

12/2016

# DIE GEMEINDE

Zeitschrift für die kommunale Selbstverwaltung in Schleswig-Holstein



C 3168 E

ISSN 0340-3653

68. JAHRGANG

## Schwerpunktthema: Kommunale Finanzen und Straßenausbaubeiträge

- Dr. Fieta Kalscheuer, Michael Koops, Kreisumlage und Doppik
- Dr. Jonas Dörschner, Wiederkehrende Beiträge für Verkehrsanlagen nach § 8 a KAG SH – Unterschiede im Vergleich mit einmaligen Beiträgen; Satzungsfragen; Auswirkungen und Folgen

**SHGT**  
Schleswig-Holsteinischer  
Gemeindetag

Deutscher  
Gemeindeverlag  
GmbH Kiel

# DIE GEMEINDE

Zeitschrift für die kommunale Selbstverwaltung  
in Schleswig-Holstein

Herausgeber Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag

68. Jahrgang · Dezember 2016

## Impressum

### Schriftleitung:

Jörg Bülow  
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied

### Redaktion:

Daniel Kiewitz

### Anschrift Schriftleitung und Redaktion:

Reventlouallee 6, 24105 Kiel  
Telefon (0431) 57 00 50 50  
Telefax (0431) 57 00 50 54  
E-Mail: info@shgt.de  
Internet: www.shgt.de

### Verlag:

Deutscher Gemeindeverlag GmbH  
Jägersberg 17, 24103 Kiel  
Postfach 1865, 24017 Kiel  
Telefon (0431) 55 48 57  
Telefax (0431) 55 49 44

### Anzeigen:

W. Kohlhammer GmbH  
Anzeigenmarketing  
70549 Stuttgart  
Telefon (0711) 78 63 - 72 23  
Telefax (0711) 78 63 - 83 93  
Preisliste Nr. 36, gültig ab 1. Januar 2016.

### Bezugsbedingungen:

Die Zeitschrift „Die Gemeinde“ erscheint monatlich; einmal jährlich können zwei Hefte zu einem Doppelheft zusammengefasst werden. Bezugspreis ab Verlag jährlich 88,30 € zzgl. Versandkosten. Einzelheft 11,00 € (Doppelheft 22,00 €) zzgl. Versandkosten. Abbestellungen: 6 Wochen vor Jahresende beim Verlag.  
Die angegebenen Preise enthalten die gesetzl. Mehrwertsteuer.

**Druck:** dfn! Druckerei Fotosatz Nord, Kiel

### Satz & Gestaltung:

Agentur für Druck und Werbung, Laboe  
Für unverlangt eingesandte Manuskripte und Bildmaterial übernehmen Verlag und Redaktion keine Verantwortung.  
Die Redaktion behält sich Kürzungen und Überarbeitungen vor. Rücksendung erfolgt nur, wenn Rückporto beiliegt.

ISSN 0340-3653

Titelbild: Gut Ludwigsburg  
Foto: Jochen Nielsen, Eckernförde

## Inhaltsverzeichnis

### Schwerpunktthema:

Kommunale Finanzen und Straßenausbaubeiträge

### Aufsätze

Dr. Fiete Kalscheuer, Michael Koops  
Kreisumlage und Doppik .....298

Dr. Jonas Dörschner  
Wiederkehrende Beiträge für  
Verkehrsanlagen nach § 8 a KAG SH  
– Unterschiede im Vergleich mit  
einmaligen Beiträgen; Satzungsfragen;  
Auswirkungen und Folgen – .....302

### Rechtsprechungsberichte

VG Düsseldorf:  
Erhebung von Erschließungs-  
beiträgen nach 70 Jahre andauernder  
Erschließung rechtmäßig .....319

VG Düsseldorf:  
Erhebung von Erschließungs-  
beiträgen nach mehr als  
30 Jahren rechtswidrig .....319

VGH München:  
Hohenbrunn muss  
Straßenausbaubeiträge erheben .....319

VG Frankfurt am Main:  
Verpflichtung zu unbarer  
Entrichtung der  
Rundfunkbeiträge ist rechtmäßig .....320

### Aus der Rechtsprechung

Gebühren für Straßenentwässerung,  
Gebührentatbestände für die  
Entwässerung von Straßen anderer  
Straßenbaulasträger,  
Aufwendungsersatzansprüche aus  
öffentlich-rechtlicher Geschäftsführung  
ohne Auftrag  
Urteil des OVG Schleswig vom  
04.10.2016 - 2 LB 2/10 - .....320

Aus dem Landesverband .....322

Mobilität im ländlichen Raum .....325

Gemeinden und ihre Feuerwehr .....326

Personalnachrichten .....327

Buchbesprechungen .....328

Dieser Ausgabe liegen Beilagen  
des Beck Verlages,  
des Kohlhammer Verlages und des  
Kommunal- und Schulverlages bei.  
Wir bitten um Beachtung.

## Kreisumlage und Doppik<sup>1</sup>

RA Dr. Fiete Kalscheuer und Bürgermeister/Amtsleiter a.D. Michael Koops, Kiel<sup>2</sup>

### I. Einleitung

Die Kreisumlage ist die einzige eigenbestimmbare Einnahmequelle des Kreises und ist von großer ökonomischer und politischer Bedeutung. Sie wird von den Kreisen zu Lasten der jeweils kreisangehörigen Städte und Gemeinden festgesetzt und stellt grundsätzlich einen verfassungsgemäßen Eingriff in die Eigenverantwortlichkeitsgarantie der Gemeinden nach Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG dar.<sup>3</sup>

Angesichts angespannter Finanzlage der kreisangehörigen Städte und Gemeinden verwundert es nicht, dass die Höhe der Kreisumlage vielfach zu Konflikten zwischen dem Kreis und den kreisangehörigen Städten und Gemeinden führt. Letztlich geht es bei diesem Konflikt um die Bestimmung des Verhältnisses zwischen rechtl. Dürfen (der Landkreise) und finanziellem Können (der kreisangehörigen Gemeinden und Städte).<sup>4</sup>

Die Einführung des doppischen Haushalts- und Rechnungswesens hat diesen Konflikt zwischen den Kreisen und den kreisangehörigen Städten und Gemeinden verschärft.<sup>5</sup> Die folgenden Ausführungen haben das Ziel, diesen Konflikt zu versachlichen und abzumildern. Dabei soll es erstens darum gehen, die von der Rechtsprechung aufgestellten Grundsätze zur Erhebung der Kreisumlage darzulegen (II.), zweitens werden die Grundsätze eines doppischen Haushalts- und Rechnungswesens dargestellt (III.), drittens wird auf die Auswirkungen der Doppik auf die Kreisumlage eingegangen (IV.) und viertens werden Lösungsmöglichkeiten angeboten, wie negative Auswirkungen der Doppik auf die Kreisumlage vermieden werden können (V.).

### II. Grundsätze zur Erhebung der Kreisumlage

#### 1. Recht auf Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG

Art. 28 Abs. 2 GG gewährt sowohl Städten und Gemeinden als auch Kreisen das Recht zur Selbstverwaltung. Anders als bei den Städten und Gemeinden (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG) beschreibt die Verfassung die Aufgaben der Kreise nicht selbst, sondern überlässt dies dem Gesetzgeber. Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG gewährleistet den Kreisen deshalb vor allem keine Allzuständigkeit. Vielmehr besteht

das Selbstverwaltungsrecht nach Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG grundsätzlich nur eingeschränkt für gesetzlich zugewiesene Aufgaben.<sup>6</sup> Anerkannt ist dabei aber, dass Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG den Kreisen einen Grundbestand an überörtlichen, kreiskommunalen Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises garantiert. Der Gesetzgeber muss den Kreisen einen Mindestbestand an Aufgaben zuweisen, die die Kreise unter vollkommener Ausschöpfung der auch ihnen gewährten Eigenverantwortlichkeit erledigen können.<sup>7</sup> Außerhalb dieses Mindestbestands an Selbstverwaltungsaufgaben schützt Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG die Kreise deshalb weder gegen Aufgabenentziehungen noch vor Aufgabenzuweisungen.<sup>8</sup> Dies ist ein gewichtiger Unterschied im Vergleich zu Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, der Städte und Gemeinden sowohl vor Aufgabenzug als auch (kostenintensiven) Aufgabenzuweisungen schützt.<sup>9</sup>

#### 2. Grundsatz des finanziellen Gleichrangs zwischen Gemeinden, Städten und Kreis

Trotz dieser Unterschiede zwischen Städten, Gemeinden und Kreisen kommt bei der Ausgestaltung der Finanzbeziehungen zwischen kreisangehörigen Städten und Gemeinden einerseits und Kreisen andererseits weder den kreisangehörigen Städten und Gemeinden noch den Kreisen eine verfassungsrechtlich begründete finanzielle Vorrangposition zu.<sup>10</sup>

#### a) Inhaltliche Bedeutung im vertikalen Verhältnis

Im Hinblick auf die Kreisumlage ist der Grundsatz des finanziellen Gleichrangs bedeutsam für das vertikale Verhältnis des umlageberechtigten Kreises zu den umlageverpflichteten kreisangehörigen Städten und Gemeinden. Denn die Kreisumlage, mit der Finanzmittel im kreisangehörigen Raum zwischen dem Kreis und den Städten und Gemeinden verteilt werden, hat gleichmäßig zu erfolgen. Der Kreis ist deshalb nicht zur einseitigen Erhebung der Kreisumlage befugt; vielmehr muss er die gleichrangigen Interessen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden berücksichtigen.<sup>11</sup> Der Kreis darf seine eigenen Aufgaben und Interessen nicht einseitig und rücksichtslos

gegenüber den Aufgaben und Interessen der kreisangehörigen Gemeinden und Städten durchsetzen. Aus diesem Grund ist der Kreis nicht nur verpflichtet, den eigenen Finanzbedarf zu ermitteln, sondern er muss auch den Finanzbedarf der kreisangehörigen, umlagepflichtigen Gemeinden und Städte erfassen.<sup>12</sup> Die den Landkreisen auferlegte Prüfung muss zum Ziel haben, die Gemeinden und Städte frühzeitig vor ungerechtfertigten und übermäßigen Umlagebelastungen zu schützen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts müssen die Gemeinden und Städte „mindestens über so große Finanzmittel verfügen, dass sie ihre pflichtigen (Fremd- wie Selbstverwaltungs-) Aufgaben ohne (nicht nur vorübergehende) Kreditaufnahme erfüllen können und darüber hinaus noch über eine ‚freie Spitze‘ verfügen, um zusätzlich freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben in einem bescheidenen, aber doch merklichen Umfang wahrzunehmen“.<sup>13</sup> Das OVG Saarlouis hat in einer Grundsatzentscheidung zur Kreisumlage aus dem Jahre 2001 folgende – noch weitere differenzierte – „Prüfungskriterien“ für die Beurteilung der Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden und Städte entwickelt:

- das Vorhandensein sog. freier Spitzen
- der Stand der Aufgabenerfüllung (Infrastrukturausstattung),
- Belastung aus Kreditaufnahmen,
- die Rücklagenbestände,
- das verwertbare Vermögen

<sup>1</sup> Der Beitrag wurde erstveröffentlicht in Kommunaljurist (KommJur), Heft 11 2016.

<sup>2</sup> Fiete Kalscheuer ist Rechtsanwalt in der Kanzlei Brock Müller Ziegenbein in Kiel, Michael Koops war Bürgermeister der Gemeinde Schönkirchen und Amtsdirektor des Amtes Schrevenborn.

<sup>3</sup> BVerwG, Beschluss vom 24.04.1996 - 7 NB 2.95.

<sup>4</sup> Tysper, KommJur 2009, Heft 11, S. 408 (409).

<sup>5</sup> Siehe dazu exemplarisch den Aufsatz von Strotmeier, Städte- und Gemeinderat 1-2/2011, S. 29 ff.

<sup>6</sup> BVerfG, Urteil vom 20.12.2007 - 2 BvR 2433/04 u. a., NVwZ 2008, 183.

<sup>7</sup> Ebenda.

<sup>8</sup> Siehe dazu die Kritik von Schoch, DVBl. 2008, 937 (939 ff.).

<sup>9</sup> OVG Münster, Urteil vom 17. Juli 2003 - 12 A 5381/00, openJur Rn. 61.

<sup>10</sup> BVerwG, Urteil vom 31.01.2013 - 8 C 1.12, juris Rn. 13.

<sup>11</sup> BVerwG, Urteil vom 31.01.2013 - 8 C 1.12, juris Rn. 14.

<sup>12</sup> BVerwG, Urteil vom 31.01.2013 - 8 C 1.12, juris Rn. 14.

<sup>13</sup> BVerwG, Urteil vom 31.01.2013 - 8 C 1.12, juris Rn. 20.

- die mittelfristige Finanzplanung und
- das Einsparpotential sowie die Möglichkeiten der Streckung von Finanzierungen.<sup>14</sup>

Sinnvoll erscheint es hierbei, bei der Betrachtung der Finanzsituation der Städte und Gemeinden von einem Zeitraum von zehn Jahren auszugehen. Erst dieser Zeitraum ermöglicht eine ausgewogene Beurteilung der Gesamtentwicklung der Finanzsituation der Städte und Gemeinden, welche die jährlichen Schwankungen bei den Gewerbesteuer-einnahmen berücksichtigt.<sup>15</sup> Auch die Anknüpfung an Daten nur eines Jahres für die Begründung und Bemessung der Umlagepflicht wird in der Rechtsprechung aber für zulässig erachtet.<sup>16</sup>

### b) Inhaltliche Bedeutung im horizontalen Verhältnis

Der Grundsatz des finanziellen Gleichrangs ist auch im horizontalen Verhältnis zwischen den kreisangehörigen Städten und Gemeinden von Bedeutung. Es ist zwar zulässig, bei der Kreisumlage steuerstärkere Gemeinden stärker heranzuziehen als steuerschwächere, dafür bedarf es jedoch eines sachlichen Grundes. Die Erhebung der Kreisumlage darf nicht dazu führen, dass die verfassungsrechtliche Grundentscheidung für eine eigene gemeindliche Steuerhoheit entwertet wird. Es darf nicht zu einer unverhältnismäßigen „Nivellierung der Finanzkraftausstattung oder gar zu einer Veränderung der Steuerkraftreihenfolge unter den kreisangehörigen Gemeinden“ kommen.<sup>17</sup> Eine progressive Staffelung der Kreisumlagesätze ist dabei grundsätzlich zulässig.<sup>18</sup> Ebenso ist es nicht zu beanstanden, die Höhe der Kreisumlage anhand fiktiver Steuereinnahmen der Städte und Gemeinden zu berechnen, denen ein einheitlicher und allgemein als jedenfalls zumutbar angesehener Hebesatz zugrunde gelegt wird.<sup>19</sup>

Aus dem Vorgenannten folgt auch, dass die Kreise bei der Ermittlung des Finanzbedarfs des Kreises jedenfalls den Finanzbedarf, der für ihre übergemeindlichen Aufgaben anfällt, im Rahmen der Kreisumlage berücksichtigen dürfen und müssen. Übergemeindliche Aufgaben sind dabei Aufgaben, welche über das Gebiet einer einzelnen Gemeinde hinausgehen und Auswirkungen auf mehrere Gemeinden haben (etwa Bau und Unterhaltung von Kreisstraßen, Förderung des kreisweiten Fremdenverkehrs).<sup>20</sup> Aufgrund der horizontalen Bedeutung des Gebots des finanziellen Gleichrangs ist in der Rechtsprechung indes umstritten, ob die Kreisumlage auch für Ergänzungs- und insbesondere Ausgleichsaufgaben verwendet werden darf. Dies würde im Ergebnis bedeuten, dass ein finanzieller Transfer von einer leistungsfähigeren Ge-

meinde (über den Kreis) hin zu einer weniger leistungsfähigen (oder weniger wirtschaftlich geführten) Gemeinde stattfinden würde.<sup>21</sup> Unter einer Ergänzungsaufgabe versteht man dabei Aufgaben, deren Erfüllung die Leistungsfähigkeit der Gemeinden und Städte übersteigt (z.B. Unterhaltung von Krankenhäusern, größere Volkshochschulen oder Jugendeinrichtungen); Ausgleichsaufgaben hingegen sind Aufgaben der Städte und Gemeinden, die von den Kreisen technisch, logistisch, finanziell oder auch beratend unterstützt werden.<sup>22</sup> Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts ist es zulässig, auch die von den Kreisen wahrgenommenen Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben über die Kreisumlage zu finanzieren.<sup>23</sup>

### c) Verfahrensrechtliche Bedeutung

Der Grundsatz des finanziellen Gleichrangs zwischen Städten, Gemeinden und Kreisen ist überdies auch von verfahrensrechtlicher Bedeutung. Es gibt – in den Bundesländern auch einfachgesetzlich normiert – Beteiligungs- und Anhörungsrechte der Städte und Gemeinden. Vor der Beschlussfassung über die Haushaltssatzung hat der Kreis sich über die Finanzlage der Städte und Gemeinden zu informieren, die Städte und Gemeinden über die Höhe des zu beschließenden Umlagesatzes zu unterrichten sowie darzulegen, auf welchen Finanzdaten die Höhe des Umlagesatzes gründet. Im Weiteren ist den Städten und Gemeinden Gelegenheit zur Stellungnahme einzuräumen und die eventuellen Stellungnahmen in die endgültige Entscheidung über die Höhe der Kreisumlage einzubeziehen.<sup>24</sup>

### III. Grundsätze der Doppik

Am 21.11.2003 beschloss die Innenministerkonferenz in Deutschland, das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen von der bislang kameralistisch-zahlungsorientierten Darstellungsform auf eine doppisch-ressourcenorientierte Darstellung umzustellen. Der frühere kameralistische Haushaltsplan war lediglich eine systematisch untergliederte Gegenüberstellung der voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben der jeweiligen Gemeinden, Städte und Kreise. Man spricht in diesem Zusammenhang auch von einem „Geldverbrauchs-konzept“.<sup>25</sup> Der doppische Haushaltsplan hingegen erfasst nicht allein Einnahmen und Ausgaben, d.h. den Geldverbrauch, sondern Aufwendungen und Erträge, d.h. den Ressourcenverbrauch. Man spricht bei der Doppik daher auch von einem „Ressourcenverbrauchs-konzept“.<sup>26</sup> Der doppische Haushaltsplan ist damit eine systematische Prognoserechnung mit Planungsfunktion. Mit betriebswirtschaftlichen Instrumenten (Produktorientierung, Budgetierung, Kostenrechnung, Zielvor-

gaben und Ressourcendarstellung) soll auf diese Art und Weise mehr Transparenz über das Verwaltungshandeln und eine effektivere Verwaltungssteuerung herbeigeführt werden.<sup>27</sup> Diesem Rechnungskonzept liegt das „Prinzip der intergenerativen Gerechtigkeit“ zugrunde.<sup>28</sup> Jede Generation soll danach die von ihr verbrauchten Ressourcen mit Entgelten und Abgaben wieder ersetzen und damit nicht die nachfolgende Generation belasten. In den Ergebnishaushalt im doppischen Buchungsverfahren fließen deshalb grundsätzlich auch Aufwendungen in Form von Abschreibungen und Rückstellungen (Pensionen, Beihilfe und Instandhaltung) ein.

Aufgrund der mit der Einführung der Doppik einhergehenden Hinwendung zum Ressourcenverbrauchskonzept ist für alle kommunalen Haushalte eine deutliche Anspruchssteigerung im Verhältnis zum Haushaltsausgleich in der eigenen Haushaltswirtschaft zu erwarten. An dieser Stelle sollen die beiden wichtigsten kalkulatorischen Aufwendungen als zentrale Probleme für die Bestimmung der Kreisumlage hervorgehoben werden:

1. die Bildung von Pensionsrückstellungen
2. die umfassende Veranschlagung von Abschreibungen.

Die Besonderheit dieser beiden Aufwendungen erschließt sich daraus, dass es bei diesen Aufwendungen nicht zu einer tatsächlichen Auszahlung kommt. Sobald der Haushaltsausgleich erwirtschaftet ist, bleibt die Vermögensposition und damit die Generationengerechtigkeit gewahrt.

<sup>14</sup> OVG Saarlouis, Urteil vom 29.08.2001 – 9 R 2/00, juris Rn. 102 ff.

<sup>15</sup> OVG Koblenz, Urteil vom 21.02.2014 - 10 A 10515/13.

<sup>16</sup> LVerfG M-V, Urteil vom 26.01.2011 – 33/10 – juris Rn. 82.

<sup>17</sup> OVG Koblenz, Urteil vom 21.02.2014 - 10 A 10515/13.

<sup>18</sup> OVG Koblenz, Urteil vom 21.02.2014 - 10 A 10515/13.

<sup>19</sup> BVerwG, Urteil vom 31.01.2013 – 8 C 1.12 – juris Rn. 17.

<sup>20</sup> Burgi, Kommunalrecht, 5. Aufl. (2015), § 20 Rn. 17.

<sup>21</sup> Burgi (o. Fußn. 19), § 20 Rn. 22.

<sup>22</sup> Burgi (o. Fußn. 19), § 20 Rn. 17.

<sup>23</sup> BVerwG, Urteil vom 24.04.1996 – 7 NB 2.95; so auch OVG Saarlouis, Urteil vom 19.12.2001 – 9 R 5/00, juris Rn. 165 ff.; zum Streit siehe Burgi (o. Fußn. 19), § 20 Rn. 22.

<sup>24</sup> OVG Saarlouis, Urteil vom 29.08.2001 – 9 R 2/00 -, juris Rn. 111; vgl. auch OVG Münster, Beschluss vom 20.05.2010 – 15 A 15/09.

<sup>25</sup> Dedy/Roßbach, Doppik in den kommunalen Haushalten. Auswirkungen auf die Kreisumlage, DSTGB Dokumentation Nr. 78, S. 4.

<sup>26</sup> Dedy/Roßbach, Doppik in den kommunalen Haushalten. Auswirkungen auf die Kreisumlage, DSTGB Dokumentation Nr. 78, S. 4.

<sup>27</sup> Deutscher Landkreistag 2007, Bd. 63, S. 5.

<sup>28</sup> Deutscher Landkreistag 2007, Bd. 63, S. 5.

## 1. Zu der Bildung von Pensionsrückstellungen

Nach den Gemeindehaushaltsverordnungen der einzelnen Bundesländer sind die Kommunen zur Bildung von Pensionsrückstellungen verpflichtet. Diese belasten den Ergebnishaushalt als Aufwand. Hiermit soll im Sinne des Ressourcenverbrauches und der generationsgerechten Aufwandsverteilung für den aktiven Beamtenstand die jährlich anwachsende Anwartschaft gesichert werden. Die Pensionsverpflichtungen stellen ungewisse Verbindlichkeiten dar, weil sie dem Grunde und der Höhe nach sowie hinsichtlich des Zeitpunkts ihres Entstehens nicht feststehen.<sup>29</sup> Ob ein Beamter später Versorgungsbezüge tatsächlich beziehen wird, hängt etwa davon ab, ob und unter welchen versorgungsrechtlichen Voraussetzungen dieser in den Ruhestand tritt.<sup>30</sup> Im gemeindlichen Haushalt führt die fehlende Erwirtschaftung zu einem Fehlbetrag bzw. einem entsprechend geringeren Überschuss und nimmt so auf die Eigenkapitalentwicklung Einfluss. Die Liquidität hingegen wird nicht durch Auszahlungen belastet, bestenfalls über einzahlungswirksame Erträge gestützt. Überdies wird nicht tatsächlich ein Pensionsfonds geschaffen.

## 2. Zu der Veranschlagung von Abschreibungen

Abschreibungen fließen nach den Grundsätzen der Doppik in die Ergebnisplanung und Ergebnisrechnung abschlussbestimmend ein, ohne dass es hier zu einem Zahlungsabschluss kommt. Anhand eines Beispiels<sup>31</sup> soll die Veranschlagung von Abschreibungen nach der Doppik veranschaulicht werden:

Der Kreis baute vor 30 Jahren auf vorhandenem Grundstück eine Schule. Die ursprünglichen Anschaffungskosten des Grundstücks betragen 2 Millionen Euro. Der Kredit für den Bau der Schule ist nunmehr bereits komplett getilgt. Die Investitionssumme betrug 8 Millionen Euro und die Gesamtnutzungsdauer 80 Jahre. Die Eröffnungsbilanz des Kreises sieht nach der Doppik nunmehr wie folgt aus:

Das vorhandene Grundstück wird mit historischen Anschaffungskosten von 2 Millionen Euro bewertet. Es wird nicht abgeschrieben, da es sich nicht abnutzt. Das Schulgebäude hingegen wird mit den historischen Anschaffungskosten bewertet abzüglich der in der Zwischenzeit aufgelaufenen Abschreibungen. Die jährliche Abschreibung beläuft sich auf 100.000 Euro, sodass nach 80 Jahren – der Gesamtnutzungsdauer des Gebäudes – die Investitionssumme von 8 Millionen erreicht ist. Da die Schule nunmehr bereits vor 30 Jahren gebaut wurde, wird das Gebäude in der Eröffnungsbilanz

von 5 Millionen Euro angesetzt (30 x 100.000 Euro = 3 Millionen Euro; 8 Millionen Euro – 3 Millionen Euro = 5 Millionen Euro).

Anders als in der Kameralistik, in der Tilgungsleistungen nur in dem Maße, wie Investitionen kreditfinanziert worden sind, abzuschreiben sind, sind in der Doppik alle Investitionen, d.h. auch die eigenfinanzierten, abzuschreiben.<sup>32</sup> Es gilt aus diesem Grund folgende „Faustformel“: Je höher die Verschuldung einer Kommune ist, desto eher „profitiert“ sie von der Einführung der Doppik, desto leichter kann sie den doppischen Haushaltsausgleich erbringen.<sup>33</sup>

## 3. Auswirkungen der Doppik auf die kommunalen Haushalte

Die Veranschlagung der vorstehenden kalkulatorischen Aufwendungen im Ergebnisplan mit Verbuchung in der Ergebnisrechnung steigert im Vergleich zum kameralen Haushalt den Anspruch im Haushaltsausgleich. Dies führt zu folgenden Konsequenzen:

- Ehedem freie Finanzspielräume verringern sich und Fehlbedarfspositionen werden gesteigert.
- Die Einschränkung des laufenden Aufwandes, aber auch die weitere Ausschöpfung von Einnahmequellen wird für den Haushaltsausgleich unumgänglich.
- Aus Pensionsrückstellungen und Abschreibungen bedingte Fehlbedarfe belasten das Eigenkapital nach Verbuchung gegen die Ergebnisrücklagen und gegen die allgemeine Rücklage in der Bilanz.
- Sobald umlagefinanzierte Haushalte – hier der Kreishaushalt – das doppische Rechnungswesen anwenden, treten dort die gleichen Herausforderungen im Haushaltsausgleich auf. Dies führt unter Ausschöpfung der Einnahmequelle der Kreisumlage zu einer weiteren Herausforderung im gemeindlichen Haushaltsausgleich.

## IV. Auswirkungen der Doppik auf die Kreisumlage

Die Kreise können grundsätzlich die Ergebnishaushalte in vollem Umfang mit der Kreisumlage ausgleichen. Da die (sichtbaren) Fehlbeträge der Doppik in der Regel größer sind als in der Kameralistik, führt dies in vielen Fällen zu Kreisumlageerhöhungen.<sup>34</sup> Dies soll anhand der nach der Doppik notwendigen Bildung von Pensionsfonds (1.) und der vollumfänglichen Veranlagung von Abschreibungen verdeutlicht werden (2.).

- 1. Auswirkungen der Bildung von Pensionsfonds auf die Kreisumlage**  
Für Städte und Gemeinden tritt durch die Bildung von Pensionsrückstellungen

gen abweichend von haushaltsinternen Auswirkungen eine Liquiditätsbelastung bzw. Auszahlung stets dann auf, wenn umlagefinanzierte Haushalte pflichtschuldig den bereinigten Zuführungsaufwand (Zuführungsbetrag abzüglich Auflösungsbetrag) für die Pensionsrückstellung in den Ergebnisplan und die Ergebnisrechnung einbringen und zudem der Haushalt und der Jahresabschluss des umlagefinanzierten Haushaltes ausgeglichen sind. Die Rückstellung wird über das abdeckende Umlagevolumen Teil der Auszahlung bei Städten und Gemeinden. Erwirtschaftete Pensionsrückstellungen tragen folgerichtig zum Liquiditätsaufbau im Kreishaushalt bei, ohne dass diese Anteilliquidität für ihren eigentlichen Zweck (Pensionsfonds) gesichert ist. Vielmehr können die Kreise die für künftige Pensionsverpflichtungen vorgesehenen Beträge als allgemeine Deckungsmittel ausgeben, was dazu führt, dass die Beträge in Zukunft für die Bezahlung der Pensionen nicht mehr zur Verfügung stehen. Sie müssen in diesem Fall neu aufgebracht werden und sie würden im Ergebnis von den Kommunen, d.h. den Steuerzahlern, doppelt finanziert werden.<sup>35</sup> Davon abgesehen wird die Kreisumlage ohnehin durch die jährliche Versorgungsumlage an die Versorgungsausgleichskasse belastet, was rein zahlungstechnisch einer Doppelbelastung gleichkommt.

## 2. Auswirkungen der Veranschlagung von Abschreibungen auf die Kreisumlage

Die Auswirkungen der Veranschlagung von Abschreibungen nach den Grundsätzen der Doppik auf die Kreisumlage ergibt sich bereits aus dem oben dargelegten Beispiel zu der Veranschlagung von Abschreibungen (III. 2.). Nach dem obigen Beispiel verhält es sich folgendermaßen:

<sup>29</sup> OVG Koblenz, Urteil vom 23.09.2014 – 10 A 10991/13 –, juris Rn. 32.

<sup>30</sup> Ebenda, juris Rn. 32.

<sup>31</sup> Siehe zu diesem Beispiel auch Dedy/Roßbach, Doppik in den kommunalen Haushalten. Auswirkungen auf die Kreisumlage, DSTGB Dokumentation Nr. 78, S. 13.

<sup>32</sup> Deutscher Landkreistag, 2007, Bd. 63, S. 10.

<sup>33</sup> Ebenda, S. 10.

<sup>34</sup> Dedy/Roßbach, Doppik in den kommunalen Haushalten. Auswirkungen auf die Kreisumlage, DSTGB Dokumentation Nr. 78, Seite 8.

<sup>35</sup> Siehe dazu „Pensionsrückstellungen. Praxisleitfaden für Kommunen in Nordrhein-Westfalen“, hrsg. v. den Kommunalen Versorgungskassen Westfalen-Lippe und den Rheinischen Versorgungskassen, Münster/Köln 2011, S. 31.

Das bereits über die Kreisumlage finanzierte Schulgebäude, in das 8 Millionen Euro investiert wurden und eine Gesamtnutzungsdauer von 80 Jahren hat, steht nach 30 Jahren mit 5 Millionen Euro in der Eröffnungsbilanz des Kreises.

Die Abschreibung ist nach den Grundsätzen der Doppik und der damit einhergehenden Orientierung am Ergebnishaushalt bei der Erhebung bzw. der Höhe der Kreisumlage zu berücksichtigen, obgleich der Kredit für den Bau der Schule bereits komplett getilgt ist.

Besonders misslich wird dieser Umstand dadurch, dass im obigen Beispiel auch der Kredit für den Bau der Schule vollständig aus der Kreisumlage erbracht wurde. Diese Problematik bereits finanzierter Investitionen tritt lediglich beim Übergang von der Kameralistik zur Doppik auf und wird sich im Laufe der Zeit entschärfen.<sup>36</sup> Da es aber lange Nutzungs- und Abschreibungszeiträume gibt, werden hierbei noch Jahrzehnte vergehen, bis die Altfälle endgültig aus den Ergebnisrechnungen verschwunden sind.<sup>37</sup> Auch abgesehen von diesem Sonderfall, bei dem bereits finanzierte Investitionen in Rede stehen, sind aber bei der Veranschlagung von Abschreibungen nach den Grundsätzen der Doppik negative Auswirkungen auf die Kreisumlage denkbar. Die umfassende Abschreibungsverpflichtung ist zwar in ihrer Auswirkung auf das wirtschaftliche Ergebnis zunächst um die Auflösungsbeträge von Zuschüssen und Beiträgen (Sonderposten in der Bilanz) sowie die Regeltilgung zu bereinigen. Der übersteigende Betrag fließt indes über den Haushaltsausgleich in die Umlagebemessung ein, sodass auch in diesem Fall eine Belastung möglich ist.

## V. Lösungsmöglichkeiten

Im Folgenden sollen Lösungsmöglichkeiten aufgezeigt werden, wie im Hinblick auf die Bildung von Pensionsrückstellungen (1.) und die Veranschlagung von Abschreibungen (2.) eine unbotmäßige Belastung der kreisangehörigen Gemeinden über die Kreisumlage vermieden werden kann.

### 1. Zu der Bildung von Pensionsrückstellungen

Die Rechtsprechung<sup>38</sup> zeigt, dass - durch Verordnung verpflichtet - ein Abweichen von der Verpflichtung der Gemeinden, Städte und Kreise, Pensionsrückstellungen zu bilden, nur über eine Rechtsänderung erreichbar ist. Dies aber wäre eine Möglichkeit, um Verzerrungen bei der Erhebung der Kreisumlage zu verhindern. Man könn-

te dieses Modell als „Gesetzesänderungsmodell“ bezeichnen (a). Wenn man indes an dem Grundsatz festhält, dass die Gemeinden, Städte und Kreise dazu verpflichtet sind, Pensionsrückstellungen zu bilden, bietet sich eine Lösung auf der Ebene der Kreisumlage selbst an. Die Kreisumlage könnte gesplittet werden in einen zahlungswirksamen und einen zahlungsunwirksamen Betrag. Man könnte dieses Modell als ein „Stundungsmodell“ bezeichnen (b).

### a) Gesetzesänderungsmodell

Das Gesetzesänderungsmodell steht unter dem Vorbehalt der Mitgliedschaft in einer Versorgungsausgleichskasse. Der Rechnungshof des Saarlandes<sup>39</sup> empfiehlt für diesen Fall in einer beratenden Äußerung aus dem Jahre 2010, dass Kommunen keine Pensionsrückstellungen für Beamte bilden sollen. Die in den Eröffnungsbilanzen ausgewiesenen Pensionsrückstellungen sind nach Auffassung des Rechnungshofes unzulässig, da eine wirtschaftliche Belastung der Kommunen nicht vorhanden sei. Es sei wegen der Mitgliedschaft der Kommunen in der Versorgungsausgleichskasse zum Bilanzstichtag nicht mit einer Inanspruchnahme aus den Pensionszusagen zu rechnen. Eine Rückstellungspflicht sei damit in der Sache nicht gerechtfertigt.<sup>40</sup>

Die Versorgungsausgleichskassen, bei denen die jeweiligen Kommunen Pflichtmitglieder sind, sollten nach Auffassung des Rechnungshofes hingegen für ihre Mitglieder und für den eigenen Bereich Pensionsrückstellungen für Beamte bilden.<sup>41</sup> Die Kommunen hingegen sollten lediglich Rückstellungen für diese Umlagezahlungen bilden, die ihnen nach Beendigung des Dienstverhältnisses für pensionierte Beamte entstehen (sog. Münchener Ansatz). Diese neu zu bildenden Rückstellungen für Versorgungsumlagen würden - nach Auffassung des Rechnungshofes des Saarlandes - deutlich niedriger sein als die entfallenden Pensionsrückstellungen für Beamte.<sup>42</sup> Diese Lösung des Rechnungshofes des Saarlandes würde dazu führen, dass auch bei der Bemessung der Kreisumlage bezüglich der Pensionsrückstellungen keinerlei Probleme mehr auftreten würden. Da diese Lösung aber mit einem gewissen Verwaltungsaufwand verbunden ist und einer Gesetzesänderung bedarf, ist nicht damit zu rechnen, dass diese Lösung in Deutschland flächendeckend eingeführt werden wird.

### b) Stundungsmodell

Als leichter umsetzbare Lösung bietet

sich das Stundungsmodell an. Der große Vorteil dieser Lösung ist, dass hiernach keine Rechtsänderung erforderlich ist und sich auch der Verwaltungsaufwand im Rahmen hält. Nach dem Stundungsmodell bleibt es nämlich dabei, dass Pensionsrückstellungen zu bilden sind, die zu einem Finanzierungsbedarf im Kreishaushalt führen.

Nach dem Stundungsmodell ist eine gesplittete Kreisumlage zu verhandeln, wonach die kreisangehörigen Gemeinden und Städte dem Kreis einen zahlungswirksamen und einen zahlungsunwirksamen Betrag schulden. So entwickelt sich bei dem Kreis hinsichtlich der Pensionsrückstellung eine Forderung anstatt einer Liquiditätsanhäufung für einen ungewissen Zahlungseintritt. Die Stundung sollte hierbei ohne Verzinsung erfolgen und dazu führen, dass sich im umlagefinanzierten (Kreis-) Haushalt Forderungen entwickeln und in den umlagefinanzierten Haushalten, d. h. den kreisangehörigen Gemeinden und Städten, Verbindlichkeiten dazu aufbauen. Auf diesem Wege bleibt das Grundsystem erhalten. Es kommt nicht zum Zahlungsabschluss und es schont damit die gemeindliche Liquidität. Die Forderungen können hierbei erst dann vom Kreis eingefordert werden, wenn das Umlagesystem über die Versorgungsausgleichskasse - aus welchem Grund auch immer - nicht oder nicht umfangreich zu leisten in der Lage ist, sodass dann die Forderungen aus den umlagefinanzierten Haushalten zur Befriedigung der Pensionslasten jährlich und damit periodisch eingefordert werden können. Diese Leistungen treten dann an die Stelle der direkten bzw. indirekten Umlagefinanzierungen.

Für diesen pragmatischen Ansatz spricht die Tatsache der nicht anzunehmenden Insolvenz der Versorgungsausgleichskasse einerseits und der auch nicht gegebenen Insolvenzfähigkeit der Gemeinden und Städte ander-

<sup>36</sup> Dedy/Roßbach, Doppik in den kommunalen Haushalten. Auswirkungen auf die Kreisumlage, DSTGB Dokumentation Nr. 78, Seite 12.

<sup>37</sup> Ebenda, S. 12.

<sup>38</sup> OVG Koblenz, Urteil vom 23.09.2014 - 10 A 10991/13.

<sup>39</sup> Rechnungshof des Saarlandes, Die Bildung von Pensionsrückstellungen für Beamte in den Kommunen des Landes. Beratende Äußerung gegenüber dem Landtag und der Landesregierung gemäß § 88 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung vom 13.04.2010, Seite 48 f.

<sup>40</sup> Ebenda, Seite 48.

<sup>41</sup> Ebenda, Seite 48.

<sup>42</sup> Ebenda, Seite 49.

rerseits. Im Weiteren erreicht man durch dieses Stundungsmodell eine Zweckbindung des Betrages, der auf die Pensionsrückstellungen entfällt.

## 2. Zu der Veranschlagung von Abschreibungen

Wie oben dargelegt, wird es jedenfalls in den nächsten Jahrzehnten noch das Problem der Doppelfinanzierung geben, wonach die umlagepflichtigen Gemeinden und Städte etwa bereits den Bau einer Schule finanziert haben und diesen Bau nunmehr aufgrund der Umstellung auf die Doppik und der Orientierung bei der Kreisumlage auf den Ergebnishaushalt über die Berücksichtigung der Abschreibungen nochmals finanziert. Dies ist ein unhaltbarer Zustand, der sich buchungstechnisch auf unkomplizierte Weise mit Hilfe von Sonderposten vermeiden lässt. Man könnte hierbei von einem „Sonderpostenmodell“ sprechen.<sup>43</sup> Soweit Abschreibungen auf schon bezahlte Sachanlagen entfallen, kann diese in der Sache nicht erklärbare Doppelbelastung durch auf der Passivseite zu bildende und aufzulösende Sonderposten ausgeglichen werden. Die Auflösung findet hierbei parallel zu den Abschreibungen statt, sodass sich die Abschreibungen im Ergebnis bu-

chungstechnisch neutralisieren.<sup>44</sup> Diese Sonderposten würden sicherstellen, dass die Abschreibungen für die bereits finanzierten Vermögensgegenstände das Kreisergebnis nicht belasten und die kreisangehörigen Gemeinden und Städte deshalb nicht noch einmal über (höhere) Umlagesätze für die Finanzierung herangezogen werden.<sup>45</sup>

Anhand des obigen Beispiels zum Bau der Schule (III. 2. und IV. 2.) sei die Figur des Sonderpostens nochmals verdeutlicht:

Das Schulgebäude, in das 8 Millionen Euro investiert wurden und das eine Gesamtnutzungsdauer von 80 Jahren hat, steht nach 30 Jahren mit 5 Millionen Euro in der Eröffnungsbilanz des Kreises. Damit die jährlichen Abschreibungen dieser 5 Millionen Euro in den nächsten 50 Jahren keine negativen Auswirkungen auf das Kreisergebnis hat, ist nach dem Sonderpostenmodell in der Eröffnungsbilanz ein Sonderposten in gleicher Höhe zu bilden und auf der Passivseite einzustellen. Wenn daher in den nächsten 50 Jahren jedes Jahr 100.000 Euro (Aufwand) abgeschrieben werden, ist auf der Passivseite im Gegenzug der Sonderposten in Höhe von 100.000 Euro (Ertrag) aufzulösen. Dies führt dazu,

dass die jährlichen Abschreibungen in den nächsten 50 Jahren durch die Auflösung der Sonderposten kompensiert werden. Damit werden sie nicht ausgleichsrelevant bei der Kreisumlage und die umlagepflichtigen Gemeinden und Kreise sind damit nicht ein zweites Mal für die Finanzierung eines bereits finanzierten Vermögensgegenstandes des Kreises zuständig.

## VI. Fazit

Aus alledem ergibt sich, dass es möglich ist, eine sachgerechte Lösung zu finden, die bei der Kreisumlage dem rechtlichen Dürfen der Kreise und dem finanziellen Können der kreisangehörigen Gemeinden und Städte Rechnung trägt. Der Aufsatz zeigt damit, dass die Probleme, die sich durch die Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik ergeben, beherrschbar sind.

<sup>43</sup> Siehe dazu Dedy/Roßbach, Doppik in den kommunalen Haushalten, Auswirkungen auf die Kreisumlage, DStGB Dokumentation Nr. 78, Seite 12 f.

<sup>44</sup> Ebenda, Seite 13

<sup>45</sup> Ebenda, Seite 13.

# Wiederkehrende Beiträge für Verkehrsanlagen nach § 8 a KAG SH

## – Unterschiede im Vergleich mit einmaligen Beiträgen; Satzungsfragen; Auswirkungen und Folgen –

Dr. Jonas Dörschner\*

### Einleitung

Mit Wirkung vom 13.04.2012 hat der Landesgesetzgeber § 8 a in das Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein<sup>2</sup> eingefügt.<sup>3</sup> Danach können Gemeinden statt der herkömmlichen einmaligen Straßenausbaubeiträge gemäß § 8 KAG auch sog. „wiederkehrende Beiträge für Verkehrsanlagen“ nach § 8 a KAG zur anteiligen Finanzierung von Baumaßnahmen an Gemeindestraßen erheben.

Seit der Schaffung von § 8 a KAG wächst aufseiten von Gemeinden und Grundstückseigentümern das Interesse an wiederkehrenden Beiträgen. Dahinter steht oft die Vorstellung, wiederkehrende Beiträge seien ein gerechteres, flexibleres und effizienteres Instrument zur Finanzierung des gemeindlichen Straßenbaus

als einmalige Beiträge. Mit wiederkehrenden Beiträgen ließen sich viele Probleme und Konflikte vermeiden, die regelmäßig bei der Erhebung einmaliger Straßenausbaubeiträge auftreten. Anstatt die Kosten einer Straßenbaumaßnahme allein den Grundstückseigentümern in der jeweils ausgebauten Straße aufzubürden, würde jeder Grundstückseigentümer in der Gemeinde jährlich einen in etwa gleichbleibenden Betrag zahlen, von dem die Gemeinde dann die erforderlichen Straßenbaumaßnahmen finanziert. Dies sei wesentlich „gerechter“<sup>4</sup> als die einmalige Beitragserhebung, da alle Grundstückseigentümer nach dem Gedanken einer Solidargemeinschaft an allen gemeindlichen Straßenbaukosten beteiligt und Belastungsspitzen für einige wenige Eigentümer vermieden würden.<sup>5</sup> Die Erhebung

\* Der Verfasser ist Rechtsanwalt in der Kanzlei WEISSLEDER EWER Rechtsanwälte, Partnerschaft mbB, Kiel.

<sup>2</sup> Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein (KAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10.01.2005, GVOBl. Schl.-H. S. 27.

<sup>3</sup> Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung und des Kommunalabgabengesetzes vom 13.03.2012, GVOBl. Schl.-H. S. 370.

<sup>4</sup> U. a. Hamburger Abendblatt, „Reinbeker diskutieren über umstrittene Straßen-Steuer“, 13.03.2014; Ostholsteiner Anzeiger, „Straße nach Gömnitz wird saniert“, 16.10.2015; Thielmann, Gerd, Finanzierungsmöglichkeiten bei kommunalen Straßen (Vortragsunterlagen), verfügbar unter: [http://www.verkehrsymposium.de/mediapool/96/962323/data/VSVI\\_V\\_S2015\\_Vortrag\\_Thielmann.pdf](http://www.verkehrsymposium.de/mediapool/96/962323/data/VSVI_V_S2015_Vortrag_Thielmann.pdf) (zuletzt abgerufen am 12.09.2016).

<sup>5</sup> Vgl. u. a. Steenbock, Reimer, Wiederkehrende Beiträge für Straßen – Ein unbekanntes Wesen, Die Gemeinde 2016, S. 17, 19; vgl. ders., Wiederkehrende Beiträge für Straßen, Die Gemeinde 2011, S. 315ff; ders., Fortentwicklung des kommunalen Abgaberechts, KSIZ 1986, S. 61, 62 und 101, 102; SPD-Ortsverein Föhr, Beschlussfassung über die Straßenbaubeitragsatzung der Stadt Wyk auf Föhr, 10.10.2015, verfügbar unter: <http://spd-foehr.de/archives/446> (zuletzt abgerufen am 12.09.2016); Unabhängige Wähler-Gemeinschaft Stockelsdorf, Pressemitteilung vom 11.04.2013 verfügbar unter: <http://www.uwg-stockelsdorf.de/content/archiv.html> (zuletzt abgerufen am 12.09.2016); ADAC, Beiträge der Anwohner zum Straßenausbau in Städten und Gemeinden, München 2010, S. 10, verfügbar unter: [https://www.adac.de/\\_mmm/pdf/ffi\\_bei\\_traege\\_anwohner\\_strassenausbau\\_infobro\\_0910\\_220120.pdf](https://www.adac.de/_mmm/pdf/ffi_bei_traege_anwohner_strassenausbau_infobro_0910_220120.pdf) (zuletzt abgerufen am 12.09.2016).

wiederkehrender Beiträge sei zugleich auch mit weniger Aufwand für die Gemeinden verbunden, da nicht mehr für jede Baumaßnahme einzeln ermittelt werden müsse, welche Grundstückseigentümer in welcher Höhe zu Beiträgen heranzuziehen seien.<sup>6</sup> Schließlich würde sich auch der allgemeine Zustand der Gemeindestraßen verbessern, da den Gemeinden ein regelmäßiger Betrag für die Erneuerung kaputter Straßen zur Verfügung stünde und sie ihre Straßenbauplanungen und -tätigkeiten mehr an funktionalen Erwägungen und Erfordernissen des Verkehrs ausrichten könnten und weniger an dem Wunsch der Grundstückseigentümer, möglichst wenig zahlen zu müssen.<sup>7</sup>

Im Folgenden soll untersucht werden, ob die vorstehend skizzierten Vorstellungen von wiederkehrenden Beiträgen zutreffen und wie sie sich ggf. erreichen lassen. Als Ausgangspunkt wird hierfür zunächst noch einmal überblicksartig erläutert, was Beiträge eigentlich sind, warum sie erhoben werden und warum eine Gemeinde sogar verpflichtet sein kann, Beiträge zu erheben (hierzu unter A.). In einem zweiten Schritt wird anschließend dargestellt, was einmalige Straßenausbaubeiträge nach § 8 KAG sind und wie sie erhoben werden (hierzu unter B.). In einem dritten Schritt soll dann auf die wiederkehrenden Beiträge für Verkehrsanlagen nach § 8 a KAG eingegangen werden. Dazu werden zunächst die wesentlichen Unterschiede zwischen einmaligen und wiederkehrenden Beiträgen aufgezeigt und sodann – spiegelbildlich zu den Ausführungen über die Erhebung einmaliger Beiträge – erläutert, wie wiederkehrende Beiträge erhoben werden (hierzu unter C.). Abschließend werden die Risiken, Folgen und der Verwaltungsaufwand erörtert, die mit einer Umstellung auf wiederkehrende Beiträge verbunden sein können (unter D.).

## A. Begriff des Beitrags, Rechtfertigung der Beitragserhebung und Beitragserhebungspflicht

### I. Begriff des Beitrags

Beiträge sind Geldleistungen, die von der öffentlichen Hand als Gegenleistung für die Möglichkeit erhoben werden, eine ihrer öffentlichen Einrichtungen oder Leistungen in Anspruch zu nehmen.<sup>8</sup> Beiträge gehören ihrerseits wiederum zu den öffentlichen Abgaben, d. h. den Geldleistungen, die die öffentliche Hand in Ausübung öffentlicher Gewalt zur Erzielung von Einnahmen vom Einzelnen erhebt.<sup>9</sup> Zu den öffentlichen Abgaben zählen neben Beiträgen auch Steuern, Gebühren und sonstige Abgaben.<sup>10</sup> Steuern sind nach § 3 Absatz 1 1. Halbsatz Abgabenordnung (AO) Geldleistungen, die – im Gegensatz zu Beiträgen – keine Gegenleistung für eine besondere

(staatliche) Leistung darstellen, sondern zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft.

Gebühren sind dagegen – wie Beiträge – Geldleistungen, die als Gegenleistung für besondere Leistungen der öffentlichen Hand erhoben werden.<sup>11</sup> Daher werden Gebühren und Beiträge auch als Entgeltabgaben bezeichnet.<sup>12</sup> Allerdings unterscheiden sich Gebühren und Beiträge in zwei Punkten entscheidend voneinander:

- Zum einen werden Gebühren nicht schon für die (bloße) Möglichkeit erhoben, eine öffentliche Einrichtung oder Leistung in Anspruch zu nehmen, sondern nur für die tatsächliche Inanspruchnahme.<sup>13</sup>
- Zum anderen werden Gebühren typischerweise zur Deckung der laufenden Kosten einer Einrichtung erhoben, während Beiträge regelmäßig zur Deckung von Investitionskosten für Einrichtungen erhoben werden.<sup>14</sup>

Als sonstige Abgaben werden schließlich solche Abgaben bezeichnet, die sich einer genauen Bestimmung als Steuer, Beitrag oder Gebühr entziehen, da sie sowohl Merkmale von Steuern als auch von Gebühren und Beiträgen aufweisen.<sup>15</sup> Hierunter fallen – auf kommunaler Ebene – beispielsweise die Kur- und die Tourismusabgabe nach § 10 KAG.<sup>16</sup>

### II. Rechtfertigung der Beitragserhebung

Die Erhebung von Beiträgen wird – ebenso wie die Erhebung von Gebühren – mit den Gedanken der Gegenleistung und des Vorteilsausgleichs gerechtfertigt. Die öffentliche Hand erbringt eine bestimmte Leistung, z. B. die Errichtung oder Verbesserung einer ihrer öffentlichen Einrichtungen, dafür sollen im Gegenzug diejenigen, die von dieser Leistung einen Vorteil haben, eine Gegenleistung in Form von Geldzahlungen erbringen.<sup>17</sup>

Der Gedanke des Vorteilsausgleichs dient darüber hinaus auch als Rechtfertigung dafür, neben Steuern noch Beiträge und Gebühren zu erheben. Dahinter steht die Überlegung, dass es nur schwer zu rechtfertigen ist, den Aufwand für sämtliche Leistungen der öffentlichen Hand allein mit Steuermitteln zu finanzieren. Von einigen Leistungen profitieren Einzelne nämlich deutlich mehr als die Allgemeinheit.<sup>18</sup> So kommt beispielsweise die Anlegung eines gemeindlichen Parks zwar grundsätzlich allen Einwohnern und Besuchern der Gemeinde zugute; die Eigentümer und dinglich Nutzungsberechtigten von Grundstücken in der unmittelbaren Nähe des Parks profitieren davon aber typischerweise in deutlich höherem Maße als alle anderen. Die Verkehrswerte und die Wohnqualität ihrer Grundstücke dürften

durch die Schaffung des Parks deutlich ansteigen.

In einem solchen Fall drängt sich die Frage auf, ob es tatsächlich gerechtfertigt ist, die gemeindliche Leistung, d. h. die Anlegung des Parks, allein durch Steuern zu finanzieren. Steuern werden nämlich

<sup>6</sup> Vgl. u. a. Steenbock, Reimer, Wiederkehrende Beiträge für Straßen, Die Gemeinde 2011, S. 315, 318; Stellungnahme des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages zur Änderung der Gemeindeordnung und des Kommunalabgabengesetzes an den Innen- und Rechtsausschuss vom 24.11.2011, verfügbar unter: <http://www.shgt.de/de/stellungnahmen-und-positions-papiere> (zuletzt abgerufen am 12.09.2016); ADAC, Beiträge der Anwohner zum Straßenausbau in Städten und Gemeinden, München 2010, S. 10, verfügbar unter: [https://www.adac.de/\\_mmm/pdf/fi\\_beitraege\\_anwohner\\_strassenausbau\\_infobro\\_0910\\_220120.pdf](https://www.adac.de/_mmm/pdf/fi_beitraege_anwohner_strassenausbau_infobro_0910_220120.pdf) (zuletzt abgerufen am 12.09.2016).

<sup>7</sup> Vgl. u. a. Steenbock, Reimer, Wiederkehrende Beiträge für Straßen, Die Gemeinde 2011, S. 315, 318; Stellungnahme des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages zur Änderung der Gemeindeordnung und des Kommunalabgabengesetzes an den Innen- und Rechtsausschuss vom 24.11.2011, verfügbar unter: <http://www.shgt.de/de/stellungnahmen-und-positions-papiere> (zuletzt abgerufen am 12.09.2016); Unabhängige Wählergemeinschaft Stockelsdorf, Pressemitteilung vom 11.04.2013 verfügbar unter: <http://www.uwg-stockelsdorf.de/content/archiv.html> (zuletzt abgerufen am 12.09.2016); ADAC, Beiträge der Anwohner zum Straßenausbau in Städten und Gemeinden, München 2010, S. 10, verfügbar unter: [https://www.adac.de/\\_mmm/pdf/fi\\_beitraege\\_anwohner\\_strassenausbau\\_infobro\\_0910\\_220120.pdf](https://www.adac.de/_mmm/pdf/fi_beitraege_anwohner_strassenausbau_infobro_0910_220120.pdf) (zuletzt abgerufen am 12.09.2016).

<sup>8</sup> Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 24.01.1995 – 1 BvL 18/93, 1 BvL 5/94, 1 BvL 6/94, 1 BvL 7/94, 1 BvR 403/94, 1 BvR 569/94 –, BVerfGE 92, 91-122, 115.

<sup>9</sup> Driehaus, in: Driehaus, Kommunalabgabenrecht, 54. Aktualisierung Stand: März 2016, § 1 Rn 33.

<sup>10</sup> Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 24.01.1995 – 1 BvL 18/93, 1 BvL 5/94, 1 BvL 6/94, 1 BvL 7/94, 1 BvR 403/94, 1 BvR 569/94 –, BVerfGE 92, 91-122, 113.

<sup>11</sup> Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 11.10.1966 – 2 BvR 179/64, 2 BvR 476/64, 2 BvR 477/64 –, BVerfGE 20, 257-271, 269.

<sup>12</sup> Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 12. Oktober 1978 – 2 BvR 154/74 –, BVerfGE 49, 343-375, 368 (Abweichende Meinung des Richters Hirsch); Driehaus, in: Driehaus, Kommunalabgabenrecht, 54. Aktualisierung Stand: März 2016, § 1 Rn 40.

<sup>13</sup> Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 24.01.1995 – 1 BvL 18/93, 1 BvL 5/94, 1 BvL 6/94, 1 BvL 7/94, 1 BvR 403/94, 1 BvR 569/94 –, BVerfGE 92, 91-122, 115.

<sup>14</sup> Habermann, in: Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 22. Erg.-Lfg. Stand: Januar 2016, § 8 Rn. 1.

<sup>15</sup> Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 24.01.1995 – 1 BvL 18/93, 1 BvL 5/94, 1 BvL 6/94, 1 BvL 7/94, 1 BvR 403/94, 1 BvR 569/94 –, BVerfGE 92, 91-122, 113.

<sup>16</sup> Elmenhorst, in: Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 22. Erg.-Lfg. Stand: Januar 2016, § 10 Rn 50 und 248.

<sup>17</sup> Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 20.05.1959 – 1 BvL 1/58, 1 BvL 7/58 –, BVerfGE 9, 291-302, 297.

<sup>18</sup> Arndt, in: Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunalfinanzen, München 2006, § 16 Rn. 6.

nicht nur von den Eigentümern und dinglich Nutzungsberechtigten der Grundstücke in der unmittelbaren Nähe des Parks gezahlt, sondern gleichermaßen von allen Einwohnern und Besuchern der Gemeinde. Daher liegt der Gedanke nahe, die Eigentümer und dinglich Nutzungsberechtigten der Grundstücke, die in der unmittelbaren Nähe des Parks liegen, in irgendeiner Weise in höherem Maße an dem Aufwand der Errichtung und Unterhaltung des Parks zu beteiligen als die übrigen Einwohner und Besucher der Gemeinde.

Genau mit diesem Gedanken wird die Erhebung von Beiträgen gerechtfertigt. Derjenige, der von einer bestimmten Leistung der öffentlichen Hand mehr Vorteile hat als die Allgemeinheit, soll – als Gegenleistung hierfür – auch in höherem Maße an der Finanzierung dieser Leistung beteiligt werden.

### III. Pflicht zur Beitragserhebung

Die öffentliche Hand kann bisweilen auch verpflichtet sein, Beiträge zu erheben. Soweit beispielsweise die Gemeinden und Kreise in Schleswig-Holstein zur Erhebung von Beiträgen berechtigt sind, können sie – je nach Finanzlage – hierzu auch verpflichtet sein. Diese Pflicht ergibt sich aus § 76 Absätze 2 und 3 Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein<sup>19</sup>, der nach § 57 Kreisordnung für Schleswig-Holstein<sup>20</sup> für die Kreise entsprechend gilt.<sup>21</sup>

Nach § 76 Absatz 2 GO hat die Gemeinde die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Finanzmittel

1. aus Entgelten für ihre Leistungen,
2. im Übrigen aus Steuern

zu beschaffen, soweit die sonstigen Finanzmittel nicht ausreichen. Nach § 76 Absatz 3 GO darf die Gemeinde Kredite nur aufnehmen, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzumutbar wäre.

Diese Vorschriften sind nach der Auffassung des Landesverfassungsgerichts Schleswig-Holstein nicht nur als bloße Aufzählung von alternativen Finanzierungsmitteln zu verstehen. Die Vorschriften seien vielmehr so auszulegen, dass die Gemeinden und Kreise ihre Aufgaben nach der Ausschöpfung ihrer sonstigen Finanzmittel in erster Linie aus Entgelten für ihre Leistungen im Sinne von § 76 Absatz 2 Nummer 1 GO finanzieren müssen und nur dann, wenn diese Mittel nicht ausreichen, auf Steuern und Kredite zurückgreifen dürfen.<sup>22</sup>

Leistungsentgelte im Sinne von § 76 Absatz 2 Nummer 1 GO sind in erster Linie Beiträge und Gebühren.<sup>23</sup> Daher sind Gemeinden und Kreise, die nicht in der Lage sind, ihre Aufgaben allein aus sonstigen Finanzmitteln zu erfüllen, verpflichtet, soweit wie möglich Beiträge und Ge-

bühren zu erheben, um damit ihre Aufgaben zu finanzieren. Erst wenn diese Möglichkeiten erschöpft sind, darf auf Steuern und schließlich auf Kredite zurückgegriffen werden.

## B. Überschlägige Darstellung des Rechts der einmaligen Straßenausbaubeiträge nach § 8 KAG

### I. Begriff des Straßenausbaubeitrags

Straßenausbaubeiträge (teilweise auch Straßenbaubeiträge genannt)<sup>24</sup> sind Beiträge, die von den Trägern der Straßenbaulast als Gegenleistung für bestimmte Baumaßnahmen an öffentlichen Straßen von Grundstückseigentümern oder an deren Stelle von den dinglich Nutzungsberechtigten von Grundstücken erhoben werden. Obwohl Straßenausbaubeiträge prinzipiell für sämtliche öffentlichen Straßen (Bundesfern-, Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen sowie sonstige öffentlichen Straßen) erhoben werden könnten<sup>25</sup>, werden sie tatsächlich ausschließlich von den Gemeinden für die in ihrer Straßenbaulast stehenden Straßen erhoben.<sup>26</sup>

### II. Rechtfertigung für die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen

Die Rechtfertigung für die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen entspricht der bereits zuvor erläuterten grundsätzlichen Rechtfertigung der Beitragserhebung.<sup>27</sup> Die Gemeinde erbringt mit dem Ausbau einer ihrer Straßen eine Leistung, die den Eigentümern und den dinglich Nutzungsberechtigten der Grundstücke entlang der ausgebauten Straße in einem höheren Maße zugutekommt als der Allgemeinheit. Im Gegensatz zur Allgemeinheit können die Eigentümer und dinglich Berechtigten die ausgebaute Straße nicht nur benutzen; vielmehr werden ihre Grundstücke infolge der Baumaßnahme auch leichter, sicherer und besser erreichbar. Darüber hinaus führt eine ausgebaute Straße auch typischerweise zu einem Anstieg der Attraktivität der Grundstücke in dieser Straße.<sup>28</sup> Dieser spezifische „Mehrwert“ bzw. Vorteil gegenüber der Allgemeinheit, der den Grundstücken entlang der ausgebauten Straße durch den Ausbau zukommt, rechtfertigt es, von den Eigentümern und dinglich Berechtigten dieser Grundstücke eine Gegenleistung in Form der finanziellen Beteiligung am Aufwand der Baumaßnahmen zu verlangen.

### III. Rechtsgrundlagen für die Erhebung von einmaligen Straßenausbaubeiträgen in Schleswig-Holstein

#### 1. § 8 KAG

Die Erhebung von einmaligen Straßenausbaubeiträgen ist in Schleswig-Holstein in § 8 KAG geregelt. Danach sind

Beiträge zur Deckung des Aufwandes für die Herstellung, den Ausbau und Umbau sowie die Erneuerung der notwendigen öffentlichen Einrichtungen nach festen Verteilungsmaßstäben von denjenigen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern, zur Nutzung von Grundstücken dinglich Berechtigten und Gewerbetreibenden zu erheben, denen hierdurch Vorteile erwachsen.

### 2. Satzung über die Erhebung von einmaligen Straßenausbaubeiträgen

§ 8 KAG bildet allerdings nur einen Teil der Rechtsgrundlage für die Erhebung von einmaligen Straßenausbaubeiträgen. Nach § 2 Absatz 1 Satz 1 KAG dürfen kommunale Abgaben nur aufgrund einer Satzung erhoben werden. Daher muss die Gemeinde vor der Erhebung von einmaligen Straßenausbaubeiträgen eine wirksame Satzung hierüber erlassen.<sup>29</sup>

Die Satzung ist wiederum nicht nur Teil der Rechtsgrundlage, die die Gemeinde ermächtigt, die Beiträge zu erheben. Die Satzung regelt auch und vor allem die Einzelheiten der Beitragserhebung. Nach § 2 Absatz 1 Satz 2 KAG muss die Satzung mindestens den Gegenstand des Beitrags, die Beitragsschuldner, die Höhe und die Bemessungsgrundlage des Beitrags sowie den Zeitpunkt der Entstehung und der Fälligkeit des Beitrags angeben.<sup>30</sup>

<sup>19</sup> Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (Gemeindeordnung - GO -) in der Fassung vom 28.02.2003, GVBl. Schl.-H. S. 57.

<sup>20</sup> Kreisordnung für Schleswig-Holstein (Kreisordnung - KrO -) in der Fassung vom 28.02.2003, GVBl. Schl.-H. S. 94.

<sup>21</sup> Landesverfassungsgericht Schleswig-Holstein, Urteil vom 03.09.2012 – LVerfG 1/12 –, zit. n. juris, Rn. 40.

<sup>22</sup> Landesverfassungsgericht Schleswig-Holstein, Urteil vom 03.09.2012 – LVerfG 1/12 –, zit. n. juris, Rn. 41.

<sup>23</sup> Rentsch/Ziertmann, Gemeindeverfassungsrecht Schleswig-Holstein, 1. Auflage, Kiel 2008, § 76 Rn. 8, vgl.

<sup>24</sup> z. B. Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 9. Auflage, München 2012, § 28 Rn. 1.

<sup>25</sup> Nach § 1 Absatz 1 und § 8 KAG dürfen beispielsweise auch die Kreise Beiträge für Baumaßnahmen an Kreisstraßen erheben.

<sup>26</sup> Driehaus, in: Driehaus, Kommunalabgabenrecht, 54. Aktualisierung Stand: März 2016, § 1 Rn 25.

<sup>27</sup> Siehe oben unter A., II.

<sup>28</sup> Oberverwaltungsgericht für das Land Schleswig-Holstein, Urteil vom 28.10.1997 – 2 L 281/95 –, zit. n. juris, Rn. 25.

<sup>29</sup> M.w.N. Habermann, in: Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 22. Erg.-Lfg. Stand: Januar 2016, § 8 Rn. 191.

<sup>30</sup> Habermann, in: Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 22. Erg.-Lfg. Stand: Januar 2016, § 8 Rn. 194ff.

### a) Gegenstand des Beitrags

Der Gegenstand des Beitrags gibt an, wofür der Beitrag erhoben wird.<sup>31</sup> Dies sind im Falle von Straßenausbaubeiträgen diejenigen Straßenbaumaßnahmen, für die die Gemeinde Beiträge erheben will. Dabei ist zu beachten, dass nicht für jede Art von Straßenbaumaßnahmen Beiträge erhoben werden dürfen. Nach § 8 Absatz 1 Satz 1 KAG dürfen Beiträge nur erhoben werden, soweit es sich bei der Straßenbaumaßnahme um

- eine „Herstellung“,
- einen „Ausbau“,
- einen „Umbau“
- oder eine „Erneuerung“

einer Straße handelt und den umliegenden Grundstücken durch diese Maßnahme Vorteile zuwachsen (beitragsfähige Maßnahme).<sup>32</sup>

### b) Beitragsschuldner

Beitragsschuldner sind diejenigen Personen, die den Beitrag entrichten müssen.<sup>33</sup> Wer als Beitragsschuldner infrage kommt, ist durch § 8 KAG vorgegeben. Nach § 8 Absatz 5 Satz 1 KAG können nur die Eigentümer von Grundstücken oder die zur Nutzung eines Grundstücks dinglich Berechtigten beitragspflichtig<sup>34</sup> sein.<sup>35</sup>

### c) Höhe und Bemessungsgrundlagen des Beitrags

Entgegen dem Wortlaut von § 2 Absatz 1 Satz 2 KAG muss die Höhe des Beitrags in einer Straßenausbaubeitragsatzung nicht angegeben werden.<sup>36</sup> Dies wäre auch gar nicht möglich, da die Satzung vor der Durchführung der maßgeblichen Straßenausbaumaßnahme erlassen sein muss,<sup>37</sup> mithin also zu einem Zeitpunkt, zu dem sich noch nicht abschließend bestimmen lässt, welcher Aufwand für die Maßnahme anfallen wird und welche Grundstücke durch die Maßnahme bevorteilt sind.<sup>38</sup> Allerdings muss eine Satzung über die Erhebung von einmaligen Straßenausbaubeiträgen nach § 8 KAG Regelungen über die Bemessungsgrundlage des Beitrags enthalten. Dies sind im Fall von einmaligen Straßenausbaubeiträgen Vorschriften über den beitragsfähigen Aufwand, den Beitrags- und Gemeindeanteil und die Verteilungsregelungen.<sup>39</sup>

### aa) Beitragsfähiger Aufwand

Die Satzung muss zunächst vorsehen, wie der Aufwand einer beitragsfähigen Maßnahme, der bei der Ermittlung der individuellen Beiträge Berücksichtigung finden soll (beitragsfähiger Aufwand), zu ermitteln ist. § 8 Absatz 3 Satz 1 KAG überlässt der Gemeinde dabei die Wahl, den Aufwand nach den tatsächlich entstandenen Kosten oder nach Einheitssätzen zu ermitteln.<sup>40</sup>

### bb) Beitrags- und Gemeindeanteil

Darüber hinaus muss die Satzung bestimmen, welchen Anteil des beitragsfähigen Aufwands die Gruppe der Beitragsschuldner tragen soll (umlagefähiger Aufwand bzw. Beitrags- oder Anliegeranteil) und welchen Anteil die Gemeinde als Repräsentantin der Allgemeinheit (Gemeindeanteil).<sup>41</sup> Diese Aufteilung ist erforderlich, da eine beitragsfähige Straßenbaumaßnahme nicht allein den Beitragsschuldern, d. h. den Eigentümern und dinglich Berechtigten der bevorteilten Grundstücke zugutekommt, sondern auch der Allgemeinheit.<sup>42</sup>

Die Bestimmung des Verhältnisses von Beitragsanteil und Gemeindeanteil steht im Ermessen der Gemeinde.<sup>43</sup> Allerdings ist sie dabei nicht vollkommen frei. Zum einen muss sie beachten, dass der Gemeindeanteil nach § 8 Absatz 1 Satz 3 KAG mindestens 15 v. H. des beitragsfähigen Aufwands betragen muss. Zum anderen muss sie berücksichtigen, dass die Aufteilung nach dem Verhältnis erfolgen muss, in dem die Straße von der Allgemeinheit einerseits und der Gruppe der Eigentümer der bevorteilten Grundstücke andererseits in Anspruch genommen wird.<sup>44</sup> Da die Straßen im Gemeindegebiet und ihre Teileinrichtungen (Fahrbahn, Gehwege, Radwege etc.) in unterschiedlichem Maße von den anliegenden Grundstückseigentümern und der Allgemeinheit genutzt werden – so werden beispielsweise die Gehwege einer Straße mit vorwiegend überörtlichem Durchgangsverkehr typischerweise in deutlich höherem Maße von den Eigentümern der anliegenden Grundstücke als von der Allgemeinheit genutzt –, muss die Gemeinde das Verhältnis von Beitragsanteil und Gemeindeanteil nach Straßentypen und Teileinrichtung staffeln.<sup>45</sup>

### cc) Verteilungsregelungen

Die Satzung muss weiterhin vorsehen, nach welchen Maßgaben der Beitragsanteil innerhalb der Gruppe der Beitragspflichtigen zu verteilen ist. Diese sog. Verteilungsregelungen sehen üblicherweise vor, dass für jedes bevorteilte Grundstück eine gewichtete Grundstücksfläche ermittelt wird, mit der das Grundstück später an der Verteilung des Beitragsanteils teilnimmt. Die Größe der gewichteten Grundstücksfläche orientiert sich dabei an der tatsächlichen Fläche des Grundstücks und seiner baulichen Nutzbarkeit. Dahinter steht die Vorstellung, dass größere und intensiver bebaubare Grundstücke mehr Vorteile von einer beitragsfähigen Maßnahme haben als kleine Grundstücke, die nicht oder nur im geringen Maße baulich nutzbar sind.<sup>46</sup>

### d) Entstehungszeitpunkt und Fälligkeit des Beitrags

Schließlich muss die Satzung den Ent-

stehungszeitpunkt und den Zeitpunkt der Fälligkeit des Beitrags enthalten. Dabei ist ersterer bereits weitgehend abschließend in § 8 Absatz 4 Satz 3 KAG geregelt. Danach entsteht die Beitragspflicht mit dem Abschluss der beitragsfähigen (Straßenbau-)Maßnahme.<sup>47</sup>

Die Frage, wann der Beitrag fällig wird, d. h. zu zahlen ist, kann die Gemeinde weitgehend frei regeln. Üblicherweise wird bestimmt, dass der Beitrag einen Monat

<sup>31</sup> Arndt, in: Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 22. Erg.-Lfg. Stand: Januar 2016, § 2 Rn. 53.

<sup>32</sup> Habermann, in: Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 22. Erg.-Lfg. Stand: Januar 2016, § 8 Rn. 143 und 195.

<sup>33</sup> Arndt, in: Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 22. Erg.-Lfg. Stand: Januar 2016, § 2 Rn. 58.

<sup>34</sup> Zu den Unterschieden zwischen „Beitragsschuldner“ und „Beitragspflichtigen“ Arndt, in: Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 22. Erg.-Lfg. Stand: Januar 2016, § 2 Rn. 58.

<sup>35</sup> Die in § 8 Absatz 5 Satz 1 KAG ebenfalls genannten Inhaber von Gewerbebetrieben können dagegen grundsätzlich nicht straßenausbaubeitragspflichtig sein, da der Vorteil, der die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen rechtfertigt, nicht dem Gewerbebetrieb, sondern dem Grundstück wächst, Oberverwaltungsgericht für das Land Schleswig-Holstein, Beschluss vom 02.07.2002 – 2 M 38/02 –, zit. n. juris, Rn. 7.

<sup>36</sup> Arndt, in: Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 22. Erg.-Lfg. Stand: Januar 2016, § 2 Rn. 64.

<sup>37</sup> Siehe oben 2. Satzung über die Erhebung von einmaligen Straßenausbaubeiträgen.

<sup>38</sup> Habermann, in: Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 22. Erg.-Lfg. Stand: Januar 2016, § 8 Rn. 200.

<sup>39</sup> Habermann, in: Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 22. Erg.-Lfg. Stand: Januar 2016, § 8 Rn. 200.

<sup>40</sup> Die Aufwandsermittlung nach Einheitssätzen ist allerdings praktisch ohne Bedeutung, hierzu und zu den Anforderungen an Satzungsvorschriften über die Ermittlung des beitragsfähigen Aufwands m.w.N. Habermann, in: Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 22. Erg.-Lfg. Stand: Januar 2016, § 8 Rn. 204.

<sup>41</sup> Habermann, in: Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 22. Erg.-Lfg. Stand: Januar 2016, § 8 Rn. 174.

<sup>42</sup> Siehe oben II.

<sup>43</sup> Oberverwaltungsgericht für das Land Schleswig-Holstein, Urteil vom 19.05.2010 – 2 KN 2/09 –, zit. n. juris, Rn. 66.

<sup>44</sup> Oberverwaltungsgericht für das Land Schleswig-Holstein, Urteil vom 19.05.2010 – 2 KN 2/09 –, zit. n. juris, Rn. 66.

<sup>45</sup> M.w.N. Habermann, in: Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 22. Erg.-Lfg. Stand: Januar 2016, § 8 Rn. 210.

<sup>46</sup> M.w.N. Habermann, in: Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 22. Erg.-Lfg. Stand: Januar 2016, § 8 Rn. 217.

<sup>47</sup> Arndt, in: Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 22. Erg.-Lfg. Stand: Januar 2016, § 2 Rn. 76.

nach der Bekanntgabe des Beitragsbescheides an den Beitragsschuldner fällig wird.<sup>48</sup>

#### IV. Erhebung von einmaligen Straßenausbaubeiträgen nach § 8 KAG

Die eigentliche Erhebung von einmaligen Straßenausbaubeiträgen vollzieht sich sodann in drei – gedanklichen – Schritten bzw. Phasen, der sog. Aufwendungsphase, der sog. Verteilungsphase und der sog. Heranziehungsphase.<sup>49</sup>

##### 1. Aufwendungsphase

Als Aufwendungsphase wird die Beantwortung der Frage bezeichnet, ob der Gemeinde durch eine Straßenbaumaßnahme an einer Straße Aufwand entstanden ist, den sie mit Straßenausbaubeiträgen decken darf (beitragsfähiger Aufwand), und bejahendenfalls, in welcher Höhe dieser Aufwand entstanden ist.<sup>50</sup>

##### a) Entstehung von beitragsfähigem Aufwand

Die Entstehung von beitragsfähigem Aufwand setzt eine beitragsfähige Maßnahme an einer beitragsfähigen Einrichtung voraus.

##### aa) Beitragsfähige Einrichtung

In den vorstehenden Erläuterungen wurde bislang schlicht von „der Straße“ als Objekt der Beitragserhebung gesprochen. Dies ist nicht falsch, aber unpräzise. Nach § 8 Absatz 1 Satz 1 KAG werden Beiträge nämlich nicht für Baumaßnahmen an „Straßen“, sondern an „öffentlichen Einrichtungen“ erhoben. Dies gilt auch im Straßenausbaubeitragsrecht. Straßenausbaubeiträge werden für die öffentlichen Einrichtungen „Straßen“ erhoben. Auch Straßen können öffentliche Einrichtungen in diesem Sinne sein.<sup>51</sup>

Bei einmaligen Straßenausbaubeiträgen bildet grundsätzlich jeder im Gemeindegebiet verlaufende Straßenzug, der in der Straßenbaulast der Gemeinde steht<sup>52</sup> und dem öffentlichen Verkehr gewidmet ist<sup>53</sup>, in seiner gesamten räumlichen Ausdehnung eine selbstständige öffentliche Einrichtung im Sinne von § 8 Absatz 1 Satz 1 KAG.<sup>54</sup> Dabei ist zu beachten, dass weder die Strecke einer Straße, auf der die Baumaßnahmen tatsächlich stattgefunden haben<sup>55</sup>, noch die Bezeichnung der Straße (Straßenname etc.) für die Bestimmung der räumlichen Ausdehnung der öffentlichen Einrichtung „Straße“ eine Rolle spielen.<sup>56</sup> Für die Feststellung der räumlichen Ausdehnung der öffentlichen Einrichtung „Straße“ kommt es allein darauf an, ob

- das Erscheinungsbild des Straßenzuges bei natürlicher Betrachtungsweise (z. B. Straßenführung, Straßenbreite, Straßenlänge, Straßenausstattung, Zahl der „erschlossenen“ Grundstücke),

- die Verkehrsfunktion sowie
- vorhandene Abgrenzungen (Kreuzungen, Einmündungen)

die Verkehrsfläche augenfällig als ein eigenständiges Element des Straßennetzes erscheinen lassen.<sup>57</sup> Ein Straßenzug mit einem einheitlichen Straßennamen kann daher in mehrere selbstständige öffentliche Einrichtungen im Sinne von § 8 KAG zerfallen. Im Gegenzug können Straßen mit unterschiedlichen Straßennamen auch eine einheitliche öffentliche Einrichtung im Sinne von § 8 KAG bilden. Weiterhin ist zu beachten – und dies wird häufig übersehen –, dass es bei der Feststellung der räumlichen Ausdehnung der öffentlichen Einrichtung „Straße“ allein darauf ankommt, wie sich die zuvor aufgezählten Kriterien (Erscheinungsbild, Verkehrsfunktion, vorhandene Abgrenzungen) zum Zeitpunkt des Entstehens der sachlichen Beitragspflicht darstellen, d. h. unmittelbar nach Abschluss der Maßnahme im Sinne von § 8 Absatz 4 Satz 3 KAG.<sup>58</sup> Die Frage, wie ein Straßenzug vor der Straßenausbaumaßnahme ausgehoben hat, ist für die Bestimmung der räumlichen Ausdehnung der öffentlichen Einrichtung „Straße“ unerheblich.<sup>59</sup>

##### bb) Beitragsfähige Maßnahme

Wie bereits zuvor erläutert<sup>60</sup> dürfen Beiträge nach § 8 Absatz 1 Satz 1 KAG nur erhoben werden, soweit es sich bei der Straßenbaumaßnahme um eine „Herstellung“, einen „Ausbau“ einen „Umbau“ oder eine „Erneuerung“ einer Straße als öffentliche Einrichtung handelt und den umliegenden Grundstücken durch diese Maßnahme Vorteile zuwachsen.<sup>61</sup> Darüber hinaus ist zu beachten, dass die Herstellung, der Aus- oder Umbau oder die Erneuerung der öffentlichen Einrichtung „Straße“ auch nur insoweit eine beitragsfähige Maßnahme darstellt, wie sie erforderlich ist. Dieses begrenzende Kriterium wird aus der Formulierung der „notwendigen Einrichtungen“ aus § 8 Absatz 1 Satz 1 KAG abgeleitet.<sup>62</sup> Ob eine Baumaßnahme erforderlich ist, steht im Ermessen der Gemeinde und kann von den Verwaltungsgerichten nur eingeschränkt überprüft werden. Allerdings ist der Ermessensspielraum der Gemeinde jedenfalls dann überschritten, wenn die Entscheidung zur Durchführung der Maßnahme nicht durch sachliche Erwägungen gerechtfertigt ist.<sup>63</sup> Dies ist beispielsweise der Fall, wenn eine voll funktionsfähige Straße vor Ablauf ihrer üblichen Nutzungsdauer erneuert wird.

##### b) Höhe des beitragsfähigen Aufwands

Die Höhe des beitragsfähigen Aufwands bemisst sich entsprechend der jeweiligen Satzung entweder nach der tatsächlichen Höhe des Aufwands, der der Gemeinde

für die Durchführung der beitragsfähigen Maßnahme entstanden ist oder nach Einheitssätzen. Dabei gilt auch hier der Grundsatz der Erforderlichkeit.<sup>64</sup> Aufwand, der nicht erforderlich war, um die Maßnahme zu verwirklichen, ist nicht beitragsfähig. Dies führt beispielsweise dazu, dass Mehrkosten, die infolge eines Verstoßes gegen vergaberechtliche Vorschriften entstanden sind, nicht beitragsfähig sind.<sup>65</sup>

##### 2. Verteilungsphase

An die Aufwendungsphase, d. h. die Ermittlung des beitragsfähigen Aufwands, schließt sich die Verteilungsphase an. Dabei wird in einem ersten Schritt zunächst der Gemeindeanteil aus dem beitragsfähigen Aufwand ausgesondert,<sup>66</sup> d. h. der Anteil des beitragsfähigen Auf-

<sup>48</sup> Habermann, in: Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 22. Erg.-Lfg. Stand: Januar 2016, § 8 Rn. 276.

<sup>49</sup> Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 9. Auflage, München 2012, § 29 Rn. 1.

<sup>50</sup> Driehaus, in: Driehaus, Kommunalabgabenrecht, 54. Aktualisierung Stand: März 2016, § 8 Rn 262.

<sup>51</sup> Oberverwaltungsgericht für das Land Schleswig-Holstein, Urteil vom 28.10.1997 – 2 L 281/95 –, zit. n. juris, Rn. 21.

<sup>52</sup> Habermann, in: Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 22. Erg.-Lfg. Stand: Januar 2016, § 8 Rn. 137.

<sup>53</sup> Habermann, in: Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 22. Erg.-Lfg. Stand: Januar 2016, § 8 Rn. 135.

<sup>54</sup> Oberverwaltungsgericht für das Land Schleswig-Holstein, Urteil vom 28.10.1997 – 2 L 281/95 –, zit. n. juris, Rn. 21.

<sup>55</sup> Oberverwaltungsgericht für das Land Schleswig-Holstein, Urteil vom 28.10.1997 – 2 L 281/95 –, zit. n. juris, Rn. 21 und 30.

<sup>56</sup> Oberverwaltungsgericht für das Land Schleswig-Holstein, Urteil vom 28.10.1997 – 2 L 281/95 –, zit. n. juris, Rn. 22.

<sup>57</sup> Oberverwaltungsgericht für das Land Schleswig-Holstein, Urteil vom 28.10.1997 – 2 L 281/95 –, zit. n. juris, Rn. 22.

<sup>58</sup> Oberverwaltungsgericht für das Land Schleswig-Holstein, Urteil vom 26.06.2003 – 2 LB 55/02, Die Gemeinde 2003, S. 268, 269.

<sup>59</sup> Oberverwaltungsgericht für das Land Schleswig-Holstein, Beschluss vom 27.06.2001 – 2 M 54/01 –, nicht veröffentlicht.

<sup>60</sup> Siehe oben unter III., 2., a) Gegenstand des Beitrags.

<sup>61</sup> Habermann, in: Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 22. Erg.-Lfg. Stand: Januar 2016, § 8 Rn. 143 und 195.

<sup>62</sup> Oberverwaltungsgericht für das Land Schleswig-Holstein, Urteil vom 24.02.1999 – 2 L 146/96 –, zit. n. juris, Rn. 5.

<sup>63</sup> Oberverwaltungsgericht für das Land Schleswig-Holstein, Urteil vom 24.02.1999 – 2 L 146/96 –, zit. n. juris, Rn. 5.

<sup>64</sup> Siehe oben a), bb) Beitragsfähige Maßnahme.

<sup>65</sup> Oberverwaltungsgericht für das Land Schleswig-Holstein, Urteil vom 30.04.2003 – 2 LB 105/02 –, NordÖR 2003, S. 422, 423.

<sup>66</sup> Driehaus, in: Driehaus, Kommunalabgabenrecht, 54. Aktualisierung Stand: März 2016, § 8 Rn 263.

wands, den die Gemeinde als Repräsentantin der Allgemeinheit zu tragen hat.<sup>67</sup> Anschließend wird der verbliebene Anteil des beitragsfähigen Aufwands, der sog. umlagefähige Aufwand, nach den Verteilungsregelungen der Satzung auf die Grundstücke verteilt, die von der jeweiligen beitragsfähigen Maßnahme einen Vorteil haben. Dies sind nach der Rechtsprechung des Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgerichts bei einmaligen Straßenausbaubeiträgen nur die Grundstücke, von denen die als beitragsfähige Einrichtung bestimmte Straße unmittelbar in Anspruch genommen werden kann.<sup>68</sup> Hierzu sollen nur

- die Grundstücke, die unmittelbar an die Einrichtung angrenzen (Anliegergrundstücke)<sup>69</sup> und
- die Grundstücke, von denen aus die Einrichtung über davorliegende Anliegergrundstücke in rechtlich zulässiger Weise und auf Dauer in Anspruch genommen werden können (Hinterliegergrundstücke)<sup>70</sup>

zählen.

Für alle übrigen Grundstücke soll sich die Maßnahme nicht in der Weise vorteilhaft auswirken, dass es gerechtfertigt wäre, sie zu einem Beitrag heranzuziehen. Dies wird damit begründet, dass die Eigentümer und dinglich Berechtigten dieser

(übrigen) Grundstücke die beitragsfähige Einrichtung nicht unmittelbar, sondern nur wie jeder andere Verkehrsteilnehmer in Anspruch nehmen könnten.<sup>71</sup>

Die eigentliche Ermittlung, welcher Beitrag auf jedes bevorteilte Grundstück entfällt, erfolgt sodann in der Weise, dass der umlagefähige Aufwand zunächst durch die Summe der nach Maßgabe der Verteilungsregelung der Satzung gewichteten Grundstücksflächen aller bevorteilten Grundstücke geteilt wird. Das Ergebnis dieser Division wird als Beitragssatz bezeichnet.<sup>72</sup> Er gibt an, wie viel des umlagefähigen Aufwands auf jeden Quadratmeter gewichtete Grundstücksfläche entfällt. Anschließend wird der Beitragssatz mit der gewichteten Grundstücksfläche des jeweiligen Grundstücks vervielfältigt. Das Ergebnis ist der auf das Grundstück entfallende Beitrag.

### 3. Heranziehungphase

An die Verteilungsphase schließt sich zuletzt die Heranziehungphase an. Hier wird der zuvor ermittelte Beitrag durch Bescheid gegenüber dem einzelnen Beitragsschuldner festgesetzt. Zugleich wird der Beitragsschuldner aufgefordert, den Beitrag zu leisten (Leistungsgebot).<sup>73</sup>

### C. Wiederkehrende Beiträge für Verkehrsanlagen nach § 8 a KAG

Nachdem zuvor überblicksartig erläutert

wurde, was Beiträge<sup>74</sup> und insbesondere einmalige Straßenausbaubeiträge nach § 8 KAG sind und wie sie erhoben werden,<sup>75</sup> soll nunmehr auf die wiederkehrenden Beiträge für Verkehrsanlagen nach

<sup>67</sup> Siehe oben III., 2., c), bb) Beitrags- und Gemeindeanteil.

<sup>68</sup> Oberverwaltungsgericht für das Land Schleswig-Holstein, Urteil vom 28.10.1997 – 2 L 281/95 –, zit. n. juris, Rn. 29-30.

<sup>69</sup> Oberverwaltungsgericht für das Land Schleswig-Holstein, Urteil vom 16.09.1997 – 2 L 198/96 –, zit. n. juris, Rn. 29; Oberverwaltungsgericht für das Land Schleswig-Holstein, Urteil vom 28.10.1997 – 2 L 281/95 –, zit. n. juris, Rn. 30.

<sup>70</sup> Habermann, in: Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 22. Erg.-Lfg. Stand: Januar 2016, § 8 Rn. 184.

<sup>71</sup> Oberverwaltungsgericht für das Land Schleswig-Holstein, Urteil vom 28.10.1997 – 2 L 281/95 –, zit. n. juris, Rn. 29.

<sup>72</sup> Habermann, in: Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 22. Erg.-Lfg. Stand: Januar 2016, § 8 Rn. 340.

<sup>73</sup> Habermann, in: Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 22. Erg.-Lfg. Stand: Januar 2016, § 8 Rn. 374.

<sup>74</sup> Siehe oben unter A. Begriff des Beitrags, Rechtfertigung der Beitragserhebung und Beitragserhebungspflicht.

<sup>75</sup> Siehe oben unter B. Überschlägige Darstellung des Rechts der einmaligen Straßenausbaubeiträge nach § 8 KAG.

# DIE GEMEINDE

Zeitschrift für die kommunale Selbstverwaltung in Schleswig-Holstein

## Alles im Griff?

### Die Einbanddecke 2016 schafft Ordnung!

#### Erst der gebundene Jahrgang der Zeitschrift bietet:

- die sichere Aufbewahrung, denn kein Einzelheft geht verloren
- durch das Jahresinhaltsverzeichnis die gezielte Nutzung einzelner Hefte und Beiträge.

Sie erhalten die Einbanddecke 2016 dieser Zeitschrift für € 40,-/sFr 46,- (zzgl. Porto-kosten). Eine Postkarte mit dem Titel der Zeitschrift und Absenderangabe genügt oder:

**Bestell-Telefon:**  
0711 7863-7280

**Bestell-Fax:**  
0711 7863-8430

**Bestell-E-Mail:**  
vertrieb@kohlhammer.de

#### Achtung:

Bestellungen der Einbanddecke 2016 müssen dem Verlag bis zum **22. Februar 2017** vorliegen.

Später eingehende Bestellungen können leider nicht berücksichtigt werden.

Als Abonnent der Einbanddecke erhalten Sie diese automatisch mit eingepprägter Jahreszahl.

W. Kohlhammer GmbH · 70549 Stuttgart  
Tel. 0711 7863-7280 · Fax 0711 7863-8430  
vertrieb@kohlhammer.de · www.kohlhammer.de

150 Jahre  
**Kohlhammer**

§ 8 a KAG eingegangen werden. Hierfür sollen zunächst die wesentlichen Unterschiede zwischen einmaligen und wiederkehrenden Beiträgen aufgezeigt werden. Anschließend wird – spiegelbildlich zu den Ausführungen über die Erhebung einmaliger Straßenausbaubeiträge – dargestellt, wie wiederkehrende Beiträge nach § 8 a KAG erhoben werden.

### **I. Wesentliche Unterschiede zwischen einmaligen und wiederkehrenden Beiträgen**

Wiederkehrende Beiträge für Verkehrsanlagen nach § 8 a KAG<sup>76</sup> sind wie einmalige Straßenausbaubeiträge nach § 8 KAG Beiträge, die von der Gemeinde als Gegenleistung für bestimmte Baumaßnahmen an den in ihrer Straßenbaulast stehenden Straßen von Grundstückseigentümern oder anderen dinglich Nutzungsberechtigten erhoben werden. Allerdings unterscheiden sich wiederkehrende Beiträge in einigen Gesichtspunkten grundlegend von einmaligen Straßenausbaubeiträgen.

#### **1. Beitragsfähige Einrichtung**

Der erste wesentliche Unterschied betrifft die beitragsfähige Einrichtung. Bei einmaligen Straßenausbaubeiträgen nach § 8 KAG bildet grundsätzlich jeder einzelne Straßenzug eine selbstständige öffentliche Einrichtung.<sup>77</sup> Bei wiederkehrenden Beiträgen gelten dagegen gemäß § 8 a Absatz 1 und Absatz 2 Satz 1 KAG sämtliche zu einem Abrechnungsgebiet zusammengefassten Straßen, Wege und Plätze (Verkehrsanlagen) als einheitliche kommunale Einrichtung. Dies können nach § 8 a Absatz 1 Satz 1 und 3 KAG entweder sämtliche Verkehrsanlagen im Gemeindegebiet sein oder die in einzelnen Teilen des Gemeindegebiets belegenen Verkehrsanlagen.

Der veränderte Einrichtungsbegriff bei wiederkehrenden Beiträgen führt dazu, dass wiederkehrende Beiträge im Gegensatz zu einmaligen Straßenausbaubeiträgen nicht nur von den Eigentümern und dinglich Berechtigten der Anlieger- und Hinterliegergrundstücke in dem Straßenzug erhoben werden können, in der die beitragsfähige (Straßenbau-) Maßnahme stattgefunden hat.<sup>78</sup> Bei wiederkehrenden Beiträgen sind vielmehr grundsätzlich alle Grundstückseigentümer und dinglich Berechtigten heranzuziehen, deren Grundstücke an (irgend)eine Straße des Abrechnungsgebiets angrenzen (Anliegergrundstücke) oder diese über ein Anliegergrundstück dauerhaft und in rechtlich gesicherter Weise in Anspruch nehmen können (Hinterliegergrundstücke).<sup>79</sup>

Der veränderte Einrichtungsbegriff zeigt darüber hinaus, dass wiederkehrenden Beiträgen ein anderer Vorteilsbegriff zugrunde liegt als einmaligen Straßenaus-

baubeiträgen. Bei einmaligen Straßenausbaubeiträgen nach § 8 KAG soll sich der Vorteil, der die Beitragserhebung rechtfertigt, nur auf den Straßenzug erstrecken, in dem die beitragsfähige Straßenbaumaßnahme stattgefunden hat.<sup>80</sup> Daher soll es auch nur gerechtfertigt sein, die Grundstücke, die diesen Straßenzug in Anspruch nehmen können, zu Beiträgen heranzuziehen.<sup>81</sup> Bei wiederkehrenden Beiträgen soll sich der Vorteil, der von einer beitragsfähigen Straßenbaumaßnahme ausgeht und die Beitragserhebung rechtfertigt, dagegen auf sämtliche Verkehrsanlagen im Abrechnungsgebiet erstrecken. Dementsprechend soll es auch gerechtfertigt sein, sämtliche Grundstücke, die diese Verkehrsanlagen in Anspruch nehmen können, zu wiederkehrenden Beiträgen heranzuziehen.<sup>82</sup>

#### **2. Maßnahmebezug bzw. abzugeltdende Leistung der Gemeinde**

Der zweite wesentliche Unterschied betrifft den Maßnahmebezug der Beiträge bzw. die Leistung der Gemeinde, die mit den Beiträgen abgegolten wird.

Einmalige Straßenausbaubeiträge werden zur anteiligen Refinanzierung des Aufwands für eine einzelne beitragsfähige (Straßenbau-)Maßnahme erhoben.<sup>83</sup> Die einzelne beitragsfähige (Straßenbau-) Maßnahme ist die Leistung der Gemeinde, für die der Beitrag erhoben wird.<sup>84</sup>

Dies ist bei wiederkehrenden Beiträgen anders. Sie werden nach § 8 a Absatz 1 Satz 1 zur anteiligen Deckung der „jährlichen Investitionsaufwendungen“<sup>85</sup> für sämtliche Verkehrsanlagen des jeweiligen Abrechnungsgebiets erhoben. Der Begriff der „jährlichen Investitionsaufwendungen“ wird dabei bislang so verstanden, dass darunter sämtlicher Aufwand fällt, den die Gemeinde innerhalb des Kalenderjahres (01.01. bis 31.12.) kassenwirksam für beitragsfähige Straßenbauarbeiten tätigt, völlig unabhängig davon, ob die Straßenbauarbeiten Teil einer weitergehenden einheitlichen Straßenbaumaßnahme sind oder nicht.<sup>86</sup> Das macht deutlich, dass der strenge Maßnahmebezug, der die einmaligen Straßenausbaubeiträge auszeichnet, bei wiederkehrenden Beiträgen spürbar gelockert ist.<sup>87</sup> Der wiederkehrende Beitrag wird nicht als Gegenleistung für eine konkrete beitragsfähige (Straßenbau-)Maßnahme der Gemeinde erhoben, sondern vielmehr für den Erhalt der wegemäßigen Erschließung des jeweiligen Grundstücks durch die Gemeinde als Anbindung an das inner- und überörtliche Verkehrsnetz.<sup>88</sup>

#### **3. Ermittlung des Beitragssatzes**

Ein dritter wesentlicher Unterschied betrifft die Methode zur Ermittlung des Beitragssatzes.<sup>89</sup>

Bei der Erhebung von einmaligen Straßenausbaubeiträgen nach § 8 KAG wird

der Beitragssatz regelmäßig auf der Grundlage der tatsächlichen Kosten ermittelt, die für die Durchführung der jeweiligen beitragsfähigen (Straßenbau-) Maßnahme entstanden sind.<sup>90</sup> Aus diesen Kosten wird sodann der beitragsfähige Aufwand ermittelt, d.h. der Aufwand, der für die Durchführung der beitragsmäßigen Maßnahme erforderlich war.<sup>91</sup> Vom beitragsfähigen Aufwand wird anschließend der satzungsmäßige Gemeindeanteil abgezogen. Der danach verbleibende Anteil des beitragsfähigen Aufwands, der sog. umlagefähige Aufwand, wird durch die Summe der gewichteten Grundstücksflächen aller bevorteilten Grundstücke geteilt. Das Ergebnis ist der sog. Beitragssatz. Er gibt an, wie viel des umla-

<sup>76</sup> Die viel diskutierte Frage, ob wiederkehrende Beiträge gar keine Beiträge, sondern Steuern sind, wird hier bewusst vernachlässigt. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss vom 25.06.2014 – 1 BvR 668/10, 1 BvR 2104/10 –, BVerfGE 137, 1-29, Rn. 39 entschieden, dass wiederkehrende Beiträge im abgabenrechtlichen Sinne Beiträge sind und keine Steuern.

<sup>77</sup> Siehe oben B., IV., 1., a), aa) Beitragsfähige Einrichtung.

<sup>78</sup> Siehe oben B., IV., 2. Verteilungsphase.

<sup>79</sup> Zu den Begriffen Anlieger- und Hinterliegergrundstück siehe oben B., IV., 2. Verteilungsphase.

<sup>80</sup> Siehe oben B., IV., 1., a), aa) Beitragsfähige Einrichtung.

<sup>81</sup> Siehe oben B., IV., 2. Verteilungsphase.

<sup>82</sup> Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 25.06.2014 – 1 BvR 668/10, 1 BvR 2104/10 –, BVerfGE 137, 1-29, Rn. 58; ausführlich auch Habermann, in: Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 22. Erg.-Lfg. Stand: Januar 2016, § 8 a Rn. 11ff.

<sup>83</sup> Siehe oben B., IV., 1. Aufwendungsphase.

<sup>84</sup> Siehe oben B., II. Rechtfertigung für die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen.

<sup>85</sup> Die Möglichkeit nach § 8 a Absatz 3 Satz 2 KAG, anstelle der jährlichen Investitionsaufwendungen vom Durchschnitt der im Zeitraum von bis zu fünf Jahren zu erwartenden Investitionsaufwendungen auszugehen, wird an dieser Stelle zur besseren Verständlichkeit der grundsätzlichen Unterschiede zwischen einmaligen und wiederkehrenden Beiträgen zunächst bewusst weggelassen und erst unten unter 3. Ermittlung des Beitragssatzes erörtert.

<sup>86</sup> Habermann, in: Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 22. Erg.-Lfg. Stand: Januar 2016, § 8 a Rn. 10.

<sup>87</sup> Habermann, in: Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 22. Erg.-Lfg. Stand: Januar 2016, § 8 a Rn. 10.

<sup>88</sup> Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 25.06.2014 – 1 BvR 668/10, 1 BvR 2104/10 –, BVerfGE 137, 1-29, Rn. 58.

<sup>89</sup> Siehe zum Begriff des Beitragssatzes oben B., IV., 2. Verteilungsphase.

<sup>90</sup> Siehe oben B., III., 2., c), aa) Beitragsfähiger Aufwand; die gemäß § 8 Absatz 3 Satz 1 KAG ebenfalls zulässige Ermittlung nach Einheitssätzen wird in der Praxis kaum genutzt und daher hier vernachlässigt.

<sup>91</sup> Siehe oben

gefähigen Aufwands auf jeden Quadratmeter gewichtete Grundstücksfläche entfällt.<sup>92</sup>

Bei der Erhebung wiederkehrender Beiträge nach § 8 a KAG kann die Gemeinde den Beitragssatz dagegen auf zwei unterschiedliche Arten ermitteln. Nach § 8 a Absatz 3 Satz 1 KAG kann sie den Beitragssatz ermitteln, indem sie die jährlichen Investitionsaufwendungen für alle Verkehrsanlagen des Abrechnungsgebiets nach Abzug des Gemeindeanteils auf die Grundstücke des Abrechnungsgebiets verteilt. Diese Methode entspricht der soeben dargestellten Ermittlungsmethode bei der Erhebung einmaliger Straßenausbaubeiträge nach § 8 KAG. Die beitragsfähigen Investitionsaufwendungen, die tatsächlich im Laufe des Kalenderjahres innerhalb des Abrechnungsgebiets angefallen sind, werden nach Abzug des satzungsmäßigen Gemeindeanteils durch die Summe der gewichteten Grundstücksflächen des Abrechnungsgebiets geteilt.

Allerdings kann sich die Gemeinde nach § 8 a Absatz 3 Satz 2 KAG auch dafür entscheiden, den Beitragssatz auf der Grundlage der im Zeitraum von bis zu fünf Jahren zu erwartenden Investitionsaufwendungen zu ermitteln. Diese Ermittlungsmethode ähnelt der Kalkulation von Gebühren.<sup>93</sup> Daher wird hier auch von der sog. Kalkulationsmethode gesprochen. Dabei wählt die Gemeinde zunächst einen Zeitraum von einem bis fünf vollen Kalenderjahren aus und veranschlagt sodann die gesamten Investitionsaufwendungen, die während dieses gesamten Zeitraums in dem jeweiligen Abrechnungsgebiet aller Voraussicht nach anfallen werden. Durch die Division der gesamten Investitionsaufwendungen durch die Anzahl der zuvor gewählten Kalenderjahre ergeben sich die zu erwartenden jährlichen Investitionsaufwendungen. Aus diesen wird sodann wie nach § 8 a Absatz 3 Satz 1 KAG der Beitragssatz ermittelt, d. h. die zu erwartenden jährlichen Investitionsaufwendungen werden nach Abzug des satzungsmäßigen Gemeindeanteils durch die Summe der gewichteten Grundstücksflächen des Abrechnungsgebiets geteilt.

## II. Rechtsgrundlagen für die Erhebung von wiederkehrenden Straßenausbaubeiträge

### 1. § 8 a und § 8 KAG

Die Erhebung von wiederkehrenden Straßenausbaubeiträgen ist in § 8 a KAG geregelt. Zudem ist zu beachten, dass die Vorschriften aus § 8 Absatz 5 und 7 KAG gemäß § 8 a Absatz 7 KAG bei der Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen gelten. Daher dürfte es insgesamt zutreffend sein, § 8 a und § 8 KAG als Rechtsgrundlage für die Erhebung von wieder-

kehrenden Straßenausbaubeiträgen zu benennen.

### 2. Satzung über die Erhebung von wiederkehrenden Straßenausbaubeiträgen

Ebenso wie die Erhebung einmaliger Straßenausbaubeiträge setzt auch die Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen voraus, dass die Gemeinde zuvor eine wirksame Satzung hierüber erlassen hat, in der der Gegenstand, die Beitragsschuldner, die Bemessungsgrundlagen, der Entstehungszeitpunkt und die Fälligkeit des wiederkehrenden Beitrags geregelt sind.<sup>94</sup> Die Satzungs Vorschriften über die Beitragsschulder, die Verteilungsregelungen und die Fälligkeit des wiederkehrenden Beitrags dürfen dabei den zuvor erläuterten Vorschriften einer Satzung über die Erhebung einmaliger Straßenausbaubeiträge entsprechen.<sup>95</sup> Allerdings müssen die Vorschriften über den Gegenstand des wiederkehrenden Beitrags, den Beitrags- und Gemeindeanteil und den Entstehungszeitpunkt des Beitrags anders gefasst sein. Darüber hinaus muss in der Satzung geregelt sein, welche Verkehrsanlagen zu Abrechnungsgebieten zusammengefasst werden. Weiterhin muss die Satzung auch zwingend Überleitungsregelungen nach § 8 a Absatz 7 KAG enthalten. Sofern sich die Gemeinde entschlossen hat, den Beitragssatz zu kalkulieren, muss schließlich auch der Beitragssatz in der Satzung festgelegt sein.

#### a) Gegenstand des wiederkehrenden Beitrags

Wiederkehrende Beiträge werden nach dem Wortlaut von § 8 a Absatz 1 Satz 1 KAG für einen anderen Gegenstand erhoben als einmalige Straßenausbaubeiträge. Wiederkehrende Beiträge werden nicht zur Deckung des „Aufwandes für die Herstellung, den Ausbau und Umbau sowie die Erneuerung“ einer Straße im Sinne einer öffentlichen Einrichtung erhoben, sondern für die „jährlichen Investitionsaufwendungen“ für die Verkehrsanlagen des jeweiligen Abrechnungsgebiets.<sup>96</sup> Dementsprechend dürfte es erforderlich sein, die Satzungsregelung über den Gegenstand des Beitrags entsprechend zu fassen, d. h. zu bestimmen, dass der Beitrag zur Deckung „der jährlichen Investitionsaufwendungen für die öffentlichen Straßen, Wege und Plätze (Verkehrsanlagen)“ erhoben wird. Dabei ist auch zu beachten, dass der Vorteilsbezug im Wortlaut von § 8 a Absatz 1 Satz 1 KAG anders formuliert ist als in § 8 Absatz 1 Satz 1 KAG. Nach § 8 Absatz 1 Satz 1 KAG muss der Vorteil den Grundstücken unmittelbar durch die beitragsfähige (Straßenbau-)Maßnahme zuwachsen. Dies folgt aus der Formulierung „hierdurch“<sup>97</sup>. Nach § 8 a Absatz 1 Satz 1 KAG

muss der Vorteil dagegen „durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme der im Abrechnungsgebiet gelegenen Verkehrsanlagen“ geboten werden. Auch dies ist bei der Fassung der Satzungs Vorschrift über den Gegenstand des wiederkehrenden Straßenausbaubeitrags zu berücksichtigen.

Die unterschiedlichen Formulierungen in § 8 Absatz 1 Satz 1 und § 8 a Absatz 1 Satz 1 KAG haben allerdings nicht zur Folge, dass sich mit wiederkehrenden Beiträgen in qualitativer Hinsicht mehr oder weniger Straßenbauaufwand auf die Beitragsschuldner abwälzen ließe als mit einmaligen Straßenausbaubeiträgen. Vielmehr wird sich auch mit wiederkehrenden Beiträgen nur solcher Aufwand decken lassen, der der Gemeinde im Rahmen von Maßnahmen entsteht, die den Tatbestand der Herstellung, des Ausbaus, des Umbaus oder der Erneuerung im Sinne von § 8 Absatz 1 Satz 1 KAG erfüllen.<sup>98</sup> Dies ergibt sich aus dem Wortlaut von § 8 a Absatz 1 Satz 1 KAG, wonach wiederkehrende Beiträge „anstelle der Erhebung einmaliger Beiträge“ erhoben werden. Der Unterschied zwischen den beiden Beitragsarten besteht insoweit allein darin, dass einmalige Straßenausbaubeiträge immer nur zur Refinanzierung einer einzelnen Straßenausbaumaßnahme erhoben werden können, während wiederkehrende Beiträge für sämtlichen Aufwand erhoben werden können, den die Gemeinde innerhalb eines Jahres kassenwirksam für beitragsfähige Straßenbauarbeiten tätigt, und zwar unabhängig davon, ob die Arbeiten eine einzelne Straßenausbaumaßnahme darstellen oder nicht.<sup>99</sup>

<sup>92</sup> Siehe oben B., IV., 2. Verteilungsphase.

<sup>93</sup> Thiem/Böttcher, Kommunalabgabengesetz Schleswig-Holstein, Kommentar, 20. Erg.-Lfg. Stand: November 2015, § 8 a Rn. 48.

<sup>94</sup> Siehe oben B., III., 2. Satzung über die Erhebung von einmaligen Straßenausbaubeiträgen in Schleswig-Holstein.

<sup>95</sup> Siehe oben B., III., 2. Satzung über die Erhebung von einmaligen Straßenausbaubeiträgen in Schleswig-Holstein.

<sup>96</sup> Habermann, in: Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 22. Erg.-Lfg. Stand: Januar 2016, § 8 a Rn. 28.

<sup>97</sup> Oberverwaltungsgericht für das Land Schleswig-Holstein, Urteil vom 28.10.1997 – 2 L 281/95 –, zit. n. juris, Rn. 28.

<sup>98</sup> Habermann, in: Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 22. Erg.-Lfg. Stand: Januar 2016, § 8 a Rn. 28; Thiem/Böttcher, Kommunalabgabengesetz Schleswig-Holstein, Kommentar, 20. Erg.-Lfg. Stand: November 2015, § 8 a Rn. 24.

<sup>99</sup> Habermann, in: Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 22. Erg.-Lfg. Stand: Januar 2016, § 8 a Rn. 10.

## b) Beitrags- und Gemeindeanteil

Neben der Bestimmung über den Beitragsgegenstand muss auch die Vorschrift über den Beitrags- und Gemeindeanteil in einer Satzung über wiederkehrende Beiträge anders gefasst sein als in einer Satzung, die die Erhebung einmaliger Straßenausbaubeiträge zum Gegenstand hat. Zu beachten ist zunächst, dass das Bezugsobjekt der Regelung aufgrund des abweichenden Einrichtungsbegriffs bei wiederkehrenden Straßenausbaubeiträgen<sup>100</sup> nicht der einzelne Straßenzug ist, sondern das gesamte jeweilige Abrechnungsgebiet. Die Vorschrift muss daher so gestaltet werden, dass für jedes Abrechnungsgebiet ein Gemeindeanteil bestimmt wird.<sup>101</sup>

Wie bei der Erhebung von einmaligen Straßenausbaubeiträgen steht die Bestimmung des Gemeindeanteils im Ermessen der Gemeinde. Allerdings ist der Spielraum, der ihr dabei zukommt, geringer als bei der Erhebung einmaliger Beiträge. Wie nach § 8 Absatz 1 Satz 3 KAG bei einmaligen Straßenausbaubeiträgen<sup>102</sup> darf der Gemeindeanteil auch bei wiederkehrenden Beiträgen gemäß § 8 a Absatz 4 Satz 2 KAG nicht weniger als 15 vom Hundert der beitragsfähigen jährlichen Investitionsaufwendungen im Abrechnungsgebiet betragen. Darüber hinaus bestimmt § 8 a Absatz 4 Satz 1 KAG, dass der Gemeindeanteil ausschließlich nach dem Verkehrsaufkommen im Abrechnungsgebiet zu bemessen ist, das nicht den Beitragsschuldnern zuzurechnen ist. Dabei dürfte es sich ausschließlich um das Verkehrsaufkommen, d. h. diejenigen Verkehrsbewegungen, handeln, die außerhalb des Abrechnungsgebiets beginnen, ohne Halt durch das Abrechnungsgebiet hindurchzuführen und dann außerhalb des Abrechnungsgebiets enden (Durchgangsverkehr). Sämtliche Verkehrsbewegungen, die im Abrechnungsgebiet beginnen und/oder dort enden (Ziel- und Quellverkehr), sind dagegen den Beitragsschuldnern zuzurechnen. Sie gehen entweder von einem Grundstück im Abrechnungsgebiet aus oder führen dorthin.<sup>103</sup>

## c) Entstehungszeitpunkt

Die Satzung über wiederkehrende Beiträge nach § 8 a KAG muss weiterhin bestimmen, wann die Beitragspflicht entsteht. Wie in einer Satzung über einmalige Straßenausbaubeiträge<sup>104</sup> kommt der Gemeinde dabei allerdings kein Satzungsermessen zu, da § 8 a Absatz 5 Satz 1 KAG bestimmt, dass die Beitragsschuld jeweils mit Ablauf des 31. Dezember für das abgelaufene Kalenderjahr entsteht.

## d) Abrechnungsgebiet(e)

Im Gegensatz zur Erhebung einmaliger Straßenausbaubeiträge erfolgt die Bestimmung der beitragsfähigen Einrich-

tung bei der Erhebung wiederkehrender Beiträge nicht formlos und nicht erst nach dem Abschluss der jeweiligen beitragsfähigen (Straßenbau-)Maßnahme.<sup>105</sup> Bei der Erhebung wiederkehrender Beiträge muss die Gemeinde gemäß § 8 a Absatz 2 Satz 4 KAG vielmehr bereits in ihrer Satzung bestimmen, welche Verkehrsanlagen zu einer beitragsfähigen Einrichtung, d. h. einem Abrechnungsgebiet, gehören. Die Bestimmung muss zudem formelle und materielle Voraussetzungen erfüllen, um rechtmäßig zu sein.

## aa) Formelle Anforderungen

§ 8 a KAG enthält keine ausdrückliche Vorschrift, wie bzw. in welcher Weise Abrechnungsgebiete zu bestimmen sind. Daher dürfte es zulässig sein, die Bestimmung textlich oder mittels einer Karte oder durch beides vorzunehmen. Sofern die Bestimmung durch eine Karte erfolgt, muss diese jedoch in der Satzung zum Bestandteil der Satzung erklärt werden. Nach § 8 a Absatz 2 Satz 4 KAG sind die Abrechnungsgebiete in der Satzung zu bestimmen.<sup>107</sup>

Die satzungsmäßige Bestimmung muss zudem eindeutig und widerspruchsfrei sein. Aus ihr muss zweifelsfrei erkennbar sein, welche Verkehrsanlagen bzw. Teile von Verkehrsanlagen zu dem jeweiligen Abrechnungsgebiet gehören. Nur auf diese Weise lässt sich bei der späteren Anwendung der Satzung bestimmen, welchem Abrechnungsgebiet der umzulegende Aufwand zuzurechnen ist.<sup>108</sup>

Die Grundstücke, die zum Abrechnungsgebiet gehören, müssen dagegen nicht zwingend in der Satzung bestimmt werden. Nach § 8 a Absatz 2 KAG wird das Abrechnungsgebiet durch die Zusammenfassung von „Verkehrsanlagen“ und nicht durch die Zusammenfassung von Grundstücksflächen gebildet.<sup>109</sup> Daher dürfte es – ebenso wie bei der Erhebung einmaliger Straßenausbaubeiträge – zulässig sein, die Grundstücke, denen „durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme der im Abrechnungsgebiet gelegenen Verkehrsanlagen ein besonderer Vorteil geboten wird“, erst bei der Verteilung der umlagefähigen Investitionsaufwendungen zu bestimmen.<sup>110</sup>

Sofern die Gemeinde mehr als ein Abrechnungsgebiet bildet, muss sie diese Entscheidung gemäß § 8 a Absatz 1 Satz 3 KAG schließlich auch begründen. Dabei wird sie sich nicht auf eine formelhafte bzw. abstrakte Begründung beschränken dürfen. Vielmehr wird die Gemeinde die tatsächlichen Gegebenheiten benennen müssen, die aus ihrer Sicht dazu führen, dass die zum Abrechnungsgebiet zusammengefassten Verkehrsanlagen den an ihnen anliegenden Grundstücken einen greifbaren Vorteil gegenüber allen anderen Grundstücken im Gemeindegebiet vermitteln sollen.

## bb) Materielle Anforderungen

In materieller Hinsicht sind Art. 3 Absatz 1 GG und § 8 a Absatz 2 Satz 2 KAG bei der Bildung eines Abrechnungsgebiets zu berücksichtigen.

### (1) Art. 3 Absatz 1 GG bzw. Vorteilsgerechtigkeit

Nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 25.06.2014 sind bereits bei der Bildung eines Abrechnungsgebiets verfassungsrechtliche Anforderungen zu beachten.<sup>112</sup> Verkehrsanlagen dürfen nur dann zu einem Abrechnungsgebiet zusammengefasst werden, wenn die Grundstücke, von denen die Verkehrsanlagen in Anspruch genommen werden können, gegenüber allen übrigen Grundstücken im Gemeindegebiet einen greifbaren Vorteil durch diese Inanspruchnahmemöglichkeit haben. Fehlt es hieran, d. h. ist nicht mehr erkennbar, dass die Grundstücke des Abrechnungsgebiets gegenüber der Allgemeinheit einen besonderen Vorteil haben, ist das Abrechnungsgebiet rechtswidrig. Es verstößt gegen Art. 3 Absatz 1 GG, da in diesem Fall ungleiche Grundstücke, nämlich bevorzugte und nicht bevorzugte Grundstücke, ohne Rechtfertigung gleichbehandelt werden.<sup>113</sup>

Ob die Grundstücke in einem Abrechnungsgebiet einen konkret zurechenba-

<sup>100</sup> Siehe oben C., I., 1. Beitragsfähige Einrichtung.

<sup>101</sup> Habermann, in: Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 22. Erg.-Lfg. Stand: Januar 2016, § 8 a Rn. 32.

<sup>102</sup> Siehe oben B., III., 2., c), bb) Beitrags- und Gemeindeanteil.

<sup>103</sup> Vgl. Habermann, in: Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 22. Erg.-Lfg. Stand: Januar 2016, § 8 a Rn. 32.

<sup>104</sup> Siehe oben B., III., 2., d) Entstehungszeitpunkt und Fälligkeit des Beitrags.

<sup>105</sup> Siehe oben B., IV., 1., a), aa) Beitragsfähige Einrichtung.

<sup>106</sup> Vgl. Thüringer Oberverwaltungsgericht, Urteil vom 11.06.2007 – 4 N 1359/98 –, zit. n. juris, Rn. 37.

<sup>107</sup> Habermann, in: Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 22. Erg.-Lfg. Stand: Januar 2016, § 8 a Rn. 35.

<sup>108</sup> Habermann, in: Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 22. Erg.-Lfg. Stand: Januar 2016, § 8 a Rn. 35.

<sup>109</sup> Vgl. Thüringer Oberverwaltungsgericht, Urteil vom 11.06.2007 – 4 N 1359/98 –, zit. n. juris, Rn. 35.

<sup>110</sup> Vgl. Thüringer Oberverwaltungsgericht, Urteil vom 11.06.2007 – 4 N 1359/98 –, zit. n. juris, Rn. 37.

<sup>111</sup> Vgl. VG Neustadt (Weinstraße), Urteil vom 02.12.2009 – 1 K 691/09.NW –, zit. n. juris, Rn. 27.

<sup>112</sup> Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 25.06.2014 – 1 BvR 668/10, 1 BvR 2104/10 –, BVerfGE 137, 1-29, Rn. 61ff.

<sup>113</sup> Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 25.06.2014 – 1 BvR 668/10, 1 BvR 2104/10 –, BVerfGE 137, 1-29, Rn. 61.

ren Vorteil haben, soll in erster Linie von den tatsächlichen örtlichen Gegebenheiten abhängen, d. h. der Größe, der Existenz eines zusammenhängend bebauten Gebiets, der Topographie sowie der Lage von Bahnanlagen, Flüssen und größeren Straßen oder der typischen Straßennutzung. Diese Faktoren sollen begrenzende Wirkung haben, d. h. die Vorteilswirkung, die von Verkehrsanlagen ausgeht, soll in der Regel an der Grenze des zusammenhängend bebauten Gebiets, der nächsten Bahnanlage, dem nächsten Fluss oder der nächsten größeren Straße enden.<sup>114</sup>

Darüber hinaus soll die begrenzende Wirkung der vorstehend aufgezählten örtlichen Gegebenheiten mit der Größe der Gemeinde ansteigen. Daher können die Verkehrsanlagen in Großstädten und Gemeinden ohne zusammenhängendes Gebiet grundsätzlich nicht zu einem einzigen Abrechnungsgebiet zusammengefasst werden.<sup>115</sup> Damit hat das Bundesverfassungsgericht insbesondere klargestellt, dass § 8 a Absatz 1 Satz 3 KAG, nach welchem nur die Bildung von mehreren Abrechnungsgebieten begründet werden muss, nicht aber die Bildung eines einheitlichen Abrechnungsgebiets, nicht so ausgelegt werden kann, dass die Zusammenfassung sämtlicher Verkehrsanlagen im Gemeindegebiet zu einem einheitlichen Abrechnungsgebiet in jeder Gemeinde zulässig ist. Die Bildung eines einheitlichen Abrechnungsgebiets aus allen Verkehrsanlagen im Gemeindegebiet ist vielmehr nur möglich, wenn den Grundstücken des so gebildeten Abrechnungsgebiets ein besonderer Vorteil gegenüber der Allgemeinheit geboten wird. In Gemeinden, in denen dies aufgrund der örtlichen Gegebenheiten nicht möglich ist, ist die Bildung eines einheitlichen Abrechnungsgebiets von vorneherein und unabhängig von § 8 a Absatz 1 Satz 3 KAG ausgeschlossen.

Schließlich ist zu beachten, dass auch die zu erwartenden Investitionsaufwendungen keine tragende Rolle beim Zuschnitt der Abrechnungsgebiete spielen dürfen. Den Gemeinden ist es insbesondere verwehrt, die Abrechnungsgebiete so zuzuschneiden, dass in jedem Abrechnungsgebiet in etwa in gleicher Höhe Investitionsaufwendungen anfallen werden, um in allen Abrechnungsgebieten in etwa gleiche individuelle Beitragssummen zu erreichen.<sup>116</sup>

## (2) Räumlicher und funktionaler Zusammenhang

Neben der aus Art. 3 Absatz 1 GG folgenden verfassungsrechtlichen Voraussetzung der Vorteilsgerechtigkeit sind auch einfachgesetzliche Anforderungen bei der Bildung von Abrechnungsgebieten zu beachten. Nach § 8 a Absatz 2 Satz 2 KAG setzt die Bildung eines Ab-

rechnungsgebiets voraus, dass die Verkehrsanlagen in einem räumlichen und funktionalen Zusammenhang stehen.

Wann bzw. unter welchen Voraussetzungen Verkehrsanlagen in einem solchen Zusammenhang stehen, lässt sich derzeit nur schwer beurteilen. Der Begriff des räumlichen und funktionalen Zusammenhangs hat im KAG keine Entsprechung. Darüber hinaus sind in Schleswig-Holstein bislang auch noch keine gerichtlichen Entscheidungen zu § 8 a KAG ergangen. Greift man zur Auslegung auf die Rechtsprechung aus den anderen Bundesländern und die Literatur zurück, spricht allerdings vieles dafür, dass mit dem Begriff im Grunde die gleichen Maßstäbe gemeint sind, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 25.06.2014 aufgezählt hat. Verkehrsanlagen stehen in einem „räumlichen und funktionalen Zusammenhang“, wenn sie den durch sie erschlossenen Grundstücken in etwa vergleichbare greifbare Vorteile vermitteln.<sup>117</sup>

Die Voraussetzung „räumlicher und funktionaler Zusammenhang“ soll zudem kumulativ zu verstehen sein, d. h. die Verkehrsanlagen eines gebildeten Abrechnungsgebiets müssen sowohl räumlich als funktional zusammenhängen.<sup>118</sup>

### (a) Räumlicher Zusammenhang

Ein räumlicher Zusammenhang soll zumindest voraussetzen, dass die Verkehrsanlagen in räumlicher Nähe zueinander liegen.<sup>119</sup> Ob ein räumlicher Zusammenhang darüber hinaus auch eine verkehrsmäßige Verbindung zwischen den Verkehrsanlagen erfordert, ist umstritten.<sup>120</sup> Topografische Gegebenheiten, Bahnanlagen und Baugebietsgrenzen,<sup>121</sup> naturräumliche Gegebenheiten wie Wälder, Flussläufe und Gewässer, Trassen, große unbebaute Flächen, Parkanlagen usw. sollen einen räumlichen Zusammenhang zwischen Verkehrsanlagen dagegen aufheben.<sup>122</sup> Ob Verkehrsanlagen in einem räumlichen Zusammenhang stehen, soll zudem auch von der Größe des jeweiligen Ortes abhängen. Je größer der Ort, desto größer soll die unterbrechende Wirkung sein, die von den vorgenannten Gegebenheiten ausgeht.<sup>123</sup>

### (b) Funktionaler Zusammenhang

Ein funktionaler Zusammenhang soll zwischen Verkehrsanlagen bestehen, wenn die Verkehrsanlagen ein Straßensystem bilden, das den durch sie erschlossenen Grundstücken Zufahrt bzw. Zugang zum übrigen Verkehrsnetz vermittelt.<sup>124</sup> Daran soll es zum Beispiel fehlen, wenn die betreffenden Straßen durch eine Bundesstraße getrennt sind. Die Straßen auf beiden Seiten der Bundesstraße sollen in einem solchen Fall zusammen kein System von Verkehrsanlagen bilden, das die Zufahrt zum übrigen

Straßennetz bietet. Vielmehr könnten nur die jeweils auf einer Seite der Bundesstraße liegenden Straßen für sich genommen ein solches (eigenständiges) Straßensystem bilden.<sup>125</sup>

Darüber hinaus soll ein funktionaler Zusammenhang voraussetzen, dass sich die betreffenden Verkehrsanlagen deutlich von den übrigen Straßen im Gemeindegebiet abheben und abgrenzen.<sup>126</sup> Dies sei nur der Fall, wenn sämtliche Verkehrsanlagen des Abrechnungsgebiets durch Verkehrsanlagen mit stärkerer Verkehrsbedeutung zu einer Einheit zusammengefasst würden, d. h. gebündelt würden. Eine solche Bündelungsfunktion liege wiederum nur dann vor, wenn man von sämtlichen Grundstücken innerhalb des Abrechnungsgebiets letztlich dieselbe Straße mit stärkerer Verkehrsbedeutung nutzen müsse, um in das übrige

<sup>114</sup> Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 25.06.2014 – 1 BvR 668/10, 1 BvR 2104/10 –, BVerfGE 137, 1-29, Rn. 64.

<sup>115</sup> Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 25.06.2014 – 1 BvR 668/10, 1 BvR 2104/10 –, BVerfGE 137, 1-29, Rn. 61 und 64.

<sup>116</sup> Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 25.06.2014 – 1 BvR 668/10, 1 BvR 2104/10 –, BVerfGE 137, 1-29, Rn. 65.

<sup>117</sup> Vgl. Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 25.04.1995 – 6 A 12289/94 –, zit. n. juris, Rn. 22; vgl. Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 08.10.1993 – 10 C 10237/93 –, zit. n. juris, Rn. 47; vgl. Habermann, in: Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 22. Erg.-Lfg. Stand: Januar 2016, § 8 a Rn. 43.

<sup>118</sup> Habermann, in: Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 22. Erg.-Lfg. Stand: Januar 2016, § 8 a Rn. 44.

<sup>119</sup> M.w.N. Habermann, in: Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 22. Erg.-Lfg. Stand: Januar 2016, § 8 a Rn. 45.

<sup>120</sup> Thüringer Oberverwaltungsgericht, Urteil vom 11.06.2007 – 4 N 1359/98 –, zit. n. juris, Rn. 48; Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 08.10.1993 – 10 C 10237/93 –, zit. n. juris, Rn. 46; Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt, Urteil vom 13.01.2005 – 4/2 K 36/03 –, zit. n. juris, Rn. 29; Habermann, in: Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 22. Erg.-Lfg. Stand: Januar 2016, § 8 a Rn. 46.

<sup>121</sup> Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 08.10.1993 – 10 C 10237/93 –, zit. n. juris, Rn. 46.

<sup>122</sup> Thüringer Oberverwaltungsgericht, Urteil vom 11.06.2007 – 4 N 1359/98 –, zit. n. juris, Rn. 48.

<sup>123</sup> Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 08.10.1993 – 10 C 10237/93 –, zit. n. juris, Rn. 46, Thüringer Oberverwaltungsgericht, Urteil vom 11.06.2007 – 4 N 1359/98 –, zit. n. juris, Rn. 48.

<sup>124</sup> Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 25.04.1995 – 6 A 12289/94 –, zit. n. juris, Rn. 22.

<sup>125</sup> Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 25.04.1995 – 6 A 12289/94 –, zit. n. juris, Rn. 23.

<sup>126</sup> M.w.N. Habermann, in: Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 22. Erg.-Lfg. Stand: Januar 2016, § 8 a Rn. 47.

Straßennetz zu gelangen. Soweit man das übrige Straßennetz über mehrere Straßen mit stärkerer Verkehrsbedeutung erreichen könne, fehle es an einer Bündelungsfunktion und damit an einem funktionalen Zusammenhang.<sup>127</sup>

### (3) Einzubeziehende Verkehrsanlagen

Zu den Verkehrsanlagen, die zu Abrechnungsgebieten zusammengefasst werden können, dürften grundsätzlich sämtliche Straßen, Wege und Plätze im Gemeindegebiet gehören, d. h. auch Außenbereichsstraßen, Privatstraßen, klassifizierte Straßen (Kreis-, Landes-, Bundesfernstraßen), sonstige Straßen, noch nicht endgültig hergestellte Erschließungsstraßen (§§ 127 ff. BauGB) und Straßen in Sanierungsgebieten (§§ 154 BauGB).<sup>128</sup> Entscheidend ist allein, dass die jeweilige Verkehrsanlage

- den durch sie erschlossenen Grundstücken im Zusammenspiel mit den übrigen Verkehrsanlagen des Abrechnungsgebiets einen hinreichend greifbaren Vorteil vermittelt<sup>129</sup> und
- in einem räumlichen und funktionalen Zusammenhang mit den übrigen Verkehrsanlagen des Abrechnungsgebiets steht.<sup>130</sup>

Sind diese Voraussetzungen erfüllt, ist nicht ersichtlich, warum die Grundstücke, die durch eine Außenbereichsstraße, Privatstraße, klassifizierte Straße, sonstige Straße, noch nicht endgültig hergestellte Erschließungsstraße oder eine Straße in einem Sanierungsgebiet erschlossen werden, d. h. hier Anliegergrundstücke<sup>131</sup> oder Hinterliegergrundstücke<sup>132</sup> sind, weniger oder keine Vorteile von einer beitragsfähigen Straßenbaumaßnahme im Abrechnungsgebiet haben sollen, als die Anlieger- oder Hinterliegergrundstücke, die von einer öffentlichen Gemeindestraße im Abrechnungsgebiet erschlossen werden.

### e) Überleitungsregelungen

Neben einer Bestimmung über die zu bildenden Abrechnungsgebiete muss eine Satzung über die Erhebung wiederkehrender Beiträge gemäß § 8 a Absatz 7 Satz 1 bis 4 KAG auch zwingend<sup>133</sup> sog. „Überleitungsregelungen“ enthalten. Danach sind die Gemeinden zur Verhinderung von „Doppelbelastungen“ verpflichtet, bestimmte Grundstücke für einen begrenzten Zeitraum von der Erhebung wiederkehrender Straßenausbaubeiträge auszunehmen und dies bereits in ihrer Satzung zu regeln.

#### aa) Regelungssystematik von § 8 a Absatz 7 Satz 1 bis 4 KAG

Der Kern der Regelung ist dabei § 8 a Absatz 7 Satz 3 KAG. Danach muss die Gemeinde in ihrer Satzung einen Zeitraum vorsehen, innerhalb dessen die zu ver-

schonenden Grundstücke „bei der Ermittlung des wiederkehrenden Beitrags nicht berücksichtigt und nicht beitragsfähig werden.“

§ 8 a Absatz 7 Satz 1 und Satz 2 1. Alternative KAG regeln sodann, welche Grundstücke zu verschonen sind. Dies sind Grundstücke, für die vor oder nach der Einführung des wiederkehrenden Straßenausbaubeitrags

- Erschließungsbeiträge nach §§ 127 ff. BauGB,
  - Ausgleichsbeträge nach § 154 BauGB oder
  - Kosten der erstmaligen Herstellung aufgrund öffentlich-rechtlicher Verträge, insbesondere Erschließungsverträge, sonstiger städtebaulicher Verträge oder aufgrund eines Vorhaben- und Erschließungsplans nach dem BauGB
- oder
- einmalige Straßenausbaubeiträge nach § 8 KAG

geleistet wurden oder noch zu leisten sind.

§ 8 a Absatz 7 Satz 4 KAG bestimmt schließlich, dass die Gemeinden bei der Bemessung der Verschonungszeiträume die „übliche Nutzungsdauer der Verkehrsanlagen“ und den „Umfang der einmaligen Belastung“ berücksichtigen sollen.

#### bb) Rechtsfolgen und Fassung der Überleitungsregelung

Bei der satzungsmäßigen Umsetzung von § 8 a Absatz 7 Satz 1 bis 4 KAG sollte sich die Gemeinde zunächst die Rechtsfolgen der Überleitungsregelung vergegenwärtigen. Sofern die Gemeinde den Wortlaut von § 8 a Absatz 7 Satz 3 KAG unverändert übernimmt und in ihrer Satzung bestimmt, dass die zu verschonenden Grundstücke „bei der Ermittlung des wiederkehrenden Beitrags nicht berücksichtigt und nicht beitragspflichtig werden“, geht dies unmittelbar zu Lasten der nicht verschonten Grundstücke des Abrechnungsgebiets. Ihre Eigentümer bzw. dinglich Berechtigten tragen den Anteil der umlagefähigen Investitionsaufwendungen mit, der ohne die Überleitungsregelung auf die verschonten Grundstücke entfallen würde. Die Anordnung, dass ein Grundstück bei der Ermittlung des Beitrags nicht zu berücksichtigen und nicht beitragspflichtig sei, bezieht sich – jedenfalls nach dem durch die Erhebung einmaliger Straßenausbaubeiträge geprägten Verständnis – auf die Verteilungsphase.<sup>134</sup> Die Nichtberücksichtigung eines Grundstücks führt zu einem Anstieg der individuellen Beitragssummen für alle übrigen Grundstücke, da der umlagefähige Aufwand<sup>135</sup> bzw. die umlagefähigen Investitionsaufwendungen<sup>136</sup> dadurch auf insgesamt weniger Grundstücke verteilt werden. Der vorstehend erläuterte Effekt, den eine

unmittelbare Übernahme des Wortlautes von § 8 a Absatz 7 Satz 3 KAG zur Folge haben dürfte, wird nicht nur den Unmut der nicht verschonten Eigentümer bzw. dinglich Berechtigten hervorrufen. Er wirkt vielmehr auch die Frage auf, ob eine solche Satzungsgestaltung überhaupt rechtmäßig wäre. Dies wird zum Teil verneint.<sup>137</sup> Die nicht verschonten Grundstücke mit den Kosten der Verschonung zu belasten, sei verfassungsrechtlich problematisch. Eine solche Regelung verstoße gegen den Grundsatz der Abgabengleichheit aus Art. 3 Absatz 1 GG. Daher wird vorgeschlagen, die Überleitungsregelung so zu fassen, dass die zu verschonenden Grundstücke innerhalb des Verschonungszeitraums nicht zu Beiträgen herangezogen werden und die Gemeinde die Beiträge trägt, die auf die zu verschonenden Grundstücke entfallen.<sup>138</sup> Bei einer solchen Fassung der Überleitungsregelung wirkt sich die Verschonung noch nicht in der Verteilungsphase<sup>139</sup> aus, sondern erst in der Heranziehungsphase.<sup>140</sup> Die zu verschonenden Grundstücke werden bei der Verteilung der umlagefähigen Investitionsaufwendungen wie alle anderen Grundstücke als beitragspflichtige Grundstücke berücksichtigt, die Eigentümer der zu verschonenden Grundstücke werden in der anschließenden Heranziehungsphase aber nicht zu dem Beitrag herangezogen, der auf ihr Grundstück entfällt. Stattdessen

<sup>127</sup> M.w.N. Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 18.03.2003 – 6 C 10580/02 –, zit. n. juris, Rn. 39; m.w.N. Habermann, in: Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 22. Erg.-Lfg. Stand: Januar 2016, § 8 a Rn. 47.

<sup>128</sup> M.w.N. Habermann, in: Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 22. Erg.-Lfg. Stand: Januar 2016, § 8 a Rn. 48-54; a. A. Steenbock, Reimer, Wiederkehrende Beiträge für Straßen – Ein unbekanntes Wesen, Die Gemeinde 2016, S. 17, 21.

<sup>129</sup> Siehe oben unter (1) Art. 3 Absatz 1 GG bzw. Vorteilsgerechtigkeit.

<sup>130</sup> Siehe oben unter (2) Räumlicher und funktionaler Zusammenhang.

<sup>131</sup> Siehe oben B., IV. 2. Verteilungsphase.

<sup>132</sup> Siehe oben B., IV. 2. Verteilungsphase.

<sup>133</sup> Habermann, in: Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 22. Erg.-Lfg. Stand: Januar 2016, § 8 a Rn. 57.

<sup>134</sup> Siehe oben B., IV., 2. Verteilungsphase.

<sup>135</sup> Siehe oben B., IV., 2. Verteilungsphase.

<sup>136</sup> Siehe oben a) Gegenstand des wiederkehrenden Beitrags.

<sup>137</sup> Habermann, in: Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 22. Erg.-Lfg. Stand: Januar 2016, § 8 a Rn. 57.

<sup>138</sup> Habermann, in: Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 22. Erg.-Lfg. Stand: Januar 2016, § 8 a Rn. 57.

<sup>139</sup> Siehe oben B., IV., 2. Verteilungsphase.

<sup>140</sup> Siehe oben B., IV., 3. Heranziehungsphase.

werden die Beiträge von der Gemeinde getragen.

Der Vorschlag, bei der Fassung der Überleitungsregelung vom Wortlaut von § 8 a Absatz 7 Satz 3 KAG abzuweichen, wird auch damit begründet, dass die Umstellung auf wiederkehrende Straßenausbaubeiträge trotz des Wortlautes von § 8 a Absatz 7 Satz 1 in Wirklichkeit zu keinen „Doppelbelastungen“ führe. Eine „Doppelbelastung“ liege nur vor, wenn ein Beitragspflichtiger für dieselbe Maßnahme und denselben Vorteil zweimal zu Beiträgen herangezogen würde. Dies sei bei der Umstellung auf wiederkehrende Beiträge jedoch ausgeschlossen.<sup>141</sup> Wiederkehrende Beiträge würden für Straßenbauarbeiten erhoben, die zur Herstellung, zum Aus- und Umbau sowie zur Erneuerung von Gemeindestraßen führten. Sie würden als Gegenleistung für den Vorteil erhoben, der den Grundstückseigentümern durch die Straßenbauarbeiten an den Straßen „ihres“ Abrechnungsgebiets zuwachse, d. h. die damit verbundenen Gebrauchswert-/Verkehrswertsteigerung ihrer Grundstücke.<sup>142</sup> Im Vergleich dazu würden

- Erschließungsbeiträge nach § 127 Absatz 1 BauGB,
- Ausgleichsbeträge nach § 154 Absatz 1 Satz 1 BauGB und
- Kosten für die erstmalige Herstellung einer Straße aufgrund öffentlich-rechtlicher Verträge, insbesondere Erschließungsverträge, sonstiger städtebaulicher Verträge oder aufgrund eines Vorhaben- und Erschließungsplans nach dem BauGB

für andere Maßnahmen und andere Vorteile erhoben. Erschließungsbeiträge nach § 127 Absatz 1 BauGB und Kosten für die erstmalige Herstellung einer Straße aufgrund öffentlich-rechtlicher Verträge würden für Baumaßnahmen erhoben, die zur erstmaligen endgültigen Herstellung einer Erschließungsanlage führten. Sie würden den sog. Erschließungsvorteil abschöpfen. Dieser bestehe in der Steigerung der baurechtlichen Ausnutzbarkeit eines Grundstücks, der mit der erstmaligen Herstellung einer Erschließungsanlage einhergehe.<sup>143</sup>

Auch Ausgleichsbeträge nach § 154 Absatz 1 Satz 1 BauGB würden nicht für denselben Vorteil erhoben, der den Grundstückseigentümern durch die Straßenbaumaßnahmen an den Straßen „ihres“ Abrechnungsgebiets zuwachse. Mit Ausgleichsbeträgen würden Bodenwertsteigerungen abgeschöpft, die mit Sanierungsmaßnahmen nach §§ 136ff. BauGB einhergingen.<sup>144</sup>

Schließlich könne auch die Erhebung von einmaligen Straßenausbaubeiträgen zu keiner Doppelbelastung von Grundstückseigentümern führen. Dies gelte selbst dann, wenn sie noch kurz vor der Einfüh-



## EINE WELT BEGINNT VOR ORT

Die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW) steht Kommunen in Deutschland als Partner in allen Fragen kommunaler Entwicklungspolitik zur Seite.

Dabei beraten, informieren und fördern wir sie in unseren Zukunftsthemen

- ➔ Fairer Handel und Faire Beschaffung
- ➔ Global Nachhaltige Kommune
- ➔ Kommunale Partnerschaften und internationale Kommunalbeziehungen
- ➔ Migration und Entwicklung



Die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt ist Teil der ENGAGEMENT GLOBAL gGmbH und arbeitet im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.  
[www.service-eine-welt.de](http://www.service-eine-welt.de)

Im Auftrag des



Bundesministerium für  
wirtschaftliche Zusammenarbeit  
und Entwicklung

zung der wiederkehrenden Beiträge erhoben würden. Auch in diesem Fall würden die einmaligen Straßenausbaubeiträge nicht für dieselben Maßnahmen und dementsprechend nicht für denselben Vorteil erhoben wie der nunmehr anfallende wiederkehrende Beitrag.<sup>145</sup>

### f) Beitragssatz

Sofern sich die Gemeinde dafür entscheidet, den Beitragssatz<sup>146</sup> nach der Kalkulationsmethode<sup>147</sup> zu ermitteln, muss sie schließlich auch eine Vorschrift mit den Beitragssätzen für die jeweiligen Abrechnungsgebiete in ihre Satzung aufnehmen. Der Beitragssatz ist Bestandteil der Bemessungsgrundlage des Beitrags, die nach § 2 Absatz 1 Satz 2 KAG zu den zwingend erforderlichen Bestandteilen einer Abgabensatzung gehört.<sup>148</sup> Der Umstand, dass eine Satzung über die Erhebung einmaliger Straßenausbaubeiträge

<sup>141</sup> Habermann, in: Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 22. Erg.-Lfg. Stand: Januar 2016, § 8 a Rn. 57.

<sup>142</sup> Vgl. Habermann, in: Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 22. Erg.-Lfg. Stand: Januar 2016, § 8 a Rn. 57.

<sup>143</sup> Habermann, in: Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 22. Erg.-Lfg. Stand: Januar 2016, § 8 a Rn. 57.

<sup>144</sup> Habermann, in: Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 22. Erg.-Lfg. Stand: Januar 2016, § 8 a Rn. 57.

<sup>145</sup> Habermann, in: Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 22. Erg.-Lfg. Stand: Januar 2016, § 8 a Rn. 57.

<sup>146</sup> Siehe oben B., IV., 2. Verteilungsphase.

<sup>147</sup> Siehe oben I., 3. Ermittlung des Beitragssatzes.

<sup>148</sup> Habermann, in: Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 22. Erg.-Lfg. Stand: Januar 2016, § 8 Rn. 200.

keinen Beitragssatz enthalten muss, liegt allein darin begründet, dass sich der Beitragssatz bei der Erhebung einmaliger Straßenausbaubeiträge nicht im Voraus bestimmen lässt.<sup>149</sup>

### III. Erhebung wiederkehrender Straßenausbaubeiträge

Ebenso wie bei einmaligen Straßenausbaubeiträgen lässt sich die eigentliche Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen wiederum in drei gedankliche Schritte aufspalten: die Aufwendungsphase, die Verteilungsphase und die Heranziehungsphase.<sup>150</sup> Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Aufwendungsphase und ein Teil der Verteilungsphase entfallen, wenn sich die Gemeinde dafür entscheidet, den Beitragssatz nach der Kalkulationsmethode zu ermitteln.<sup>151</sup>

#### 1. Aufwendungsphase

In der Aufwendungsphase wird – wie bei der Erhebung einmaliger Straßenausbaubeiträge – ermittelt, ob und, wenn ja, in welcher Höhe beitragsfähige Investitionsaufwendungen für die Verkehrsanlagen im Kalenderjahr entstanden sind.<sup>152</sup> Die Ermittlung der beitragsfähigen Investitionsaufwendungen vor der Erhebung des Beitrags ist allerdings nur erforderlich, wenn sich die Gemeinde dafür entschieden hat, den Beitragssatz gemäß § 8 a Absatz 3 Satz 1 KAG auf der Grundlage der tatsächlichen Investitionsaufwendungen zu ermitteln. In diesem Fall ergibt sich die Höhe der jährlichen Investitionsaufwendungen aus der Summe aller Aufwendungen für beitragsfähige Arbeiten, die während des Kalenderjahrs (01.01. bis 31.12.) innerhalb des Abrechnungsgebietes kassenwirksam angefallen sind.<sup>153</sup>

Hat sich die Gemeinde hingegen dafür entschieden, den Beitragssatz nach der Kalkulationsmethode zu ermitteln, entfällt die Aufwendungsphase bzw. verschiebt sich in die Phase der Satzungserstellung.<sup>154</sup>

#### 2. Verteilungsphase

An die Aufwendungsphase schließt sich auch bei der Erhebung wiederkehrender Straßenausbaubeiträge die Verteilungsphase an. Auch hier unterscheidet sich das Verfahren je nachdem, nach welcher Methode die Gemeinde den Beitragssatz ermittelt.

#### a) Ermittlung des Beitragssatzes auf der Grundlage der tatsächlichen Investitionsaufwendungen

Hat die Gemeinde die Investitionsaufwendungen auf der Grundlage der tatsächlichen Aufwendungen im Abrechnungsgebiet ermittelt, entspricht das Verfahren dem zuvor erläuterten Vorgehen bei der Erhebung einmaliger Straßenausbaubeiträge.<sup>155</sup> In einem ersten Schritt sind die umlagefähigen Investitionsauf-

wendungen zu ermitteln. Hierfür wird der in der Satzung für das maßgebliche Abrechnungsgebiet bestimmte Gemeindeanteil von den ermittelten Investitionsaufwendungen abgezogen.

Anschließend ist in einem zweiten Schritt die Summe der gewichteten Grundstücksflächen aller bevorteilten Grundstücke im Abrechnungsgebiet zu bestimmen. Hierfür müssen in einem ersten Unterschritt zunächst alle bevorteilten Grundstücke des Abrechnungsgebiets erfasst werden. Dies sind – wie bei der Erhebung einmaliger Straßenausbaubeiträge –

- die Grundstücke, die unmittelbar an einer der Verkehrsanlagen des Abrechnungsgebietes anliegen (Anliegergrundstücke) und
- die Grundstücke, von denen aus eine Verkehrsanlage des Abrechnungsgebietes in rechtlich zulässiger Weise und auf Dauer in Anspruch genommen werden kann (Hinterliegergrundstücke).<sup>156</sup>

In einem zweiten Unterschritt müssen sodann die gewichteten Grundstücksflächen nach den Verteilungsregelungen der Satzung errechnet werden.

In einem dritten Schritt wird schließlich der Beitragssatz und der auf das jeweilige Grundstück entfallende individuelle Beitrag ermittelt. Der Beitragssatz errechnet sich wiederum durch die Division der umlagefähigen Investitionsaufwendungen durch die Summe der gewichteten Grundstücksflächen aller bevorteilten Grundstücke im Abrechnungsgebiet.<sup>157</sup> Der individuelle Beitrag wird ermittelt, indem der Beitragssatz mit der gewichteten Grundstücksfläche des jeweiligen Grundstücks vervielfältigt wird.

#### b) Ermittlung des Beitragssatzes nach der Kalkulationsmethode

Hat die Gemeinde den Beitragssatz nach der Kalkulationsmethode ermittelt,<sup>158</sup> beschränkt sich die Verteilungsphase auf die bloße Ermittlung des auf das jeweilige Grundstück entfallenden Beitrags. Hierfür wird der Beitragssatz aus der Satzung mit der gewichteten Grundstücksfläche des jeweiligen Grundstücks vervielfältigt.

#### 3. Heranziehungsphase

In der Heranziehungsphase wird der zuvor ermittelte Beitrag schließlich durch Bescheid gegenüber dem jeweiligen Beitragspflichtigen festgesetzt. Zugleich wird der Beitragspflichtige aufgefordert, den Beitrag zu leisten (Leistungsgebot).<sup>159</sup>

#### D. Voraussichtliche Risiken, Folgen und anfallender Verwaltungsaufwand einer Umstellung auf wiederkehrende Beiträge nach § 8 a KAG

Die Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen nach § 8 a KAG ist – zumindest gegenwärtig – noch mit Risiken behaftet.

Darüber hinaus kann die Umstellung von einmaligen Straßenausbaubeiträgen auf wiederkehrende Beiträge mit einer Reihe von Folgen verbunden sein und einen nicht zu vernachlässigenden Verwaltungsaufwand mit sich bringen, was sich eine Gemeinde bewusst machen sollte, bevor sie eine Entscheidung über eine Umstellung trifft.

### I. Risiken

#### 1. Mangelnde Rechtssicherheit bei der Auslegung und Anwendung von § 8 a KAG

Die Erhebung wiederkehrender Beiträge nach § 8 a KAG dürfte – zumindest gegenwärtig noch – mit einem höheren Risiko behaftet sein als die Erhebung einmaliger Straßenausbaubeiträge. Dies liegt schlicht daran, dass bislang noch keine gerichtlichen Entscheidungen zu § 8 a KAG ergangen sind. Daher gibt es auch noch keine verlässlichen Maßstäbe, wie § 8 a KAG rechtssicher auszulegen und anzuwenden ist.

Diese Lücke dürfte sich auch nur bedingt durch einen Rückgriff auf die Rechtsprechung aus den anderen Bundesländern lösen lassen, in denen wiederkehrende Beiträge bereits länger erhoben werden. Einige zentrale Auslegungsfragen von § 8 a KAG werden sich damit nicht beantworten lassen, da sich diese Fragen in den übrigen Bundesländern einfach nicht stellen. Dies betrifft beispielsweise die Frage, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen Innen- und Außenbereichsstraßen miteinander und Außenbereichsstraßen untereinander in einem räumlichen und funktionalen Zusammenhang im Sinne von § 8 a Absatz 2 Satz 2 KAG stehen und mithin zu einem Abrechnungsgebiet zusammengefasst werden können. Dieser Frage dürfte in Schleswig-Holstein eine große Bedeutung zukommen, da hier auch Außenbereichsstraßen bei der Bildung von Abrechnungsgebieten zu berücksichtigen sind.<sup>160</sup> Sie wird sich aber mit der Rechtsprechung aus den anderen Bundeslän-

<sup>149</sup> Siehe oben B., III., 2., c) Höhe und Bemessungsgrundlagen des Beitrags.

<sup>150</sup> Siehe oben B., IV. Erhebung von einmaligen Straßenausbaubeiträgen.

<sup>151</sup> Siehe oben I., 3. Ermittlung des Beitragssatzes.

<sup>152</sup> Siehe oben B., IV., 1. Aufwendungsphase.

<sup>153</sup> Habermann, in: Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 22. Erg.-Lfg. Stand: Januar 2016, § 8 a Rn. 61.

<sup>154</sup> Siehe oben II., 2., f) Beitragssatz.

<sup>155</sup> Siehe oben B., IV., 2. Verteilungsphase.

<sup>156</sup> Siehe oben B., IV., 2. Verteilungsphase.

<sup>157</sup> Siehe oben B., IV., 2. Verteilungsphase.

<sup>158</sup> Siehe oben I., 3. Ermittlung des Beitragssatzes.

<sup>159</sup> Siehe oben B., IV., 3. Heranziehungsphase.

<sup>160</sup> Siehe oben C., II., 2., d), (3) Einzubeziehende Verkehrsanlagen.

dern nicht beantworten lassen. Dort besteht nämlich entweder nicht die Möglichkeit, wiederkehrende Beiträge für Außenbereichsstraßen zu erheben<sup>161</sup>, oder es wird hiervon kein Gebrauch gemacht<sup>162</sup> oder es können nur besondere wiederkehrende Beiträge für Außenbereichsstraßen erhoben werden, die keinen räumlich-funktionalen Zusammenhang zwischen den Straßen des Abrechnungsgebiets voraussetzen.<sup>163</sup> Dementsprechend gibt es hier auch keine Rechtsprechung zu der Frage, ob und wann Innen- und Außenbereichsstraßen miteinander und Außenbereichsstraßen untereinander in einem räumlichen und funktionalen Zusammenhang im Sinne von § 8 a Absatz 2 Satz 2 KAG stehen.<sup>164</sup>

Auch die zwischenzeitlich ergangenen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zu wiederkehrenden Beiträgen<sup>165</sup> haben nicht entscheidend zur Klärung der Voraussetzungen und Maßstäbe beigetragen, die bei der Erhebung wiederkehrender Beiträge zu beachten sind. Aus dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 25.06.2014 folgt lediglich, dass die Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen verfassungsrechtlich zulässig ist.<sup>166</sup> Darüber hinaus ist das Gericht zwar auch auf die Bildung von Abrechnungsgebieten eingegangen, allerdings hat es dabei lediglich die verfassungsrechtlichen Grenzen erläutert, die hierbei zu beachten sind.<sup>167</sup> Wirklich konkrete Voraussetzungen oder Maßstäbe für die rechtmäßige Bildung von Abrechnungsbieten hat das Gericht nicht genannt. Die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts dürften jedenfalls nicht ausreichen, um allein auf dieser Grundlage ein rechtmäßiges Abrechnungsgebiet bestimmen zu können.

Auch dem später ergangenen Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 24.11.2014<sup>168</sup> lassen sich keine praxistauglichen Voraussetzungen oder Grenzen für die Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen entnehmen. Darin hat sich das Bundesverfassungsgericht gar nicht zur Rechtmäßigkeit von wiederkehrenden Beiträgen geäußert, sondern die dem Verfahren zugrunde liegende Vorlage des Verwaltungsgerichts Koblenz bereits als unzulässig zurückgewiesen.<sup>169</sup>

## 2. Zusätzliche Risiken bei der Kalkulation des Beitragssatzes

Zu den vorstehend erläuterten allgemeinen Risiken bei der Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen dürften noch einmal spezifische zusätzliche Risiken hinzukommen, wenn sich die Gemeinde entscheidet, den Beitragssatz<sup>170</sup> nicht nach den tatsächlichen jährlichen Investitionsaufwendungen zu ermitteln, sondern nach der Kalkulationsmethode.<sup>171</sup> Dies wird besonders deutlich, wenn man sich allein die Folgen von kleinen Fehlern bei

der Ermittlung des Beitragssatzes vergegenwärtigt, die dazu geführt haben, dass die Beitragssumme im Beitragsbescheid in ganz geringem Maße zu hoch festgesetzt wurde.

Wird der Beitragssatz auf der Grundlage der tatsächlichen Investitionsaufwendungen ermittelt, führt ein solcher Fehler allein dazu, dass das Verwaltungsgericht den Beitragsbescheid im Falle eines Rechtsstreites in einer Teilhöhe aufhebt. Im Übrigen würde die Klage abgewiesen. Die Kosten des Verfahrens würden zum überwiegenden Teil dem klagenden Beitragspflichtigen auferlegt. Denn der Beitragssatz ist bei dieser Methode lediglich eine Rechengröße bei der Ermittlung der individuellen Beitragshöhe.<sup>172</sup>

Wird der Beitragssatz dagegen nach der Kalkulationsmethode ermittelt, führt ein solcher Fehler dazu, dass das Verwaltungsgericht den Beitragsbescheid im Falle eines Rechtsstreites vollständig aufhebt und die Kosten des Verfahrens in voller Höhe der beklagten Gemeinde auferlegt. Der Beitragssatz ist bei der Kalkulationsmethode nämlich Teil der Satzung<sup>173</sup> und Fehler bei der Ermittlung des Beitragssatzes führen nicht nur zur Rechtswidrigkeit des Beitragssatzes, sondern auch zur Rechtswidrigkeit der gesamten Satzung. Letzteres führt dazu, dass der Beitragsbescheid keine wirksame Rechtsgrundlage mehr hat und mithin als vollständig rechtswidrig aufzuheben ist.<sup>174</sup>

## 3. Bedingte Rückkehrmöglichkeit zu einmaligen Straßenausbaubeiträgen

Die Einführung wiederkehrender Beiträge dürfte für finanzschwache Gemeinden schließlich mit dem Risiko verbunden sein, aus tatsächlichen Gründen nicht oder nur mit großen finanziellen Anstrengungen zu einmaligen Straßenausbaubeiträgen zurückkehren zu können. Dies liegt daran, dass die von der Gemeinde vor der Rückkehr vereinnahmten wiederkehrenden Beiträge zum Teil auf die einmaligen Beiträge nach der Rückkehr angerechnet werden müssen.

Nach § 8 a Absatz 7 Satz 5 KAG muss die Gemeinde im Falle der Rückkehr zu einmaligen Straßenausbaubeiträgen in ihrer neuen Satzung bestimmen, dass ein Teil der vereinnahmten wiederkehrenden Straßenausbaubeiträge auf den nächsten einmaligen Beitrag angerechnet wird. Die Vorschrift ist nach ihrem Wortlaut zwingend. Die Gemeinde kann nach § 8 a Absatz 7 Satz 6 und 7 KAG lediglich den Umfang der anzurechnenden wiederkehrenden Straßenausbaubeiträge bestimmen. Die Formulierung von § 8 a Absatz 7 Satz 7 KAG legt allerdings nahe, dass ein relativ großer Anteil der wiederkehrenden Beiträge angerechnet werden muss. Danach brauchen nämlich nur diejenigen wiederkehrenden Beiträge nicht

mehr angerechnet werden, deren Zahlung länger zurückliegt als der Zeitraum der üblichen Nutzungsdauer einer Verkehrsanlage.<sup>175</sup>

Die Einnahmeausfälle, die der Gemeinde auf diese Weise entstehen, wird sie auch nicht durch eine entsprechend höhere Belastung der anderen Beitragsschuldner kompensieren dürfen, für die keine wiederkehrenden Beiträge anzurechnen sind. Dies dürfte gegen den Grundsatz der Beitragsgerechtigkeit aus Art. 3 Absatz 1 GG verstoßen. Die Gemeinde muss die Einnahmeausfälle daher aus ihren allgemeinen Haushaltsmitteln bestreiten. Verfügt die Gemeinde nicht über die entsprechenden Mittel, wird ihr eine Rückkehr zu einmaligen Beiträgen nicht möglich sein.<sup>176</sup>

## II. Folgen

Neben den Risiken, die – zumindest gegenwärtig noch – mit der Erhebung wiederkehrender Beiträge verbunden sind, dürfte die Umstellung auf wiederkehrende Beiträge auch eine Reihe von Folgen

<sup>161</sup> M.w.N. Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt, Urteil vom 13.01.2005 – 4/2 K 36/03 –, zit. n. juris, Rn. 31; M.w.N. Beuscher, Wiederkehrende Beiträge, Straßenausbau-, Wege- und Anschlussbeitragsrecht, Herne 2015, § 3 Rn. 9.

<sup>162</sup> Thüringer Oberverwaltungsgericht, Urteil vom 11.06.2007 – 4 N 1359/98 –, zit. n. juris, Rn. 59; M.w.N. Beuscher, Wiederkehrende Beiträge, Straßenausbau-, Wege- und Anschlussbeitragsrecht, Herne 2015, § 3 Rn. 9.

<sup>163</sup> M.w.N. Beuscher, Wiederkehrende Beiträge, Straßenausbau-, Wege- und Anschlussbeitragsrecht, Herne 2015, § 7.

<sup>164</sup> Vgl. Habermann, in: Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 22. Erg.-Lfg. Stand: Januar 2016, § 8 a Rn. 42.

<sup>165</sup> Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 25.06.2014 – 1 BvR 668/10, 1 BvR 2104/10 –, BVerfGE 137, 1-29 und Beschluss vom 24.11.2014 – 1 BvL 20/11 –, zit. n. juris.

<sup>166</sup> Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 25.06.2014 – 1 BvR 668/10, 1 BvR 2104/10 –, BVerfGE 137, 1-29, Rn. 35.

<sup>167</sup> Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 25.06.2014 – 1 BvR 668/10, 1 BvR 2104/10 –, BVerfGE 137, 1-29, Rn. 61ff.

<sup>168</sup> Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 24.11.2014 – 1 BvL 20/11 –, zit. n. juris.

<sup>169</sup> Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 24.11.2014 – 1 BvL 20/11 –, zit. n. juris, Rn. 6ff.

<sup>170</sup> Siehe oben B., IV., 2. Verteilungsphase.

<sup>171</sup> Siehe oben C., I., 3. Ermittlung des Beitragssatzes.

<sup>172</sup> Siehe oben B., IV., 2. Verteilungsphase.

<sup>173</sup> Siehe oben C., II., 2., f) Beitragssatz.

<sup>174</sup> Habermann, in: Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 22. Erg.-Lfg. Stand: Januar 2016, § 8 a Rn. 63.

<sup>175</sup> Habermann, in: Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 22. Erg.-Lfg. Stand: Januar 2016, § 8 a Rn. 59.

<sup>176</sup> Habermann, in: Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 22. Erg.-Lfg. Stand: Januar 2016, § 8 a Rn. 59.

haben, die sich eine Gemeinde bewusst machen sollte, bevor sie eine Entscheidung über die Umstellung trifft.

### 1. Wegfall der hohen einmaligen Beitragssummen

Zunächst ist festzuhalten, dass die Umstellung auf wiederkehrende Straßenausbaubeiträge aller Voraussicht nach dazu führt, dass die hohen individuellen Beitragssummen wegfallen, die typischerweise bei der Erhebung einmaliger Straßenausbaubeiträge auftreten. Der Grund hierfür liegt in erster Linie darin, dass die umzulegenden Investitionsaufwendungen auf wesentlich mehr Grundstücke verteilt werden als bei der Erhebung einmaliger Straßenausbaubeiträge. Dies bedeutet in der Konsequenz eine geringere Belastung jedes einzelnen Beitragsschuldners. Dieser Effekt dürfte sich noch einmal dadurch verstärken, dass die Beitragserhebung jährlich erfolgt und die Summe der umzulegenden Investitionsaufwendungen insoweit in gewisser Weise nach oben begrenzt ist.<sup>177</sup>

### 2. Höhere Akzeptanz unter den Beitragsschuldnern?

Der Wegfall der hohen einmaligen Beitragssummen<sup>178</sup> und der Umstand, dass die Eigentümer bzw. dinglich Berechtigten sämtlicher Grundstücke im Abrechnungsgebiet bzw. Gemeindegebiet herangezogen werden und nicht nur die Grundstücke in einem Straßenzug<sup>179</sup>, dürften weiterhin dazu führen, dass die Beitragsschuldner die Erhebung wiederkehrender Beiträge in höherem Maße akzeptieren und sich in weniger Fällen gegen ihre Heranziehung wehren werden. Allerdings ist anzumerken, dass es zumindest fraglich erscheint, ob diese Akzeptanz nicht nach einigen Jahren mit wiederkehrenden Beiträgen ins Gegenteil umschlägt. So lässt sich zumindest nicht ausschließen, dass die Eigentümer und dinglich Berechtigten in Straßenzügen, in denen auch Jahre nach der Einführung wiederkehrender Beiträge keine Straßenausbaumaßnahmen anstehen, nicht zu einem bestimmten Zeitpunkt die Frage an die Gemeinde richten werden, warum sie eigentlich jährlich einen Beitrag zahlen, ohne dass in „ihren“ Straßen etwas gemacht würde.

### 3. Anstieg der Ausgaben für den Straßenausbau

Die Umstellung auf wiederkehrende Straßenausbaubeiträge kann unter Umständen auch dazu führen, dass die Gemeinde insgesamt mehr Geld für den Straßenausbau ausgibt. Hierfür sprechen vor allem zwei Gründe:

#### a) Zunehmende Anspruchshaltung der Beitragsschuldner

Zum einen dürfte die tendenziell ableh-

nende Haltung der Beitragsschuldner gegenüber der Erhebung einmaliger Straßenausbaubeiträge nicht nur in eine höhere Akzeptanz unter den Beitragspflichtigen<sup>180</sup>, sondern vielmehr in eine gewisse Anspruchshaltung umschlagen. Es ist nämlich zu erwarten, dass die Beitragsschuldner, die jährlich zu einem Beitrag herangezogen werden, darauf achten werden, welche Straßen in welcher Weise mit „ihrem Geld“ vorteilhaft ausgebaut werden. Dementsprechend lässt sich nicht ausschließen, dass sie nach relativ kurzer Zeit einen vergleichbaren Ausbau „ihrer Straße“ fordern werden. Sofern die Gemeinde diesem politischen Druck nicht standhält, wird es mit wiederkehrenden Beiträgen insgesamt zu mehr beitragspflichtigen Straßenausbaumaßnahmen und mithin zu höheren Ausgaben für den Straßenausbau kommen als bei der Erhebung einmaliger Straßenausbaubeiträge.

#### b) Absinken des Gemeindeanteils und Anstieg des Beitragsanteils

Zum anderen ist davon auszugehen, dass der Anteil an den jährlichen beitragsfähigen Investitionsaufwendungen, den die Gemeinde tragen muss (Gemeindeanteil)<sup>181</sup> bei der Erhebung wiederkehrender Beiträge deutlich geringer sein wird als bei der Erhebung einmaliger Straßenausbaubeiträge. Die Beitragsschuldner werden bei wiederkehrenden Beiträgen also in höherem Maße an der Verteilung der beitragsfähigen Investitionsaufwendungen beteiligt als bei einmaligen Straßenausbaubeiträgen. Das hat folgenden Grund:

Wie bereits zuvor erläutert<sup>182</sup> ist das Verhältnis von Beitrags- und Gemeindeanteil bei wiederkehrenden Beiträgen nach dem Verhältnis des Verkehrsaufkommens zu bestimmen, das den Beitragsschuldnern des Abrechnungsgebiets auf der einen und der Allgemeinheit auf der anderen Seite zuzurechnen ist. Dabei wird sämtlicher Verkehr, der auf einem Grundstück im Abrechnungsgebiet endet (Zielverkehr) und/oder dort beginnt (Quellverkehr), den Beitragsschuldnern zugerechnet. Nur der übrige Verkehr, der ohne Halt durch das Abrechnungsgebiet fließt (Durchgangsverkehr), wird der Allgemeinheit zugerechnet.<sup>183</sup> Diese Unterscheidung nach Ziel- und Quellverkehr auf der einen und Durchgangsverkehr auf der anderen Seite spielt auch bei der Bestimmung von Beitrags- und Gemeindeanteil bei der Erhebung von einmaligen Straßenausbaubeiträgen eine gewichtige Rolle.<sup>184</sup> Diese Unterscheidung ist auch ein Grund dafür, dass bei der Erhebung von einmaligen Beiträgen zwischen Anliegerstraßen, Haupterschließungsstraßen und Hauptverkehrsstraßen unterschieden werden muss.<sup>185</sup> Auf einer Anliegerstraße findet vorwiegend Ziel- und

Quellverkehr statt. Dementsprechend hoch muss hier der Beitragsanteil sein. Auf Haupterschließungsstraßen und Hauptverkehrsstraßen findet dagegen weniger Ziel- und Quellverkehr und mehr Durchgangsverkehr statt. Daher muss der Beitragsanteil hier entsprechend geringer und der Gemeindeanteil entsprechend höher festgesetzt werden als bei einer Anliegerstraße.<sup>186</sup>

Bei der Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen dürfte sich dieses vorstehend erläuterte Gesamtverhältnis von Beitrags- und Gemeindeanteil deutlich zulasten des Beitragsanteils verschieben, d. h. des Anteils, den die Gruppe der Beitragsschuldner zu tragen hat.<sup>187</sup> Hier ist die beitragsfähige Einrichtung nicht nur ein einziger Straßenzug, sondern sämtliche Straßen im Abrechnungsgebiet, ggf. sogar alle Straßen im Gemeindegebiet. Dies führt dazu, dass sämtlicher Verkehr, der innerhalb dieses Abrechnungsgebiets beginnt und/oder endet, Ziel- und Quellverkehr ist und mithin den Beitragsschuldnern zuzurechnen ist. Einzig der Verkehr, der ohne Halt oder Unterbrechung durch das gesamte Abrechnungsgebiet hindurchfließt, ist als Durchgangsverkehr anzusehen und damit der Allgemeinheit zuzurechnen. Entsprechend hoch muss der Beitragsanteil und entsprechend niedrig muss der Gemeindeanteil für das Abrechnungsgebiet festgelegt werden.<sup>188</sup>

### 4. Verbesserung des allgemeinen Straßenzustands

Die zuvor erläuterte mögliche Folge<sup>189</sup>, dass die Gemeinde im Falle der Erhebung

<sup>177</sup> Siehe oben C., I., 2. Maßnahmebezug bzw. abzugelende Leistung der Gemeinde.

<sup>178</sup> Siehe oben 1. Wegfall der hohen einmaligen Beitragssummen

<sup>179</sup> Siehe oben B., IV., 1., a), aa) Beitragsfähige Einrichtung und 2. Verteilungsphase.

<sup>180</sup> Siehe oben 2. Höhere Akzeptanz unter den Beitragsschuldnern?

<sup>181</sup> Siehe oben B., III., 2., c), bb) Beitrags- und Gemeindeanteil.

<sup>182</sup> Siehe oben C., II., 2., b) Beitrags- und Gemeindeanteil.

<sup>183</sup> Siehe oben C., II., 2., b) Beitrags- und Gemeindeanteil.

<sup>184</sup> Siehe oben B., III., 2., c), bb) Beitrags- und Gemeindeanteil.

<sup>185</sup> M.w.N. Habermann, in: Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 22. Erg.-Lfg. Stand: Januar 2016, § 8 Rn. 206.

<sup>186</sup> M.w.N. Habermann, in: Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 22. Erg.-Lfg. Stand: Januar 2016, § 8 Rn. 209ff.

<sup>187</sup> Siehe oben B., III., 2., c), bb) Beitrags- und Gemeindeanteil.

<sup>188</sup> Habermann, in: Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 22. Erg.-Lfg. Stand: Januar 2016, § 8 a Rn. 32.

<sup>189</sup> Siehe oben 3. Anstieg der Ausgaben für den Straßenausbau.

wiederkehrender Beiträge voraussichtlich mehr Finanzmittel in den Straßenausbau investieren wird, dürfte allerdings auch zu einer allgemeinen Verbesserung des Zustands der Gemeindestraßen führen.

### **5. Möglichkeit eines sachgerechteren und planvolleren Ausbaus der Gemeindestraßen**

Darüber hinaus dürften wiederkehrende Beiträge der Gemeinde die Möglichkeit bieten, den Ausbau ihrer Straßen sachgerechter und planvoller zu gestalten als bei der Erhebung einmaliger Straßenausbaubeiträge. Da die jährlichen Beiträge deutlich niedriger ausfallen dürften als bei der Erhebung einmaliger Straßenausbaubeiträge, dürfte auch der Widerstand der Beitragsschuldner gegen beitragsfähige Straßenausbaumaßnahmen spürbar zurückgehen. Daher dürfte sich für die Gemeinde auch die Möglichkeit bieten, die Entscheidung über die Durchführung einer beitragsfähigen Straßenbaumaßnahme mehr von sachliche Belangen (Zustand, Verkehrsbedeutung etc.) abhängig zu machen und weniger vom Wunsch der Beitragsschuldner, weniger zahlen zu müssen.

Wie bereits zuvor erläutert lässt sich bei der Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen allerdings auch nicht ausschließen, dass die Beitragsschuldner eine zunehmende Anspruchshaltung gegenüber der Gemeinde entwickeln werden, die Straßen in der Nähe ihrer Grundstücke möglichst zügig auszubauen.<sup>190</sup> Diese Anspruchshaltung könnte wiederum dazu führen, dass die Gemeinde die Entscheidungen über Straßenbaumaßnahmen auch bei wiederkehrenden Beiträgen nicht uneingeschränkt nach sachlichen Gesichtspunkten treffen kann. Diesem Effekt wird die Gemeinde nur dann wirksam entgegenzutreten können, wenn sie sich zuvor Klarheit über den Zustand und die Erneuerungs- bzw. Ausbaubedürftigkeit aller Gemeindestraßen im Abrechnungsgebiet verschafft hat und anhand dieser Informationen bestimmt hat, in welcher Reihenfolge die Verkehrsanlagen ausgebaut oder erneuert werden sollen. Nur in diesem Fall dürfte die Gemeinde in der Lage sein, auch kritische Nachfragen von Beitragsschuldnern nachvollziehbar und überzeugend zu beantworten.

### **6. Tendenziell steigende Beitragsbelastung**

Die zuvor erläuterten Folgen, insbesondere der Wegfall der hohen einmaligen Beitragssummen<sup>191</sup> und die vermutlich höhere Akzeptanz unter den Beitragsschuldnern<sup>192</sup>, darf aber nicht darüber hinweg täuschen, dass die Beitragsbelastung für die Beitragsschuldner bei wiederkehrenden Beiträgen – langfristig betrachtet – höher sein dürfte als bei der Erhebung von einmaligen Straßenausbau-

beiträgen. Dies folgt zum einen aus dem zuvor erläuterten Effekt, dass die gemeindlichen Ausgaben für den Straßenausbau insgesamt ansteigen dürften.<sup>193</sup> Zum anderen wird auch das ebenfalls bereits ausgeführte Absinken des Gemeindeanteils<sup>194</sup> zu einem langfristigen Anstieg der Belastung für die Beitragsschuldner führen. Das Absinken des Gemeindeanteils hat nämlich zur Folge, dass der Beitragsanteil, d. h. der Anteil der beitragsfähigen Investitionsauswendungen, den die Gruppe der Beitragsschuldner zu tragen hat, entsprechend ansteigen wird.

### **III. Verwaltungsaufwand**

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass die Umstellung auf wiederkehrende Beiträge mit einem nicht zu unterschätzenden Verwaltungsaufwand verbunden sein dürfte. Dies gilt insbesondere für die Bildung der Abrechnungsgebiete, die Bestimmung und Gewichtung der bevorteilten Grundstücke, die Kalkulation des Beitragssatzes, die Erstellung bzw. Anwendung der Überleitungsregelung und die Erstellung und Versendung der Beitragsbescheide.

#### **1. Bildung der Abrechnungsgebiete**

Dass die Umstellung auf wiederkehrende Beiträge mit zusätzlichem Verwaltungsaufwand verbunden ist, dürfte sich zunächst bei der Bildung der Abrechnungsgebiete zeigen. Hier dürfte es beispielsweise nur schwer möglich sein, die Abrechnungsgebiete allein anhand von Karten oder Luftbildern zu bestimmen. Auf Karten und Luftbildern ist regelmäßig nicht erkennbar, in welcher Weise die Straßen auf ihrem Gebiet tatsächlich genutzt werden und über welche Straßen die einzelnen Grundstücke im Gemeindegebiet typischerweise angefahren werden. Beides dürfte aber erforderlich sein, um die Abrechnungsgebiete rechtmäßig zu bestimmen. Wie bereits erläutert soll der notwendige funktionale Zusammenhang nur bestehen, wenn man von sämtlichen Grundstücken des Abrechnungsgebiets letztlich dieselbe Straße mit stärkerer Verkehrsbedeutung nutzen muss, um in das übrige Straßennetz zu gelangen.<sup>195</sup>

Auch die eigentliche Festlegung der Abrechnungsgebiete dürfte nicht ohne größeren Aufwand bleiben. Wie ausgeführt müssen die Grenzen der Abrechnungsgebiete so präzise und zweifelsfrei erkennbar sein, dass sich danach ohne weiteres beurteilen lässt, in welchem Abrechnungsgebiet eine Straßenbaumaßnahme stattgefunden hat und von welchen Grundstücken die Verkehrsanlagen des Abrechnungsgebiets in Anspruch genommen werden können.<sup>196</sup> Sofern sich die Gemeinde für eine kartografische Bestimmung der Abrechnungsgebiete entscheidet, bedeutet dies, dass die Gemeinde Karten in entsprechender Größe

und hinreichender Auflösung benötigt. Sofern sich die Gemeinde für eine textliche Bestimmung entscheidet, bedeutet dies einen entsprechend hohen Aufwand bei der Formulierung der maßgeblichen Satzungsvorschriften, um eine hinreichende Präzision der Bestimmung zu erreichen.

#### **2. Bestimmung und Gewichtung der bevorteilten Grundstücke**

Auch die Bestimmung der bevorteilten Grundstücke<sup>197</sup> und die Gewichtung ihrer Grundstücksflächen nach den Verteilungsregelungen der Satzung<sup>198</sup> dürften bei der Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen mit höherem Aufwand verbunden sein als bei der Erhebung einmaliger Straßenausbaubeiträge. Im Gegensatz zur Erhebung einmaliger Straßenausbaubeiträge müssen nämlich nicht nur die Grundstücke in einem Straßenzug erfasst und gewichtet werden, sondern sämtliche Grundstücke im Abrechnungsgebiet. Dies bedeutet konkret, dass u.a. die Zufahrten und Wegerechte sämtlicher Hinterliegergrundstücke und die bauliche Nutzbarkeit sämtlicher Grundstücke im Abrechnungsgebiet ermittelt werden müssen.<sup>199</sup>

#### **3. Kalkulation des Beitragssatzes**

Weiterhin ist zu beachten, dass auch die Ermittlung des Beitragssatzes nach der Kalkulationsmethode mit einem gewissen Mehraufwand verbunden sein dürfte. Insoweit ist zunächst zu berücksichtigen, dass der Beitragssatz in die Satzung aufgenommen werden muss. Dies bedeutet, dass ein erheblicher Teil des Verwaltungsaufwands, der mit der Erhebung von Beiträgen verbunden ist, nicht erst bei der eigentlichen Ermittlung und Erhebung der Beiträge anfällt, sondern bereits bei der Erstellung der Satzung. Die Ermittlung des Beitragssatzes setzt nämlich nicht nur voraus, dass die Gemeinde die jährlichen Investitionsaufwendungen ermittelt hat, die während des Veranschlagungszeit-

<sup>190</sup> Siehe oben 2. Höhere Akzeptanz unter den Beitragsschuldnern?

<sup>191</sup> Siehe oben 1. Wegfall der hohen einmaligen Beitragssummen.

<sup>192</sup> Siehe oben 2. Höhere Akzeptanz unter den Beitragsschuldnern?

<sup>193</sup> Siehe oben 3. Anstieg der Ausgaben für den Straßenausbau.

<sup>194</sup> Siehe oben 3., b) Absinken des Gemeindeanteils und Anstieg des Beitragsanteils.

<sup>195</sup> Siehe oben C., II., 2., d), bb) Materielle Anforderungen.

<sup>196</sup> Siehe oben C., II., 2., d), aa) Formelle Anforderungen.

<sup>197</sup> Siehe oben C., III., 2., a) Ermittlung des Beitragssatzes auf der Grundlage der tatsächlichen Investitionsaufwendungen.

<sup>198</sup> Siehe oben B., IV., 2. Verteilungsphase.

<sup>199</sup> Siehe oben B., IV., 2. Verteilungsphase.

raums in dem jeweiligen Abrechnungsgebiet aller Voraussicht zu erwarten sind. Für die Ermittlung des Beitragssatzes muss die Gemeinde auch

- den umlagefähigen Anteil der veranschlagten jährlichen Investitionsaufwendungen
- und
- die Summe der gewichteten Grundstücksflächen aller bevorteilten Grundstücke im Abrechnungsgebiet

ermittelt haben.<sup>200</sup> Insbesondere Letzteres ist wie bereits zuvor erläutert mit einem nicht zu unterschätzenden Aufwand verbunden, da die Flächen und die Bebaubarkeit aller bevorteilten Grundstücke im Abrechnungsgebiet ermittelt werden müssen.<sup>201</sup>

Weiterhin ist zu beachten, dass die Veranschlagung der jährlichen Investitionsaufwendungen auf einer tragfähigen Grundlage erfolgen muss. Die Gemeinde muss über konkrete Planungen über die Ausbaumaßnahmen verfügen, die innerhalb des Veranschlagungszeitraums im Abrechnungsgebiet erfolgen sollen. Zusätzlich muss sie auch ermittelt haben, welche kassenwirksamen Aufwendungen hierfür voraussichtlich anfallen werden. Die Planungen müssen belastbar und so konkret wie möglich sein. Eine Kalkulation „ins Blaue“ hinein ist unzulässig<sup>202</sup> und führt zur Rechtswidrigkeit des Beitragssatzes und der gesamten Satzung.<sup>203</sup>

Schließlich muss die Gemeinde bei einer Kalkulation des Beitragssatzes nach Ablauf des Veranschlagungszeitraums auch einen sog. Unter- bzw. Überdeckungsausgleich vornehmen. Die Pflicht zur Durchführung des Ausgleichs folgt aus § 8 a Absatz 3 Satz 3 KAG. Danach ist das Beitragsaufkommen der folgenden Jahre entsprechend auszugleichen, wenn die tatsächlichen Investitionsaufwendungen nach Ablauf des Veranschlagungszeitraums von den erwarteten Investitionsaufwendungen abweichen. Dies bedeutet, dass die Gemeinde nach dem Ablauf des Veranschlagungszeitraums ermitteln muss, welche Investitionsaufwendungen während des Veranschlagungszeitraums im Abrechnungsgebiet tatsächlich getätigt wurden. Diese müssen anschließend mit den zuvor veranschlagten Investitionsaufwendungen abgeglichen werden. Die festgestellte Abweichung ist sodann als feststehendes Guthaben oder Aufwand bei der Veranschlagung der zukünftigen Investitionsaufwendungen im Abrechnungsgebiet zu berücksichtigen.<sup>204</sup>

#### 4. Überleitungsregelung

Auch die Erstellung bzw. die Anwendung der nach § 8 a Absatz 7 Satz 1 bis 4 KAG obligatorischen Überleitungsregelung dürfte mit Verwaltungsaufwand verbunden sein.

Wie erläutert muss die Überleitungsrege-

lung Verschonungszeiträume für Grundstücke vorsehen, für die vor oder nach der Einführung der wiederkehrenden Straßenausbaubeiträge

- Erschließungsbeiträge nach §§ 127 ff. BauGB,
- Ausgleichsbeträge nach § 154 BauGB,
- Kosten der erstmaligen Herstellung aufgrund öffentlich-rechtlicher Verträge, insbesondere Erschließungsverträge, sonstiger städtebaulicher Verträge oder aufgrund eines Vorhaben- und Erschließungsplans nach dem BauGB oder
- einmalige Straßenausbaubeiträge nach § 8 KAG

geleistet wurden.<sup>205</sup> Dies hat zur Folge, dass die Gemeinde aufklären muss, für welche Grundstücke die vorstehend aufgezählten Entgelte in der Vergangenheit geleistet wurden. Insbesondere bei Herstellungskosten, die aufgrund von Erschließungsverträgen geleistet wurden, dürfte dies aufwendig werden. Hierunter dürften nämlich auch solche Entgelte fallen, die von Grundstückskäufern für die Erschließung ihres Grundstücks anteilig mit dem Kaufpreis an einen (privaten) Erschließungsträger gezahlt wurden, und zwar auch dann, wenn diese im Kaufvertrag nicht gesondert ausgewiesen wurden. Auch hierbei handelt es sich um Kosten, die für die erstmalige Herstellung aufgrund eines öffentlich-rechtlichen Vertrags – nämlich dem Erschließungsvertrag zwischen dem Erschließungsträger und der Gemeinde – geleistet wurden.

#### 5. Erstellung und Versendung der Beitragsbescheide

Im Gegensatz zur Erhebung von einmaligen Straßenausbaubeiträgen muss die Gemeinde bei wiederkehrenden Beiträgen grundsätzlich in jedem Kalenderjahr einen Beitragsbescheid für jedes Grundstück erstellen und versenden. Der damit verbundene Mehraufwand dürfte sich allerdings in Grenzen halten, wenn die Gemeinde von der Möglichkeit Gebrauch macht, den Beitragsbescheid mit dem jährlichen Grundbesitzabgabenbescheid zu kombinieren.

Etwas anderes gilt nur dann, wenn die Gemeinde den Beitragssatz auf der Grundlage der tatsächlichen Investitionsaufwendungen ermittelt und während des Kalenderjahres keine beitragsfähigen Investitionsaufwendungen für das Abrechnungsgebiet getätigt hat. In diesem Fall kann mangels beitragsfähiger Investitionsaufwendungen kein Beitrag erhoben werden. Eine weitere Ausnahme gilt freilich, wenn die Gemeinde von § 12 Satz 1 KAG Gebrauch macht und in den Bescheiden bestimmt, dass sie auch für die folgenden Kalenderjahre gelten sollen. Allerdings ist zu beachten, dass dies nur möglich sein dürfte, wenn die Gemeinde den Beitrags-

satz nach der Kalkulationsmethode ermittelt.<sup>206</sup> Nur in diesem Fall dürfte der auf das einzelne Grundstück entfallende Beitrag aufgrund des gleichbleibenden Beitragssatzes über mehrere Kalenderjahre unverändert bleiben. Bei der Ermittlung auf der Grundlage der tatsächlichen Investitionsaufwendungen dürfte der Beitragssatz und mithin auch der individuelle Beitrag von Kalenderjahr zu Kalenderjahr schwanken. Ein gleichbleibender Beitragssatz ließe sich hier nur erreichen, wenn in jedem Kalenderjahr exakt die gleiche Summe an umlagefähigen Investitionsaufwendungen im Abrechnungsgebiet anfiel.<sup>207</sup>

#### E. Fazit

Nach alledem lässt sich festhalten, dass wiederkehrende Beiträge gemäß § 8 a KAG durchaus ein Mittel sein können, bestimmte Probleme und Konflikte zu vermeiden, die regelmäßig mit der Erhebung einmaliger Straßenausbaubeiträge einhergehen. So dürften sich der Wegfall der hohen einmaligen Beitragssummen und der Umstand, dass die Eigentümer bzw. dinglich Berechtigten sämtlicher Grundstücke im Abrechnungsgebiet bzw. Gemeindegebiet herangezogen werden und nicht nur die Grundstücke in einem Straßenzug, durchaus positiv auf die Akzeptanz der Beitragserhebung auswirken und Rechtsstreitigkeiten vermeiden. Als Vorteil ist ebenso hervorzuheben, dass sich die Erhebung wiederkehrender Beiträge positiv auf den allgemeinen Zustand der Gemeindestraßen auswirken dürfte, da schlicht mehr Geld für den Straßenbau investiert wird.

Allerdings darf nicht übersehen werden, dass ein möglicher Anstieg der gemeindlichen Ausgaben für den Straßenbau langfristig auch zu einem Anstieg der Beitragsbelastung aller Beitragsschuldner führen wird. Dieser Effekt könnte noch einmal dadurch verstärkt werden, dass die Beitragsschuldner bei wiederkehren-

<sup>200</sup> Siehe oben C., I., 3. Ermittlung des Beitragssatzes.

<sup>201</sup> Siehe oben 2. Bestimmung und Gewichtung der bevorteilten Grundstücke.

<sup>202</sup> M.w.N. Habermann, in: Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 22. Erg.-Lfg. Stand: Januar 2016, § 8 a Rn. 63.

<sup>203</sup> Siehe oben I., 2. Zusätzliche Risiken bei der Kalkulation des Beitragssatzes.

<sup>204</sup> M.w.N. Habermann, in: Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 22. Erg.-Lfg. Stand: Januar 2016, § 8 a Rn. 65.

<sup>205</sup> Siehe oben C., II., 2., e) Überleitungsregelung.

<sup>206</sup> Siehe oben C., I., 3. Ermittlung des Beitragssatzes.

<sup>207</sup> Siehe oben C., III., 2., a) Ermittlung des Beitragssatzes auf der Grundlage der tatsächlichen Investitionsaufwendungen.

den Beiträgen – relativ betrachtet – ohnehin in höherem Maße an den Kosten von beitragsfähigen Straßenbaumaßnahmen beteiligt werden als bei einmaligen Straßenausbaubeiträgen. Hinzu kommt, dass bei wiederkehrenden Beiträgen nicht ausgeschlossen werden kann, dass einige

Beitragsschuldner jahrelang Beiträge zahlen, ohne dass an den Straßen in ihrer unmittelbaren Umgebung eine Baumaßnahme stattfindet. Dementsprechend bleibt abzuwarten, ob wiederkehrende Beiträge wirklich dauerhaft auf eine höhere Akzeptanz bei den Beitragsschuld-

nern stoßen werden als einmalige Straßenausbaubeiträge. Schließlich erscheint auch ungewiss, ob die Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen mit einem geringeren Verwaltungsaufwand für die Gemeinden verbunden ist als die Erhebung von einmaligen Beiträgen.

## Rechtsprechungsberichte

### **VG Düsseldorf:**

#### **Erhebung von Erschließungsbeiträgen nach 70 Jahre andauernder Erschließung rechtmäßig**

Das Verwaltungsgericht Düsseldorf hat in den Verhandlungen zu seinem Beschluss vom 28.07.2016 (Az.: 12 K 8122/13) die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen durch die Stadt nach einer 70 Jahre andauernden Erschließung für rechtmäßig erklärt. Die Kläger hatten 2005 im Düsseldorfer Süden ein Haus gebaut. Die Straße existierte zu diesem Zeitpunkt bereits seit vielen Jahrzehnten, ein Großteil der Häuser stammt aus den 1950er und 1960er Jahren. 2013 wurden die Kläger von der Stadt Düsseldorf nach dem Bau von Gehwegen zur Zahlung von Straßenausbaubeiträgen aufgefordert. Die Höhe der Forderungen variiert in der Straße je nach Grundstück zwischen 8.400 und 14.000 Euro.

In den Beiträgen sind auch diejenigen Kosten enthalten, die für die Herstellung der Fahrbahndecke während der NS-Zeit 1937 angefallen waren. Die Reichsmark-Beträge wurden in Euro (insgesamt 14.000 €) umgerechnet und die Inflationsrate berücksichtigt. In den nachfolgenden Jahrzehnten folgten weitere Erschließungsmaßnahmen: 1956 wurde die Straßenbeleuchtung errichtet, 1976 die Kanalisation. 2009 und 2010 wurden schließlich Gehwege gebaut und Grünstreifen angelegt.

Das Gericht erklärte die Erhebung der Straßenausbaubeiträge für die gesamten Baumaßnahmen für rechtmäßig und führte in der Verhandlung zur Begründung aus, dass die Erschließung mit dem Bau der Gehwege beendet worden sei. Die Stadt sei nach Ende der Erschließung verpflichtet, Beiträge zu erheben. Dabei dürfe – wenn aus heutiger Sicht unüblich – die Erschließung auch Jahrzehnte dauern. Während dieser Zeit gebe es keine Verjährung, keine Verwirkung und keinen Vertrauensschutz. Um auszuschließen, dass es sich um eine alte preußische Straße handelt, habe die Kammer geprüft, ob das preußische Fluchtliniengesetz von 1875 Anwendung finden müsse. In den alten Akten von 1935 sei immerhin von

einem Fluchtlinienplan die Rede. Befestigte Gehwege fehlten aber schon zu Preußens Zeiten.

Das Gericht wies jedoch abschließend darauf hin, dass aufgrund des Grundsatzes der „einseitigen Bebaubarkeit“ die Gesamtsumme um rund 30.000 Euro reduziert werden müsse. Nach diesem Grundsatz sei nur der Gehweg auf einer Straßenseite abrechnungsfähig, wenn auch nur eine Seite der Straße mit Häusern bebaut werden dürfe. Die Kläger nahmen ihre Klagen zurück.

### **VG Düsseldorf:**

#### **Erhebung von Erschließungsbeiträgen nach mehr als 30 Jahren rechtswidrig**

Das Verwaltungsgericht Düsseldorf hat mit Urteilen vom 04.07.2016 (Az.: 12 K 6288/14, 12 K 6462/14) entschieden, dass die Stadt Wuppertal im Jahr 2014 für den bereits in den Jahren 1983/84 erfolgten Ausbau der Straße Am Walde in Wuppertal-Elberfeld keine Erschließungsbeiträge in Höhe von jeweils ca. 3.500 Euro mehr erheben durfte. Damit gab sie den Klagen zweier Anlieger gegen entsprechende Erschließungsbeitragsbescheide statt.

Zur Begründung führte die Kammer aus, dass nach neuerer Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2013 ein Grundstückseigentümer klar vorhersehen können müsse, ob er für sein Grundstück (noch) kommunale Abgaben bezahlen muss (Gebot der Belastungsklarheit und Vorhersehbarkeit). Eine solche Vorhersehbarkeit sei nicht mehr gegeben, wenn die Stadt mehr als 30 Jahre nach der für den Grundstückseigentümer äußerlich erkennbaren vollständigen technischen Herstellung einer Straße Erschließungsbeiträge erhebt. Die Straße Am Walde in Wuppertal war bereits im Mai 1984 technisch vollständig hergestellt. Die Fahrbahn und die Gehwege waren vollständig ausgebaut, die Straßenbeleuchtung installiert und die Straßenentwässerung gewährleistet. Die Stadt kann sich nicht mit Erfolg darauf berufen, dass über die technische Herstellung hinaus recht-

liche Voraussetzungen für die Beitrags-erhebung geschaffen werden mussten.

Die Kammer hat wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Sachen die Berufung zugelassen, über die das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster entscheidet.

### **VGH München:**

#### **Hohenbrunn muss Straßenausbaubeiträge erheben**

In seinem Urteil vom 09.11.2016 (Az.: 6 B 15.2732) hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof in München entschieden, dass das Landratsamt München zu Recht beanstandet hat, dass der Hohenbrunner Gemeinderat die Aufhebung der gemeindlichen Straßenausbaubeitragsatzung beschlossen hat. Mit dem Urteil wurde die Berufung der Gemeinde Hohenbrunn gegen ein Urteil des Verwaltungsgerichts München zurückgewiesen (Az.: 6 B 15.2732).

Zur Begründung verwies das Gericht auf den Wortlaut des Kommunalabgabengesetzes: Demnach "sollen" für die Verbesserung oder Erneuerung von Ortsstraßen Beiträge erhoben werden. Nach ständiger Rechtsprechung des VGH habe "sollen" grundsätzlich verbindlichen Charakter, es sei denn, es liege ein atypischer Ausnahmefall vor. Ob dies der Fall sei, lasse sich nur im Einzelfall beurteilen. Von Bedeutung sei, dass die Gemeindeordnung die Reihenfolge festlege, nach der sich Städte und Gemeinden ihre erforderlichen Einnahmen zu beschaffen hätten. Hiernach seien Steuern und Kredite gegenüber der Erhebung von Beiträgen nachrangig. Der Gesetzgeber gehe insoweit von dem Grundsatz aus, dass derjenige, der durch eine kommunale Einrichtung einen Sondervorteil erhalte – hier also der jeweilige Eigentümer eines an der Straße gelegenen Grundstücks – die entstehenden Kosten in vertretbarem Umfang tragen solle. Es verbleibe nur ein sehr begrenzter Bereich, innerhalb dessen eine Gemeinde auf den Erlass einer Straßenausbaubeitragsatzung verzichten könne.

Zuvor hatte der Gemeinderat mit Verweis

auf die gute Haushaltslage auf den Erlass einer Straßenausbaubeitragssatzung verzichtet. Es genüge jedoch nicht, dass eine Gemeinde "haushaltsmäßig" mehr oder weniger gut dastehe und sich den Beitragsausfall "finanziell leisten" könne, betonte das Gericht. Eine atypische Situation komme vielmehr nur in Betracht, wenn die Gemeinde die Reihenfolge der Einnahmequellen einhalte und trotz des Beitragsverzichts sowohl die stetige Aufgabenerfüllung als auch die dauernde Leistungsfähigkeit sichergestellt seien. In Betracht zu ziehen sei eine atypische Situation ferner, wenn der Verwaltungsaufwand für die Beitragserhebung die Beitragseinnahmen so wesentlich übersteige, dass durch den Verzicht auf die Beitragserhebung die Einsparung von Kosten möglich sei. Hinsichtlich Hohenbrunn liege keine atypische Situation vor, befand das Gericht.

Der Haushalt der Gemeinde sei auch mittelfristig nicht unerheblich kreditfinanziert. Zudem erziele Hohenbrunn einen wesentlichen Teil seiner Einnahmen aus gemeindlichen Steuern, insbesondere aus der Gewerbesteuer. Schließlich sei nicht ersichtlich, dass die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen für die Gemeinde generell nur defizitär durchgeführt werden könne. Durch den Verzicht auf deren Erhebung verlagere Hohenbrunn die Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen von den Begünstigten auf die Allgemeinheit, insbesondere auf die Steuerpflichtigen. Dass den Gemeinden gerade wegen des Nachrangs der Steuereinnahmen hinter den Beitragseinnahmen in aller Regel der Verzicht auf eine Straßenausbaubeitragssatzung verwehrt sein dürfte, entspreche dem Zweck des Gesetzes. Der VGH hat die Revision gegen sein Urteil nicht zugelassen.

#### **VG Frankfurt am Main:**

#### **Verpflichtung zu unbarer Entrichtung der Rundfunkbeiträge ist rechtmäßig**

Die Verpflichtung zur bargeldlosen Entrich-

tung der Rundfunkbeiträge ist rechtmäßig. Das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main hat in zwei Verfahren (Az.: 1 K 2903/15.F und 1 K 1259/16.F) am 31.10.2016 entschieden, dass die Verpflichtung zur bargeldlosen Entrichtung der Rundfunkbeiträge rechtmäßig ist.

In dem dem Verfahren zugrundeliegenden Sachverhalt begehrt die Kläger eine Entrichtung der Beiträge in bar. Nachdem einer der Kläger zunächst im Lastschriftverfahren die damaligen Rundfunkgebühren entrichtet hatte – der andere hatte sie jeweils überwiesen –, erfolgte eine Rücklastschrift. Die Kläger forderten den beklagten Hessischen Rundfunk auf, ihnen mitzuteilen, wo sie die angemahnten Rundfunkbeiträge in bar entrichten können. Daraufhin erließ die Rundfunkanstalt einen Bescheid, in dem sie darauf hinwies, dass die Kläger zur bargeldlosen Zahlung des Rundfunkbeitrages verpflichtet seien. Zur Begründung verwies sie auf ihre Satzung – basierend auf einer Ermächtigung im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag –, in der die Art und Weise der Zahlung geregelt wird. Im übrigen hätten die Kläger auch die Möglichkeit, bei jedem Bankinstitut eine Barzahlung vorzunehmen. Hiergegen haben sich die Kläger in den beiden Klageverfahren gewandt. Sie sind der Auffassung, dass sie die Möglichkeit haben müssten, die Rundfunkbeiträge bar bei der Beklagten oder einer von ihr zu bezeichnenden Stelle zu zahlen.

Das Gericht stellte vorab fest, dass der Rundfunkbeitrag in der Sache als Gegenleistung für die individuell zurechenbaren Vorteile, öffentlich-rechtliche Rundfunkprogramme empfangen zu können, rechtmäßig festgesetzt worden ist. Die Kläger hätten sich dadurch, dass sie nicht innerhalb von vier Wochen nach Fälligkeit die Rundfunkbeiträge geleistet hätten, im Verzug befunden. Insbesondere sei die beklagte Rundfunkanstalt nicht verpflichtet, Barzahlungen der Kläger zur Tilgung ihrer Rundfunkbeitragsschulden anzunehmen. Entsprechend der Satzung über das Verfahren zur Leistung der Rundfunk-

beiträge seien diese nur bargeldlos zu entrichten.

Zur Begründung führte das Gericht weiter aus, dass es dahinstehen könne, ob die Regelung des § 14 Abs. 1 Satz 2 Bundesbankgesetz die Obliegenheit eines Gläubigers begründen könne, auch Barzahlungen zur Schuldenbegleichung entgegenzunehmen. Vieles spreche dafür, dass diese Vorschrift lediglich eine währungspolitische Aussage treffe und verdeutliche, dass ausschließlich die Bundesbank das Recht zur Ausgabe von Euro Banknoten habe. Jedenfalls sei es in Massenverfahren im Bereich des Abgaberechts durchaus gerechtfertigt, eine bargeldlose Zahlungsweise vorzugeben. Dies stelle keinen Verstoß gegen höherrangiges Bundesrecht oder Unionsrecht dar. Das Gericht verwies in seinem Urteil auf eine parallele Regelung zur Entrichtung der Kraftfahrsteuer. Auch hier sei aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung und Verwaltungspraktikabilität ein rein unbarer Zahlungsverkehr vorgegeben.

Die bargeldlose Zahlungsweise diene im Rahmen des stark typisierenden Rundfunkbeitragsrechts gerade dazu, eine Vereinfachung und Effektivierung des Beitragseinzugsverfahrens zu ermöglichen. Es stehe im Interesse des Bürgers, den Verwaltungsaufwand und die Verwaltungskosten möglichst gering zu halten. Zudem bestehe durchaus die Möglichkeit, bei einem Kreditinstitut eine Bareinzahlung auf das Beitragsabwicklungskonto ARD/ ZDF/Deutschlandradio zu leisten. Der Rundfunkbeitrag, ausgestaltet als Schickschuld, verpflichte die Kläger, ihre Leistung auf ihre eigenen Kosten und Gefahr zu übermitteln. Durch die Hinterlegung des festgesetzten Rundfunkbeitrags beim Amtsgericht Frankfurt am Main habe der Kläger seine Zahlungsverpflichtung nicht erfüllt, weil die Rundfunkanstalt nicht verpflichtet sei, Barzahlungen entgegenzunehmen. Die Berufung an den Hessischen Verwaltungsgerichtshof in Kassel wurde zugelassen.

## **Aus der Rechtsprechung**

GG Art. 90 Abs. 2  
KAG SH § 6 Abs. 1 und 2  
BGB §§ 677, 683, 670  
FStrG §§ 3 Abs. 1, 5 Abs. 1  
StrWG § 12 Abs. 2  
AO § 38

**Gebühren für Straßenentwässerung, Gebührentatbestände für die Entwässerung von Straßen anderer Straßenbaulastträger,**

**Aufwendungsersatzansprüche aus öffentlich-rechtlicher Geschäftsführung ohne Auftrag**

#### **Leitsatz:**

**Gemeinden dürfen für die Entwässerung von Straßen anderer Straßenbaulastträger Gebühren erheben. Voraussetzung ist, dass sie entweder eine Straßenentwässerungsgebührensatz-**

**zung erlassen oder in ihrer Abwassergebührensatzung einen eigenständigen Gebührentatbestand und einen Gebührensatz für die Entwässerung von Straßen anderer Straßenbaulastträger vorsehen.**

**Urteil des OVG Schleswig vom 04.10.2016 - 2 LB 2/10 -**

### Zum Sachverhalt:

Der Beklagte leitet das auf den Straßen A 1, B 76, B 432 und L 102 anfallende Niederschlagswasser in die Abwasserbeseitigungsanlage der Klägerin ein. Die Klägerin verlangt hierfür eine finanzielle Leistung. In der Vergangenheit hatte die Klägerin zunächst versucht, den Beklagten durch Abwassergebührenbescheide heranzuziehen, diese jedoch im Widerspruchsverfahren im Jahre 2007 aufgehoben. Stattdessen machte sie für die Jahre 2002 bis 2007 Aufwendungsersatzansprüche i.H.v. 549.589,88 € geltend. Der Beklagte lehnte die Zahlung ab.

Die Klägerin hat mit der 2008 erhobenen Klage vorgetragen, ihr stehe wegen der Mitbenutzung ihrer öffentlichen Einrichtung ein öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch gegen den Beklagten zu. Für dessen Höhe könne die Höhe entsprechender Niederschlagswassergebühren einen tauglichen Richtwert bieten. Das Verwaltungsgericht hat die Klage im Wesentlichen abgewiesen und den Beklagten lediglich verurteilt, an die Klägerin 45.500,00 € nebst Zinsen zu zahlen. Der Klägerin stehe ein öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch in dieser Höhe zu, weil der Beklagte die öffentlichen Einrichtungen der Klägerin zur Beseitigung von Niederschlagswasser von den Straßen A 1, B 76, B 432 und L 102 zum Teil mitbenutzt habe. Dabei sei der Beklagte hinsichtlich der A 1, B 76 und B 432, für die er nicht der Straßenbaulastträger sei, gemäß Art. 90 Abs. 2 GG als gesetzlicher Prozessstandschafter für die Bundesrepublik Deutschland passivlegitimiert. Die Berufung der Klägerin hatte nur zu einem geringen Teil Erfolg.

### Aus den Gründen:

Soweit das Verwaltungsgericht der Klage stattgegeben hatte, ist der Rechtsstreit hinsichtlich der davon betroffenen Flächen mit dem erstinstanzlichen Urteil rechtskräftig entschieden, da die Beklagte hiergegen kein Rechtsmittel eingelegt hat. Der davon betroffene Streitgegenstand ist damit der Entscheidung des Senats entzogen. Die von der Klägerin hinsichtlich der Klagabweisung zu den Flächen 1, 4 und 14 eingelegte Berufung ist zulässig, jedoch nur zu einem geringen Teil begründet.

Der Klägerin steht der geltend gemachte Zahlungsanspruch zu den Flächen 1, 4 und 14 gegen den Beklagten als Aufwendungsersatz nur im Hinblick auf die von ihr vorgenommenen Unterhaltungsmaßnahmen an der sog. Fläche Nr. 4 ab dem 27. November 2007 zu. Im Übrigen ist die Klage unbegründet.

Hinsichtlich des Zeitraums von Anfang 2002 bis zum 26. November 2007 kommt ein Anspruch aus öffentlich-rechtlicher

Geschäftsführung ohne Auftrag schon deshalb nicht in Betracht, weil es bei der Klägerin an dem nötigen Fremdgeschäftsführungswillen gefehlt hatte.

Fremdgeschäftsführungswille liegt vor, wenn der Geschäftsführer sowohl das Bewusstsein als auch den Willen besitzt, ein Geschäft für einen anderen – den Geschäftsherrn – zu führen (Palandt/Sprau, Rn 3 zu § 677 BGB). Bei objektiv fremden und bei sog. auch-fremden Geschäften wird der Geschäftsführungswille zwar grundsätzlich – widerleglich – vermutet (Palandt/Sprau Rn 4 und 6 zu § 677 BGB). Eine derartige Vermutung ist vorliegend jedoch für diesen Zeitraum widerlegt. Die Klägerin ging bis zum 26. November 2007 davon aus, als Trägerin der Abwasserbeseitigungseinrichtung ein eigenes Geschäft zu führen und den Beklagten als Entgelt hierfür zu Gebühren auf der Grundlage der Gebührensatzung heranzuziehen. Sie leitete das Niederschlagswasser von den betreffenden Flächen in ihre Abwasserbeseitigungsanlage in dem Bewusstsein und mit dem Willen ein, ihre Aufgabe als Abwasserbeseitigungspflichtige zu erfüllen. Sie sah dies - auch nach ihrem eigenen Vortrag - als ihre eigene Aufgabe an.

Aber auch für den Zeitraum nach dem 26. November 2007 lagen die Voraussetzungen einer öffentlich-rechtlichen Geschäftsführung ohne Auftrag für den weit-aus größeren Teil der streitigen Forderung nicht vor. Soweit das Oberflächenwasser der Straßenflächen in die Abwasserbeseitigungseinrichtung der Klägerin eingeleitet worden ist, hätten die Straßenbaulastträger nach Schaffung der satzungrechtlichen Voraussetzungen zu Abwassergebühren herangezogen werden können. Es besteht deshalb kein Anspruch analog §§ 677, 683, 670 BGB.

Die zivilrechtlichen Regelungen der Geschäftsführung ohne Auftrag sind insoweit nicht analog anwendbar. Solche Ansprüche sind trotz möglicherweise vergleichbarer Interessenlage dann ausgeschlossen, wenn eine abgeschlossene gesetzliche Regelung besteht (vgl. BVerwG, Urt. v. 28.08.2003 - 4 C 9.02 -, NVwZ-RR 2004, 84; vgl. auch Palandt/Sprau, Rn 13 zur Einf. v. § 677 BGB). Es bestand zwar eine vergleichbare Interessenlage, jedoch liegt eine planwidrige Regelungslücke nicht vor.

Die gesetzlichen Vorschriften des bundesrechtlichen und des schleswig-holsteinischen Straßen- und Wegerechts enthalten solche Regelungen – gegenwärtig – zwar nicht. Die § 3 Abs. 1 Satz 1 und § 5 Abs. 1 Satz 1 FStrG bestimmen zusammen mit Art. 90 Abs. 2 GG, in wessen Aufgabenbereich bei Bundesstraßen die Entwässerung der Straßenkörper fällt, sie enthalten aber keine Aussage darüber, wer die Kosten hierfür zu tragen hat. Das Bundesfernstraßengesetz enthält auch im

Übrigen diesbezüglich keine Kostenregelung.

Anders als die Landesgesetze einiger anderer Bundesländer (vgl. § 23 Abs. 5 BbgStrG, § 30 Abs. 4 StrWG MV, § 23 Abs. 5 StrG LSA, § 23 Abs. 5 SächsStrG, § 23 Abs. 5 ThürStrG, § 20 Abs. 5 Sätze 1 bis 3 HStrG) enthält auch das schleswig-holsteinische Landesrecht keine Bestimmung zur Regelung dieses Bereichs. Soweit § 12 Abs. 2 2. HS StrWG Regelungen enthält, beziehen sich diese auf die finanzielle Beteiligung des von der Gemeinde unterschiedlichen Straßenbaulastträgers am Herstellungsaufwand der gemeindlichen Abwasserbeseitigungseinrichtung, hat aber auf die Behandlung der im Betrieb anfallenden Kosten keinen Einfluss.

Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Beschl. v. 06.03.1997 – 8 B 246/96 -, Buchholz 401.84 Benutzungsgebühren Nr. 86 = NVwZ-RR 1998, 130 = ZKF 1998, 160) sieht den Weg der Gebührenerhebung ausdrücklich in keinem Widerspruch zu bundesrechtlichen Grundsätzen.

Auch die bisherige Rechtsprechung des Senats steht einer Heranziehung eines Straßenbaulastträgers zu Niederschlagswassergebühren nicht entgegen. Im Urteil vom 12. Juli 2000 (- 2 L 28/99 -, NordÖR 2000, 391) scheiterte die Heranziehung hinsichtlich der Abführung des auf der Landesstraße anfallenden Abwassers daran, dass die Gemeinde in der Ortsdurchfahrt gem. § 12 Abs. 2 und 4 StrWG selbst hinsichtlich der Straßenentwässerung Trägerin der Straßenbaulast war. Diese Begründung war nur deshalb entscheidungserheblich, weil der Senat von der grundsätzlichen Gebührenfähigkeit der anfallenden Kosten und der Gebührenpflicht des von der Gemeinde unterschiedlichen Trägers der Straßenbaulast ausging.

Soweit das Verwaltungsgericht in seiner ständigen Rechtsprechung den Senatsbeschluss vom 25. April 2003 (- 2 MB 33/03 -, NordÖR 2004, 173) in Anspruch nimmt, um die Unzulässigkeit einer Gebührenerhebung zu belegen, ist dem entgegen zu halten, dass dort – lediglich – festgestellt worden ist, dass die Entwässerung von öffentlichen Straßenflächen nicht unter den Begriff der „Grundstücksentwässerung“ fällt, die dadurch verbundenen Kosten deshalb nicht die Kalkulation der Grundstücksentwässerungsgebühren eingestellt werden dürfen, sondern aus diesem Gebührenhaushalt auszusondern sind. Daran ist festzuhalten. Damit können die rechtlichen Überlegungen jedoch noch nicht zum Abschluss kommen. Vielmehr sind die Gebührentatbestände in der Satzung neu zu formulieren und ein den Anforderungen der §§ 6 und 2 KAG und des § 38 AO genügender Abgabentatbestand zu schaffen.

Sollte dem Eilbeschluss des Senats vom 25. April 2005 (- 2 MB 33/03 -, NordÖR 2004, 173) die Auffassung entnommen werden, dass mit Blick auf die Straßenentwässerung der Weg zur Gebührenerhebung versperrt sein soll, hält der Senat hieran nicht fest. Gemeinden dürfen Gebühren erheben für die Entwässerung von Straßen anderer Straßenbaulastträger. Voraussetzung der Gebührenerhebung ist, dass die Gemeinde eine Straßenentwässerungsgebührensatzung erlässt, bzw. in ihrer Abwassergebührensatzung einen eigenständigen Gebührentatbestand und einen Gebührensatz für die Entwässerung von Straßen anderer Straßenbaulastträger vorsieht.

Wegen dieser Möglichkeit, die gesetzlich formulierten abgabenrechtlichen Möglichkeiten zu nutzen, fehlt die planwidrige Regelungslücke und damit der Weg zur analogen Anwendung der zivilrechtlichen Normen zur Geschäftsführung ohne Auftrag und auch zu einer Verwendungskonstruktion.

All diese rechtlichen Überlegungen gelten indes nicht, soweit die Entwässerung der sog. Flächen Nr. 4 und Nr. 14 betroffen sind. Diese Flächen werden nicht von Einrichtungen der Klägerin entwässert, so dass die Erhebung von Benutzungsgebühren deshalb nicht in Frage kommt.

Bei der Fläche 14 kommt ein Aufwendungsersatzanspruch der Klägerin gegen den Beklagten jedoch nicht in Betracht. Zwar entwässert diese Straßenfläche in eine Vorflut, die von der Klägerin unterhalten wird. Bei dieser Vorflutleitung handelt es sich aber weder um eine Leitung des Beklagten noch um eine solche der Klägerin. Diese Leitung steht vielmehr in der Trägerschaft des Wasser- und Bodenverbandes. Aufwendungsersatz- oder Auskehrungsansprüche könnten deshalb allenfalls gegen den Wasser- und Bodenverband geltend gemacht werden.

Die Entwässerung der Fläche Nr. 4 erfolgt durch eine bundeseigene Entwässerungs-

ungsleitung, die parallel zur Autobahn verläuft. Sie wird jedoch von der Klägerin tatsächlich unterhalten. Hier handelt es sich also nicht um eine - faktische - Benutzung einer Einrichtung der Klägerin durch den Beklagten, sondern um eine faktische Unterhaltung einer Einrichtung des Beklagten durch die Klägerin. Eine Gebührenerhebung für die Benutzung einer gemeindlichen Einrichtung der Klägerin kommt deshalb nicht in Frage. Damit ist der Weg zu einem Aufwendungsersatzanspruch aus öffentlich-rechtlicher Geschäftsführung ohne Auftrag nicht versperrt.

Ein Anspruch ist gegeben. Neben den tatbestandlichen Merkmalen des objektiv fremden Geschäftes und dem Fremdgeschäftsführungswillen (seit dem 27. November 2007!) liegen auch die weiteren tatbestandlichen Voraussetzungen einer Geschäftsführung ohne Auftrag vor.

Insbesondere liegt eine Geschäftsbesorgung vor. Gleich, ob man das „Verhalten“ der Klägerin als Dulden/Unterlassen oder als aktives Handeln – etwa durch Instandhaltungsmaßnahmen der Anlage – einstuft, kommt eine Geschäftsbesorgung in Betracht, weil sich eine pauschale Negierung der Geschäftsbesorgungseigenschaft von Unterlassen/Dulden ohne Berücksichtigung dessen sozialen Sinngehalts verbietet (vgl. Staudinger/Bergmann, Rn 109 zur Vorb. § 677 ff BGB). Entgegen der Ansicht des Beklagten ist das Abführen des Niederschlagswassers nicht mit einem Mitfahrenlassen in einem Auto (vgl. Palandt/Sprau, Rn 6 zu § 662 BGB) zu vergleichen, da bei einem Mitfahrenlassen der Fahrer primär selbst von A nach B gelangen will, während vorliegend zumindest im ersten Abschnitt einzig und allein das Niederschlagswasser abgeführt wird, das der Beklagte abzuführen hätte. Zudem ist der Begriff der Geschäftsbesorgung weit zu verstehen (vgl. Palandt a.a.O. und auch BGH, Urt. v. 18.07.2002 - III ZR 287/01 -, NwZ 2002,

1535), so dass das Abführen von Niederschlagswasser als Geschäftsbesorgung anzusehen ist.

Das Abführen des Niederschlagswassers von den übrigen geltend gemachten Flächen stellt für die Klägerin ein fremdes Geschäft dar. Seit dem 27. November 2007 handelte sie auch mit dem entsprechenden Fremdgeschäftsführungswillen.

Da das Abführen Aufgabe des Beklagten ist, liegt die Geschäftsführung im objektiven Interesse des Beklagten (§ 683 BGB), da er so von seiner Aufgabe befreit wird. Bis zur Auseinandersetzung der Beteiligten ist mangels erkennbaren tatsächlichen Willens des Beklagten vom Interesse auf den mutmaßlichen Willen zu schließen (vgl. Palandt/Sprau, Rn 5 zu § 683 BGB). Doch auch nach Beginn der Auseinandersetzung entsprach es dem Willen des Beklagten, dass das Niederschlagswasser abgeführt wird. Zwar entsprach es nicht seinem Willen, hierfür finanziell aufzukommen, er forderte die Klägerin jedoch zu keinem Zeitpunkt auf, das Abführen zu unterlassen.

Ein Auftrag seitens des Beklagten oder eine sonstige Berechtigung der Klägerin zur Vornahme des Geschäftes liegt nicht vor.

Zu den ersatzfähigen Aufwendungen im Rahmen des § 670 BGB gehören neben den Verwaltungskosten auch die kalkulatorischen Kosten wie Zinsen für das aufgebrauchte Kapital und Abschreibungen. Ein Rückgriff auf den Maßstab des § 6 Abs. 2 KAG geht hier zwar fehl, weil gerade kein Gebührentatbestand vorliegt. Kalkulatorische Zinsen und kalkulatorische Abschreibungen stellen jedoch Vermögensopfer dar, die sich als notwendige Folge der Auftragsausführung ergeben (vgl. Palandt/Sprau, Rn 3 zu § 670 BGB).

Dem Zinsbegehren war in beantragtem Umfang zu entsprechen, da für Aufwendungsersatzansprüche aus Geschäftsführung ohne Auftrag die gesetzliche Zinsregelung des § 256 BGB eingreift.

## Aus dem Landesverband

### Fortbildungsveranstaltung „Qualitätssicherung der ländlichen Abwasserentsorgung“ am 8. 11. 2016 in Kronshagen

- Baulicher Erhalt und Sanierung von Kläranlagen/ Klärschlamm Entsorgung -

Der SHGT hat auch in diesem Jahr zusammen mit den anderen kommunalen

Landesverbänden, der DWA-Nord und dem Ministerium für Energiewende, Land-

wirtschaft, Umwelt und ländliche Räume eingeladen zu einer Fortbildungsveranstaltung zur Qualitätssicherung der ländlichen Abwasserentsorgung. Die diesjährigen Schwerpunkte der Veranstaltungsreihe waren der bauliche Erhalt und die Sanierung von Kläranlagen, die Entschlammung von Teichkläranlagen sowie die Zukunft der Klärschlamm Entsorgung. Etwa 40 Interessierte waren der Einladung in das Bürgerhaus Kronshagen gefolgt. Hans-Jörg Tresselt gab im ersten Vortrag



der Veranstaltung einen Erfahrungsbericht der Unteren Wasserbehörde aus dem Kreis Rendsburg-Eckernförde zum baulichen Zustand von Kläranlagen. Zunächst gab Tresselt einen Überblick über die Struktur der Kläranlagen im Kreisgebiet. Über 80% der Haushalte im Kreis führen ihre Abwässer zu Anlagen bis zu einer Größenklasse (GK) 1 und 2, d.h. Anlagen, die für einen Einwohnergleichwert (EGW) bis zu 5.000 ausgelegt sind. 74 Anlagen fallen unter die GK 1, 22 Anlagen unter die GK 2. Lediglich drei der insgesamt 116 Anlagen fallen unter die GK 5, die einen EGW von über 100.000 aufweisen. Für die Planungs- und Bauphase von Anlagen wies Herr Tresselt darauf hin, dass bei der Standortwahl für Anlagen insbesondere tragfähige Bodenverhältnisse vorzufinden sein sollten und ein erhöhter Grundwasserstand ausgeschlossen werden sollte. Für die Phase nach der Inbetriebnahme der Anlagen erläuterte Herr Tresselt den Umgang mit Mängeln, die in einer gewissen Regelmäßigkeit vorkommen. Hierzu zählen bei Teichanlagen vor allem Böschungsabbrüche, starker Bewuchs an Böschungen und Tauchwänden, Nagerschäden an Böschungen, abgängige Anlagenteile sowie marode Spundwände. Das Beispiel einer durch Gase aufgeschwemmten Teichfolie zeigt, dass vor dem Bau die Einholung eines geologischen Gutachtens unter Umständen sinnvoll sein kann. Bei Kläranlagen (Technische Anlagen DWA-A 222) stellen Moosansätze an alternden Betonteilen sowie Korrosion an Rohren die häufigsten Mängel dar. In seinem Fazit konnte Herr Tresselt jedoch festhalten, dass über 90% der Anlagen baulich und betrieblich in Ordnung sind. Dies sei nicht zuletzt auf ein vertrauensvolles Verhältnis zu den Anlagenbetreibern zurückzuführen, welches er in den vergangenen 19 Jahren habe aufbauen können, so Tresselt abschließend. Anschließend ging Dipl. Ing. Andrea

Albold, OtterWasser GmbH, der Frage nach, wie sich kleine Kläranlagen ertüchtigen bzw. sanieren lassen. Handlungsbedarf zur Verbesserung des Betriebes von Anlagen besteht erfahrungsgemäß nach Auffassung von Frau Albold vor allem dann, wenn der Mischwasserzulauf bei Starkregenereignissen eine kritische Grenze erreicht oder die Ablaufwerte im Sommer- und Winterbetrieb stark schwanken. In diesem Fall sollte die Abkopplung eines möglicherweise vorhandenen Regenwasserzulaufs in Betracht gezogen und die Belüftung im Winter angepasst werden. Der zeitgleiche Einbau von neuer Belüftungstechnik und eine Optimierung von Belüftungszeiten können zudem zu einer erheblichen Reduzierung der Energiekosten führen. Veränderungen der Bevölkerungszahlen und der demographische Wandel können es darüber hinaus erforderlich machen, Anlagenkapazitäten zu reduzieren oder zu erweitern. Bei kleineren Anlagen besteht in der Regel Handlungsbedarf, wenn Ablaufwerte überschritten werden oder sich neue Anforderungen durch neu festgesetzte Einleitwerte ergeben. Die Einfügung einer weiteren Reinigungsstufe und die Einbindung von Ausgleichsbehältern können in diesen Fällen geeignete Maßnahmen sein. Unabhängig davon, welche Maßnahmen angezeigt sind, sollte eine umfassende Bestandserhebung, Fehleranalyse und Ursachenforschung betrieben werden, bevor hohe Investitionen für eine Nachrüstung getätigt werden. Eine frühzeitige Zusammenarbeit mit der zuständigen Wasserbehörde ist gerade bei der Überschreitung von Ablaufwerten empfehlenswert.

Nach der Kaffeepause referierte Sonja Middeldorf-Hein vom Wege-Zweckverband der Gemeinden des Kreises Segeberg (WZV) zum Thema Entschlammung von Teichkläranlagen und zu den Auswirkungen auf die Ablaufqualität. Nach einer

Darstellung des rechtlichen Rahmens (Klärschlammverordnung (AbfKlärV), Düngemittelverordnung (DüMV) und Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG)) stellte Frau Middeldorf-Hein dar, wann eine Entschlammung angezeigt ist. Sobald die Schlämme einen Stand von über 30% der Wassertiefe im ersten Klärteich (Absetzteich), bzw. über 25% in den Nachklärteichen erreicht haben, sollte entschlammt werden. Dies gilt auch für den Fall, dass die im Erlaubnisbescheid der Unteren Wasserbehörde enthaltenen Ablaufwerte nicht eingehalten werden. Grundsätzlich stehen zwei Entnahmeverfahren zur Verfügung. Bei der sog. Flüssigentnahme wird der Schlamm mit dem Wasser aufgerührt und somit pumpfähig gemacht. Der komplette Inhalt wird in einen Fasswagen gepumpt und direkt auf landwirtschaftliche Flächen aufgebracht. Hierbei handelt es sich um eine schnelle und kostengünstige Methode, die allerdings nur bei niedrigem Grundwasserstand und bei gleichzeitiger Außerbetriebnahme des Klärteiches in Betracht kommt. Eine andere Methode bietet das Unterwasserentnahmeverfahren. Der Schlamm auf dem Beckenboden wird dabei mittels einer an einem Boot/Ponton befestigten Pumpeinrichtung direkt aufgenommen und durch eine Leitung zu einem Sammelbehälter gepumpt. Das Wasser verbleibt im Becken. Diese Methode ist deutlich kostenintensiver, bietet aber u.a. die Möglichkeit, den Teich während der Entschlammung in Betrieb zu lassen und den deutlich festeren Schlamm zwischenslagern zu können. Eine regelmäßige Entschlammung gewährleistet letztlich eine Verlängerung der Durchflusszeit durch die Kläranlage und damit ein besseres Absetzverhalten der Sedimente.

Abschließend informierte Regina Kleinhans, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein, über aktuelle Entwicklungen auf Bundesebene in der Klärschlamm Entsorgung. Dieses Thema war bereits in der Veranstaltung im vergangenen Jahr ein Themenschwerpunkt. Zwischenzeitlich hat das Bundesumweltministerium am 23. September 2016 einen erneuten ressortabgestimmten Entwurf der Klärschlammverordnung (AbfKlärV) veröffentlicht, der wenige Tage später an die EU-Kommission zur Notifizierung übermittelt worden ist. Neben der in der AbfKlärV nach wie vor vorgesehenen Phosphorrückgewinnungspflicht für Anlagen mit einer Größenklasse von mind. 50.000 Einwohnerwerten sowie den verschärften Anforderungen an die zulässigen Schadstoffgehalte beim Klärschlamm enthält der Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Düngemittelverordnung (DüMV) vom 6. September 2016 eine - vorübergehende - Erleichterung zugunsten der Kommunen. Dem-

nach wird der Einsatz von synthetischen Polymeren (ohne Abbaunachweis) bis zum 31.12.2017 weiterhin zugelassen. Nach der ursprünglichen Fassung sollte diese Möglichkeit bereits Ende 2016 entfallen.

Schließlich berichtete Frau Kleinhans über das Verfahren zur Neuausrichtung der Klärschlamm Entsorgung in Schleswig-Holstein. Die im Rahmen der Online-Umfrage erhobenen Daten der kommunalen Kläranlagen aller Größenklassen im Land (90% der Klärschlamm mengen wurden erfasst) sollen bis Mitte 2017 ausgewertet werden, bevor dann der Teilplan Klärschlamm aufgestellt werden soll.

Nach Einreichung einer Klage der EU-Kommission gegen Deutschland wegen der unzureichenden Umsetzung der EU-Nitratrechtlinie beim Europäischen Gerichtshof steht zu erwarten, dass sich der Druck auf die Bundesregierung auf eine zügige Düngegesetzgebung erhöhen wird. Dies wird nicht zuletzt auch Auswirkungen auf die Zukunft der bodenbezogenen Klärschlammverwertung haben.

Mit einer angeregten Diskussion endete die Veranstaltung, die von Ralf Hilmer



Die Referenten v.l.: Dipl. Ing. Andrea Albold, OtterWasser GmbH, Regina Kleinhans, Umweltministerium, Ralf Hilmer, DWA, Hans-Jörg Tresselt, Untere Wasserbehörde des Kreises Rendsburg-Eckernförde, Sonja Middeldorf-Hein und Jan Lawerentz, WZV

(DWA) moderiert wurde. Die Präsentationen der Veranstaltung stehen auf der Homepage des SHGT

([www.shgt.de](http://www.shgt.de)) im Download-Bereich zur Verfügung.

Daniel Kiewitz

## Infothek

### Akademie für die ländlichen Räume veröffentlicht Handreichung zu zu Straßenausbaubeiträgen

Die Akademie für die ländlichen Räume hat im Rahmen der Initiative „Wege mit Aussichten“ einen umfangreichen Leitfaden zu Ausbaubeiträgen für Straßen und Wege veröffentlicht. Anlass für die Erstellung des Leitfadens war, dass nach Erkenntnissen des Ministeriums für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (MELUR) der Ausbau von Wegen insbesondere im ländlichen Raum auch dadurch behindert wird, dass die komplexe juristische Thematik Ausbaubeiträge als Hürde erscheint und damit im Ergebnis auch Fördermittel nicht in Anspruch genommen werden. Daher hat die Akademie für die ländlichen Räume im Rahmen ihrer schon langjährigen Initiative „Wege mit Aussichten“ in gemeinsamer Trägerschaft mit dem Schleswig-Holsteinischen Gemeindetag und dem Bauernverband Schleswig-Holstein mit finanzieller Unterstützung des MELUR einen Leitfaden erstellen lassen, der die Rechtslage und die Gestaltungsmöglichkeiten bei Straßenausbaubeiträgen erläutert und dabei sowohl auf das Instrument der einmaligen Beiträge als auch das Instrument der wiederkehrenden Beiträge eingeht. Der Leitfaden enthält auch Mustersatzungen für beide

Arten von Straßenausbaubeiträgen. Im zweiten Teil des Leitfadens wird die Einführung von wiederkehrenden Straßenausbaubeiträgen anhand der konkreten Erfahrungen eines Amtes mit Beispielen und Berechnungsgrundlagen sowie Argumenten pro und contra erläutert. Der Leitfaden enthält darüber hinaus Muster für Bauprogramme, Grafiken zur Veranschaulichung von Einzelaspekten und eine Beispielrechnung für die Verrentung von Straßenausbaubeiträgen. Die Handreichung steht auf der Internetseite der Akademie unter der Adresse <http://www.alr-sh.de/infothek/projektwege-mit-aussichten.html> zum Download zur Verfügung.

### Mustersatzung über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen aktualisiert

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund und der Deutsche Städtetag haben die erstmals im Jahr 1991 veröffentlichte Mustersatzung über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen aktualisiert und inhaltlich vollständig überarbeitet. Hierbei sind die aktuelle Rechtsprechung sowie weiteren Rechtsentwicklungen zum Erschließungsbeitragsrecht berücksichtigt worden. Dies gilt auch für die Erläuterungen zu den einzelnen Paragraphen.

Der Umfang des Musters wurde bewusst „schlank“ gehalten und auf die wesentlichen Elemente einer Erschließungsbeitragsatzung beschränkt. Es ist somit möglich, das Satzungsmuster um individuelle Regelungen zu ergänzen. Grundsätzlich gilt: Nach § 132 BauGB regeln die Gemeinden durch Satzung die Art und den Umfang der beitragsfähigen Erschließungsanlagen, die Ermittlungsart, den Verteilungsschlüssel sowie die Höhe der Einheitssätze, die Kostenspaltung und die Merkmale der endgültigen Herstellung einer Erschließungsanlage. Ohne eine entsprechende kommunale Satzung können Erschließungsbeiträge nicht erhoben werden. Die nunmehr aktualisierte Fassung des Satzungsmusters soll dazu beitragen, die Anforderungen an eine inhaltlich ausgewogene und rechtskonforme kommunale Satzung zu erfüllen. Die Mustersatzung Erschließungsbeiträge steht auf der Internetseite des Gemeindetages unter der Adresse <http://www.shgt.de> (Rubrik: Downloads) als Pdf-Datei zum Download zur Verfügung.

### Gemeindetag nimmt Stellung zum Entwurf eines Wasserrettungsdienstgesetzes

Der Gemeindetag hat gemeinsam mit den anderen kommunalen Landesverbänden und dem Landesfeuerwehrverband zum Entwurf eines Wasserrettungsdienstgesetzes (WasserRDG) eine umfangreiche Stellungnahme gegenüber dem Ministerium für Soziales, Gesundheit, Wissen-

schaft und Gleichstellung abgegeben. Der Gesetzentwurf hat im Wesentlichen das Ziel, Wasserrettungsorganisationen als einen Teil der Rettungskette mit Sonderrechten auszustatten und in den abrechnungsfähigen Leistungsbereich der Krankenkassen einzubinden. Unabhängig davon, wie dies aus fachlicher Sicht zu bewerten ist, ist die so geschaffene Abrechnungsmöglichkeit von Einsätzen für Wasserrettungsorganisationen, die eine Weiterbehandlung der geretteten Person durch den bodengebundenen Rettungsdienst erforderlich machen, aus Sicht der Gemeinden deshalb kritisch zu sehen,

weil den Feuerwehren eine solche Abrechnungsmöglichkeit gegenüber den Sozialleistungsträgern verwehrt bleibt. Dies hätte zur Konsequenz, dass eine Zahlungspflicht der Sozialversicherungsträger immer davon abhängt, ob die in Not geratene Person durch die Feuerwehr oder von einer Wasserrettungsorganisation gerettet wird. Nur der Wasserrettungsorganisationen wird in dem Gesetzentwurf die Möglichkeit eröffnet, Einsätze mit den Sozialleistungsträgern abzurechnen. An dieser Stelle fordert der Gemeindegtag für die Freiwilligen Feuerwehren eine Gleichbehandlung.

#### Termine:

08.03.2017: Bau-, Planungs- und Umweltausschuss des SHGT

09.03.2017: Landesvorstand des SHGT

21.03.2017: Besprechung der Kreisgeschäftsführer

22.03.2017: Kommunaltag Schleswig-Holstein auf der CeBIT

25.03.2017: Unser sauberes Schleswig-Holstein

31.03.2017: Amtsvorstehertagung

## Mobilität im ländlichen Raum

### Hamdorf – eine Gemeinde macht mobil

Welche Möglichkeiten haben Gemeinden, den ÖPNV zu fördern? Viele Gemeinden entdecken das Thema Mobilität für sich und beschäftigen sich damit, wie sie die Mobilität ihrer Bewohner verbessern können. Eine Gemeinde, die sich aktuell im Rahmen des Klimaschutzteilkonzepts Mobilität der Eider-Treene-Sorge AktivRegion sehr intensiv mit dem Thema Mobilität auseinandersetzt ist Hamdorf. Die NAH.SH GmbH begleitet als Pilotprojekt die Gemeinde Hamdorf bei ihrem Prozess hin zu einer vielfältigeren Mobilität. In regelmäßigen Abständen wollen wir an dieser Stelle über die neuesten Entwicklungen aus Hamdorf berichten.

Hamdorf ist eine Gemeinde mit 1.285 Einwohnern, die verkehrsgünstig an der B 203 zwischen Rendsburg und Heide liegt. In den konzeptionellen Überlegungen werden auch die Nachbargemeinden Breiholz (1373 EW) und Prinzenmoor (179 EW) einbezogen, die jeweils etwas versetzt von der Achse Heide – Rendsburg liegen. Wie kann die Gunstlage Hamdorfs an der bestehenden Achse genutzt werden und wie können die Gemeinden abseits der Achse sinnvoll an die Achse angebunden werden? Auf Basis einer kleinen Befragung zum Mobilitätsverhalten innerhalb der Gemeinde wurden Konzepte entwickelt, die diese Fragen beantworten.

#### Die Mitfahrbank

Eine informelle Organisation von Mobilität findet vielerorts schon heute statt, z.B. als Fahrgemeinschaft unter Pendlern. Die Mitfahrbank greift dies auf und gibt dem

nicht anlassbezogenen Mitfahren einen Ort. So kann z.B. jemand, der seinen Bus verpasst hat, die Mitfahrbank nutzen, um doch noch zeitnah sein Ziel zu erreichen. Dabei ist es mitnichten damit getan, eine Bank aufzustellen und sie Mitfahrbank zu nennen: Neben einer ansprechenden Gestaltung mit Richtungsschildern ist insbesondere der Standort von besonderer Be-

deutung für die Akzeptanz. Zentral ist natürlich die Anzahl der Mitfahrmöglichkeiten am Standort, hier sind Hauptverkehrsstraßen prädestiniert. Aber auch die Erreichbarkeit, Aufenthaltsqualität und soziale Kontrolle sind sehr wichtig. Die Mitfahrbank ist eine Lösung, die schnell und mit geringen Kosten umgesetzt werden kann. Sie hat aber auch nur

#### Von der Verknüpfung von Bus- und Radverkehr zur Mobilstation

Bei einer Überplanung der Regionalbusverkehre im Kreis Rendsburg-Eckernförde ist angedacht, die Line 2820 zwischen Heide und Rendsburg mittelfristig zum Stundentakt zu verdichten. Diesen Schritt, der mit nicht unerheblichen Kos-



ten verbunden ist, kann die Gemeinde Hamdorf unterstützen, indem sie die Erreichbarkeit der Bushaltestellen mit dem Fahrrad durch eine attraktive Radverkehrsinfrastruktur fördert. Als Ziel sollten sichere Fahrradabstellmöglichkeiten an zentralen Bushaltestellen geschaffen werden. Diese müssen ihrerseits gut in das Radwegenetz eingebunden werden, z.B.

über sichere, attraktiv fahrbare und ausreichend beleuchtete Radwege. Fahrplaninformationen abseits der Haltestelle und eine Aufnahme der Verknüpfungsanlagen in die Radwegebeschilderung runden das Ganze ab. Perspektivisch können durch eine Ergänzung um Mobilitätsdienstleistungen, wie

Mitfahrbänke und Sharing-Angebote, in unmittelbarer räumlicher Nähe zur Bushaltestelle kleine Mobilstationen entstehen. Durch eine attraktive und funktionale Gestaltung werden so belebte Orte erschaffen, die positive Impulse für die Ortsentwicklung setzen. Alle Konzeptpapiere mit detaillierten Infor-

mationen sind bei der Eider-Treene-Sorge AktivRegion downloadbar: <http://www.eider-treene-sorge.de>

Autor: Simon Preis,  
NAH.SH GmbH

## Gemeinden und ihre Feuerwehr

### 112 – Sicher dabei: Spiel für Kinder- und Jugendfeuerwehren wird kostenlos versandt

Die HFUK Nord und die FUK Mitte bringen in Kürze das Gesellschaftsspiel „112 – Sicher dabei“ für Jugend- und Kinderfeuerwehren heraus, mit dem sich spielend leicht erlernen lässt, worauf geachtet werden muss, damit beim Dienst kein Unfall geschieht. Momentan wird das Spiel produziert. Es wird erwartet, dass es Anfang des Jahres 2017 erscheint. Es wird dann an interessierte Jugend- und Kinderfeuerwehren im Geschäftsgebiet der HFUK Nord, der FUK Mitte und der FUK Brandenburg kostenlos versandt. Die Auflage des Spiels ist limitiert.

#### Unfallverhütung mit Spiel und Spaß lernen

Eine wichtige Rolle bei „112 – Sicher dabei“ nimmt der „Schlaufuchs“ ein, der die Spielenden durch das Spiel begleitet. Mit neun verschiedenen Themenbereichen sind für alle Wissens- und Altersstufen Fragen vorhanden, wobei das Mindestalter der Mitspielenden bei 6 Jahren bzw. dem Schulbesuch der ersten Klasse liegen sollte.

Spielidee ist es, mit der Jugend- oder Kinderfeuerwehrgruppe verschiedene Trupps mit je 2-3 Mitgliedern zu bilden. Die Trupps müssen in einem Quiz gegeneinander antreten und verschiedene Fragen beantworten und Aufgaben lösen. Dabei können sie Flammen sammeln und die Flammen als Spielwährung einsetzen. Die Fragen und Aufgaben beschäftigen sich mit Fachwissen rund um die Feuerwehr und die Unfallverhütung beim Jugend- und Kinderfeuerwehrdienst. Es gibt unterschiedliche Schwierigkeitsgrade und demnach eine unterschiedliche Ausbeute an Flammen, die man pro Spielzug er-



spielen kann. Der Trupp, der zum Spielende die meisten Flammen sammeln konnte, hat gewonnen.

Das Spiel ist so aufbereitet, dass es sich für die kalten Tage eignet, wenn die Jugend- und Kinderfeuerwehren vorwiegend „Innendienst“ machen. Genauso gut kann man es für die Sommermonate nutzen, wenn das Spiel z.B. im Zeitlager für Abwechslung sorgen soll.

#### Jugend- und Kinderfeuerwehren an Spielentwicklung beteiligt

Die Jugend- und Kinderfeuerwehren als Zielgruppe und spätere Nutzer des Spiels wurden eng in die Entwicklung des Spiels

eingebunden. Ein zweitägiger Workshop wurde mit Landesjugendfeuerwehrwarten und Jugendfeuerwehrsprechern in Hamburg veranstaltet, bei dem gemeinsam an der inhaltlichen Entwicklung des Spiels gearbeitet wurde. Die anschließende Testphase der Spiel-Prototypen fand bei verschiedenen Hamburger Jugendfeuerwehren statt. Dieser Test wurde begeistert angenommen. Für die Entwicklung des

Quiz konnte der namhafte Hamburger Spieleautor Christoph Cantzler gewonnen werden. Christoph Cantzler hat bereits zahlreiche, preisgekürzte Spiele über verschiedene Verlage herausgebracht. Die Illustrationen des Spiels stammen vom Grafiker Arnold Reisse, der bereits viele Spiele gestaltet hat.

#### Ab Winter erhältlich

Das neue Spiel „112 – Sicher dabei“ ist voraussichtlich ab Winter 2016/2017 bei den Feuerwehr-Unfall-

kassen HFUK Nord, FUK Mitte und FUK Brandenburg erhältlich. Die Jugend- und Kinderfeuerwehren aus den Geschäftsgebieten der genannten Feuerwehr-Unfallkassen erhalten es kostenlos. Über die Bestellmöglichkeit wird rechtzeitig auf den Internetseiten der Feuerwehrunfallkassen [www.hfuk-nord.de](http://www.hfuk-nord.de), [www.fuk-mitte.de](http://www.fuk-mitte.de) und [www.fukbb.de](http://www.fukbb.de) informiert.

Quelle:  
FUK-Dialog Newsletter

## Dr. Uwe Brinkmann neuer Bürgermeister von Bad Schwartau



Dr. Uwe Brinkmann wurde am 8. Mai 2016 zum neuen Bürgermeister von Bad Schwartau gewählt. Nachdem am ersten Wahltermin keiner der fünf Kandidatinnen und Kandidaten die notwendige Mehrheit erreichen konnte, war eine Stichwahl erforderlich geworden. Hierbei konnte sich der parteilose und von der SPD unterstützte Regierungsdirektor mit 67,7 Prozent der Stimmen gegen die Mitbewerberin Ellen Brümmer (CDU) durchsetzen. Rund 40 Prozent der etwa 17.500 wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger machten von ihrem Stimmrecht Gebrauch. Der 38-Jährige hat das Amt zum 1. August angetreten.

Zur Bürgermeisterwahl gratuliert der SHGT ganz herzlich und wünscht für die bevorstehende Amtszeit viel Erfolg.

## Carlo Ehrich als Bürgermeister von Altenholz bestätigt



Bei der Bürgermeisterwahl in Altenholz am 6. November 2016 wurde Carlo Ehrich

im Amt des Bürgermeisters bestätigt. 61 Prozent der gut 4.000 Stimmen konnte der von SPD, Grünen und AWG unterstützte Amtsinhaber auf sich vereinen. Mitbewerber Raoul Steckel (CDU) erhielt knapp 39 Prozent der Stimmen. Amt 1. Januar 2017 beginnt für Carlo Ehrich die zweite Amtszeit.

Der SHGT gratuliert Carlo Ehrich herzlich zur Wiederwahl und wünscht für die weitere Amtszeit viel Erfolg.

## Andreas Thiede als Bürgermeister von Lauenburg bestätigt



Am 27. November 2016 wurde Andreas Thiede als Bürgermeister von Lauenburg/Elbe für weitere sechs Jahre im Amt bestätigt. Er erhielt als Einzelbewerber 86 Prozent der abgegebenen Stimmen. Seine zweite Amtszeit wird Andreas Thiede am 1. April 2017 antreten.

Der SHGT gratuliert Andreas Thiede herzlich zur Wiederwahl und wünscht für die weiteren Dienstjahre viel Erfolg.

## Rainer Hinrichs neuer Bürgermeister von Büdelsdorf

Am 6. November wählten die Einwohnerinnen und Einwohner von Büdelsdorf Rainer Hinrichs zum neuen Bürgermeister. Der 50-jährige Diplom-Verwaltungswirt aus dem Büdelsdorfer Rathaus konnte 2.502 der insgesamt knapp 3.400 gültigen Stimmen auf sich vereinen. Damit setzte sich der von CDU, SPD und SSW unterstützte Bewerber gegen den von der



BWG unterstützten Mitbewerber Jochen Bredenbeck durch. Rainer Hinrichs tritt sein Amt am 1. April 2017 an.

Der SHGT gratuliert dem neuen Amtsinhaber herzlich zum Wahlerfolg und wünscht viel Erfolg.

## Gerd Radisch neuer hauptamtlicher Bürgermeister von Schönkirchen



Am 6. November 2016 waren die Einwohnerinnen und Einwohner von Schönkirchen dazu aufgerufen, einen hauptamtlichen Bürgermeister zu wählen. Als alleiniger Kandidat erhielt Radisch knapp 800 der insgesamt rund 1.200 abgegebenen Stimmen. Der Bewerber wurde von allen Schönkirchener Parteien unterstützt. Der 62-Jährige tritt sein neues Amt am 2. Januar 2017 an und löst damit Peter Zimprich ab, der das Amt des Bürgervorstehers übernommen hat.

Der SHGT gratuliert Gerd Radisch herzlich zur Wahl und wünscht dem neuen Amtsinhaber viel Erfolg.

Gerd Thielmann

## **Sondervorteil und Artzuschlag im Erschließungs- und Straßenausbaubeitragsrecht**

*Kommunal- und Schul-Verlag Wiesbaden  
2016, 238 Seiten, kartoniert*

*Format: 14,8 x 23,5 cm*

*Bezugspreis: 39,00 Euro*

*ISBN-Nr.: 978-3-8293-1245-5*

Das Werk befasst sich mit der grundsätzlichen Frage des beitragsrelevanten Sondervorteils und seiner Bemessung im Recht der Erschließungs- und Ausbaubeiträge. Werden derartige grundstücksbezogene Beiträge von den Anliegern erhoben, so setzt dies die Gewährung eines konkreten Sondervorteils gegenüber dem Beitragspflichtigen voraus. Auch ist die Höhe des Beitrags anhand des Vorteils zu bemessen. Doch worin liegt dieser Sondervorteil, den es zu bemessen gilt? Uneinigkeit und Unklarheit bestehen darüber, ob dieser in der Vermittlung der baulichen Nutzbarkeit, in der bloßen Inanspruchnahmefähigkeit der Verkehrsanlage oder aber in der Gebrauchswertsteigerung des Grundstücks zu sehen ist.

Praktische Relevanz hat diese Ausgangsfrage nicht nur bei der Bestimmung der beitragspflichtigen Grundstücke. Auch bei der vorteilsgerechten Bemessung des Beitrags kommt es entscheidend darauf an, worin der beitragsrelevante Vorteil liegt, den es zu bewerten gilt, was u. a. am Beispiel des Artzuschlags eingehend dargestellt wird.

Neben der wissenschaftlichen Aufarbeitung dieser Thematik bietet das vorliegende Werk weit über den Artzuschlag hinausgehend eine grundlegende Untersuchung der Systematik des Beitragsrechts. Hierzu werden beitragsrechtliche Standards wie etwa die Beitragspflicht von Sondergrundstücken (z. B. Campingplätze, Freibäder), die sog. „Hinwegdenkenstheorie“ bei mehrfach erschlossenen Grundstücken sowie der Artzuschlag kritisch hinterfragt. Dabei werden nicht nur auftretende Widersprüchlichkeiten und Schwachstellen aufgedeckt, sondern auch praktische Lösungsmöglichkeiten aufgezeigt.

Der Autor vermittelt die Grundprinzipien des Beitragsrechts und hilft so - auch dem Praktiker -, wenn es darum geht, Beitragsmaßstäbe anzuwenden und die Beitragspflicht eines Grundstücks zu bemessen. Das Buch richtet sich an all diejenigen, die sich mit der Thematik des Erschließungs- und Ausbaubeitragsrechts eingehend befassen und sich für die grundlegende Systematik des Beitragsrechts interes-

sieren und diese näher hinterfragen möchten, sei es als Mitarbeiter in der Kommunalverwaltung, Richter oder Rechtsanwalt.

Jörg Bülow

## **Gemeindeverfassungsrecht für Schleswig-Holstein**

*Kohlhammer-Verlag, Stuttgart*

*24. Auflage / 2016 / Textausgabe*

*460 Seiten*

*ISBN-Nr.: 978-3-555-01802-7*

*Bezugspreis: 15,00 Euro*

Anlass für die Neuauflage der bewährten Textausgabe zum Kommunalverfassungsrecht Schleswig-Holstein sind zahlreiche seit Erscheinen der Voraufgabe erfolgte Rechtsänderungen der Gemeindeordnung. Die 24. Auflage enthält wiederum das gesamte Kommunalverfassungsrecht einschließlich wichtiger Erlasse auf aktuellstem Rechtsstand. Das Werk stellt damit seit nunmehr über 50 Jahren ein unentbehrliches Handwerkszeug für Mandatsträger, Verwaltung, Rechtsberatung, Wissenschaft und Ausbildung dar.

Jans/Happe/Saubier/Maas

## **Kinder- und Jugendhilferecht**

*Kohlhammer-Verlag, 3. Auflage,*

*April 2016, Gesamtwerk inkl. 54. Lfg.*

*7968 Seiten*

*Ordner, Preis: 259,- Euro*

*ISBN: 978-3-555-01300-8 GW*

Von der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege über die Führung von Beistand- und Vormundschaften bis hin zur Beratung in Verfahren zur Annahme als Kind erstrecken sich die vielfältigen Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe. Der Kommentar zeigt die dadurch entstehenden zahlreichen Verknüpfungen auf. Daneben legen die bekannten Autoren aus Wissenschaft und Praxis in ihren ausführlichen und aktuellen Kommentierungen auch großen Wert auf sozialpädagogische Aspekte. Das Gesetz wird transparent und die praxisnahe Auslegung und Anwendung für alle mit dem Jugendhilferecht Befassten erleichtert. Zusätzlich zu den Kommentierungen des SGB VIII finden sich in dem Werk auch Erläuterungen der für die Jugendhilfe relevanten Vorschriften des SGB I und SGB X. Neben dem Adoptionsvermittlungsrecht und dem Ausführungsrecht der Länder sind

viele der für die praktische Anwendung wichtigen Gesetze und Verordnungen wie das BGB, JuSchG, JArbSchG, JGG, HeimG, BerzGG, AuslG, AsylVfG, BDSG, MRRG z. T. in Auszügen, enthalten.

Ley/Wankmüller

## **Das neue Vergaberecht 2016 - Schnelleinstieg Lieferungen und Dienstleistungen nach GWB und VgV**

*Verlagsgruppe Hüthig Jehle Rehm GmbH*

*3. Auflage, 504 Seiten, Softcover*

*39,99 Euro, ISBN-Nr.: 978-3-8073-2541-5*

Anlässlich der Umsetzung der neuen EU-Vergaberichtlinien 2014 wird der Rechtsrahmen für die öffentliche Auftragsvergabe in Deutschland umfassend modernisiert, vereinfacht und anwendungsfreundlicher gestaltet.

Öffentliche Auftraggeber und Unternehmen werden zukünftig mehr Flexibilität bei der Vergabe öffentlicher Aufträge haben. Auch können soziale, umweltbezogene und innovative Belange jetzt stärker in den Beschaffungsprozess einbezogen werden.

Im Zentrum der Vergaberechtsnovelle und des vorliegenden Schnelleinstiegs "Das neue Vergaberecht 2016" stehen wegen ihrer besonders hohen Praxisrelevanz

- der 4. Teil des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und
- die Vergabeverordnung (VgV).

Die bisherige Struktur des GWB wurde grundlegend überarbeitet. Aufgrund der wesentlich höheren Regelungsdichte und des größeren Umfangs der EU-Richtlinien sind deutlich mehr Vorgaben auf gesetzlicher Ebene vorgesehen als bislang. Die VgV ist nunmehr die zentrale Vergabevorschrift für die Beschaffung von Lieferungen und Leistungen ab den EU-Schwellenwerten. Der 2. Abschnitt der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL/A) fällt ebenso weg wie die Vergabeordnung für Freiberufliche Leistungen (VOF). Die neue VgV folgt mit ihrer Struktur dem Ablauf eines Vergabeverfahrens und integriert dabei die bisherigen Regelungen des 2. Abschnitts der VOL/A und der VOF. Sie enthält somit nunmehr genaue "Fahrpläne" zur Durchführung der jeweiligen Verfahrensorte.

Nutzen Sie den Schnelleinstieg "Das neue Vergaberecht 2016", um sich kompakt, fundiert und praxisgerecht mit den vielfältigen Neuerungen vertraut zu machen, um Ihre Vergabeverfahren weiterhin effizient und rechtssicher durchführen zu können.