



Wissenschaftlicher Dienst

WD 5 - 52/1534

30. Dezember 2005

**„Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Erhebung wiederkehrender Beiträge für den Ausbau von Straßen nach dem Entwurf für ein Landesgesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes vom 7. November 2005“**

**A. Auftrag und Einführung**

Die Fraktion der SPD hat ein von ihr entworfenes Änderungsgesetz zum Kommunalabgabengesetz (KAG)<sup>1</sup> vorgelegt und gebeten, diesen auf seine Verfassungskonformität zu überprüfen.

Kontext des Fraktionsentwurfs steht ist die im Kommunalbereich geführte Diskussion über die verfassungsrechtlichen Anforderungen, an denen die *wiederkehrende Straßenausbaubeiträge* zu messen sind<sup>2</sup>. Als Auslöser dieser inzwischen auch in den parlamentarischen Raum<sup>3</sup> greifenden Debatte sind insbesondere zwei Urteile des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz<sup>4</sup> auszumachen, die - jedenfalls nach Einschätzung betroffener kommunaler Gebietskörperschaften - die Anforderungen an die Erhebung wiederkehrender Straßenausbaubeiträge

<sup>1</sup> Vom 20. Juni 1995 (GVBl. S. 175), BS 610-10

<sup>2</sup> Vgl. etwa Pressemitteilung des Gemeinde- und Städtebund (GStB) vom 19. Januar 2004; ebenso Thielmann, Gemeinde und Stadt 2003, 294, 296; Gebhardt, Gemeinde und Stadt 2003, 300; Wieder/Matheis, Gemeinde und Stadt 2003, 297, 299

<sup>3</sup> Nur exemplarisch sei das Schreiben der Gemeindeverwaltung Hassloch an den Landtag Rheinland-Pfalz vom 31. August 2005 sowie die eingereichte Kleine Anfrage der Abgeordneten Dieter Schmitt und Heinz-Hermann Schnabel (CDU) betreffend die „*Erhebung von wiederkehrenden Straßenausbaubeiträgen und Einmalbeiträgen nach Durchschnittssätzen, Bildung von Abrechnungseinheiten*“ - Nr. 2836 - genannt (LT-Drucks. 14/4803).

<sup>4</sup> Urteil vom 18. März 2003 - 6 C 10580/02.OVG -, AS 30, 291 ff., und vom 25. November 2003 - 6 A 10631/03.OVG - (juris)

**Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.**

derart überspannt hätten, dass eine Beitragserhebung faktisch unmöglich geworden sei<sup>5</sup>. Im Mittelpunkt der geübten Kritik stehen dabei vor allem die Vorgaben, die das Oberverwaltungsgericht an das im Kommunalabgabengesetz vorgeschriebene Vorhandensein eines „räumlichen und funktionalen Zusammenhangs“ (§ 10 Abs. 2 Satz 2) gestellt hat.

Darauf reagierend hatte das Ministerium des Innern und für Sport *Prof. Dr. Friedrich Schoch* mit einer rechtlichen Analyse der Judikatur des Oberverwaltungsgerichts beauftragt<sup>6</sup>. Auf deren Grundlagen sollten sodann geeignete Optionsmöglichkeiten aufgezeigt werden, mit denen der Landesgesetzgeber die eingeforderte kommunale Praxistauglichkeit des Instituts der wiederkehrenden Straßenausbaubeiträge normativ wieder herstellen könne<sup>7</sup>. Jedoch gelangte dieses im März 2005 vorgelegte Rechtsgutachten zu dem Ergebnis, dass für die Beitragserhebung auf das Erfordernis eines räumlichen und funktionalen Zusammenhangs bereits aus - verfassungsrechtlichen - Gründen nicht verzichtet werden könne<sup>8</sup>. Infolgedessen wird in dem Gutachten auch lediglich für eine als „beitragsrechtliche Lösung“ bezeichnete Option votiert, nach welcher das Institut des wiederkehrenden Beitrags zwar in einem eigenen Paragraphen und dort unter Hervorhebung des Gestaltungsspielraums des kommunalen Satzungsgebers geregelt werden soll; ansonsten erschöpft sich die Bedeutung der vorgeschlagenen Regelung jedoch in einer bloßen Rezeption der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts. Zutreffend wird dieser Vorschlag selbst von Seiten des Gutachters dann auch explizit als „kleine Lösung“<sup>9</sup> bezeichnet, wobei die intendierte Änderung der Rechtsprechung vor allem und hauptsächlich über eine Manifestation des gesetzgeberischen Willens in der *Gesetzesbegründung* gelingen soll<sup>10</sup>.

Der vorliegende von der Fraktion der SPD zur Prüfung eingereichte Gesetzentwurf steht einer solchen, *im System verhafteten Option* durchaus skeptisch gegenüber, vor allem im Hinblick auf seine Eignung zur Problemlösung, die von der Auftraggeberin offensichtlich bezweifelt wird; denn ihrer Auffassung zufolge lässt sich das Ziel, kommunalen Bedürfnissen im Rahmen des rechtlich Möglichen Rechnung zu tragen, gerade vor dem Hintergrund der

<sup>5</sup> So die Pressemitteilung des GStB (FN 2)

<sup>6</sup> „Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Erhebung ‚wiederkehrender Beiträge‘ für Verkehrsanlagen, März 2005“ (im Folgenden: *Schoch-Gutachten*)

<sup>7</sup> Schoch-Gutachten, a.a.O., S. 11 f. („Untersuchungsauftrag“)

<sup>8</sup> Schoch-Gutachten, a.a.O., S. 65 („beitragsrechtliche Lösung“)

<sup>9</sup> Schoch-Gutachten, a.a.O., S. 68 („Formulierungsvorschlag“)

<sup>10</sup> Schoch-Gutachten, a.a.O., S. 53 („Gestaltungsbefugnisse des Landesgesetzgebers“) und S. 66 („beitragsrechtliche Lösung“)

ergangenen Rechtsprechung Erfolg versprechend nicht mit Änderungen *im*, sondern nur durch grundlegende wie konzeptionelle Änderungen *am* System wiederkehrender Straßenausbaubeiträge realisieren<sup>11</sup>. Insoweit sieht der Entwurf eine normative Fortentwicklung und Neubestimmung des kommunalen Beitragsrechts für Verkehrsanlagen<sup>12</sup> vor, die sich vom bisher geltenden Einrichtungsbegriff weitgehend lösen will und damit zentrale Streitfragen verbindlich zu klären sucht<sup>13</sup>.

Da der Gesetzentwurf insoweit eine Neudefinition des beitragsrechtlich relevanten Einrichtungs- wie auch des Vorteilsbegriffs selbst vorsieht, hat die Auftraggeberin um eine verfassungsrechtliche Beurteilung insbesondere im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit dem grundgesetzlich verankerten Finanzverfassungsgefüge (Art. 105 ff. GG) sowie dem Gleichheitssatz (Art. 17 Abs. 1 und 2 LV, Art. 3 Abs. 1 GG) gebeten. Auch wenn damit bereits die wesentlichen der anzulegenden Kontrollmaßstäbe genannt sind, soll nicht unerwähnt bleiben, dass der Fraktionsentwurf selbst sich eingehend mit den von der Verfassung gezogenen Grenzen auseinandersetzt<sup>14</sup>. Angesichts dieser in der Begründung des Fraktionsentwurfs bereits vorgenommenen Diskussion der verfassungsrechtlichen Problematik einerseits und ihrer umfassenden Analyse andererseits - wie sie nicht nur in dem Rechtsgutachten von *Prof. Dr. Friedrich Schoch*, sondern auch bereits in einer früheren gutachtlichen Stellungnahme von *Prof. Dr. Albert von Mutius*<sup>15</sup> vorhanden ist -, kann sich die vorliegende Prüfung weitgehend auf die zentralen Kernfragen beschränken, ohne die Materie nochmals umfassend aufbereiten zu müssen.

Zunächst gilt es jedoch, den wesentlichen Inhalt des Gesetzentwurfs zu skizzieren.

---

<sup>11</sup> S. 2 des Vorblatts des Entwurfs für ein Landesgesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes unter Buchst. C. („Alternativen“)

<sup>12</sup> Zum Begriff siehe § 10 Abs. 1 Satz 1 KAG

<sup>13</sup> S. 2 des Vorblatts des Entwurfs für ein Landesgesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes unter Buchst. B. („Lösung“)

<sup>14</sup> Siehe insbesondere S. 9 ff. des Entwurfs für ein Landesgesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes (Begründung)

<sup>15</sup> „Verfassungsrechtliche Anforderungen an eine Novellierung des kommunalen Beitragsrechts - zur Verfassungsmäßigkeit des Gesetzentwurfs für ein neues Kommunalabgabengesetz des Landes Rheinland-Pfalz, eingebracht von der CDU-Fraktion des Landtags - erstattet im Auftrag der CDU-Fraktion des rheinland-pfälzischen Landtags im Dezember 1985“ - Vorlage 10/1086 - (im Folgenden: *v. Mutius-Gutachten*); vgl. dazu näher: B.II.3.d)bb)(2)(a) [S. 19]

## B. Stellungnahme

### I. Wesentlicher Inhalt und Zielsetzung des Fraktionsentwurfs

Von zentraler Bedeutung ist die im Entwurf vorgesehene Einfügung eines neuen § 10 a in das Kommunalabgabengesetz. Nach dessen Absatz 1 soll den Kommunen künftig die Befugnis eingeräumt werden, durch Satzung bestimmen zu können, dass das gesamte öffentliche Verkehrsnetz einer Gemeinde („*sämtliche zum Anbau bestimmte Verkehrsanlagen*“) eine einheitliche kommunale Einrichtung darstellt. Nur soweit es in Ansehung besonderer örtlicher Verhältnisse ausnahmsweise erforderlich sein sollte, soll Entsprechendes auch für Verkehrsanlagen lediglich einzelner, voneinander abgrenzbarer Gebietsteile der Gemeinde bestimmt werden können, was jedoch - und zwar gesondert - begründet werden muss. Hinsichtlich der im Entwurf verwendeten Begrifflichkeit der „*einzelnen, voneinander abgrenzbaren Gebietsteile*“ wird unter Hinweis auf das Satzungsverfahren von einer weiteren Konkretisierung des Bedeutungsgehalts dabei bewusst abgesehen<sup>16</sup>.

Dem Fraktionsentwurf zufolge sollen der Beitragspflicht sämtliche Grundstücke unterliegen, die durch die einheitliche kommunale Einrichtung „*erschlossen*“<sup>17</sup> sind; weitere Voraussetzungen sollen von Gesetzes wegen gerade nicht (mehr) normiert werden, insbesondere wird bewusst auf den nach bisheriger Rechtslage noch erforderlichen räumlichen und funktionalen Zusammenhang verzichtet<sup>18</sup>. Die eine eigenständige kommunale Einrichtung bildenden Verkehrsanlagen sollen im Unterschied zur gegenwärtigen Gesetzeslage auch nicht lediglich als *Abrechnungseinheiten* konzipiert sein, deren Bedeutung sich etwa in einem zu Abrechnungszwecken gebildeten Verbund erschöpfen würde; vielmehr soll sie als neue und qualitativ selbstständige Gemeindeeinrichtung anzusehen sein<sup>19</sup>. Die vorgesehene gesetzliche Kreation eines neuen Einrichtungsbegriffs verfolgt dabei den Zweck, die kommunale Selbstverwaltung zu stärken („*Revitalisierung normgeberischer Gestaltungsmöglichkeiten*“)<sup>20</sup>, wobei die geringere gerichtliche Kontrolldichte im Bereich autonomen Satzungsrechts ausdrücklich betont wird („*weitgehend ‚gerichtsfeste‘ normgeberische Gestaltungsbefugnisse*“)<sup>21</sup>.

<sup>16</sup> S. 8 des Entwurfs für ein Landesgesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes (Begründung)

<sup>17</sup> So die im Vorblatt verwendete Formulierung (vgl. S. 2 unter Buchst. B. „Lösung“)

<sup>18</sup> S. 8 des Entwurfs für ein Landesgesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes (Begründung)

<sup>19</sup> S. 8 des Entwurfs für ein Landesgesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes (Begründung)

<sup>20</sup> S. 2 des Entwurfs für ein Landesgesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes (Vorblatt)

<sup>21</sup> S. 8 des Entwurfs für ein Landesgesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes (Begründung)

Die der normativen Umsetzung des Konzepts dienende Bestimmung des § 10 a Abs. 1 des Entwurfs lautet:

„(1) Die Gemeinden können durch Satzung bestimmen, dass an Stelle der Erhebung einmaliger Beiträge (§ 10) die jährlichen Investitionsaufwendungen für Verkehrsanlagen nach Abzug des Gemeindeanteils (Absatz 3) als wiederkehrender Beitrag auf die beitragspflichtigen Grundstücke verteilt werden. In der Satzung kann geregelt werden, dass sämtliche zum Anbau bestimmten Verkehrsanlagen des gesamten Gebiets oder einzelner, voneinander abgrenzbarer Gebietsteile der Gemeinde eine einheitliche öffentliche Einrichtung bilden, für deren Ausbau (§ 9 Abs. 1 Satz 2) vorteilbezogene Beiträge von Grundstücken erhoben werden können, welche die rechtliche oder tatsächliche Möglichkeit einer Zufahrt oder eines Zugangs zu einer dieser Verkehrsanlagen haben. Die Entscheidung über die eine Einheit bildenden Verkehrsanlagen trifft die Gemeinde in Wahrnehmung ihres Selbstverwaltungsrechts unter Beachtung der örtlichen Gegebenheiten. Einer weitergehenden Begründung bedarf die Entscheidung nur, wenn statt sämtlicher Verkehrsanlagen des gesamten Gebiets der Gemeinde lediglich Verkehrsanlagen einzelner, voneinander abgrenzbarer Gebietsteile als einheitliche öffentliche Einrichtung bestimmt werden. Die Begründung ist der Satzung beizufügen.“

Diese für wiederkehrende Beiträge vorgesehene Fortentwicklung des Einrichtungsbegriffs soll aus Gründen der konzeptionellen Stimmigkeit<sup>22</sup> auch auf einmalige Beiträge übertragen werden, da auch für diese auf der Grundlage geltenden Rechts Abrechnungseinheiten gebildet werden können, für die ihrerseits nach derzeitiger Gesetzeslage wiederum das Bestehen eines räumlichen und funktionalen Zusammenhangs Voraussetzung ist (§ 10 Abs. 2 Satz 2 KAG). Wie grundlegend und weit reichend die mit dem Gesetzentwurf intendierte Änderung der tatsächlich ist, wird bereits bei einem hier nur möglichen kursorischen Vergleich mit der bisher geltenden Rechtslage:

Dieser entspricht es, dass Verkehrsanlagen des *gesamten* Gemeindegebiets den erforderlichen *räumlichen Zusammenhang* grundsätzlich nur in kleineren Gemeinden aufweisen können<sup>23</sup>. Auch *einzelne Gebietsteile* können - jedenfalls nach Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz - nur dann als Abrechnungseinheiten angesehen werden, wenn es sich um Orts- oder Stadtteile handelt, die der *Größe einer kleineren Gemeinde* entsprechen<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> S. 10 des Entwurfs für ein Landesgesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes (Begründung)

<sup>23</sup> OVG RP, Urteil vom 18. März 2003, - 6 C 10580/02.OVG -, AS 30, 291 ff.

<sup>24</sup> OVG RP, Urteil vom 18. März 2003, a.a.O., AS 30, 291 f.

Der darüber hinaus noch erforderliche *funktionale Zusammenhang* soll nach Ansicht des Oberverwaltungsgerichts ferner nur dann als gegeben erachtet werden können, wenn sämtliche Grundstücke innerhalb der Abrechnungseinheit *auf dieselbe oder dieselben Straßen mit stärkerer Verkehrsbedeutung angewiesen sind, um in die verschiedenen Richtungen Anschluss an das übrige Verkehrsnetz zu finden*<sup>25</sup>. Gerade wegen dieser restriktiven Auslegung ist die Rechtsprechung in die Kritik geraten, wobei ihr von kommunaler Seite insbesondere vorgeworfen wird, dass die aufgestellten Bedingungen für das Vorhandensein eines räumlichen und funktionalen Zusammenhang vielfach gar nicht zu erfüllen wären, weswegen künftig auf das System wiederkehrender Straßenausbaubeiträge faktisch verzichtet werden müsse<sup>26</sup>.

Wie bereits dargestellt, soll es nach der im Entwurf vorgesehenen Neuregelung auf die Kategorie eines räumlichen und funktionalen Zusammenhangs gar nicht mehr ankommen; statt dessen sollen die Gemeinden durch Satzung bestimmen können, dass sämtliche zum Anbau bestimmte Verkehrsanlagen einer Gemeinde eine eigenständige öffentliche Einrichtung bilden. Die Zulässigkeit des vorgesehenen Beitragskonzepts soll dabei durch die im Entwurf aufgezeigte Parallele zu der für Feld-, Weinbergs- und Waldwege im Kommunalabgabengesetz (§ 11 Abs. 2) getroffenen Regelung untermauert werden, für die auch nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz anerkannt sei, dass sie eine einheitliche ständige Gemeindeeinrichtung bildeten<sup>27</sup>.

Ob und inwieweit die vorgesehene Neuregelung mit Verfassungsrecht vereinbar ist, ist Gegenstand nachfolgender Prüfung.

## II. Verfassungsrechtliche Prüfung

### 1. Bestimmung des verfassungsrechtlichen Kontrollmaßstabs

Selbstverständlich bedarf der Landesgesetzgeber zunächst der kompetenziellen Befugnis, um im Regelungskontext des Kommunalabgabengesetzes den für (wiederkehrende) Straßenausbaubeiträge geltenden Einrichtungs- und Vorteilsbegriff normativen Veränderungen zuzuführen (hierzu nachfolgend unter 2.). Davon zu unterscheiden ist die materielle Definiti-

<sup>25</sup> OVG RP, Urteil vom 18. März 2003, a.a.O., AS 30, 291 f.

<sup>26</sup> So Thielmann, Gemeinde und Stadt 2003, S. 294; Vgl. auch *Schoch-Gutachten*, S. 8 („Kritik und Befürchtungen aus kommunaler Sicht“)

<sup>27</sup> S. 8 des Entwurfs für ein Landesgesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes (Begründung) unter Bezugnahme auf OVG RP, Urteil vom 17. Dezember 2003, - 6 A 11246/93 -

onskompetenz des Landesgesetzgebers, die es insbesondere vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlichen Gleichheitssatzes auszuloten gilt (hierzu unter 3.).

## 2. Gesetzgebungskompetenz des Landes - Kompetenzabgrenzung zwischen Bundes- und Landesgesetzgebung (Art. 70 ff. GG)

### a) Gesetzgebungsbefugnis für das kommunale Ausbaubeitragsrecht

Im Bereich der Gesetzgebung erfolgt die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern durch Art. 70 ff. GG, die für die föderale Ordnung der Finanzverfassung durch Art. 104 a bis 109 GG ergänzt werden. Für das hier thematisch einschlägige Gebiet des *Ausbaubeitragsrechts* enthält das Grundgesetz keine ausdrückliche Regelung der Gesetzgebungsbefugnis.

Als eine der Gesetzgebungskompetenz des Bundes unterfallende Materie könnte das Ausbaubeitragsrecht nur dann eingeordnet werden, wenn es zur konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis für das *Bodenrecht* (Art. 74 Nr. 18 GG) zählen würde. Obgleich hierüber im juristischen Schrifttum Streit besteht<sup>28</sup>, kann auf eine Diskussion der divergierenden Standpunkte verzichtet werden: Selbst wenn das Ausbaubeitragsrecht - als Teil des Bodenrechts nach Art. 74 Nr. 18 GG - zur konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes gehören würde, wäre das Land zur Gesetzgebung befugt, da der Bund von einem (etwaigen) Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch gemacht hat. Und auch im anderen Fall wäre das Land - insoweit völlig unproblematisch - nach Art. 70 Abs. 1 GG zur Gesetzgebung befugt.

Unter kompetenzrechtlichen Gesichtspunkten ist dieser Befund für sich allein gesehen zur Begründung der Gesetzgebungsbefugnis des Landes allerdings noch nicht genügend, weil er eine etwaige Kollisionslage im Hinblick auf die Verteilung der *Finanzgesetzgebungszuständigkeiten* zwischen Bund und Ländern, wie sie durch Art. 105 GG erfolgt, nicht berücksichtigt. Dies bedeutet, dass die Gesetzgebungsbefugnis des Landes im Ergebnis nur dann bejaht werden kann, wenn der Fraktionsentwurf thematisch (noch) als Regelung auf dem Gebiet des *Beitragsrechts* zu qualifizieren ist, was in der Sache eine Abgrenzung zur Steuer erforderlich macht.

<sup>28</sup> Vgl. Maunz, in: Maunz/Dürig, Komm. z. GG., Art. 74, Rdnr. 205 m.w.N.

## b) Abgrenzung zum Begriff der Steuer

Während Art. 105 Abs.1 GG dem Bund die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit über die Zölle und Finanzmonopole verleiht, wird ihm durch Art. 105 Abs. 2 GG die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit für bestimmte Steuerarten eingeräumt. Allgemein gilt dabei, dass die Regelung eines Steuergegenstandes durch den Bund im Rahmen seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz die Länder von einer entsprechenden Regelung ausschließt. Diese Rechtsfolge ergibt sich bereits aus dem Wesen konkurrierender Gesetzgebungszuständigkeit nach Art. 72 Abs. 1 GG; im Rahmen des Art. 105 GG bedeutet dieser Ausschluss weiter, dass die Regelung *gleichartiger* Steuern verboten ist (vgl. auch Art. 105 Abs. 2 a GG)<sup>29</sup>. Sollte sich mithin die im Fraktionsentwurf vorgesehene Änderung des Einrichtungs- und Vorteilsbegriffs der Sache nach als Steuer erweisen, wäre dies weiter an der Kompetenzverteilung der Art. 105 ff. GG, insbesondere an dem Gleichartigkeitsverbot des Art. 105 Abs. 2 a GG zu messen. Für die Abgrenzung der Kompetenzbereiche der Bundes- und Landesgesetzgebung kommt es dabei nicht darauf an, wie das Gesetz selbst eine öffentlich-rechtliche Abgabe qualifiziert; maßgebend ist vielmehr, ob sich die öffentliche Abgabe *nach ihrem materiellen Gehalt* als Steuer darstellt<sup>30</sup>.

Die Verfassung selbst enthält keine Definition des Steuerbegriffs und damit des Geltungsbereichs des Art. 105 GG<sup>31</sup>. Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 der Reichsabgabenordnung, an deren Steuerbegriff auch der des Grundgesetzes zumindest anknüpft<sup>32</sup>, sind Steuern

*„einmalige oder laufende Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einkünften allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht anknüpft“.*

Für eine Steuer ist somit wesentlich, dass sie *ohne* Gegenleistung erhoben wird; sie stellt also gerade keine Gegenleistung für eine besondere Leistung dar und wird deswegen auch anhand des Kriteriums der *„Losgelöstheit von bedingenden Zusammenhängen“*<sup>33</sup> - mithin ihrer *„Voraussetzungslosigkeit“*<sup>34</sup> - von Gebühren und Beiträgen abgegrenzt. Während die

<sup>29</sup> Näher hierzu: Maunz, a.a.O., Art. 105, Rdnr. 42 und 47

<sup>30</sup> BVerfGE 7, 244, 251 f.; 49, 343, 353

<sup>31</sup> Maunz, a.a.O., Art. 105, Rdnr. 2

<sup>32</sup> BVerfGE 36, 66, 70; 40, 56, 62

<sup>33</sup> P. Kirchhof, HStR IV, § 88, Rdnr. 51

<sup>34</sup> P. Kirchhof, a.a.O., § 88, Rdnr. 51



Steuer eine Abgabe darstellt, die den Staat finanziell ausstattet, ohne im Abgabentatbestand bereits eine Ausgabeentscheidung vorauszusetzen, sind Gebühren und Beiträge jeweils durch einen staatlichen Aufwand bedingt. Während der *Gebührensschuldner* eine Leistung entgelt, die ihm nur wegen seines Entgeltes gebührt<sup>35</sup>, trägt der *Beitragsschuldner* zum Bestand einer Einrichtung bei, die ihm individualisierbar zur Benutzung zur Verfügung steht. Die *Gebühr* schöpft also den Vorteil einer individualdienlichen Leistung ab oder überwälzt einen individuell zurechenbaren Aufwand; der *Beitrag* fordert hingegen die individuelle Mitfinanzierung einer individualdienlichen öffentlichen Einrichtung<sup>36</sup>.

Beide Formen des Aufwandsausgleichs - meist als „*Vorzugslasten*“ bezeichnet - verlangen die Deckung eines öffentlichen Aufwands, der einem einzelnen oder einer Gruppe zugerechnet werden kann, ohne dass es darauf ankäme, ob der Abgabenschuldner auch tatsächlich einen Vorzug empfangen hat, ob er also individuell begünstigt wird. Der Aufwandsausgleich verknüpft dabei staatliches Nehmen und Geben in einem Abgabenschuldverhältnis, während die Steuer auf Privatvermögen zugreift, ohne den Betroffenen in eine bevorzugende Nähe zu staatlichen Leistungen zu bringen<sup>37</sup>.

Für die hier zu prüfende Gesetzgebungskompetenz des Landes kommt es dabei einzig auf die formal-rechtliche Qualifizierung der Abgabe als solche an und nicht bereits auf deren *inhaltliche* Verfassungsmäßigkeit. Aspekte des Gleichheitssatzes, insbesondere der Abgaben- und Typengerechtigkeit sind folglich Probleme *materiellen* Verfassungsrechts und nicht etwa bereits unter kompetenziellen Aspekten zu erörtern. Dementsprechend ist zu prüfen, ob der vorliegende Entwurf die Abgabepflicht hinreichend deutlich an öffentliche Leistungen anknüpft, um nicht als Steuer qualifiziert zu werden.

Der Fraktionsentwurf setzt in seiner normativen Ausgestaltung eine beitragsrechtliche Gegenleistung voraus, was sich aus folgenden Erwägungen ergibt:

Ausgangspunkt der Betrachtung ist die im Entwurf vorgesehene Regelung des § 10 a Abs. 1 Satz 1, nach der die Abgabepflicht überhaupt zunächst einen konkreten *Investitionsaufwand* voraussetzt, der mittels wiederkehrender Beiträge auf die abgabepflichtigen Grundstücke

---

<sup>35</sup> P. Kirchhof, a.a.O., § 88, Rdnr. 181

<sup>36</sup> P. Kirchhof, a.a.O., § 88, Rdnr. 181

<sup>37</sup> P. Kirchhof, a.a.O., § 88, Rdnr. 181

verteilt werden soll. Die Frage der Abgabenerhebung wird folglich erst dann relevant, wenn auch *tatsächlich* Aufwendungen für die Erhaltung, Verbesserung oder Erweiterung der Einrichtung anfallen. Bereits vor diesem Hintergrund stellt die Abgabe eine Gegenleistung für eine besondere Leistung (Erhaltung, Verbesserung oder Erweiterung) dar.

Neben ihrer Leistungsbezogenheit ist die Abgabe auch vorteilsbezogen ausgestaltet: Die Abgabepflicht soll sich auf Grundstücke beziehen, welche die rechtliche oder tatsächliche Möglichkeit einer Zufahrt oder eines Zugangs zu einer der Verkehrsanlagen der gebildeten einheitlichen öffentlichen Einrichtung haben (§ 10 a Abs. 1 Satz 2 des Entwurfs). Nach der verfolgten Grundkonzeption soll damit der Vorteil, der durch die Abgabe abgegolten werden soll, in der durch die Verkehrsanlage vermittelten abstrakten Möglichkeit der Zufahrt oder des Zugangs zu dem die öffentliche Einrichtung bildenden Gesamtverkehrssystem bestehen<sup>38</sup>. Schuldner sollen dementsprechend die Eigentümer und sonst dinglich Nutzungsberechtigten sein, die aus dem Vorhalten aller öffentlichen Verkehrsanlagen abstrakte Vorteile ziehen, indem die eine Einheit bildende Einrichtung zur gebrauchswertsteigernden Benutzbarkeit zur Verfügung gestellt wird<sup>39</sup>. Folgerichtig stellt die im Entwurf vorgesehene Regelung des § 10 a Abs. 1 Satz 2 auch *ausdrücklich auf die Vorteilsbezogenheit der Abgabenerhebung* ab, die mit der rechtlichen oder tatsächlichen Möglichkeit einer Zufahrt oder eines Zugangs zu der eine Einheit bildende Verkehrsanlage korrespondiert.

Der Entwurf beruht folglich auf der Überlegung, dass derjenige, der aus einer öffentlichen Einrichtung besonderen wirtschaftlichen Nutzen zieht, auch zu deren Kosten beitragen soll. Von einer Steuer kann deswegen keine Rede sein; insbesondere wird auch nicht geltend gemacht werden können, durch die tatbestandliche Fassung des Entwurfs sei eine hinreichend deutliche materielle Abgrenzung zur Steuer nicht gewährleistet. Richtig dürfte vielmehr das Gegenteil sein, da der Entwurf - wie bereits ausgeführt - *explizit* auf die Vorteilsbezogenheit der Abgabenerhebung abstellt. Konzeptionell soll die Abgabe zudem als *Gegenleistung* für die Aufrechterhaltung oder Verbesserung der neu geschaffenen Einrichtung geschuldet werden, so dass auch die für den Begriff des Beitrags konstitutive Entgeltlichkeit ohne weiteres gegeben ist.

---

<sup>38</sup> S. 9 des Entwurfs für ein Landesgesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes (Begründung)

<sup>39</sup> S. 9 des Entwurfs für ein Landesgesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes (Begründung)

Dass die der Abgabenerhebung zugrunde liegende Einrichtung sämtliche Verkehrsanlagen des gesamten Gemeindegebiets beinhalten können soll, hindert eine Qualifikation als beitragsrechtliche Vorzugslast nicht; denn nach dem Entwurf liegt der Vorteil jedenfalls nicht allein in der allgemein gegebenen Gebrauchs- und Nutzungsmöglichkeit der daran partizipierenden Grundstücke, sondern auch und gerade in der Aufrechterhaltung oder sogar Verbesserung des gemeindlichen Gesamtverkehrssystems als solchem.

Ob der vorgesehene Vorteilsbegriff darüber hinaus auch mit materiellem Verfassungsrecht vereinbar ist, spielt für die Prüfung der kompetenziellen Regelungsbefugnis keine Rolle, sondern ist eine Frage der inhaltlichen Verfassungsmäßigkeit.

### c) Zwischenergebnis

Als Zwischenergebnis ist damit festzuhalten, dass der Fraktionsentwurf ersichtlich eine Regelung zu schaffen beabsichtigt, kraft derer von den Pflichtigen ein Entgelt für die Erhaltung, Verbesserung oder Erweiterung einer neu normierten Einrichtung geschuldet wird. Dabei ist jedenfalls *kompetenzrechtlich* unbeachtlich, dass diese Einrichtung entweder die Verkehrsanlagen des gesamten Gemeindegebiets oder einzelner, voneinander abgrenzbarer Gebietsteile beinhalten kann; denn in seiner normativen Ausgestaltung stellt der Entwurf explizit auf die Vorteilsbezogenheit der Abgabenerhebung ab, die ohnehin nur dann ausgelöst wird, wenn Investitionsaufwendungen für die Erhaltung, Verbesserung oder Erweiterung anfallen. Da der Entwurf die Abgabepflicht damit hinreichend deutlich an eine öffentliche Leistung anknüpft, kommt eine zur Kompetenzwidrigkeit führende Qualifikation als Steuer nicht in Betracht; vielmehr ist die die Abgabe als Beitrag zu qualifizieren, zu dessen Regelung das Land nach Art. 70 Abs. 1 GG befugt ist; denn die Abgabe soll einen konkreten Investitionsaufwand vorteilsbezogen entgelten. Damit ist sie als Beitrag zu kennzeichnen, weswegen es auch keiner Hilferwägungen zum Gleichartigkeitsverbot des Art. 105 a GG oder zur Zulässigkeit einer so genannten Sonderabgabe<sup>40</sup> bedarf. Mangels Bedenken kompetenzrechtlicher kann der Fokus damit auf die Frage gerichtet werden, ob der Gesetzentwurf auch materiellen verfassungsrechtlichen Anforderungen standhält.

---

<sup>40</sup> Vgl. hierzu zuletzt: Ossenbühl, DVBl. 2005, 667 ff.

### 3. Vereinbarkeit des vorgesehenen Beitragskonzepts mit dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art 17 Abs. 1 und 2 LV, Art. 3 Abs. 1 GG)

#### a) Bedeutung des Gleichheitssatzes im Abgabenrecht

Die zentrale Positivierung des allgemeinen Gleichheitsgedankens in der Verfassung ist in Art. 17 Abs. 1 und 2 LV<sup>41</sup>, Art 3 Abs. 1 GG enthalten. Der Gleichheitssatz verbietet dem Gesetzgeber, wesentlich Gleiches willkürlich ungleich und wesentlich Ungleiches willkürlich gleich zu behandeln<sup>42</sup>. Dabei kommt es auf den jeweils in Rede stehenden Sachbereich und seine Eigenart an<sup>43</sup>. Das Willkürverbot ist verletzt, wenn die Unsachlichkeit der Differenzierung evident ist<sup>44</sup>. Aus dem allgemeinen Gleichheitssatz ergeben sich je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Grenzen für den Gesetzgeber, die vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung Verhältnismäßigkeitserfordernisse reichen<sup>45</sup>. Die Abstufung der Anforderung folgt dabei aus Wortlaut und Sinn des Gleichheitssatzes: Da der Grundsatz, dass alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind, in erster Linie eine ungerechtfertigte Verschiedenbehandlung von Personen verhindern sollen, unterliegt der Gesetzgeber bei einer Ungleichbehandlung von Personengruppen regelmäßig einer strengeren Bindung<sup>46</sup>. Erfolgt die Differenzierung nach personenbezogenen Merkmalen, besteht für den Gesetzgeber eine besonders strenge Bindung an die Verhältnismäßigkeit<sup>47</sup>.

Im Abgabenrecht kommt dabei dem *Grundsatz der Abgabengerechtigkeit* eine überragende Bedeutung zu<sup>48</sup>, der mit dem *Gesichtspunkt der Systemgerechtigkeit* korrespondiert<sup>49</sup>. Danach muss der Gesetzgeber den tatsächlichen Gegebenheiten, sprich der Sachgesetzlichkeit des zu ordnenden Tatbestands Rechnung tragen. Dabei muss die Ungleichbehandlung selbst den Gesetzhaltungen entsprechen, die sich aus der Art der zu regelnden Lebensbereiche ergeben; zum anderen müssen die von dem Gesetz erfassten Tatbestände in sich folgerichtig und sachlogisch geregelt werden<sup>50</sup>. Der Gesetzgeber ist dabei nicht gehalten, abgabenrechtliche Normen für die Zukunft unverändert zulassen; vielmehr ist er befugt, in einem

<sup>41</sup> Art. 17 Abs. 1 LV ist mit Art. 3 Abs. 1 GG nahezu wort- und völlig inhaltsgleich (Caesar, in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2001, Art 17, Rdnr. 5)

<sup>42</sup> Gubelt, in: v.Münch/Kunig, GG, Band 1, 5. Aufl. 2000, Art. 3, Rdnr. 11 m.w.N

<sup>43</sup> BVerfGE 76, 256, 329

<sup>44</sup> BVerfGE 55, 72, 90

<sup>45</sup> BVerfGE 88, 87, 96; 97, 271, 290

<sup>46</sup> BVerfGE 99, 367, 368

<sup>47</sup> BVerfGE 93, 99, 111

<sup>48</sup> Gubelt, a.a.O., Art. 3, Rdnr. 51 m.w.N.

<sup>49</sup> Gubelt, a.a.O., Art. 3, Rdnr. 30 m.w.N.

<sup>50</sup> BVerfGE 4, 219, 243, P. Kirchhof, NJW 1987, 2354, 2356

neuen Gesetz aufgrund gewandelter legitimer Zielsetzung das kraft bisherigen Rechts geltende Abgabensystem fortzuentwickeln und aufgrund sachlicher Gesichtspunkte auch grundlegend neu zu gestalten<sup>51</sup>. Im Bereich des Abgabenrechts hat kann der Gesetzgeber dabei eine weitgehende Gestaltungsfreiheit für sich in Anspruch nehmen<sup>52</sup>.

Zunächst ausgehend von dem Verständnis des allgemeinen Gleichheitssatzes nach Art. 17 Abs. 1 und 2 LV, Art 3 Abs. 1 GG als *Willkürverbot* stellt sich die Frage der Begrenzung gesetzgeberischer Gestaltungsbefugnis nur dann, wenn der Gesetzgeber wesentlich Gleiches willkürlich ungleich und wesentlich Ungleiches willkürlich gleich behandeln sollte<sup>53</sup>. Um dies feststellen zu können, ist vorab danach zu fragen, welcher *Adressatenkreis* von der vorgesehenen Regelung betroffen ist, für den im Anschluss zu prüfen ist, ob eine verfassungsrechtlich relevante Ungleichbehandlung vorliegt.

#### b) Feststellung des Adressatenkreises

Nach § 10 a Abs. 1 Satz des Entwurfs können vorteilsbezogene (Ausbau-)Beiträge von jenen Grundstücken erhoben werden, welche die rechtliche oder tatsächliche Möglichkeit einer Zufahrt oder eines Zugangs zu einer jener Verkehrsanlagen haben, die aufgrund satzungsmäßiger Bestimmung mit sämtlichen anderen Verkehrsanlagen entweder des gesamten Gemeindegebiets oder einzelner, voneinander abgrenzbarer Gebietsteile eine einheitliche öffentliche Einrichtung bilden (können). *Beitragsschuldner* (§ 7 Abs. 2 Satz 1 KAG) sind demnach die Eigentümer und sonst dinglich Nutzungsberechtigten der Grundstückstücke, die aus der Erhaltung, Verbesserung oder Erweiterung dieser einheitlichen öffentlichen Einrichtung abstrakte Vorteile ziehen, weil ihnen die eine Einheit bildenden Verkehrsanlagen jeweils zur Benutzung zur Verfügung gestellt sind. Durch die von diesem Personenkreis geschuldeten Beiträge sollen dabei die Investitionsaufwendungen für die öffentlichen gemeindlichen Verkehrsanlagen abgegolten werden. Fraglich ist, ob für diesen Adressatenkreis ein Ungleichbehandlung festgestellt werden kann.

#### c) Vorliegen einer Ungleichbehandlung

Zur Untersuchung dieser Frage ist zu differenzieren:

<sup>51</sup> v. *Mutius-Gutachten*, a.a.O., S. 24

<sup>52</sup> BVerfGE 99, 88, 95

<sup>53</sup> Caesar, a.a.O., Art. 17, Rdnr. 13

### aa) Kreis der Nutzungs- und Abgabepflichtigen (Institut des Gemeingebrauchs)

Die öffentlichen Verkehrsanlagen einer Gemeinde stehen bereits aufgrund des sog. *Instituts des Gemeingebrauchs*<sup>54</sup> auch anderen als den Grundstückseigentümern und dinglich Nutzungsberechtigten zum Gebrauch zur Verfügung. Da diese zur Finanzierung des Aufwands jedoch nicht herangezogen werden, ergibt sich insoweit zwar nicht bezüglich des Kreises der Nutzungs-, wohl aber hinsichtlich des Kreises der Abgabepflichtigen eine faktische Ungleichbehandlung.

### bb) Differenzierung innerhalb der Gruppe der Abgabepflichtigen (Vorteilsbegriff)

Auch innerhalb der Gruppe der Abgabepflichtigen könnte eine Ungleichbehandlung geltend gemacht werden. Zur Begründung könnte geltend gemacht werden, ein die Abgabepflicht rechtfertigender *Sondervorteil* nicht im Verhältnis zu sämtlichen beitragspflichtigen Grundstücken gegeben sei. In Betracht zu ziehen wäre ein solcher Einwand insbesondere dann, wenn sämtliche Verkehrsanlagen des gesamten Gemeindegebiets aufgrund satzungrechtlicher Bestimmung eine Einheit bilden würden. Als Argumentation könnte dann vorgebracht werden, dass sich die Investitionsaufwendungen auch auf Verkehrsanlagen bezögen, auf die Teile der Beitragspflichtigen de facto gar nicht angewiesen seien und die sie folglich auch nicht zur Benutzung in Anspruch nehmen würden.

Die Ungleichbehandlung würde auf der Grundlage dieses Standpunkts gleichsam von der *Nähe* zum Vorteil abhängen: Je weiter entfernt ein beitragspflichtiges Grundstück von der konkreten Verkehrsanlage entfernt wäre und je weniger dieses Grundstück auf die Benutzung dieser Verkehrsanlage angewiesen wäre, umso mehr könnte eine Ungleichbehandlung im Vergleich zu jenen Grundstücken ausgelöst sein, die durch die Verkehrsanlage beispielsweise erst erreichbar sind oder Anschluss an das übrige Verkehrsnetz erhalten. Der Sache nach geht es dabei um die beitragsrechtliche Abgrenzung des Kreises der Abgabepflichtigen von sonstigen Grundstückseigentümern der Gemeinde.

Ob und inwieweit den genannten, im Gleichbehandlungsgebot wurzelnden Bedenken verfassungsrechtlich jeweils begegnet werden kann, ist Gegenstand nachfolgender Prüfung.

---

<sup>54</sup> Vgl. § 34 Abs. 1 LStrG: „Der Gebrauch ist *jedermann* im Rahmen der Widmung und der Verkehrsvorschriften gestattet (Gemeingebrauch).“

#### d) Verfassungsrechtliche Legitimität der Beitragspflichtigkeit

Wie gezeigt, hat sich der Entwurf hinsichtlich der Finanzierung der Investitionsaufwendungen für Verkehrsanlagen für ein beitragsrechtliches Konzept entschieden. Die verfassungsrechtliche Prüfung hat folglich an dem Vorteil - genauer gesagt: an dessen normativer Definition - anzusetzen, an welcher sich die Entgeltlichkeit manifestiert. Dies führt zunächst zu der Frage der *Reichweite der materiellen Definitionskompetenz* des Gesetzgebers und der sich aus dem Gleichbehandlungsgebot ergebenden Grenzen.

##### aa) Materielle Definitionskompetenz des Normgebers

Hierzu ist zunächst festzustellen, dass es einen einheitlichen, bundesverfassungsrechtlichen Begriff des Beitrags, an den die Gesetzgeber des Bundes und der Länder gebunden wären, nicht gibt<sup>55</sup>. Im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz darf der Landesgesetzgeber zumindest bundesverfassungsrechtlich autonom die durch das Beitragsrecht anzustrebenden Ziele vorgeben<sup>56</sup>. Der Landesgesetzgeber bestimmt in den Grenzen seiner Kompetenz auch darüber, welchen Sinn und Zweck er mit der kommunalen Beitragserhebung verfolgen will, worin er also den beitragsrechtlich relevanten Vorteil erblickt, und entscheidet damit darüber, welche Kriterien in diesem Sinn noch vorteilsbezogen sind oder nicht.

Da mithin von Verfassungs wegen ein einheitlicher, die Gesetzgebung bindender Beitragsbegriff nicht verankert ist, obliegt es zunächst der Regelungskompetenz des Landesgesetzgebers, den Vorteilsbegriff näher zu definieren. Der Entwurf knüpft hierzu an die rechtliche oder tatsächliche Möglichkeit einer Zufahrt oder eines Zugangs zu einer der Verkehrsanlagen an, die mit anderen eine einheitliche öffentlich Einrichtung bilden kann. Die potenziell Beitragspflichtigen (Grundstückseigentümer und dinglich Nutzungsberechtigte) sind dabei entweder kraft Straßenrechts - Gemeingebrauch und Anliegergebrauch - oder kraft Kommunalrechts - Benutzungsanspruch nach Gemeindeordnung - rechtsnormativ zur Benutzung befugt. Ähnlich wie bei sog. leitungsgebundenen Anlagen und Einrichtungen setzt der Entwurf bei der Nutzbarkeit der Einrichtung selbst an. An der - *grundsätzlichen* - verfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines solchen Anknüpfungspunktes dürften zumindest im Hinblick auf die materielle Definitionskompetenz des Landesgesetzgebers keine rechtlichen Gesichtspunkt Bedenken bestehen.

<sup>55</sup> Driehaus, Kommunalabgabenrecht, Kommentar, § 8, Rdnr. 9 m.w.N.

<sup>56</sup> Vgl. zum Gestaltungsspielraum der Landesgesetzgebung: BVerfGE 10, 354, 371; 12, 319, 324;

Dies bedeutet andererseits jedoch nicht, dass die Definitionsmacht etwa unbegrenzt wäre. Vielmehr hat auch der Gesetzgeber Grenzen zu respektieren, die dem Begriff des Beitrags gleichsam immanent sind; denn der den kommunalen Beitrag im abgabenrechtlichen Sinn kennzeichnende Gedanke ist der von Leistung und Gegenleistung, mithin des Ausgleichs von Lasten und Vorteilen<sup>57</sup>. Durch diese Verbindung unterscheiden sich Beiträge - wie bereits dargelegt - von Steuern, die gerade nicht die Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen<sup>58</sup>. Dies leitet über zu der Frage, wie der jeweilige Vorteil - als materielle Grenze der Gestaltungsbefugnis - beschaffen sein muss, um von einem auch inhaltlich zulässigen Beitrag sprechen zu können.

### **bb) Der Vorteilsbegriff und seine verfassungsrechtliche Bedeutung**

Die eigentliche verfassungsrechtliche Bedeutung des Vorteilsbegriffs liegt in seiner sachlichen Legitimationskraft für die beitragsrechtliche Inanspruchnahme der Abgabenschuldner; denn nur diejenigen können zulässigerweise herangezogen werden, für die die kommunale Investition auch tatsächlich einen Sondervorteil vermittelt. Dementsprechend ist danach zu fragen, ob durch die Erhaltung, Verbesserung oder Erweiterung sämtlicher öffentlicher Verkehrsanlagen, soweit sie nach dem Entwurf eine einheitliche Einrichtung darstellen können, den Grundstückseigentümern und sonstigen dinglich Nutzungsberechtigten begründbare Sondervorteile erwachsen, was eine hinreichende Verknüpfung von Vorteilen und Lasten, deren Ausgleich die Abgabe dienen soll, voraussetzt. Der Anschluss der beitragspflichtigen Grundstücke an das Verkehrsnetz der Gemeinde muss folglich zurechenbare Vorteile gerade für die Abgabepflichtigen hervorrufen, so dass deren Inanspruchnahme nicht willkürlich erscheint. Dabei ist weiter zu differenzieren:

#### **(1) Abgrenzung des nicht beitragspflichtigen Personenkreises**

Der Entwurf sieht in der rechtlich gesicherten Zugangs- und Zufahrtsmöglichkeit der Grundstückseigentümer beziehungsweise dinglich Nutzungsberechtigten zu einer der Verkehrsanlagen den die Abgabepflicht auslösenden Sondervorteil (vgl. § 10 a Abs. 1 Satz 2). Damit ist die erforderliche Abgrenzung von sonstigen Straßenbenutzern und sonstigen Verkehrsteilnehmern ohne weiteres vorhanden; denn diese kommen zwar in den Genuss des Gemeingebrauchs hinsichtlich öffentlicher Straßen und Wege, sie haben aber nicht eine durch Zugang beziehungsweise Zufahrt faktisch wie rechtlich gesicherte Nutzungsmöglichkeit auf

<sup>57</sup> Driehaus, a.a.O., § 8 Rdnr. 9 f.; BVerfGE 9, 297, 299

<sup>58</sup> Vgl. § 3 Abs. 1 Satz 1 AO; siehe auch die Ausführungen unter B.II.2.b) [S.8]



Dauer. Zu keiner anderen Beurteilung vermag auch das Institut des Gemeingebrauchs<sup>59</sup> zu führen, das einem uneingeschränkten Personenkreis Nutzungsrechte gewährt; denn der Gemeingebrauch findet zum einen nur im Rahmen der Widmung<sup>60</sup> statt, ist insoweit also begrenzt. Zum anderen wird auch der so genannte Gemeindeanteil (§ 10 a Abs. 3 des Entwurfs) gerade mangels vorteilsbegründender Zurechenbarkeit aus den umlagefähigen Aufwendungen herausgerechnet. Mit dem in Abzug zu bringenden Gemeindeanteil soll dabei gerade dem Umstand Rechnung getragen werden, dass das Verkehrsnetz auch dem sog. Durchgangsverkehr dient und der Allgemeinheit Vorteile vermittelt<sup>61</sup>. Der Gemeindeanteil spiegelt folglich den Vorteil wider, den die Allgemeinheit im Verhältnis zur Gesamtheit der beitragspflichtigen Grundstücke durch den Ausbau der die öffentlichen Einrichtung bildenden Verkehrsanlagen hat.

Hinsichtlich des nicht beitragspflichtigen Personenkreises sind vor diesem Hintergrund folglich *keine* verfassungsrechtlichen Bedenken ausgelöst. Als wesentlich problematischer gestaltet sich hingegen die Begründung der verfassungsrechtlichen Legitimität der Abgabepflicht innerhalb des beitragspflichtigen Personenkreises.

## **(2) Differenzierung innerhalb des beitragspflichtigen Personenkreises**

Liegt der Vorteil gleichsam im Vorhalten aller öffentlicher Verkehrsanlagen als einheitliche gemeindliche Einrichtung und stellt der Investitionsaufwand lediglich den die Beitragspflicht in den Kosten konkretisierenden Anknüpfungspunkt dar, stellt sich die Frage, ob der Vorteilsbezug auch insoweit noch feststellbar ist, als er sich möglicherweise auf völlig getrennte Gebietsteile bezieht, so dass die Anbindung jener Grundstücke an die (konkrete) Verkehrsanlage nicht notwendigerweise die Zugangs- oder Zufahrtsmöglichkeit, mithin den Vorteil, vermittelt. In diesem Fall könnte die beitragsrechtliche Inanspruchnahme jener Grundstückseigentümer und dinglich Nutzungsberechtigten durch die Grundstückslage und -situation kaum noch zu rechtfertigen sein; denn dies würde ja voraussetzen, dass die Gebrauchsvorteile sämtlicher im Gemeindegebiet liegender Grundstücke - zumindest im Wesentlichen - vergleichbar erschienen, vor allem wäre dann auch die abgabenrechtliche Abgrenzung dieser noch beitragspflichtigen Grundstücke zu der nicht mehr beitragspflichtigen Allgemeinheit kaum logisch begründbar.

<sup>59</sup> Vgl. § 34 Abs. 1 Satz 1 LStrG (FN 54)

<sup>60</sup> Vgl. § 34 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 36 LStrG

<sup>61</sup> S. 10 des Entwurfs für ein Landesgesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes (Begründung)

Vor diesem Hintergrund könnte der im Entwurf konzipierte Vorteilsbegriff dem Vorwurf ausgesetzt sein, sich im Ergebnis als reine Fiktion zu erweisen.

An dieser Stelle soll ein notwendig kursorisch bleibender Überblick über die Entwicklung des Instituts der wiederkehrenden Straßenausbaubeiträge gegeben werden, was notwendig erscheint, um den gegenwärtig im Kommunalabgabengesetz normierten Vorteilsbegriff in seiner vollständigen Bedeutung erfassen zu können.

#### **(a) Einführung des Instituts der wiederkehrenden Straßenausbaubeiträge in Rheinland-Pfalz im Kontext erschließungsbeitragsrechtlicher Entwicklungen**

Nachdem zu Beginn der Legislaturperiode des 8. Deutschen Bundestags einhellig eine grundlegende Überprüfung des *Erschließungsbeitragsrechts* für notwendig befunden wurden, hatte der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau im Jahr 1975 einer Arbeitsgruppe „Erschließungsbeitragsrecht“ berufen, die 1977 ihren Bericht vorlegte<sup>62</sup>. Die darin enthaltenen Vorschläge gingen von zwei Grundmodellen aus, nämlich entweder einer einheitlichen einmaligen Abgabe, wenn das Grundstück erstmals an das Gesamterschließungsnetz angeschlossen werden kann, oder einer jährlichen Abgabe von allen Grundstücken, die an das Gesamterschließungsnetz angeschlossen werden können. Von Interesse ist dabei, dass zu dem letztgenannten Vorschlag der Arbeitsgruppe, eine wiederkehrende Erschließungsabgabe einzuführen, eine Stellungnahme über die verfassungsrechtliche Zulässigkeit eingeholt wurde, die *keine* verfassungsrechtlichen Bedenken ergab<sup>63</sup>.

Das in Rheinland-Pfalz seinerzeit geschaffene *Straßenausbaubeitragsrecht* folgte im Wesentlichen den Modellvorstellungen jener Arbeitsgruppe<sup>64</sup>. Konkret geht die Möglichkeit, wiederkehrende Beiträge für den Ausbau von Verkehrsanlagen zu erheben, zurück auf einen anfänglich umstrittenen Gesetzentwurf der CDU-Fraktion<sup>65</sup>, der in der 10. Legislaturperiode des Landtags Rheinland-Pfalz eingebracht wurde. Dieser Entwurf hatte den Vorteil für die Beitragsschuldner darin gesehen, dass die Gemeinde das gesamte gemeindliche Straßennetz für die Eigentümer und dinglich Nutzungsberechtigten, die an das Straßennetz als „einheitliche ständige Gemeindeeinrichtung“ angeschlossen sind, vorhält<sup>66</sup>. Auch der damalige

<sup>62</sup> „Vorschläge für eine Novellierung des Sechsten Teils (Erschließung) des Bundesbaugesetzes ( §§ 123 bis 135 BbauG)“, Schriftenreihe des BfRBS Bd. 03.058

<sup>63</sup> Vgl. Bogner/Steenbock, Kommunalabgabengesetz Rheinland-Pfalz, Kommentar, 4. Aufl. (Stand 1993), § 13, Rdnr. 35

<sup>64</sup> Bogner/Steenbock, a.a.O., 4. Auflage (Stand 1993), § 13, Rdnr. 34

<sup>65</sup> LT-Drucks. 10/1131

<sup>66</sup> §§ 9 Abs. 3 Satz 1, 13 Abs. 1 Satz 2, 16 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 Satz 1 des Gesetzentwurfs der Fraktion der CDU, LT-Drucks. 10/1131

Gesetzentwurf ging - im Grundprinzip ebenso wie der vorliegende Fraktionsentwurf - davon aus, dass jeder Eigentümer, dessen Grundstück an das Straßennetz angeschlossen ist, durch Unterhaltungs- oder Ausbaumaßnahmen an *irgendeiner* Stelle des Straßennetzes einen Vorteil hat und somit auch zu Beiträgen herangezogen werden kann<sup>67</sup>.

Zu dieser ursprünglich eingebrachten Entwurfsfassung<sup>68</sup> hatten sowohl das Ministerium der Justiz<sup>69</sup> als auch der Wissenschaftliche Dienst des Landtags<sup>70</sup> verfassungsrechtliche Bedenken geltend gemacht, weil die als Beitrag bezeichnete Abgabe tatsächlich als Steuer zu qualifizieren sei, die mit der Grundsteuer als bundesrechtlich geregelter Steuer gleichartig sei und überdies im Hinblick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz mit dem Vorteilsprinzip nicht zu vereinbaren sei<sup>71</sup>. Die schlussendliche verfassungsrechtliche Bewertung wurde sodann dem Verfassungsrechtler *Prof. Dr. von Mutius*<sup>72</sup> übertragen. Sein Rechtsgutachten vom Dezember 1985 kam zu dem Ergebnis, dass die verfassungsrechtlichen Bedenken durch Normierung zusätzlicher *räumlicher und funktionspezifischer Kriterien*, welche die Beitragspflicht inhaltlich begrenzen sollten, weitgehend ausgeräumt werden könnten<sup>73</sup>. Im Ergebnis führte dies dazu, dass die beitragsrechtliche Relevanz in der seit 1986 geltenden Fassung des Kommunalabgabengesetzes auf solche Verkehrsanlagen beschränkt wurde, die in einem räumlichen und funktionalen Zusammenhang stehen und *deswegen* zu einer Abrechnungseinheit zusammengefasst werden können<sup>74</sup>.

#### **(b) Unterschiedliche normative Ausgestaltung des vorliegenden Fraktionsentwurfs**

In Kenntnis der seinerzeit geführten verfassungsrechtlichen Diskussion geht der Fraktionsentwurf davon aus, dass die Kategorie eines räumlichen und funktionalen Zusammenhangs im Hinblick auf die vorgesehene Kreation eines neuen Einrichtungsbegriffs entbehrlich sei<sup>75</sup>.

<sup>67</sup> Vgl. Vermerk des Ministeriums der Justiz vom 24. Januar 1985, 5570/2 a - 2 - 1, S. 2

<sup>68</sup> LT-Drucks. 10/1131

<sup>69</sup> Siehe FN 65

<sup>70</sup> Vermerk vom 24. April 1985, II/59125-1-525 - V -

<sup>71</sup> Vermerk des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags, a.a.O. (FN 70), S. 18 ff.; Vermerk des Ministeriums der Justiz, a.a.O. (FN 67), S. 2 ff.

<sup>72</sup> Vgl. FN 15

<sup>73</sup> v. *Mutius-Gutachten*, a.a.O., S. 46 ff.

<sup>74</sup> Vorlage 10/765 (Änderungsantrag)

<sup>75</sup> S. 9 und 11 des Entwurfs für ein Landesgesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes (Begründung)

Besonders betont wird, dass es sich bei dieser neu vorgesehenen Einrichtung nicht lediglich um die Zusammenfassung mehrerer selbständiger öffentlicher Verkehrsanlagen zu einer Abrechnungseinheit handelt, sondern um eine qualitativ neue, selbständige Einrichtung. Infolge der Abkehr vom System der Abrechnungseinheiten bedürfte es nach Ansicht des Fraktionsentwurfs auch nicht mehr des Rückgriffs auf die von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze zu den Voraussetzungen eines räumlichen und funktionalen Zusammenhangs<sup>76</sup>.

Anders als der damalige Gesetzentwurf der CDU-Fraktion soll nach dem vorliegenden Entwurf jedoch nicht schon im Kommunalabgabengesetz selbst festgelegt werden, dass alle öffentliche Verkehrsanlagen eine einheitliche ständige Gemeindeeinrichtung bilden, für deren Vorhaltung Beiträge zu entrichten sind<sup>77</sup>; vielmehr soll den Gemeinden erst die Befugnis eingeräumt werden, Vergleichbares durch Satzung bestimmen zu *können* (§ 10 a Abs. 1 Satz 2 des Entwurfs). Im normgeberischen Satzungsermessen steht dabei nicht nur, ob überhaupt von der eingeräumten Befugnis Gebrauch gemacht wird, sondern auch, ob sämtliche zum Anbau bestimmten Verkehrsanlagen des gesamten Gebiets oder lediglich einzelner, voneinander abgrenzbarer Gebietsteile die einheitliche öffentliche Einrichtung bilden sollen. Auch wenn die Ausübung des Satzungsermessens jedenfalls insoweit gesetzlich intendiert sein soll, als die Einbeziehung sämtlicher Verkehrsanlagen des gesamten Gemeindegebiets der im Gesetz vorgegebenen Regel entspricht, kommt es letztlich auf die konkreten örtlichen Verhältnisse an, die - wenn auch nur ausnahmsweise - eine Auftrennung des Systems in einzelne, voneinander abgrenzbare Gebietsteile zulassen.

Welche Schlussfolgerungen aus dieser nicht unwesentlichen Unterschiedlichkeit zum damaligen Entwurf der CDU-Fraktion für die verfassungsrechtliche Beurteilung zu ziehen sind, ist Gegenstand nachfolgender Darstellung.

### **(c) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit des im Entwurf vorgesehenen Vorteilsbegriffs**

Das eigentliche beitragsrechtliche Problem liegt nach wie vor darin begründet, dass der Vorteil der Erhaltungs-, Verbesserungs- oder Erweiterungsmaßnahme einerseits nicht allen Grundstücken zugute kommt, dass aber andererseits die Beitragspflicht einheitlich für alle von der Gesamteinrichtung erschlossenen Grundstücke normiert werden kann. So kommt es

---

<sup>76</sup> S. 11 des Entwurfs für ein Landesgesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes (Begründung)

<sup>77</sup> So aber § 13 Abs. 1 des Gesetzentwurfs der Fraktion der CDU - LT-Drucks. 10/1131 -

zwangsläufig zu einem *Konflikt* zwischen dem Prinzip der vorteilsbezogenen Beitragserhebung und dem im Entwurf vorgesehenen Konzept der einheitlichen öffentlichen Einrichtung, in der die Verkehrsanlagen des gesamten Gemeindegebiets eine Einheit bilden können. Der Entwurf selbst könnte jedoch die Auflösung des Konflikts beinhalten und in der neu vorgesehenen Einrichtung zu sehen sein: Wenn sämtliche Verkehrsanlagen eine Einrichtungseinheit bilden können, dann muss jede Verbesserung eines Einrichtungsteils notwendig auch eine Verbesserung der Gesamteinrichtung bedeuten mit der weiteren Folge, dass die zu der Einheit gehörenden Grundstücke auch beitragspflichtig sind. Der normierte Vorteilsbegriff wäre dementsprechend *gesamteinrichtungsbezogen* zu verstehen. Die von der Beitragspflicht erfassten Grundstücke würden hinsichtlich der Einrichtung folglich eine *Solidargemeinschaft* bilden, so dass sämtliche Verbesserungsmaßnahmen, auch wenn sie sich unmittelbar lediglich auf einen Teilbereich der Gemeinde auswirkten, letztlich doch allen Grundstücken der Einrichtungseinheit zugute kämen, weil sie der Aufrechterhaltung, Verbesserung oder Erweiterung des Gesamtsystems der Verkehrsanlagen dienen.

In der Sache nähert sich das für Verkehrsanlagen vorgesehene Beitragskonzept damit dem Recht für leitungsgebundene Einrichtungen (Leitungsnetze, Kläranlagen), was zu der Überlegung führt, ob eine solche Gleichsetzung verfassungsrechtlich zulässig ist.

#### **(aa) Tragfähigkeit des Vergleichs zu leitungsgebundenen Einrichtung**

##### **(aaa) Faktische Vergleichbarkeit**

Bei leitungsgebundenen Systemen findet Berücksichtigung, dass der Einzelne zwar nur in einem technischen Detail mit der Einrichtung in Berührung kommt, dass diese aber immer als *Gesamtsystem* der Aufgabenerfüllung dient<sup>78</sup>. Die beitragsrechtliche Betrachtung von Verkehrsanlagen als einheitliche kommunale Einrichtung wäre damit die Verwirklichung des *Prinzips der rechtlichen und wirtschaftlichen Einheit öffentlicher Einrichtungen*.

Die vom Gesetzentwurf insoweit hergestellte Parallele zum Recht der leitungsgebundenen Einrichtung erscheint dabei keineswegs abwegig: Auch die einzelne Straße allein wird kaum

<sup>78</sup> Bogner/Steenbock, a.a.O., 4. Aufl. (Stand 1993), § 13, Rdnr. 355

die Erschließung eines Grundstücks sichern können; erst in der Kombination und Zusammenfassung aller Ortsstraßen zu einem Straßensystem ergibt sich aus dem Vorhandensein der unmittelbar Zugang oder Zufahrt vermittelnden Straße ein Vorteil<sup>79</sup>. Aufgabe eines Verkehrssystems ist dabei auch nicht nur die aufsteigende Anbindung an überörtliche und überregionale Straßen; ebenso bedeutsam ist die absteigende Verbindung von Verkehrsanlagen mit geringerer Verkehrsbedeutung. Im Grunde sprechen daher alle Verkehrsanlagen, die nur Teilfunktionen erfüllen, für eine Einheitsbetrachtung, weil nur in der Einheitlichkeit des Gesamtsystems die übrigen Funktionen erfüllt werden können<sup>80</sup>. Insoweit würde der Vorteil auch nicht etwa auf einer Fiktion beruhen, sondern an zwar abstrakte, jedoch reale Vorteilssituationen anknüpfen, da durch das Vorhalten der öffentlichen Verkehrseinrichtungen in der Gemeinde eine besondere Nutzungsmöglichkeit geschaffen wird, die in der Erhaltung oder Verbesserung eben jener Nutzungsmöglichkeit besteht. Damit dürfte die Annahme einer gegebenen *faktischen* Vergleichbarkeit mit leitungsgebundenen Einrichtungen im Ergebnis nicht ungerechtfertigt erscheinen.

Jenseits dieser grundsätzlichen Erwägungen zur Vergleichbarkeit muss sich jedoch die Frage aufdrängen, wie der bei leitungsgebundenen Einrichtungen geltende Grundsatz, dass das Abrechnungsgebiet stets auch das Einrichtungsgebiet ist, gerade mit Blick auf den Vorteilsbegriff verfassungsrechtlich begründbar ist.

### **(bbb)Vorteilsbegriff bei leitungsgebundenen Einrichtungen**

Bezogen auf den Fall einer beitragsfähigen Verbesserung eines einzelnen Ortsteilsystems einer ortsteilübergreifenden Wasserversorgungseinrichtung durch den Neubau eines Hochbehälters hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof<sup>81</sup> die Geltung dieses Grundsatzes (Abrechnungsgebiet = Einrichtungsgebiet)<sup>82</sup> wie folgt begründet:

„Wie der Bayerische Verwaltungsgerichtshof in seinem Urteil vom 18. Februar 1998 zu Recht ausführt, bedeutet jede Verbesserung eines Einrichtungsteils notwendigerweise auch eine Verbesserung der Gesamteinrichtung. Das gilt auch dann, wenn der Verbesserungseffekt - wie hier - darin

<sup>79</sup> Bogner/Steenbock, a.a.O., 4. Aufl. (Stand 1993), § 13 Rdnr. 355

<sup>80</sup> Bogner/Steenbock, a.a.O., 4. Aufl. (Stand 1993), § 13, Rdnr. 370 ff.

<sup>81</sup> Beschluss vom 5. Oktober 2000 - 5 TG 2895/00 -, abgedruckt in: NVwZ-RR 2001, 265-267 unter Bezugnahme auf den Beschluss vom 16. November 1999 - 5 TG 1972/99 -, abgedruckt in: ZKF 2000, 206

<sup>82</sup> Näher zu dem Grundsatz der Einrichtungseinheit bei leitungsgebundenen Einrichtungen etwa BayVGh, Beschluss vom 30. Januar 1992 - 23 N 88.859 - (juris)

besteht, dass der Hochbehälter eines einzelnen Ortsteilsystems durch einen neuen Hochbehälter mit für die Versorgung dieses Ortsteils ausreichender Speicherkapazität ersetzt wird. Nur auf dieser gedanklichen Grundlage lassen sich für eine solche Maßnahme überhaupt Beiträge erheben, denn die Beitragsfähigkeit hängt nach der gesetzlichen Ermächtigung jeweils davon ab, dass die Einrichtung geschaffen bzw. mit der Zielsetzung der Verbesserung oder Wiedererlangung der ursprünglichen Funktionstüchtigkeit erneuert oder erweitert wird. An die Verbesserung der Gesamteinrichtung knüpft wiederum das Gesetz die Beitragspflicht sämtlicher Grundstückseigentümer, denen die Möglichkeit der Inanspruchnahme der verbesserten Einrichtung nicht nur vorübergehende Vorteile bietet. Das aber ist so zu verstehen, dass der Aufwand auf das gesamte Einrichtungsgebiet zu verteilen und der daraus resultierende Beitrag im gesamten Einrichtungsgebiet zu erheben ist. Das Gesetz geht erkennbar davon aus, dass sich alle durch die Einrichtung als solche bevorzugten Grundstückseigentümer solidarisch am Einrichtungsaufwand beteiligen sollen, gleichgültig, in welchem Teilbereich dieser Aufwand als Folge einer verbessernden Maßnahme anfällt. Für das niedersächsische Landesrecht vertritt das Obergerverwaltungsgericht Niedersachsen die abweichende Auffassung, dass die Abrechnung einer an einem einzelnen Ortsteilsystem durchgeführten Verbesserungsmaßnahme auf das Gebiet des fraglichen Ortsteils zu beschränken sei. Die hierfür gegebene Begründung, es werde der Vorteilsbegriff verlassen, wenn auch die Grundstückseigentümer in anderen Ortsteilen belastet würden, obwohl ‚ihr‘ System nicht verbessert worden sei, überzeugt den Senat nicht. Das Obergerverwaltungsgericht Niedersachsen bezieht bei der Bestimmung des Kreises der beitragspflichtigen Grundstückseigentümer den Vorteil auf die Maßnahme und kommt auf dieser Grundlage zu dem Ergebnis, dass die in einem einzelnen Ortsteil vorgenommene Verbesserung nur für Grundstücke im Gebiet gerade dieses Ortsteils von Bedeutung sein könne. Dem ist entgegenzuhalten, dass die gesetzliche Ermächtigung den Vorteilsbegriff im gegebenen Zusammenhang nicht maßnahmebezogen, sondern einrichtungsbezogen verwendet. Sie unterwirft diejenigen Grundstückseigentümer der Beitragspflicht, ‚denen die Möglichkeit der Inanspruchnahme dieser öffentlichen Einrichtungen nicht nur vorübergehende Vorteile bietet‘. Mit diesen Einrichtungen sind die zuvor genannten ‚öffentlichen Einrichtungen‘ gemeint, die ihrerseits Bezugspunkt beitragsfähiger Maßnahmen (Schaffung, Erweiterung, Erneuerung) sind, folglich Einrichtungen im räumlich-gegenständlichen Sinne. Die gesetzliche Formulierung bringt, indem sie für den beitragsrechtlichen Personenkreis auf den von der Einrichtung ausgehenden Vorteil abstellt, das Prinzip der Solidargemeinschaft zum Ausdruck und muss gerade in diesem Punkt ernst genommen werden.“<sup>83</sup>

Ob und inwieweit diese Argumentation, insbesondere der Gesichtspunkt der Einrichtungsbezogenheit des Vorteilsbegriffs uneingeschränkt auch auf Verkehrsanlagen übertragbar ist, erscheint jedoch fraglich.

<sup>83</sup> HessVGH, a.a.O., NVwZ-RR 2001, 265, 265 f.

### (ccc) Übertragbarkeit der einrichtungsbezogenen Betrachtungsweise auf den Vorteilsbegriff für Verkehrsanlagen

Selbst wenn - wie zuvor dargelegt - die Situation für Grundstückeigentümer jedenfalls faktisch eine vergleichbare wie bei leitungsgebundenen Ver- und Entsorgungseinrichtungen ist, besteht ein nicht unwesentlicher Unterschied in dem weitgehend uneingeschränkten Personenkreis, der die Verkehrsanlagen nutzt. Im Gegensatz zu den leitungsgebundenen Ver- und Entsorgungseinrichtungen sind Verkehrsanlagen keine geschlossenen, sondern *offene* Einrichtungen. Im Rahmen des Widmungsakts stehen sie gleichsam allen Personen zur Benutzung zur Verfügung<sup>84</sup>. Das bedeutet, dass der Kreis derjenigen, für die die Einrichtung vorgehalten und von denen sie benutzt wird, nicht oder nur mit unvertretbarem Aufwand im Einzelfall festgestellt werden kann. Dieser Unterschied führt abgabenrechtlich dazu, dass für Verkehrsanlagen grundsätzlich nur insoweit Beiträge erhoben werden dürfen, als sie dem Verkehrsaufkommen entsprechen, das den jeweiligen Beitragsschuldnern auch *zugerechnet* werden kann<sup>85</sup>.

Ob die durch den Entwurf ermöglichte Gleichsetzung einer Gesamtheit von - nicht notwendig miteinander zusammenhängenden - Verkehrsanlagen etwa mit einem der Wasserversorgung oder Abwasserbeseitigung dienenden Leistungssystem verfassungsrechtlich zulässig ist, könnte vor diesem Hintergrund durchaus zweifelhaft sein. Besteht aber wie ausgeführt der wohl wesentlichste Unterschied in dem weitgehend uneingeschränkten Personenkreis, der die Verkehrsanlage nutzt, darf andererseits jedoch auch der Gemeindeanteil (§ 10 a Abs.3 des Entwurfs) nicht aus dem Blick geraten. Dieser will ja gerade den Vorteil erfassen, den die Verkehrsanlagen der Allgemeinheit vermitteln<sup>86</sup>. Ist der Gemeindeanteil folglich mangels vorteilsbegründender Zurechenbarkeit aus den umlagefähigen Aufwendungen herauszurechnen, entsteht hierdurch zumindest eine Situation, in der die Unterschiedlichkeit zwischen leitungsgebundenen und nicht leitungsgebundenen Einrichtungen - jedenfalls bei *wirtschaftlicher* Betrachtung - weitgehend aufgehoben ist, weil der dem Vorteil der Allgemeinheit entsprechende Anteil nicht angesetzt wird. Dem könnte jedoch entgegenzuhalten

<sup>84</sup> Vgl. § 34 Abs. 1 Satz 1 LStrG: „jedermann“

<sup>85</sup> Bogner/Steenbock, a.a.O., 4. Aufl. (Stand 1993), § 13, Rdnr. 4 f.

<sup>86</sup> S. 10 des Entwurfs für ein Landesgesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes (Begründung)



sein, dass der staatliche (oder gemeindliche) Aufwand dann jedoch durch die Allgemeinheit und insoweit durch Steuern zu finanzieren sei, solange staatliches Handeln jedenfalls ganz überwiegend der Allgemeinheit zugute kommt<sup>87</sup>. Begründet erschiene dieser Einwand allerdings nur dann, wenn die die Beitragspflicht auslösenden Investitionsaufwendungen auch tatsächlich weitgehend nur für die Allgemeinheit von Vorteil wären, was jedoch gerade im Hinblick auf gemeindliche Verkehrsanlagen zweifelhaft erscheint.

Angesichts dieser Situation, die sowohl für eine Übertragbarkeit des einrichtungsbezogenen Vorteilsbegriffs auf gemeindliche Verkehrsanlage als auch dagegen sprechen könnte, kann die verfassungsrechtliche Beurteilung nicht mit letzter Gewissheit zu einem belastbaren Ergebnis gelangen. In einer damit erforderlichen Beurteilungsprognose hinsichtlich der Einschätzung verfassungsrechtlicher Risiken, kann an dieser Stelle zunächst Folgendes festgestellt werden:

Von vornherein verfehlt wäre es, die verfassungsrechtliche Zulässigkeit neuer beitragsrechtlicher Regelungen an dem *alten* Beitragsrecht mit einem abweichenden Vorteilsbegriff zu orientieren, zumindest dann, wenn der Gesetzgeber - wie hier - einen andersartigen Vorteils- und Einrichtungsbegriff zu entwickeln sucht.

Mit der föderalen Ordnung unvereinbar wäre weiter, aus dem Beitragsrecht anderer Bundesländer einen etwa allgemein geltenden Vorteilsbegriff herauszulesen und über den Gleichheitssatz eine Bindung des Landesgesetzgebers herstellen zu wollen. Ob Thüringen<sup>88</sup>, Sachsen-Anhalt<sup>89</sup> oder auch das Saarland<sup>90</sup> das Erfordernis eines räumlichen und funktionalen Zusammenhangs in ihren jeweiligen Kommunalabgabengesetzen normiert haben, ist deswegen weder von Aussagekraft noch von präjudizierendem Belang. Wie hinlänglich dargestellt, ist der Entwurf auch keinesfalls mit dem Makel der *offensichtlichen* Verfassungswidrigkeit behaftet ist. In der Sache geht es damit um eine Einschätzung und Quantifizierung (etwaiger) verfassungsrechtlicher Risiken, für die sämtliche Gründe in die die Analyse der Verfassungslage einzustellen sind, die - möglicherweise auch nur mittelbar - geeignete Anhaltspunkte für eine Beurteilung liefern könnten. Solche könnten aus dem in § 11 Abs. 2 KAG kodifizierten System für sog. Wirtschaftswege zu gewinnen sein, worauf im Folgenden näher eingegangen werden soll.

#### **(bb) Parallele zum System des § 11 Abs. 2 KAG**

---

<sup>87</sup> Vgl. hierzu P. Kirchhoff, a.a.O., § 88, Rdnr. 45 und 182

<sup>88</sup> § 7 a ThüKAG

<sup>89</sup> § 6 a KAG

Der Entwurf zieht in seiner Begründung ausdrücklich die Parallele zu Grundstücken, die durch Feld-, Weinbergs- oder Waldwege (vgl. § 11 Abs. 2 KAG) erschlossen sind. Für diese sei auch in der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz<sup>91</sup> anerkannt, dass sie eine Einheit bildeten, ohne dass es auf das Bestehen eines räumlichen und funktionalen Zusammenhangs ankäme<sup>92</sup>. Bevor auf die Frage eingegangen wird, ob die Parallele zu Recht gezogen wird, soll der Regelungs- und Bedeutungsgehalt des § 11 Abs. 2 KAG näher dargestellt werden.

### **(aaa) Regelungs- und Bedeutungsgehalt des § 11 Abs. 2 KAG**

Das Kommunalabgabengesetz bestimmt in § 11 Abs. 2 die Beitragspflicht für *alle* im Außenbereich gelegenen Grundstücke, die durch Feld-, Weinbergs- oder Waldwege erschlossen sind. In der Begründung zu § 11 Abs. 2 KAG heißt es:

„Die Bestimmung enthält eine im Kommunalabgabengesetz nicht enthaltene Regelung des Kreises der beitragspflichtigen Grundstücke. Danach sind beitragspflichtig grundsätzlich alle im Außenbereich der Gemeinde gelegenen Grundstücke, die durch Feld-, Weinbergs- und Waldwege erschlossen sind. Erschlossen sind alle land- und forstwirtschaftlich genutzten Grundstücke ohne Rücksicht darauf, ob sie unmittelbar an einen Wirtschaftsweg angrenzen oder nicht, da der Vorteil des Feld- und Waldeigentümers sich nicht auf einzelne Baumaßnahmen bezieht. Der Vorteil besteht vielmehr in dem besonderen Interesse des Eigentümers, dass sich die Feld- und Waldwege in ihrer Gesamtheit in einem guten Zustand befinden, damit das Grundstück zu Bewirtschaftungszwecken erreicht werden kann. Ein Staatsforts, der ausschließlich über klassifizierte Straßen und ein landeseigenes Waldwegenetz zu Bewirtschaftungszwecke erreicht werden kann, dürfte in der Regel mangels Vorteils nicht beitragspflichtig sein.“<sup>93</sup>

Hervorzuheben ist, dass das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz die Gründe für dieses System und damit auch den zugrunde liegenden Vorteilsbegriff ausdrücklich bestätigt hat.

---

<sup>90</sup> § 8 a SaarlKAG

<sup>91</sup> Urteil vom 17. Dezember 2003 - 6 A 11246/03.OVG, AS 31, 107 ff.

<sup>92</sup> S. 8 und 11 des Entwurfs für ein Landesgesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes (Begründung)

<sup>93</sup> LT-Drucks. 12/5443 (zu § 11), zitiert aus: Kommunalabgabenrecht in Rheinland-Pfalz, in: Praxis der Kommunalverwaltung (E 4 a), S. 19

In den Gründen des Urteils vom 28. Juli 1981 hat der 6. Senat hierzu ausgeführt<sup>94</sup>:

„Die Veranstaltung, für die die Wegebeiträge nach § 8 Abs. 2 KAG erhoben werden, besteht darin, dass das gesamte Wegenetz einer Gemeinde durch Ausbau- und Unterhaltungsmaßnahmen ständig in einem Zustand gehalten wird, der dem jeweiligen Bedürfnis im Hinblick auf die Bewirtschaftung der Feld- und Waldflur entspricht (vgl. VG Neustadt/Weinstraße, KStZ 1973,63). Dies ergibt sich aus der historischen Entwicklung des Wegebeitragsrechts, das seinen Ursprung in § 9 des Preußischen Kommunalabgabengesetzes vom 14. Juli 1893 (PrGS S. 152) hat. Das Preußische Oberverwaltungsgericht hatte bei der Anwendung dieser Vorschrift ursprünglich hinsichtlich aller Straßen und Wege die Ansicht vertreten, dass das gesamte Straßen und Wegenetz einer Gemeinde eine einheitliche Veranstaltung darstelle, später allerdings bei Ortsstraßen auch die Umlegung von Ausbaurkosten nur auf die Anlieger einer einzelnen Straße für rechtmäßig erachtet (vgl. PrOVGE 92, 31 m.w.N.). Während sich diese Entwicklung in bezug auf die zum Anbau bestimmten Straßen im neueren Kommunalabgabenrecht fortgesetzt hat, ist es hinsichtlich der im Außenbereich gelegenen Wirtschaftswege immer bei der Rechtslage geblieben, dass das gesamte Wegenetz beitragsrechtlich eine Einheit darstellt.“<sup>95</sup>

Bei der Festlegung der beitragspflichtigen Grundstücke in § 11 Abs. 2 KAG hat der Gesetzgeber einen *erweiterten Vorteilsbegriff*<sup>96</sup> zugrunde gelegt. Nach diesem besteht der Vorteil bei den Wegebeiträgen in dem besonderen Interesse eines jeden Grundstückseigentümers im Außenbereich, dass sich die Feld-, Weinbergs- und Waldwege *in ihrer Gesamtheit* in einem guten Zustand befinden, damit die Grundstücke zu Bewirtschaftungszwecken erreicht werden können, und zwar ohne Rücksicht darauf, ob das einzelne Grundstück unmittelbar an einen Weg angrenzt oder nicht. Wird ein Wirtschaftsweg im Sinne des § 11 Abs. 2 KAG ausgebaut oder unterhalten, sind die Kosten dafür folglich auf alle Grundstücke, die durch das Wegenetz insgesamt erschlossen sind, zu verteilen. Im Hinblick auf das Vorteilsprinzip ist dabei der *Gedanke der Solidargemeinschaft* von entscheidender Bedeutung<sup>97</sup>: Denn über einen größeren Zeitraum betrachtet werden alle Wege unterhalten oder ausgebaut, so dass sich jedenfalls über mehrere Jahre der erforderliche Ausgleich und die Gleichstellung der Beitragsschuldner ergibt. Dies rechtfertigt nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz, das gesamte Wirtschaftswegenetz einer Gemeinde als eine einheitliche und ständige Gemeindeeinrichtung zu normieren<sup>98</sup>.

<sup>94</sup> Urteil vom 28. Juli 1981, a.a.O., AS 16, 405 ff.

<sup>95</sup> OVG RP, Urteil vom 28. Juli 1981, a.a.O., AS 16, 405, 405

<sup>96</sup> Ochsmann, in: Kohlhaas/Tutschapsky, KAG-Kommentar, § 11, Rdnr. 19

<sup>97</sup> Vgl. VG Neustadt, Urteil vom 15. September 1971 - 1 K 32/71 -, VZ 1972, S. 9

<sup>98</sup> OVG RP, Urteil vom 13. März 1979 - 6 A 24175 -, VZ 1978, S. 72 sowie vom 28. Juli 1981 - 6 A 64/80 -, VZ 1982, S. 72 bestätigt durch Urteil des OVG RP vom 29. Oktober 1981 - 12 A 124/80, VZ 1982, S. 117

Die in § 11 Abs. 2 KAG für Wirtschaftswege getroffene Regelung normiert damit ein System, wie es weitgehend vergleichbar auch im Fraktionsentwurf für Verkehrsanlagen vorgesehen ist. Insoweit stellt sich die Frage, ob die zuvor genannten, die Regelung des § 11 Abs. 2 KAG tragenden Gründe auch auf den im Entwurf vorgesehenen Einrichtungsbegriff übertragbar sind, was im Folgenden näher untersucht werden soll.

### **(bbb) Tragfähigkeit des Vergleichs zum System des § 11 Abs. 2 KAG**

Gegen die Tragfähigkeit eines solchen Vergleichs könnte vor allem eingewandt werden, dass die in § 11 Abs. 2 KAG genannten Wirtschaftswege gerade anders als das gemeindliche Verkehrsnetz einem geschlossenen Benutzerkreis zugute käme und sie hinsichtlich ihres Ausbaus auch gleichwertig seien<sup>99</sup>. Ob diese Einwände jedoch zu überzeugen vermögen, erscheint fraglich.

#### **(1a) „Geschlossenheit des Benutzerkreises“**

Die Behauptung, die in § 11 Abs. 2 KAG genannten Wirtschaftswege kämen einem geschlossenen Benutzerkreises zugute, dürfte nur schwer vertretbar sein. Richtig ist vielmehr, dass durch Feld-, Weinbergs- und Waldwege beispielsweise auch Wochenendhausgrundstücke, Ferienhäuser, Hundedressierplätze, Schützenheime, Modellflugplätze, Kiesgruben, Steinbrüche oder andere Grundstücke mit Freizeitanlagen oder in der Nachbargemarkung erschlossen werden<sup>100</sup>. Da selbst eine Benutzung der Wirtschaftswege für andere als land- und forstwirtschaftliche Zwecke etwa durch Fußgänger die Beitragspflicht der Grundstücke nach § 11 Abs. 2 KAG unberührt lässt<sup>101</sup>, kann der angeblich geschlossene Benutzerkreis folglich auch nicht tragender Grund der Abgabepflicht sein.

#### **(1b) „Gleichwertigkeit des Ausbaus“**

Im Ergebnis Gleiches dürfte hinsichtlich der Behauptung der Gleichwertigkeit des Ausbaus der Wirtschaftswege gelten, für die auf der Grundlage der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz zur Bemessung der Beiträge nach § 11 Abs. 2 KAG kein Raum besteht; denn das Oberverwaltungsgericht hat ausdrücklich festgestellt, dass die unter-

<sup>99</sup> So aber die Stellungnahme des Justizministeriums vom 6. März 1984 (S. 4) zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der CDU - LT-Drucks. 10/1131 - ; im Ergebnis ebenso, aber mit Hinweis auf eine unterschiedliche Interessenlage: Vermerk des Wissenschaftlichen Dienstes vom 24. April 1985, a.a.O., S. 9

<sup>100</sup> Höhle, in: Kommunalabgabengesetz Rheinland-Pfalz, Kommentar, 2. Aufl. 2002 (Stand 2004), § 11, Rdnr. 6

<sup>101</sup> Höhle, a.a.O., § 11, Rdnr. 61

schiedlichen Arten land-, wein- und forstwirtschaftlicher Nutzung mit einem unterschiedlichen Erschließungsbedarf verbunden sind und eine unterschiedlich aufwendige Herstellungsart bedingen<sup>102</sup>. Da beispielsweise Weinberge häufig in Hanglagen, teilweise auch in Steillagen, betrieben würden, seien entsprechende Wege - bedingt durch Stützmauern - wesentlich aufwendiger<sup>103</sup>. Von einer Gleichwertigkeit des Ausbaus dürfte danach nicht ausgegangen werden können.

## (2a) Vergleichbarkeit der Wegenetze

Da weder Aspekte eines geschlossenen Benutzerkreises noch einer Gleichwertigkeit des Ausbaus letztlich zu überzeugen vermögen, dürften jedenfalls gravierende Unterschiede zwischen Wirtschaftswegen nach § 11 Abs. 2 KAG einerseits und dem im Fraktionsentwurf für Verkehrsanlagen vorgesehenen Einrichtungsbegriff andererseits nicht auszumachen sein. Stattdessen dürfte für eine Vergleichbarkeit auch die Identität der Interessenlage sprechen; denn in beiden Fällen ist das Interesse durch eine (rechtliche oder tatsächliche) Zugangs- oder Zufahrtsmöglichkeit zu einem intakten Wegenetz gekennzeichnet und insoweit zumindest als gleichartig zu bezeichnen.

Soweit Gegenteiliges unter Berufung auf das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 28. Juli 1981<sup>104</sup> geltend gemacht wird<sup>105</sup>, dürfte dieser Einwand offenkundig fehlerhaft sein, da sich die Entscheidung hierzu gar nicht verhält. Ungeachtet dessen dürfte auch vielmehr Gegenteiliges richtig erscheinen: Dass Systemüberlegungen, wie sie im Fraktionsentwurf normativ entwickelt sind, dem Abgabenrecht auch schon bislang nicht etwa unbekannt gewesen waren, wird nämlich durch die frühere Rechtslage für Straßenausbaubeiträge<sup>106</sup> nach § 9 des Preußischen Kommunalabgabengesetzes gerade belegt; denn danach konnten Straßenausbaubeiträge ursprünglich *nur* aus einer Einheitsbetrachtung abgeleitet werden<sup>107</sup>. Dass dabei auch für die öffentlichen Verkehrsanlagen eine Einheitsbetrachtung als Gesamtsystem früher üblich war<sup>108</sup>, zeigt folgendes Zitat aus einem Urteil des Preußischen Oberverwaltungsgerichts vom 12. Juni 1900:

<sup>102</sup> OVG RP, Urteil vom 28. Juli 1981 - 6 A 64/80 - VZ 1982, S. 72 unter Hinweis auf das Urteil des OVG Lüneburg vom 18. Februar 1974 - 1 A 111/72 -, GV 1975, S. 377

<sup>103</sup> Höhle, a.a.O., § 11, Rdnr. 104

<sup>104</sup> AS 16, 404, 405, bereits zuvor - S. 27 - auszugsweise wiedergegeben

<sup>105</sup> So der Vermerk des Ministeriums der Justiz, a.a.O., S. 3 f.

<sup>106</sup> Damals „Straßenunterhaltungsbeiträge“

<sup>107</sup> Surén „Gemeindeabgabenrecht der ehemals preußischen Gebiete“, Kommentar zum preußischen KAG, Köln 1950, Erl. 9 zu § 9 zitiert nach Bogner/Steenbock, a.a.O., 4. Aufl. (Stand 1993), Rdnr. 358 mit FN 81

„Die Unterhaltung des Straßennetzes einer Gemeinde bildet grundsätzlich rechtlich wie wirtschaftlich eine einheitliche Veranstaltung, wenn und soweit diese Unterhaltung in Erfüllung der allgemeinen wegerechtlichen Verpflichtung der Gemeinde erfolgt. Es ist daher zum Beispiel nicht gestattet, zu den Kosten der Pflasterung der Bürgersteige nur die Anlieger einer Straße mit Beiträgen heranzuziehen und im übrigen diese Kosten aus bereiten Mitteln zu decken (OVG 32, 122 ff.).“<sup>109</sup>

Auch die frühere Rechtslage dürfte damit für die Zulässigkeit einer gesamteinrichtungsbezogenen Vorteils sprechen.

## (2b) Solidargemeinschaft

Dass daneben auch die Begründung einer Solidargemeinschaft, die *alle* Grundstückseigentümer weitgehend unabhängig von der Lage ihrer Grundstücke zu Beiträgen zu den Herstellungs- und Ausbaukosten heranzieht, jedenfalls nicht von vornherein unzulässig ist, ergibt sich nicht zuletzt auch aus einer Entscheidung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 27. Oktober 1994<sup>110</sup>. Gegenstand der Entscheidung war eine im Ergebnis erfolgreiche Klage gegen die Beitragsheranziehung wegen eines Feldwegeausbaus. Bei der Beitragserhebung war die Gemeinde (als Beklagte des Verfahrens) von dem *gesamten* gemeindlichen Feldwegbestand als der abzurechnenden öffentlichen Einrichtung ausgegangen<sup>111</sup>. Nach Auffassung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs sei dieses Konzept zwar mit den Vorgaben des hessischen Kommunalabgabenrechts nicht vereinbar; von Bedeutung ist dabei jedoch die Begründung des Senats. Ohne jede Auseinandersetzung mit höherrangigem Verfassungsrecht hat das Gericht allein darauf abgestellt, dass in Hessen *gerade anders als in Rheinland-Pfalz keine gesetzliche Grundlage für eine auf den gesamten Feldwegbestand bezogene Beitragserhebung vorhanden sei*<sup>112</sup>. Daraus dürfte die Erkenntnis zu gewinnen sein, dass ein

<sup>108</sup> Surén, a.a.O., Erl. 9 zu § 9

<sup>109</sup> PrOVG, Urteil vom 12. Juni 1900 - II C4/00 -, PrOVGE 37, 24, zitiert nach Bogner/Steenbock, a.a.O., 4. Aufl. (Stand 1993), § 13, Rdnr. 359 mit FN 82

<sup>110</sup> HessVGH, Urteil vom 27. Oktober 1994 - 5 UE 327/90 -, veröffentlicht in juris

<sup>111</sup> HessVGH, Urteil vom 27. Oktober 1994, a.a.O., Rdnr. 9 (juris-Umdruck)

<sup>112</sup> HessVGH, Urteil vom 27. Oktober 1994, a.a.O., Rdnr. 27 (juris-Umdruck)

Konzept, welches das Gesamtwegenetz als eine Einrichtung betrachtet, grundsätzlich für zulässig zu erachten ist, sofern dieses auf gesetzlicher Grundlage und folglich auf einem korrespondierenden Vorteils- beziehungsweise Einrichtungsbegriff beruht.

### (ccc) Zwischenergebnis

Die in der Begründung zum Fraktionsentwurf aufgezeigte Parallele zu dem für Wirtschaftswege in § 11 Abs. 2 KAG normierten System erscheint keinesfalls abwegig. Wie gezeigt, kann die grundsätzliche Übertragbarkeit auf das gemeindliche Wegenetz durchaus sachlogisch begründet werden. Ungeachtet dessen ist natürlich auch dieser Befund mit gewissen Unsicherheiten behaftet, die zu berücksichtigen haben, dass verfassungsrechtliche Bewertungen insbesondere dann zu divergierenden Ergebnissen gelangen können, wenn der Gesetzgeber - wie hier - normatives Neuland beschreitet. Geht es um die Auslotung verfassungsrechtlicher Risiken, so dürften die vorstehend gewonnenen Erkenntnisse die Annahme der Zulässigkeit des im Fraktionsentwurf vorgesehenen Einrichtungs- und Vorteilsbegriffs nicht unwesentlich stützen.

Bei den bisherigen Erwägung ist noch weitgehend unberücksichtigt geblieben, dass der Fraktionsentwurf nicht selbst die Bestimmung über die eine Einheit bildenden Verkehrsanlagen trifft, sondern die Entscheidung hierüber den Gemeinden vorbehält, die zu einer entsprechenden Regelung durch Satzung ermächtigt werden. Auf diesen nicht minder bedeutsamen Gesichtspunkt soll im Folgenden noch eingegangen werden.

### (cc) Kommunalen Gestaltungsspielraum im Rahmen der Satzungsbefugnis

Der Fraktionsentwurf will den kommunalen Gebietskörperschaften die Möglichkeit eröffnen, durch Satzung bestimmen zu können, dass sämtliche zum Anbau bestimmte Verkehrsanlagen des gesamten Gemeindegebiets eine die Beitragspflicht auslösende einheitliche Einrichtung bilden. Der Entwurf stellt dabei normativ klar, dass die Entscheidung hierüber *in Wahrnehmung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts unter Beachtung der örtlichen Gegebenheiten* zu treffen ist (§ 10 a Abs. 1 Satz 3 des Entwurfs). Soweit diese es gebieten, können auch lediglich Verkehrsanlagen einzelner, voneinander abgrenzbarer Gebietsteile als einheitliche öffentliche Einrichtung bestimmt werden (§ 10 a Abs. 1 Satz 2 des Entwurfs).

Von Seiten des Gesetzgebers soll den Gemeinden folglich also nur eine entsprechende Satzungsbefugnis eingeräumt werden, die es rechtlich einwandfrei auszufüllen gilt. Für welche

der eröffneten Möglichkeiten sich die Gemeinde letztlich entscheidet, ist damit eine Frage der rechtmäßigen Ausübung ihres Selbstverwaltungsrechts im Einzelfall. So kann die Gemeinde einer etwaigen vorteilsbezogenen Unterschiedlichkeit beispielsweise auch durch eine entsprechende Differenzierung im Beitragsbemessungsmaßstab begegnen. Das Kommunalabgabengesetz enthält nämlich keine besonderen Regelungen bezüglich der Beitragsbemessungsmaßstäbe. Die Regelung des § 7 Abs. 2 Satz 5 KAG beschränkt sich auf die Feststellung, dass „*Beiträge nach den Vorteilen*“ zu bemessen sind. Da die Vorteile grundstücksbezogen sind, werden sich die in der Satzung festzulegenden Beitragsbemessungsmaßstäbe an grundstücksbezogenen Daten zu orientieren haben, die selbst wiederum geeignet sein müssen, den Vorteil zu erfassen. Die Gemeinden haben dementsprechend ihre satzungsrechtlichen Regelungen derart ausgestaltet, dass die beitragspflichtigen Grundstücke *vorteilsgerecht* einbezogen werden. Dabei ist es auch Sache der Gemeinde, im Rahmen des ihr obliegenden normgeberischen Gestaltungsspielraums zu entscheiden, wie sie die Grundstücke an dem Investitionsaufwand beteiligt und eine entsprechende Verteilungsregel schafft<sup>113</sup>. Der Satzungsgeber kann also „Art und Weise“ der Abgeltung des Vorteils unter Beachtung Gebot der Gleichbehandlung folglich selbst gestalten<sup>114</sup>.

Dies hat auch Konsequenzen für die Intensität der Bindung des Gesetzgebers an den Gleichheitssatz; denn angesichts des bestehenden *weiten* kommunalpolitischen Handlungsspielraums erfährt auch die Bindung an den Gleichheitssatz eine nicht unerhebliche Lockerung, da die kommunalen Vertretungskörperschaften ihrerseits demokratisch legitimiert sind (Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG), sie zudem ihre Aufgaben im Rahmen verfassungsrechtlicher Gewährleistung nach Art. 28 Abs. 2 GG wahrnehmen und auch selbstverständlich verpflichtet sind, dem Gebot der Gleichbehandlung in der Satzung angemessen Rechnung zu tragen.

Zusätzlich ist - auch unter dem Aspekt der Normenbestimmtheit und des Parlamentsvorbehalts - von Bedeutung, dass die Satzungsbefugnis dabei auch nicht etwa voraussetzungslos eingeräumt werden soll; denn nach dem Fraktionsentwurf müssen die Verkehrsanlagen „*zum Anbau bestimmt*“ sein, um überhaupt eine einheitlich öffentliche Einrichtung bilden zu können (§ 10 a Abs. 1 Satz 2). Der Begriff der „zum Anbau bestimmten“ Verkehrsanlage ist bereits in früheren Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz in Erscheinung getreten, wo er vor allem bei der Prüfung des Vorliegens des in § 10 Abs. 2 Satz 2

---

<sup>113</sup> Vgl. HessVGH, Beschluss vom 2. August 2001 - 5 TG 3723/00 - (juris)

<sup>114</sup> Vgl. BayVGH, Beschluss vom 8. November 1988 - 23 CS 88.0216 - (juris)



KAG vorausgesetzten funktionalen Zusammenhang relevant wurde<sup>115</sup>. So wird etwa der funktionale Zusammenhang nach ständiger Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz aufgehoben, soweit es sich um eine durch den Außenbereich verlaufende Straße handelt<sup>116</sup>; denn im Außenbereich verlaufende Straßen seien kraft ihrer Lage nicht zum Anbau bestimmt<sup>117</sup>. Entsprechendes gelte auch dann, wenn innerhalb einer von einer Gemeinde gebildeten Abrechnungseinheit die Teilstrecke einer Straße auf einer Länge von mehr als 100 Metern durch den Außenbereich verläuft. Unter dieser Voraussetzung verliere der im Außenbereich verlaufende Teil der Verkehrsanlage seinen Charakter als Erschließungsanlage und stelle eine so genannte Gemeindeverbindungsstraße dar, die nicht Teil der Abrechnungseinheit sein könne<sup>118</sup>.

Ob und inwieweit die noch zur gegenwärtigen Gesetzeslage ergangene Rechtsprechung überhaupt auf das Beitragskonzept des Entwurfs übertragbar ist, kann dahinstehen<sup>119</sup>; denn jedenfalls erscheint im Hinblick auf die Verwendung des Begriffs der „zum Anbau bestimmten“ Verkehrsanlagen die Annahme gerechtfertigt, dass durch das Merkmal der „Anbaubestimmung“ eine dem Einzelfall gerecht werdende Entscheidung sichergestellt werden soll und auch sichergestellt werden kann.

Auch der weit gefasste Entscheidungsspielraum, der den Gemeinden nach dem Entwurf zugestanden werden soll, dürfte als weiteres Argument für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Entwurfs herangezogen werden können. Dies gilt nicht nur im Hinblick auf eine weniger strikte Bindung des Landesgesetzgebers an den Gleichheitssatz, sondern auch eingedenk der Tatsache, dass etwa im Rahmen satzungsmäßiger Beitragsbemessung sowie im Hinblick auf die Ausfüllung des Merkmals der „zum Anbau bestimmten“ Verkehrsanlagen für eine vorteilsgerechte Abgabenerhebung Sorge getragen werden kann.

---

<sup>115</sup> Urteil vom 18. März 2003, a.a.O., AS 30, 293, 299 mit Hinweis auf Urteil vom 6. März 2002, - 6 A 11508/01.OVG -

<sup>116</sup> OVG RP, Urteil vom 18. März 2003, a.a.O., AS 30, 293, 299 m.w.N. zur Rechtsprechung

<sup>117</sup> OVG RP, Urteil vom 18. März 2003, a.a.O., AS 30, 293, 299 mit Verweis auf BVerwGE 52, 364, 366 ff.

<sup>118</sup> OVG RP, Urteil vom 18. März 2003, a.a.O., AS 30, 293, 299 mit Verweis auf Beschluss vom 21. Februar 1995 - 6 B 10557/95.OVG -

<sup>119</sup> Vgl. beispielsweise BVerwGE 52, 366, 368

### C. Gesamtergebnis

Der Fraktionsentwurf sieht eine Regelung vor, kraft derer von den Pflichtigen ein Entgelt für die Erhaltung, Verbesserung oder Erweiterung einer öffentlichen Einrichtung geschuldet wird. Da der Entwurf die Abgabepflicht damit hinreichend deutlich an eine öffentliche Leistung anknüpft, dürfte es sich bei der Abgabe in der Sache um einen Beitrag handeln. Die Gesetzgebungsbefugnis des Landes ergibt sich damit aus Art. 70 Abs. 1 GG. Bedenken kompetenzrechtlicher Art, die sich in einer mangelnden Abgrenzung zum Begriff der Steuer manifestieren könnten, vermögen im Ergebnis nicht durchzugreifen.

Ob sich das entworfenen Beitragskonzept darüber hinaus auch mit materiellem Verfassungsrecht, insbesondere dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 17 Abs. 1 und 2 LV, Art. 3 Abs. 1 GG) in Einklang bringen lässt, wird letztlich nicht abschließend beurteilt werden können. Dabei sind in Rechnung zu stellende Zweifel zunächst allein im Hinblick auf den Umstand veranlasst, dass für Verkehrsanlagen ein gänzlich neuer Einrichtungs- und Vorteilsbegriff normiert werden soll, der im Straßenausbaubeitragsrecht jedenfalls in dieser Art bislang noch nicht verankert gewesen ist. Folglich konnte für die verfassungsrechtliche Beurteilung auch nicht auf einschlägige höchstrichterliche Rechtsprechung zurückgegriffen werden, was - wie in anderen Bereichen auch - stets zu gewissen Unwägbarkeiten führt.

Jenseits dieser Ungewissheiten dürfte sich jedoch aus einer Vergleichsbetrachtung zu dem Recht der leitungsgebundenen Einrichtungen einerseits und dem für Wirtschaftswege in § 11 Abs. 2 KAG geregelten System andererseits eine tragfähige Argumentation für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Entwurfs gewinnen lassen.

Dies gilt zunächst im Hinblick auf ein *gesamteinrichtungsbezogenes* Verständnis des für kommunale Verkehrsanlagen geltenden Vorteilsbegriffs: Wenn sämtliche Verkehrsanlagen eine Einrichtungseinheit bilden, dann muss jede Verbesserung eines Einrichtungsteils notwendig auch eine Verbesserung der Gesamteinrichtung bedeuten mit der weiteren Folge, dass die zu der Einheit gehörenden Grundstücke auch beitragspflichtig sind. Der normierte Vorteilsbegriff wäre dementsprechend *gesamteinrichtungsbezogen* zu verstehen.

Die von der Beitragspflicht erfassten Grundstücke würden hinsichtlich der Einrichtung ferner eine *Solidargemeinschaft* bilden, so dass sämtliche Verbesserungsmaßnahmen, auch wenn sie sich unmittelbar lediglich auf einen Teilbereich der Gemeinde auswirkten, letztlich doch allen Grundstücken der Einrichtungseinheit zugute kämen, weil sie der Aufrechterhaltung, Verbesserung oder Erweiterung des Gesamtsystems der Verkehrsanlagen dienen.

Dabei kommt gerade dem *Gedanke der Solidargemeinschaft* im Hinblick auf das Vorteilsprinzip entscheidende Bedeutung zu: Denn über einen größeren Zeitraum betrachtet werden letztlich alle Wege unterhalten oder ausgebaut, so dass sich jedenfalls über mehrere Jahre der erforderliche Ausgleich und die Gleichstellung der Beitragsschuldner ergibt. Dies könnte es rechtfertigen, auch das gesamte Verkehrsnetz einer Gemeinde als eine einheitliche und ständige Gemeindeeinrichtung zu normieren.

Besteht der wesentlichste Unterschied zu leitungsgebundenen Einrichtung in dem weitgehend uneingeschränkten Personenkreis, der die Verkehrsanlage nutzt, ist der vorgesehene Gemeindeanteil (§ 10 a Abs.3 des Entwurfs) in die Erwägungen einzubeziehen; denn dieser will gerade den Vorteil erfassen, den die Verkehrsanlagen der Allgemeinheit vermitteln. Ist der Gemeindeanteil folglich mangels vorteilsbegründender Zurechenbarkeit aus den umlagefähigen Aufwendungen herauszurechnen, entsteht hierdurch zumindest eine Situation, in der die Unterschiedlichkeit zwischen leitungsgebundenen und nicht leitungsgebundenen Einrichtungen - jedenfalls bei *wirtschaftlicher* Betrachtung - weitgehend aufgehoben sein könnte, weil der dem Vorteil der Allgemeinheit entsprechende Anteil nicht angesetzt wird.

Darüber hinaus stellt der Entwurf den neuen Einrichtungsbegriff auch lediglich im Rahmen einer Satzungsbefugnis zur Verfügung. Die konkrete, auf die örtlichen Gegebenheiten Rücksicht nehmende Umsetzung obliegt der verantwortlichen Ausfüllung durch die kommunalen Vertretungskörperschaften im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts. Etwaigen Ungleichheiten hinsichtlich des Vorteils kann also noch im Satzungsverfahren insbesondere bei der Festsetzung der Beitragsbemessung begegnet werden. Vor diesem Hintergrund dürfte die Bindung des Gesetzgebers an den Gleichheitssatz auch weniger strikt ausfallen, was den Gestaltungsspielraum zusätzlich vergrößert.

Bei Abwägung aller Risiken dürfte vor diesem Hintergrund die Annahme gerechtfertigt sein, dass sich der Entwurf im Rahmen des verfassungsrechtlich noch Zulässigen bewegt und sich insoweit auch als vertretbar darstellt. Allerdings darf dabei nicht unberücksichtigt bleiben, dass es sich um einen völlig neuartigen Vorteils- und Einrichtungsbegriff handelt, dessen verfassungsrechtliche Beurteilung zwangsläufig Unwägbarkeiten ausgesetzt ist.

Wissenschaftlicher Dienst