

Universität Kassel  
Fachbereich 07 Wirtschaftswissenschaften  
Institut für Berufsbildung

**Möglichkeiten der Entlastung von hessischen Beitragsschuldern –  
Eine Analyse des Straßenausbaubeitragsrechts unter rechtspoliti-  
schen Gesichtspunkten**

Masterarbeit  
zur Erlangung des akademischen Grades „Master of Education“

vorgelegt von  
Sebastian Münscher  
aus Rotenburg an der Fulda

bei  
Prof. Wolfgang Thaenert  
und  
Prof. Dr. Bernd Overwien

Kassel, 13. Juni 2019

# Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis .....	II
Abkürzungsverzeichnis .....	V
Abbildungsverzeichnis .....	VIII
Tabellenverzeichnis .....	VIII
<b>1 Einleitung.....</b>	<b>1</b>
1.1 Ausgangssituation und Problemstellung .....	1
1.2 Zielsetzung.....	4
1.3 Gang der Untersuchung.....	4
<b>2 Darstellung des Straßenausbaubeitragsrechts.....</b>	<b>6</b>
2.1 Überblick über die Rechtslage bei der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen .....	6
2.2 Akzeptanzprobleme von kommunaler Praxis und Rechtssetzung und das Bedürfnis nach einer Reform aus rechtspolitischen Gesichtspunkten .....	41
2.3 Zwischenergebnis .....	49
<b>3 Rechtspolitische Überlegungen zur Beitragserhebung für     Straßenausbaumaßnahmen in Hessen .....</b>	<b>51</b>
3.1 Reform des Straßenausbaubeitragsrechts in Hessen .....	51
3.2 Auswirkung und Bewertung der rechtspolitischen Überlegungen .....	73
3.3 Zwischenergebnis.....	77
<b>4 Darstellung und Bewertung einer Entlastung im Bereich der     Straßenausbaubeiträge.....</b>	<b>79</b>
4.1 Entlastungsmöglichkeiten der hessischen Beitragsschuldner .....	79
4.2 Zwischenergebnis.....	84
<b>5 Zusammenfassung.....</b>	<b>86</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>IX</b>

# Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis .....	II
Abkürzungsverzeichnis .....	V
Abbildungsverzeichnis .....	VIII
Tabellenverzeichnis .....	VIII
<b>1 Einleitung.....</b>	<b>1</b>
1.1 Ausgangssituation und Problemstellung .....	1
1.2 Zielsetzung.....	4
1.3 Gang der Untersuchung.....	4
<b>2 Darstellung des Straßenausbaubeitragsrechts.....</b>	<b>6</b>
<b>2.1 Überblick über die Rechtslage bei der Erhebung von     Straßenausbaubeiträgen.....</b>	<b>6</b>
2.1.1 Allgemeine Rechtsgrundsätze des Beitragsrechts.....	6
2.1.1.1 Der kommunale Beitragsbegriff.....	6
2.1.1.2 Beitragsarten .....	8
2.1.1.3 Öffentliche Einrichtung .....	12
2.1.2 Aufbau des Ausbaubeitragsrecht .....	16
2.1.2.1 Aufwendungsphase.....	17
2.1.2.1.1 Beitragsfähige Maßnahmen im Straßenausbaurecht.....	17
2.1.2.1.1.1 Herstellung und Anschaffung .....	20
2.1.2.1.1.2 Erneuerung.....	20
2.1.2.1.1.3 Erweiterung, Vergrößerung.....	22
2.1.2.1.1.4 Verbesserung .....	23
2.1.2.1.2 Ermittlung des beitragsfähigen Aufwands .....	25
2.1.2.1.2.1 Ermittlungsmethoden .....	26
2.1.2.1.2.2 Ermittlungsräume .....	28
2.1.2.2 Verteilungsphase.....	28
2.1.2.2.1 Bemessung des umlagefähigen Aufwands .....	28
2.1.2.2.2 Zuwendungen Dritter .....	29
2.1.2.2.3 Gemeindeanteil .....	30
2.1.2.3 Heranziehungsphase .....	32
2.1.2.3.1 Entstehung der sachlichen Beitragspflicht .....	32
2.1.2.3.2 Entstehung der persönlichen Beitragspflicht.....	34

2.1.2.3.3 Billigkeitsregelungen .....	35
2.1.3 Wiederkehrende Straßenausbaubeiträge .....	36
2.1.3.1 Rechtliche Einordnung .....	38
2.1.3.2 Wirkung der wiederkehrenden Beiträge .....	39
<b>2.2 Akzeptanzprobleme von kommunaler Praxis und Rechtssetzung und das Bedürfnis nach einer Reform aus rechtspolitischen Gesichtspunkten .....</b>	<b>41</b>
2.2.1 Entwicklung der Rechtspraxis in Deutschland.....	41
2.2.2 Finanzielle Belastung der Beitragsschuldner .....	47
2.2.3 Einnahmeausfälle der Gemeinden .....	48
<b>2.3 Zwischenergebnis .....</b>	<b>49</b>
<b>3 Rechtspolitische Überlegungen zur Beitragserhebung für Straßenausbaumaßnahmen in Hessen .....</b>	<b>51</b>
<b>3.1 Reform des Straßenausbaubeitragsrechts in Hessen.....</b>	<b>51</b>
3.1.1 Gesetz zur Neuregelung der Erhebung von Straßenbeiträgen .....	51
3.1.1.1 Darstellung des Gesetzes .....	51
3.1.1.2 Bewertung des Gesetzes .....	53
3.1.1.2.1 Grundsatz des Haushaltsausgleiches .....	53
3.1.1.2.2 Alternative Finanzierung von Straßenausbaumaßnahmen .....	54
3.1.1.2.3 Reform der wiederkehrenden Straßenausbaubeiträge .....	57
3.1.1.2.4 Resümee .....	57
3.1.2 Gesetzentwürfe zur Abschaffung von Straßenbeiträgen.....	59
3.1.2.1 Darstellung der Gesetzentwürfe .....	59
3.1.2.2 Bewertung der Gesetzentwürfe .....	68
3.1.2.2.1 Ziele der Gesetzentwürfe unter Beachtung des Konnexitätsprinzips ..	68
3.1.2.2.2 Umsetzbarkeit der Gesetzentwürfe.....	70
3.1.2.2.3 Resümee .....	71
<b>3.2 Auswirkung und Bewertung der rechtspolitischen Überlegungen .....</b>	<b>73</b>
<b>3.3 Zwischenergebnis .....</b>	<b>77</b>
<b>4 Darstellung und Bewertung einer Entlastung im Bereich der Straßenausbaubeiträge .....</b>	<b>79</b>
<b>4.1 Entlastungsmöglichkeiten der hessischen Beitragsschuldner .....</b>	<b>79</b>

4.1.1 Entlastungsmöglichkeiten im Abgaberecht.....	79
4.1.2 Entlastungsmöglichkeiten im Zuwendungsrecht .....	81
4.1.3 Entlastungsmöglichkeiten im Straßenrecht .....	82
4.1.4 Entlastungsmöglichkeiten im Verfahrensrecht .....	82
<b>4.2 Zwischenergebnis .....</b>	<b>84</b>
<b>5 Zusammenfassung .....</b>	<b>86</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>IX</b>

## Abkürzungsverzeichnis

a.A.	-	anderer Ansicht
Abs.	-	Absatz
AEUV	-	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a.F.	-	alte Fassung
AGB	-	Allgemeine Geschäftsbedingungen
Amtsbl.	-	Amtsblatt
amtl.	-	amtlich
Aufl.	-	Auflage
Art.	-	Artikel
ÄndG	-	Änderungsgesetz
AV	-	Ausschussvorlage
BauGB	-	Baugesetzbuch
Bay	-	Bayern
BdSt	-	Bund der Steuerzahler
Beschl.	-	Beschluss
BePr	-	Beschlussprotokoll
BFH	-	Bundesfinanzhof
BGB	-	Bürgerliches Gesetzbuch
BGH	-	Bundesgerichtshof
Bbg	-	Brandenburg
BremGeb- BeitrG	-	Bremisches Gebühren- und Beitragsgesetz
BStBl	-	Bundessteuerblatt
BT	-	Bundestag
BVB	-	Brandenburger Vereinigte Bürgerbewegungen
BVerfGE	-	Bundesverfassungsgericht
BW	-	Baden- Württemberg
BY	-	Bayern
bzw.	-	beziehungsweise
DÖV	-	Die Öffentliche Verwaltung
Drs.	-	Drucksache
DVB1	-	Deutsches Verwaltungsblatt
f.	-	folgende
FAG	-	Finanzausgleichsgesetz
ff.	-	fortfolgende
FG	-	Finanzgericht
FS	-	Festschrift
GB1	-	Gesetzblatt
gem.	-	gemäß
GewStG	-	Gewerbesteuergesetz

GG	- Grundgesetz
ggf.	- gegebenenfalls
GO	- Gemeindeordnung
GrStG	- Grundsteuergesetz
GVBl	- Gesetz- und Verordnungsblatt
GVG	- Gerichtsverfassungsgesetz
H	- Hessen
HFAG	- Hessisches Finanzausgleichsgesetz
HKAG	- Kommunalabgabengesetz für das Land Hessen
h.M.	- herrschende Meinung
HMdIuS	- Hessisches Ministerium des Inneren und für Sport
HMWEV	- Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen
HSGZ	- Hessische Städte- und Gemeinde-Zeitung
HStrG	- Hessisches Straßengesetz
HV	- Hessische Verfassung
i.d.F.	- In der Fassung
i.S.d.	- im Sinne des/der/des
i.S.v.	- im Sinne von/vom
i.V.m.	- in Verbindung mit
KAG	- Kommunalabgabengesetz
Kap	- Kapitel
KommJur	- Kommunaljurist (Zeitschrift)
KommP	- Kommunal Praxis
KOPO	- Kommunalpolitische Blätter
KStZ	- Kommunale Steuer-Zeitschrift
KSVG	- Kommunalselbstverwaltungsgesetz
KVerf.	- Kommunalverfassung
KVG	- Kommunalverfassungsgesetz
GG	- Grundgesetz
LaReDa	- Landesrechtsprechungsdatenbank
LG	- Landgericht
LKRZ	- Zeitschrift für Landes und Kommunalrecht Hessen Rheinland-Pfalz Saarland
LKV	- Landes- und Kommunalverwaltung
LS	- Leitsatz
LT	- Landtag
Mio	- Millionen
MobiFöG	- Mobilitätsfördergesetzes
MV	- Mecklenburg-Vorpommern
Nds.	- Niedersachsen
n.F.	- neue Fassung
Nr.	- Nummer

NRW	-	Nordrhein-Westfalen
NordÖR	-	Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland
NVwZ	-	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWB	-	Neue Wirtschafts-Briefe
NWVB1	-	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
o.ä.	-	Oder ähnliches
o.g.	-	oben genannt
OLG	-	Oberlandesgericht
o.V.	-	Ohne Verfasser/in
PartG	-	Parteiengesetz
ReDa	-	Rechtsprechungsdatenbank
RES	-	Resolution
Rn.	-	Randnummer
RP	-	Rheinland-Pfalz
Pr	-	Protokoll
RR	-	Rechtsprechungs-Report
S.	-	Satz, Seite
Saar	-	Saarland
Sab		Straßenausbaubeiträge
Sachs.	-	Sachsen
SachsA	-	Sachsen-Anhalt
SH	-	Schleswig-Holstein
slg.	-	Sammlungen von Entscheidungen und Gesetzen etc.
StrG	-	Straßengesetz
ThürKO	-	Thüringer Kommunalordnung
Tsd.	-	Tausend
u.a.	-	unten aufgeführte
Umdr.	-	Umdruck
Urt.	-	Urteil
v.	-	von/vom
VerwRspr	-	Verwaltungsrechtsprechung
VDGN	-	Verband Deutscher Grundstücksnutzer
VG	-	Verwaltungsgericht
VGH	-	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	-	vergleiche
VO	-	Verordnung
VOB	-	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VSSD	-	Verein Stopp von Straßenausbaubeiträgen in Deutschland
VwGO	-	Verwaltungsgerichtsordnung
WD	-	Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages
z.B.	-	zum Beispiel

## **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Schematische Darstellung der Abgabearten.....	8
Abbildung 2: Öffentliche Einrichtungen .....	13
Abbildung 3: Regelmäßiger Aufbau einer Fahrbahn .....	18
Abbildung 4: Rechtspraxis in Deutschland - Stand Mai 2019 -.....	45

## **Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1: Beitragsarten.....	9
Tabelle 2: Rechtspraxis der einzelnen Bundesländer - Stand Mai 2019 - .....	42
Tabelle 3: Synopse zur geplanten Gesetzesänderung im Straßenausbaurecht .....	62
Tabelle 4: Gesamtkosten in Abhängigkeit des Umlagesatzes.....	80

## 1 Einleitung

### 1.1 Ausgangssituation und Problemstellung

Das Straßennetz in Deutschland hat eine Gesamtlänge von rund 890 Tsd. Kilometern, von diesen sind mit insgesamt 658 Tsd. Kilometer weit mehr als die Hälfte kommunale Straßen.<sup>1</sup> Der kommunalen Straße kommt damit eine wesentliche volkswirtschaftliche Bedeutung zu.<sup>2</sup> Träger der Straßenbaulast für Gemeindestraßen sind nach § 44 StrG die Gemeinden. Nach § 9 Abs. 1 S. 1 StrG umfasst die Straßenbaulast alle mit dem Bau und der Unterhaltung der Straßen zusammenhängenden Aufgaben. Dadurch unterliegen die Gemeinden als Baulastträger der Straßenunterhaltungspflicht. Sie haben gem. § 9 Abs. 1 S. 2 StrG nach ihrer Leistungsfähigkeit die Straßen in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden und den allgemein anerkannten Regeln des Straßenbaues entsprechenden Zustand zu bauen, zu unterhalten, zu erweitern oder sonst zu verbessern.<sup>3</sup>

Zur Finanzierung des Straßenbaus *können* in sechs Bundesländern und *müssen* in sechs anderen Bundesländern die Gemeinden nach den Kommunalabgabegesetz Straßenausbaubeiträge erheben. Während die Erhebung von Gebühren, die dem Grund und der Höhe nach vom Umfang der tatsächlichen Benutzung kommunaler Einrichtungen abhängig und für die Bürgerinnen und Bürger noch einigermaßen einleuchtend und durchschaubar sind, kann Gleiches für die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen nur schwer behauptet werden.<sup>4</sup> Daher liegt es auf der Hand, dass die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen immer wieder in der Kritik steht.<sup>5</sup>

Nachdem die Straßenausbaubeiträge in Berlin, Hamburg und Bayern abgeschafft worden sind, ist in verschiedenen Bundesländern in den letzten Monaten eine lebhafte Diskussion über eine Abschaffung der Straßenausbaubeiträge geführt worden. In Nordrhein-Westfalen hat die SPD-Fraktion<sup>6</sup>, in Hessen haben die SPD-Fraktion<sup>7</sup> und die Fraktion Die Linke<sup>8</sup> und in Sachsen-Anhalt hat die Fraktion Die Linke<sup>9</sup> im

---

<sup>1</sup> *BMVI*, Verkehr in Zahlen 2018/2019, S.103.

<sup>2</sup> Rechnungshof Hessen, Kommunalbericht 2016, S. 302.

<sup>3</sup> Ebenda.

<sup>4</sup> *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge § 1, Rn. 1.

<sup>5</sup> *Große Verspohl*, KommP BY 2010, 337 (338).

<sup>6</sup> *LT-Drs. NRW* 17/4115, S. 1 f.

<sup>7</sup> *LT-Drs. H.* 20/64, S. 1 f.

<sup>8</sup> *LT-Drs. H.* 20/105, S. 1 f.

<sup>9</sup> *LT-Drs. SachsA.* 7/3867, S. 1 f.

Laufe der Diskussion jeweils einen Gesetzesentwurf zu einer solchen Abschaffung in den jeweiligen Landtag eingebracht.

Derzeit gibt es in vier Bundesländern keine Rechtsgrundlage für das Erheben von Straßenausbaubeiträgen: In Baden-Württemberg bestand noch nie die Möglichkeit, Straßenausbaubeiträge zu erheben. In Berlin werden seit 2012 und in Hamburg seit 2016 keine Straßenausbaubeiträge mehr erhoben. In Bayern werden seit 2018 deshalb keine Straßenausbaubeiträge mehr erhoben, da sie von der Landesregierung kurz vor der Landtagswahl im Oktober 2018 rückwirkend ab Januar 2018 abgeschafft worden sind.<sup>10</sup>

In drei Bundesländer soll demnächst die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge durch die jeweiligen Landtage beschlossen werden: In Mecklenburg-Vorpommern hat die rot-schwarze Koalition beschlossen,<sup>11</sup> die Straßenausbaubeiträge bis zum 1. Januar 2020 abzuschaffen. Die Koalitionsfraktionen in Thüringen haben sich auf eine Abschaffung der Straßenausbaubeiträge mit Wirkung zum 1. Januar 2019 geeinigt.<sup>12</sup> Der Landtag in Brandenburg will die Straßenausbaubeiträge ebenfalls rückwirkend auf Grundlage des Gesetzesentwurfs der rot-roten Koalitionsfraktionen sowie des Abgeordneten Péter Vida (BVB/Freie Wähler) zum 1. Januar 2019 abschaffen.<sup>13</sup>

Für Grundeigentümer stellen die Straßenausbaubeiträge oftmals ein Ärgernis dar, für Gemeinden sind sie jedoch eine wichtige Einnahmequelle.<sup>14</sup> Auf die Berechnung der Anliegerkosten für die betreffenden Maßnahmen im Straßenausbau reagieren Grundeigentümer oft mit Unverständnis. Insbesondere Interessenvertretungen von Grundeigentümern, Volks- und Bürgerinitiativen wenden sich deutschlandweit gegen die Beteiligung der Grundeigentümer an den straßenbaulichen Investitionskosten der Gemeinden,<sup>15</sup> und zwar mit der Begründung, dass die Straßenausbaubeiträge unsozial und ungerecht seien.<sup>16</sup> Zum einen würde ein von den Volks- und Bürgerinitiativen geforderter Verzicht auf die Erhebung des

---

<sup>10</sup> *LT-Drs. BY 17/22962*, S. 1 f.

<sup>11</sup> *LT-Drs. MV 7/3408*, S. 1 f.

<sup>12</sup> *LT-Drs. Thür. 6/7139*, S. 1 f.

<sup>13</sup> *LT-Drs. Brb 6/1153; 6/1174; 6/1175; 6/1176; 6/1177; LT-Drs. BePr 6/75*, S. 6 f.

<sup>14</sup> *Boettcher, F., Freier, R et al.*, Kommunalen Finanzbericht 2017, S. 20 f.; *BT-Drs. 19/5735*, S. 6 f.

<sup>15</sup> *LT-Drs. Brb 6/10024*, S. 3.

<sup>16</sup> *Verband Wohneigentum Hessen*, Weg mit der Straßenausbau-Beitragssatzung, [Internetquelle](#); *Schink*, Fahren dürfen alle, aber zahlen müssen die Anlieger, [Internetquelle](#).

Straßenausbaubeitrags die Grundeigentümer auf Kosten der Allgemeinheit entlasten. Zum anderen würde eine gesetzliche Abschaffung der Straßenausbaubeiträge zukünftig zu erheblichen Einnahmeausfällen der Gemeinden führen.

In Hessen hat die in 2018 beschlossene Änderung<sup>17</sup> der Soll- in eine Kann-Regelung für viel Protest vonseiten der Gemeinden und kommunalen Spitzenverbände gesorgt.<sup>18</sup> In ca. 300 von 423<sup>19</sup> hessischen Gemeinden werden nach wie vor Einmalbeiträge und in 45 Gemeinden die sogenannten wiederkehrenden Straßenbeiträge erhoben.<sup>20</sup> Viele kommunale Parlamente sehen sich dem faktischen Druck ausgesetzt, ihre Satzungen aufzuheben, was für die jeweiligen Gemeinden zu deutlichen finanziellen Einbußen führen würde.<sup>21</sup> Bei der Beibehaltung der jetzigen gesetzlichen Regelung wäre ein vermehrter Streit zwischen den Gemeinden und den Grundbesitzern die Folge.<sup>22</sup> Anfang Februar 2019 haben die SPD und Die Linke erneut einen Gesetzesentwurf zur Abschaffung der Straßenausbaubeiträge in den Hessischen Landtag eingebracht. Mit einer solchen gesetzlichen Abschaffung der Straßenausbaubeiträge würden jedoch nicht alle Grundbesitzer entlastet.

Die Abschaffung kann ausschließlich zu einem bestimmten Stichtag erfolgen, selbst dann, wenn der Stichtag, wie in Bayern und Thüringen, rückwirkend festgelegt wird. Für Straßenausbaubeitragsbescheide, die in Bayern noch bis zum 31. Dezember 2017 erlassen wurden, gilt jedoch für die Grundeigentümer noch die alte Rechtslage (Stand: April 2019).<sup>23</sup> Das kann dazu führen, dass die Eigentümer, denen ein Beitragsbescheid in den letzten Tagen des Jahres 2017 erteilt worden ist, noch Straßenausbaubeiträge nach alter Rechtslage bezahlen müssen, während Grundeigentümer der gleichen Ortsstraße, denen ein solcher Bescheid erst in den ersten Tagen des Jahres 2018 zugestellt worden ist, von einer solchen Zahlung befreit wären.<sup>24</sup> Infolgedessen kann die Frage gestellt werden, ob eine Abschaffung der Straßenausbaubeiträge zweifelsohne die *gerechteste* Lösung für *alle* Grundeigentümer sein könne.

---

<sup>17</sup> GVBl v. 28.05.2018, Gesetz zur Neureglung der Erhebung von Straßenbeiträgen, S. 247.

<sup>18</sup> AV Hessen INA 20/1, HHA 20/1; S. 32; S. 105; AV INA19/66, HHA 19/43, S. 20 f.

<sup>19</sup> HMdluS, Gemeinden und Landkreise, [Internetquelle](#).

<sup>20</sup> AV Hessen INA 20/1, HHA 20/1, S. 105.

<sup>21</sup> AV Hessen INA 20/1, HHA 20/1, S. 31.

<sup>22</sup> HSGB, HSGZ 2018, 364 (365).

<sup>23</sup> Klaus, KOPO 2018, 48 (49).

<sup>24</sup> Driehaus, HSGZ 2019, 74 (77).

#### **1.2 Zielsetzung**

Vor diesem Hintergrund resultieren für eine Diskussion über eine *gerechte Entlastung* aller bisherigen und zukünftigen Beitragsschuldner (Grundeigentümer) von der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen zwei sozusagen zentrale Fragen, die im Rahmen dieser Arbeit zugrunde gelegt werden:

Um die Beitragsschuldner von den Straßenausbaubeiträgen zu entlasten, stellt sich erstens die Frage, welche Regelungsmöglichkeiten es gibt, und zweitens die Frage, welche Folgen sich daraus für das Land und die Gemeinden ergeben, insbesondere auch vor dem Hintergrund der kommunalen Selbstverwaltung und des Konnexitätsprinzips. Die Analyse beschränkt sich dabei auf das Bundesland Hessen. Weitere Regelungen und Vergleiche aus den anderen Bundesländern können aufgrund des beschränkten Umfangs der Arbeit nur am Rande behandelt werden.

Das Ziel dieser Arbeit ist darauf ausgerichtet, die bisher meist stark emotional aufgeladene Diskussion auf der Grundlage eines fundierten Überblicks über die Rechtsprechung sowie einer Analyse der rechtspolitischen Überlegungen in Hessen auf einer eher evidenzbasierten Ebene zu führen. Dadurch können die aktuelle Rechtslage, die Rechtspraxis sowie die rechtspolitische Überlegung im Ausbaubeitragsrecht kritisch geprüft werden. Letztendlich sollen dem Leser die Möglichkeiten und die möglichen Folgen einer Entlastung der Beitragsschuldner (Anlieger) verdeutlicht werden.

#### **1.3 Gang der Untersuchung**

Bei einer Darstellung des Straßenausbaubeitragsrechts besteht die Gefahr, dass bei der nicht zu bewältigenden Fülle an Rechtsprechungen sowie literarischen Stellungnahmen der rote Faden und vor allen das Grundsätzliche des Beitragssystems allzu schnell aus dem Fokus geraten. Um dem entgegenzuwirken, ist der Gang der Darstellung so aufgebaut, dass der mit dem besonderen Verwaltungsrecht weniger vertraute Leser vom Allgemeinen ins Spezielle geführt wird. Dabei gebietet es die Überschaubarkeit, dass Randfragen zu der Thematik, die für das Ziel dieser auf eine spezielle Betrachtung angelegten Untersuchung nicht oder weniger wichtig erscheinen, unerwähnt bleiben. Zugleich soll jedoch auch die Fülle der Rechtsprechungen

### 1.3 Gang der Untersuchung

---

durchaus, wenn auch nur in wesentlichen Fragen, erfasst werden, da sie die Grundlage und die Entwicklung des Straßenausbaubeitragsrechts darstellen.<sup>25</sup>

Um die gebotene inhaltliche und strukturelle Aufarbeitung des Straßenausbaubeitragsrechts auf eine tragfähige Grundlage zu stellen, wird zunächst in *Kap 2* in einem Grundlagenabschnitt zum Straßenausbaubeitragsrecht, ausgehend von einer komprimierten Darstellung der allgemeinen Rechtsgrundsätze des Beitragsrechts, der Aufbau des Ausbaubeitragsrechts in vier Phasen betrachtet. Anschließend werden die wiederkehrenden Straßenausbaubeiträge dargestellt. Dabei werden die Zweckbestimmung der wiederkehrenden Straßenausbaubeiträge erörtert und deren Rechtsnatur eingeordnet. Zweck dieses Grundlagenabschnitts ist es, einen Überblick zu verschaffen, um anhand dessen im nächsten Abschnitt die Rechtsetzung und Rechtsprechung der kommunalen Praxis in Deutschland gegenüberzustellen und die Frage nach dem Novellierungsbedarf des Straßenausbaubeitragsrechts aufzuwerfen.

Dieser Gesichtspunkt des Novellierungsbedarfs leitet über zu der in *Kap 3* enthaltene Darstellung und Analyse der Reform des Straßenausbaubeitragsrechts in Hessen. Zu dieser zählt das Gesetz zur Neuregelung der Erhebung von Straßenbeiträgen [sic] sowie die Gesetzesentwürfe zur Aufhebung von Straßenbeiträgen. Dabei gilt es, zum einen aufzuzeigen, was sich anhand der Reform ändert, und zum anderen mögliche Stärken und Schwächen der Reform zu bewerten.

Daran anschließend, werden in *Kap 4* im Kontext der Reformierung des Straßenausbaubeitragsrechts in Hessen weitere Entlastungsmöglichkeiten der Beitragsschuldner erarbeitet und darüber hinausgehend die *gerechte* Entlastung der Grundeigentümer zur Diskussion gestellt und eine erste Folgeabschätzung vorgenommen.

Die Schlussbetrachtung in *Kap 6* fasst die wesentlichen Ergebnisse der Arbeit in einem kursorischen Gesamtüberblick zusammen und vermittelt einen Ausblick bzw. eine Empfehlung auf die zukünftige rechtspolitische Diskussion im Straßenausbaubeitragsrecht.

---

<sup>25</sup> Kallerhoff, Die Gesetzgebungskompetenz für das Erschließungsbeitragsrecht, S. 31 f.

## 2 Darstellung des Straßenausbaubeitragsrechts

### 2.1 Überblick über die Rechtslage bei der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen

Kommunale Beiträge dienen in erster Linie ausnahmslos dazu, bestimmte Aufgaben, wie beispielsweise den Straßenbau oder die Wasserversorgung, zu finanzieren. Zum Ausgleich der Aufwendungen, die den Gemeinden durch die in Erfüllung dieser Aufgaben erbrachten Leistungen entstanden sind, können verschiedene Arten von Beiträgen erhoben werden. Das Ausbaubeitragsrecht und das Erschließungsbeitragsrecht haben jeweils nicht leitungsgebundene öffentliche Anlagen bzw. Einrichtungen zum Gegenstand beitragsfähiger Ausbaumaßnahmen. Leitungsgebundene öffentliche Anlagen und Einrichtungen sind beispielsweise Wasserversorgungs- und Wasserentsorgungsanlagen, hierfür fallen sogenannte Anschlussbeiträge an. Das Ausbaubeitragsrecht in Gestalt des Straßenausbaubeitragsrechts spielt in der Praxis eine bedeutsame Rolle.<sup>26</sup>

Die nachfolgende überblickartige Darstellung der allgemeinen Rechtsgrundsätze des Beitragsrechts, der Aufbau des Straßenausbaubeitragsrechts sowie die Darstellung der wiederkehrenden Straßenausbaubeiträge als Besonderheit im Beitragsrecht sollen ein unverzerrtes Bild über die aktuelle Rechtslage und Rechtsprechung vermitteln, um im darauffolgenden *Kap 2.2* die Akzeptanzprobleme der kommunalen Praxis und der Rechtssetzung einander gegenüberzustellen und das daraus entstehende Bedürfnis nach einer Reform aus rechtspolitischen Gesichtspunkten zu begründen.

#### 2.1.1 Allgemeine Rechtsgrundsätze des Beitragsrechts

Im Folgenden werden die wichtigsten Begrifflichkeiten des Beitragsrechts näher fokussiert, die als Grundlage dienen, um im Anschluss daran den Aufbau des Ausbaubeitragsrechts konkretisieren zu können.

##### 2.1.1.1 Der kommunale Beitragsbegriff

Der Begriff des *Beitrags* wird in bundes- sowie landesrechtlichen Vorschriften verwendet. Ein einheitlicher bundesverfassungsrechtlich vorgegebener Begriff des *Beitrags*, an den die Gesetzgeber des Bundes und der Länder gebunden sind, existiert

---

<sup>26</sup> *Brüning*, DVBl 2015, 1413 (1414); *Brüning*, Kommunale Gebühren § 1 Rn. 20.

jedoch nicht.<sup>27</sup> Allerdings ist der kommunale Beitrag durch bestimmte Tatbestandsmerkmale gekennzeichnet. Kennzeichnend für den kommunalen Beitragsbegriff liegt damit diesem der Gesichtspunkt der speziellen Lastenverteilung zugrunde: Die Gemeinden stellen öffentliche Einrichtungen und Anlagen sowie deren Erweiterung und Erneuerung zur Verfügung (Leistung) und diejenigen, die dadurch einen Vorteil erlangen, nämlich die, welche die durch die Baumaßnahmen vermittelten Möglichkeiten der Inanspruchnahme der Einrichtung nutzen können, leisten zu den einmaligen Kosten (Gegenleistung) der Errichtung, Erweiterung oder Erneuerung ihren Beitrag.<sup>28</sup> Dabei ist es nicht erforderlich, dass der Vorteil von dem Beitragspflichtigen tatsächlich genutzt wird, es genügt vielmehr die Möglichkeit dazu, d.h. ein abstrakter Vorteil.<sup>29</sup> Aus der tatbestandlichen Abhängigkeit des Beitrags vom Vorteil resultiert, dass dem Beitrag das Merkmal der Einmaligkeit wesensimmanent ist.<sup>30</sup> Ist eine bestimmte beitragsrechtlich relevante Leistung der Gemeinde durch Zahlung eines Beitrags als Gegenleistung entgolten, so ist eine erneute Beitragserhebung grundsätzlich unzulässig. Anderenfalls müssten die Beitragsschuldner für den ihnen durch die kommunale Leistung gewährten Vorteil mehrfach zahlen, was mit dem Grundsatz des einmaligen Ausgleiches von Lasten und Vorteilen (s.o.) unvereinbar wäre.<sup>31</sup>

Durch die gekennzeichnete Verbindung zwischen Leistung und Gegenleistung unterscheiden sich Beiträge von Steuern (vgl. *Abb. 1*), bei der die Ausgaben- und Einnahmeseiten nach § 3 AO voneinander abgekoppelt sind.<sup>32</sup> Die Höhe der Steuer bemisst sich nach der sogenannten Opfertheorie, wonach der Einzelne die Steuer gleichsam als Opfer für die Allgemeinheit zur Erreichung des Staatszweckes zahlt.<sup>33</sup> Die Höhe der Gebühren und Beiträge wird wiederum nach der sogenannten Äquivalenztheorie festgelegt, d.h., es ist grundsätzlich die Gleichwertigkeit zwischen Zahlung und Gegenleistung anzustreben.<sup>34</sup> Zwar sind Gebühren, wie auch Beiträge, Geldleistungen, die als Gegenleistung für einen durch die Leistung der öffentlichen

---

<sup>27</sup> *BVerwG*, Urt. v. 14.02.1977 - VII B 161.75, Rn. 3; *Driehaus*, in *Kommunalabgabenrecht Kommentar* § 8 Rn. 9.

<sup>28</sup> *Dorn*, *Kommunales Abgabenrecht*, Rn. 147, *Brüning*, DVBl 2015, 1413 (1414).

<sup>29</sup> *Brüning*, DVBl 2015, 1413 (1414); *Brüning*, *Kommunale Gebühren* § 1 Rn. 20.

<sup>30</sup> *OVG Nordrhein-Westfalen*, Urt. v. 27.3.1998 - 15 A 3421/94, Rn. 47= NVwZ-RR 1999, 786 (786).

<sup>31</sup> *Driehaus*, in: *Kommunalabgabenrecht Kommentar*, § 8 Rn. 10; *Brüning*, DVBl 2015, 1413 (1414); *Brüning*, *Kommunale Gebühren* § 1 Rn. 21; *Nienkemper*, *Die Beiträge zu den sondergesetzlichen Wasserverbänden in Nordrhein-Westfalen*, S 13 f.

<sup>32</sup> *Brüning*, *Kommunale Gebühren* § 1 Rn. 11.

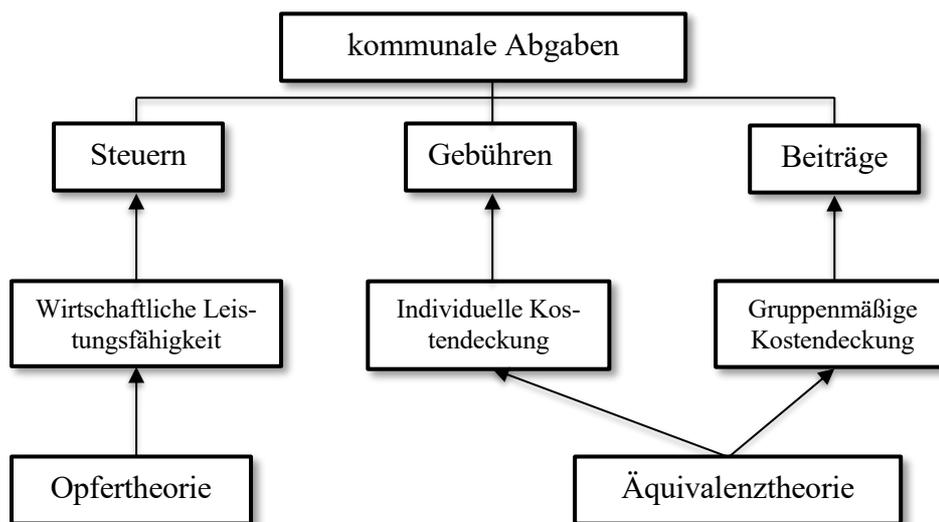
<sup>33</sup> *Haberstock & Breitenhecker*, *Einführung in die Betriebswirtschaftliche Steuerlehre*, S. 6.

<sup>34</sup> Ebenda.

### 2.1.1.2 Beitragsarten

Hand gewährten Vorteil in Form der Verwaltungsgebühr für eine Amtshandlung oder als Benutzungsgebühr für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen erhoben werden. Im Vergleich zum Beitrag handelt es sich jedoch bei der Gebühr um einen Vorteil anderer Art. Bei der Erhebung einer Gebühr kann sich der rechtfertigende Vorteil in vielfältiger Weise für jeden auswirken, der durch eine Amtshandlung unmittelbar begünstigt wird oder eine öffentliche Einrichtung tatsächlich benutzt.<sup>35</sup>

**Abbildung 1: Schematische Darstellung der Abgabearten**



Nach *Haberstock & Breitenhecker*, Einführung in die Betriebswirtschaftliche Steuerlehre, S. 5.

Der beitragsrechtliche Vorteil kommt dagegen, und zwar unabhängig von der tatsächlichen Benutzung (Inanspruchnahme) der öffentlichen Einrichtung, lediglich Grundeigentümern zugute. Hieraus ergeben sich für die Gebühren das individuelle und für die Beiträge das gruppenmäßige Kostendeckungsprinzip (vgl. *Abb. 1*).<sup>36</sup>

### 2.1.1.2 Beitragsarten

Um öffentliche Einrichtungen, die Investitionsaufwendungen der Gemeinden verursachen, zu refinanzieren, sind verschiedene Arten von kommunalen Beiträgen zu differenzieren. Als wichtige Beiträge sind der Erschließungsbeitrag, der Ausbaubeitrag

<sup>35</sup> *Driehaus*, in: Kommunalabgabenrecht Kommentar, § 8 Rn. 11; *Brüning*, Kommunale Gebühren § 1 Rn. 22.

<sup>36</sup> *Haberstock & Breitenhecker*, Einführung in die Betriebswirtschaftliche Steuerlehre, S. 6.

### 2.1.1.2 Beitragsarten

und der Anschlussbeitrag zu unterscheiden (vgl. *Tab. 1*).<sup>37</sup> Diese Beiträge sind durch das Äquivalenzprinzip gekennzeichnet.

Das Äquivalenzprinzip bezieht sich auf das Verhältnis der auferlegten Geldleistung zu der staatlichen Gegenleistung. Insoweit sind die o.g. Beiträge von dem jeweiligen Vorteil, z.B. von dem Erschließungs- oder Ausbauvorteil, abhängig.

Eine Besonderheit sind wiederkehrende Beiträge für den Straßenausbau, die in Hessen (§ 11a HKAG), Niedersachsen (§ 6b NKAG), Rheinland-Pfalz (§ 10a KAG RP), Sachsen-Anhalt (§ 6a KAG SA), Schleswig-Holstein (§ 8a KAG SH), Thüringen (§ 7a ThürKAG) und im Saarland (§ 8a SaarlKAG) zulässig sind.

**Tabelle 1: Beitragsarten**

	Erschließungsbeitrag	Ausbaubeitrag	wiederkehrender Beitrag	Anschlussbeitrag
Rechtsgrundlage	BauGB	KAG	KAG	KAG
Geltungsbereich der Satzung	Abrechnungsgebiet	Abrechnungsgebiet	Abrechnungsgebiet bzw. Gemeindegebiet	Gemeindegebiet
Häufigkeit der Erhebung	einmalig	Einmalig je Maßnahme	laufend	einmalig
Grundlage der Berechnung	Investition	Investition	Investition	Investition
Beitragspflicht	erschlossene Grundstücke	Anliegergrundstücke	Alle Grundstücke im Abrechnungsgebiet	Alle Grundstücke
Restfinanzierung	Gemeinde	Gemeinde	Gemeinde	Gebühren

Nach *Schwarting*, *Der kommunale Haushalt*, Rn. 286.

Rechtsgrundlage für die Erschließungsbeiträge ist das BauGB. Alle übrigen Beiträge sind üblicherweise durch das KAG der Länder geregelt (vgl. *Tab 1*).

Unter Erschließung werden das Zugänglichmachen des Baulands durch Herstellung befahrbarer Straßen sowie die Schaffung von weiteren Erschließungsanlagen i.S.d. § 127 Abs. 2 BauGB, wie Grünanlagen und Lärmschutzwälle, die dem Wohl der Anlieger dienen, verstanden.<sup>38</sup> Ein Erschließungsbeitrag wird grundsätzlich für die

<sup>37</sup> *Brüning*, *Kommunale Gebühren* § 1 Rn 21; *Driehaus*, in *Kommunalabgabenrecht* § 8 Rn. 201; *Schwarting*, *Grundwissen Kommunalpolitik*; S. 19.

<sup>38</sup> *Dorn*, *Kommunales Abgabenrecht*, Rn. 301.

erstmalige Herstellung der in § 127 Abs. 2 BauGB genannten Erschließungsanlagen (nicht leitungsgebundene öffentliche Einrichtungen) erhoben.<sup>39</sup> Spätere Änderungen oder Erweiterungen der Erschließungsanlagen lösen keine neue Beitragspflicht aus. Ebenso sind Unterhaltungsmaßnahmen nicht erschließungsbeitragspflichtig.<sup>40</sup>

Das in den Ländern kommunalabgabengesetzlich geregelte Ausbaubeitragsrecht (außer Baden-Württemberg, das KAG BW<sup>41</sup> lässt hier ausschließlich die Erhebung von Anschlussbeiträgen zu<sup>42</sup>) ist auf Baumaßnahmen an nicht leitungsgebundenen öffentlichen Einrichtungen (vgl. *Kap. 3.1.1.3*) dann anwendbar, wenn die Maßnahme nicht von den vorrangigen erschließungsbeitragsrechtlichen (Bundesrechts-) Bestimmungen gem. Art 31 GG i.V.m. §§ 127 ff. BauGB erfasst werden. Der Anwendungsbereich der ausbaubeitragsrechtlichen Regelungen erschließt sich somit nicht aus den KAG selbst, sondern erst aus einer Betrachtung des Verhältnisses, in dem die Regelungen einerseits zu den bundesrechtlichen Bestimmungen des Erschließungsbeitrags- und Städtebaurechts i.S.v. §§127 ff. §§ 154 Abs 1 S. 2 und 156 Abs.1 BauGB sowie andererseits zu den spezifisch landesrechtlichen Bestimmungen von z.B. § 21 Abs 1 S. 1 HStrG stehen.<sup>43</sup>

Angesichts des rechtlichen Vorrangs des Erschließungsbeitragsrechts kann der Anwendungsbereich des Straßenausbaubeitragsrechts nur negativ umschrieben werden. Für die Anwendung des Straßenausbaubeitragsrechts ist nur Raum bei solchen Baumaßnahmen an öffentlichen Einrichtungen, die nicht von den erschließungsbeitragsrechtlichen Vorschriften erfasst werden.<sup>44</sup> Der Ausbaubeitrag wird neben den kommunalen Verkehrsanlagen (den öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen) auch für selbstständige Anlagen (Grün- und Parkflächen, die außerhalb der Verkehrsanlage verortet liegen) und Spielplätze erhoben.<sup>45</sup> Die Straßenausbaubeiträge (für öffentliche Straßen, Wege und Plätze) verkörpern insofern nur einen Teilbereich der oben beschriebenen Ausbaubeiträge, wenngleich sie in der Praxis eine bedeutsame Rolle spielen.<sup>46</sup>

---

<sup>39</sup> *Brüning*, Kommunale Gebühren § 1 Rn 21; *Schwarting*, Grundwissen Kommunalpolitik, S. 19 f.

<sup>40</sup> *Ruff*, Erschließungsbeiträge für neue Bauplätze, *Internetquelle*; *Kallerhoff*, Die Gesetzgebungskompetenz für das Erschließungsbeitragsrecht, S. 139.

<sup>41</sup> In der Fassung vom 17. März 2005 - GVBl S. 206.

<sup>42</sup> *Driehaus*, in *Kommunalabgabenrecht* § 8 Rn. 7.

<sup>43</sup> *Driehaus*, in *Kommunalabgabenrecht* § 8 Rn. 200.

<sup>44</sup> *Driehaus*, in *Kommunalabgabenrecht* § 8 Rn. 203.

<sup>45</sup> *Brüning*, DVBl 2015, 1413 (1414); *Driehaus*, in *Kommunalabgabenrecht* § 8 Rn. 6.

<sup>46</sup> *Driehaus*, in *Kommunalabgabenrecht* § 8 Rn. 200; *Brüning*, DVBl 2015, 1413 (1414).

Die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen kann einmalig oder wiederkehrend<sup>47</sup> erfolgen. Während bei einmaligen Straßenausbaubeiträgen auf die Anlieger hohe Zahlungsverpflichtungen zukommen, entfällt dies bei den sogenannten wiederkehrenden Straßenausbaubeiträgen.<sup>48</sup> Diese werden laufend nach Maßgabe der vorgesehenen Baumaßnahmen in der öffentlichen Einrichtung berechnet und fallen – da sie neben den Anliegern der jeweiligen Straße auch auf alle Grundstückseigentümer im Abrechnungsgebiet verteilt werden können – dementsprechend geringer und für die Beitragsschuldner weniger spürbar aus (vgl. *Kap. 3.1.2*).<sup>49</sup> Auch wenn der wiederkehrende Beitrag eine gleichwertige Ersetzung des Ausbaubeitrags suggeriert, handelt es sich bei wiederkehrenden Beiträgen um eine Abgabe besonderer Art.<sup>50</sup>

Für die Kosten von bestimmten Baumaßnahmen an leitungsgebundenen öffentlichen Einrichtungen (Herstellung, Ausbau, Umbau und Erneuerung) kann ein Anschlussbeitrag erhoben werden.<sup>51</sup> Insoweit richten sich Grund und Höhe des Anschlussbeitrags nach den Regeln des Anschlussbeitragsrechts, die in allen<sup>52</sup> landesrechtlichen Kommunalabgabengesetzen, wie z.B. in § 11 HKAG, zu finden sind.

Zu den leitungsgebundenen Einrichtungen gehören insbesondere die Abwasserbeseitigung und Wasserversorgung sowie Gas-, Elektrizität- und Wärmeversorgung, wobei in der Praxis das Anschlussbeitragsrecht sich auf die Abwasserbeseitigung und Wasserversorgung konzentriert.<sup>53</sup> Anschlussbeiträge in der Abwasserbeseitigung und in der Wasserversorgung stehen in engem Zusammenhang mit der Gebührenerhebung. Wird ein einmaliger Anschlussbeitrag erhoben, sind die Kosten, insbesondere die Abschreibung und Verzinsung, der öffentlichen Einrichtung niedriger, so dass ein niedrigerer Gebührensatz erhoben wird. Dies muss bei den interkommunalen Vergleichen von Gebühren stets bedacht werden.<sup>54</sup>

Der Erhebung jedweder Beiträge muss nach § 2 HKAG eine besondere Beitragssatzung zur Erhebung der jeweiligen Beiträge zugrunde liegen. Die in den Satzungen zu bestimmenden Regelungen können von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich

---

<sup>47</sup> *BVerfG*, Beschl. v. 25. 06.2014 - 1 BvR 668/10, *BVerfGE* 137, 1 – 29, Rn. 1-69.

<sup>48</sup> *Brüning*, *DVBf* 2015, 1413 (1417); *Schwarting*, *Grundwissen Kommunalpolitik*; S. 19.

<sup>49</sup> *Schwarting*, *Grundwissen Kommunalpolitik*; S. 19.

<sup>50</sup> *OVG Rheinland-Pfalz*, *Urt.* v. 9.10.1980 – 10 C 6/79 = AS16,122 (127); *VG Weimar*, *Urt.* v. 05.02.2014 – 3 K 1548/12 We, *ThürVBl* 2015, 144 (146); *Brüning*, *DVBf* 2015, 1413 (1415).

<sup>51</sup> *Brüning*, *DVBf* 2015, 1413 (1414); *Driehaus*, in *Kommunalabgabenrecht* § 8 Rn. 6.

<sup>52</sup> *Driehaus*, in *Kommunalabgabenrecht* § 8 Rn. 7.

<sup>53</sup> *Dorn*, *Kommunales Abgaberecht*, Rn. 19, Rn. 147; *Brüning*, *DVBf* 2015, 1413 (1414).

<sup>54</sup> *Schwarting*, *Grundwissen Kommunalpolitik*; S. 19; *Brüning*, *Kommunale Gebühren* § 4 Rn 10.

ausfallen. Rechtswirksam wird die Beitragssatzung grundsätzlich mit ihrer öffentlichen Bekanntmachung.<sup>55</sup>

#### 2.1.1.3 Öffentliche Einrichtung

Der Beitrag setzt i.S.d. Kommunalbeitragsrechts eine öffentliche Einrichtung bzw. eine öffentliche Anlage (vgl. *Abb. 2*) i.S.d. länderspezifischen Gemeindeordnung voraus.<sup>56</sup> Nach hessischem Landesrecht deckt sich der Begriff der *öffentlichen Einrichtung* im Straßenausbaubeitragsrecht im Wesentlichen mit dem Begriff der *öffentlichen Anlage* im Erschließungsbeitragsrecht.<sup>57</sup> Auch in den Kommunalabgabegesetzen der anderen Bundesländer deckt sich der Begriff der „öffentlichen Einrichtung“ mit dem der *öffentlichen Anlage*. Obwohl die Begriffe „öffentliche Anlage“ und *öffentliche Einrichtung* in den länderspezifischen KAG im Ansatz deckungsgleich sind und im gleichen Sinne verwendet werden, ist jedoch eine Unterscheidung vorzunehmen: Der Begriff der öffentlichen Anlage erfasst den Begriff der öffentlichen Einrichtung mit und wird um die sogenannten Sachen im Gemeingebrauch, insbesondere die öffentlichen Wege<sup>58</sup>, erweitert.<sup>59</sup>

Im Nachfolgenden wird um der Einheitlichkeit willen der Begriff der öffentlichen Einrichtung verwendet, der den Begriff öffentliche Anlagen miterfasst. Unter dem Begriff *öffentliche Einrichtung* bzw. *öffentliche Verkehrseinrichtung* ist i.S.d. § 11 Abs. 1 HKAG bei Straßen, Wegen und Plätzen, die dem öffentlichen Verkehr gewidmet sind, demnach die einzelne Straße, der einzelne Weg, der einzelne Platz zu verstehen. Dies gilt selbst bei gemeindeeigenen Wegen oder Feldgemarkungen.<sup>60</sup>

---

<sup>55</sup> Herrmann, LKV 2017, 101 (102).

<sup>56</sup> Brüning, Kommunale Gebühren § 4 Rn 3; Driehaus, in Kommunalabgabenrecht § 8 Rn. 5.

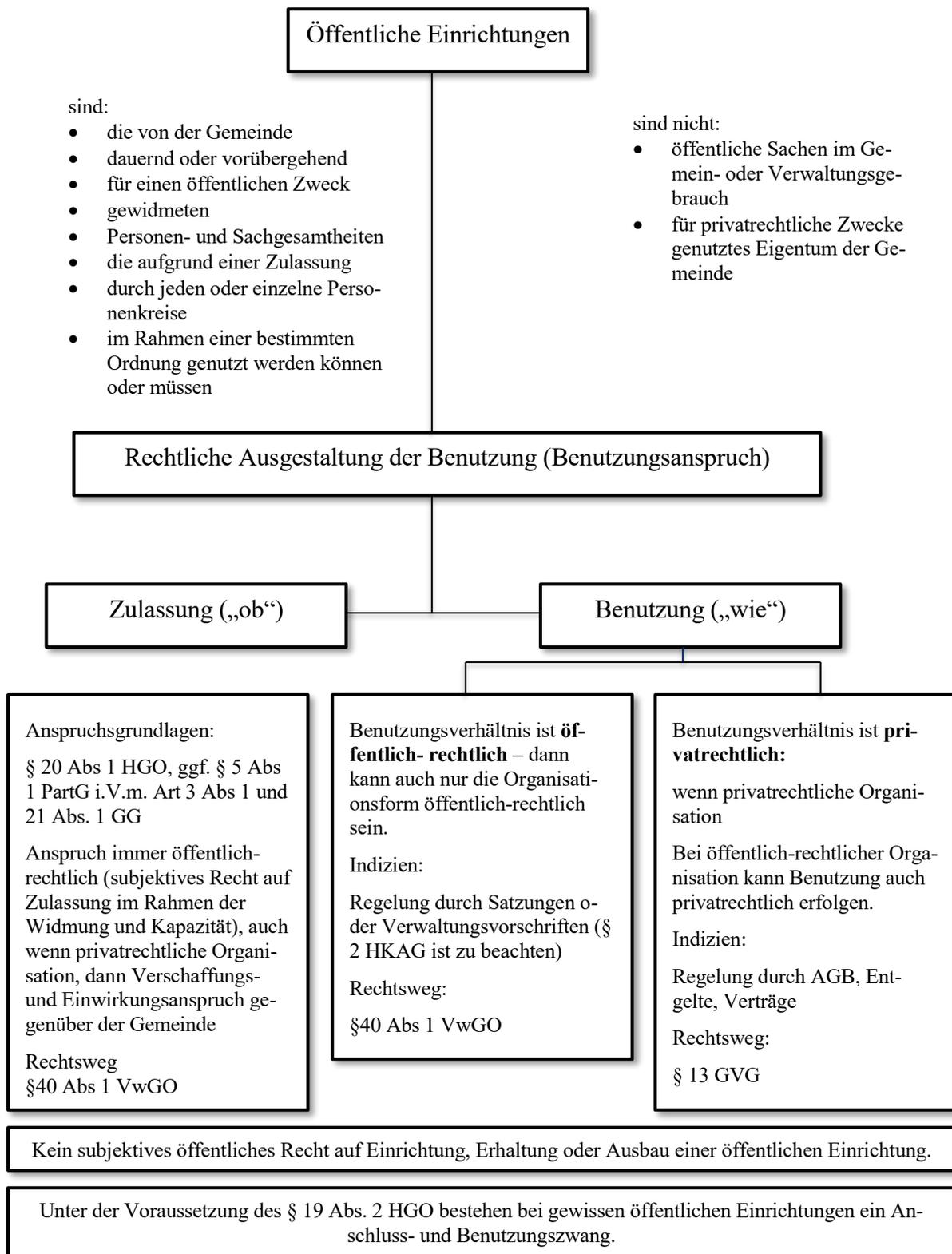
<sup>57</sup> VGH Hessen, Beschl. v. 06.12.2005 – 5 TG 1729/05, LaReDa Hessen, Rn. 3.

<sup>58</sup> Driehaus, in Kommunalabgabenrecht § 8 Rn. 5; OVG Münster, Urt. v. 01.06. 1977- II A 1475/75-KStZ 1977, 219 (220).

<sup>59</sup> Driehaus, in Kommunalabgabenrecht §2 Rn. 69, § 8 Rn. 5; Wolff, Auswirkungen des Erschließungsrechts auf Grundstückskaufverträge, S. 50.

<sup>60</sup> Driehaus, in: Kommunalabgabenrecht Kommentar, § 8 Rn. 96; Arndt, Straßenausbaubeiträge § 6 Rn. 5 f.

Abbildung 2: Öffentliche Einrichtungen



Nach *Birkenfeld*, Kommunalrecht Hessen, S. 103.

### 2.1.1.3 Öffentliche Einrichtung

---

Die wesentlichen Merkmale der Definition der Rechtsprechung sind der Widmungsakt und der Benutzungsanspruch. Der Widmungsakt ist die Erklärung, dass eine bestimmte Einrichtung dem Gemeinwohl dienen soll und der Allgemeinheit (oder einem nach abstrakten Merkmalen abgegrenzten Einwohnerkreis) zur Benutzung zur Verfügung gestellt werden soll.<sup>61</sup> Der Widmungsakt bedarf keiner bestimmten Form, er erfolgt in der Regel durch Verwaltungsakt, kann aber auch durch anderen Rechtsakt, beispielweise durch eine von der Gemeindevertretung erlassene Satzung oder durch schlichten Beschluss der Gemeindevertretung, festgelegt werden.

Er kann aber auch durch stillschweigende Willenserklärung sowie konkludentes Handeln der Gemeinde - wie es dies bei Sachen im Verwaltungsgebrauch der Fall ist (Sachbeschaffung, Sachherstellung, Inventarisierung oder Ingebrauchnahme) -<sup>62</sup> erfolgen.<sup>63</sup> Dies trifft nicht auf Straßen, Wege und Plätze nach § 2 StrG zu, da sie einzig dem in dem einschlägigen Landesstraßengesetz vorgesehenen förmlichen Verfahren gewidmet werden können.<sup>64</sup> Bei einer faktischen Nutzung der Einrichtung durch die Allgemeinheit gilt im Zweifel die Vermutung, dass es sich dann um eine öffentliche Einrichtung handelt, wenn die Vermutung durch die Gemeinde nicht widerlegt werden kann.<sup>65</sup>

Öffentliche Einrichtungen sind zusammenfassend die von der Gemeinde dauernd oder vorübergehend einem öffentlichen Zweck gewidmeten Personen- und Sachgesamtheiten, die aufgrund einer Zulassung durch jeden oder einzelne Personenkreise im Rahmen einer bestimmten Ordnung genutzt werden können oder müssen (vgl. *Abb.2*).<sup>66</sup> Die Benutzung der öffentlichen Einrichtungen vollzieht sich in zwei rechtlichen Stufen, die nach dem *Ob* oder das *Wie* der Benutzung fragen (Zwei-Stufenlehre - vgl. *Abb.2*).<sup>67</sup>

---

<sup>61</sup> *OVG Berlin- Brandenburg*, Beschl. v. 12.03.2013- 9 S1.13, openJur 2013, 17211 Rn. 10.

<sup>62</sup> *Erichsen et al.*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 39 Rn 14.

<sup>63</sup> *Schweickhardt, Vondung, Zimmermann-Kreher*, Allgemeines Verwaltungsrecht Rn. 1064.; *Birkenfeld*, Kommunalrecht Hessen, Rn 194; *Borchmann, Breithaupt, Kaiser*, Kommunalrecht in Hessen S, 48; *Stein*, in: HGO Kommentar, § 20 S. 210; *Brüning*, Kommunale Gebühren § 4 Rn 15. *Preisner*, in Kommunalabgabenrecht § 4 Rn. 46.; *OVG Nordrhein-Westfalen*, Ur. v. 06.07.2012 – 9A 980/11, openJur 2012, 87516 Rn 12.

<sup>64</sup> *Driehaus*, in Kommunalabgabenrecht §2 Rn. 289.

<sup>65</sup> *Brüning*, Kommunale Gebühren § 4 Rn 15; *Birkenfeld*, Kommunalrecht Hessen, Rn. 194.

<sup>66</sup> *VGH Hessen*, DVBl. 1975, 913 (914); *Birkenfeld*, Kommunalrecht Hessen, Rn. 193.

<sup>67</sup> *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rn. 909f.; *Borchmann, Breithaupt, Kaiser*, Kommunalrecht in Hessen S, 197; *Birkenfeld*, Kommunalrecht Hessen, Rn. 213.

### 2.1.1.3 Öffentliche Einrichtung

---

Die erste Stufe – die Zulassung (das „Ob“) ist gekennzeichnet durch den Anspruch der Gemeindeglieder auf Zulassung gem. § 20 HGO und gehört dem öffentlichen Recht an. Somit erfolgt die Zulassung zwar hoheitlich, jedoch richten sich alle mit der Benutzung zusammenhängenden Rechte und Pflichten zwischen Einrichtungsträger und Benutzer nach dem bürgerlichen Recht.<sup>68</sup>

Die zweite Stufe - die Durchführung der Benutzung (das „Wie“) - kann öffentlich-rechtlich, beispielsweise durch Satzung, oder aber auch privatrechtlich, beispielsweise durch Mietvertrag oder AGB, geregelt werden. Streitigkeiten über den Benutzungsanspruch als solches („Ob“) gehören demnach vor die Verwaltungsgerichte. Ist die Ausgestaltung des Benutzungsverhältnisses im Einzelnen („Wie“) Gegenstand der Streitigkeiten, so richtet sich die Rechtsnatur danach, wie das Benutzungsverhältnis ausgestaltet ist.<sup>69</sup> Ist der Betreiber der Einrichtung privatrechtlich organisiert, so ist das Benutzungsverhältnis privatrechtlicher Natur. Ist hingegen der Betreiber der Einrichtung öffentlich-rechtlich organisiert, kann das Benutzungsverhältnis sowohl öffentlich-rechtlicher als auch privat-rechtlicher Natur sein. Der konkrete Fall ist anhand von Indizien, wie z.B. dem Wortlaut der Benutzungsvereinbarung, AGB oder Satzung, zu entscheiden.<sup>70</sup>

Bei öffentlichen Einrichtungen sind zwei verschiedene Arten voneinander zu differenzieren, nämlich die sogenannten leitungsgebundenen und die nicht leitungsgebundenen Einrichtungen.<sup>71</sup>

Für die Kosten von bestimmten Baumaßnahmen an leitungsgebundenen öffentlichen Einrichtungen (Herstellung, Ausbau, Umbau und Erneuerung) kann ein Anschlussbeitrag erhoben werden.<sup>72</sup> Insoweit richten sich Grund und Höhe des Anschlussbeitrags nach den Regeln des Anschlussbeitragsrechts, die sich in allen<sup>73</sup> landesrechtlichen Kommunalabgabengesetzen, wie z.B. in § 11 HKAG, befinden. Zu den leitungsgebundenen Einrichtungen gehören insbesondere die Abwasserbeseitigung und Wasserversorgung sowie Gas-, Elektrizität-, und Wärmeversorgung, wobei in der

---

<sup>68</sup> *BVerwG*, Beschl. v. 29.05.1990, Az.: BVerwG 7 B 30.90, JurionRS 1990, 12719, Rn. 5; *Birkenfeld*, Kommunalrecht Hessen, Rn. 213.

<sup>69</sup> *Stein*, in: HGO Kommentar, § 19 S.213 f.; *Birkenfeld*, Kommunalrecht Hessen, Rn. 213.

<sup>70</sup> Ebenda.

<sup>71</sup> *Driehaus*, in Kommunalabgabenrecht § 8 Rn. 6.

<sup>72</sup> *Brüning*, DVBl 2015, 1413 (1414); *Driehaus*, in Kommunalabgabenrecht § 8 Rn. 6.

<sup>73</sup> *Driehaus*, in Kommunalabgabenrecht § 8 Rn. 7.

Praxis das Anschlussbeitragsrecht sich auf die Abwasser- und Wasserversorgung konzentriert.<sup>74</sup>

Für entsprechende Baumaßnahmen an nicht leitungsgebundenen Einrichtungen kommt hingegen die Erhebung eines Ausbaubeitrags in Betracht. Die damit gekennzeichnete gegenständliche Beschränkung des Ausbaubeitragsrechts auf nicht leitungsgebundene öffentliche Einrichtungen ist jedoch nicht identisch mit einer Beschränkung auf *kommunale Verkehrsanlagen* (öffentliche Straßen Wege und Plätze). Vielmehr umfasst das Ausbaubeitragsrecht - insoweit mit dem Erschließungsbeitragsrecht vergleichbar - als Gegenstände beitragsfähiger Maßnahmen neben den öffentlichen Verkehrseinrichtungen beispielweise auch (selbstständige) Grünanlagen, (selbstständige) Parkflächen und Kinderspielplätze und geht dabei über das Straßenausbaubeitragsrecht hinaus.<sup>75</sup> Das Straßenausbaubeitragsrecht ist somit nur ein Teilbereich des Ausbaubeitragsrechts, wengleich es in der Praxis eine bedeutsame Rolle spielt.<sup>76</sup>

### 2.1.2 Aufbau des Ausbaubeitragsrecht

Anknüpfungspunkt für die Beitragserhebung im Ausbaubeitragsrecht ist die Ausbaulast des Baulastträgers. Wer im Einzelfall Träger der gesetzlichen Ausbaulast ist, richtet sich nach den straßenrechtlichen Bestimmungen des jeweiligen Bundeslandes. In Hessen erfolgt durch §§ 41,43 und 44 HStrG die Zuordnung der Straßenbauträgerschaft. Die Durchführung ausbaubeitragsrechtlich relevanter Maßnahmen obliegt beispielweise nach §§ 41 Abs. 3, Abs 4 sowie § 43 HStrG den Gemeinden. Zum Ausgleich der Aufwendungen erwachsen den Gemeinden nach Maßgabe der ausbaurechtlichen Bestimmungen Ansprüche auf Gegenleistungen. Diese sind vom Ansatz zum einen gegen die Gemeinde (Gemeindeanteil) und zum anderen gegen den Grundeigentümer gerichtet. Daher sind die Gemeinden nach § 11 HKAG (bzw. die jeweiligen KAG der Bundesländer) grundsätzlich gehalten, von den Grundeigentümern, die durch die Inanspruchnahmefähigkeit der ausgebauten Einrichtung wirtschaftliche Vorteile generieren, Entgelte in Form von Ausbaubeiträgen zu erheben (sog. Entgeltlichkeitsprinzip<sup>77</sup>).<sup>78</sup> Aufgrund der grob geschilderten Rechtslage ist das

---

<sup>74</sup> Dorn, Kommunales Abgaberecht, Rn. 19, Rn. 147; Brüning, DVBl 2015, 1413 (1414).

<sup>75</sup> Brüning, DVBl 2015, 1413 (1414); Driehaus, in Kommunalabgabenrecht § 8 Rn. 6.

<sup>76</sup> Driehaus, in Kommunalabgabenrecht § 8 Rn. 200; Brüning, DVBl 2015, 1413 (1414); OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 05.08.2008 - 15 A 1886/08, openJur 2011, 58007, Rn.6.

<sup>77</sup> VG Darmstadt, Urt. v. 11.02.2010 - 3 K 1209/08.DA, openJur 2012, 32726, Rn. 16.;

<sup>78</sup> Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, § 29, Rn. 1.

### 2.1.2.1.1 Beitragsfähige Maßnahmen im Straßenausbaurecht

---

Ausbaubeitragsrecht im Hinblick der rechtslogischen Abfolge<sup>79</sup> in drei Phasen aufgebaut.<sup>80</sup> In der Aufwendungsphase geht es zum einen um die beitragsfähigen Ausbaumaßnahmen der öffentlichen Einrichtungen und zum anderen um die Bemessung des beitragsfähigen Aufwands. Gegenstand der Verteilungsphase ist die Verteilung des beitragsfähigen Aufwands. Die Heranziehungsphase ist schließlich ausgerichtet auf das eigentliche Ziel der ausbaubeitragsrechtlichen Bestimmungen, nämlich die Einziehung der Beiträge.

#### 2.1.2.1 Aufwendungsphase

##### 2.1.2.1.1 Beitragsfähige Maßnahmen im Straßenausbaurecht

Die Beitragsfähigkeit einer der in den KAG der Länder als beitragsfähig qualifizierten Straßenbaumaßnahme hängt allein davon ab, ob die getroffene Ausbauentcheidung im Ergebnis - nicht in der Art ihres Zustandekommens - ermessensfehlerfrei ist.<sup>81</sup> Nicht notwendig für die Beurteilung der Beitragsfähigkeit einer Maßnahme sind das Ausbaumotiv sowie eine fehlende Mitsprache der Anlieger der jeweiligen Ausbaumaßnahme.<sup>82</sup> Es kommt weder für die Beitragsfähigkeit der Maßnahme noch für das Entstehen einer sachlichen Beitragspflicht darauf an, ob die Entscheidung über die Durchführung einer beitragsfähigen Ausbaumaßnahme ihrerseits rechtmäßig ist.<sup>83</sup>

Beitragsfähige Maßnahmen sind von Maßnahmen der laufenden Unterhaltung und Instandsetzung abzugrenzen, die keine Beitragspflicht auslösen. Bei einer Instandsetzung handelt es sich um einen Sammelbegriff für Maßnahmen, die über das Ausmaß einer Unterhaltungsmaßnahme hinausgehen, jedoch keine Erneuerung von Straßenbefestigungen darstellen. Nach verbreiteter Auffassung in der Straßenbautechnik sind das beispielsweise Oberflächenbehandlungen, Spurrinnenbeseitigung in größeren zusammenhängenden Längen und Erneuerung von lediglich *Deckschichten* (ca.

---

<sup>79</sup> Ebenda.

<sup>80</sup> Thielmann, Sondervorteil und Artzuschlag im Erschließungs- und Straßenausbaubeitragsrecht, S. 6.

<sup>81</sup> OVG Thüringen, Beschl. v. 30.06.2003 - 4 EO 206/96- ThürVGRspr 2003, 145 ff; 5. LS; Driehaus, in Kommunalabgabenrecht § 8 Rn. 289a.

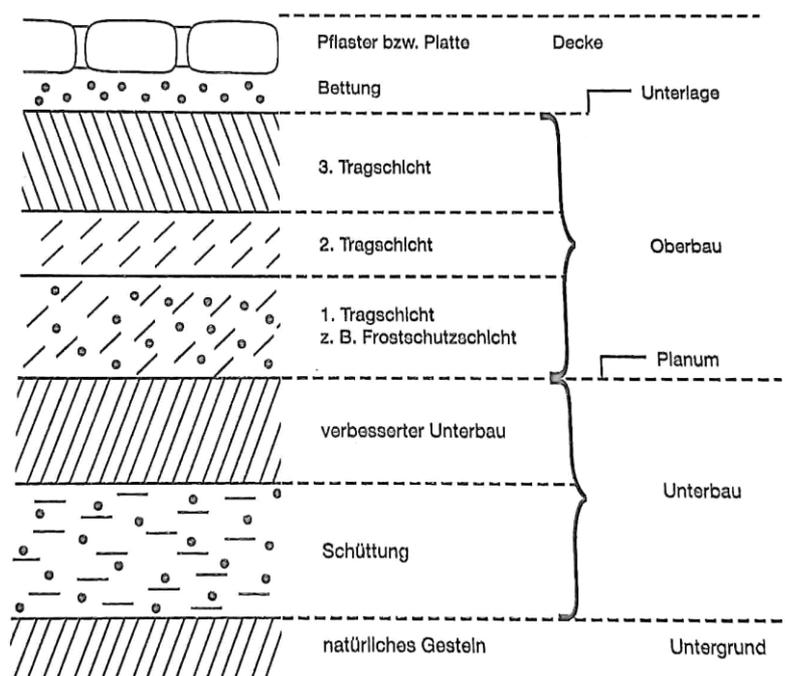
<sup>82</sup> OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 04.06.2002-15B 745/02, openJur 2011, 18351, Rn. 6.; Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge § 32, Rn.1.

<sup>83</sup> Ebenda.

4 cm Stärke<sup>84)</sup> in voller Fahrstreifenbreite mit und ohne Fräsen und ggf. einer Ausgleichsschicht (vgl. *Abb. 3*).<sup>85)</sup>

Die Unterhaltung ist stattdessen ein Sammelbegriff für Maßnahmen kleineren Umfangs und für bauliche Sofortmaßnahmen zur Substanzerhaltung von Straßenbefestigungen, die sich nicht über volle Fahrstreifenbreite erstrecken.<sup>86)</sup> Unterhaltung, Instandsetzung und Erneuerung stehen daher in einem ansteigenden Stufenverhältnis des Umfangs und der Intensität der Baumaßnahme zueinander, wobei nur die letzte Stufe beitragsfähig ist (vgl. *Kap. 3.1.2.1.1.2*).<sup>87)</sup>

**Abbildung 3: Regelmäßiger Aufbau einer Fahrbahn**



Nach *Driehaus*, in Kommunalabgabenrecht § 8 Rn. 289b.

Mit anderen Worten: Unbedeutende Maßnahmen, wie die Behebung kleiner Schäden beispielsweise durch Ausbessern von Schlaglöchern, sind dem Unterhalt der Straße zuzurechnen und sind folglich keine beitragsfähigen Maßnahmen. Bei Maßnahmen, die nur eine geringe Teilfläche umfassen, handelt es sich um nicht beitragsfähige Unterhaltungs- und Instandsetzungsarbeiten. Wird eine abnutzende Verschleiß-(bituminöse)decke (vgl. *Abb. 3*) durch eine neue ersetzt, ist dies nach Auffassung der

<sup>84)</sup> *VGH Hessen*, Urt. v 30.01.1991 - 5 UE 2831/88, openJur 2012, 19361 Rn. 30.

<sup>85)</sup> *OVG Nordrhein-Westfalen*, Beschl. vom 08.10.1999 - 15 A 3305/96, openJur 2011, 78824, Rn. 32.

<sup>86)</sup> Ebenda.

<sup>87)</sup> *OVG Nordrhein-Westfalen*, Beschl. vom 08.10.1999 - 15 A 3305/96, openJur 2011, 78824, Rn. 33.

Rechtsprechung als Instandsetzungsmaßnahme zu werten.<sup>88</sup> Eine Fahrbahn mit Pflaster oder Plattendecke (vgl. *Abb.3*) ist darauf angelegt, dass das einzelne beschädigte oder sonst wie abgenutzte Pflaster- oder Plattenstück im Wege der Unterhaltung ausgetauscht wird. Eine beitragsfähige Erneuerung kommt deshalb bei einer Straße mit Pflaster- oder Plattendecke nur dann in Betracht, wenn auch darunter liegende Schichten (der Oberbau - vgl. *Abb. 3.*), etwa die Trag- oder Frostschuttschicht, von der Ausbaumaßnahme betroffen sind.<sup>89</sup> Ob und wie (Art und Umfang) eine beitragsfähige Maßnahme durchgeführt werden soll, steht im Ermessen der Gemeinde. Nur dessen Überschreitung ist beitragsrechtlich relevant. Die Erforderlichkeit einer ausbaubeitragsfähigen Maßnahme ist nicht im Sinne einer *conditio sine qua non*, also der Beschränkung auf das Notwendigste, zu verstehen, sondern markiert lediglich eine äußere Grenze der Vertretbarkeit. Diese ist erst dann überschritten, wenn die von der Gemeinde im Einzelfall gewählte Lösung, sei es das Anlegen einer bestimmten Anlage, seien es Umfang und Art ihres Ausbaus, grob unangemessene Kosten verursacht, wenn also die Kosten sachlich schlechthin nicht mehr vertretbar sind.<sup>90</sup>

Wird eine Straße ausgebaut, kann das dazu führen, dass unterschiedliche beitragsfähige Maßnahmen oder auch nicht beitragsfähige Maßnahmen realisiert werden. Beispielsweise sind die laufende Instandsetzung (beitragsfreie Maßnahme) und die Erneuerung (beitragsfähige Maßnahme) in ihrer Zielrichtung deshalb sehr ähnlich, da beide Maßnahmen darauf ausgerichtet sind, die öffentliche Einrichtung in einen im Wesentlichen mit der ursprünglichen Einrichtung vergleichbaren Zustand zu versetzen.<sup>91</sup> Deshalb ist die Frage der Abgrenzung der beitragsfähigen und beitragsfreien Maßnahmen hier von besonderer Relevanz. An dieser Stelle setzt die Regelung des § 11 HKAG ein. Die Gemeinden können nach § 11 Abs. 1 S. 1 HKAG zur Deckung ihres Aufwands für die *Herstellung, Anschaffung, Erweiterung und Erneuerung* ihrer öffentlichen Einrichtungen Beiträge erheben. Für den *Umbau und Ausbau* der öffentlichen Straßen, Wege und Plätze (Verkehrseinrichtungen), die über die laufende Unterhaltung und Instandsetzung hinausgehen, können die Gemeinden nach § 11 Abs. 1 S. 2 Beiträge erheben. Im Folgenden werden die Tatbestandsmerkmale des § 11

---

<sup>88</sup> *OVG Nordrhein-Westfalen*, Beschl. vom 08.10.1999 - 15 A 3305/96, openJur 2011, 78824, Rn. 34.

<sup>89</sup> Ebenda; *Driehaus*, in *Kommunalabgabenrecht* § 8 Rn. 289c.

<sup>90</sup> *OVG Nordrhein-Westfalen*, Beschl. v. 23.11.2016- 15 A 2582/15, ReSpDa NRW Rn 43; Beschl. v. 06.01.2015 - 15 A 1312/14 -, juris Rn. 36; Beschl. v. 04.11.2013 - 15 A 1864/13, openJur 2015, 15110 Rn. 16; Beschl.v. 01.09.2006 - 15 A 2884/06, openJur 2011, 43098, Rn. 19.

<sup>91</sup> *Driehaus*, *Erschließungs- und Ausbaubeiträge* § 32, Rn.11.

Abs 1 S. 1 und 2 HKAG beleuchtet, um anhand des Ausschlussprinzips die beitragsfähigen Maßnahmen von denen der Beitragsfreien abzugrenzen.

#### 2.1.2.1.1.1 Herstellung und Anschaffung

Die Herstellung der öffentlichen Einrichtungen gehört zu den beitragsfähigen Maßnahmen. Außer in Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein bezeichnen die einschlägigen Rechtsnormen auch die Anschaffung als beitragsfähige Maßnahme. Unter Anschaffung ist der Erwerb einer bisher privaten Einrichtung zur Übernahme in eine gemeindliche Einrichtung zu verstehen.<sup>92</sup> Die Herstellung einer öffentlichen Einrichtung gehört nach allen KAG zu den beitragsfähigen Maßnahmen.<sup>93</sup> Unter den Begriff der Herstellung einer öffentlichen Einrichtung fällt grundsätzlich nur deren *erstmalige* Schaffung.<sup>94</sup> Da die erstmalige Herstellung einer beitragsfähigen Erschließungsanlage eine Beitragspflicht nur nach § 127 BauGB auslöst, hat die Herstellung einer öffentlichen Einrichtung im Straßenbaubeitragsrecht lediglich Bedeutung für gemeindliche Anlagen, die nicht Erschließungsanlagen im Sinne des § 127 Absatz 2 BauGB sind, also zum Beispiel für Wirtschaftswege.<sup>95</sup> Eine investive kommunale Maßnahme kann unter Umständen deshalb gar nicht abrechenbar sein, weil sie erstens vom jeweiligen Tatbestand nicht erfasst ist oder zweitens kein zurechenbarer Vorteil nach Maßgabe der Rechtsprechung ermittelt werden kann.<sup>96</sup>

#### 2.1.2.1.1.2 Erneuerung

In den KAG der meisten Bundesländer ist für das Straßenausbaubeitragsrecht die Erneuerung ausdrücklich oder sinngemäß nach § 11 Abs. 1 i.V.m. Abs 1 S. 1 HKAG genannt. Lediglich in Nordrhein-Westfalen wird die Erneuerung als *nochmalige* Herstellung i.S.v. § 8 Abs. 2 S. 1 KAG NW in der Rechtsprechung qualifiziert.<sup>97</sup> Unter einer ausbaubeitragsfähigen Erneuerung wird im Straßenausbaubeitragsrecht die Ersetzung nach Ablauf der bestimmungsmäßigen Nutzungsdauer (Lebensdauer)<sup>98</sup> trotz ordnungsgemäßer Unterhaltung und Instandsetzung einer abgenutzten, d.h. einer verschlissenen öffentlichen Einrichtung durch eine Einrichtung gleicher Ausstattung

---

<sup>92</sup> Kirstein, KStZ 1968, 46 (46).

<sup>93</sup> Driehaus, in Kommunalabgabenrecht § 8 Rn. 290.

<sup>94</sup> OVG Niedersachsen, Urt. v. 04.02.1999 - 9 L 3492/97, Rn. 4 = DÖV 2000, 40 (41).

<sup>95</sup> WD, o.V., Einzelfragen zum Erschließungsbeitrags- und Straßenausbaubeitragsrecht sowie zum Straßen- und Wegerecht, S.4.

<sup>96</sup> Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, § 29, Rn. 8 und 17; Thomas, Entwurf für ein Landesgesetz zur Vereinheitlichung von Erschließungs- und Straßenausbaubeiträgen, S. 53.

<sup>97</sup> OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 15.02.1989 - 2 A 2562/86 = NWVB1 1983,410 (410).

<sup>98</sup> VGH Hessen, Urt. v. 30.01.1991 - 5 UE 2831/88, openJur 2012, 19361 Rn. 31.

verstanden. Mit anderen Worten, eine Maßnahme, durch die eine nicht mehr funktionsfähige, also erneuerungsbedürftige Straße nach Ablauf der üblichen Nutzungsdauer (25 Jahre)<sup>99</sup> in einem Zustand versetzt wird, der mit ihrem ursprünglichen Zustand im Wesentlichen vergleichbar ist.<sup>100</sup>

Nach § 11 Abs 1 S. 2 HKAG können die Gemeinden für den Umbau und Ausbau der öffentlichen Straßen, Wege und Plätze, der über die laufende Unterhaltung und Instandsetzung hinausgeht, Beiträge erheben. Der Begriff *Umbau* einer Straße umfasst sowohl deren *schlichte* als auch *verbessernde Erneuerung*<sup>101</sup> Bei einer *schlichten (auch abnutzungsbedingten genannten<sup>102</sup>) Erneuerung* genügt die Wiederherstellung der Straße in ihren ursprünglichen Zustand und ihre ehemalige Qualität, wobei die Voraussetzung für die Erhebung von Beiträgen darin besteht, dass die Straße nach Ablauf der normalen Lebensdauer (ca. 25 Jahre) so abgenutzt und verschlissen ist, dass sie erneuert werden muss.<sup>103</sup>

Eine *verbessernde (auch umgestaltende) Erneuerung* ist dann anzunehmen, wenn eine Umbaumaßnahme zu einem anderen Erscheinungsbild, einer anderen Aufteilung und baulichen Gliederung der öffentlichen Einrichtung führt.<sup>104</sup> Eine verbessernde Erneuerung ist dementsprechend nur dann beitragsfähig, wenn das Tatbestandsmerkmal der Verbesserung erfüllt ist, das heißt, der Umbau muss einen positiven Effekt für die Benutzbarkeit der ausgebauten Einrichtung haben (vgl. *Kap. 3.1.2.1.1.4*).<sup>105</sup>

Bei der Entscheidung, ob eine Straße (oder eine Teileinrichtung, wie etwa die Fahrbahndecke) erneuerungsbedürftig ist, steht der Gemeinde ein Einschätzungsermessen

---

<sup>99</sup> *VGH Hessen*, Urt. v. 12.01.2018 - 8 A 1485/13, juris Rn. 52.; *OVG Nordrhein-Westfalen*, Beschl. v. 28.01.2011 - 15 A 1764/10, openJur 2011, 76998, Rn. 15.

<sup>100</sup> *OVG Nordrhein-Westfalen*, Beschl. v. 26.03.2009 - 15 A 939/06, openJur 2011, 63046 Rn 15 f.; *OVG Niedersachsen*, Beschl. v. 03.06.2002 - 9 MA 1983/01; *Thomas*, Entwurf für ein Landesgesetz zur Vereinheitlichung von Erschließungs- und Straßenausbaubeiträgen, S.56; *Driehaus*, in Kommunalabgabenrecht § 8 Rn. 292.

<sup>101</sup> *VGH Hessen*, Urt. v. 30.01.1991 - 5 UE 2831/88, juris Rn. 29; *Lohmann*, HSGZ 1991, 126 (129).

<sup>102</sup> *VGH Hessen*, Beschl. v. 04.04.1995 - 5 TH 1264/63, openJur 2012, 20668 Rn. 5 f.

<sup>103</sup> *BVerwG*, Urt v. 21.06.2018 - 9 C 2.17, JurionRS 2018, 27321 Rn. 22; *VGH Hessen*, Beschl. v. 08.01.2018 - 5 A 1551/17.Z, JurionRS 2018, 10141 Rn. 6.; *VGH Hessen*, Urt. v. 30.01.1991 - 5 UE 2831/88, openJur 2012, 19361, Rn. 21 f.

<sup>104</sup> *Driehaus*, in Kommunalabgabenrecht § 8 Rn. 290.

<sup>105</sup> *VGH Bayern*, Urt. v. 18.5.2017 - 6 BV 16.2345, BayVBl 2018, 27 (29); *OVG Sachsen*, Urt. v. 5.4.2006 - 5 B 76/04, ZMR 2007, 231 (233); *OVG Sachsen-Anhalt*, 21.02.2002 - 2 L 51/00, juris Rn. 13; *VGH Hessen*, Urt. v. 31.05.1979 - V OE 19/78 - HSGZ 1980, 20 (22).

zu.<sup>106</sup> Auch die Entscheidung über Art und Umfang einer Maßnahme liegt im weiten Ausbaurmessen der Gemeinde.<sup>107</sup> Jedoch hat sich das Ausüben dieses Ermessens zum einen an der üblichen Nutzungszeit von Straßen bzw. deren Teileinrichtungen und zum anderen an der Verschlissenheit (wenn sich die Einrichtung in einem insgesamt schadhafte, abgenutzten Zustand befindet, ohne dass bereits die Verkehrssicherheit der Einrichtung nicht mehr gegeben wäre<sup>108</sup>) zu orientieren.<sup>109</sup> Angesichts dessen ergibt sich, dass vor Ablauf der *üblichen* Nutzungsdauer der jeweiligen öffentlichen Einrichtung für eine grundlegende Erneuerung (Erneuerung der Ober-schicht, vgl. *Abb. 3*) auf Kosten der Anlieger kein Raum ist. Diese Annahme beruht darauf, dass ein vorzeitiger Eintritt der grundhaften Erneuerungsbedürftigkeit mit der Vernachlässigung der Verpflichtung der Gemeinde gem. § 9 Abs. StrG zur laufenden Unterhaltung und Instandsetzung der Straße während des Zeitraums einhergeht.<sup>110</sup> Die Erneuerungsbedürftigkeit tritt somit nicht schlagartig mit dem Ablauf der üblichen Nutzungsdauer ein, sondern ist das Ergebnis einer Abnutzungsentwicklung, die individuell unterschiedlich verlaufen kann.<sup>111</sup> Schließlich setzt die Erneuerungsbedürftigkeit zum einen voraus, dass die öffentliche Einrichtung (oder Teileinrichtung) tatsächlich abgenutzt ist, und zum anderen setzt sie zusätzlich voraus, dass die übliche Nutzungsdauer abgelaufen ist.<sup>112</sup>

#### 2.1.2.1.1.3 Erweiterung, Vergrößerung

Der Begriff *Ausbau* gem. § 11 Abs 1 S. 2 HKAG umfasst in Hessen den deckungsgleichen Begriff der Erweiterung.<sup>113</sup> Die Erweiterung, also die Vergrößerung der räumlichen Ausdehnung, wird in der Regel als ein Anwendungsfall der Verbesserung qualifiziert.<sup>114</sup> Dies ist etwa dann der Fall, wenn die bisherigen Teileinrichtungen,

---

<sup>106</sup> *OVG Nordrhein-Westfalen*, Beschl. v. 04.11.2013 - 15 A 1864/13, openJur 2015, 15110 Rn. 16; Urt. v. 03.05.1974 - II A 10/73=DB 1974, 2105 (2106); *Driehaus*, in Kommunalabgabenrecht § 8 Rn. 294.

<sup>107</sup> *OVG Nordrhein-Westfalen*, Beschl. v. 04.11.2013 - 15 A 1864/13, openJur 2015, 15110 Rn. 16.; *Dietzel & Kallerhoff*, Das Straßenbaubeitragsrecht nach § 8 des Kommunalabgabengesetzes NRW, Rn. 121.

<sup>108</sup> *OVG Nordrhein-Westfalen*, Beschl. v. 28.01.2011 - 15 A 1764/10, openJur 2011, 76998, Rn. 14.

<sup>109</sup> *Driehaus*, in Kommunalabgabenrecht § 8 Rn. 294.

<sup>110</sup> *OVG Nordrhein-Westfalen*, Urt. v. 21.04.1975 - II A 1112/73, KStZ 1976, 13 (16).

<sup>111</sup> *Rechnungshof Hessen*, Kommunalbericht 2016, S.305; *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge § 32, Rn. 28.

<sup>112</sup> *VGH Bayern*, Beschl. v. 26.11.2018, 6 CS 18.1569= ZKF 2019, 70 (70); Beschl. v. 03.11.2016 - 6 ZB 15.2805 - juris Rn. 13; *OVG Nordrhein-Westfalen*, Beschl. v. 22.3.1999 - 15 A 1047/99 - juris Rn. 6 bis 9.

<sup>113</sup> *LT-Drs. Hess.* 18/5433, S. 20.

<sup>114</sup> *Driehaus*, in Kommunalabgabenrecht § 8 Rn. 299; *Thomas*, Entwurf für ein Landesgesetz zur Vereinheitlichung von Erschließungs- und Straßenausbaubeiträgen, S.59.

wie beispielweise Geh- und Radwege, ohne Inanspruchnahme weiterer Flächen ergänzt werden.<sup>115</sup> Eine derartige Veränderung der funktionalen Aufteilung der Gesamtfläche einer öffentlichen Verkehrseinrichtung erfüllt in den übrigen Bundesländern den Tatbestand einer Verbesserung (vgl. *Kap. 3.1.2.1.1.4*). Die ausweitende Auslegung des Begriffs Erweiterung erklärt sich daraus, dass § 11 HKAG den Tatbestand der Verbesserung nicht kennt. In Hessen ist demnach die Erweiterung nur dann beitragsfähig, wenn dem ungeschriebenen Tatbestandsmerkmal *verbessernd* genügt ist.<sup>116</sup>

#### 2.1.2.1.1.4 Verbesserung

Im Mittelpunkt der beitragsfähigen Maßnahmen im Straßenausbaubeitragsrecht stehen zweifellos die Verbesserungen von öffentlichen Straßen und Wegen sowie deren Teileinrichtungen.<sup>117</sup>

Die Verbesserung liegt dann vor, wenn der Träger der Straßenbaulast die Straßen in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden Zustand zu bauen, zu unterhalten, zu erweitern oder sonst zu verbessern hat. Die Erweiterung einer Verkehrseinrichtung wird beispielsweise für deren Verbesserung angeführt. Sie bewirkt deren räumliche Ausdehnung, sodass die ausgebaute Verkehrseinrichtung der ursprünglichen angelegten nicht mehr gleicht. Nach ständiger Rechtsprechung liegt eine Verbesserung dann vor, wenn sich der Zustand der Verkehrseinrichtung nach dem Ausbau in irgendeiner Hinsicht (räumliche Ausdehnung, funktionale Aufteilung der Gesamtfläche, Art der Befestigung) von ihrem ursprünglichen Zustand zum Zeitpunkt der erstmaligen oder nochmaligen Herstellung (Erneuerung) in einer Weise unterscheidet, die positiven Einfluss auf ihre Benutzbarkeit ausübt.<sup>118</sup>

Eine solche Verbesserung kann sich auf die Straße insgesamt oder auf einzelne Teileinrichtungen der Straße erstrecken. Dabei kann die Verbesserung der Straße oder der Teileinrichtung darin bestehen, dass diese von Grund auf höherwertig hergestellt

---

<sup>115</sup> *VGH Hessen*, Urte. v. 04.03.1992 – 5 UE 3307/88, openJur 2012, 19746; *Driehaus*, in Kommunalabgabenrecht § 8 Rn. 300.

<sup>116</sup> *VGH Hessen*, Urteil vom 18.04.1996 - 5 UE 656/94 = openJur 2012, 20990; Beschl. v. 22.06.1983 – V OE 119/81 = GemHH 1984, 245 (246); Urte. v. 31.05.1979 - V OE 19/78 - ESVG 29, 238 = HSGZ 1980,20 (22); Rn. 19. *Driehaus*, in Kommunalabgabenrecht § 8 Rn. 300.

<sup>117</sup> *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge § 32, Rn. 38.

<sup>118</sup> *VGH Bayern*, Beschl. v. 13.08.2014 – 6 ZB 12.1119 = BeckRS 2014, 55891 Rn. 13; *OVG Niedersachsen*, Urte. v. 04.03.2014 - 10 LC 85/12 openJur 2014, 5636 Rn. 43; *VGH Bayern*, Urte. v. 11.12.2003 - 6 B 99.1270, juris Rn. 24; *OVG Nordrhein-Westfalen*, Beschl. v. 18.02.1988 - 2 A 2764/85 = OVG 40, 15 (17); *OVG Niedersachsen*, Urte. v. 07.09.1999 - 9 L 393/99 = KStrZ 2000 74 (74).

wird oder nur einzelne Bestandteile (Unterbau, Deckenbefestigung, vgl. *Abb.3*) - soweit ihnen nach herkömmlicher Betrachtungsweise eine gewisse Selbstständigkeit zukommt - verbessert werden.<sup>119</sup>

Die Beitragsfähigkeit einer Verbesserungsmaßnahme setzt anders als bei einer Erneuerungsmaßnahme nicht voraus, dass die betreffenden Teileinrichtungen abgenutzt sind oder sich in einem schlechten Zustand befinden. Ziel einer Verbesserungsmaßnahme ist nicht die Beseitigung von Mängeln, sondern das Erreichen eines Ausbaustands mit einer höheren Qualitätsstufe. Auch bei dem Tatbestandmerkmal der Verbesserung steht der Gemeinde ein Ermessen über die Art und Weise der technischen Ausgestaltung der Baumaßnahme zu. Ein Ermessensfehler liegt nur dann vor, wenn die gewählte Art und Weise des Ausbaus offensichtlich ungeeignet sind.<sup>120</sup> Das ist dann anzunehmen, wenn nach dem Abschluss einer Baumaßnahme auftretende Schäden nicht behoben werden können. Dies trifft dann zu, wenn die Baumaßnahme mehr oder weniger wiederholt werden muss. Trifft solch ein Sachverhalt zu, scheidet der Beitragstatbestand *Verbesserung* bei der ersten Baumaßnahme - sofern die Ungeeignetheit der Maßnahme bereits vor deren Beendigung feststeht - aus.<sup>121</sup>

Im Hinblick auf den verstärkten Ausbau mit Glasfaserinfrastruktur in den Gemeinden gewinnt die ausbaubeitragsrechtliche Bewertung von Aufbrüchen der Einrichtung zur Leitungsverlegung zunehmend an Relevanz. Straßenaufbrüche gehören rechtlich genauso wie die Abnutzung durch den normalen Straßenverkehr zum Lebensschicksal der Straße, sodass sie allein die Erhebung von Beiträgen für eine Verbesserung oder eine Erneuerung weder verhindern noch begründen.<sup>122</sup> Die Durchführung einer Verbesserungsmaßnahme kann aber dann rechtsmissbräuchlich sein, wenn sie nur wegen Beschädigung der Verkehrseinrichtung durch nicht fachgerechte Wiederherstellung durch einen Versorgungsträger und damit in eine *Flucht der Verbesserung* erfolgt.<sup>123</sup>

Der Beitragstatbestand der Verbesserung stellt folglich auf Tatsachen ab, die mit herkömmlichen Mittel zu belegen sind. So lässt sich der Einbau einer Frostschutzschicht

---

<sup>119</sup> *OVG Niedersachsen*, Urt. v. 04.03.2014 - 10 LC 85/12, openJur 2014, 5636 Rn. 43.

<sup>120</sup> *OVG Nordrhein-Westfalen*, 29.06.1992 - 2 A 2580/91, juris Rn. 13.

<sup>121</sup> *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge § 32, Rn. 49.

<sup>122</sup> *VGH Bayern*, Beschl. v. 03.11.2016 - 6 ZB 15.2805 BeckRS 2016, 110009 Rn. 11; *OVG Sachsen*, 05.04.2006 - 5 B 76/04, JurionRS 2006, 14415, S. 15; *VGH Hessen*, Beschl. v. 01.10.1991 - 5 UE 4350/88.

<sup>123</sup> *OVG Sachsen*, 05.04.2006 - 5 B 76/04, JurionRS 2006, 14415, S 14 f.

### 2.1.2.1.2 Ermittlung des beitragsfähigen Aufwands

---

oder die Verstärkung des Oberbaus (vgl. *Abb. 3*), die eine Verbesserung der Verkehrseinrichtung bewirken, ohne weiteres dokumentieren. Ist im Einzelfall der Einbau solcher Schichten bzw. eine nennenswerte Verstärkung nicht nachweisbar, geht das zulasten der Gemeinde.<sup>124</sup>

Die Verbesserung ist auch im hessischen Straßenbeitragsrecht vorzunehmen, obwohl sie im § 11 HKAG weniger deutlich zum Ausdruck kommt als in den KAG der anderen Bundesländer, die zum Teil die *Verbesserung* als eigenständigen Beitragstatbestand benennen (§ 8 Abs.2 Satz 1 KAG NW, § 6 Abs.1 Satz 1 Nds. KAG, Art.5 Abs.1 Satz 1 Bay. KAG, § 8 Abs.2 Satz 1 Saarl. KAG). In Hessen hat die Verbesserung die Bedeutung einer vom Gesetz vorausgesetzten qualitativen Anforderung bei der Beitragserhebung für Um- und Ausbaumaßnahmen, durch welche die Verkehrseinrichtung, verglichen mit ihrem ursprünglichen Zustand, baulich verändert - *umgestaltet oder erweitert* - wird. Das ungeschriebene Merkmal der Verbesserung stellt sicher, dass nur solche verändernden Baumaßnahmen die Beitragspflicht begründen können, von denen ein positiver Effekt für die Benutzbarkeit der Verkehrseinrichtung ausgeht<sup>125</sup>

### 2.1.2.1.2 Ermittlung des beitragsfähigen Aufwands

Der beitragsfähige Aufwand umfasst grundsätzlich alle Kosten, die der Gemeinde aufgrund des Bauprogramms (Baukosten inkl. Nebenkosten z.B. Baustelleneinrichtung, Planungskosten etc.) entstanden sind. Beim Bauprogramm handelt es sich um die Beschreibung aller Maßnahmen, welche die Gemeinde tätigen muss, um die Baumaßnahme fachgerecht zu realisieren.<sup>126</sup> Sowohl bei der Entscheidung, welche Ausbaumaßnahme vorgenommen werden soll, als auch bei der Entscheidung über den Inhalt des Bauprogramms verfügt die Gemeinde über einen weiten Beurteilungsspielraum.<sup>127</sup> Allerdings kann die Erforderlichkeit entstandener Kosten dann verneint werden, wenn sich die Gemeinde offensichtlich nicht an das Gebot der Wirtschaftlichkeit gehalten hat und dadurch augenfällige Mehrkosten resultiert sind, d.h., wenn

---

<sup>124</sup> OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. vom 26.03.2009 - 15 A 939/06, openJur 2011, 63046 Rn. 29.

<sup>125</sup> VGH Hessen, Urt. v. 30.01.1991 - 5 UE 2831/88, openJur 2012, 19361 Rn. 29; Urt. v.31. 05.1979 - V OE 19/78 -- ESUGH 29,238 = HSGZ 1980, 20 (22).

<sup>126</sup> OVG Sachsen, Beschl. v. 03.04.2013 - 5 A 527/10, juris Rn. 5.

<sup>127</sup> VGH Bayern, Beschl. v. 08.01.2015 - 6 ZB 13.577, openJur 2015, 1845 Rn.10; Ruff, ZKF 2016, 73 (79).

### 2.1.2.1.2.1 Ermittlungsmethoden

---

die Kosten in - für die Gemeinde - erkennbarer Weise eine grob unangemessene Höhe erreichen und sachlich schlechthin unvertretbar sind.<sup>128</sup>

Als beitragsfähiger Aufwand zählen unter anderem nach der Rechtsprechung der Ausbau eines Kreuzungsbereiches,<sup>129</sup> die Anlegung eines Parkstreifens an einer Anliegerstraße<sup>130</sup>, die Erneuerung einer Stützmauer sowie die durch die Ausbaumaßnahme veranlassten Vermessungskosten.<sup>131</sup> Anhand der Rechtsprechung ist zu erkennen, dass zur öffentlichen Einrichtung in Form einer *Straße* nicht nur die Fahrbahn, sondern auch Gehwege, Radwege, Fußwege, Straßenbeleuchtung, Straßenentwässerung, Parkplätze und Grünflächen gehören.<sup>132</sup>

Personalaufwendungen der Gemeinden rechnen nach der überwiegenden Ansicht in der Rechtsprechung<sup>133</sup> grundsätzlich nicht zum beitragsfähigen Aufwand. Falls jedoch für eine bestimmte Baumaßnahme eigenes Personal eingestellt worden ist bzw. feststeht, dass der Gemeinde diese Kosten ohne die Maßnahme nicht entstanden wären,<sup>134</sup> umfasst der beitragsfähige Aufwand nur dann auch die Personalkosten.<sup>135</sup> Dem wird von der Rechtsprechung<sup>136</sup> und in der Literatur<sup>137</sup> teilweise widersprochen. Danach wäre auch der Aufwand der Personalkosten, die für eine konkrete Baumaßnahme (Planung und Bauleitung) erbracht werden, beitragsfähig. Entscheidend für die Beitragsfähigkeit ist die Frage, ob die Leistungen von der Gemeinde auch an Dritte hätten vergeben werden können.<sup>138</sup>

#### 2.1.2.1.2.1 Ermittlungsmethoden

Die Höhe des beitragsfähigen Aufwands kann nach den KAG der Länder nach den tatsächlich entstandenen Kosten ermittelt werden. Diese Methode ist als gesetzlicher

---

<sup>128</sup> *VGH Bayern*, Beschl. v. 4.6.2014 – 6 CS 14.716, juris Rn. 15; Beschl. v. 29.7.2009 – 6 ZB 07.2861, juris Rn. 6,

<sup>129</sup> *OVG Thüringen*, Beschl. v. 30.09.2014 - 4 EO 172/14, juris Rn. 8.

<sup>130</sup> *VGH Bayern*, Beschl. v. 04.06.2014 - 6 CS 14.716, juris Rn. 17.

<sup>131</sup> *VGH Bayern*, Beschl. v. 11.02.2014 – 6 ZB 13.1050, BeckRS 2014, 47694; *Ruff*, ZKF 2016, S. 74; *Arndt*, Straßenausbaubeiträge § 8 Rn. 27 ff.

<sup>132</sup> *Ruff*, Straßenausbaubeiträge, [Internetquelle](#); *Arndt*, Straßenausbaubeiträge § 8 Rn. 27 ff.

<sup>133</sup> *OVG Nordrhein-Westfalen*, Urt. vom 29.01.2002 - 15 A 5565/99 openJur 2011, 18328, Rn. 42; Urt. v. 26.03.1991 - 2 A 2125/88 juris, Rn. 16.

<sup>134</sup> *OVG Nordrhein-Westfalen*, Urt. v. 26.03.1991 - 2 A 2125/88 juris, Rn. 16; *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge § 33, Rn. 39.

<sup>135</sup> *Rottenwallner*, Stellungnahme zu Art. 5 des Kommunalabgabengesetzes, S. 63.

<sup>136</sup> *VGH Hessen*, Beschl. v. 22.03.2011– Az. 5 A 1657/09.Z openJur 2012, 34318 Rn 11; *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge § 33, Rn. 39; *Driehaus*, in Kommunalabgabenrecht § 8 Rn. 242.

<sup>137</sup> *Ruff*, KStZ 2012, 226 (226).

<sup>138</sup> *Rottenwallner*, Stellungnahme zu Art. 5 des Kommunalabgabengesetzes, S. 63; *VGH Hessen*, Beschl. v. 22.03.2011– Az. 5 A 1657/09.Z openJur 2012, 34318 Rn 11.

Regelfall anzusehen und schließt vom Grundsatz her aus, dass die betroffenen Anlieger der Gemeinde durch ihre Beiträge mehr erstatten, als diese abzüglich ihres Eigenanteils aufgewandt hat. Diese Methode der Ermittlung des beitragsfähigen Aufwands hat den Vorteil der größten Genauigkeit und verursacht keinen zusätzlichen Verwaltungsaufwand, da die von den Bauunternehmen eingereichten Rechnungen aus haushaltsrechtlichen Gründen ohnehin überprüft werden müssen.<sup>139</sup>

Alternativ können die Gemeinden - außer in den Ländern Rheinland-Pfalz, Thüringen (vor dem 01. Januar 2019) und Bayern (vor dem 01. Januar 2018) - auch die Aufwandermittlung nach Einheitssätzen wählen. Will eine Gemeinde von dieser Alternative der Abrechnung Gebrauch machen, so muss sie die Entscheidung in satzungsmäßige Form bringen. Einheitssätze sind begrifflich auf Erfahrung und Vergleich beruhende pauschale Durchschnittssätze. Im Einzelfall kann ihre Anwendung zu einer Über- oder Unterschreitung des tatsächlichen Aufwands führen. An dieser Stelle sei jedoch erwähnt, dass den Gemeinden mit dieser Möglichkeit der Aufwandsermittlung nicht die Befugnis eingeräumt werden sollte, einen pauschalen Ausbaubeitrag unabhängig von den Kosten der jeweiligen Baumaßnahme zu erheben.<sup>140</sup> Aus diesem Grunde verbietet sich eine zu weitgehende Pauschalisierung. Indessen können Einheitssätze, die nach der Kostenlage zu einem bestimmten Zeitpunkt festgesetzt worden sind, nicht ohne weiteres dann auf mehrere Jahre zurückliegende Bauarbeiten angewendet werden, wenn der danach errechnete Aufwand in einem groben Missverhältnis zu den tatsächlich entstandenen Kosten steht.<sup>141</sup> In solchen Fällen müssen die Gemeinden bei der gegenwärtigen Preisentwicklung die Einheitssätze mindern oder die tatsächlich entstandenen Kosten zugrunde legen.<sup>142</sup> Für die Beurteilung, ob ein grobes Missverhältnis vorliegt, dürfen nicht allein die Zahlen der Geldbeträge miteinander verglichen werden. Vielmehr sind auch andere, wirtschaftlich erhebliche Umstände, wie beispielweise der Zinsgewinn des Beitragsschuldners, der erst mehrere Jahre nach Entstehen der Ausbaukosten herangezogen wird, zu berücksichtigen.<sup>143</sup>

---

<sup>139</sup> *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge § 33, Rn. 49.

<sup>140</sup> *BVerwG*, Urt. v. 03.03.1972 - IV C 49.70, *JurionRS* 1972, 13978 Rn.9; *Driehaus*, in *Kommunalabgabenrecht* § 8 Rn. 354.

<sup>141</sup> *BVerwG*, Urt. v. 06.12.1968 - IV C 30.67, *JurionRS* 1968, 15772 Rn 10.

<sup>142</sup> *BVerwG*, Urt. v. 25.08.1971 - IV C 93.69, *JurionRS* 1971, 13770 Rn. 2.

<sup>143</sup> *BVerwG*, Urt. v. 03.03.1972 - IV C 49.70, *JurionRS* 1972, 13978 Rn.9; *Driehaus*, in *Kommunalabgabenrecht* § 8 Rn. 354.

#### 2.1.2.1.2.2 Ermittlungsräume

Die Ermittlung des Aufwands stellt grundsätzlich auf die einzelnen öffentlichen Einrichtungen als Gegenstände der beitragsfähigen Maßnahme ab (Ermittlungsraum). Unter Einrichtung kann jedoch auch die Herstellung oder Verbesserung des Abschnitts einer Einrichtung verstanden werden, wenn sich die Baumaßnahme nur auf eine beitragsfähige Teilstrecke der Einrichtung erstreckt (Abschnittsbildung). In diesem Fall bedarf es aber einer gemeindlichen Willensäußerung, durch welche der räumliche Bereich der Maßnahme konkretisiert und das Bauprogramm in dem betreffenden Abschnitt festgelegt werden.<sup>144</sup> Das kann z.B. durch zu den Akten zu nehmende Vermerke, Niederschriften usw. geschehen.<sup>145</sup> Solange es an einer derart notwendigen Abschnittsbildung fehlt, ist der Beitragstatbestand noch nicht verwirklicht. Eine Abschnittsbildung ist dann das vorrangige Vorfinanzierungsinstrument, wenn die Erneuerung einer öffentlichen Einrichtung nicht in einem Zuge, sondern in mehreren Etappen (Teilstrecken) realisiert werden soll. In die Verteilung des umlagefähigen Aufwands für den jeweiligen Abschnitt sind alle Grundstücke miteinzubeziehen, denen eine hinreichend gesicherte Inanspruchnahmefähigkeit des betreffenden Abschnitts geboten wird. Demgegenüber nehmen bei einem nur ausnahmsweise beitragsfähigen Teilstreckenausbau einer öffentlichen Einrichtung alle Grundstücke an der Aufwandsverteilung teil, denen die öffentliche Einrichtung (und nicht nur die ausgebaute Teilstrecke) eine solche Inanspruchnahmefähigkeit vermittelt. Der Tatbestand eines beitragsfähigen Teilstreckenausbaus ist dann nicht erfüllt, wenn eine Gemeinde davon ausgeht, der Ausbau einer in der Sache ebenfalls ausbaubedürftigen weiteren Teilstrecke könne noch um einige Jahre verschoben werden; in einem solchen Fall kommt ausschließlich eine Abrechnung im Wege einer Abschnittsbildung in Betracht.<sup>146</sup>

#### 2.1.2.2 Verteilungsphase

##### 2.1.2.2.1 Bemessung des umlagefähigen Aufwands

Im Rahmen der Verteilungsphase ist der (in der Aufwendungsphase - vgl. *Kap. 3.1.2.1.2* ermittelte) beitragsfähige Aufwand einem rechnerischen Ausgleich

---

<sup>144</sup> *VGH Bayern*, Beschl. vom 13.02.2015 - 6 B 14.2372 juris Rn. 16. Urt. v. 28.01.2010 - 6 BV 08.3043 juris Rn.16; *Herrmann*, LKV, 101 (103).

<sup>145</sup> *VGH Bayern*, Beschl. v. 6.5.2008 - 6 CS 08.114 juris Rn. 4; Beschl. v. 29.5.2001 - 6 ZB 98.1375 - juris Rn. 6.

<sup>146</sup> *OVG Niedersachsen*, Beschl. v.19.03.2015 - 9 ME 1/15 juris Rn. 8.

zuzuführen und in diesem Sinne zu verteilen. Bei dieser Verteilung des beitragsfähigen Aufwands (auch *negative Vermögensmasse* genannt) sind neben den Grundeigentümern auch die Gemeinde (Allgemeinheit) und die Zuschüsse bzw. Zuwendungen von Dritten zu berücksichtigen. Der umlagefähige Aufwand, der für die Verteilung auf die Grundeigentümer in Betracht kommt, ist demzufolge der beitragsfähige Aufwand nach Abzug des Gemeindeanteils und nach Abzug von Zuwendungen Dritter.<sup>147</sup>

#### 2.1.2.2.2 Zuwendungen Dritter

Bei Zuwendungen Dritter handelt es sich um zweckgebundene Mittel, die den beitragsfähigen Aufwand für die abzurechnende Maßnahme teilweise oder ganz abdecken. Im Ergebnis kommt es auf die Zweckbestimmung der Zuwendung durch den Dritten an. Wird beispielsweise ein Zuschuss gewährt, und zwar mit der Anordnung, er solle lediglich den Gemeindeanteil am beitragsfähigen Aufwand abdecken, wird dieser Zuschuss bei der Berechnung des umlagefähigen Aufwands auf die Beitragsschuldner nicht berücksichtigt.<sup>148</sup> Fehlt die ausdrückliche oder nach Auslegung zu ermittelnde Zweckbestimmung des Zuwendungsgebers, ist nach Herkunft der Mittel zu differenzieren. Staatliche Fördermittel, die *ohne* Zweckbestimmung vom Bund, aber auch vom Land gewährt werden, sind im Regelfall zunächst zur Abdeckung des Gemeindeanteils zu verwenden.<sup>149</sup> Staatliche Fördermittel, die *mit* Zweckbestimmung vom Bund oder vom Land gewährt werden, sind ausschließlich zur Abdeckung des Gemeindeanteils zu verwenden.<sup>150</sup> Bei einer Zuwendung von Privatpersonen ist grundsätzlich eine Vermutung für die gewollte Entlastung der Beitragsschuldner vorzunehmen. In diesem Fall wird die gewährte Zuwendung zur Deckung des Anteils der Beitragsschuldner verwendet.<sup>151</sup>

---

<sup>147</sup> *Driehaus*, in Kommunalabgabenrecht § 8 Rn. 361; *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge § 34, Rn. 1; *Arndt*, Straßenausbaubeiträge, Rn. 38.

<sup>148</sup> *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge § 34, Rn. 39; *Simoneit*, in: Kommunalabgabengesetz Mecklenburg-Vorpommern Kommentar § 8 S. 186.

<sup>149</sup> *VGH Hessen*, Urt. v. 19.05.1969 - VI OE 69/68, LaReDa LS 3; *OVG Nordrhein-Westfalen*, Beschl. v. 27.10.1998 - 15 A 4781/98, openJur 2011, 78849 Rn. 5; *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge § 35, Rn. 37.

<sup>150</sup> *VGH Bayern*, Beschl. v. 22.12.1987 – 6 CS 87.02185; *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge § 35, Rn. 39; *Simoneit*, in: Kommunalabgabengesetz Mecklenburg-Vorpommern Kommentar § 8 S. 186.

<sup>151</sup> *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge § 35, Rn. 39.

#### 2.1.2.2.3 Gemeindeanteil

Die Bestimmung des Gemeindeanteils wird von dem Gemeindeparlament vorgenommen und ist als Bestandteil des Beitragssatzes in einer Gemeindegesetzgebung festgelegt. Je geringer der Gemeindeanteil ist, desto größer muss dementsprechend der Grundeigentümeranteil – Zuwendung Dritter ist in diesem Fall zu vernachlässigen (vgl. Kap. 3.1.2.2.3) - sein und umgekehrt. Das einzige Kriterium für die Aufteilung des beitragsfähigen Aufwands auf die Gemeinde und den Grundeigentümer ist der durch die Inanspruchnahmefähigkeit der ausgebauten Anlage sowohl der Allgemeinheit als auch den Grundeigentümern gebotene wirtschaftliche Vorteil.<sup>152</sup> Der Vorteil der Allgemeinheit ist demzufolge die Kehrseite des Eigentümergebots.<sup>153</sup> Eine den gesetzlichen Vorgaben entsprechende Festsetzung des Gemeindeanteils hat im Straßenausbaubeitragsrecht eine besondere Bedeutung. Fehlt es an einer wirksamen Festsetzung des Gemeindeanteils - unabhängig davon, ob unter Verstoß gegen das Vorteilsprinzip der Gemeindeanteil zu hoch oder zu niedrig festgesetzt ist<sup>154</sup> - lässt sich der umlagefähige Aufwand nicht ermitteln und in der Folge nicht verteilen, sodass sachliche Beitragspflichten (vgl. Kap. 3.1.2.2.1) nicht entstehen können.<sup>155</sup> Nur in den Ländern Hessen (§ 11 Abs. 4 HKAG - nur für den Um- und Ausbau von Innerortsstraßen), Mecklenburg-Vorpommern (§ 8 Abs. 1 S. 2 KAG MV), Sachsen (§ 28 Abs. 2 KAG Sachs.) und Schleswig-Holstein (§ 8 Abs. 1 S. 3 KAG SH) haben die jeweiligen Gesetzgeber Mindestsätze für den Gemeindeanteil festgelegt. Die Regeln für die Festsetzung des Gemeindeanteils werden in den Ländern durch das Vorteilsprinzip bestimmt. Die Gemeinden haben die Festlegung des Gemeindeanteils ausschließlich nach dem Grundsatz vorzunehmen, dass der Gemeindeanteil den Vorteil widerspiegeln muss, welche der Allgemeinheit im Verhältnis zum Grundeigentümer durch die Inanspruchnahmefähigkeit der ausgebauten Einrichtung geboten wird.<sup>156</sup> Im Straßenausbaubeitragsrecht ist die Gemeinde dazu verpflichtet, die Höhe

---

<sup>152</sup> *OVG Sachsen-Anhalt*, Beschl. v. 10.12.2003 - 2 L 308/02, juris Rn. 4.

<sup>153</sup> *OVG Nordrhein-Westfalen*, 22.01.2009 - 15 A 3137/06, juris Rn. 11; *OVG Rheinland-Pfalz*, Urte. v. 16.01.2007 - 6 A 11315/06, juris Rn. 11; *OVG Schleswig-Holstein*, Urte. vom 26.04.2006 - 2 KN7/05 = NordÖR 2006, 470 (471); *OVG Niedersachsen*, Beschl. vom 06.06.2001 - 9 LA907/01, juris Rn. I; *OVG Nordrhein-Westfalen*, 23.11.1976 - II A 1766/74 = NJW 1977, 2179 (2181).

<sup>154</sup> *OVG Rheinland-Pfalz*, Beschl. v. 16.01.2007 - 6 A 11315/06, juris Rn. 20; *OVG Niedersachsen*, Beschl. v. 06.06.2001 - 9 LA 907/01 = NVwZ-RR 2002, 294 (295); *Driehaus*, in Kommunalabgabenrecht § 8 Rn. 364 u. 367.

<sup>155</sup> *OVG Thüringen*, 23.02.2010 - 4 ZKO 781/09, ThürVBl S. 5 ff.; *Driehaus*, in Kommunalabgabenrecht § 8 Rn. 364; *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge § 34, Rn. 5.

<sup>156</sup> *VGH Bayern*, Urte. v. 29.10.1984 - 6 B 82 A.2893, BeckRS 2018, 25025 Rn. 9.

des Gemeindeanteils (bzw. damit korrespondierend: des Anliegeranteils) nach Straßenarten (Straßenkategorien) und innerhalb dieser nach Teileinrichtung zu stufen.<sup>157</sup>

Bei der Abwägung zwischen dem individuellen Vorteil des Anliegers und dem Vorteil der Allgemeinheit ist die Verkehrsbedeutung der jeweiligen Straße das wichtigste Kriterium. Es ist unerlässlich, zumindest drei Straßenkategorien (einschließlich ihrer Teileinrichtungen) entsprechend der Verkehrsfunktion aufzustellen. Es hat sich deshalb eine Differenzierung der Anliegerstraßen (reine Wohnstraßen), der Haupteerschließungsstraßen (Straßen mit starkem innerörtlichem Verkehr) und der Hauptverkehrsstraßen (Straßen mit überwiegend, sowohl innerörtlichem als auch überörtlichem Durchgangsverkehr) durchgesetzt. Je mehr die ausgebaute Einrichtung erfahrungsgemäß von der Allgemeinheit benutzt wird, desto höher ist der Wert des durch die Inanspruchnahmefähigkeit der Allgemeinheit vermittelten Vorteils zu bemessen und desto höher muss dementsprechend auch der Gemeindeanteil sein. Umgekehrt muss der Anliegeranteil umso höher liegen, je mehr die ausgebaute Einrichtung erfahrungsgemäß von den anliegenden Grundstücken aus benutzt wird. Dabei ist auch nach den einzelnen Teileinrichtungen (der Fahrbahn, den Gehwegen, den Radwegen, der Straßenentwässerung, der Straßenbeleuchtung<sup>158</sup>) der Ortsstraßen zu differenzieren.<sup>159</sup>

Zur Abgrenzung von Anliegerstraßen und Haupteerschließungsstraßen hat die Rechtsprechung folgende Kriterien aufgestellt: Bei Anliegerstraßen ist der Anliegerverkehr prägend. Als Anliegerverkehr ist derjenige Verkehr zu qualifizieren, der zu den angrenzenden Grundstücken hinführt (Zielverkehr) und von ihnen ausgeht (Quellverkehr). Nur dann, wenn der Ziel- und der Quellverkehr insgesamt überwiegen, also mehr als die Hälfte ausmachen, handelt es sich um eine Anliegerstraße und das rechtfertigt, die Anlieger mit einem deutlich überwiegenden Anteil von bis zu 75 % am beitragsfähigen Aufwand zu beteiligen.<sup>160</sup> Hiervon ist regelmäßig bei

---

<sup>157</sup> *Driehaus*, in Kommunalabgabenrecht § 8 Rn. 369.

<sup>158</sup> *OVG Rheinland-Pfalz*, Urt. v. 19.03.2009 - 6 A 10750/08, juris Rn. 32.

<sup>159</sup> *VGH Bayern*, Beschl. v. 01.10.2018 - 6 ZB 18.1466, BeckRS 2018, 25025 Rn. 9; *OVG Berlin-Brandenburg*, Beschl. v. 25.11.2015 - 9 B 31.15, juris Rn 14; *OVG Niedersachsen*, Beschl. v. 02.09.2015 - 9 LA 274/14, juris Rn. 3; *VGH Bayern*, Urt. v. 29.10.1984 - 6 B 82 A.2893, BeckRS 2018, 25025 Rn. 9.

<sup>160</sup> *OVG Sachsen*, Urt. v. 19.02.2014 - 5 A 199/13, juris Rn. 15f.; *Driehaus*, in Kommunalabgabenrecht § 8 Rn. 379b.

### 2.1.2.3.1 Entstehung der sachlichen Beitragspflicht

---

Ortsrandstraßen in Wohngebieten und verkehrsberuhigten Wohnstraßen auszugehen.<sup>161</sup> Haupterschließungsstraßen dienen neben dem Anliegerverkehr dem innerörtlichen Durchgangsverkehr. Sind der Anliegerverkehr und der übrige Verkehr, also der Verkehr, der nicht Ziel- und Quellverkehr ist, in etwa gleich stark oder überwiegt der innerörtliche Verkehr sogar, dann liegt eine Haupterschließungsstraße vor.<sup>162</sup> Dabei muss sie nicht notwendigerweise eine hohe Verkehrsbelastung aufweisen. Vielmehr zählen zu dieser Straßenkategorie auch die Straßen, die zwar vergleichsweise schwach frequentiert sind, aber gleichwohl weder überwiegend dem Anliegerverkehr noch überwiegend dem Durchgangsverkehr, sondern beiden Verkehrsarten in etwa in gleichem Umfang dienen. Als Haupterschließungsstraße ist eine Straße dann zu qualifizieren, wenn es sich um eine Straße handelt, die den Verkehr von Anliegerstraßen sammelt und den Hauptverkehrsadern der Gemeinde zuführt.<sup>163</sup> Als Hauptverkehrsstraßen gelten typischerweise Straßen (Bundes-, Staats- und Kreisstraßen), die neben der Erschließung von Grundstücken und der Aufnahme des innerörtlichen Durchgangsverkehrs überwiegend dem überörtlichen Durchgangsverkehr dienen.<sup>164</sup>

Für die Bemessung des Gemeindeanteils im Einzelnen kann im Straßenausbaubeitragsrecht grundsätzlich von bestimmten, an Erfahrungssätzen orientierten Leitlinien ausgegangen werden. Nach diesen Leitlinien können auf die Grundeigentümer bei Anliegerstraßen bis zu 75% der Ausbaurkosten, bei Haupterschließungsstraßen bis zu 40% der Ausbaurkosten und bei Hauptverkehrsstraßen von 20% bis allenfalls 30% der Ausbaurkosten *umgelegt werden*.<sup>165</sup>

### 2.1.2.3 Heranziehungsphase

#### 2.1.2.3.1 Entstehung der sachlichen Beitragspflicht

Für die Heranziehung zu Beiträgen ist erst dann Raum, wenn für eine durchgeführte beitragsfähige Maßnahme die sachliche Beitragspflicht entstanden ist. Das Entstehen

---

<sup>161</sup> *Driehaus*, in Kommunalabgabenrecht § 8 Rn. 379b.

<sup>162</sup> *OVG Sachsen*, Urt. v. 19.02.2014 - 5 A 199/13, juris Rn. 15f.; *Driehaus*, in Kommunalabgabenrecht § 8 Rn. 379b.

<sup>163</sup> *OVG Berlin-Brandenburg*, Beschl. v. 25.11.2015 - 9 B 31.15, juris Rn 14; *Driehaus*, in Kommunalabgabenrecht § 8 Rn. 379b.

<sup>164</sup> *Driehaus*, in Kommunalabgabenrecht § 8 Rn. 379b.

<sup>165</sup> *OVG Rheinland-Pfalz*, Urt. v. 08.11.1976 - 6 A 48/75, AS 14, 324 (333) = KStZ 1977, 130 (132); Urt. v. 19.09.2000 - 6 A 10845/00 = KStZ 2001, (108) 108; Urt. v. 20.08.2002 - 6 C 10464/02. = NVwZ-RR 2003, 379 (380); Beschl. v. 15.12.2005 - 6 A 11220/05. = NVwZ-RR 2006, 285 (286); Urt. v. 16.01.2007 - 6 A 11315/06.OVG; juris Rn.20; *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge § 34, Rn. 17; *Driehaus*, in Kommunalabgabenrecht § 8 Rn. 371.

### 2.1.2.3.1 Entstehung der sachlichen Beitragspflicht

---

einer sachlichen Beitragspflicht hängt von dem Vorhandensein einer gültigen Satzung ab.<sup>166</sup> Die Beitragsfähigkeit einer der in den KAG der Länder als beitragsfähig qualifizierten Straßenbaumaßnahme hängt allein davon ab, dass die getroffene Ausbauentscheidung im Ergebnis - nicht in der Art ihres Zusammenkommens - ermessensfehlerfrei ist.<sup>167</sup> Es kommt weder für die Beitragsfähigkeit der Maßnahme noch für das Entstehen einer sachlichen Beitragspflicht darauf an, ob die Entscheidung über die Durchführung einer beitragsfähigen Ausbaumaßnahme ihrerseits rechtmäßig ist.<sup>168</sup>

Nach allen KAG ist das Entstehen der sachlichen Beitragspflicht von der Beendigung der beitragsfähigen Maßnahme abhängig. Dieser Zeitpunkt ist nach § 11 Abs. 8 HKAG und § 30 Abs. 1 KAG Sachs derjenige, der die Fertigstellung bzw. nach § 8 Abs. 7 S. 1 KAG NW und KAG Bbg, § 8 Abs 5 KAG MV und § 8 Abs 7 S. 1 KAG Saar die endgültige Herstellung bezeichnet. Mit dem Begriff der Herstellung wird der Zeitpunkt markiert, zu dem irgendeine beitragsfähige Ausbaumaßnahme abgeschlossen, die Einrichtung als Gegenstand der Maßnahme in den dem Bauprogramm entsprechenden Zustand versetzt und in diesem Sinne endgültig hergestellt ist.<sup>169</sup> Das Bauprogramm muss demzufolge deutlich bestimmen, wo, was und wie ausgebaut werden soll.<sup>170</sup> Weiterhin muss das Bauprogramm die tatsächlichen Gesichtspunkte für den angestrebten Straßenzustand so konkret festlegen, dass diese die Feststellung zulassen, ob die Einrichtung endgültig hergestellt ist. Außerdem muss das Programm es ermöglichen, dass die durch die geplante Ausbaumaßnahme erforderlichen Arbeiten ausgeschrieben, ausgeführt, gegenüber dem Bauunternehmer abgenommen und schließlich auch abgerechnet werden können.<sup>171</sup> Das Bauprogramm bedarf jedoch keiner förmlichen Festlegung durch Satzung oder Beschluss. Die Genese der sachlichen Beitragspflicht hängt nicht nur von der Beendigung der technischen Arbeiten

---

<sup>166</sup> *OVG Nordrhein-Westfalen*, Urt. v. 30.06.1976 – II A 231/74 Rn. 12; *BGH*, Beschl. v. 20.12.2007 - V ZB 89/07= openJur 2011, 7160 Rn. 12.

<sup>167</sup> *OVG Thüringen*, Beschl. v. 30.06.2003 - 4 EO 206/96- ThürVGRspr 2003, 145 ff; 5. LS; *Driehaus*, in *Kommunalabgabenrecht* § 8 Rn. 289a.

<sup>168</sup> *VGH Bayern*, Beschl. v. 29.07.2009 - 6 ZB 07.2861, juris, Rn. 4; *Driehaus*, *Erschließungs- und Ausbaubeiträge* § 37, Rn. 1.

<sup>169</sup> *OVG Nordrhein-Westfalen*, Urt. v. 15. 02. 1989 - 2 A 2562/86 = NWVBl. 1989, 410 (411); *Driehaus*, in *Kommunalabgabenrecht* § 8 Rn. 488; *Arndt*, *Straßenausbaubeiträge*, § 11 Rn. 6.

<sup>170</sup> *VGH Bayern*, Beschl. v. 10.04.2014 – 6 ZB 14.85, BeckRS 2014, 51295 Rn. 8; *Driehaus*, in *Kommunalabgabenrecht* § 8 Rn. 488b.

<sup>171</sup> *OVG Nordrhein-Westfalen*, Beschl. v. 17.08.2016 - 15 B 652/16 ReDa NRW Rn. 49; Beschl. v.10. 07. 2015 – 15 A 2406/14; Beschl. v. 6. 11. 1996 - 15 B 369/96, juris Rn. 9; Beschl. v. 11. 07 1996 - 15 B 1313/96, juris Rn. 8.

### 2.1.2.3.2 Entstehung der persönlichen Beitragspflicht

---

(Arbeiten durch den Bauunternehmer) ab, sondern auch von der Überprüfung der Arbeiten durch den Auftraggeber (Abnahme). Erst mit der Abnahme der technischen Arbeiten i.S.v. § 640 Abs. 1 BGB steht fest, dass die Maßnahme dem Bauprogramm der Gemeinde entspricht. Mit der Abnahme wird ferner der Werklohnanspruch i.S.v. § 641 BGB und § 16 VOB Teil B fällig. Es entsteht damit der Aufwand, der über den Beitrag anteilig verlangt werden darf.<sup>172</sup> Eine Ausbaumaßnahme im Straßenausbau-beitragsrecht ist daher erst dann beendet - der Tatbestand der *endgültigen Herstellung* erst dann erfüllt - wenn eine Abnahme durchgeführt worden ist.<sup>173</sup>

Das Entstehen einer sachlichen Beitragspflicht hängt ferner vom Vorhandensein einer gültigen Ausbaubeitragssatzung ab, in der insbesondere alle die Höhe der Beiträge betreffenden Entscheidungen enthalten sein müssen.<sup>174</sup> Voraussetzungen für das Entstehen der sachlichen Beitragspflicht sind neben dem Vorhandensein einer gültigen Ausbaubeitragssatzung der technische Abschluss der Ausbaumaßnahme und die Ermittlungsfähigkeit des umlagefähigen Aufwands.<sup>175</sup> Zu den Entscheidungen, die in satzungsmäßiger Form vorliegen müssen, gehören in erster Linie die Festsetzung (in einem Prozentsatz anzugeben) des Gemeindeanteils und die Auswahl der Verteilungsregelung. Ohne wirksame Festsetzung des Gemeindeanteils und ohne wirksame Verteilungsregelung sind weder eine Ermittlung des beitragsfähigen Aufwands (vgl. *Kap 3.1.2.1.2*) noch eine Verteilung des umlagefähigen Aufwands (vgl. *Kap 3.1.2.2*) möglich, sodass in dem einen wie in dem anderen Fall keine sachliche Beitragspflicht resultieren kann.<sup>176</sup>

### 2.1.2.3.2 Entstehung der persönlichen Beitragspflicht

Mit der Entstehung der sachlichen Beitragspflicht wird zunächst nur ein abstraktes Schuldverhältnis begründet. Dieses wird erst durch den Beitragsbescheid konkretisiert. Mit dem Beitragsbescheid werden der Geldwert der jeweiligen Beitragsforderung und die Bestimmung der Person, die im Einzelfall beitragspflichtig ist, festgelegt. Wer persönlich beitragspflichtig werden kann – d.h., welche Person abstrakt als

---

<sup>172</sup> *OVG Nordrhein-Westfalen*, Urt. v. 22.08.1995 - 15 A 3907/92 = NWVBl. 1996, 61 (62); Urt. v. 05.06.1985 - 2 A 1864/83 = KStZ 1986, 119 (119); *OVG Schleswig-Holstein*, 13.02.2008 - 2 LB 42/07 = NVwZ-RR 2008, 640 (640).

<sup>173</sup> *OVG Schleswig-Holstein*, 13.02.2008 - 2 LB 42/07 = NVwZ-RR 2008, 640 (640).

<sup>174</sup> *VGH Bayern*, Beschl. v. 07.12.2012 - 6 ZB 12.1461 juris Rn 4; Beschl. v. 02.07.2009 - 6 ZB 09.663, openJur 2012, 101444 Rn 7; *BGH*, Beschl. v. 20.12.2007 - V ZB 89/07 juris Rn 7.

<sup>175</sup> *VGH Bayern*, Beschl. v. 07.12.2012 - 6 ZB 12.1461 juris Rn 4.

<sup>176</sup> *Arndt*, Straßenausbaubeiträge § 11 Rn 14 f.; *Driehaus*, in *Kommunalabgabenrecht* § 8 Rn. 492a.

### 2.1.2.3.3 Billigkeitsregelungen

---

Beitragsschuldner in Betracht kommt - ist in der Ausbaubeitragssatzung nach Maßgabe der landesrechtlichen Bestimmungen festzulegen.<sup>177</sup> Beispielweise ist nach § 11 Abs 7 S. 1 HKAG derjenige beitragspflichtig, der zum Zeitpunkt der Bekanntgabe des Beitragsbescheids Eigentümer des bevorteilten Grundstücks ist. Änderungen im Eigentum nach der Bekanntgabe des Beitragsbescheids sind für die persönliche Beitragspflicht ohne Belang. Es ist daher unerheblich, ob im Zeitpunkt des Widerspruchsbescheids die Erwerber des veranlagten Grundstücks bereits ein dingliches Anwartschaftsrecht erworben hatten. Zudem kommt es für die persönliche Beitragspflicht aus Gründen der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit auf das Volleigentum und nicht auf ein Anwartschaftsrecht als dessen Vorstufe an.<sup>178</sup> Von dem Entstehen der persönlichen Beitragspflicht ist die Fälligkeit des Beitrags abhängig. Die Ausbaubeitragssatzung muss nach den landesspezifischen KAG den Zeitpunkt der Fälligkeit angeben. In Anlehnung an § 135 Abs. 1 BauGB regeln die meisten Satzungen, dass der Beitrag einen Monat nach Bekanntgabe bzw. Zustellung des Beitragsbescheids fällig wird. Diesen gemeinderechtlichen Bestimmungen kommt jedoch keine ausschlaggebende Bedeutung für den Zahlungstermin zu. Denn dieser Zeitpunkt richtet sich gem. § 80 Abs. 2 Nr. 1 VwGO einzig nach dem im Bescheid selbst angegebenen Fälligkeitstermin.<sup>179</sup>

### 2.1.2.3.3 Billigkeitsregelungen

Grundsätzlich sind die Gemeinden infolge des in den KAG mehr oder weniger deutlich verankerten Entgeltlichkeitsprinzips (vgl. *Kap. 2.1.2*) dazu verpflichtet, Ausbaubeiträge nach Maßgabe der einschlägigen landesspezifischen Regelungen zu erheben. Diese Verpflichtung schließt aus, dass die Gemeinden zugunsten der Beitragsschuldner die gesetzlich vorgesehene Zahlungsweise ändern oder die Forderungen ganz oder auch teilweise erlassen. Solche sog. Billigkeitsmaßnahmen dürfen und können die Gemeinden nur in dem Rahmen gewähren, die der jeweilige Landesgesetzgeber vorgegeben hat.<sup>180</sup>

Die Regelungen zu Ratenzahlungen, Stundungen und Erlass unterscheiden sich in den Bundesländern. Von den Ländern, die Straßenausbaubeiträge erheben, verweisen

---

<sup>177</sup> *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge § 37, Rn. 22.

<sup>178</sup> *OVG Mecklenburg-Vorpommern*, 04.09.2014 - 1 L 84/13, juris Rn. 7.

<sup>179</sup> *Driehaus*, in *Kommunalabgabenrecht* § 8 Rn. 499.

<sup>180</sup> *Arndt*, Straßenausbaubeiträge § 3 Rn 13 ff.; *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge § 39, Rn. 1.

### 2.1.3 Wiederkehrende Straßenausbaubeiträge

---

Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Saarland, Sachsen, Rheinland-Pfalz, Thüringen und Nordrhein-Westfalen auf einige Regelungen der AO. Eine ausdrückliche Regelung zur Ratenzahlung enthält die AO nicht, jedoch aber Regelungen zur Stundung und zum Erlass. Nach § 222 AO kann der Anspruch ganz oder teilweise gestundet werden. Eine teilweise Stundung lässt sich de jure als Ratenzahlung ausgestalten.<sup>181</sup> Nach § 227 AO ist ein teilweiser oder vollständiger Erlass durch die Gemeinde möglich. Dabei handelt es sich jeweils um Billigkeitsregelungen, die das Vorliegen einer unbilligen Härte im Einzelfall voraussetzen. Eine derartige unbillige Härte kann aus den persönlichen Verhältnissen des Gebührenschuldners (persönliche Billigkeitsgründe) oder aus der Sache (sachliche Billigkeitsgründe) resultieren.<sup>182</sup> Persönliche Billigkeitsgründe liegen dann vor, wenn durch die Beitragserhebung die wirtschaftliche oder persönliche Existenz des Beitragsschuldners vernichtet oder ernstlich gefährdet wird. Dies ist dann der Fall, wenn ohne Billigkeitsmaßnahmen der notwendige Lebensunterhalt vorübergehend oder dauernd nicht mehr bestritten werden kann.<sup>183</sup> Sachliche Billigkeitsgründe liegen dann vor, wenn davon auszugehen ist, dass die durch einen sachlichen Grund eintretende Art der Härte nicht dem erklärten oder mutmaßlichen Willen des Gesetzgebers entspricht.<sup>184</sup>

### 2.1.3 Wiederkehrende Straßenausbaubeiträge

In den meisten Bundesländern werden Straßenausbaubeiträge von Grundeigentümern dann erhoben, wenn konkrete Baumaßnahmen durchgeführt werden. Beitragspflichtig sind in der Regel die Anlieger der Einrichtung, die ausgebaut wird. In jüngster Zeit haben die Proteste von Grundeigentümern, vor allem gegen den einmaligen Straßenausbaubeitrag, dramatisch zugenommen.<sup>185</sup> Dort, wo Ausbaubeiträge erhoben werden, regt sich in wachsendem Maße politischer Widerstand.<sup>186</sup> Der Protest richtet sich nicht nur gegen die Höhe des Einmalbeitrags, sondern auch gegen die

---

<sup>181</sup> *Sandhaus & Grabmann*, Straßenausbaubeiträge Regelungen in Nordrhein-Westfalen im Vergleich mit anderen Bundesländern, S. 9 ff.

<sup>182</sup> *OVG Niedersachsen*, Beschl. v. 01. 12.2006, - 9 LA 32/05, NVwZ-RR 2007, 275 (275). *Arndt*, Straßenausbaubeiträge § 3 Rn 13 ff.; *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge § 26, Rn. 4.

<sup>183</sup> *BFH*, Urt. v. 27.09.2001, Az.: X R 134/98 BFHE 196, 400 Rn. 24 = BStBl II 2002, 176 (179).

<sup>184</sup> *OVG Niedersachsen*, Beschl. v. 29.05.2007 - 2 ME 419/07, openJur 2012, 45889 Rn 6 f. *OVG Niedersachsen*, Beschl. v. 01. 12.2006, - 9 LA 32/05, NVwZ-RR 2007, 275 (275). *BVerwG*, Urt. v. 17.6.1994, 8 C 22/92, juris Rn. 23 ff.; *Arndt*, Straßenausbaubeiträge § 3 Rn 13 ff.; *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge § 26, Rn. 5 ff.

<sup>185</sup> *Jäger*, FAZ-NET v. 10.04.2019; von Bebenburg, fr-online v. 18.07.2018; Weidner, M., Straßenausbaubeiträge: Die einen zahlen, die anderen nicht, [Internetquelle](#).

<sup>186</sup> *Dreßler*, HSGZ 2018, 277(278); *Brüning*, DVBl 2015, 1413 (1417); *Schlünder*, Difu 2012, 8 (8).

mangelnde Mitsprache der Grundeigentümer in der Frage, wann und wie die Straße saniert wird. Mit den wiederkehrenden Beiträgen hoffen die Politiker und die kommunalen Spitzenverbände<sup>187</sup> auf Entspannung.<sup>188</sup> Wiederkehrende Beiträge werden in regelmäßigen, meist jährlichen Abständen nicht nur von den Anliegern der gerade ausgebauten Verkehrseinrichtung finanziert, sondern auch von allen Anliegern der Grundstücke, die zu einem Abrechnungsgebiet zusammengefasst wurden.<sup>189</sup> Das hat zur Folge, dass die bisher hohe Einmalbelastung für die Beitragsschuldner entfällt. Denn es zahlen grundsätzlich mehr Anlieger ein, weil alle Grundeigentümer im festgelegten Abrechnungsgebiet abgabepflichtig sind und nicht nur die Grundeigentümer einer bestimmten auszubauenden Straße.<sup>190</sup> Auch das *allgemeine Gerechtigkeitsempfinden* spricht sich grundsätzlich dafür aus, die Kosten auf alle zu verteilen, da Grundeigentümer nicht nur *ihre* Straße, sondern alle Straßen nutzen können.<sup>191</sup> Die wiederkehrenden Straßenausbaubeiträge sind mittlerweile in sieben Bundesländern eingeführt (vgl. Kap. 3.1.1.2) und stellen eine Alternative zu den einmaligen Straßenausbaubeiträgen dar, jedoch ist keine der Gemeinde dazu verpflichtet, diese Beitragsform einzuführen. Fraglich ist jedoch, ob die wiederkehrenden Beiträge tatsächlich zu einer Entlastung des Einzelnen oder der Gemeinden führen.

Es gibt für die Gemeinden nach den KAG zwei Methoden, wiederkehrende Beiträge zu erheben (z.B. § 11 a Abs. 3 S. 1 HKAG). In kleineren Gemeinden wird angesichts der überschaubaren Zahl entsprechender Baumaßnahmen die Erhebung wiederkehrender Beiträge anhand der ersten Methode (A-Modell) zu bevorzugen sein. Hierbei erfolgt die Spitzabrechnung nach den in der Abrechnungseinheit im Beitragsjahr tatsächlich entstandenen Kosten. Dadurch kommt jährlich ein neuer Beitragssatz zustande. Bei der zweiten Methode (B-Modell) wird für alle Verkehrseinrichtungen ein Bauprogramm für einen Zeitraum von bis zu fünf Jahren erstellt. Aus der Summe der geplanten Kosten für die nächsten fünf Jahre wird der jährlich wiederkehrende Beitragssatz berechnet. Das bedeutet, dass der Ermittlung die erwarteten Aufwendungen aus fünf Jahren zugrunde gelegt werden. Weichen nach Ablauf dieses Zeitraums die

---

<sup>187</sup> Wagner & Rauscher, HSGZ 2010, 207 (207); Schelzke, HSGZ 2010, 206 (206).

<sup>188</sup> Dreßler, HSGZ 2018, 277(278);

<sup>189</sup> Praml, NVwZ 2014, 1427 (1427).

<sup>190</sup> Schlünder, Difu 2012, 8 (8); Lippke, Wiederkehrende Straßenausbaubeiträge, S. 1; Heinz, LKRZ 2013, 6 (6).

<sup>191</sup> Lippke, Wiederkehrende Straßenausbaubeiträge, S. 1.

tatsächlichen von den im Durchschnitt erwarteten Aufwendungen ab, ist das Beitragsaufkommen der folgenden Jahre entsprechend auszugleichen.<sup>192</sup>

#### 2.1.3.1 Rechtliche Einordnung

Es stellt sich weiterhin die Frage, ob der wiederkehrende Straßenausbaubeitrag überhaupt in das System der Kommunalabgaben (vgl. *Kap 3.1.1*) eingeordnet werden kann. Von den Einmalbeiträgen unterscheiden sich die wiederkehrenden Beiträge dadurch, dass die Kosten der Einrichtung nicht in einem Betrag erhoben, sondern in jährliche Teilbeträge umgelegt werden. Da wiederkehrende Beiträge nicht für konkrete Gegenleistungen erhoben werden, handelt es sich unzweifelhaft nicht um Gebühren. Dem Begriff des Beitrags ist im Sinne des Kommunalabgabenrechts das Merkmal der Einmaligkeit wesensimmanent (vgl. *Kap. 3.1.1.1*).<sup>193</sup>

In der Literatur werden Bedenken geäußert, ob wiederkehrende Straßenausbaubeiträge verfassungsrechtlich überhaupt zulässig sind.<sup>194</sup> In verschiedenen Stellungnahmen zur Einführung des wiederkehrenden Straßenausbaubeitrags in Schleswig-Holstein wurden diese Bedenken gleichfalls vorgebracht.<sup>195</sup> Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht die Vereinbarkeit des wiederkehrenden Ausbaubeitrags mit dem Grundsatz der Einmaligkeit der Beitragserhebung bestätigt und entschieden, dass die Erhebung wiederkehrender Straßenausbaubeiträge verfassungsrechtlich zulässig ist.<sup>196</sup> Das Bundesverfassungsgericht stuft wiederkehrende Beiträge als nicht steuerliche Abgabe ein, da sie nicht zur Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben, sondern speziell zur Finanzierung des Straßenausbaus, also für einen besonderen Finanzbedarf, erhoben werden.<sup>197</sup> Auch die Bildung einer einzigen Abrechnungseinheit im gesamten Gemeindegebiet durch Satzung ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dann gerechtfertigt, wenn mit der Verkehrseinrichtung ein Vorteil

---

<sup>192</sup> *VG Koblenz*, Urt. v. 02. 08 2018 - 4 K 916/17.KO becklink 2007688 Rn 3; Urt. v. 02. 08 2018 -4 K 1173/17.KO becklink 2007688 Rn. 5; *Ruff*, Wiederkehrende Straßenausbaubeiträge, [Internetquelle](#).

<sup>193</sup> *OVG Nordrhein-Westfalen*, Urt. v. 27.3.1998 - 15 A 3421/94, Rn. 47= NVwZ-RR 1999, 786 (786).

<sup>194</sup> *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, (9. Aufl.) Rn. 6; *Halter*, Der wiederkehrende Straßenausbaubeitrag, S. 116 ff.; *Ruff*, Wiederkehrende Straßenausbaubeiträge, [Internetquelle](#); *Habermann*, Die Gemeinde SH 2013, 199 (200); *Kube*, LKRZ 2008, 49 (50); LKRZ 2007, 93 (95).

<sup>195</sup> *LT-Umdr. SH 17/2678*; S 2; *Driehaus*, NordÖR 2011, 261 (262); *LT-Umdr. SH 17/2950*, S. 3; *LT-Umdr. SH 17/2906*, S. 3f.; *Ruff*, Wiederkehrende Straßenausbaubeiträge, [Internetquelle](#).

<sup>196</sup> *BVerfG*, Beschl. v. 25. 06 2014 - 1 BvR 668/10; 1 BvR 2104/10, BVerfGE 137, 1, LS 1-3= NVwZ 2014, 1448 (1448); *OVG Thüringen*, Beschl. v. 30.04.2015 - 4 EO 52/15, juris Rn 14 ff.; *Driehaus*, in Kommunalabgabenrecht § 8 Rn. 2305.

<sup>197</sup> *BVerfG*, Beschl. v. 25. 06 2014 - 1 BvR 668/10; 1 BvR 2104/10, BVerfGE 137, 19, Rn. 44= NVwZ 2014, 1448 (1450).

### 2.1.3.2 Wirkung der wiederkehrenden Beiträge

---

für jedes beitragsbelastete Grundstück verbunden ist.<sup>198</sup> Ob die herangezogenen Grundstücke einen konkret zurechenbaren Vorteil von dem Ausbau und der Erhaltung einer Verkehrseinrichtung haben, hängt nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts nicht von der politischen Zuordnung eines Gebiets, sondern vor allem von den tatsächlichen örtlichen Gegebenheiten ab, etwa der Größe, der Existenz eines zusammenhängenden bebauten Gebiets, der Topographie und der Lage von Bahnanlagen, Flüssen und größeren Straßen oder der typischen tatsächlichen Straßennutzung.<sup>199</sup> Ein *funktionaler Zusammenhang*, wie er früher von den Landesgesetzgebern und den Verwaltungsgerichten gefordert wurde, ist für die Bildung einer Abrechnungseinheit von Verkehrseinrichtungen durch den Gleichheitssatz jedoch nicht vorgegeben.<sup>200</sup> Aus verfassungsrechtlicher Sicht kommt es allein darauf an, dass eine hinreichende individuelle Zurechnung von Vorteil und Beitragspflicht hergestellt werden kann.<sup>201</sup>

### 2.1.3.2 Wirkung der wiederkehrenden Beiträge

Die Erhebung von wiederkehrenden Straßenausbaubeiträge stellt sich im Vergleich zur Erhebung von einmaligen Straßenausbaubeiträgen nach Meinung der Befürworter deshalb gerechter dar, da die Erstreckung der Beitragserhebung auf den gesamten Straßenbestand im Gemeindegebiet oder in einzelnen Ortsteilen zur Folge habe, dass alle, die das Straßensystem als Solidargemeinschaft nutzen, an diesem auch beteiligt werden. Die individuelle Belastung mit einem - im Vergleich zur Erhebung eines einmaligen Beitrags - wesentlich geringeren wiederkehrenden Betrag werde von den einzelnen Grundeigentümern als Entlastung wahrgenommen, weshalb sie eher bereit seien, eine solche Beitragserhebung hinzunehmen.<sup>202</sup>

Auf der anderen Seite könne nach Meinung der Kritiker mit der wünschenswerten Akzeptanz wiederkehrender Ausbaubeiträge durch die Grundeigentümer dann nicht zu rechnen sein, wenn in den vergangenen Jahren zahlreiche Straßen ausgebaut und

---

<sup>198</sup> BVerfG, Beschl. v. 25. 06 2014 - 1 BvR 668/10; 1 BvR 2104/10, BVerfGE 137, 21, Rn. 61= NVwZ 2014, 1448 (1450).

<sup>199</sup> BVerfG, Beschl. v. 25. 06 2014 - 1 BvR 668/10; 1 BvR 2104/10, BVerfGE 137, 21 f., Rn. 64= NVwZ 2014, 1448 (1450).

<sup>200</sup> BVerfG, Beschl. v. 25. 06 2014 - 1 BvR 668/10; 1 BvR 2104/10, BVerfGE 137, 21 f., Rn. 64= NVwZ 2014, 1448 (1450); OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 08.10.1993 - 10 C 10237/93 AS RP-SL 24, 261 (265); Urt. v. 18. 03 2003 - 6 C 10580/02.OVG = NVwZ-RR 2003, 591 (593).

<sup>201</sup> BVerfG, Beschl. v. 25. 06 2014 - 1 BvR 668/10; 1 BvR 2104/10, BVerfGE 137, 21 f., Rn. 64= NVwZ 2014, 1448 (1450).

<sup>202</sup> Lohmann & Gries, LKRZ 2013 45 (45).; Wagner & Rauscher HSGZ 2010, 207 (207); Schelzke, HSGZ 2010, 206 (206).

### 2.1.3.2 Wirkung der wiederkehrenden Beiträge

---

dafür einmalige Straßenausbaubeiträge erhoben wurden. Ferner greife auch das Argument zu kurz, die Einführung wiederkehrender Straßenausbaubeiträge führe zu keinen Mindereinnahmen der Gemeinde. Zwar bekomme die Gemeinde selbst bei dieser Art der Erhebung für beitragsfähige Maßnahmen den entstandenen umlagefähigen Aufwand, wie bei der einmaligen Erhebung, erstattet. Jedoch komme für die Gemeinde zu den reinen Kosten für Baumaßnahme bei der Erhebung wiederkehrender Beiträge zusätzlich jährlich entstehende Verwaltungs-, Personal- und Portokosten hinzu, die bei der Erhebung einmaliger Beiträge nicht anfallen.<sup>203</sup> Bei der Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen müssen von Jahr zu Jahr auf Grundlage der für das jeweilige Jahr maßgebenden Daten die aktuellen Beitragsbeträge für alle Grundstücke in den betreffenden Abrechnungsgebieten errechnet und entsprechend Beitragsbescheide erlassen werden.<sup>204</sup> Über einen längeren Zeitraum können jedoch diese zusätzlich anfallenden Kosten zu einem erheblichen Beitrag heranwachsen, den vor allen die Grundeigentümer durch Beitragszahlungen zu erbringen haben.<sup>205</sup>

Aus rechtlicher Sicht werden die Grundeigentümer durch die wiederkehrenden Straßenausbaubeiträge nicht grundsätzlich bessergestellt. Auch bei dem Finanzierungsmodell ist der beitragsfähige Aufwand nach Abzug des Gemeindeanteils und der Zuwendung Dritter vollständig auf die Grundeigentümer umzulegen. Zwar kann der Meinung der Befürworter, dass die wiederkehrenden Beitragsforderungen im Einzelfall für die Grundeigentümer finanziell besser zu verkraften sind als die vergleichsweise hohen einmaligen Beiträge, einerseits zugestimmt werden. Andererseits ermöglicht beispielsweise § 11 Abs. 12 HKAG, die einmaligen Beiträge in bis zu zwanzig aufeinander folgenden Jahresraten zu begleichen. An dieser Stelle ist jedoch bei der Frage der finanziellen Entlastung des Einzelnen oder der Gemeinde durch die wiederkehrenden Beiträge darauf hinzuweisen, dass die o.a. zusätzlichen Verwaltungs-, Personal- und Portokosten für die Gemeinde und demzufolge auch für die Grundeigentümer eine wesentliche Rolle spielen. Unter dem Strich zahlen bei den wiederkehrenden Ausbaubeiträgen die Gemeinden und die Grundeigentümer mehr

---

<sup>203</sup> Niemeier, BayVBl. 2018 229 (232); Gramlich, BayVBl. 2018, 217 (225); Driehaus, Antworten auf die Fragen an alle Experten S. 3; Brüning, DVBl 2015, 1413 (1417); Praml, NVwZ 2014, 1427 (1430); Niemeier, Wirtschaftsdienst, 2013, 710 (711); Driehaus, NordÖR 2011, 261 (263).

<sup>204</sup> Driehaus, Antworten auf die Fragen an alle Experten S. 3; Driehaus, NordÖR 2011, 261 (263).

<sup>205</sup> Ebenda.

als bei den einmaligen Ausbaubeiträgen. Es ist daher in diesem Fall der Argumentation der Kritiker zu folgen.

## 2.2 Akzeptanzprobleme von kommunaler Praxis und Rechtssetzung und das Bedürfnis nach einer Reform aus rechtspolitischen Gesichtspunkten

Im folgenden Kapitel wird nun das Augenmerk auf die Akzeptanzprobleme der kommunalen Praxis und die in *Kap 3.1* dargestellte Rechtlage gerichtet. Die unterschiedliche Entwicklung in der Gesetzgebung der Bundesländer (vgl. *Tab. 2, Abb.4*) auf der einen Seite und der Rechtspraxis auf der anderen Seite sowie die Kontrarität zwischen dem Rechtsempfinden der Grundeigentümer und der Rechtsprechung begründen das Bedürfnis in Bezug auf eine landesgesetzliche Neuregelung. Hinzu kommt die Tatsache, dass die finanziellen Belastungen der Beitragspflichtigen als zu hoch wahrgenommen werden, während gleichzeitig die bestehende Rechtspraxis zu Einnahmeausfällen in den kommunalen Haushalten führt.

### 2.2.1 Entwicklung der Rechtspraxis in Deutschland

Nach den abgaberechtlichen Regelungen sind im Hinblick auf das Ob der Beitragserhebung drei Grundmodelle, denen in der Rechtspraxis eine wesentliche Rolle zugeordnet werden kann, zu unterscheiden: Das Verbotmodell, das Pflichtmodell und das Selbstverwaltungsmodell.<sup>206</sup> Der Ursprung der Akzeptanzprobleme der kommunalen Praxis kam durch die gesetzliche Abschaffung der Straßenausbaubeiträge (Verbotmodell) im Jahr 2012 in Berlin zustande.<sup>207</sup> Die nach dem Straßenausbaubeitragsgesetz von Berlin<sup>208</sup> bislang vereinnahmten Straßenausbaubeiträge wurden auf Antrag an diejenigen zurückgezahlt, die aufgrund eines Straßenausbaubeitragsbescheides Straßenausbaubeiträge bezahlt hatten.<sup>209</sup>

Die Tabelle 2 verdeutlicht, dass mit Ausnahme von Baden-Württemberg die Straßenausbaubeiträge zuvor ausnahmslos in allen Bundesländern erhoben wurden. Im Jahr 2016 folgte Hamburg dem Berliner Beispiel. In den einzelnen Bundesländern haben sich die Auffassungen der Landes- und Kommunalpolitiker zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen aufgrund von erheblichen Protesten der Grundeigentümer teilweise geändert. Derzeit gibt es in sechs Bundesländern einen

---

<sup>206</sup> *Lechleitner*, Gutachten Bbg, S. 10.

<sup>207</sup> *Ludwig*, VDG N 2018.

<sup>208</sup> *GVBl. Berlin* v. 16.03.2006 Das Straßenausbaubeitragsgesetz S. 265.

<sup>209</sup> *LT-Drs. Berlin* 17/0282, S. 3.

## 2.2.1 Entwicklung der Rechtspraxis in Deutschland

Beitragserhebungszwang (Pflichtmodell), der anhand des Gesetzeswortlauts *sind, erheben* bzw. *sollen* zu erkennen ist.<sup>210</sup>

Bei dem Pflichtmodell wären sämtliche Gemeinden im betreffenden Bundesland (vgl. *Tab 2 und Abb. 4*) dazu verpflichtet, eine entsprechende Beitragssatzung zu erlassen (vgl. *Kap. 3.1.1.2.*), außer in Bremen, dort regelt das Gesetz. Dies würde eine möglichst gleichartige Behandlung der Grundeigentümer in allen Gemeinden des jeweiligen Bundeslandes gewährleisten. Weiterhin könne das Pflichtmodell sicherstellen, damit die Gemeinden die Erlöse erzielen, um die ihnen nach dem Straßengesetz obliegende Straßenbaulast kontinuierlich erfüllen zu können.<sup>211</sup>

In sechs Bundesländern steht es im Ermessen der Gemeinden, ob sie für Straßenausbaumaßnahmen Beiträge erheben (vgl. *Abb. 4*). Das Ermessen ist durch den Gesetzeswortlaut *können* gekennzeichnet (Selbstverwaltungsmodell).<sup>212</sup> In diesen Bundesländern bestand in der Vergangenheit - mit Ausnahme des Bundeslandes Sachsen - aufgrund früherer Gesetzesfassungen das Pflichtmodell. Die Vorteile des Selbstverwaltungsmodells können darin gesehen werden, dass die Gemeinden eigenverantwortlich darüber entscheiden können, ob die Grundeigentümer an den Ausbaukosten beteiligt werden oder ob durch den Beitragsverzicht die Kosten zulasten des Gemeindehaushalts gehen.

**Tabelle 2: Rechtspraxis der einzelnen Bundesländer - Stand Mai 2019 -**

Bundesland	Beitragserhebung (Gesetzeswortlaut)	Rechtsgrundlage
Baden-Württemberg	Nein (noch nie)	keine
Bayern	Nein (rückwirkend zum 01.01.2018 abgeschafft). <sup>213</sup>	Art. 5 KAG Bay (bis 31.12.2017) Ab 01.01.2018 durch Gesetz vom 26.06.2018 rückwirkend abgeschafft.
Berlin	Nein (seit 2012 abgeschafft, auf Antrag konnten gezahlte Beiträge bis 2008 zurückerstattet werden <sup>214</sup> ). <sup>215</sup>	keine

<sup>210</sup> Ruff, Straßenausbaubeiträge, [Internetquelle](#); Sandhaus & Grabmann, Straßenausbaubeiträge Regelungen in Nordrhein-Westfalen im Vergleich mit anderen Bundesländern, S. 12; Arndt § 2 Rn. 3.

<sup>211</sup> Driehaus, Antworten auf die Fragen an alle Experten, S. 2.

<sup>212</sup> Ruff, Straßenausbaubeiträge, [Internetquelle](#); Sandhaus & Grabmann, Straßenausbaubeiträge Regelungen in Nordrhein-Westfalen im Vergleich mit anderen Bundesländern, S. 12; Arndt § 2 Rn. 3.

<sup>213</sup> GVBl Bay v. 26. 06. 2018 Gesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes, S. 449 f.

<sup>214</sup> LT-Drs. Berlin 17/0282, S. 4 f.; LT-Drs Berlin 17/0077, S. 18.

<sup>215</sup> GVBl Berlin v. 05.09.2012 Gesetz zur Aufhebung des Straßenausbaubeitragesgesetzes S. 266.

## 2.2.1 Entwicklung der Rechtspraxis in Deutschland

Bundesland	Beitragshebung (Gesetzeswortlaut)	Rechtsgrundlage
Brandenburg	Ja ( <u>sollen</u> , bis zum 31.12.2018) Nein (ab 01.01.2019) <sup>216</sup>	§ 8 KAG Bbg. v. 31.03.2004, zuletzt geändert am 10.7.2014  Ab 01.01.2019 <u>soll durch Gesetzentwurf</u> v. 06.04.2019 rückwirkend abgeschafft werden.
Bremen	Ja ( <u>sollen</u> )	§ 17 BremGebBeitrG v. 16.07.1979, zuletzt geändert am 26.09.2017
Hamburg	Nein (seit dem 16.11.2016) <sup>217</sup>	keine
Hessen	Ja ( <u>können</u> ) <sup>218</sup> ; <i>bis zu 20 Jahresraten</i>  <i>Zinssatz: höchstens 1% über Basiszinssatz nach § 247 BGB</i>	§ 11 HKAG v. 24.03.2013, zuletzt geändert am 28.05.2018
Mecklenburg-Vorpommern	Ja ( <u>sind</u> , bis zum 31.12.2017) Nein (ab dem 01.01.2018) <sup>219</sup>	§ 8 KAG MV v. 12.04.2005, zuletzt geändert am 14.07.2016 (bis 31.12.2017)  Ab 01.01.2020 <u>soll durch Gesetzentwurf</u> v. 27.03.2019 rückwirkend abgeschafft werden.
Niedersachsen	Ja ( <u>können</u> )	§ 6 KAG NS v. 20.04.2017
Nordrhein-Westfalen	Ja ( <u>sollen</u> )	§ 8 KAG NRW v. 21.10.1969, zuletzt geändert am 23.01.2018
Rheinland-Pfalz	Ja ( <u>können</u> ); <i>bis zu 20 Jahresraten (bei berechtigtem Interesse)</i>  <i>Zinssatz: höchstens 3% über Basiszinssatz nach § 247 BGB</i>	§ 10 KAG RP v. 20.06.1995, zuletzt geändert am 22.12.2015
Saarland	Ja ( <u>können</u> ): <i>bis zu 10 Jahresraten (bei berechtigtem Interesse)</i>  <i>Zinssatz: angemessen mind. jedoch mind. 6 % (0,5% pro Monat)</i>	§ 8 KAG Saar v. 29.05.1998, zuletzt geändert am 21.11.2007
Sachsen	Ja ( <u>können</u> )	§ 26 KAG S v. 09.03.2018
Sachsen-Anhalt	Ja ( <u>erheben</u> ); <i>bis zu 20 Jahresraten (bei sozialer Härte im Einzelfall)</i>  <i>Zinssatz: 3% über Basiszinssatz nach § 247 BGB</i>	§ 6 KAG SA v. 13.12.1996, zuletzt geändert am 17.06.2016

<sup>216</sup> LT-Drs. BePr 6/75, S. 6 f.; LT-Drs Bgb 6/10943, S. 1 ff.

<sup>217</sup> GVBl Hamburg v. 16.11.2016, Gesetz zur Änderung des Hamburgischen Wegegesetzes und der Einheitssätze-Verordnung, S.471.

<sup>218</sup> GVBl Hessen v. 28.05.2018, Gesetz zur Neureglung der Erhebung von Straßenbeiträgen, S. 247.

<sup>219</sup> LT Drs. MV 7/3408, S. 1 f.

## 2.2.1 Entwicklung der Rechtspraxis in Deutschland

Bundesland	Beitragshebung (Gesetzeswortlaut)	Rechtsgrundlage
Schleswig-Holstein	Ja ( <u>können</u> ); <i>bis zu 20 Jahresraten</i>  <i>Zinssatz: höchstens 3% über Basiszinssatz nach § 247 BGB</i>	§ 8 KAG SH v. 10.1.2005, zuletzt geändert am 18.03.2018
Thüringen	Ja ( <u>sollen</u> bis zum 31.12.2018);  <i>bis zu 5 Jahresraten nach §7Abs.1 KAG</i>  <i>bzw. bis zu 20 Jahresraten nach § 7 Abs. 2 KAG Thür. (§ 222 AO)</i>  Nein (ab dem 01.01.2019) <sup>220</sup>	§ 7 KAG Thür. v. 19.09.2000, zuletzt geändert am 14.06.2017 (bis zum 31.12.2018)  Ab 01.01.2019 soll durch Gesetzentwurf v. 30.04.2019 rückwirkend abgeschafft werden.

Eigene Darstellung nach *Sandhaus & Grabmann*, Straßenausbaubeiträge Regelungen in Nordrhein-Westfalen im Vergleich mit anderen Bundesländern, S. 12; *Ruff*, Straßenausbaubeiträge; LT-Drs Bbg 6/8796 B, S. 28 f.

Die Gemeindevertreter können jedoch dabei unter einen erheblichen Erwartungsdruck von Grundeigentümern geraten, die von den Beitragsforderungen verschont bleiben möchten. Die Entscheidung der Gemeindevertreter ist bei der Beitragswahl in maßgeblicher Weise von der Haushaltssituation der jeweiligen Gemeinde abhängig.<sup>221</sup>

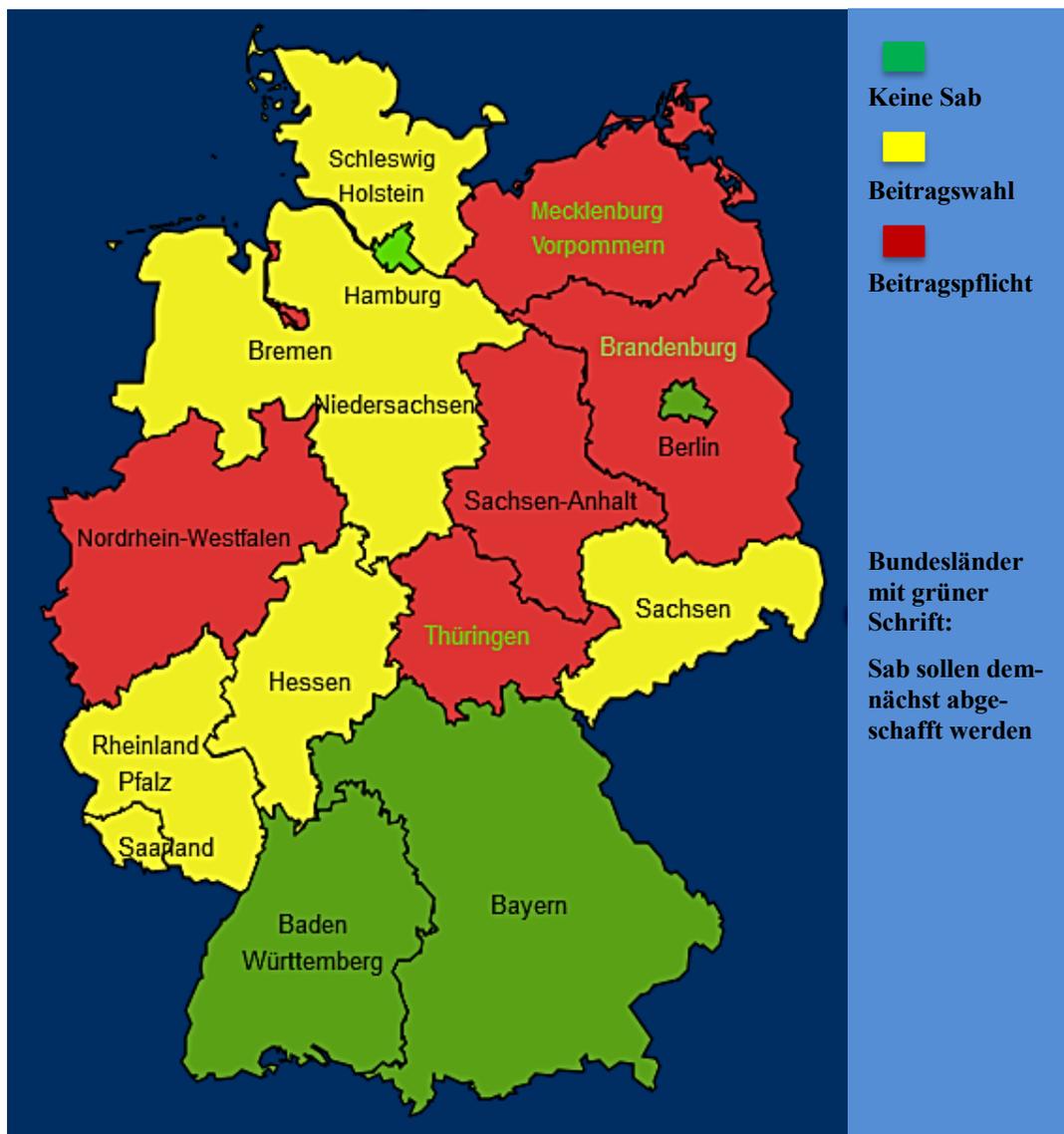
Wenn die Gemeinden gesetzlich zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen verpflichtet sind (Pflichtmodell) oder sie sich für das Selbstverwaltungsmodell entschieden haben, ist ein Beitragsverzicht nur in Ausnahmen zulässig. Das ergibt sich einerseits aus dem Beitragshebungsgebot und andererseits aus der Gesetzesgebundenheit der Verwaltung nach Art. 20 Abs. 3 GG und dem Gebot der Gleichmäßigkeit der Abgabenerhebung nach Art. 3 Abs. 1 GG. Danach ist ein Beitragsverzicht in Abweichung von den gesetzlichen Regelungen grundsätzlich nicht möglich.<sup>222</sup>

<sup>220</sup> LT-Drs.Thür. 6/7139, S. 1 f.

<sup>221</sup> LT-Drs. Brg 6/10024, S. 25.

<sup>222</sup> OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 18.11.2013 - 15 A 2302/12, juris Rn. 23; *Driehaus*, in Kommunalabgabenrecht § 8 Rn. 21 b; *Ruff*, Straßenausbaubeiträge, [Internetquelle](#).

Abbildung 4: Rechtspraxis in Deutschland - Stand Mai 2019 -



Eigene Darstellung.

Ein Erlass ist nur in den engen Grenzen des § 227 AO zulässig und kommt dann in Betracht, wenn die Einziehung der Beitragsforderung nach Lage der Dinge unbillig wäre, eine erhebliche Härte und eine wesentliche Ursache für eine Existenzgefährdung auf Dauer<sup>223</sup> darstellen würde.<sup>224</sup> Anderenfalls kommt nur eine Stundung der

<sup>223</sup> OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. V.08.06.2004 - 2 O 238/04, juris Rn.3.

<sup>224</sup> VG Meiningen, Urt. v. 13.07.2006 - 8 K 356/05 Me, ReDa Thür. S. 2.; Ruff, Straßenausbaubeiträge, [Internetquelle](#).

Abgabenschuld gem. § 222 AO in Betracht.<sup>225</sup> Möglich ist auch ein Vergleichsvertrag nach § 55 VwVfG, dem allerdings eine Gegenleistung zugrunde liegen muss.<sup>226</sup>

In vier Bundesländern ist die Beitragserhebung durch den Gesetzgeber ausgeschlossen (vgl. *Tab 2 und Abb. 4*). Durch in die Landtage eingebrachte Gesetzesentwürfe wird demnächst höchstwahrscheinlich in den Bundesländern Mecklenburg-Vorpommern<sup>227</sup> Thüringen<sup>228</sup> und Brandenburg<sup>229</sup> die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge durch die jeweiligen Landtage beschlossen werden. Die vollständige Abschaffung der Straßenausbaubeiträge wird erhebliche Auswirkungen auf den Landeshaushalt haben, da die Gemeinden durch den Wegfall der Einnahmen aus Straßenausbaubeiträge einen erhöhten Finanzbedarf gegenüber dem Land haben. Ob dabei die entsprechenden Abfragen zum künftigen Investitionsbedarf für den kommunalen Straßenbau zu verwertbaren Erkenntnissen führen, ist fraglich.

Selbst die Höhe der in der Vergangenheit erhobenen Straßenausbaubeiträge<sup>230</sup> lässt keine zuverlässigen Aussagen darüber zu, in welchem Umfang in den Gemeinden zukünftig noch Straßenausbaumaßnahmen anstehen bzw. in welcher Höhe die Einnahmeausfällen durch die gesetzliche Abschaffung der Straßenausbaubeiträge zu verzeichnen sein würden.<sup>231</sup>

Mit Blick auf den in der *Tabelle 2* und der *Abbildung 4* dargestellten Ländervergleich ist es fraglich, ob die unterschiedliche Anwendungspraxis der Gemeinden und der Bundesländer bei der Beitragserhebung mit dem Grundsatz der Abgabengerechtigkeit vereinbar wäre. Während bei dem Selbstverwaltungsmodell finanzstarke Gemeinden ihre Grundeigentümer entlasten könnten, werden Grundeigentümer finanzschwacher Gemeinden stärker herangezogen. Auch innerhalb der Gemeinde könnten die Grundeigentümer in *guten Zeiten* entlasten werden, während andere Grundeigentümer in *schlechten Zeiten* zu Straßenausbaubeiträgen herangezogen werden.

In beiden Fällen führt ein Verzicht der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen bei den Gemeinden zu Einnahmeausfällen. Finanzschwache Gemeinden mit beispielsweise

---

<sup>225</sup> OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. v.08.06.2004 - 2 O 238/04, juris Rn.3.

<sup>226</sup> OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 21.3.2017 – 15 A 2153/16, juris Rn. 10; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 18.11.2013 - 15 A 2302/12, juris Rn. 23; Ruff, Straßenausbaubeiträge, [Internetquelle](#).

<sup>227</sup> LT-Drs. MV 7/3408 S. 1 f.

<sup>228</sup> LT-Drs. Thür. 6/7139 S. 1 f.

<sup>229</sup> LT-Drs. Brb 6/1153; 6/1174; 6/1175; 6/1176; 6/1177; LT-Drs. BePr 6/75 S. 6 f.

<sup>230</sup> BT-Drs. 19/5735, S. 6; LT-Drs Hess. 19/6646, S. 2.

<sup>231</sup> BT-Drs. 19/5735, S. 6; LT-Drs. Brg 6/10024 S. 26.

### 2.2.2 Finanzielle Belastung der Beitragsschuldner

---

einem defizitären Haushalt sind hingegen weiterhin auf die Einnahmen von Straßenausbaubeiträgen angewiesen. Das kann zur Folge haben, dass einerseits die Diskrepanz zwischen den Gemeinden steigen wird und andererseits der Rechtsfrieden in der Gemeinde nachhaltig gestört wird.<sup>232</sup> Überdies werden weder für Bundes- noch für Landesstraßen, deren Straßennetz überwiegend in die Baulast des Bundes und des Landes fällt, Beiträge erhoben, sondern es erfolgt eine Finanzierung über allgemeine Steuern.<sup>233</sup>

Auch die unterschiedliche Anwendungspraxis der Bundesländer bei der Beitragserhebung kann zur Folge haben, dass der Rechtsfrieden innerhalb der Länder nachhaltig gestört werden kann und führt somit bei den Grundeigentümern zum Eindruck eines Verstoßes gegen den Gleichheitsgrundsatz nach Art. 3 Abs. 1 GG.<sup>234</sup> Dazu vertritt jedoch die höchstrichterliche Rechtsprechung eine andere Ansicht: Soweit sich der Gesetzgeber eines Bundeslandes jedoch im Rahmen seiner Rechtsetzungskompetenzen bewegt, greift im Verhältnis der Bundesländer untereinander Art. 3 Abs. 1 GG nicht ein.<sup>235</sup> Insgesamt ist jedoch festzuhalten, dass die derzeitige Rechtspraxis die Akzeptanzprobleme in den Gemeinden verschärft. Deutschlandweit bilden sich Volks- und Bürgerinitiativen, die für eine länderübergreifende Abschaffung der Straßenausbaubeiträge eintreten.<sup>236</sup> Gleichzeitig gehen bei den Landesregierungen und Landtagen immer mehr Resolutionen und Appelle von Bürgermeister, kompletten Landkreisen und einzelnen Gemeinden ein, die allesamt die Abschaffung der Beiträge und die Kompensation der Einnahmeausfälle für die Gemeinden aus Landesmitteln fordern.<sup>237</sup>

### 2.2.2 Finanzielle Belastung der Beitragsschuldner

Die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen führt wegen der nicht unerheblichen zusätzlichen finanziellen Belastung der Beitragsschuldner zu Akzeptanzproblemen bei den Grundeigentümern. Um den Gemeinden bei der Finanzierung von Ausbaumaßnahmen mehr Entscheidungsspielraum zu geben und die Grundeigentümer zu

---

<sup>232</sup> *LT-Drs. Brg 6/10024*, S. 25; *Halstenberg*, Kommunalen Straßenbau Anforderungen an den Unterhalt alter-native Finanzierungsmöglichkeiten der Gemeinden S. 63.

<sup>233</sup> *LT-Drs. H 19/6646*, S. 1; *LT-Drs. Brg 6/10024*, S. 25.

<sup>234</sup> *AV Hessen INA 20/1*; *HHA 20/1 T5*, S. 172.

<sup>235</sup> *BVerfG*, *Beschl. v. 25.02.1960 - 1 BvR 239/52 juris*, Rn. 59; *Gramlich*, Kommunale Straßenfinanzierung Überlegungen zur (Re-)Finanzierung von Errichtung und Erhalt kommunaler Straßen S. 85.

<sup>236</sup> *VSSD*, *Mitteilungen-länderübergreifend und regional*, [Internetquelle](#).

<sup>237</sup> *AV Hessen INA 20/1*; *HHA 20/1 Resolutionen Teil 1 und Teil 2*; *LT-Drs NRW 17/4727*, S. 1 f.; *Pr. INA RP 17/7619 Teil 1*, S. 7.

### 2.2.3 Einnahmeausfälle der Gemeinden

---

entlasten, wurden den Gemeinden in sieben Bundesländern die Möglichkeit eröffnet, anstelle der einmaligen Straßenausbaubeiträgen wiederkehrende Beiträge für Ausbaumaßnahmen zu erheben. Die wiederkehrenden Beiträge werden vorrangig mit dem Argument der *Bürgerfreundlichkeit* begründet, da hohe einmalige Beiträge zu Lasten der Grundeigentümer vermieden werden.<sup>238</sup>

Die Landesgesetzgeber haben in Bezug auf die einmaligen Beiträge teilweise über die Vorschriften der Abgabeordnung zur Stundung und zum Erlass von Abgabeforderungen hinausgehende, unterschiedlich ausgestaltete Billigkeitsregelungen für die einmaligen Beiträge getroffen. Insgesamt enthalten in sechs Bundesländern die KAG Regelungen zur Ratenzahlung von 5 bis zu 20 Jahren auf Antrag (vgl. *Tab. 2*). Auch die Möglichkeiten von Stundung und Ratenzahlungen können die generelle Problematik der starken finanziellen Belastung von Grundeigentümern aber nicht beseitigen. Denn selbst diese Billigkeitsregelungen nach der AO oder den landesrechtlichen Bestimmungen ändern letztlich nichts an der hohen Gesamtbelastung.<sup>239</sup>

### 2.2.3 Einnahmeausfälle der Gemeinden

Für die Gemeinden können die Billigkeitsregelungen nach der AO oder den landesrechtlichen Bestimmungen zudem zu finanziellen Engpässen in der langfristigen Liquiditätssicherung der Gemeinden führen. Die Ratenzahlungsmöglichkeit zwischen 5 und 20 Jahren ist in Hessen, Schleswig-Holstein und zum Teil in Thüringen ohne Nachweis eines berechtigten Interesses möglich (vgl. *Tab. 4*). Beitragsschuldner, welche die Ratenzahlung beantragen, haben einen Anspruch hierauf, ohne dass sie ihre finanziellen Verhältnisse offenlegen müssen.

Zurzeit finanzieren die Gemeinden bei einem Basiszinssatz von 0,88% nach § 247 BGB den Beitragsschuldnern für 0,12% (in Hessen) bzw. 0,32% (in Thüringen) oder 2,12% (in Schleswig Hollstein) die zu zahlenden Beiträge.<sup>240</sup> Mit dieser Verzinsungsregelung werden die Gemeinden als *Bank* missbraucht, da der Kostenanteil der Beitragsschuldner durch die Gemeinde nach § 93 Abs. 3 HGO zwischenfinanziert werden muss, was zu einer deutlichen Erhöhung des Verwaltungsaufwands und zu finanzierenden Mehrbelastungen durch Fremdfinanzierung führt.<sup>241</sup>

---

<sup>238</sup> *Thomas*, Entwurf für ein Landesgesetz zur Vereinheitlichung von Erschließungs- und Straßenausbaubeiträgen S 24 f.

<sup>239</sup> *BdSt-RP*, Straßenausbaubeiträge abschaffen, Bürger entlasten und Kommunen entschädigen, S. 3.

<sup>240</sup> *AV Hessen* INA 20/1; HHA 20/1 T1, S. 44.

<sup>241</sup> *AV Hessen* INA 20/1; HHA 20/1 T1, S. 2; *Bennemann*, in: HGO Kommentar, § 93 S. 477.

Resümierend kann konstatiert werden, dass nach aktueller Rechtssetzung die Gemeinden in Deutschland über drei Varianten verfügen, die Sanierung von Straßen zu *gestalten*. Entweder erheben sie einmalige (Pflicht- und Selbstverwaltungsmodell), wiederkehrende oder gar keine Beiträge (Verbots- bzw. Selbstverwaltungsmodell) von den betroffenen Grundeigentümern.

Die unterschiedliche Anwendungspraxis in Deutschland führt bei den Grundeigentümern, aber auch bei den Bürgermeistern der Gemeinden zu Akzeptanzprobleme und zu dem Eindruck eines Verstoßes gegen den Gleichheitsgrundsatz, wie er in Art. 72 GG formuliert ist,<sup>242</sup> sowie zu dem gesteigerten Bedürfnis nach einer Reform des Straßenausbaubeitragsrechts. Die Straßenausbaubeiträge werden von zahlreichen Volks- und Bürgerinitiativen sowie von Amtsträgern der Gemeinden aus den verschiedenen Bundesländern grundsätzlich infrage gestellt und gefordert, den Anliegeranteil durch originäre Landesmittel auszugleichen.<sup>243</sup>

### 2.3 Zwischenergebnis

Im Grundlagenabschnitt des zweiten Kapitels wurden, ausgehend von der komprimierten Darstellung der allgemeinen Rechtsgrundsätze des Beitragsrechts, der Aufbau des Ausbaubeitragsrechts in vier Phasen sowie die wiederkehrenden Straßenausbaubeiträge als Besonderheit im Beitragsrecht fokussiert.

Ziel dieses Abschnitts sollte sein, ein unverzerrtes Bild über die aktuelle Rechtslage und Rechtsprechung zu vermitteln, um im zweiten Abschnitt die Akzeptanzprobleme der kommunalen Praxis und der Rechtssetzung einander gegenüberzustellen und das daraus resultierende Bedürfnis nach einer Reform aus rechtspolitischen Gesichtspunkten zu begründen.

Hierbei wurde verdeutlicht, dass die politisch gewählten Gemeindevertreter durch die unterschiedliche Anwendungspraxis der Bundesländer unter einen erheblichen Erwartungsdruck geraten. Bei dem Pflichtmodell oder bei einem defizitären Haushalt stehen Gemeindevertreter unter dem rechtlichen Druck, als Voraussetzung für eine Straßenausbaubeitragserhebung eine Beitragssatzung mit entsprechendem Gemeinde- und Anliegeranteil erlassen zu müssen, während bei dem

---

<sup>242</sup> *AV Hessen* INA 20/1; HHA 20/1 T5, S. 173.

<sup>243</sup> *VSSD*, Mitteilungen-länderübergreifend und regional, [Internetquelle](#); *AV Hessen* INA 20/1; HHA 20/1 T1-T5.

### *2.3 Zwischenergebnis*

---

Selbstverwaltungsmodell der Gegendruck von den Grundeigentümern ausgeübt wird, die von den Beitragsforderungen verschont bleiben möchten.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass bei den Grundeigentümern, den Bürgermeistern der Gemeinden sowie den Gemeindevertretern die willkürliche Anwendungspraxis des Verbotsmodells, des Selbstverwaltungsmodells und des Pflichtmodells in Deutschland zu Akzeptanzprobleme sowie zu einem gesteigerten Bedürfnis nach einer Reform des Straßenausbaubeitragsrechts führt.

## 3 Rechtspolitische Überlegungen zur Beitragserhebung für Straßenausbaumaßnahmen in Hessen

### 3.1 Reform des Straßenausbaubeitragsrechts in Hessen

Nachdem die Akzeptanzprobleme und das Bedürfnis nach einer Reform aus rechtspolitischen Gesichtspunkten dargelegt worden sind, wird im folgenden Kapitel die Diskussion um die Straßenausbaubeiträge in Hessen näher in den Blick genommen. Dazu werden das Gesetz zur Neuregelung der Erhebung von Straßenbeiträgen [sic]<sup>244</sup> der hessischen Fraktionen der CDU, Bündnis 90/Die Grünen und der FDP sowie die eingebrachten Gesetzesentwürfe<sup>245</sup> zur Novellierung des HKAG konkretisiert und bewertet. Ziel ist es zu analysieren, ob das Bedürfnis insbesondere der Grundeigentümer nach einer Reform des Straßenausbaubeitragsrechts mit den rechtspolitischen Überlegungen in Hessen befriedigt werden kann.

#### 3.1.1 Gesetz zur Neuregelung der Erhebung von Straßenbeiträgen

##### 3.1.1.1 Darstellung des Gesetzes

Das am 28. Mai.2018 vom Hessischen Landtag beschlossene Gesetz zur Aufhebung des Erhebungszwangs von Straßenbeiträgen<sup>246</sup> ändert durch fünf Maßnahmen (sog. „5 Punkte Maßnahmenpaket“)<sup>247</sup> die Rahmenbedingungen der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen und eröffnet den Gemeinden in Hessen die Möglichkeit des gänzlichen Verzichts auf Straßenausbaubeiträge (vgl. Tab 3):

1. Der Landesgesetzgeber hat in § 11 Abs. 1 S. 2 HKAG das Wort *sollen* durch *können* ersetzt. Das bis dahin fünf Jahre geltende Pflichtmodell (Soll Regelung) wird wieder zum Selbstverwaltungsmodell (Kann-Regelung).
2. In § 93 Abs. 2 HGO hat der Gesetzgeber folgende Sätze angefügt: „*Die Verpflichtung, Entgelte vorrangig zu erheben, sind Straßenausbeiträge nach §§ 11 und 11a KAG n.F. ausgenommen.*“ Der § 94 Abs. 4 bleibt unberührt.
3. Die Ratenzahlungsmöglichkeiten wurden von 5 auf 20 Jahre erhöht. Ein Nachweis eines berechtigten Interesses ist nicht mehr erforderlich. In § 11 Abs 12 S.1 HKAG hat der Hessische Landtag dafür die Wörter „*wenn die*

---

<sup>244</sup> GVBl. Hessen v. 28.05.2018 Gesetz zur Neuregelung der Erhebung von Straßenbeiträgen, S. 247.

<sup>245</sup> LT-Drs. H 20/105; 20/64.

<sup>246</sup> GVBl. Hessen v. 28.05.2018 Gesetz zur Neuregelung der Erhebung von Straßenbeiträgen, S. 247.

<sup>247</sup> Bündnis 90 Die Grünen, Pressemitteilung v. 28.04.2018.

*Beitragsschuldnerin oder der Beitragsschuldner ein berechtigtes Interesse nachweist*“ gestrichen und in Satz 3 die Angabe „*fünf*“ durch „*zwanzig*“ ersetzt. Auch den Zinssatz in Satz 4 hat er von „*3*“ Prozent auf „*1*“ Prozent über dem Basiszinssatz gesenkt. Er liegt mit Stand 2019 bei 0,12%. Überdies besteht die Möglichkeit einer sofortigen Tilgung ohne jede weitere Zinsverpflichtung (keine Vorfälligkeitszinsen).

4. Mit der Richtlinie für das Verfahren zu Ausgleichsleistungen nach dem - rückwirkend zum 01.Januar2018 in Kraft getretenen - Gesetz zum pauschalen Ausgleich der Kosten bei der Einführung von wiederkehrenden Straßenbeiträgen (Kostenausgleichsrichtlinie) wird die erstmalige Einführung oder die Umstellung auf wiederkehrende Straßenausbaubeiträge nach § 11 a HKAG mit einem einmaligen pauschalisierten Kostenausgleich in Höhe von 20.000 Euro pro Abrechnungsgebiet gefördert. Antragberechtigt sind alle Gemeinden, bei denen die Satzung über die Erhebung wiederkehrender Straßenbeiträge nicht vor dem 1. Januar 2018 in Kraft getreten ist. Diese Satzung muss ferner mindestens acht Jahre in Kraft bleiben.
5. Die Bildung von Abrechnungsgebieten nach § 11 a Abs. 2 a HKAG wird vereinfacht, dazu hat der Gesetzgeber den funktionalen Zusammenhang (vgl. Kap 2.1.3.1) gestrichen, sodass nunmehr nur noch ein räumlicher Zusammenhang erforderlich ist. Durch die Änderung des § 11 a Abs. 3 KAG können die Gemeinden den angefallenen beitragsfähigen Investitionsaufwand, der vor Inkrafttreten der Satzung über die Erhebung wiederkehrender Beiträge angefallen ist, auf einen Zeitraum von höchstens 20 Jahren bei der Ermittlung des Beitragssatzes berücksichtigen, soweit einmalige Beiträge nach § 11 für *Verkehrseinrichtungen* noch nicht entstanden sind.

Das Gesetz sieht generell keine Rückwirkung vor, dies bedeutet, dass die oben beschriebenen Änderungen ab Inkrafttreten des Gesetzes gelten. Einmalige Straßenausbaubeiträge, die bereits vor dem Inkrafttreten des Gesetzes zustande gekommen sind, sind zu erheben.

## 3.1.1.2 Bewertung des Gesetzes

### 3.1.1.2.1 Grundsatz des Haushaltsausgleiches

Die grundsätzliche Beitragspflicht nach dem Pflichtmodell wurde durch das Gesetz,<sup>248</sup> das am 07. Juni 2018 in Kraft getreten ist, wieder aufgehoben, ein finanzieller Anreiz für die Einführung von wiederkehrenden Beiträgen wurde geschaffen und die Billigkeitsregelungen (vgl. *Kap 2.2.3*) wurden zugunsten des Grundeigentümers verbessert.

Damit wurde der Rechtszustand des Selbstverwaltungsmodells, wie er vor 2013 gewesen ist, wiederhergestellt.<sup>249</sup> Allerdings hatten vor 2013 die Gemeinden im Rahmen der Beitragserhebung nach § 93 HGO i. d. F. v. 16. Dezember 2011 (im Folgenden a.F.) bei einem defizitären Haushalt eine Erhebungspflicht.<sup>250</sup> Nach § 93 Abs. 2 HGO a.F. hat die Gemeinde, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Erträge und Einzahlungen, soweit dies vertretbar und geboten ist, aus Entgelten für ihre Leistungen und im Übrigen aus Steuern zu beschaffen, soweit die sonstigen Erträge und Einzahlungen nicht ausreichen (Grundsatz der speziellen Entgeltlichkeit<sup>251</sup>). Mit dieser Regelung wurde den Gemeinden eine Rangfolge in Bezug auf die Einnahmeschaffung vorgegeben, wobei die speziellen Deckungsmittel vorrangig eingesetzt werden mussten und Steuern als allgemeine Deckungsmittel nur subsidiär herangezogen werden konnten.<sup>252</sup>

Der Landesgesetzgeber ist dem Grundsatz der speziellen Entgeltlichkeit dadurch begegnet, dass er die Straßenausbaubeiträge in § 93 Abs. 2 S. 2 HGO i. d. F. v. 21. Juni 2018 (im Folgenden n. F.) von der gesetzlichen vorgegebenen Rangfolge der Einnahmeerzielung ausgenommen hat.

Dabei hat der Gesetzgeber möglicherweise das Faktum übersehen, dass sich der eingefügte Satz 2 ausschließlich auf die Vorrangregelung des § 93 Abs. 2 HGO n.F. bezieht. Die Regelungen nach § 93 Abs. 3 HGO n.F., nach denen eine Gemeinde Kredite nur dann aufnehmen darf, wenn keine andere Finanzierung möglich ist, erfassen die Änderung des Gesetzes nicht. Das bedeutet, dass eine Gemeinde bei einer

---

<sup>248</sup> *GVBl. Hessen* v. 28.05.2018 Gesetz zur Neuregelung der Erhebung von Straßenbeiträgen, S. 247.

<sup>249</sup> *GVBl. Hessen* v. 24. 03. 13 Neufassung des Gesetzes über kommunale Abgaben (KAG) S. 134.

<sup>250</sup> *VGH Hessen*, Ur. v. 12.01.2018 - 8 A 1485/13, juris Rn. 47.

<sup>251</sup> *Franz*, Gewinnerzielung durch kommunale Daseinsvorsorge, S. 384.; *Driehaus*, in *Kommunalabgabenrecht* § 8 Rn. 14.

<sup>252</sup> *VGH Hessen*, Ur. v. 28.11.2013 - 8 A 617/12, juris Rn. 35.

defizitären Haushaltslage weiterhin alle Möglichkeiten der Einnahmebeschaffung zur Defizitvermeidung ausschöpfen muss, was eine Beitragserhebung selbstverständlich miteinschließt. Auch die Begründung des entsprechenden Gesetzentwurfs macht deutlich, dass der Hinweis auf den Haushaltsgrundsatz des Haushaltsausgleiches nach § 92 Abs. 4 HGO klarstellt, dass die Vorrangregelung keine Auswirkung auf die haushaltsrechtlichen Pflichten, insbesondere auf die Verpflichtung zum Haushaltsausgleich hat.

#### 3.1.1.2.2 Alternative Finanzierung von Straßenausbaumaßnahmen

Es stellt sich daher die Frage, wie eine hessische Gemeinde bei einem Verzicht auf die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen nach geltendem Recht die Straßenausbaumaßnahmen alternativ finanzieren kann. Verzichtet eine Gemeinde auf die Straßenausbaubeiträge, so liegt der Gemeindeanteil bei 100 Prozent. Dieser Anteil ist demnach in der gleichen Weise zu finanzieren wie der Gemeindeanteil von mindestens 25, 50 oder 75 Prozent nach § 11 Abs. 4 S. 1 HKAG bei einer Erhebung von Straßenausbaubeiträgen (vgl. *Kap. 2.1.2.2.3*). Zur Deckung der Baumaßnahmen können alle Einnahmen der Gemeinde herangezogen werden, die entweder der Gemeinde speziell für den Aus- und Umbau von Straßen zugewiesen werden oder für diesen Zweck gebunden sind (vgl. *Kap. 2.1.2.2.2*) oder die nicht zweckgebunden sind und daher auch für Straßenausbaumaßnahmen verwendet werden können.<sup>253</sup>

Um den Gemeinden die ausreichende Ausstattung mit Finanzmitteln sicherzustellen, sieht Art. 106 Abs. 7 GG vor, dass von dem Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftssteuern den Gemeinden insgesamt ein von der Landesgesetzgebung zu bestimmender Hundertsatz zufließt. Allerdings bestimmt letztlich die Landesgesetzgebung, ob und inwieweit das Aufkommen der Landessteuern den Gemeinden zufließt. Art. 137 Abs 5 der Verfassung des Landes Hessen bestimmt hierzu: *„Der Staat hat den Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Durchführung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Geldmittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern. Er stellt ihnen für ihre freiwillige öffentliche Tätigkeit in eigener Verantwortung zu verwaltende Einnahmequellen zur Verfügung.“* Dieser Ausgleich ist im Einzelnen im HFAG verankert, auf dessen Grundlage den

---

<sup>253</sup> Arndt, Hofer, Dörscher, Die Gemeinde 90 (91).

### 3.1.1.2.2 Alternative Finanzierung von Straßenausbaumaßnahmen

Gemeinden Mittel allgemein oder für bestimmte Zwecke zugewiesen werden.<sup>254</sup> Zweckgebundene Einnahmen für den Straßenausbau sind neben §§ 11 und 11 a HKAG zunächst Zuweisungen nach § 43 HFAG. Diese Zuweisungen erhalten hessische Gemeinden jedoch nur für 116 km Bundesstraßen, 295 km Landesstraßen und 381 km Kreisstraßen, in denen die Baulast bei den Gemeinden liegen (Ortsdurchfahrten).<sup>255</sup>

Eine weitere Möglichkeit der Finanzierung im kommunalen Straßenbau besteht in der Verwendung von Kompensationsmitteln nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, die dem Land Hessen vom Bund auf der Grundlage des Entflechtungsgesetzes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden zugewiesen werden. Von den insgesamt 96,5 Millionen Euro<sup>256</sup> nach § 2 i.V.m § 4 EntflechtG stehen dem kommunalen Straßenbau 50 Prozent zur Verfügung. Damit wurden Maßnahmen aus dem Förderkatalog Kommunalen Straßenbau<sup>257</sup> bis zum 6. Juni 2018 gefördert.<sup>258</sup> Für den Ausbau von verkehrswichtigen Straßen in hessischen Gemeinden hat das Land in den Jahren 2015 44 Mio. Euro, im Jahr 2016 48 Mio. Euro und im Jahr 2017 47 Mio. Euro gefördert.<sup>259</sup> Nach Inkrafttreten des Mobilitätsfördergesetzes am 6. Juni 2018 gewährt ab diesem Zeitpunkt das Land Hessen mindestens 100 Millionen Euro jährlich für Maßnahmen im Personennahverkehr sowie für Maßnahmen des kommunalen Straßenbaus, wozu auch die Förderung des Ausbaus von verkehrswichtigen innerörtlichen und zwischenörtlichen Straßen gehört. Im Rahmen des Gesetzes zur Regelung des Finanzausgleiches können nach §§ 45 ff. komplementäre Zuwendungen zum MobiFöG bewilligt werden.<sup>260</sup>

Die nicht zweckgebundenen Einnahmen einer Gemeinde bieten eine weitere Möglichkeit der Finanzierung im kommunalen Straßenbau. Schon bisher dürften die hessischen Gemeinden den Gemeindeanteil von Straßenausbaumaßnahmen durch die Verwendung von nicht zweckgebundenen Mitteln, wie den Schlüsselzuweisungen nach §§ 17 ff. HFAG sowie der Grundsteuer, der Gewerbesteuer und der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern nach Art. 105 Abs 2 a GG i.V.m. § 7 HKAG

---

<sup>254</sup> Halstenberg, Kommunalen Straßenbau Anforderungen an den Unterhalt alternative Finanzierungsmöglichkeiten der Gemeinden, S. 44 f.

<sup>255</sup> LT-Drs. H 19/6646, S. 1.

<sup>256</sup> LT-Drs. H 18/4194, S. 1

<sup>257</sup> Hessen Mobil, Handbuch Hessen Mobil, S. 7 f.

<sup>258</sup> HMWEVW, Straßenbau - Daten und Fakten- kommunaler Straßenbau, [Internetquelle](#).

<sup>259</sup> LT-Drs H 19/6646, S. 2.

<sup>260</sup> Hessen Mobil, Verkehrsinfrastrukturförderung (VIF), [Internetquelle](#).

bestritten haben.<sup>261</sup> Für die Realsteuern, also die Grund- und Gewerbesteuer, legt die Gemeinde sogenannte Hebesätze fest, mit denen der vom Finanzamt ermittelte Steuermessbetrag vervielfacht wird. Die Höhe des Hebesatzes bestimmt dabei jede Gemeinde nach § 25 Abs. 1 GrStG bzw. nach § 16 Abs. 1 GewStG i.V.m. Art 106 Abs. 6 GG im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts nach Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 137 der Verfassung des Landes Hessen selbst. Dabei steht den Gemeinden im Rahmen ihrer Finanzhoheit ein weiter Ermessensspielraum zu. Dieser wird lediglich dadurch begrenzt, dass Steuern nicht willkürlich erhöht werden und keine *erdrosselnde* Wirkung haben dürfen.<sup>262</sup> Diese Grenzen sind weit gefasst. Grundsteuerhebesätze, die in Hessen von 0% bis 860 % reichen,<sup>263</sup> sind derzeit als nicht drosselnd eingestuft.<sup>264</sup> Bei der Gewerbesteuer sind Hebesätze von 470% und 450 % als nicht erdrosselnd qualifiziert worden.<sup>265</sup> Die Gemeinden können einen entsprechenden Finanzbedarf durch Steuererhöhungen decken.<sup>266</sup> Ein Finanzbedarf, der durch den Verzicht auf die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen resultiert, rechtfertigt demnach die Anhebung der Hebesätze für die Grundsteuer oder für die Gewerbesteuer.

Die Erhebung bzw. Erhöhung oder Ausweitung gängiger Verbrauch- und Aufwandsteuern (Hundesteuer, Zweitwohnungssteuer, Spielgerätesteuern etc.) i.S.d. Art. 105 Abs 2 a GG i.V.m. § 7 HKAG ist ebenfalls eine Möglichkeit, Straßenausbaumaßnahmen zu finanzieren und die ausfallenden Beiträge auszugleichen.<sup>267</sup>

Schließlich besteht noch die Möglichkeit, den Ausfall der Straßenausbaubeiträge durch Umschichtungen zu kompensieren. Die einfachste Form der Umschichtung besteht darin, dass die Gemeinde finanzielle Mittel an anderer Stelle einspart (z.B. Schließung der Schwimmbäder, Streichung freiwilliger Maßnahmen), um den Ausfall der Straßenausbaubeiträge auszugleichen.

Eine andere Vorgehensweise wäre, um keine Straßenausbaubeiträge erheben zu müssen, dass die Gemeinden den Straßenausbau und teilweise auch die Straßeninstandsetzung (vgl. *Kap* 3.2) aussetzen und sich damit behelfen, vermehrt

---

<sup>261</sup> *Arndt, Hofer, Dörscher*, Die Gemeinde 90 (92).

<sup>262</sup> *BVerwG*, Beschl. v. 26.10.2016 - 9 B 28.16, *BVerwG*, Rn 4.

<sup>263</sup> *Steidl*, Hebesätze in Hessen 2018.

<sup>264</sup> *VGH Hessen*, Beschl. v. 05.08.2014 - 5 B 1100/14, *openJur* 2014, 21191 Rn 14 ff; *FG Berlin-Brandenburg*, Urt. v.16.02.2011 - 3 K 3096/07, *openJur* 2012, 14706 Rn. 25.

<sup>265</sup> *VG Gelsenkirchen*, Urt.v. 22.03.2012 - 5 K 1600/10, *openJur* 2012, 85565 Rn 34 ff.

<sup>266</sup> *OVG Nordrhein-Westfalen*, Beschl. v.16.07.2013 - 14 A 2761/12, *openJur* 2013, 31617, Rn. 21 f.

<sup>267</sup> *BVerwG*, Beschl. v. 26.10.2016 - 9 B 28.16, *BVerwG*, Rn 4; *VGH Hessen*, Beschl. v. 21.03.1989 - 5 N 3026/88, *openJur* 2012, 18742 Rn. 17 ff.; *Arndt, Hofer, Dörscher*, Die Gemeinde 90 (93).

Geschwindigkeitsbegrenzungen einzuführen, um ihrer Verkehrspflicht nach § 43 i.V.m. § 9 Abs. 1 HStrG Genüge zu tun.

Jedoch würde sich bei einer Aussetzung der Straßeninstandsetzung der schon derzeit hohe Investitionsstau weiterhin massiv erhöhen (vgl. *Kap 3.2*). Daher sollte auf die Aussetzung der Straßeninstandsetzung im Sinne einer guten Straßeninfrastruktur und einer guten Verkehrssicherheit mit Nachdruck verzichtet werden. Somit sind die in der Macht der Gemeinde stehenden alternativen Finanzierungsmöglichkeiten von Straßenausbaumaßnahmen begrenzt. Nicht jede Gemeinde in Hessen wird es möglich sein, dauerhaft auf die Erhebung von Ausbaubeiträgen zu verzichten.

#### 3.1.1.2.3 Reform der wiederkehrenden Straßenausbaubeiträge

Die in *Kap 2.1.3* Wiederkehrende Straßenausbaubeiträge konkretisierten zusätzlichen Verwaltungs-, Personal- und Portokosten für die Gemeinde sollen durch einen einmaligen pauschalisierten Kostenausgleich in Höhe von 20 Tsd. Euro pro Abrechnungsgebiet zu einer Entlastung der hessischen Gemeinden führen. Der in Hessen durch Steuern subventionierte Kostenausgleich in Höhe von insgesamt 5 Mio. Euro für das Jahr 2019<sup>268</sup> wird komplett durch die Kommunalberater und die Umstellung auf wiederkehrende Beiträge aufgezehrt.<sup>269</sup> So sollten beispielsweise die Stadt Eschwege allein für die Beratung zur Umstellung von *einmaligen* auf *wiederkehrende Beiträge* 100 Tsd. Euro, die Stadt Wetzlar deutlich über 500 Tsd. Euro, die Stadt Bad Nauheim 240 Tsd. Euro aufbringen.<sup>270</sup> Hinzu kämen weiterhin die jährlich anfallenden Verwaltungs-, Personal- und Portokosten, damit die Beitragsbescheide erlassen werden können (vgl. *Kap 2.1.3.2*). Insgesamt stellen sich die *wiederkehrenden Beiträge* auch nach der Reform für die Gemeinden weiterhin als eine kostspielige Alternative heraus, bei der sich die Gemeinden für eine Laufzeit von acht Jahren binden.<sup>271</sup>

#### 3.1.1.2.4 Resümee

Ob das am 07. Juni 2018 in Kraft getretene Gesetz zur *Befriedung in der Bevölkerung* beiträgt, dürfte sehr fraglich sein. Weder die Wiedereinführung des Selbstverwaltungsmodells noch die Subvention des wiederkehrenden Beitrags konnten die über 65 Bürgerinitiativen überzeugen.<sup>272</sup> Eine Entlastung der Grundeigentümer wird

---

<sup>268</sup> *LT-Drs. H 20/64*, S. 2.

<sup>269</sup> *AV Hessen INA 20/1*; *HHA 20/1 T1*, S. 49.

<sup>270</sup> *AV Hessen INA 20/1*; *HHA 20/1 T2*, S. 107; *INA 20/1*; *HHA 20/1 T1*, S. 49 f.

<sup>271</sup> *AV Hessen INA 20/1*; *HHA 20/1 T1*, S. 50.

<sup>272</sup> *AV Hessen INA 20/1*; *HHA 20/1 T1 - T7*.

gegenwärtig in 43 hessischen Gemeinden erreicht,<sup>273</sup> deren finanzielle Rahmenbedingungen dies zulassen. Gemeinden, die durch eine defizitäre Haushaltslage gekennzeichnet sind, müssen de lege lata weiterhin alle Möglichkeiten der Einnahmebeschaffung zur Defizitvermeidung ausschöpfen. Durch den Druck der Bürgerinitiativen sehen sich jedoch auch finanzschwache Gemeinden dazu veranlasst, auf die Straßenausbaubeiträge deshalb zu verzichten, weil nicht in wenigen Fällen die Nachbargemeinden großzügig auf die Beiträge verzichten.<sup>274</sup> In diesen Fällen müssen diese Gemeinden jedoch den Beitragsverzicht durch alternative Finanzierung, wie z.B. durch Anheben der Hebesätze der Grundsteuer oder Gewerbesteuer, kompensieren.

Die momentan gute wirtschaftliche Lage in der Bundesrepublik wirkt sich auch auf die Kommunalfinanzen aus, weshalb im Durchschnitt die kommunalen Haushalte gut dastehen. Gleichwohl sind die Unterschiede in der Finanzkraft von Gemeinde zu Gemeinde immer noch sehr groß.<sup>275</sup> Zugleich ist für den Fall eines Wirtschaftsabschwungs – z.B. aufgrund starker Beeinträchtigungen des Welthandels<sup>276</sup> – das Risiko deutlich geringerer Einnahmen gegeben.<sup>277</sup>

Ob die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge in den 43 hessischen Gemeinden von Dauer sein wird, hängt demzufolge an der jeweiligen Haushaltlage der Gemeinde, die sich von Jahr zu Jahr durch externe Effekte ändern kann. Ein Erfolgsmodell kann in diesem Gesetz nach einhelliger Meinung der 65 hessischen Bürgerinitiativen nicht gesehen werden.<sup>278</sup> Auch die derzeitigen Regelungsmöglichkeiten im Selbstverwaltungsmodell, also mit längerer Ratenzahlung, Stundung und reduzierten Zinssätzen, die zwar zur Entlastung der Beitragsschuldner beitragen, ändern aber nichts an der Meinung der Bürgerinitiativen. Die am 9. Mai 2019 im Hessischen Landtag stattgefundene Expertenanhörung zu dem Thema Straßenausbaubeiträge, bei denen sich die überwältigende Mehrheit der Anzuhörenden – Verbände, Bürgermeister und Bürgerinitiativen – für die hessenweite Abschaffung der Straßenausbaubeiträge ausgesprochen hat, gelangte zu dem Ergebnis, dass bei einem Festhalten an diesem Gesetz die

---

<sup>273</sup> *Strabs-HE*, Kommunen in Hessen, die die STRABS abgeschafft haben, [Internetquelle](#).

<sup>274</sup> Pr. zur öffentlicher Anhörung LT-Drs H INA 20/4, S. 7.

<sup>275</sup> *Deutscher Landkreistag*, Gute Finanzlage für Schuldenabbau und Investitionen nutzen, [Internetquelle](#).

<sup>276</sup> Müller, *spiegel-online* v. 03.02.2019.

<sup>277</sup> *Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände*, Aktuelle Finanzlage der Kommunen, S. 4.

<sup>278</sup> Pr. zur öffentlicher Anhörung LT-Drs H INA 20/4, S. 57.

### 3.1.2.1 Darstellung der Gesetzentwürfe

---

Gefahr besteht, dass es über kurz oder lang zu einer beträchtlichen Verwerfung innerhalb des Landes kommen kann.<sup>279</sup> Die in *Kap 2.2* geschilderten Akzeptanzprobleme werden demnach durch das Gesetz deshalb nicht gelöst werden können, da die willkürliche Anwendungspraxis innerhalb Hessens zu einem noch stärkeren Protest der Bevölkerung führen wird. Darüber hinaus besteht nach der derzeitiger Rechtslage die Gefahr, dass „die lokale Demokratie ernsthaft in Gefahr gerät durch eine Spaltung innerhalb der Bürgerschaft.“<sup>280</sup> Immer mehr Betroffene wehren sich gegen die „exorbitante Höhe“ der Straßenausbaubeiträge, was in der Vergangenheit nicht in dem Maße der Fall gewesen ist.<sup>281</sup> Daher ist festzuhalten, dass die rechtspolitische Überlegung des Landesgesetzgebers mit diesem Gesetz nicht die Reform gebracht hat, die sich die Bevölkerung erhofft hat.

Auch nach Ansicht der Oppositionsparteien SPD und Die Linke im Hessischen Landtag löst das beschlossene Gesetz die Akzeptanzprobleme nicht. Beide Parteien haben daher jeweils einen Gesetzentwurf Anfang des Jahres in den Hessischen Landtag eingebracht, der die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge fordert. Im Folgenden werden die Gesetzentwürfe konkretisiert und bewertet.

## 3.1.2 Gesetzentwürfe zur Abschaffung von Straßenbeiträgen

### 3.1.2.1 Darstellung der Gesetzentwürfe

Der Gesetzentwurf der SPD-Fraktion zur vollständigen Abschaffung von Straßenausbaubeiträgen<sup>282</sup> vom 29. Januar 2019 zielt auf einen grundsätzlichen Verzicht der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen ab (Verbotsmodell). Lediglich für die Herstellung öffentlicher Verkehrseinrichtungen im Außenbereich sollen weiterhin Beiträge erhoben werden. Im Gegenzug zum Wegfall der Straßenausbaubeiträge sollen kreisfreie Städte und kreisangehörige Städte und Gemeinden Sonderzuweisungen aus originären Landesmitteln erhalten.<sup>283</sup> Dazu soll nach dem Entwurf zufolge zunächst für ein Verbot der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen der zweite Satz von § 93 Abs 2 HGO wie folgt geändert werden (vgl. *Tab 3*):

---

<sup>279</sup> *Verband Wohneigentum Hessen & AG Straßenbeitragsfreies Hessen*, Landtagsanhörung Straßenbeiträge am 9. Mai –überwältigende Mehrheit für Abschaffung, S. 1; Experten für die Abschaffung der Straßenbeiträge S. 1.; Pr. zur öffentlicher Anhörung LT-Drs H INA 20/4, S. 57 ff.

<sup>280</sup> Pr. zur öffentlicher Anhörung LT-Drs H INA 20/4, S. 6.

<sup>281</sup> Pr. zur öffentlicher Anhörung LT-Drs H INA 20/4, S. 6.

<sup>282</sup> LT-Drs. H 20/64.

<sup>283</sup> LT-Drs. H 20/64, S. 1.

### 3.1.2.1 Darstellung der Gesetzentwürfe

---

*„Die Erhebung von Beiträgen für den Umbau und Ausbau von Verkehrsanlagen ist nicht zulässig.“<sup>284</sup>*

Ferner soll § 11 Abs. 1 S. 2 HKAG dahin gehend geändert werden, dass *„für den Umbau und Ausbau von öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen (Verkehrsanlagen) [...] keine Beiträge (Straßenausbaubeiträge) erhoben“* werden. Daneben wird in § 11 Abs 1 Satz 3 HKAG über die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen für die Herstellung öffentlicher Verkehrsanlagen im Außenbereich das Adverb *„auch“* gestrichen.<sup>285</sup> Im § 11 Abs 4 HKAG werden die in Satz 1 für die Bemessung der Straßenausbaubeiträge außer Ansatz bleibenden Anteile des Aufwands bei *„einem Umbau und Ausbau von Verkehrsanlagen“* gestrichen.<sup>286</sup> Satz 2 wird wie folgt geändert:

*„Bei der Bemessung des Beitrags bleibt, wenn öffentliche Einrichtungen neben den Beitragspflichtigen auch der Allgemeinheit die Möglichkeit zur Inanspruchnahme bieten, ein Anteil außer Ansatz, der den Vorteil der Allgemeinheit berücksichtigt.“<sup>287</sup>*

Außerdem wird § 11a HKAG aufgehoben, der bisher das Erheben wiederkehrender Straßenausbaubeiträge ermöglicht hat. Dazu wird ebenfalls das Gesetz zum pauschalen Ausgleich der Kosten bei der Einführung von wiederkehrenden Straßenbeiträgen aufgehoben.<sup>288</sup>

Zur Finanzierung des Um- und Ausbaus von Gemeindestraßen sollen originäre Landesmittel als Sonderzuweisungen an die Gemeinden gezahlt werden.<sup>289</sup> Infolgedessen erfordern die Sonderzuweisungen eine Änderung des Gesetzes zur Regelung des Finanzausgleiches. Dazu soll ein neuer § 45a in das HFAG eingefügt werden, dessen Abs. 1 lauten soll:

*„Gemeinden erhalten jährlich pauschalisierte Zuweisungen zu den Ausgaben für den Umbau und Ausbau von Kommunalstraßen, Wegen und Plätzen, soweit diese nicht durch zweckgebundene Zuwendungen nach diesem Gesetz gefördert werden können. Die Mittel werden nach Straßenlänge verteilt.“<sup>290</sup>*

---

<sup>284</sup> LT-Drs. H 20/64, S. 3.

<sup>285</sup> Ebenda.

<sup>286</sup> Ebenda.

<sup>287</sup> Ebenda.

<sup>288</sup> LT-Drs. H 20/64, S. 4.

<sup>289</sup> LT-Drs. H 20/64, S. 1.

<sup>290</sup> LT-Drs. H 20/64, S. 3.

### 3.1.2.1 Darstellung der Gesetzentwürfe

---

Nach Abs 2 des § 45 a HFAG bestimmt Näheres das Ministerium der Finanzen durch Rechtsverordnung.<sup>291</sup>

Auch der Gesetzentwurf der Fraktion Die Linke vom 5. Februar 2019 zielt im Ergebnis auf die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge nach dem Verbotmodell ab. Dazu soll – wie auch bei dem Entwurf der SPD-Fraktion - zunächst für ein Verbot der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen der zweite Satz von § 93 Abs 2 HGO wie folgt geändert werden:

*„Die Erhebung von Beiträgen für den Umbau und Ausbau von Verkehrsanlagen ist nicht zulässig.“<sup>292</sup>*

Entsprechend soll § 11 Abs. 1 S. 2 HKAG dahin gehend geändert werden, dass *„für den Umbau und Ausbau von öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen (Verkehrsanlagen) [...] keine Beiträge (Straßenausbeiträge) erhoben“* werden.<sup>293</sup>

In § 11 Abs 1 Satz 3 HKAG soll über die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen für die Herstellung öffentlicher Verkehrsanlagen im Außenbereich das Adverb *„auch“* durch ein *„nur“* ersetzt werden. Weiterhin sollen §§ 11 Abs. 4 sowie § 11 a HKAG aufgehoben werden.<sup>294</sup> Dazu wird ebenfalls, wie bei dem Gesetzentwurf der SPD, das Gesetz zum pauschalen Ausgleich der Kosten bei der Einführung von wiederkehrenden Straßenbeiträgen aufgehoben.<sup>295</sup>

Zur Finanzierung des Um- und Ausbaus von Gemeindestraßen soll ein neuer § 45a in das HFAG eingefügt werden:

Nach Abs. 1 erhalten die Gemeinden *„auf Antrag jährlich aus einem Sonderausgleichsfonds des Landes für die entfallene Möglichkeit der Erhebung von Straßenbeiträgen eine pauschale Erstattung. Bis zum 31. Dezember 2024 sind nur diejenigen Gemeinden antragsberechtigt, von denen keine Solidaritätsumlage nach § 28 FAG erhoben wird. Ab dem 1. Januar 2025 sind alle Gemeinden antragsberechtigt.“* Gem. Abs 2 *„[...] ist die Hälfte der anrechnungsfähigen Gesamtkosten“* erstattungsfähig. Wie der Sonderausgleichsfonds nach dem neuen Abs 1 finanziert werden soll, wird in § 45a Abs. 3 HFAG wie folgt festgelegt: *„Dem Sonderausgleichsfonds führt das*

---

<sup>291</sup> Ebenda.

<sup>292</sup> LT-Drs. H 20/105 neu, S. 2.

<sup>293</sup> Ebenda.

<sup>294</sup> Ebenda.

<sup>295</sup> LT-Drs. H 20/105 neu, S. 3.

### 3.1.2.1 Darstellung der Gesetzentwürfe

Land Hessen jährlich mindestens den Betrag zu, der den zu erwartenden Erstattungen entspricht, mindestens aber 60 Millionen Euro. Nicht verausgabte Mittel werden zweckgebunden ins nächste Jahr übertragen.“ Nach Abs 4 des § 45 a HFAG bestimmt Näheres das Ministerium der Finanzen durch Rechtsverordnung.<sup>296</sup>

Beide Gesetzentwürfe sehen generell keine Rückwirkung vor, dies bedeutet, dass die oben beschriebenen Änderungen ab Inkrafttreten des Gesetzes gelten. Einmalige Straßenausbaubeiträge, die bereits vor dem Inkrafttreten dieser Gesetzentwürfe entstanden sind, sind zu erheben.

**Tabelle 3: Synopse zur geplanten Gesetzesänderung im Straßenausbaurecht**

Aktueller Rechtsstand: 07. Juni 2018 <sup>297</sup>	Gesetzentwurf der SPD - Fraktion <sup>298</sup>	Gesetzentwurf der Fraktion Die Linke <sup>299</sup>
<b>§ 93 HGO – Grundsätze der Erzielung von Erträgen und Einzahlungen</b>	<b>§ 93 HGO – Grundsätze der Erzielung von Erträgen und Einzahlungen</b>	<b>§ 93 HGO – Grundsätze der Erzielung von Erträgen und Einzahlungen</b>
<p>(2) <sup>1</sup>Die Gemeinde hat die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Erträge und Einzahlungen</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. soweit vertretbar und geboten aus Entgelten für ihre Leistungen,</li> <li>2. im Übrigen aus Steuern</li> </ol> <p>zu beschaffen, soweit die sonstigen Erträge und Einzahlungen nicht ausreichen. <sup>2</sup>Von der Verpflichtung, Entgelte vorrangig zu erheben, sind Straßenbeiträge nach den §§ 11 und 11a des Gesetzes über kommunale Abgaben in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. März 2013 (GVBl. S. 134), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. Mai 2018 (GVBl. S. 247) ausgenommen. <sup>3</sup>§ 92 Abs. 4 bleibt unberührt.</p>	<p>(2) <sup>1</sup>Die Gemeinde hat die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Erträge und Einzahlungen</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. soweit vertretbar und geboten aus Entgelten für ihre Leistungen,</li> <li>2. im Übrigen aus Steuern</li> </ol> <p>zu beschaffen, soweit die sonstigen Erträge und Einzahlungen nicht ausreichen. <sup>2</sup><b>Die Erhebung von Beiträgen für den Umbau und Ausbau von Verkehrsanlagen ist nicht zulässig.</b></p>	<p>(2) <sup>1</sup>Die Gemeinde hat die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Erträge und Einzahlungen</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. soweit vertretbar und geboten aus Entgelten für ihre Leistungen,</li> <li>2. im Übrigen aus Steuern</li> </ol> <p>zu beschaffen, soweit die sonstigen Erträge und Einzahlungen nicht ausreichen. <sup>2</sup><b>Die Erhebung von Straßenbeiträgen für den Umbau und Ausbau von Verkehrsanlagen ist nicht zulässig.</b></p>

<sup>296</sup> LT-Drs. H 20/105 neu, S. 2.

<sup>297</sup> GVBl. Hessen v. 28.05.2018 Gesetz zur Neuregelung der Erhebung von Straßenbeiträgen, S. 247.

<sup>298</sup> LT-Drs. H 20/64.

<sup>299</sup> LT-Drs. H 20/105 neu.

### 3.1.2.1 Darstellung der Gesetzentwürfe

Aktueller Rechtsstand: 07. Juni 2018 <sup>297</sup>	Gesetzentwurf der SPD - Fraktion <sup>298</sup>	Gesetzentwurf der Fraktion Die Linke <sup>299</sup>
<p style="text-align: center;"><b>§ 11 KAG</b> <b>Gesetz über kommunale Abgaben (KAG)</b> <b>Landesrecht Hessen</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>§ 11 KAG</b> <b>Gesetz über kommunale Abgaben (KAG)</b> <b>Landesrecht Hessen</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>§ 11 KAG</b> <b>Gesetz über kommunale Abgaben (KAG)</b> <b>Landesrecht Hessen</b></p>
<p>(1) <sup>1</sup>Die Gemeinden und Landkreise können zur Deckung ihres Aufwands für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung und Erneuerung ihrer öffentlichen Einrichtungen Beiträge erheben. <sup>2</sup>Die Gemeinden können für den Umbau und Ausbau der öffentlichen Straßen, Wege und Plätze (Verkehrsanlagen), der über die laufende Unterhaltung und Instandsetzung hinausgeht, Beiträge erheben. <sup>3</sup>Soweit die öffentlichen Verkehrsanlagen im Außenbereich liegen, können die Gemeinden Straßenbeiträge auch für die Herstellung erheben. <sup>4</sup>Die Beiträge werden von den Grundstückseigentümern erhoben, denen die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Einrichtungen nicht nur vorübergehende Vorteile bietet.</p>	<p>(1) <sup>1</sup>Die Gemeinden und Landkreise können zur Deckung ihres Aufwands für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung und Erneuerung ihrer öffentlichen Einrichtungen Beiträge erheben. <sup>2</sup><b>Für den Umbau und Ausbau von öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen (Verkehrsanlagen) werden keine Beiträge (Straßenausbaubeiträge) erhoben.</b> <sup>3</sup>Soweit die öffentlichen Verkehrsanlagen im Außenbereich liegen, können die Gemeinden Straßenbeiträge <b>auch</b> für die Herstellung erheben. <sup>4</sup>Die Beiträge werden von den Grundstückseigentümern erhoben, denen die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Einrichtungen nicht nur vorübergehende Vorteile bietet.</p>	<p>(1) <sup>1</sup>Die Gemeinden und Landkreise können zur Deckung ihres Aufwands für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung und Erneuerung ihrer öffentlichen Einrichtungen Beiträge erheben. <sup>2</sup><b>Für den Umbau und Ausbau von öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen (Verkehrsanlagen) werden keine Beiträge erhoben</b> <sup>3</sup>Soweit die öffentlichen Verkehrsanlagen im Außenbereich liegen, können die Gemeinden <b>solche Beiträge (Straßenbeiträge) nur</b> für die Herstellung erheben. <sup>4</sup>Die Beiträge werden von den Grundstückseigentümern erhoben, denen die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Einrichtungen nicht nur vorübergehende Vorteile bietet.</p>
<p>(4) <sup>1</sup>Bei einem Umbau und Ausbau von Verkehrsanlagen nach Abs. 1 Satz 2 bleiben bei der Bemessung des Beitrages mindestens 25 Prozent des Aufwands außer Ansatz, wenn diese Einrichtungen überwiegend dem Anliegerverkehr dienen, mindestens 50 Prozent, wenn sie überwiegend dem innerörtlichen Durchgangsverkehr dienen und mindestens 75 Prozent, wenn sie überwiegend dem überörtlichen Durchgangsverkehr dienen. <sup>2</sup>Bei anderen Einrichtungen bleibt, wenn sie neben den Beitragspflichtigen auch der Allgemeinheit die Möglichkeit zur Inanspruchnahme bieten, ein</p>	<p>(4) <b>Bei der Bemessung des Beitrags bleibt, wenn öffentliche Einrichtungen neben den Beitragspflichtigen auch der Allgemeinheit die Möglichkeit zur Inanspruchnahme bieten, ein Anteil außer Ansatz, der den Vorteil der Allgemeinheit berücksichtigt</b></p>	<p>(4) <sup>1</sup>Die Beiträge sind nach den Vorteilen zu bemessen. <sup>2</sup>Dabei können Gruppen von Beitragspflichtigen mit annähernd gleichen Vorteilen zusammengefasst werden. <sup>3</sup>Wird eine Beitragssatzung für mehrere gleichartige Einrichtungen erlassen und kann der Beitragssatz für die einzelnen Einrichtungen in ihr nicht festgelegt werden, so genügt es, wenn in der Satzung die Maßnahmen, für die Beiträge erhoben werden, nach Art und Umfang bezeichnet werden und der umzulegende Teil der Gesamtkosten bestimmt wird.</p>

### 3.1.2.1 Darstellung der Gesetzentwürfe

Aktueller Rechtsstand: 07. Juni 2018 <sup>297</sup>	Gesetzentwurf der SPD - Fraktion <sup>298</sup>	Gesetzentwurf der Fraktion Die Linke <sup>299</sup>
Anteil außer Ansatz, der den Vorteil der Allgemeinheit berücksichtigt.		
<p>(5) <sup>1</sup>Die Beiträge sind nach den Vorteilen zu bemessen. <sup>2</sup>Dabei können Gruppen von Beitragspflichtigen mit annähernd gleichen Vorteilen zusammengefasst werden. <sup>3</sup>Wird eine Beitragssatzung für mehrere gleichartige Einrichtungen erlassen und kann der Beitragssatz für die einzelnen Einrichtungen in ihr nicht festgelegt werden, so genügt es, wenn in der Satzung die Maßnahmen, für die Beiträge erhoben werden, nach Art und Umfang bezeichnet werden und der umzulegende Teil der Gesamtkosten bestimmt wird.</p>	<p>(5) <sup>1</sup>Die Beiträge sind nach den Vorteilen zu bemessen. <sup>2</sup>Dabei können Gruppen von Beitragspflichtigen mit annähernd gleichen Vorteilen zusammengefasst werden. <sup>3</sup>Wird eine Beitragssatzung für mehrere gleichartige Einrichtungen erlassen und kann der Beitragssatz für die einzelnen Einrichtungen in ihr nicht festgelegt werden, so genügt es, wenn in der Satzung die Maßnahmen, für die Beiträge erhoben werden, nach Art und Umfang bezeichnet werden und der umzulegende Teil der Gesamtkosten bestimmt wird.</p>	<p><b>(5)</b> <sup>1</sup>Verteilungsmaßstäbe sind insbesondere</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. die Art der baulichen oder sonstigen Nutzung des Grundstücks,</li> <li>2. das zulässige oder das tatsächliche Maß der baulichen oder sonstigen Nutzung des Grundstücks,</li> <li>3. die Grundstücksflächen.</li> </ol> <p><sup>2</sup>Verteilungsmaßstäbe können untereinander verbunden werden.</p>
<p>(6) <sup>1</sup>Verteilungsmaßstäbe sind insbesondere</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. die Art der baulichen oder sonstigen Nutzung des Grundstücks,</li> <li>2. das zulässige oder das tatsächliche Maß der baulichen oder sonstigen Nutzung des Grundstücks,</li> <li>3. die Grundstücksflächen.</li> </ol> <p><sup>2</sup>Verteilungsmaßstäbe können untereinander verbunden werden</p>	<p>(6) <sup>1</sup>Verteilungsmaßstäbe sind insbesondere</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. die Art der baulichen oder sonstigen Nutzung des Grundstücks,</li> <li>2. das zulässige oder das tatsächliche Maß der baulichen oder sonstigen Nutzung des Grundstücks,</li> <li>3. die Grundstücksflächen.</li> </ol> <p><sup>2</sup>Verteilungsmaßstäbe können untereinander verbunden werden</p>	<p><b>(6)</b> <sup>1</sup>Beitragspflichtig ist, wer im Zeitpunkt der Bekanntgabe des Beitragsbescheides Eigentümer des Grundstücks ist. <sup>2</sup>Ist das Grundstück mit einem Erbbaurecht belastet, ist die erbbauberechtigte Person beitragspflichtig. <sup>3</sup>Bei Wohnungs- und Teileigentum sind die einzelnen Wohnungs- und Teileigentümer nur entsprechend ihrem Miteigentumsanteil beitragspflichtig. <sup>4</sup>Mehrere Beitragspflichtige haften als Gesamtschuldner.</p>
<p>(7) <sup>1</sup>Beitragspflichtig ist, wer im Zeitpunkt der Bekanntgabe des Beitragsbescheides Eigentümer des Grundstücks ist. <sup>2</sup>Ist das Grundstück mit einem Erbbaurecht belastet, ist die erbbauberechtigte Person beitragspflichtig. <sup>3</sup>Bei Wohnungs- und Teileigentum sind die einzelnen Wohnungs- und Teileigentümer nur entsprechend ihrem Miteigentumsanteil</p>	<p>(7) <sup>1</sup>Beitragspflichtig ist, wer im Zeitpunkt der Bekanntgabe des Beitragsbescheides Eigentümer des Grundstücks ist. <sup>2</sup>Ist das Grundstück mit einem Erbbaurecht belastet, ist die erbbauberechtigte Person beitragspflichtig. <sup>3</sup>Bei Wohnungs- und Teileigentum sind die einzelnen Wohnungs- und Teileigentümer nur entsprechend ihrem Miteigentumsanteil beitragspflichtig. <sup>4</sup>Mehrere Beitragspflichtige haften als Gesamtschuldner.</p>	<p><b>(7)</b> <sup>1</sup>Die Beitragspflicht entsteht mit der Fertigstellung der Einrichtung, im Falle einer Teilmaßnahme oder einer Abschnittsbildung nach Abs. 3 mit der Fertigstellung des Teils oder Abschnitts der Einrichtung. <sup>2</sup>Wird ein Beitrag für das Verschaffen der erstmaligen Anschlussmöglichkeit für leitungsgebundene Einrichtungen erhoben, so entsteht die Beitragspflicht, sobald das Grundstück an die Einrichtung</p>

### 3.1.2.1 Darstellung der Gesetzentwürfe

Aktueller Rechtsstand: 07. Juni 2018 <sup>297</sup>	Gesetzentwurf der SPD - Fraktion <sup>298</sup>	Gesetzentwurf der Fraktion Die Linke <sup>299</sup>
beitragspflichtig. <sup>4</sup> Mehrere Beitragspflichtige haften als Gesamtschuldner.		angeschlossen werden kann, frühestens jedoch mit dem Inkrafttreten der Satzung; die Satzung kann einen späteren Zeitpunkt bestimmen.
8) <sup>1</sup> Die Beitragspflicht entsteht mit der Fertigstellung der Einrichtung, im Falle einer Teilmaßnahme oder einer Abschnittsbildung nach Abs. 3 mit der Fertigstellung des Teils oder Abschnitts der Einrichtung. <sup>2</sup> Wird ein Beitrag für das Verschaffen der erstmaligen Anschlussmöglichkeit für leitungsggebundene Einrichtungen erhoben, so entsteht die Beitragspflicht, sobald das Grundstück an die Einrichtung angeschlossen werden kann, frühestens jedoch mit dem Inkrafttreten der Satzung; die Satzung kann einen späteren Zeitpunkt bestimmen.	8) <sup>1</sup> Die Beitragspflicht entsteht mit der Fertigstellung der Einrichtung, im Falle einer Teilmaßnahme oder einer Abschnittsbildung nach Abs. 3 mit der Fertigstellung des Teils oder Abschnitts der Einrichtung. <sup>2</sup> Wird ein Beitrag für das Verschaffen der erstmaligen Anschlussmöglichkeit für leitungsggebundene Einrichtungen erhoben, so entsteht die Beitragspflicht, sobald das Grundstück an die Einrichtung angeschlossen werden kann, frühestens jedoch mit dem Inkrafttreten der Satzung; die Satzung kann einen späteren Zeitpunkt bestimmen.	<b>(8)</b> <sup>1</sup> Die Beitrags- und Vorausleistungspflichtigen sind berechtigt, die Beitragskalkulation und die Aufwandsermittlung einzusehen. <sup>2</sup> § 29 des Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetzes gilt entsprechend. <sup>3</sup> Soweit die Akteneinsicht zu gestatten ist, gilt § 10 Abs. 7 Satz 3 und 4 entsprechend.
(9) <sup>1</sup> Die Beitrags- und Vorausleistungspflichtigen sind berechtigt, die Beitragskalkulation und die Aufwandsermittlung einzusehen. <sup>2</sup> § 29 des Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetzes gilt entsprechend. <sup>3</sup> Soweit die Akteneinsicht zu gestatten ist, gilt § 10 Abs. 7 Satz 3 und 4 entsprechend	(9) <sup>1</sup> Die Beitrags- und Vorausleistungspflichtigen sind berechtigt, die Beitragskalkulation und die Aufwandsermittlung einzusehen. <sup>2</sup> § 29 des Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetzes gilt entsprechend. <sup>3</sup> Soweit die Akteneinsicht zu gestatten ist, gilt § 10 Abs. 7 Satz 3 und 4 entsprechend	<b>(9)</b> <sup>1</sup> Vorausleistungen können unabhängig vom Baufortschritt und von der Absehbarkeit der Fertigstellung bis zur Höhe des voraussichtlichen endgültigen Beitrags ab Beginn der beitragsfähigen Maßnahme erhoben werden. <sup>2</sup> Die Vorausleistung ist auf die endgültige Beitragsschuld anzurechnen, auch wenn die Vorausleistende oder der Vorausleistende nicht beitragspflichtig ist. <sup>3</sup> Dies gilt auch, wenn eine überschüssige Vorausleistung zu erstatten ist. <sup>4</sup> Die Satzung kann Bestimmungen über die Ablösung des Beitrags im Ganzen vor Entstehen der Beitragspflicht treffen.
(10) <sup>1</sup> Vorausleistungen können unabhängig vom Baufortschritt und von der Absehbarkeit der Fertigstellung bis zur Höhe des voraussichtlichen endgültigen Beitrags ab Beginn der beitragsfähigen Maßnahme erhoben werden. <sup>2</sup> Die Vorausleistung ist auf die endgültige Beitragsschuld anzurechnen, auch wenn die	(10) <sup>1</sup> Vorausleistungen können unabhängig vom Baufortschritt und von der Absehbarkeit der Fertigstellung bis zur Höhe des voraussichtlichen endgültigen Beitrags ab Beginn der beitragsfähigen Maßnahme erhoben werden. <sup>2</sup> Die Vorausleistung ist auf die endgültige Beitragsschuld anzurechnen, auch wenn die Vorausleistende nicht	<b>(10)</b> Der Beitrag ruht als öffentliche Last auf dem Grundstück, im Falle des Abs. 6 Satz 2 auf dem Erbbaurecht, im Falle des Abs. 6 Satz 3 auf dem Wohnungs- oder Teileigentum.

### 3.1.2.1 Darstellung der Gesetzentwürfe

Aktueller Rechtsstand: 07. Juni 2018 <sup>297</sup>	Gesetzentwurf der SPD - Fraktion <sup>298</sup>	Gesetzentwurf der Fraktion Die Linke <sup>299</sup>
<p>Vorausleistende oder der Vorausleistende nicht beitragspflichtig ist. <sup>3</sup>Dies gilt auch, wenn eine überschüssige Vorausleistung zu erstatten ist. <sup>4</sup>Die Satzung kann Bestimmungen über die Ablösung des Beitrags im Ganzen vor Entstehen der Beitragspflicht treffen.</p>	<p>beitragspflichtig ist. <sup>3</sup>Dies gilt auch, wenn eine überschüssige Vorausleistung zu erstatten ist. <sup>4</sup>Die Satzung kann Bestimmungen über die Ablösung des Beitrags im Ganzen vor Entstehen der Beitragspflicht treffen.</p>	
<p>(11) Der Beitrag ruht als öffentliche Last auf dem Grundstück, im Falle des Abs. 7 Satz 2 auf dem Erbbaurecht, im Falle des Abs. 7 Satz 3 auf dem Wohnungs- oder Teileigentum.</p>	<p>(11) Der Beitrag ruht als öffentliche Last auf dem Grundstück, im Falle des Abs. 7 Satz 2 auf dem Erbbaurecht, im Falle des Abs. 7 Satz 3 auf dem Wohnungs- oder Teileigentum.</p>	<p><b>(11)</b> <sup>1</sup>Bei einmaligen Beiträgen soll auf Antrag eine Zahlung in Raten eingeräumt werden. <sup>2</sup>Der Antrag ist vor Fälligkeit des Beitrags zu stellen. <sup>3</sup>Höhe und Fälligkeit der Rate werden durch Bescheid bestimmt, wobei die Beitragsschuld in bis zu zwanzig aufeinander folgenden Jahresraten zu begleichen ist. <sup>4</sup>Der jeweilige Restbetrag ist jährlich mit höchstens 1 Prozent über dem zu Beginn des Jahres geltenden Basiszinssatz nach § 247 des Bürgerlichen Gesetzbuches zu verzinsen. <sup>5</sup>Die Beitragsschuldnerin oder der Beitragsschuldner kann am Ende jeden Jahres den Restbetrag ohne jede weitere Zinsverpflichtung tilgen. <sup>6</sup>Die Jahresraten sind wiederkehrende Leistungen im Sinne des § 10 Abs. 1 Nr. 3 des Gesetzes über die Zwangsversteigerung und die Zwangsverwaltung in der im BGBl. Teil III, Gliederungsnummer 310-14, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. Dezember 2011 (BGBl. I S. 2582).</p>
<p>(12) <sup>1</sup>Bei einmaligen Beiträgen soll auf Antrag eine Zahlung in Raten eingeräumt werden. <sup>2</sup>Der Antrag ist vor Fälligkeit des Beitrags zu stellen. <sup>3</sup>Höhe und Fälligkeit der Rate werden durch Bescheid bestimmt, wobei die Beitragsschuld in bis zu zwanzig aufeinander folgenden Jahresraten zu begleichen ist. <sup>4</sup>Der jeweilige Restbetrag ist jährlich mit höchstens 1 Prozent über dem zu Beginn des Jahres</p>	<p>(12) <sup>1</sup>Bei einmaligen Beiträgen soll auf Antrag eine Zahlung in Raten eingeräumt werden. <sup>2</sup>Der Antrag ist vor Fälligkeit des Beitrags zu stellen. <sup>3</sup>Höhe und Fälligkeit der Rate werden durch Bescheid bestimmt, wobei die Beitragsschuld in bis zu zwanzig aufeinander folgenden Jahresraten zu begleichen ist. <sup>4</sup>Der jeweilige Restbetrag ist jährlich mit höchstens 1 Prozent über dem zu Beginn des Jahres geltenden Basiszinssatz nach § 247 des Bürgerlichen Gesetzbuches</p>	<p><b>(12)</b> Abs. <b>11</b> gilt entsprechend für Vorausleistungen auf einmalige Beträge.</p>

### 3.1.2.1 Darstellung der Gesetzentwürfe

Aktueller Rechtsstand: 07. Juni 2018 <sup>297</sup>	Gesetzentwurf der SPD - Fraktion <sup>298</sup>	Gesetzentwurf der Fraktion Die Linke <sup>299</sup>
geltenden Basiszinssatz nach § 247 des Bürgerlichen Gesetzbuches zu verzinsen. <sup>5</sup> Die Beitragsschuldnerin oder der Beitragsschuldner kann am Ende jeden Jahres den Restbetrag ohne jede weitere Zinsverpflichtung tilgen. <sup>6</sup> Die Jahresraten sind wiederkehrende Leistungen im Sinne des § 10 Abs. 1 Nr. 3 des Gesetzes über die Zwangsversteigerung und die	zu verzinsen. <sup>5</sup> Die Beitragsschuldnerin oder der Beitragsschuldner kann am Ende jeden Jahres den Restbetrag ohne jede weitere Zinsverpflichtung tilgen. <sup>6</sup> Die Jahresraten sind wiederkehrende Leistungen im Sinne des § 10 Abs. 1 Nr. 3 des Gesetzes über die Zwangsversteigerung und die	
(13) Abs. 12 gilt entsprechend für Vorausleistungen auf einmalige Beträge.	(13) Abs. 12 gilt entsprechend für Vorausleistungen auf einmalige Beträge.	
<b>§ 11a KAG – Wiederkehrende Straßenbeiträge</b> [...]	§ 11a KAG – Wiederkehrende Straßenbeiträge <i>(wird aufgehoben)</i>	§ 11a KAG – Wiederkehrende Straßenbeiträge <i>(wird aufgehoben)</i>
<b>Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs (Finanzausgleichsgesetz - FAG)</b> <b>Landesrecht Hessen</b>	Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs (Finanzausgleichsgesetz - FAG) Landesrecht Hessen	Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs (Finanzausgleichsgesetz - FAG) Landesrecht Hessen
§ 45 FAG – Allgemeine Grundsätze  <sup>1</sup> Für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen können Gemeinden und Gemeindeverbänden Zuwendungen nach Maßgabe der §§ 46 bis 49 gewährt werden. <sup>2</sup> Die Höhe der Mittel wird im Landeshaushalt festgelegt. <sup>3</sup> Die Zuwendungen sind im Finanzhaushalt zu vereinnahmen.	§ 45 FAG – Allgemeine Grundsätze  <sup>1</sup> Für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen können Gemeinden und Gemeindeverbänden Zuwendungen nach Maßgabe der §§ 45a bis 49 gewährt werden. <sup>2</sup> Die Höhe der Mittel wird im Landeshaushalt festgelegt. <sup>3</sup> Die Zuwendungen sind im Finanzhaushalt zu vereinnahmen.	§ 45 FAG – Allgemeine Grundsätze  <sup>1</sup> Für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen können Gemeinden und Gemeindeverbänden Zuwendungen nach Maßgabe der §§ 45a bis 49 gewährt werden. <sup>2</sup> Die Höhe der Mittel wird im Landeshaushalt festgelegt. <sup>3</sup> Die Zuwendungen sind im Finanzhaushalt zu vereinnahmen.
	§ 45 a FAG – Pauschalierte Zuweisung zu den Ausgaben für Kommunalstraßen	§ 45 a FAG Kostenerstattung der Gemeinden für die entfallenen Straßenbeiträge
	<i>(1) Gemeinden erhalten jährlich pauschalierte Zuweisungen zu den Ausgaben für den Umbau und Ausbau von Kommunalstraßen, Wegen und Plätzen, soweit diese nicht durch zweckgebundene Zuwendungen nach diesem Gesetz gefördert werden können. Die Mittel werden nach Straßenlänge verteilt.</i>	<i>(1) Gemeinden erhalten auf Antrag jährlich aus einem Sonderausgleichsfonds des Landes für die entfallene Möglichkeit der Erhebung von Straßenbeiträgen eine pauschale Erstattung. Bis zum 31. Dezember 2024 sind diejenigen Gemeinden antragsberechtigt, von denen keine Solidaritätsumlage nach § 28 dieses Gesetzes erhoben wird. Ab dem 1. Januar</i>

### 3.1.2.1 Darstellung der Gesetzentwürfe

Aktueller Rechtsstand: 07. Juni 2018 <sup>297</sup>	Gesetzentwurf der SPD - Fraktion <sup>298</sup>	Gesetzentwurf der Fraktion Die Linke <sup>299</sup>
		2025 sind alle Gemeinden antragsberechtigt.
	<b>(2) Das Nähere bestimmt das Ministerium der Finanzen durch Rechtsverordnung</b>	<b>(2) Erstattungsfähig ist die Hälfte der anrechnungsfähigen Gesamtkosten.</b>
		<b>(3) Dem Sonderausgleichsfonds führt das Land Hessen jährlich mindestens den Betrag zu, der den zu erwartenden Erstattungen entspricht, mindestens aber 60 Millionen Euro. Nicht verausgabte Mittel werden zweckgebunden ins nächste Jahr übertragen.</b>
		<b>(4) Das Nähere bestimmt das Ministerium der Finanzen durch Rechtsverordnung.</b>
Gesetz zum pauschalen Ausgleich der Kosten bei der Einführung von wiederkehrenden Straßenbeiträgen  [...]	Gesetz zum pauschalen Ausgleich der Kosten bei der Einführung von wiederkehrenden Straßenbeiträgen  <i>(wird aufgehoben)</i>	Gesetz zum pauschalen Ausgleich der Kosten bei der Einführung von wiederkehrenden Straßenbeiträgen  <i>(wird aufgehoben)</i>

Eigene Darstellung.

### 3.1.2.2 Bewertung der Gesetzentwürfe

#### 3.1.2.2.1 Ziele der Gesetzentwürfe unter Beachtung des Konnexitätsprinzips

Insgesamt zielen die Gesetzentwürfe der SPD-Fraktion und der Fraktion Die Linke darauf ab, das Gesetz zur Neuregelung der Erhebung von Straßenbeiträgen vom 28. Mai 2018 zu revidieren. Die von der SPD-Fraktion und der Fraktion Die Linke vorgeschlagenen Änderungen von § 11 Abs. 1 S. 2 KAG und § 93 Abs. 2 S. 2 HGO hätten zur Folge, dass eine Erhebung von Beiträgen durch die Gemeinden zum Aus- und Umbau von Gemeindestraßen generell unzulässig wäre. Durch das Verbotmodell soll eine landesweit einheitliche Lösung gewährleistet werden.

### 3.1.2.2.1 Ziele der Gesetzentwürfe unter Beachtung des Konnexitätsprinzips

Nimmt jedoch der Hessische Landtag als Gesetzgeber den Gemeinden eine wichtige Einnahmequelle zur Refinanzierung der ihnen landesgesetzlich auferlegten Straßenbaulast nach dem HStrG, so müsste er auch als Gesetzgeber für die Finanzierung nach dem Konnexitätsprinzip gem. Art. 137 Abs. 6 HV zuständig sein.<sup>300</sup> Eine Einführung des Verbotsmodells wäre daher nur dann möglich, wenn die Gemeinden für den entstehenden finanziellen Aufwand eine andere alternative, mindestens ebenso ergiebige Einnahmequelle erhalten würden.<sup>301</sup> Nach Art. 137 Abs. 6 HV ist das Land Hessen dazu verpflichtet, wenn es den Gemeinden Aufgaben durch Landesgesetz oder Landesrechtsverordnung zur Erfüllung überträgt, Regelungen über die Kostenfolgen zu treffen bzw. bei einer Übertragung neuer oder bei einer Veränderung bestehender eigener oder übertragener Aufgaben für die darauf resultierende Mehrbelastung der Gemeinden einen entsprechenden Ausgleich zu schaffen.

Das Land Hessen wird demnach laut dem Gesetzentwurf der SPD-Fraktion den Gemeinden zum Aus- und Umbau der kommunalen Straßen als Ausgleich für den Wegfall der Möglichkeit, Straßenausbaubeiträge zu erheben, aufgrund des Konnexitätsprinzips Landesmittel in Höhe von 60 Mio. Euro ab dem Haushaltsjahr 2019 nach § 45 a HFAG als Ausgleich zuweisen. Der Gesetzentwurf sieht im neu einzufügenden § 45a HFAG eine pauschalierte Zuweisung der Ausgaben der hessischen Gemeinden vor. Die jährliche Ausgleichszahlung wird auf die einzelnen Gemeinden gem. § 45 a Abs 1 S. 2 HFAG nach Straßenlänge verteilt.

Der Gesetzentwurf der Fraktion Die Linke sieht eine Finanzierung des Aus- und Umbaus der Gemeindestraßen ebenfalls durch originäre Landesmittel, jedoch über einen Sonderausgleichsfond (mind. 60 Mio. Euro) vor. Ähnlich dem Entwurf der SPD-Fraktion soll der Sonderausgleichsfond durch einen neuen § 45a, der in das HFAG eingefügt wird, geschaffen werden. Erstattungsfähig sind 50 % der anrechnungsfähigen Gesamtkosten für den Aus- und Umbau der Gemeindestraßen, die nach dem Gesetzentwurf nicht mehr über Straßenausbaubeiträge finanziert werden können. Die verbleibenden Kosten für den Um- und Ausbau kommunaler Straßen müssten die Gemeinden durch alternative Finanzierung selbst tragen.

Ein weiterer Unterschied zum Gesetzentwurf der SPD besteht in der zeitlich gestaffelten Antragsberechtigung für Erstattungen aus dem Sonderausgleichsfond. Danach

---

<sup>300</sup> *LT-Drs. Brg 6/10024, S.25.*

<sup>301</sup> *Rottenwallner, Stellungnahme zu Art. 5 des Kommunalabgabengesetzes, S. 9.*

können bis zum 31. Dezember 2024 die kreisfreien Städte in Hessen mit hoher Steuerkraftmesszahl (§ 28 HFAG), wie Darmstadt, Frankfurt am Main, Kassel, Offenbach am Main und Wiesbaden, keinen Ausgleich aus dem vorgesehenen Sonderausgleichsfonds für die entfallene Möglichkeit, Straßenausbaubeiträge zu erheben, beantragen.<sup>302</sup>

#### 3.1.2.2.2 Umsetzbarkeit der Gesetzentwürfe

Die von der Fraktion Die Linke vorgeschlagene Aufhebung des gesamten Abs. 4 des § 11 HKAG beträfe auch S. 2 von § 11 Abs. 4 HKAG, der sich nicht auf „*Verkehrsanlagen*“ i.S.v. § 11 Abs. 1 S. 2 HKAG, sondern auch auf alle öffentliche Einrichtungen, also auch auf solche des § 11 Abs. 1 S. 1 HKAG, beziehen kann. Eine Streichung des § 11 Abs. 4 HKAG hätte zur Folge, dass bei einer Herstellung, Anschaffung, Erweiterung und Erneuerung anderer öffentlicher Einrichtungen i.S.d. § 11 Abs. 1 S. 1 HKAG nicht mehr wie bisher ein Anteil des Beitrags nach § 11 Abs. 2 S. 2 HKAG außer Ansatz bleibt, der den Vorteil der Allgemeinheit berücksichtigt, wenn andere öffentliche Einrichtungen (keine „*Verkehrsanlagen*“) neben den Beitragspflichtigen auch der Allgemeinheit die Möglichkeit zur Inanspruchnahme bieten. Daher ist davon auszugehen, dass bei einer Streichung des § 11 Abs. 4 HKAG höhere Beiträge zur Herstellung, Anschaffung, Erweiterung und Erneuerung anderer öffentlicher Einrichtungen i.S.d. § 11 Abs. 1 S. 1 HKAG zu erheben sind, da keinerlei Anteil außer Ansatz i.S.v. § 11 Abs. 4 S. 2 HKAG bliebe. Summa summarum führt dies zu einer höheren Belastung des Beitragsschuldners. Da in der Gesetzgebung der Fraktion der Linken lediglich ausgeführt wird, dass die neue Regelung dazu beitrage, die Menschen vor Ort zu entlasten,<sup>303</sup> ist davon auszugehen, dass die oben dargestellten Folgen durch die Streichung des § 11 Abs. 4 HKAG von der Fraktion der Linken so nicht beabsichtigt sind.<sup>304</sup> Daher sollte, wie im Gesetzentwurf der SPD-Fraktion, im neuen § 11 Abs. 4 KAG der bisherige S. 1 gestrichen werden und nur die Regelung des bisherigen S. 2 erhalten bleiben.

Die Gesetzentwürfe der SPD-Fraktion und der Fraktion Die Linke zielen auf die gesetzliche Einführung des Verbotsmodells ab. Den Gemeinden wird, damit einhergehend, durch die Änderungen des § 93 HGO und des § 11 KAG untersagt, eine

---

<sup>302</sup> AV Hessen INA 20/1; HHA 20/1 T5, S. 164.

<sup>303</sup> LT-Drs. H 20/105 neu, S. 1.

<sup>304</sup> AV Hessen INA 20/1; HHA 20/1 T5, S. 162 f.

Straßenausbaubeitragssatzung zu erlassen. Diese Maßnahme, die augenscheinlich die kommunale Selbstverwaltung einschränkt, ist an den verfassungsrechtlichen Vorgaben aus Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 137 Abs. 3 HV zu messen. Bei dem beabsichtigten Verbot, Straßenausbaubeiträge zu erheben, handelt es sich um einen Eingriff in den sogenannten Randbereich der kommunalen Selbstverwaltung, der verfassungsrechtlich jedoch nicht schrankenlos möglich ist.<sup>305</sup> Eine wichtige Einnahmequelle kann demnach den Gemeinden nur dann genommen werden, wenn gewichtige Gründe dies rechtfertigen.<sup>306</sup> Solche gewichtigen Gründe liegen dann vor, wenn die Erfüllung gemeindlicher Aufgaben gefährdet<sup>307</sup> oder ein unverhältnismäßiger Kostenanstieg verursacht wird.<sup>308</sup>

Da beide Gesetzentwürfe darauf abzielen, die Grundeigentümer von den *teilweise erheblichen* finanziellen Belastungen der Straßenausbaubeiträgen zu entlasten, kann dies einen gewichtigen Grund für den Eingriff in den Randbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie darstellen.<sup>309</sup> Der Gesetzentwurf der SPD-Fraktion begründet diesen darüber hinaus auch mit einem Wegfall von *teilweise beträchtlichen* Personal- und Sachkosten für die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen.<sup>310</sup> Dieser Eingriff in den sogenannten Randbereich der kommunalen Selbstverwaltung wäre demzufolge verfassungsrechtlich gerechtfertigt.<sup>311</sup>

### 3.1.2.2.3 Resümee

Ob das Verbotmodell in der jetzigen oder einer geänderten Fassung der beiden Gesetzentwürfe umgesetzt werden soll, ist zum einen eine politische und zum anderen eine ökonomische Frage, die sich der Hessische Landtag zurzeit stellen muss. In jedem Fall ist es jedoch sinnvoll, dass in dem Gesetzentwurf der Fraktion Die Linke der § 11 Abs. 4 S. 2 KAG aus den oben dargelegten Gründen nicht gestrichen wird. Im Hinblick auf die politische Frage dürfte nach den schriftlichen Stellungnahmen<sup>312</sup> und Resolutionen<sup>313</sup> sowie der Anhörung zu den Straßenausbaubeiträgen im

---

<sup>305</sup> Hellemann, in Beck OK Art. 28 Rn. 48.

<sup>306</sup> BVerfG, Urt. v. 21. 11 2017- 2 BvR 2177/16 - BVerfGE 147, 185 – 251 Rn. 84; Mehde, in: Maunz & Düring, Grundgesetz Kommentar Art. 28 Abs. 2 Rn. 119.

<sup>307</sup> BVerfG, Urt. v. 21. 11 2017- 2 BvR 2177/16 - BVerfGE 147, 185 – 251 Rn. 86.

<sup>308</sup> BVerfG, Urt. v. 21. 11 2017- 2 BvR 2177/16 - BVerfGE 147, 185 – 251 Rn. 84; Hellemann, in Beck OK Art. 28 Rn. 48; AV Hessen INA 20/1; HHA 20/1 T5, S. 166.

<sup>309</sup> AV Hessen INA 20/1; HHA 20/1 T5, S. 166; LT-Drs. H 20/105 neu S. 1; LT-Drs. H 20/64 S. 1.

<sup>310</sup> LT-Drs. H 20/64 S. 1.

<sup>311</sup> AV Hessen INA 20/1; HHA 20/1 T5, S. 166.

<sup>312</sup> AV Hessen INA 20/1; HHA 20/1 T1-7.

<sup>313</sup> RES Hessen INA 20/1; HHA 20/1 T1-2.

Hessischen Landtag am 09. Mai 2019<sup>314</sup> klar sein, dass die überwiegende Mehrheit der Verbände, Bürgermeister, Gemeindeparlamente und Bürgerinitiativen in Hessen für eine Abschaffung der Straßenausbaubeiträge ist.<sup>315</sup> Infolgedessen würde somit der Druck auf die Kommunal- und Landespolitiker wegfallen und möglicherweise das Akzeptanzproblem in den Gemeinden lösen.

Im Hinblick auf die ökonomische Frage ist zu beachten, dass bei einer Abschaffung der Straßenausbaubeiträge das o.a. Konnexitätsprinzip greift. Für den Fall, dass die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge wieder rückgängig gemacht werden sollte, müsste der Landesgesetzgeber für die dadurch entstehende Mehrbelastung der Gemeinden nach Art. 137 Abs. 6 S. 2 HV weiterhin einen entsprechenden Ausgleich schaffen. Somit sind die Grundeigentümer bei einer Umsetzung der Gesetzentwürfe *doppelt abgesichert*. Bei einer gesetzlichen Abschaffung der Straßenausbaubeiträge würde zukünftig der Landeshaushalt durch die entstehenden Kompensationsbeträge mit mindestens 60 Millionen Euro belastet. Ob die Höhe dieses Kompensationsbetrags mittel- bis langfristig den nach dem Konnexitätsprinzip gebotenen Ausgleich tatsächlich decken kann, ist fraglich. Nach den Daten des Statistischen Bundesamts<sup>316</sup> betragen in Hessen die tatsächlich erhobenen und vereinnahmten Straßenausbaubeiträge im Jahr 2016 ca. 74 Millionen Euro. Nach einer Datenabfrage des HMdIuS lag die Erhebung der Straßenausbaubeiträge im Jahre 2016 nach Abzug der Landesförderung nach dem HFAG bei ca. 36 Millionen Euro. Damit würde bei einer Einführung des Verbotsmodells der hessische Landeshaushalt im Hinblick auf den Verlauf der Erhebung mit etwa 39-40 Millionen Euro zusätzlich belastet.<sup>317</sup> Problematisch ist dabei die Tatsache, dass der bestehende Finanzbedarf der Gemeinden für die Zukunft nicht verlässlich prognostiziert werden kann. Allein in Bayern, dessen Kompensationsbetrag auf bis zu 150 Mio. Euro ab 2020 ansteigen soll, ist jedoch nach Berechnungen von Praktikern ein jährlicher Erneuerungsbedarf der Gemeindestraßen von über einer Milliarde Euro und ein jährlicher Beitragsausfall von 500 Mio. Euro anzunehmen.<sup>318</sup> Auch wenn in den Jahren 2015 – 2017 jährlich 36-38 Mio. Euro jährlich an Straßenausbaubeiträgen erhoben wurden und mit einem

---

<sup>314</sup> *Schneider*, Resümee der Anhörung v. 09.05.2019; [Internetquelle](#).

<sup>315</sup> *AV Hessen* INA 20/1; *HHa* 20/1 T1-7; *RES Hessen* INA 20/1; *HHa* 20/1 T1-2; *Schneider*, Resümee der Anhörung v. 09.05.2019, [Internetquelle](#).

<sup>316</sup> *BT-Drs.* 19/5735, S. 6.

<sup>317</sup> *LT-Drs H* 19/6646, S. 2.

<sup>318</sup> *AV Hessen* INA 20/1; *HHa* 20/1 T6, S. 185.

Kompensationsbetrag von mindestens 60 Mio. Euro pro Jahr gerechnet wird, besteht die Gefahr, dass der Finanzbedarf der Gemeinden aufgrund der zukünftigen Einnahmeausfällen weit höher liegen kann.

Insgesamt bleibt zu konstatieren, dass nach Ansicht der Oppositionsparteien SPD und Die Linke im Hessischen Landtag sowie der überwiegenden Mehrheit der Verbände, Bürgermeister, Gemeindeparlamente und Bürgerinitiativen in Hessen eine Abschaffung der Straßenausbaubeiträge finanzierbar ist und wesentlich zur Befriedung der Bevölkerung beitragen wird.

### **3.2 Auswirkung und Bewertung der rechtspolitischen Überlegungen**

Die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen im Pflicht- und Selbstverwaltungsmodell ist durch höchstrichterliche Rechtsprechung grundsätzlich nicht zu beanstanden.<sup>319</sup> Ohne den Straßenausbaubeitrag der Beitragsschuldner würde angesichts der Finanzknappheit der Gemeinden mancher Ausbau sicherlich nicht durchgeführt. Der daraus resultierende Investitionsstau würde sich nachteilig auf die Infrastruktur auswirken. Der Sondervorteil liege in der Nutzung einer weiterhin funktionstüchtigen Straße begründet, was sich demzufolge positiv auf den Gebrauchswert des Grundstücks auswirke.<sup>320</sup> Eine gesetzliche normierte Obergrenze für die Beitragshöhe sei nach der Rechtsprechung deshalb nicht erforderlich, da die Straßenausbaubeiträge im Regelfall keine übermäßig belastende, den Grundeigentümer geradezu erdrückende Wirkung hätten.<sup>321</sup> Einzelnen Härtefällen könne durch eine Billigkeitsmaßnahme begegnet werden.<sup>322</sup>

Die gegenwärtige Abschaffung der Straßenausbaubeitrags nach derzeitigem Selbstverwaltungsmodell und die dadurch entstehende Finanzierungslücke, welche die Gemeinden durch Einnahmen aus der Erhöhung der Grundsteuer (vgl. *Kap 3.1.1.2.2*) schließen, führen bei fundierter Betrachtung zur Einbeziehung von Mietern, die dann unmittelbar die Kosten für eine beitragsfähige Maßnahme gem. § 2 Ziffer 1 der Betriebskostenverordnung anteilig zu tragen haben.<sup>323</sup>

---

<sup>319</sup> BVerwG, Urt. v. 21.06.2018 - 9 C 2.17 BVerwG, LS.

<sup>320</sup> BVerwG, Urt. v. 21.06.2018 - 9 C 2.17 BVerwG, Rn. 16; BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014 - 1 BvR 668/10 u.a. - BVerfGE 137, 1 Rn. 51 ff; Schink, Legale Tribune online v. 22.06.2018.

<sup>321</sup> BVerwG, Urt. v. 21.06.2018 - 9 C 2.17 BVerwG, Rn. 22; Schink, Legale Tribune online v. 22.06.2018.

<sup>322</sup> BVerwG, Urt. v. 21.06.2018 - 9 C 2.17 BVerwG, Rn. 25f.

<sup>323</sup> Driehaus, HSGZ 2019, 74 (78).

In Deutschland leben insgesamt 59,5% der Bevölkerung zur Miete oder in Wohngemeinschaften. 40,5% der Bevölkerung in Deutschland besitzen hingegen Wohneigentum.<sup>324</sup> In Hessen liegt die Wohneigentumsquote bei 49,5%. Dabei ist unter der Wohneigentumsquote das Verhältnis der Haushalte, die im Wohneigentum leben, zur Gesamtheit aller Haushalte zu verstehen.<sup>325</sup> Die eventuelle Annahme, dass die Mehrheit der Bevölkerung durch die Straßenausbaubeiträge belastet wird, ist nach der vorliegenden Statistik unzutreffend.<sup>326</sup> Weiterhin führt die Refinanzierung durch die Erhöhung der Grundsteuer bei kreisangehörigen Gemeinden regelmäßig zu einer Erhöhung der Kreisumlage nach § 50 HFAG, sodass ein nicht unerheblicher Teil der Mehreinnahmen an die Kreise fließt und somit den Gemeinden nicht für den Straßenausbau zur Verfügung steht.<sup>327</sup>

Das durch die Landesregierung abgeschaffte Pflichtmodell führt auf der einen Seite zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung<sup>328</sup>, auf der anderen Seite führt es jedoch auch dazu, dass die *Schere* zwischen den finanzschwachen und finanzstarken Gemeinden in Hessen immer weiter auseinanderklafft und damit ein infrastrukturelles Ungleichgewicht geschaffen oder zumindest verstärkt wird. Dies hat zur Folge, dass die Gefahr besteht, dass sich auf lange Sicht die Abwanderung aus steuerschwachen Gemeinden - die aus finanziellen Gründen Beiträge erheben müssen - verstärkt und auch keine Neuansiedlung dort erfolgt.<sup>329</sup>

Die Anwendungspraxis zeigt im Gegensatz zur Rechtsprechung, dass die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen von den ehrenamtlichen Gemeindevertretern aufgrund der bundesweiten kommunalpolitischen Diskussion zunehmend zulasten des gemeindlichen Haushalts infrage gestellt wird. Die hessischen Bürgerinitiativen haben im letzten Jahr den Druck auf die Kommunal- und Landespolitiker massiv erhöht. Nach deren Ansicht sind Straßenausbaubeiträge deshalb ungerecht, *„da sie Grundstückseigentümer einseitig belasten und die tatsächliche Leistungsfähigkeit nicht berücksichtigen. [...] Weil Straßen von allen Bürgern [sic] genutzt werden und Bestandteil der Infrastruktur sind, sollten sie aus Steuermitteln finanziert werden.“*<sup>330</sup>

---

<sup>324</sup> *IfD Allensbach*, Bevölkerung in Deutschland nach Wohnsituation.

<sup>325</sup> *Statistisches Landesamt* (Sachsen-Anhalt), Wohneigentumsquote in Hessen von 1998 bis 2013.

<sup>326</sup> *Driehaus*, HSGZ 2019, 74 (74).

<sup>327</sup> *AV Hessen* INA 20/1; HHA 20/1 T6, S. 185.

<sup>328</sup> *Driehaus*, HSGZ 2019, 74 (78); *LT-Drs H* 19/6375, S. 4.

<sup>329</sup> *LT-Drs. MV* 7/218, S. 4.

<sup>330</sup> *AV Hessen* INA 20/1; HHA 20/1 T2, S. 71.

Dieser Ansicht wird auch in der Literatur gefolgt. So könne die Vorteilskonstruktion eine Beitragserhebung deshalb nicht rechtfertigen, da die Vergleichsgruppen und der Vergleichsmaßstab falsch gewählt werden, die häufigere Nutzung der Straße als Folge der Sanierung unrealistisch und die Gebrauchswerte für eine äquivalente Beziehung zwischen Vorteil und Beitrag ungeeignet seien. Durch mangelndes Verständnis der „*Verwaltungsrichter*“ [sic] werde dadurch das Äquivalenzprinzip zum „*Non- Äquivalenzprinzip*“ umgedeutet. Für Grundeigentümer gebe es daher „*keine besonderen Vorteile aus der Straßensanierung.*“ Die Gemeindestraße müsse deshalb als "öffentliches Gut" „*aus Steuern finanziert werden.*“<sup>331</sup> Auch der Sicht des Verbands der deutschen Grundstückseigentümer kann ein Sonderverteil nicht nachgewiesen werden,<sup>332</sup> weshalb der Verband auch Klage eingereicht hat, um die Verfassungsmäßigkeit der Vorteilsauslegung prüfen zu lassen.<sup>333</sup>

Da viele hessische Gemeinden in den letzten Jahrzehnten den Unterhalt der Straßen vernachlässigt haben, ist nun in vielen Fällen eine Straßenerneuerung unerlässlich.<sup>334</sup> Unter solchen Voraussetzungen haben nach Ansicht des Bundes der Steuerzahler in Hessen die „*Kommunen durch Straßenausbaubeiträge einen gewissen Anreiz, die laufende Unterhaltung ihrer Straßen zu vernachlässigen*“<sup>335</sup>

Diese Ansicht bestätigt der Hessische Rechnungshof in seinem Kommunalbericht und sieht im Straßenunterhalt einen dringenden Handlungsbedarf.<sup>336</sup> Insgesamt 26 % der geprüften Gemeindestraßen in Hessen befinden sich in schlechtem bis sehr schlechtem Zustand, 38 % in einem mittelmäßigen Zustand.<sup>337</sup> Summa summarum besteht für 64% der Gemeindestraßen in den nächsten ein bis zehn Jahren dringender bis mittelfristiger Handlungsbedarf.<sup>338</sup> Bei keiner der geprüften Gemeinden lag eine Planung zur regelmäßigen Kontrolle der Straßen vor. Durchgeführte Kontrollen wurden zudem nur von einer Kommune beweiskräftig dokumentiert.<sup>339</sup>

---

<sup>331</sup> Niemeier, Wirtschaftsdienst 710 (715).

<sup>332</sup> Pr. zur öffentlicher Anhörung LT-Drs H INA 20/4, S. 20.

<sup>333</sup> Pr. zur öffentlicher Anhörung LT-Drs H INA 20/4, S. 9.

<sup>334</sup> AV Hessen INA 20/1; HHA 20/1 T5, S. 173f.

<sup>335</sup> AV Hessen INA 20/1; HHA 20/1 T2, S. 94.

<sup>336</sup> Rechnungshof Hessen, Kommunalbericht, S. 303 ff.

<sup>337</sup> Rechnungshof Hessen, Kommunalbericht, S. 313.

<sup>338</sup> Rechnungshof Hessen, Kommunalbericht, S. 312.

<sup>339</sup> Rechnungshof Hessen, Kommunalbericht, S. 303.

Werden allein die nach den Gesetzentwürfen veranschlagten 60 Mio. Euro zu den 423 hessischen Gemeinden<sup>340</sup> ins Verhältnis gesetzt, so würden jeder hessischen Gemeinde für den Straßenausbau etwa 142 Tsd. Euro im Jahr an Ausgleichszahlungen durch das Land zugewiesen. Diese *einfache Beispielrechnung* verdeutlicht, dass die zugewiesenen Mittel bei etwaigen Kosten von etwa 122-219 Euro/m<sup>2</sup> für eine grundlegende Erneuerung einer Straße<sup>341</sup> die Gemeinde dazu in die Lage versetzen, etwa 1000 m<sup>2</sup> Straße pro Jahr ausbauen zu können. Ob die veranschlagten 60 Mio. Euro den Finanzbedarf der Gemeinden für den Straßenbau decken können, ist daher äußerst fraglich. Denn die Straßen, die in den 1960er und 1970er Jahren vielerorts zur Erschließung neuer Baugebiete angelegt wurden, erreichen nun das Ende ihrer Lebensdauer.<sup>342</sup> Zum anderen nimmt der Verschleiß der Straßen aufgrund der erhöhten Verkehrsdichte und des gestiegenen Fahrzeuggewichts stetig zu.<sup>343</sup>

Mit der Einführung des Verbotsmodells, so wie es die Oppositionsparteien SPD und Die Linke fordern, würde zwar der Druck der Bürgerinitiativen deshalb wegfallen, da die Grundeigentümer landesweit entlastet werden, jedoch bleiben zwei wesentliche Probleme weiterhin bestehen. Zum einen muss die langfristige Finanzierbarkeit aus dem Landeshaushalt, der zwingend nach der Hessischen Verfassung vorgeschrieben ist, sichergestellt werden, sonst bestünde die Gefahr, dass den Gemeinden an anderer Stelle weniger finanzielle Mittel zugewiesen werden. Auf der anderen Seite bleiben nach den eingebrachten Gesetzentwürfen der bisherige Investitionsstau und der o.a. vernachlässigte Unterhalt der Gemeindestraßen bestehen. Hier müsste es einerseits weitere Regelungen geben, die gem. §43 HStrG die Leistungsfähigkeit der Gemeinden zum Straßenunterhalt erhöhen, und andererseits vermutlich ein höherer Ausgleichsbetrag als die veranschlagten 60 Mio. Euro den Gemeinden zur Verfügung gestellt werden, um die Gemeindestraßen, die in einem schlechten bis sehr schlechten Zustand sind, innerhalb der nächsten fünf Jahre zu auszubauen.

In jedem Fall wird der Gesetzgeber zwischen der Entlastung der Beitragsschuldner einerseits und der Mehrbelastung des Landes oder, damit einher gehend, der

---

<sup>340</sup> HMdLuS, Gemeinde und Landkreise, [Internetquelle](#).

<sup>341</sup> *Rechnungshof Hessen*, Kommunalbericht, S. 324.

<sup>342</sup> *Dreßler*, HSGZ 2018, 277 (281).

<sup>343</sup> *Driehaus*, Antworten auf die Fragen an alle Experten, S. 180.

Reduzierung von Umfang oder Qualität des Gemeindestraßenbaus andererseits abwägen müssen.<sup>344</sup>

### 3.3 Zwischenergebnis

Entsprechend dem dargestellten Gesetz zur Neuregelung der Erhebung von Straßenbeiträgen und den beiden Gesetzentwürfen zur Abschaffung der Straßenausbaubeiträgen, die darauf ausgerichtet sind, das Straßenausbaubeitragsrecht in Hessen zu reformieren, war es das Ziel zu analysieren, ob mit den eingebrachten Lösungsvorschläge der Politik in Form des Gesetzes oder der beiden Gesetzentwürfe das Bedürfnis einer Reform befriedigt werden konnte.

Hierbei wird verdeutlicht, dass das Selbstverwaltungsmodell zwar zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung führt, aber es auch zu mehr Akzeptanzproblemen der Grundeigentümer vor Ort und zu einem Interessengegensatz zwischen den hessischen Gemeinden aufgrund der unterschiedlichen Anwendungspraktiken der Beitragserhebung kommt, obwohl diese durch die Billigkeitsregelungen bürgerfreundlich geändert wurden. Ferner werden bei der Abschaffung der Straßenausbaubeiträge nach dem Selbstverwaltungsmodell und bei der Refinanzierung über die Grundsteuer die Mieter an den Ausbaukosten über die Betriebsnebenkosten mit beteiligt. Insgesamt ist festzuhalten, dass mit dem Selbstverwaltungsmodell das Bedürfnis nach einer Reform nicht gestillt werden konnte.

Weiterhin ist zu konstatieren, dass der Versuch mit Lösungen, wie dem wiederkehrenden Beitrag oder dem wiederholten Wechsel zum Selbstverwaltungsmodell, mit längerer Ratenzahlung und reduzierten Zinssätzen, nur eine Scheinlösung ist. Die Frage, ob das Gesetz auf dieser Grundlage mithilfe anderer Möglichkeiten der Entlastung reformiert werden kann, soll im folgenden Kapitel beantwortet werden.

Die beiden Gesetzentwürfe zur Einführung des Verbotsmodell lösen zwar nicht schlagartig das Problem des entstandenen Investitionsstaus der Gemeindestraßen in Hessen, würden jedoch aber die Forderungen der Verbände, Bürgermeister, Gemeindepardamente und Bürgerinitiativen in Hessen erfüllen und das Bedürfnis nach einer Reform weitgehend befriedigen, da die Beitragsschuldner von den teilweise hohen Beitragsforderungen entlastet werden. Hierbei ist zu bedenken, dass bei Einführung des Verbotsmodells durch Landesgesetz das strikte Konnexitätsprinzip gilt, dass die

---

<sup>344</sup> *Becker*, LKV 2018, 265 (266); *Lechleitner*, Gutachten Bbg, S. 9.

Grundeigentümer bei einer Umsetzung der Gesetzentwürfe doppelt abgesichert. Für den Fall der Abschaffung des Verbotsmodells müsste der Landesgesetzgeber für die dadurch entstehende Mehrbelastung der Gemeinden nach dem Konnexitätsprinzip weiterhin einen entsprechenden Ausgleich schaffen. Gefragt ist an dieser Stelle eine Politik, welche die Lasten und die Vorteile gerecht gegeneinander abwägen kann.

Da während des Verfassens dieser Arbeit die politische Diskussion im hessischen Landtag anhält und es nicht absehbar ist, ob die Mehrheit des Hessischen Landtags den Gesetzentwürfen nach der Sommerpause 2019 zustimmen wird, werden im Folgenden weitere Möglichkeiten zur Entlastung der Beitragsschuldner dargestellt, welche die *gefühlte Ungerechtigkeit* im Straßenausbaubeitragsrecht sachgerecht abfedern könnten.

## 4 Darstellung und Bewertung einer Entlastung im Bereich der Straßenausbaubeiträge

### 4.1 Entlastungsmöglichkeiten der hessischen Beitragsschuldner

Nachfolgend werden ohne Anspruch auf Vollständigkeit Möglichkeiten des Landesgesetzgebers präsentiert, die zur Entlastung der hessischen Beitragsschuldner beitragen können. Denkbare gesetzliche Lösungen werden nicht nur das Kommunalabgaberecht, sondern auch das Verfahrensrecht, das Straßenrecht und das Zuwendungsrecht mit einbeziehen. Die Lösungen schließen sich nicht gegenseitig aus, sondern können miteinander kombiniert werden und zudem in vielfältiger Art und Weise im Einzelnen ausgestaltet werden.<sup>345</sup> Ziel soll es sein, zu den derzeitigen rechtspolitischen Überlegungen zur Entlastung der hessischen Beitragsschuldner Möglichkeiten herauszukristallisieren, um Änderungen weiterer notwendiger Gesetze in die Diskussion über die Straßenausbaubeiträge mit einzubeziehen. Weiterhin soll die in Kap 3.3 gestellte Frage beantwortet werden, ob das derzeitige Gesetz mit anderen Möglichkeiten der Entlastung reformiert werden kann.

#### 4.1.1 Entlastungsmöglichkeiten im Abgaberecht

Die Entlastungsmöglichkeiten sind im Abgaberecht in *Kap 2.2* sowie in *Kap 3* bereits konkretisiert und bewertet worden. Dabei wurden die Arten der Beitragserhebung durch drei Grundmodelle unterschieden: Das Verbotmodell, das Pflichtmodell und das Selbstverwaltungsmodell. Die drei Grundmodelle müssen durch den Gesetzgeber dabei nicht in Reinform verwirklicht werden. In diesem Zusammenhang besteht die Möglichkeit, die Modelle miteinander zu kombinieren, sodass differenzierte Lösungen möglich sind.

So kann der Gesetzgeber die Grundmodelle erstens nach der Verkehrsbedeutung der Straßen differenzieren. Dazu ist denkbar, dass die in *Kap. 2.1.2.2.3* dargestellte Unterscheidung in Anliegerstraßen, Haupterschließungsstraßen und Hauptverkehrsstraßen mit den Grundmodellen kombiniert wird. So könnte beispielsweise für die Hauptverkehrsstraße das Verbotmodell, für die Haupterschließungsstraße das Selbstverwaltungsmodell und für die Anliegerstraße das Pflichtmodell normiert werden. Auch andere Kombinationen wären hierbei möglich.<sup>346</sup> In Hessen können die

---

<sup>345</sup> Lechleitner, Gutachten Bbg, S. 10.

<sup>346</sup> Lechleitner, Gutachten Bbg, S. 14.

#### 4.1.1 Entlastungsmöglichkeiten im Abgaberecht

Gemeinden selbst die verschiedenen Kombinationen aus Straßentyp und Grundmodell frei wählen, da die vorgegebene Rangfolge der Einnahmehbeschaffung (Grundsatz der speziellen Entgeltlichkeit) de lege lata aufgelöst ist und eine Änderung des Abgaberechts durch den Gesetzgeber nicht mehr nötig ist.

Zweitens kann der Gesetzgeber nach der jeweiligen Teileinrichtung unterscheiden und beispielsweise Radwege Straßenbeleuchtung und Gehwege mit den jeweiligen Grundmodellen kombinieren. Auch hier können in Hessen die Gemeinden frei wählen und zuordnen.<sup>347</sup>

Der Gesetzgeber könnte drittens nach einem bestimmten Anteil des Gesamtaufwands unterscheiden. So könnte der außer Ansatz liegende Aufwand erhöht werden. Nach § 11 Abs. 4 S. 1 HKAG bleiben je nach Straßentyp *mindestens* 25% bis 75% des Aufwands außer Ansatz. Die Gemeinden können demnach, wie in *Tab 4* dargestellt, bei einem Umlagesatz von 75% beispielsweise festlegen, dass nur 50% oder 25% des beitragsfähigen Aufwands umlagefähig sind. Dazu müssen die Gemeinden diesen neu bestimmten Anteil in ihren Straßenausbaubeitragssatzungen festlegen.<sup>348</sup>

**Tabelle 4: Gesamtkosten in Abhängigkeit des Umlagesatzes**

Umlagesatz (in %)	Kosten der Maßnahmen diskontiert auf $t_0$ <sup>1)</sup> (in €/m <sup>2</sup> )	abzüglich Gemeindeanteil (in €/m <sup>2</sup> )	Gesamtkosten des Beitragsschuldners (umlagefähiger Aufwand) in $t_0$ (in €/m <sup>2</sup> )
75	182,94	45,74	137,20
50	182,94	91,47	91,47
25	182,94	137,20	45,74

<sup>1)</sup>  $t_0$  = Startzeitpunkt des Betrachtungszeitraums von 40 Jahren in der Modellrechnung als Jahr 2015 angenommen

Eigene Darstellung nach *Rechnungshof Hessen*, Kommunalbericht 2016, S. 324f.

Alle drei dargestellten Lösungsvarianten können ebenso miteinander kombiniert werden. Jedoch ist zu bedenken, dass bei allen drei Varianten und deren Kombinationen miteinander die Gemeinden die Entlastung der Beitragsschuldner deshalb selbst finanzieren müssen, da Zuwendungen des Landes im Regelfall zunächst zur Abdeckung des Gemeindeanteils zu verwenden sind (vgl. *Kap 2.1.2.2.2*). Daher sollen im Folgenden Möglichkeiten der Entlastungen durch das Zuwendungsrecht mit einbezogen werden.

<sup>347</sup> *Lechleitner*, Gutachten Bbg, S. 14.

<sup>348</sup> *Lechleitner*, Gutachten Bbg, S. 15 f.

#### 4.1.2 Entlastungsmöglichkeiten im Zuwendungsrecht

Das Land Hessen kann im Rahmen seiner haushaltsrechtlichen Befugnisse Zuwendungen an die Gemeinde für Zwecke des Straßenbaus, wie z.B. i.S.d. § 43 HFAG oder i.S.d. neu einzuführenden § 45 a HFAG, vorsehen. Dabei kann das Land bestimmen, dass die Anteile ganz oder teilweise den Beitragsschuldnern zugutekommen. Weiterhin besteht ebenfalls die Möglichkeit, dass Zuwendungen auf Antrag auch direkt an die Grundeigentümer fließen. Dabei ist jedoch zu beachten, dass Grundeigentümer auch Unternehmen sein können. Daher wäre zudem in jedem Einzelfall die Vereinbarkeit der Zuwendung mit dem EU-rechtlichen Beihilfeverbot nach Art. 107 AEUV zu prüfen.<sup>349</sup>

Damit die in *Kap 4.1.1* dargestellten Kombinationsmöglichkeiten nicht durch die Gemeinde selbst finanziert werden müssen, kann das Land im vierten Teil „*Besondere Finanzausweisungen*“ bzw. im fünften Teil „*Auszahlungen zur Finanzierung von Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen*“ des HFAG jährliche Zuweisungen für die verschiedenen Lösungsansätze vorsehen und damit die Beitragsschuldner entlasten. Daher kann folgende Vorgehensweise vorgeschlagen werden: Zum einen wird festgelegt, für welche der o.a. Kombinationsmöglichkeiten und in welcher Höhe die Grundeigentümer vom Land finanziell entlastet werden. Zum anderen werden auf dieser Grundlage die Höhe der jährlichen Entlastung und die Verteilung auf die Gemeinde unter Berücksichtigung der dynamischen sozioökonomischen Einflüsse<sup>350</sup> bestimmt. Diese errechneten finanziellen Mittel werden den Gemeinden jährlich zweckgebunden und übertragbar zur Anrechnung auf den Anliegeranteil (vgl. *Tab 3*) zugewiesen. Somit ist eine entsprechende Entlastung der Beitragsschuldner gewährleistet.<sup>351</sup> Darüber hinaus muss geprüft werden, ob die durch die Zuweisung nicht gedeckten Kosten durch Beiträge umgelegt werden oder ob das Pflichtmodell bzw. das Selbstverwaltungsmodell aufgehoben und durch ein Verbotsmodell, wie die Gesetzentwürfe der SPD-Fraktion und der Fraktion Die Linke im Hessischen Landtag dies vorsehen, ersetzt werden soll.

---

<sup>349</sup> *Lechleitner*, Gutachten Bbg, S. 29.

<sup>350</sup> *Rapp, Cortés*, Cognitive Finance, S. 33 ff.

<sup>351</sup> *Lechleitner*, Gutachten Bbg, S. 35.

### 4.1.3 Entlastungsmöglichkeiten im Straßenrecht

Eine weitere Möglichkeit der Entlastung von Beitragsschuldern liegt in der Überprüfung der Regelungen des HStrG durch den Landesgesetzgeber. So kann gesetzlich geregelt werden, dass den Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt wird, die Straßenbaulast auf das Land zu übertragen. So könnte der § 43 HStrG dahin gehend geändert werden, dass das Land Hessen Träger der Gemeindestraßen wird. In diesem Fall entfällt die Möglichkeit der Gemeinden, für Ausbaumaßnahmen Beiträge zu erheben, die Kostenlast trifft als neuer Straßenbaulastträger das Land. Alternativ kann der § 43 HStrG nach Straßentyp differenziert werden. So könnte die Trägerschaft gesetzlich für Hauptverkehrsstraßen auf das Land und für Haupterschließungsstraßen und Anliegerstraßen auf die Gemeinde übertragen werden. Ob das Land jedoch über die Kapazitäten verfügt für eine Erweiterung des Umfangs seiner Straßenbaulast durch die o.a. zwei Möglichkeiten, ist unklar und bedarf einer weiteren Analyse.

Auch ist unklar, ob diese Lösung mit der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG; Art. 137 HV) vereinbar wäre. Daher könnte eine Art Zwischenform der Straßenbaulast entwickelt werden. Auf der einen Seite soll diese Zwischenform die Durchführung der Maßnahme vor Ort in gemeindlicher Verantwortung ermöglichen, auf der anderen Seite soll sie Einflussmöglichkeiten des Landes als „Kostenträger“ vorsehen.<sup>352</sup>

### 4.1.4 Entlastungsmöglichkeiten im Verfahrensrecht

Müssen zu einer gerechten Entlastung der Beitragsschuldner die Straßenausbaukosten dauerhaft von der Gemeinde oder vom Land vollumfänglich getragen werden? Damit diese Frage beantwortet werden kann und dabei die verschiedenen Perspektiven bei der Beantwortung einfließen, ist es durchaus sinnvoll, die Meinung der Anwohner der Gemeinde zu berücksichtigen. Daher kann der Landesgesetzgeber - auch zur Verbesserung der Akzeptanz der Ausbaumaßnahme und der damit verbundenen Beitragsbelastung - den Gemeinden Informations-, Anhörung- und Mitentscheidungspflichten auferlegen. So kann er beispielsweise im HKAG regeln, dass im Vorfeld von beitragsfähigen Maßnahmen die Grundeigentümer rechtzeitig über Art, Umfang und voraussichtliche Kosten informiert werden und die Gelegenheit erhalten, bei der Entscheidung über das Ob und Wie des Ausbaus ihre eigenen

---

<sup>352</sup> Lechleitner, Gutachten Bbg, S. 28.

Vorstellungen mit einzubringen, die zu berücksichtigen sind. Zwar liegt die Letztentscheidung bei der gewählten und damit demokratisch legitimierten Gemeindevertretung, jedoch ist es denkbar, dass bei einem Veto der Einwohner die Gemeindevertretung zu einer erneuten Entscheidung verpflichtet ist.<sup>353</sup>

Die Informations- und Anhörungspflicht üben keinen unmittelbaren Einfluss auf die Entlastung der Beitragsschuldner aus, vielmehr tragen sie zu einer Verbesserung der Akzeptanz der Ausbaumaßnahme bei. Die Mitentscheidungspflichten sind jedoch ein Mittel, um die Beitragsschuldner zu entlasten. Hier stellt sich die Frage nach der Ausgestaltung solch einer Pflicht.

Bürgerbegehren und Bürgerentscheide nach § 8 b HGO stellen als direkte Entscheidungsmöglichkeiten der Wahlberechtigten für eine einzelne Angelegenheit eine Durchbrechung des Grundsatzes der repräsentativen Demokratie dar.<sup>354</sup> Ziel dieser Mitsprachepflichten kann es sein, eine Entscheidung der Gemeindevertretung zu korrigieren, sie aufzuheben oder zu ergänzen. Ein Bürgerentscheid darf in Hessen nicht nur durch die Bürgerinnen und Bürger, sondern auch durch die Gemeindevertretung initiiert werden. Um jedoch einen Bürgerentscheid bei der Festlegung des Ob und Wie des Straßenausbaus initiieren zu können, muss der Landesgesetzgeber § 8 Abs. 2 Nr. 4 HGO dahin gehend ändern, dass über Gemeindeabgaben, insbesondere über Beiträge und Gebühren, die für öffentliche Einrichtungen fällig werden, entschieden werden kann.<sup>355</sup> Ein wichtiger Grund für dieses derzeit gesetzliche Verbot ist darin zu erkennen, dass die Erhebung und Ermittlung der konkreten Höhe dieser Beiträge und Gebühren in den Grenzen des HKAG erfolgen müssen und dabei kein Raum für *politische* Entscheidungen bleibt.<sup>356</sup> Daher sollte bei der Änderung explizit das Verbot über den Entscheid der Straßenausbaubeiträge in § 8 Abs 2 Nr. 4 HAGO ausgeschlossen werden. Da diese gesetzliche Regelung jedoch auch das HKAG unmittelbar und das HFAG mittelbar betrifft, müssen entsprechende Änderungen berücksichtigt werden. So müsste eine Regelung im HKAG getroffen werden, die diese Mitentscheidungspflichten und die daraus resultierende Verfahrensbestimmung normiert. Weiterhin müssten für den Fall der Nichterhebung von

---

<sup>353</sup> *Lechleitner*, Gutachten Bbg, S. 26.

<sup>354</sup> *Bennemann*, in: HGO Kommentar, § 8b S. 156.

<sup>355</sup> *VG Kassel*, Urt. v. 13.01.2015 Az. 3 K 1000/14.KS. Pressemitteilung Nr. 1/2015 des VG Kassel vom 20.01.2015;

<sup>356</sup> *Bennemann*, in: HGO Kommentar, § 8b S. 161.

Straßenausbaubeiträgen Landeszuweisungen, wie in *Kap 4.1.2* geschildert, erfolgen.

Summa summarum führen die Mitentscheidungspflichten jedoch langfristig zu einer womöglich flächendeckenden Abschaffung der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen, sodass demnach der Landesgesetzgeber gleich den Gesetzentwürfen der SPD-Fraktion und der Fraktion Die Linken folgen kann.

Jedoch können die Mitentscheidungspflichten für eine Entscheidung über den Abgabemodus - etwa dahin gehend, ob die Straßenausbaubeiträge einmalig oder wiederkehrend erhoben werden sollen - genutzt werden.<sup>357</sup> Diese würden jedoch den Beitragsschuldner nicht entlasten, sondern eher, wie dies bei den Informations-, Anhörungspflichten der Fall ist, die Akzeptanz der Ausbaumaßnahme vor Ort verbessern.

#### **4.2 Zwischenergebnis**

Der Landesgesetzgeber hat vielfältige Möglichkeiten, Regelungen zu schaffen, die eine Entlastung der Betragsschuldner im Straßenausbaubeitragsrecht bewirken. Ziel war es, zu den derzeitigen rechtspolitischen Überlegungen zur Entlastung der hessischen Beitragsschuldner Möglichkeiten herauszuarbeiten, um Änderungen weiterer notwendiger Gesetze in die Diskussion über die Straßenausbaubeiträge mit einzubeziehen. Für einige der dargestellten Lösungen finden sich bereits Regelungen in der jüngsten KAG Novelle,<sup>358</sup> die es den Gemeinden ermöglichen, gemäß der kommunalen Selbstverwaltung Entlastungsmöglichkeiten der Beitragsschuldner zu bestimmen. Welche Entlastungsmöglichkeiten im Einzelnen oder kombiniert mit anderen Möglichkeiten gewählt werden können, ist nicht vorrangig eine rechtliche Frage, sondern eine Frage der finanz- und sozialpolitischen Prioritätensetzung in den Gemeinden vor Ort.

Das Land kann jedoch die Anlieger und Gemeinden entlasten, indem es den Gemeinden zusätzliche Mittel für den Straßenbau zuweist und bestimmt, wie die Mittel auf den Anteil der Gemeinde und den Anteil der Betragsschuldner zu verteilen sind. In diesem Fall könnten die zugewiesenen Mittel nach den o.a. Möglichkeiten unterschiedlich miteinander kombiniert werden, um die Beitragsschuldner

---

<sup>357</sup> Dreßler, HSGZ 2018, 277(283).

<sup>358</sup> GVBl. Hessen v. 28.05.2018 Gesetz zur Neuregelung der Erhebung von Straßenbeiträgen, S. 247.

situationsgerecht zu entlasten. Je nachdem, welche Möglichkeiten jedoch gewählt werden, bedarf es einer Änderung der gesetzlichen Bestimmungen. So würden Entlastungsmöglichkeiten im Abgaberecht Änderungen im HKAG, im Straßenrecht Änderungen im HStrG, im Zuwendungsrecht Änderungen im HFAG und im Verfahrensrecht im HKAG und in der HGO durch den Landesgesetzgeber voraussetzen.

So sollte der Gesetzgeber, sofern die in *Kap 3.1.2* dargestellten Gesetzentwürfe nicht durch den Hessischen Landtag beschlossen werden, die o.a. Möglichkeiten näher fokussieren, um zum einen die Akzeptanz der Ausbaumaßnahme in den Gemeinden zu erhöhen (Verfahrensrecht) und zum anderen durch weitere Landeszuweisungen speziell die Beitragsschuldner zu entlasten (Zuwendungsrecht). Es ist jedoch an dieser Stelle zu konstatieren, dass die oben präsentierten Möglichkeiten der Entlastungen auch nur eine Art Scheinlösungen darstellen, da ohne eine finanzielle Mittelzuweisung vom Land keine wirkliche Entlastung der Beitragsschuldner vor Ort stattfinden kann. Eine Reform des derzeit geltenden Gesetzes ist daher kaum möglich ohne finanzielle Zuweisungen des Landes.

Es ist daher nur folgerichtig, dem Hessischen Landtag zu empfehlen, das *nicht mehr zeitgemäße Gesetz* abzuschaffen und dem Verbotmodell zuzustimmen. In diesem Fall kann ergänzend zu den Gesetzentwürfen der SPD-Fraktion und der Fraktion Die Linke die *Kostenträgerschaft* für Gemeindestraßen an das Land durch Änderung des § 43 HStrG übertragen werden. Sofern das Land über Kapazitäten der Erweiterung des Umfangs seiner Straßenbaulast verfügt, kann es auch die Trägerschaft der Baulast übernehmen. In diesem Zusammenhang ist jedoch zu prüfen, ob dies mit der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung vereinbar wäre.

## 5 Zusammenfassung

Die Zielsetzung der vorliegenden Arbeit war darauf ausgerichtet, die aktuell meist stark emotional aufgeladene Diskussion über *eine gerechte Entlastung* der Grundeigentümer bei der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen durch einen fundierten Überblick über die Rechtsprechung sowie eine Analyse der rechtspolitischen Überlegungen in Hessen auf einer eher evidenzbasierten Ebene zu versachlichen.

Als Ausgangspunkt der Darstellung des Straßenausbaubeitragsrechts sind, ausgehend von einer komprimierten Darstellung der allgemeinen Rechtsgrundsätze des Beitragsrechts (S. 6 ff.), der Aufbau des Ausbaubeitragsrechts in vier Phasen betrachtet worden (S. 16 ff.). Bei der anschließenden Untersuchung des Straßenausbaubeitragsrechts in der Praxis (S. 40 ff.) ist deutlich geworden, dass das in drei Phasen aufgebaute Ausbaubeitragsrecht in einigen Bundesländern aufgebrochen wurde und teilweise nicht oder nur unter bestimmten Voraussetzungen in Form von verschiedenen Modellen Anwendung findet.

So werden in Deutschland das Verbotmodell, das Selbstverwaltungsmodell sowie das Pflichtmodell angewendet (S. 42 ff.), die zu unterschiedlichen finanziellen Belastungen der Beitragsschuldner und der Gemeinden führen. Durch die unterschiedliche Anwendungspraxis hat sich herausgestellt, dass die politisch gewählten Gemeindevertreter unter einen erheblichen Erwartungsdruck der Grundeigentümer geraten, die von den Beitragsforderungen vorschont bleiben möchten (S. 46 ff.). Hierbei führt die willkürliche Anwendungspraxis der drei Grundmodelle neben den Akzeptanzproblemen bei den Grundeigentümern, den Bürgermeistern der Gemeinden sowie den Gemeindevertretern zu einem gesteigerten Bedürfnis nach einer Reform des Straßenausbaubeitragsrechts (S. 49). Dieser Befund rechtfertigt im Rahmen dieser Untersuchung die in *Kap 3* anschließende Darstellung und Analyse der rechtspolitischen Überlegungen für den Straßenausbau in Hessen (S. 50ff.). Ziel war es, anhand der Untersuchung der KAG Novelle 2018 und der Gesetzentwürfe der SPD-Fraktion und der Fraktion Die Linke zur Einführung eines hessenweites Verbotmodells zu analysieren, ob das Bedürfnis insbesondere der Grundeigentümer nach einer Reform des Straßenausbaubeitragsrechts mit den rechtspolitischen Überlegungen in Hessen befriedigt werden konnte.

Es hat sich zunächst gezeigt, dass die HKAG-Novelle 2018 die Billigkeitsregelungen für die Beitragsschuldner durchaus gefördert hat (S. 47; S. 52f). Mit Blick auf die

erste Ausgangsfrage (S. 4) lässt sich konstatieren, dass derzeitige Regelungen zur Entlastung der Beitragsschuldner in Form des wiederkehrenden Beitrags, der Beitragserhebungswahl (Selbstverwaltungsmodell), von Stundungen, längerer Ratenzahlung und reduzierten Zinssätzen vorhanden sind (S. 51 ff.). Es ist weiterhin festzustellen, dass selbst die Entlastungsregelungen nach dem derzeitigen Gesetz nicht die dargestellten Akzeptanzprobleme lösen. Die willkürliche Anwendungspraxis innerhalb Hessens und die hohen Beitragsbelastungen der Beitragsschuldner sind die Ursache dafür, dass durch eine Spaltung innerhalb der Bürgerschaft die lokale Demokratie ernsthaft in Gefahr gerät (S 56 f.).

In der anschließenden Darstellung und Analyse der Gesetzentwürfe der SPD-Fraktion und der Fraktion Die Linke (S. 58 ff.) wurde verdeutlicht, dass durch eine hessenweite Abschaffung der Straßenausbaubeiträge der Landesgesetzgeber für die dadurch entstehende Mehrbelastung der Gemeinden nach dem Konnexitätsprinzip einen entsprechenden finanziellen Ausgleich schaffen muss (S. 63 ff.). Die Einführung des Verbotsmodells ist daher keine primär rechtliche Frage, sondern neben der politischen Frage, ob die Beitragsschuldner zu entlasten sind, vor allem eine ökonomische Frage, die sich der Hessische Landtag zurzeit stellen muss.

Bezug nehmend auf beide Ausgangsfragen (S. 4) kann festgehalten werden, dass mit der Einführung des Verbotsmodells in Hessen die Möglichkeit besteht, hessenweit alle Beitragsschuldner dahin gehend zu entlasten, dass diese zukünftig von Straßenausbaubeiträgen befreit wären, und zwar mit der Folge, dass nach dem strikten Konnexitätsprinzip durch das Land ein finanzieller Ausgleich geschaffen werden muss (S. 64 ff.). Auch der Eingriff in den sogenannten Randbereich der kommunalen Selbstverwaltung wäre bei dem vorliegenden Entwurf des Verbotsmodells verfassungsrechtlich gerechtfertigt (S. 63). Des Weiteren lässt sich als Ergebnis festhalten, dass die hessenweite und einheitliche Einführung des Verbotsmodells die Spaltung innerhalb der Bürgerschaft verhindern sowie die derzeitigen Akzeptanzprobleme bei den Grundeigentümern und Bürgerinitiativen lösen wird (S. 65 ff.).

Die darüber hinaus in *Kap 4* geschilderten Möglichkeiten des Landesgesetzgebers sowie der Gemeinden, die im Hinblick auf die erste Ausgangsfrage (S. 4) zur Entlastung der hessischen Beitragsschuldner beitragen können, lassen sich wie folgt realisieren:

Die Gemeinden können gemäß der kommunalen Selbstverwaltung auch nach derzeitiger Rechtslage Entlastungsmöglichkeiten der Beitragsschuldner nach dem Abgaberecht und dem Satzungsrecht bestimmen, die jedoch durch sie selbst finanziert werden müssen (S. 71 ff.). Welche der dargestellten Möglichkeiten durch die Gemeinde gewählt werden kann, ist jedoch Aufgabe einer Abwägung der finanzpolitischen und sozialpolitischen Prioritäten in den Gemeinden vor Ort (S. 76).

Das Land kann die Anlieger und Gemeinden im Abgaberecht, im Verfahrensrecht, im Straßenrecht und vor allem im Zuwendungsrecht entlasten, indem es den Gemeinden zusätzliche Mittel für den Straßenbau zuweist und bestimmt, wie die Mittel auf den Anteil der Gemeinde und den Anteil der Beitragsschuldner zu verteilen sind (S.76). Dabei können unterschiedliche Gesetzänderungen im HKAG, im HStrG, im HFAG und in der HGO die Entlastungsmöglichkeiten des Beitragsschuldners realisieren, und zwar mit der Folge, dass bei einer Änderung der Landesgesetze das Konnexitätsprinzip greift und das Land den finanziellen Ausgleich sicherstellen muss (S. 72 ff.).

Insgesamt ist jedoch zu schlussfolgern, dass die in *Kap 4* dargestellten Möglichkeiten der Entlastungen auch keine Endlösung verkörpern, da ohne eine finanzielle Mittelzuweisung vom Land keine wirkliche Entlastung der Beitragsschuldner vor Ort stattfinden kann (S. 77). Daher ist eine Reform zur Verbesserung des Selbstverwaltungsmodells mit den vorhandenen Billigkeitsregelungen ohne finanzielle Zuweisungen des Landes kaum möglich.

Die konkretisierten Ergebnisse rechtfertigen die zusammenfassende Aussage, dass die hessenweite Abschaffung der Straßenausbaubeiträge zu einer Befriedung in der Bevölkerung einen wertvollen Beitrag leistet und die gestellte politische Frage (S. 63) damit beantwortet. Zwar sind nach höchstrichterlicher Rechtsprechung das Pflicht- und das Selbstverwaltungsmodell grundsätzlich nicht zu beanstanden, jedoch wird durch die willkürliche Anwendungspraxis (S. 50ff.) - die zwar rechtlich legitimiert ist - der Unmut der Grundeigentümer größer. Die steigende Anzahl der gegründeten Bürgerinitiativen verdeutlicht, dass die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen keine primär rechtliche Frage ist, sondern eine politische, die gelöst werden muss (S.64 ff.).

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Befürwortung der Abschaffung der Straßenausbaubeiträge durch die Mehrheit der Verbände, Bürgermeister, Gemeindeparlamente

und Bürgerinitiativen die Grundlage bildet, dass das Verbotmodell politisch zu rechtfertigen ist. Es ist daher nur folgerichtig, dem Hessischen Landtag zu empfehlen, das *nicht mehr zeitgemäße* Gesetz abzuschaffen und den Gesetzentwürfen zur Einführung des Verbotmodells zuzustimmen.

Eine Frage, die durch diese Arbeit jedoch nicht geklärt werden konnte, betrifft die Höhe und die Mittelherkunft der Finanzierung des Kompensationsbetrags, der mittel- bis langfristig die Einnahmeausfälle der Gemeinden durch den nach dem Konnexitätsprinzip gebotenen Ausgleich decken muss. Um diese Frage eindeutig zu beantworten, bedarf es einer weiteren Untersuchung.

Resümierend hat die Untersuchung verdeutlicht, dass nur ein flächendeckendes und einheitliches Verbotmodell einen langfristigen Rechtsfrieden und eine Akzeptanz bei der Bürgerschaft herstellen kann. Eine Gegenfinanzierung durch das Land ist daher unabdingbar und bedarf einer weiteren Analyse, um die Mittelherkunft zu beleuchten.

## Literaturverzeichnis

- Arndt, M.*, Straßenausbaubeiträge, 1. Aufl., München 2017.
- Arndt, M., Hofer, B., Dörscher, J.*, Aufhebung der Beitragserhebungspflicht für den Straßenbau, *Die Gemeinde* 2018, 90-97.
- BdSt-RP*, Straßenausbaubeiträge abschaffen, Bürger entlasten und Kommunen entschädigen - Ein Positionspapier des BdSt Rheinland-Pfalz und Haus & Grund Rheinland-Pfalz, <https://www.hausundgrund-rlp.de/files/hausundgrund-rlp/pdfs/downloads/Positionspapier%20Stra%C3%9Fenausbaubeitraege.pdf> (Stand: 01.04.2019).
- Becker, U.*, Wer gewinnt und wer verliert? Anmerkungen zu Überlegung, Straßenausbaubeiträge abzuschaffen, *LKV* 2018, 265-266.
- Beck'scher Online Kommentar Grundgesetz*, hrsg. v. Epping, V. & Hillgruber, C., Stand: 15.02.2019, (zit.: Hellermann in: BeckOK).
- Birkenfeld, D.*, Kommunalrecht Hessen, 5. Aufl., Baden Baden 2011.
- BMVI*, Verkehr in Zahlen 2018/2019, 47. Jahrgang, [https://www.bmvi.de/Shared-Docs/DE/Publikationen/G/verkehr-in-zahlen\\_2019-pdf.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmvi.de/Shared-Docs/DE/Publikationen/G/verkehr-in-zahlen_2019-pdf.pdf?__blob=publicationFile) (Stand: 09.04.19).
- Borchmann, M., Breithaupt, D. & Kaiser, G.*, Kommunalrecht in Hessen, 3. Aufl., Wiesbaden, 2006.
- Boettcher, F., Freier, R., Geißler, R., Niemann, F.-S. & Schubert, M.*, Kommunalen Finanzreport 2017, [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/79\\_Nachhaltige\\_Finzen/Finanzreport2017\\_171201.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/79_Nachhaltige_Finzen/Finanzreport2017_171201.pdf) (Stand: 29.03.2019).
- Brüning, C.*, Straßenausbaufinanzierung durch einmalige oder wiederkehrende Beiträge?, *DVBI* 2015, 1413-1417.
- Brüning, C.*, Kommunale Gebühren, Bd. 6, Herne 2018.
- Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände*, Aktuelle Finanzlage der Kommunen, [https://www.landkreistag.de/images/stories/themen/Kreisfinanzen/180815\\_Faktenpapier\\_Finanzprognose\\_2018.pdf](https://www.landkreistag.de/images/stories/themen/Kreisfinanzen/180815_Faktenpapier_Finanzprognose_2018.pdf) (Stand: 15.04.2019).
- Bündnis 90 Die Grünen*, CDU, GRÜNE und FDP einigen sich auf 5-Punkte-Maßnahmenpaket zur Anpassung der Straßenbeiträge, Pressemitteilung v. 25.04.2018, <https://www.gruene-hessen.de/landtag/pressemitteilungen/cdu-gruene-einigen-sich-5-punkte-massnahmenpaket/> (Stand: 05.05.2019).
- Destatis*, Wirtschaftsrechnungen -Einkommens- und Verbrauchsstichprobe Geld- und Immobilienvermögen sowie Schulden privater Haushalte, Fachserie 15 Heft 2, EVS 2018.
- Detterbeck, S.*, Allgemeines Verwaltungsrecht: mit Verwaltungsprozessrecht, 16. Aufl., München 2018.

- Dietzel E. & Kallerhoff, D.*, Das Straßenbaubeitragsrecht nach § 8 des Kommunalabgabengesetzes NRW, 8. Aufl., Bonn 2013.
- DPA*, Unmut gegen Straßenbaubeiträge wächst, FAZ-NET v. 09.01.2018 <https://www.faz.net/aktuell/rhein-main/hessen-unmut-gegen-strassenbaubeitraege-15382070.html> (Stand: 20.04.2019).
- Dreßler, U.*, Kann die Auswahl zwischen dem einmaligen und dem wiederkehrenden Straßenbeitrag per Bürgerentscheid getroffen werden? – auch und insbesondere nach der jüngsten KAG - Novelle vom 28. Mai 2018 (GVBl. S. 247), HSGZ 2018, 277-288.
- Driehaus, H.-J.*, Sog. wiederkehrende Beiträge in Schleswig Hollstein?, NordÖR 2011, 261-265.
- Driehaus, H.-J.*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 9. Aufl., München 2012.
- Driehaus, H.-J.*, Antworten auf die Fragen an alle Experten, In: Anlage zur Anhörung in der 37. Sitzung des Ausschusses für kommunale Fragen, Innere Sicherheit und Sport des Bay LT am 15.07.2015, Berlin 2015, [https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet\\_Dokumente/Sonstiges\\_P/Protokoll\\_Anhoerung\\_KAG.pdf](https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet_Dokumente/Sonstiges_P/Protokoll_Anhoerung_KAG.pdf) (Stand: 20.04.2019).
- Driehaus, H.-J.*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 10. Aufl., München 2018.
- Driehaus, H.-J.*, Drei Fragen zur Abschaffung des Straßenbaubeitrags, HSGZ 2019, 74-78.
- Erichsen, H. U., Ehlers, D., Grzeszick, B. & Burgi, M.* Allgemeines Verwaltungsrecht. 13. Aufl., Berlin 2006.
- Franz, T.*, Gewinnerzielung durch kommunale Daseinsvorsorge: zugleich eine Untersuchung zu den Zwecken und Formen der kommunalen wirtschaftlichen Betätigung, Tübingen 2005.
- Gramlich, L.*, Kommunale Straßenfinanzierung Überlegungen zur (Re-)Finanzierung von Errichtung und Erhalt kommunaler Straßen, [https://www.adac.de/\\_mmm/pdf/fi\\_kommunale\\_strassenfinanzierung\\_studie\\_0611\\_219859.pdf](https://www.adac.de/_mmm/pdf/fi_kommunale_strassenfinanzierung_studie_0611_219859.pdf) (Stand: 29.03.2019).
- Gramlich, L.*, Eckpunkte der Finanzierung kommunaler Verkehrsanlagen - Eine verfassungsrechtliche Analyse anlässlich der BayKAG-Novelle 2016 BayVBl. 2018, 217-229.
- Große Verspohl, G.*, Streit um Straßenausbaubeiträge, KommP BY 2010, 337 -339.
- Habermann, D.*, Wiederkehrender Beitrag für Verkehrsanlagen gemäß § 8 a KAG-Fluch oder Segen?, Die Gemeinde SH 2013, 199-203.
- Haberstock, L., Breithecker, V.*, Einführung in die Betriebswirtschaftliche Steuerlehre, 16. Aufl., Berlin 2013.
- Halstenberg, M.*, Kommunaler Straßenbau Anforderungen an den Unterhalt alternative Finanzierungsmöglichkeiten der Gemeinden, <https://www.rm->

- news.de/Gutachten\_kom.\_Stra%C3%9Fenbau\_Mai\_2012\_01.pdf (Stand: 01.05.2019)
- Halter, K.*, Der wiederkehrende Straßenausbaubeitrag- Prüfung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit unter Berücksichtigung rechtspolitischer Gesichtspunkte, München 2006.
- Heinz, C.*, Wiederkehrende Straßenausbaubeiträge in Hessen, LKRZ 2013, 6-12.
- Herrmann, K.*, Kommunale Anliegerbeiträge in 23 Stichworten, LKV 2017, 101-105.
- Hessen Mobil*, Handbuch Hessen Mobil Kap 4.9
- Hessische Gemeindeordnung Kommentar I*, hrsg. v. Rauber, D., 3 Aufl. Wiesbaden 2017 (zitiert: *Stein*, in: HKO Kommentar I).
- Hessische Gemeindeordnung Kommentar I*, hrsg. v. Rauber, D., 3 Aufl. Wiesbaden 2017 (zitiert: *Bennemann*, in: HKO Kommentar I).
- HSGB*, Heißes Eisen Straßenunterhaltung und -ausbaubeiträge, HSGZ 2018, 364-365.
- Jäger, M.*, Der neue Straßenkampf, FAZ-NET v. 10.04.2019, <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/wer-muss-fuer-strassensanierungen-zahlen-16132779.html> (Stand: 20.04.2019).
- Kallerhoff, D.*, Die Gesetzgebungskompetenz für das Erschließungsbeitragsrecht, Münster, 1994.
- Kirstein*, Erschließungsbeiträge für Aufwendungen, die durch die Übernahme von Anlagen als gemeindliche Erschließungsanlagen entstanden sind, KStZ 1968, 46-48.
- Klaus, M.*, Straßenausbaubeiträge werden diskutiert, KOPO 2018, 48-51.
- Kommunalabgabengesetz Mecklenburg-Vorpommern Kommentar*, hrsg. v. Simoneit, K. & Roßmann, T., Wismar, Stand: 1999 (zitiert: *Simoneit*, in: Kommunalabgabengesetz Mecklenburg-Vorpommern Kommentar).
- Kommunalabgabenrecht Kommentar*, hrsg. v. *Driehaus, H.-J.*, Herne, 59. Ergänzungslieferung, Stand: September 2018 (zitiert: *Driehaus*, in: Kommunalabgabenrecht).
- Kube, H.*, Fragwürdiger Etappensieg, LKRZ 2008, 49-51.
- Kube, H.*, Kontroverse Teil 1: Verfassungsrechtliche Probleme der pauschalierenden Erhebung von Beiträgen für den Straßenausbau, LKRZ 2007, 93-95.
- Maunz, T., Dürig, G.* (Begr.), Grundgesetz: Kommentar. 57. Auflage, München, 2010 (zitiert: Mehde, in: Maunz & Düring, Grundgesetz Kommentar).
- Müller, H.*, Deutschland im Abschwung-Gefährliches Nichtstun, spiegel-online v. 03.02.2019, <https://www.spiegel.de/wirtschaft/abschwung-in-der-deutschen-wirtschaft-was-hilft-gegen-die-krise-a-1251300.html> (Stand: 27.05.2019).

- Niemeier, E.*, Kommunale Straßensanierung: Steuerfinanzierung muss Beitragsfinanzierung ablösen. *Wirtschaftsdienst*, Band 93, Heft 10, Heidelberg 2013, 710-715.
- Niemeier, E.*, Straßenausbaubeiträge aus Sicht des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs - Gibt es die unterstellten Sondervorteile für Grundstückseigentümer wirklich?, *BayVBl.* 2018, 229 -253.
- Nienkemper, C.*, Die Beiträge zu den sondergesetzlichen Wasserverbänden in Nordrhein-Westfalen, Wiesbaden 2017.
- Lechleitner, M.*, Möglichkeiten zur Entlastung der Anlieger im Recht der Straßenbau und Erschließungsbeiträge (Wahlperiode Brandenburg, 6/25), (Abk.: Gutachten Bbg), Brandenburg 2018.
- Lippke, B.*, Wiederkehrende Straßenausbaubeiträge – Sinn oder Unsinn?, Flensburg 2017, <http://www.khs-flensburg.de/documents/Artikel5Li.pdf> (Stand: 19.04.2019).
- Lohmann, H., Gries, S.*, Wiederkehrender Straßenausbaubeitrag jetzt auch in Hessen-Gründe der Einführung und rechtliche Zulässigkeit, *LKRZ* 2013 45-88.
- Ludwig, H.* Auslaufmodell mit Zündstoff-Protestwelle bringt Straßenausbaubeiträge bundesweit ins Wanken, *VDGN* 2018, <https://www.vdgn.de/vdgn-journal/2018/vdgn-journal-1-2018/beitrag/auslaufmodell-mit-zuendstoff/>(Stand: 20.04.2019).
- Praml, R.*, Erhebung wiederkehrender Straßenausbaubeiträge, *NVwZ* 2014, 1427-1430.
- Rapp, H.-W., Cortés, A.*, *Cognitive Finance: Neue Sicht auf Wirtschaft und Finanzmärkte*, Wiesbaden 2017.
- Rechnungshof Hessen*, Zusammenfassender Bericht - Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs, Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften: Kommunalbericht, 1.400 Aufl., Wiesbaden 2016.
- Rottenwallner, T.*, Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des Ausschusses für Kommunale Fragen, Innere Sicherheit und Sport des Bayerischen Landtages zu Art. 5 des Kommunalabgabengesetzes am 15.07.2015, [http://allianz-strasenausbaubeitrag.de/images/dokumente/AnhoerungBayLandtag15.7.2015/Statement\\_KAG-Anh%C3%B6rung\\_Rottenwallner.pdf](http://allianz-strasenausbaubeitrag.de/images/dokumente/AnhoerungBayLandtag15.7.2015/Statement_KAG-Anh%C3%B6rung_Rottenwallner.pdf) (Stand: 24.04.2019).
- Ruff, E.*, Sachliche und personelle Eigenleistungen der Gemeinde als beitragsfähiger Erschließungsaufwand, *KStZ* 2012, 226-230.
- Ruff, E.*, Straßenbaubeiträge in der obergerichtlichen Rechtsprechung der Jahre 2013 bis 2015- Teil 1, *ZKF* 2016, 73-81.
- Ruff, E.*, Straßenbaubeiträge in der obergerichtlichen Rechtsprechung der Jahre 2013 bis 2015- Teil 2, *ZKF* 2016, 101-108.

*Sandhaus, D., Grabmann, M.*, Straßenausbaubeiträge Regelungen in Nordrhein-Westfalen im Vergleich mit anderen Bundesländern, Düsseldorf 2019 <https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMI17-151.pdf> (Stand: 19.03.2019).

*Schelzke, K.-C.*, Dem Streit ein Ende setzen, HSGZ 2010, 206.

*Schink, A.*, Fahren dürfen alle, aber zahlen müssen die Anlieger, Legale Tribune online (LTO) v. 22.06.2018, <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/bverwg-7c217-beitraege-strassenbau-eigentuemer-grundstueck-erhebung-gemeinde/> (Stand: 29.03.2019).

*Schlünder, I.*, Wiederkehrende Straßenausbaubeiträge, Difu Berichte 2/2012, 8.

*Schwarting, G.*, Der kommunale Haushalt: Haushaltswirtschaft - Haushaltssteuerung - Kameralistik und Doppik, 4. Aufl., Berlin 2010.

*Schwarting, G.*, Grundwissen Kommunalpolitik, Bonn 2017, [http://library.fes.de/pdf-files/akademie/kommunal/08975/kapitel\\_04.pdf](http://library.fes.de/pdf-files/akademie/kommunal/08975/kapitel_04.pdf) (Stand: 05.04.2019).

*Schweickhardt, R., Vondung, U. & Zimmermann-Kreher, A.*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 10. Aufl., Stuttgart 2018.

*Statistisches Landesamt (Sachsen-Anhalt)*, Wohneigentumsquote in Hessen von 1998 bis 2013. In Statista - Das Statistik-Portal. Zugriff am 29. Mai 2019, von <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/258102/umfrage/wohneigentumsquote-in-hessen/>.

*Steidl, F.*, Hebesätze in Hessen 2018, [https://www.ihk-wiesbaden.de/blueprint/print-pdf/?jsessionid=6EAC86E2895A864210A92E51668D1FDD.deliveryWorker?stream=true&contentId=4235334&referrer=https%253A%252F%252Fwww.ihk-wiesbaden.de%252Fwirtschaftspolitik%252FZahlen%252Fhebesaetze-in-hessen\\_2018%252F4235334](https://www.ihk-wiesbaden.de/blueprint/print-pdf/?jsessionid=6EAC86E2895A864210A92E51668D1FDD.deliveryWorker?stream=true&contentId=4235334&referrer=https%253A%252F%252Fwww.ihk-wiesbaden.de%252Fwirtschaftspolitik%252FZahlen%252Fhebesaetze-in-hessen_2018%252F4235334) (Stand: 27.05.2019).

*Thielmann, G.*, Sondervorteil und Artzuschlag im Erschließungs- und Straßenausbaubeitragsrecht, Band 14, 1. Aufl., Wiesbaden 2016.

*Thomas, R.*, Entwurf für ein Landesgesetz zur Vereinheitlichung von Erschließungs- und Straßenausbaubeiträgen, Münster 2018.

*Verband Wohneigentum Hessen & AG Straßenbeitragsfreies Hessen*, Gemeinsame Pressemitteilung 9. Mai 2019 - Experten für die Abschaffung der Straßenbeiträge, <https://drive.google.com/file/d/1AhE9ZwhTfV-J7f6iKuBykZReNkDfDNAr/view> (Stand:25.05.2019).

*Verband Wohneigentum Hessen & AG Straßenbeitragsfreies Hessen*, Gemeinsame Pressemitteilung 5. Mai 2019 - Landtagsanhörung Straßenbeiträge am 9. Mai – überwältigende Mehrheit für Abschaffung, <https://drive.google.com/file/d/1lmnfbMYp53qa91i5bPbLJ1DL-OrIF-ZiM/view>. (Stand: 19.04.2019).

*Von Bebenburg, P.*, 15.000 Hessen fordern Ende der Straßenbeiträge, fr-online v. 18.07.2018, <https://www.fr.de/rhein-main/fdp-org26312/15000-hessen-fordern-ende-strassenbeitraege-10959128.html> (Stand: 19.04.2019).

*Wagner, B., Rauscher, L. R.*, Wiederkehrende Straßenausbaubeiträge, HSGZ 2010, 207-211.

*WD, o.V.*, Einzelfragen zum Erschließungsbeitrags- und Straßenausbaubeitragsrecht sowie zum Straßen- und Wegerecht, Berlin 2005, <https://www.bundestag.de/resource/blob/408154/087e9b781db87022a53a24546ecdc587/wf-vii-g-216-05-pdf-data.pdf> (Stand: 11.04.2019).

*Wolff, H.*, Auswirkungen des Erschließungsrechts auf Grundstückskaufverträge, Chemnitz 2008.

### Internetquellen

*HMdIuS*, Gemeinden und Landkreise, <https://innen.hessen.de/kommunales/kommunen/gemeinden-und-landkreise> (Stand: 03.05.2019).

*Deutscher Landkreistag*, Gute Finanzlage für Schuldenabbau und Investitionen nutzen, <https://www.landkreistag.de/themen/kreisfinanzen/finanzprognose.html> (Stand: 27.05.2019).

*Hessen Mobil*, Verkehrsinfrastrukturförderung (VIF), <https://mobil.hessen.de/verkehr/verkehrsinfrastruktur%C3%B6rderung-vif> (Stand: 26.05.2019).

*HMWEVW*, Straßenbau - Daten und Fakten- kommunaler Straßenbau, <https://wirtschaft.hessen.de/verkehr/strassenverkehr/strassenbau-daten-und-fakten> (Stand: 26.05.2019).

*IfD Allensbach*, Bevölkerung in Deutschland nach Wohnsituation von 2014 bis 2018 (in Millionen Personen). In Statista - Das Statistik-Portal. von <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/171237/umfrage/wohnsituation-der-bevoelkerung/> (Stand: 29.04.2019).

*Ruff, E.*, Erschließungsbeiträge für neue Bauplätze-Die Gemeinden müssen die Erschließungskosten auf die Anlieger abwälzen, <http://www.erwin-ruff.de/erschlebeitrag.html> (Stand: 01.04.2019).

*Ruff, E.*, Straßenausbaubeiträge- Nur beitragsfähige Aufwendungen können umgelegt werden, <http://www.erwin-ruff.de/strassenbeitrag.html> (Stand: 15.04.2019).

*Ruff, E.*, Wiederkehrende Straßenausbaubeiträge <http://www.erwin-ruff.de/wiederkehrende%20Stra%C3%9Fenausbaubeitr%C3%A4ge.html> (Stand: 19.04.2019).

*Schink, A.*, BVerwG bestätigt Erhebung von Straßenausbaubeiträgen. Fahren dürfen alle, aber zahlen müssen die Anlieger, <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/bverwg-7c217-beitraege-strassenbau-eigentuemmer-grundstueck-erhebung-gemeinde/> (Stand: 05.04.2019)

*Schneider, A.* Resümee der Anhörung v. 09.05.2019, <https://strabs-he.chayns.net/Res%C3%BCmeederAnh%C3%B6rungam09052019> (Stand: 24.05.2019)

*Strabs-HE*, Kommunen in Hessen, die die STRABS abgeschafft haben, <https://strabs-he.chayns.net/STRABSABGESCHAFFT> (Stand: 27.05.2019).

*Verband Wohneigentum Hessen*, Weg mit der Straßenausbau-Beitragssatzung, <https://vwe-strabs.de/FlyerStra%C3%9Fenausbaubeitr%C3%A4ge> (Stand: 01.04.2019)

*VSSD*, Mitteilungen-länderübergreifend und regional, <https://vssd.eu/aus-den-bundeslaendern-01.html> (Stand:01.04.2019).

*Weidner, M.*, Straßenausbaubeiträge: Die einen zahlen, die anderen nicht, <https://www.daserste.de/information/wirtschaft-boerse/plusminus/sendung/strassenausbaubeitraege-102.html> (Stand: 19.04.2019).