch nicht mehr im Eigentum des Erbauers befinden. Bei engem zeitlichem Zusammenhang zwischen Erschließung und Ausbau kann diesem Umstand durch sogenannte Verschonungsregelungen Rechnung getragen werden, wie sie die Landesgesetze vorsehen⁷¹.

69 So im Anschluss an die ständige Rechtsprechung auch BVerwGE 126, 378 ff., = DVBl 2007, S. 177 ff.; BVerwG DVBl 2011, S. 209 ff.

70 Thielmann: „Gemeinde und Stadt“, 5/2008, S. 134 ff.

71 Zu weiteren Fragen im Rahmen von Art. 3 Abs. 1 GG vgl. Perne, LKRZ 2007, S. 133, 135 f.; zur Frage der Typisierung von

5.4 Rechtliche Anforderungen an die Beitragssatzung der Gemeinde

Soweit der Landesgesetzgeber zuständig ist, kann er zur Einführung eines Straßenausbaubeitrags ein entsprechendes Landesgesetz erlassen, das die Gemeinden des Landes ermächtigt oder auch verpflichtet, diese Beiträge zu erheben. Ein solches Gesetz haben alle Bundesländer außer Baden-Württemberg, Hamburg und Bremen. In diesen Ländern wird kein Ausbaubeitrag erhoben. In den jeweiligen Gemeinden wird das Landesgesetz durch Erlass einer Satzung umgesetzt. Die Satzung regelt die Art des Beitrags (einmalig oder wiederkehrend) sowie den Kreis der Abgabepflichtigen, indem es die gemeindlichen Verkehrsanlagen sowie die Abrechnungseinheiten festlegt. Dabei können sämtliche Gemeindestraßen jedenfalls dort zu einer Verkehrsanlage zusammengefasst werden, wo das Landesgesetz dies vorsieht.

In Sachsen-Anhalt und dem Saarland gilt nach wie vor der Grundsatz des räumlich-funktionalen Zusammenhangs. Dieser kann nach dem jeweiligen Gesetz auch dadurch gegeben sein, dass das gesamte Gemeindegebiet zu einer Anlage zusammengefasst wird. Inwieweit dieser Grundsatz allerdings mit neuem Leben gefüllt werden kann, haben die Gerichte zu entscheiden, solange der Landesgesetzgeber nicht eine veränderte Richtung klar vorgibt.

Auch einzelne Gemeindeteile können der wiederkehrenden Beitragspflicht unterworfen werden, während die Grundstückseigentümer in anderen Gemeindeteilen nur zu einmaligen Beiträgen herangezogen werden⁷². Das kommunale Selbstverwaltungsrecht umfasst nämlich die Möglichkeit, bei der Wahl des Abrechnungssystems örtlichen Gegebenheiten Rechnung zu tragen. Die Insellage des Stadtteils Mariahof in Trier ist z.B. eine solche örtliche Besonderheit (vgl. unten 6.1).

Satzungen müssen wie alle Rechtsnormen ein gewisses Maß an Bestimmtheit aufweisen. Daher ist z.B. eine Satzung dann unwirksam, wenn sie eine Karte enthält, die nicht der Beschreibung des Abrechnungsgebietes im Text der Satzung entspricht⁷³. Rundungsregeln sind unumgänglich, aber auch tückisch. Sie

dürfen nicht zu einer erheblichen Verzerrung der Beitragslast führen⁷⁴.

Die Satzung muss nicht nur den Vorgaben des Landesgesetzes entsprechen, sondern ihrerseits den verfassungsrechtlichen Rahmen einhalten. Dies bedeutet, dass die einheitliche Erhebung von Straßenausbaubeiträgen in Großstädten nach wie vor problematisch ist. Der städtebauliche Zusammenhang, der den Sondervorteil für alle Beitragspflichtigen trägt, wäre hier sicher schwer zu begründen. Vielmehr erscheint die Bildung von Abrechnungseinheiten entlang zusammenhängender Quartiere sinnvoll, also von Vierteln im Sinne von sozialen Bezugssystemen, in denen die jeweiligen Bewohnerinnen und Bewohner über eine mehr oder weniger abgeschlossene urbane Infrastruktur verfügen.

Unzulässig dürfte es ferner sein, Straßen im Außenbereich einer Gemeinde einzubeziehen⁷⁵. Umgekehrt wäre aber auch die willkürliche Nichterhebung im Hinblick auf den allgemeinen Gleichheitssatz unzulässig. Beanstandet wurde z.B. die willkürliche Anwendung von Verschonungsregeln⁷⁶.

6. Anwendungsmöglichkeiten für wiederkehrende Straßenausbaubeiträge

6.1 Trier: Mariahof

Die Stadt Trier in Rheinland-Pfalz hat ihrer unterschiedlichen internen Struktur Rechnung getragen und sich deshalb nicht für ein einheitliches System der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen entschieden. Während es für das ganz überwiegende Gemeindegebiet bei der einmaligen Erhebung geblieben ist, wurden für den Stadtteil Mariahof wiederkehrende Beiträge festgesetzt, wobei der gesamte Ortsteil als einheitliche Abrechnungseinheit behandelt wird. Mariahof liegt rund 130 Meter über dem Moseltal auf einem terrassenartigen Ausläufer des Schwarzwälder Hochwalds. Es entstand ab den frühen 1960er-Jahren als Gartenstadt-Siedlung und ist jüngster Bezirk der Stadt Trier. Die Siedlung wurde nach einem einheitlichen Plan und innerhalb fester Bebauungsgrenzen errichtet. Sie ist nur über eine einzige Straße erreichbar.

Das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz stellte fest: Der Stadtteil Mariahof erfüllt selbst nach den

Beiträgen und Art. 3 Abs. 1 GG vgl. auch BVerwG DVBl 2011, S. 209 ff.

72 OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 20.11.2007 – 6 C 10601/07; OVG Rheinland-Pfalz Urt. 25.08.2010 – 6 A 10505/10 („Mariahof“), LKRZ 2010, S. 432 ff.

73 OVG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 13.01.2005 – 4/2 K 36/03.

74 OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 20.11.2007 – 6 C 10601/07, LKRZ 2008, S. 64.

75 OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 20.11.2007 – 6 C 10601/07.

76 Vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 12.06.2007 – 6 A 10323/07, KstZ 2008, S. 33 ff.

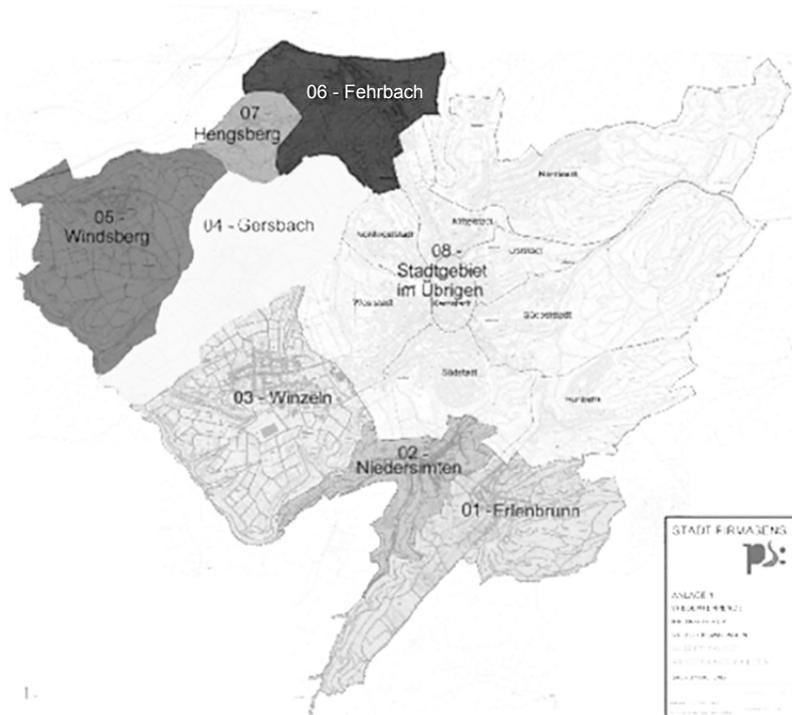
strengen Kriterien des klassischen Ausbaubeitragsrechts die Voraussetzungen eines räumlich-funktionalen Zusammenhangs der Verkehrsanlage⁷⁷. Umso mehr durfte die Gemeinde nach dem Kommunalabgabengesetz in der Fassung seit 2006 den Stadtteil zu einer Abrechnungseinheit zusammenfassen. Das Gericht sah auch keinen Verstoß gegen die Lasten-gleichheit der Bürgerinnen und Bürger darin, dass nur für diesen Stadtteil wiederkehrende Beiträge festgesetzt wurden, während Trier im Übrigen bei der Einzelabrechnung blieb. Beide Systeme seien nämlich unvollständig und bildeten den beitragsrechtlichen Sondervorteil nur unzureichend ab⁷⁸. Daher sei die Gemeinde nicht gehindert, je nach örtlichen Gegebenheiten das eine oder andere System zu installieren.

6.2 Pirmasens

Die Stadt Pirmasens hat wiederkehrende Straßenausbaubeiträge bereits im Jahre 2001 im gesamten Stadtgebiet eingeführt und damit überwiegend gute Erfahrungen gemacht. Im Jahre 2010 sind die Widersprüche auf fünf gesunken; Klagen wurden keine eingereicht. Der Oberbürgermeister der Stadt, Dr. Bernhard Matheis, zeichnet ein ganz überwiegend positives Bild des Systems, insbesondere was die Akzeptanz in der Pirmasenser Bevölkerung angeht⁷⁹. Das gesamte Stadtgebiet wurde im Jahre 2006 in acht Abrechnungseinheiten aufgeteilt, nachdem das Oberverwaltungsgericht den vorherigen Zuschnitt der Abrechnungseinheiten moniert hatte.

Die endgültige Umsetzung wurde erst möglich durch die entsprechende Änderung des Kommunalabgabengesetzes, das nunmehr vom Verwaltungsgericht Koblenz dem Bundesverfassungsgericht zur Überprüfung vorgelegt wurde (vgl. oben 4.1).

Abbildung 1: Stadt Pirmasens Abrechnungseinheiten 01.01.2006



Quelle: Dr. Bernhard Matheis, Oberbürgermeister Pirmasens, Abbildung aus Vortrag „Mit wiederkehrenden Beiträgen zu guten Straßen“, 05.09.2011 in Weimar.

77 Urt. v. 25.08.2010 – 6 A 10505/10, LKRZ 2010, 432 (Juris Rn. 25).

78 Juris Rn. 19.

79 Vgl. den Vortrag von Oberbürgermeister Matheis auf dem Workshop des Thüringer Ministeriums für Bau, Landesentwicklung und Verkehr mit wiederkehrenden Beiträgen zu guten Straßen“ am 05.09.2011 auf Schloß Ettersburg, Weimar, abgerufen am 12.06.2011 unter www.thueringen.de/imperia/md/content/tmbv/verkehr/strassenbauworkshop/vortragdr.matheis.pdf

6.3 Großstädte

Straßenausbaubeiträge können, wie eingangs bereits erwähnt, nicht nur für die Verbesserung von Straßen im klassischen Sinne verwendet werden. Die Landesgesetze beziehen vielmehr ausdrücklich Wege, Plätze und selbständige Grünanlagen mit ein. Eine Verbesserung ist dementsprechend nicht nur dann gegeben, wenn eine Straße erweitert wird, um ein höheres Verkehrsaufkommen zu verkraften, sondern auch dann, wenn sie zur Spielstraße oder zur Fußgängerzone umgebaut wird. Auch Rückbaumaßnahmen, z.B. von der vierspurigen zur zweispurigen Straße, werden erfasst, ferner Platzumgestaltungen oder Begrünungsmaßnahmen. Vor allem in Großstädten dürfte in Zukunft sogar hier der größte Anwendungsbereich liegen. Denn gerade hier sinkt die Benutzung des Autos als Verkehrsmittel am meisten, und man macht sich vielerorts daran, die Schneisen, die in den 60er- bis 70er-Jahren durch Städte und Stadtteile geschlagen wurden, um den zunehmenden Autoverkehr aufzunehmen, in lebendige Straßen mit breiten Bürgersteigen zurück zu verwandeln, die von der Bewohnerschaft des Stadtteils wieder als Treff- und Kommunikationszonen in Besitz genommen werden können.

7. Durchsetzungsstrategien

Nach der bisherigen Rechtsprechung der Oberverwaltungsgerichte in Sachsen und Thüringen können Gemeinden verpflichtet werden, eine entsprechende Satzung zu erlassen. Es stellt sich aber nicht nur die Frage, ob dies im Hinblick auf die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 GG zulässig, sondern auch ob dies politisch durchzuhalten ist. In Thüringen hat der Landesgesetzgeber auf die anhaltenden Proteste reagiert und gesetzlich klargestellt, dass den Gemeinden ein Wahlrecht zukommt. Auch der ADAC kommt in seinen Empfehlungen zu wiederkehrenden Ausbaubeiträgen zu dem Ergebnis, dass den Gemeinden hier ein Gestaltungsspielraum zugestanden werden müsse⁸⁰. Es lässt sich daher durchaus ein Trend zu mehr kommunaler Eigenverantwortung ausmachen, der allerdings von haushaltsrechtlichen Zwängen in Gemeindenotlagen überlagert werden kann.

Sobald eine Gemeinde eine Satzung zur Erhebung wiederkehrender Beiträge erlassen hat, ist sie allerdings auch verpflichtet, diese vollständig durchzusetzen. Ausnahmen von der Beitragspflicht müssen vorher festgelegt sein und an sachliche Umstände anknüpfen. Andernfalls würde der Gleichbehandlungs-

grundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG verletzt. Dieser verlangt, dass Abgaben, die für einen bestimmten Personenkreis festgelegt wurden, von diesem ohne willkürliche Ausnahmen auch erhoben und eingetrieben werden. Ein faktisches Vollzugsdefizit führt zwar noch nicht zur Verfassungswidrigkeit der Norm, die nicht konsequent angewendet wird. Auch kann sich der zur Abgabe herangezogene Bürger seiner Abgabepflicht nicht unter Hinweis auf den mangelnden Vollzug in anderen Fällen entziehen, weil der Grundsatz gilt: Keine Gleichheit im Unrecht. Gleichwohl bleibt das Handeln der Gemeindeverwaltung verfassungswidrig, wenn sie einzelne Bürgerinnen und Bürger aus unsachlichen Gründen von der Abgabepflicht oder -eintreibung verschont. Sofern die willkürliche Verschonung bereits durch entsprechende Bestimmungen, die eine gleichmäßige Handhabung von vornherein sehr schwer machen, in der Satzung angelegt ist, ist die Satzung insoweit unter Umständen wegen eines strukturellen Vollzugsdefizits nichtig⁸¹.

8. Ausblick

Wiederkehrende Straßenausbaubeiträge bleiben als sozialverträgliches Mittel zur Gegenfinanzierung von Straßenaus- und -umbauten interessant⁸², wenn sie mit Augenmaß eingeführt und nicht als pauschales Mittel der gemeindeweiten Straßenfinanzierung missbraucht werden. Beiträge müssen weiterhin für den Abgabepflichtigen einen Sondervorteil vermitteln. Ob dies der Fall ist, wenn sich die Beitragspflicht auf die Gesamtgemeinde erstreckt, lässt sich nur im Einzelfall entscheiden. Insoweit lässt sich hundertprozentige Rechtssicherheit auch nicht erreichen⁸³. Im Übrigen bleibt aber zu wünschen, dass das Bundesverfassungsgericht über die ihm vorgelegte Frage bald entscheidet, damit den Gemeinden zumindest handhabbare Kriterien zur Verfügung stehen. Denn verständlicherweise werden Entscheidungen zu diesem Thema mit Blick auf die ausstehende verfassungsrechtliche Klärung mancherorts einstweilen vertagt⁸⁴, auch wenn dies aufgrund der bisherigen Zurückhaltung des Bundesverfassungsgerichts, Abgabengesetze rückwirkend für nichtig zu erklären (vgl. oben 4.1), und die bisweilen recht lange Verfahrensdauer nicht angezeigt erscheint. Der Trend zur Umstellung auf wie-

⁸⁰ ADAC-Broschüre: Beiträge der Anwohner zum Straßenausbau in Städten und Gemeinden, S. 17 (Broschüre Nr. 2830610).

⁸¹ Vgl. oben Fn. 13.

⁸² Ebenso Gramlich/Orantek, S. 96.

⁸³ Diese gibt es allerdings auch nicht bei einmaligen Ausbaubeiträgen. So wurde etwa die Mustersatzung des Bayerischen Innenministeriums vom VGH München für ungültig erklärt, vgl. VGH München, Urt. v. 10.07.2002 – 6 N 97.2148, BayVBl 2003, 176 ff. mit Anmerkung Papsthardt auf S. 393 ff.

⁸⁴ Vgl. die entsprechende Empfehlung der Baudezernentin von Trier in Rathaus Zeitung Trier v. 04.10.2011.

derkehrende Beiträge und größere Abrechnungseinheiten ist gerade wegen der guten Akzeptanz bei den Bürgerinnen und Bürgern ungebrochen⁸⁵. Die grundsätzliche Verfassungsmäßigkeit wiederkehrender Straßenausbaubeiträge wurde zudem durch Rechtsprechung und Rechtsgutachten im Vorfeld der Einführung vielfach bestätigt⁸⁶. Vor diesem Hintergrund ist es recht unwahrscheinlich, dass das Bundesverfassungsgericht zu der Auffassung gelangt, wiederkehrende Ausbaubeiträge seien insgesamt verfassungswidrig. Zu erwarten sind – vorausgesetzt, das Bundesverfassungsgericht betrachtet die Vorlage als zulässig – Hinweise zu den Grenzen der Bildung größerer Abrechnungseinheiten für die Zukunft.

Abschließend bleibt anzumerken: Wiederkehrende Ausbaubeiträge sind kein Mittel, um das Beitragsaufkommen insgesamt zu erhöhen. Beiträge sind immer begrenzt durch die tatsächlich anfallenden Ausbaukosten. Auch wiederkehrende Beiträge sind zudem durch einen Gemeindeanteil gegenzufinanzieren, um den Vorteil für die Allgemeinheit abzudecken, den Ausbaumaßnahmen in unterschiedlicher Weise neben dem Sondervorteil für die Grundeigentümer der Abrechnungseinheit stets haben. Hauptgründe für die Einführung bleiben die größere Akzeptanz beim Beitragszahler und die Möglichkeit, die Beitragslast auf einen größeren Kreis von Abgabepflichtigen zu verteilen als auf die direkten Straßenanlieger.

85 Vgl. hierzu die Infoseiten der Stadt Kaiserslautern unter http://www.kaiserslautern.de/leben_in_kl/bauen_und_wohnen/wiederkehrende_beitraege/index.html?lang=de, abgerufen am 06.12.2011: „Bisher wurden in der Stadt Kaiserslautern Ausbaubeiträge nach dem Prinzip der Einzelstraßenabrechnung erhoben. Diesem Prinzip zufolge wurden Grundstückseigentümer grundsätzlich nur für die Straße zu den beitragsfähigen Kosten herangezogen, an die ihr Grundstück unmittelbar oder mittelbar (als Hinterliegergrundstück) angrenzt, bzw. zu welchem sie die Möglichkeit eines Zugangs bzw. einer Zufahrt haben. Nachdem immer mehr Gemeinden, auch größere Städte, wie Mainz, Ludwigshafen, Pirmasens und Landau sich zur Umstellung auf wiederkehrende Beiträge entschlossen haben, hat sich auch die Stadt Kaiserslautern mit den Vorteilen einer wiederkehrenden Beitragserhebung, vor allem wegen der konstanten und niedrigen Beitragssumme für die Grundstückseigentümer, angefreundet. In 14 abendlichen Veranstaltungen wurden im Herbst 2010 im Stadtgebiet und auch in den Ortsteilen über die Vor- und auch die Nachteile einer solchen Beitragsumstellung informiert. Zahlreiche Bürgerinnen und Bürger haben an diesen Veranstaltungen mitunter sehr rege teilgenommen und sich in der Mehrheit für eine Umstellung auf wiederkehrende Beiträge ausgesprochen. Der Stadtrat hat daraufhin in seiner Sitzung am 20. Dezember 2010 beschlossen, dass das Straßenausbaubeitragssystem auf die sog. Wiederkehrenden Beiträge nach § 10 a KAG (Kommunalabgabengesetz) umgestellt wird. Nach diesem System werden alle Grundstücke zu den beitragsfähigen Kosten herangezogen, die von dem gesamten Straßensystem erschlossen sind. Die Solidargemeinschaft wird nicht von den Anliegern einer bestimmten Straße, sondern von allen Anliegern der gesamten Stadt (oder auch abgrenzbaren Teilen davon) gebildet. Der Hintergedanke ist folgender: Der einzelne Anlieger nimmt nicht nur ‚seine‘ Straße vor der Haustür in Anspruch, sondern eine Vielzahl von Straßen in seinem gesamten Abrechnungsgebiet. Außerdem bleibt die Höhe des wiederkehrenden jährlichen Beitrages gering, aber auch konstant, sodass die Grundstückseigentümer viel besser kalkulieren können. Bei den Einmalbeiträgen kommt es meist zu einer Belastung für den Beitragspflichtigen von mind. vier- bis fünfstelligen Summen.“

86 OVG Rheinland-Pfalz Urt. v. 20.11.2007 – 6 C 10601/07, vgl. ferner Thielmann: „Gemeinde und Stadt, 8/2011, S. 242.

9. Literatur

- ADAC: Beiträge der Anwohner zum Straßenausbau in Städten und Gemeinden (Broschüre Nr. 2830610), 2010.
- Arndt, Wulff-Holger, und Frank Zimmermann: Mobilitätsverhalten in Deutschland. Aufbereitung und Auswertung von Mobilitätskennwerten (Difu-Impulse, 2/2012).
- Beckmann, Klaus J., Jürgen Gies, Jörg Thiemann-Linden und Thomas Preuß: Leitkonzept – Stadt und Region der kurzen Wege. Gutachten im Kontext der Biodiversitätsstrategie, Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH, Berlin, im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, 2011.
- Bunzel, Arno: Wer zahlt die Zeche?, in: Difu-Berichte 3/2011.
- Deilmann, Clemens, Georg Schiller, Jens-Martin Gutsche und Stefan Siedentop: Von der Außen- zur Innenentwicklung in Städten und Gemeinden. Das Kostenparadoxon der Baulandentwicklung, Gutachten im Auftrag des Umweltbundesamtes, 2009.
- Driehaus, Hans-Joachim: Sogenannte wiederkehrende Beiträge in Hessen?, in: KStZ, Kommunale Steuer-Zeitschrift, 2011, S. 21 ff.
- Driehaus, Hans-Joachim: Sog. wiederkehrende Beiträge in Schleswig-Holstein?, in: NordÖR, Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland, 2011, S. 261 ff.
- Driehaus, Hans-Joachim: Erschließungs- und Ausbaubeiträge, § 1, 7. Aufl., 2004.
- Eiding, Lutz: in: Spannowsky/Uechtitz, Baugesetzbuch Kommentar, § 131, 2009.
- Gramlich, Ludwig, und Kerstin Orantek: Kommunale Straßenfinanzierung: Überlegungen zur (Re-)Finanzierung von Errichtung und Erhalt kommunaler Straßen, ADAC-Studie zur Mobilität, 2011.
- Halter, Klaus: Der wiederkehrende Straßenausbaubeitrag. Prüfung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit unter Berücksichtigung rechtspolitischer Gesichtspunkte, 2006.
- Kirchmer, Manfred: Umlagefähigkeit wiederkehrender Beiträge auf die Mieter – Anmerkungen zur Einführung eines wiederkehrenden Beitrages im Straßenausbaubeitragsrecht, Finanzwirtschaft 1996, S. 62 ff.
- Kube, Hanno: Verfassungsrechtliche Probleme der pauschalierenden Erhebung von Beiträgen für den Straßenausbau, in: LKRZ, Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland, 2007, S. 93 ff.
- Kühn, Gerd: Einzelhandel in den Kommunen und Nahversorgung in Mittel- sowie Großstädten (Difu-Papers, 2011).
- Matheis, Bernhard: Vortrag „Mit wiederkehrenden Beiträgen zu guten Straßen“, Workshop des Thüringer Ministeriums für Bau, Landesentwicklung und Verkehr, Schloß Ettersburg, Weimar, 2011.
- Mönchengladbacher Erklärung der SRL Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung e.V., Berlin, vom Oktober 2011: „Kommunale Finanzen – Land in Sicht? Diskussionspapier der SRL zur kommunalen Armut in Deutschland“.
- Perne, Volker: Auslotung verfassungsrechtlicher Spielräume bei der gesetzgeberischen Fortentwicklung des Einrichtungsbegriffs für Verkehrsanlagen, in: LKRZ, Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland, 2007, S. 133 ff.
- Perne, Volker: Fortentwicklung gewagt, Rechtssicherheit und Praktikabilität gewonnen – Zur Verfassungsmäßigkeit des neuen Vorteilsbegriffs des § 10a RhPfKAG, in: LKRZ, Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland, 2008, S. 46 f.
- Pieroth, Bodo: in: Jarass/Pieroth, Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, Art. 105, 11. Auflage, 2011.
- Thielmann, Gerd: Altes und Neues zum wiederkehrenden Straßenausbaubeitrag in Rheinland-Pfalz, in: „Gemeinde und Stadt“, 5/2008, S. 134 ff.
- Wulfhorst, Reinhard: Konsequenzen aus „Stuttgart 21“: Vorschläge zur Verbesserung der Bürgerbeteiligung, in: DÖV, Die öffentliche Verwaltung, 2011, S. 581 ff.



Zitierweise: Irene Schlünder, Klaus J. Beckmann (Mitarb.): Wiederkehrende Straßenausbaubeiträge statt Einzelfallbelastung für Anlieger, Berlin 2012 (Difu-Paper)

Herausgeber: Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH
Zimmerstraße 13–15 • 10969 Berlin
Telefon: +49(0)30/39001-0, Telefax: +49(0)30/39001-100
E-Mail: difu@difu.de • Internet: <http://www.difu.de>

Autorin: Irene Schlünder
unter Mitarbeit von Univ.-Prof. Dr.-Ing. Klaus J. Beckmann;
mit Dank an Tilman Bracher und Dr. Jürgen Gies für angeregte Diskussionen
und wertvolle Hinweise

Redaktion: Klaus-Dieter Beißwenger
DTP: Antje Stegmann

ISSN 1864-2853

Die „Difu-Papers“ sind für den Nach- und Abdruck in der (Fach-)Presse ausdrücklich freigegeben, wenn das Deutsche Institut für Urbanistik und der Autor als Quelle genannt werden. Nach Abdruck oder Rezension bitten wir Sie freundlich um Übersendung eines Belegexemplars mit allen Angaben über den Erscheinungsort und das -datum. Bitte senden Sie das Belegexemplar an die:

Difu Press Office/Difu-Pressestelle • Postfach 12 03 21 • 10593 Berlin
Phone/Telefon: +49(0)30/39001-208/209, Fax/Telefax: +49(0)30/39001-130
E-Mail: Pressestelle@difu.de