

## Wiederkehrende Straßenbeiträge in ganz Rheinland-Pfalz



Das Land hat mit Gesetz vom 5. Mai 2020<sup>1</sup> die grundsätzlich flächendeckende Einführung des wiederkehrenden Straßenausbaubeitrags beschlossen. Auch die Gemeinden und Städte, die derzeit noch einmalige Straßenausbaubeiträge erheben, bei denen nur die Anlieger an der ausgebauten Straße zahlen müssen, werden nun – unter Einräumung einer Übergangsfrist – umzustellen haben.

Autor:

Dr. Gerd Thielmann,

Rechtsanwalt und Referent beim GStB

Damit hat ein lange andauernder Streit über eine mögliche Abschaffung der Straßenausbaubeiträge – zumindest vorerst – sein Ende gefunden. Während sich die kommunalen Spitzenverbände einmütig und nachdrücklich für die Beibehaltung der Straßenbeiträge ausgesprochen haben, wurde deren Abschaffung von den Oppositionsparteien und einigen Interessenverbänden gefordert.<sup>2</sup> Anstelle der Anlieger solle das Land für deren Anteil an den Ausbaukosten aufkommen. Dem haben die drei Regierungsparteien nun eine Absage erteilt. Der vielfach als unzumutbar empfundenen hohen Belastung durch Einmalbeiträge wurde vielmehr mit der flächendeckenden Einführung wiederkehrender Straßenbeiträge begegnet, bei denen sich alle Anlieger des Ortes bzw. eines Ortsteils solidarisch an den Kosten des Straßenausbaus beteiligen.

Der wiederkehrende Beitrag kommt bereits jetzt schon in rund 45 Prozent der rheinland-pfälzischen Städte und Gemeinden zur Anwendung. Eckpunkte des Gesetzes sind:

- Flächendeckende Einführung des WKB
- Großzügige Umstellungsfristen
- Vereinfachte Bildung von Abrechnungsgebieten
- Generelle Pflicht zur Begründung des/der Abrechnungsgebiete(s)
- Finanzielle Unterstützung der umstellenden Kommunen

Hierzu im Einzelnen:

### Flächendeckende Einführung des WKB

„Die Beitragserhebung in Gestalt von einmaligen Straßenausbaubeiträgen wird grundsätzlich abgeschafft“, so die deutliche Aussage in der Gesetzesbegründung.<sup>3</sup> Alle Gemeinden und Städte haben – soweit nicht schon geschehen – auf wiederkehrende Beiträge umzustellen. In § 10 a Abs. 1 Satz 7 KAG ist zwar als Ausnahme hiervon der Fall genannt, in dem die Bildung einer einheitlichen öffentlichen Einrichtung aus Rechtsgründen nicht möglich sein soll.<sup>4</sup> Nachdem aber nunmehr auch eine einzelne Verkehrsanlage die einheitliche öffentliche Einrichtung darstellen kann (so ausdrücklich § 10 a Abs. 1 Satz 5 KAG), was bis dato von der Rechtsprechung<sup>5</sup> als unzulässig betrachtet worden ist, und auch größere Abrechnungsgebiete möglich sein sollen, als bisher von der Rechtsprechung angenommen, sind kaum noch Fälle vorstellbar, bei denen die Erhebung von Einmalbeiträgen noch möglich sein könnte.

### Zeitlicher Rahmen für die Umstellung

Nach vorne betrachtet:

Während der ursprüngliche Gesetzesentwurf noch vorsah, dass ab dem 1. Januar 2024 keine Einmalbeiträge mehr festgesetzt werden dürften<sup>6</sup>, wurde – nicht zuletzt auch aufgrund entsprechender Einwände des Gemeinde- und Städtebunds – in einem Änderungsantrag der Regierungsparteien den Gemeinden und Städten eine deutlich großzügigere Frist zur Umstellung eingeräumt. So regelt das beschlossene Änderungsgesetz zum KAG in Artikel 3:

*„Abweichend von Artikel 4 können die Gemeinden für den Ausbau öffentlicher und zum Anbau bestimmter Straßen, Wege und Plätze einmalige Beiträge nach § 10 des Kommunalabgabengesetzes in der bisherigen Fassung erheben, sofern mit dem Ausbau bis zum 31. Dezember 2023 begonnen wurde. Als Beginn sind grundsätzlich der Abschluss eines der Ausführung zuzurechnenden Lieferungs- oder Leistungsvertrages sowie die Aufnahme von Eigenarbeiten zu werten. Planung, Bodenuntersuchung und Grunderwerb gelten nicht als Beginn des Vorhabens.“*

Dementsprechend sind also durchaus Konstellationen vorstellbar, in denen auch noch einige Jahre über den 1.1.2024 hinaus weiterhin Einmalbeiträge erhoben werden können. Allerdings haben bereits erste Erfahrungen gezeigt, dass es kommunalpolitisch und in der Vermittelbarkeit gegenüber den Abgabepflichtigen deutlich schwerer geworden ist, die hohen Einmalbeiträge zu rechtfertigen, wo doch das ganze Land auf den WKB umzusteigen hat. Auch würde im Falle der satzungsmäßigen Umstellung erst nach dem 1.1.2024 die seitens des Landes in Aussicht gestellte Ausgleichszahlung von 5 Euro je Einwohner entfallen (siehe unten).

Nach hinten betrachtet:

Das OVG Rheinland-Pfalz lässt eine rückwirkende Einführung des WKB zu und hat festgehalten:

*„Bis zum Zeitpunkt des Entstehens sachlicher Beitragspflichten zur Entrichtung einmaliger Ausbaubeiträge ist ein satzungsrechtlicher Systemwechsel in Gestalt der Einführung wiederkehrender Ausbaubeiträge möglich.“<sup>7</sup>*

Die sachliche Beitragspflicht beim Einmalbeitrag entsteht, wenn die Maßnahme technisch abgeschlossen und der beitragsfähige Aufwand feststellbar ist, also regelmäßig mit dem Eingang der letzten Unternehmerrechnung. Liegt diese noch nicht vor, können auch noch für laufende oder bereits technisch abgeschlossene Maßnahmen rückwirkend wiederkehrende Beiträge eingeführt werden. Die bereits erfolgte Erhebung von Vorausleistungen steht dem nicht grundsätzlich entgegen, wobei allerdings überschüssige Vorausleistungen zu erstatten sind. Hinsichtlich der rückwirkenden Einführung wiederkehrender Beiträge gilt es allerdings, die vierjährige Festsetzungsverjährungsfrist zu beachten. So kann eine Gemeinde nicht in 2020 rückwirkend den WKB einführen und dabei noch Aufwand auf die Anlieger umlegen, der in 2015 oder früher kassenwirksam entstanden ist. Der in 2015 (oder vorher) für diese Maßnahme angefallene Aufwand wäre damit „verloren“, was jedoch mit der Beitragserhebungspflicht und den Haushaltsgrundsätzen allenfalls nur bei sehr geringen Beträgen vereinbar wäre.

## **Der richtige Zeitpunkt für die Umstellung**

Gerade in kleineren Gemeinden, in denen nur eine Straße zum Ausbau ansteht oder sich im Ausbau befindet, erscheint die Situation insofern recht einfach, und es besteht häufig eine entsprechende Wahlmöglichkeit, ob man es (noch) beim Einmalbeitrag belassen möchte oder (schon) auf den wiederkehrenden Beitrag umsteigen möchte.

Komplizierter wird es in Städten oder größeren Gemeinden mit mehreren Abrechnungsgebieten und mehreren anstehenden oder bereits stattfindenden Ausbaumaßnahmen. Hier den richtigen Zeitpunkt für die Umstellung zu finden, erscheint wesentlich schwieriger. Natürlich geht der kommunalpolitische Wille meist dahin, für das gesamte Gemeinde- oder Stadtgebiet das gleiche

Beitragssystem zu fahren bzw. zeitgleich umzustellen. Doch dies erscheint oft kaum machbar, so dass es sich vielfach wohl nicht vermeiden lässt, **schrittweise** umzustellen. So kann es sinnvoll erscheinen, es in einem Gebietsteil noch beim Einmalbeitrag zu belassen, während in einem anderen Gebietsteil bereits auf den WKB umgestellt wird.

Rechtlich ist ein Nebeneinander von Einmalbeiträgen und WKB durchaus möglich. So muss sich eine Gemeinde nicht für ihr gesamtes Gebiet entweder für die Erhebung von Einmalbeiträgen oder von wiederkehrenden Beiträgen entscheiden. Allerdings müssen hierfür deutlich abgrenzbare Gebietsteile vorliegen. So hat der Gesetzgeber den Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt, bei der Wahl der Abrechnungssysteme differenzierende Lösungen zu wählen. Dies hat das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz mit Urteil vom 25.08.2010 (6 A10505/10.OVG) festgehalten und – anders noch als die Vorinstanz – der Stadt Trier erlaubt, im Stadtteil Mariahof wiederkehrende Ausbaubeiträge zu erheben, während im übrigen Stadtgebiet Einmalbeiträge erhoben werden. Auch in anderen Gemeinden und Städten (z. B. Kaiserslautern) werden derzeit in einigen Gebietsteilen Einmalbeiträge und andere wiederkehrende Beiträge erhoben.

Für den richtigen Zeitpunkt der Umstellung sollte also zunächst jedes Abrechnungsgebiet einzeln und für sich betrachtet werden. Hierbei kann eine grafische Darstellung z. B. der folgenden Art sinnvoll sein:

### Beispiel 1:



Rückwirkende Einführung des WKB ist nicht möglich, da für 2019 bereits Einmalbeitragspflichten für die Straße 1 entstanden sind. Die Einführung für die Zukunft ist ohne weiteres möglich.

### Beispiel 2:



Rückwirkende Einführung des WKB wäre zum 1.1.2019 möglich, da noch keine Einmalbeitragspflichten entstanden sind. Ebenso ist eine Abrechnung über Einmalbeiträge und die spätere Einführung, z. B. zum 1.1.2023, möglich.

### Beispiel 3:



In Beispiel 3 käme die rückwirkende Umstellung auf den WKB auch für Vorjahre nicht in Betracht, da für die „Straße 1“ bereits in

2019 die sachlichen Beitragspflichten entstanden sind. Würde die Gemeinde zum 1.1.2020 auf den WKB umstellen, würde sie den im Jahr 2019 für die „Straße 2“ getätigten beitragsfähigen Aufwand nicht mehr auf die Anlieger umlegen können, weder über die Einmalbeiträge (-> noch keine Einmalbeitragspflicht entstanden, und es kann wg. der Satzungsumstellung ab 2020 auch keine mehr entstehen), noch über den WKB (-> keine WKB- Satzung für 2019). Es würde insofern für den im Jahr 2019 für den Ausbau der „Straße 2“ getätigten Aufwand ein Beitragsausfall drohen, was im Hinblick auf die Beitragserhebungspflicht problematisch erscheint. In diesem Beispiel wäre es also der Gemeinde zu empfehlen, die Straßen 1 und 2 noch über Einmalbeiträge abzurechnen und erst danach in diesem Gebietsteil auf den wiederkehrenden Beitrag umzustellen. Dies aber kann sich in einem anderen Gebietsteil der Gemeinde oder Stadt wiederum ganz anders darstellen, was es nahelegt, ggf. differenzierende Lösungen für die einzelnen Abrechnungsgebiete zu entwickeln.

Der Umstieg auf wiederkehrende Beiträge erfolgt durch entsprechenden Satzungserlass. Möchte eine Gemeinde oder Stadt für einen Übergangszeitraum beide Systeme praktizieren, was nach der bisherigen Rechtsprechung und nach diesseitigem Dafürhalten auch weiterhin möglich erscheint, wird aus Gründen der Übersichtlichkeit empfohlen, zwei getrennte Satzungen zu erlassen mit jeweils klar abgegrenzten räumlichen Geltungsbereichen (z. B. Stadtteil A und B Einmalbeiträge, Stadtteile C und D wiederkehrende Beiträge).

### Neuerungen bei den Abrechnungsgebieten

Obwohl bis zur jetzt erfolgten Gesetzesänderung der eigentliche Gesetzestext des § 10 a KAG und ebenso der damalige Wille des Gesetzgebers (LT-Drucks. 15/318) auch große Abrechnungsgebiete zugelassen haben, hat die Rechtsprechung von Bundesverfassungsgericht und OVG Rheinland-Pfalz darauf bestanden, dass bei Großstädten sowie bei Gemeinden mit einem nicht zusammenhängenden Gebiet zwingend in mehrere Abrechnungsgebiete aufzuteilen ist. Nur dann sei der verfassungsrechtliche Vorgabe genügt, dass die beitragspflichtigen Grundstücke einen konkret zurechenbaren Vorteil erfahren.

Doch wann kann noch von einer zusammenhängenden Bebauung in diesem Sinne gesprochen werden? Wann kommt Außenbereichsflächen, Bahnanlagen, Flüssen und größeren Straßen eine trennende Wirkung zu, so dass diese als Zäsur zu sehen sind, die den Zusammenhang der Bebauung aufhebt? Die Rechtsprechung der letzten Jahre hierzu hat in der Praxis zu einer gewissen Verunsicherung geführt.

Hinzu kam der Umstand, dass obwohl das Bundesverfassungsgericht<sup>8</sup> noch davon gesprochen hat, dass Großstädte regelmäßig aufgeteilt werden müssen, das OVG Rheinland- Pfalz<sup>9</sup> hier eine deutlich strengere Sichtweise an den Tag gelegt und eine Einwohnerzahl von ca. 3.000 Einwohnern als Orientierungswert in den Raum gestellt hat:<sup>10</sup>



Hinsichtlich der möglichen **Größe der Abrechnungsgebiete** ist es nun erklärter Wille des Gesetzgebers, dass auch größere Abrechnungsgebiete möglich sein sollen, die deutlich über 3.000 Einwohner hinausgehen. So wurde in der Gesetzesbegründung festgehalten:

*„Ein räumlicher Zusammenhang kann dennoch auch in kleinen oder mittelgroßen Gemeinden und Städten zwischen Verkehrsanlagen im gesamten Gemeinde- bzw. Stadtgebiet vorliegen; entsprechendes gilt für Orts- bzw. Stadtteile. Dabei*

sind die örtlichen Gegebenheiten und weniger die Einwohnerzahl maßgebend, sodass auch Abrechnungseinheiten vorstellbar sind, die eine Einwohnerzahl von 10.000 bis 20.000 umfassen. Da die örtlichen Gegebenheiten maßgebend sind, können sich einheitliche öffentliche Einrichtung und Gemeindegebiet im konkreten Fall auch bei einer Gemeinde oder in einem Ortsteil mit mehreren tausend Einwohnern, selbst bei einem deutlichen Vielfachen davon, decken. Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn eine mittelgroße Gemeinde oder ein entsprechender Ortsteil von einer mehrgeschossigen, dichten Bauweise geprägt ist und alle Grundstücke des Gemeinde- oder Ortsteilgebietes von dem Ausbau einer (gleich welcher) Verkehrsanlage der Gemeinde einen konkret zurechenbaren Vorteil haben. Die individuelle Zurechenbarkeit des Vorteils zu einem einzelnen Grundstück kennzeichnet eine ausreichend enge „Vermittlungsbeziehung“ hinsichtlich des Anschlusses dieses Grundstücks an das übrige Straßennetz, der meist über mehrere Verkehrsanlagen vermittelt wird (...). Sowohl bei der individuellen Zurechenbarkeit als auch bei der Vermittlungsbeziehung und beim räumlichen Zusammenhang spielt die Einwohnerzahl nur eine untergeordnete Rolle.<sup>11</sup>

Hinsichtlich der **Relevanz von etwaigen Zäsuren** sieht die Neufassung des § 10 a Abs. 1 KAG nun in Satz 4 vor:

*„Ein räumlicher Zusammenhang wird in der Regel nicht durch Außenbereichsflächen von untergeordnetem Ausmaß oder topografische Merkmale wie Flüsse, Bahnanlagen oder klassifizierte Straßen, die ohne großen Aufwand gequert werden können, aufgehoben.“*

In der Gesetzesbegründung hierzu wird dann ausgeführt:

*„Angesichts der hohen Mobilität werden die Verkehrsanlagen in kleinen und mittelgroßen Gemeinden und Städten häufig von sämtlichen Anliegern intensiv genutzt. Zudem wird der räumliche Zusammenhang durch Außenbereichsflächen, die nur einen untergeordneten Teil des Gemeinde- oder Ortsteilgebietes einnehmen und sich je nach örtlichen Gegebenheiten auch über eine Entfernung von mehreren hundert Metern erstrecken können, oder durch topografische Merkmale wie Bahnanlagen, Flüsse und größere Straßen, die ohne großen Aufwand gequert werden können, regelmäßig nicht aufgehoben. An die verbindende Wirkung von Querungsmöglichkeiten sind mit Blick auf die große Flexibilität des Anliegerverkehrs keine zu hohen Anforderungen zu stellen. Dies gilt auch für diejenigen Fälle, in denen eine einzelne Verkehrsanlage (oder einige wenige Verkehrsanlagen) über eine Brücke, eine Über- oder Unterführung, einen Überweg oder eine entsprechende Querungsmöglichkeit erreichbar ist. Bei der Ermittlung und Bewertung der jeweiligen besonderen örtlichen Gegebenheiten, die in die Ausübung seines Gestaltungsermessens einfließen müssen, kann der Satzungsgeber im Rahmen der Prüfung, ob einer Querungsmöglichkeit verbindende Wirkung zukommt, unter anderem auch die typische tatsächliche Straßennutzung in den Blick nehmen.“*

Es gilt es nun abzuwarten, wie die künftige verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung mit der gesetzlichen Neuregelung umgehen wird. Neu ist auch, dass nunmehr eine Abrechnungseinheit aus nur einer Straße gebildet werden kann. Hierzu regelt § 10 a Abs. 1 Satz 5 KAG: *„Eine einheitliche öffentliche Einrichtung kann auch eine einzelne Verkehrsanlage sein, wenn dies zur Abgeltung des Vorteils im Einzelfall unabweisbar ist.“* Derartiges wurde in der Vergangenheit seitens des OVG Rheinland-Pfalz nicht zugelassen.

<sup>12</sup>

## **Ausgleichszahlung für Verwaltungsaufwand**

Zur Finanzierung des Verwaltungsaufwands beim Erlass einer Satzung über die Erhebung wiederkehrender Ausbaubeiträge regelt nunmehr § 17 Abs. 1 Nr. 4 LFAG, dass die umstellenden Kommunen eine Ausgleichszahlung von 5 Euro je Einwohner im



Abrechnungsgebiet erhalten sollen. Dies gilt jedoch nur, sofern der entsprechende Satzungsbeschluss nach dem 1. Februar 2020 gefasst worden ist und die Satzung bis spätestens zum 1. Januar 2024 in Kraft tritt.



Von den Gemeinden und Städten wird nun bei vielen insbesondere der Verwaltungsaufwand gefürchtet, der mit der Ermittlung der beitragspflichtigen Flächen und der Erfassung der beitragspflichtigen Grundstücke verbunden ist. Hierbei werden u. a. der bereits vorliegende Datenbestand, die personelle Ausstattung und etwaige aufgelaufene Rückstände eine Rolle spielen. Evtl. wird auch der Rückgriff auf einen Dienstleister in Erwägung gezogen werden können.

Auch wenn der damit verbundene Verwaltungsaufwand nicht zu unterschätzen ist, so gilt es allerdings auch zu beachten, dass mit der Einführung wiederkehrender Beiträge nicht automatisch bzw. zeitgleich die Erfassung aller Grundstücke verbunden sein muss. Steht vielmehr in einem Abrechnungsgebiet keine Straße zum Ausbau oder genauer gesagt kein Beitragsjahr zur Abrechnung über wiederkehrende Beiträge an, so besteht erst mal kein Anlass dafür, bereits jetzt schon die beitragspflichtigen Grundstücke und deren Daten zu ermitteln. Hiermit kann und sollte getrost gewartet werden, um sich späteren Aktualisierungsaufwand zu ersparen.



### **Keine Änderungen bei den Verschonungsmöglichkeiten und Gemeindeanteil**

Obwohl im Gesetzgebungsverfahren mehrfach diskutiert, kam es zu keiner Neuregelung des Gemeindeanteils, so dass es die hierzu ergangene neuere Rechtsprechung des OVG Rheinland-Pfalz weiterhin zu beachten gilt.<sup>13</sup>

Unverändert geblieben sind auch die Möglichkeiten der Verschonung solcher Grundstücke, die in jüngerer Vergangenheit bereits Einmalbeiträge für Erschließung oder Ausbau gezahlt haben. Meist besteht sogar die rechtliche Verpflichtung, eine entsprechende Verschonung in der Satzung vorzusehen.<sup>14</sup>

### **Begründung der Abrechnungsgebiete jetzt für alle**

Während bisher die Entscheidung über die Abrechnungsgebiete nur dann zu begründen war, wenn die Gemeinde oder Stadt in mehrere Abrechnungsgebiete aufgeteilt hat, sieht nunmehr § 10 a Abs. 1 KAG generell vor, dass die Entscheidung über die Ausgestaltung der einheitlichen öffentlichen Einrichtungen zu begründen ist. Die Begründung ist der Satzung beizufügen.

---

1 GVBl. vom 8. Mai 2020, S. 158 f.

2 Vgl. hierzu ausführlich Thielmann, in „der Gemeindehaushalt“, Heft 1/2019, S. 1 ff.

3 LT-Drucksache 17/11094, S. 1

4 Vgl. hierzu auch LT-Drucksache 17/11739, S. 3

5 OVG RP, 16.01.2001, 6 A 11446/00.OVG

6 LT-Drucksache 17/11094, S. 5, Artikel 3 Satz 2 des ursprünglichen Gesetzentwurfes

7 OVG RP, Urt. vom 12.12.2018, 6 A 10308/ 18.OVG; s.a. Urt. vom 4.6.2019, 6 A 11610/ 18.OVG

8 BVerfG, Beschluss vom 25.6.2014, 1 BvR 668/10 und 1 BvR 2104/10

9 OVG RP, Beschluss vom 28.5.2018, 6 A 11120/17.OVG

10 kritisch hierzu Thielmann, in Gemeinde und Stadt, Heft 7/2018, S. 208 ff.

11 LT-Drucksache 17/11739, S. 2 f.

12 „Eine Abrechnungseinheit, die nur aus einer Verkehrsanlage besteht, ist in der Regel fehlerhaft gebildet, weil eine Abrechnungseinheit regelmäßig ein sich

aus mehreren Straßen zusammensetzendes abgegrenztes Erschließungssystem bilden muss.“ (OVG RP, 16.01.2001, 6 A 11446/00.OVG)

13 Z.B. OVG RP, Urt. vom 9.9.2015, 6 A 10447/15; s.a. GStB-Nachricht 189/2011

14 OVG RP, Urt. vom 18.10.2017, 6 A 11881/ 16.OVG