

**Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 17/2678**

**vhw - Bundesverband für Wohnen  
und Stadtentwicklung e.V.**

An den  
Innen- und Rechtsausschuss

per E-Mail

2. September 2011

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und des  
Kommunalabgabengesetzes**

Sehr geehrter Herr Rother,

vielen Dank für das in Ihrem Auftrag gefertigte Schreiben vom 1. September 2011 und die Einladung, zu dem Gesetzentwurf zur Änderung der Gemeindeordnung und des Kommunalabgabengesetzes (Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und FDP – Drucksache 17/1600) schriftlich Stellung zu nehmen. Aus einer Reihe von Gründen möchte ich mich darauf beschränken, Ihnen meinen in der NordÖR 2011,261 ff., abgedruckten Aufsatz mit dem Titel „Sog. wiederkehrende Beiträge in Schleswig-Holstein?“ zuzuleiten.

Im Übrigen erlaube ich mir, darauf hinzuweisen, dass das Verwaltungsgericht Koblenz mit Beschluss vom 1. August 2011 – 4 K 1392/10.KO – die §§ 10, 10a des rheinland-pfälzischen Kommunalabgabengesetzes (zum sog. wiederkehrenden Beitrag) für verfassungswidrig gehalten und gemäß Art. 100 Abs. 1 GG eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die Verfassungsmäßigkeit dieser Bestimmungen eingeholt hat.

Mit freundlichen Grüßen

gez.  
Prof. Dr. Hans-Joachim Driehaus

## **Sog. wiederkehrende Beiträge in Schleswig-Holstein ?**

Von Prof. Dr. Hans-Joachim Driehaus, Berlin<sup>1</sup>

### **I. Einführung**

In einem der SHGT – info – intern Nr. 40/11 vom 16. März 2011 als Anlage beigefügten Schreiben an das Landesinnenministerium vom 10. März 2011 setzt sich der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag für die Einführung sog. wiederkehrender Beiträge zur Deckung der Kosten für die Sanierung (Verbesserung, Erneuerung) von innerörtlichen Gemeindestraßen, bei Wirtschaftswegen auch für die Kosten von deren erstmaliger Herstellung ein. Unter Hinweis auf entsprechende Bestrebungen in Hessen<sup>2</sup> legt er dar, diese besondere Abgabenart sei bereits in den Kommunalabgabengesetzen der Länder Thüringen<sup>3</sup>, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt sowie im Saarland vorgesehen. In seinem Schreiben behandelt der Schleswig-Holsteinische Gemeinderat die Einführung der sog. wiederkehrenden Beiträge – verständlicherweise – weniger unter rechtlichen als unter politisch-pragmatischen sowie (wohl auch) Gerechtigkeitsgesichtspunkten. Deshalb sollen im Folgenden rechtliche Erwägungen weitgehend ausgeblendet bleiben und das Schwergewicht auf die Beantwortung der Frage gelegt werden, ob die sog. wiederkehrenden Beiträge tatsächlich die (finanzielle) Entlastung für Bürger und/oder Kommunen erbringen, die sich die Befürworter dieser Abgabenart von ihr versprechen. Das schließt nicht aus, einem solchen – seiner Qualität nach sozusagen – Zwischenruf einige Bemerkungen zum Verständnis und vor allem zur rechtlichen Einordnung der sog. wiederkehrenden Beiträge voranzustellen.

### **II. Rechtliche Einordnung der sog. wiederkehrenden Beiträge**

1. Beispielsweise nach § 7a Abs. 1 Satz 1 ThürKAG können die Gemeinden „durch Satzung bestimmen, dass anstelle einmaliger Beiträge ... die jährlichen Investitionsaufwendungen der zu Abrechnungseinheiten (Absatz 3) zusammengefassten öffentlichen Straßen, Wege und Plätze (Verkehrsanlagen) nach Abzug des Gemeindeanteils (Absatz 4) als wiederkehrender Beitrag auf alle Grundstücke der Abrechnungseinheit verteilt werden, denen die Möglichkeit der Inanspruchnahme des Verkehrsnetzes besondere Vorteile bietet“. Gemäß § 7a Abs. 3 Satz 1 ThürKAG setzt die Bildung einer Abrechnungseinheit voraus, „dass die Straßen in einem räumlichen und funktionalen Zusammenhang stehen“. Der Gemeindeanteil „muss mindestens 20 vom Hundert betragen und dem Verkehrsaufkommen entsprechen, das nicht den Beitragsschuldnern“, d.h. den Grundeigentümern zuzurechnen ist (§ 7a Abs. 4 Satz 2 ThürKAG). Die Beitragsschuld „entsteht jeweils mit Ablauf des 31. Dezember für das abgelaufene Kalenderjahr“ (§ 7a Abs. 6 Satz 1 ThürKAG).

---

<sup>1</sup> Der Autor ist Rechtsanwalt und Wirtschaftsmediator sowie freier Mitarbeiter des vhw-Bundesverbandes für Wohnen und Stadtentwicklung; er war zuvor von 1997 bis 2005 Vorsitzender Richter am Bundesverwaltungsgericht.

<sup>2</sup> Vgl. dazu Wagner/Rauscher in HSGZ 2010,207, und Driehaus in KStZ 2011,21; die in dem letzteren Beitrag zu Hessen dargelegten Überlegungen werden im Folgenden weitgehend auf Schleswig-Holstein übertragen.

<sup>3</sup> In Thüringen wird gegenwärtig über eine Erweiterung des Anwendungsbereichs der sog. wiederkehrenden Beiträge diskutiert; vgl. Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes vom 2.11.2010, LT-Drucksache 5/1759, S. 16.

Die damit skizzierte Abgabe ist kein (echter) Beitrag im kommunalabgabenrechtlichen Sinne, sodass ihrer Bezeichnung als "Beitrag" richtigerweise der Zusatz "sogenannter" voranzustellen ist. Denn dem Begriff des Beitrags im Sinne des Kommunalabgabenrechts ist das Merkmal der Einmaligkeit wesensimmanent. „Der Grundsatz der Einmaligkeit des Beitrags ergibt sich aus dem Wesen des Beitrags“<sup>4</sup>, das „gerade darin besteht, eine einmalige Abgabe zum Ersatz des Aufwands für die Herstellung der betreffenden beitragsfähigen Anlage zu sein“<sup>5</sup>. Zum Preußischen Kommunalabgabengesetz hat schon Surèn<sup>6</sup> betont, es handele sich bei „Beiträgen um einen einmaligen Zuschuss“. Dieser hergebrachten Betrachtungsweise tritt das OVG Weimar<sup>7</sup> mit der Begründung entgegen, das Bundesverfassungsgericht<sup>8</sup> habe bereits früher „ausdrücklich festgestellt, der Charakter einer Abgabe als Beitrag stehe nicht entgegen, dass sie laufend erhoben werde“. Das ist richtig, doch ist damit noch nicht gesagt, dass eine laufend erhobene Abgabe als Beitrag im Sinne des Kommunalabgabenrechts zu qualifizieren ist. Das – und nur das – ist mit den zuvor zitierten Stimmen zu verneinen, ohne dass daraus Schlüsse auf die Zulässigkeit der Einführung sog. wiederkehrender Beiträge gezogen werden können. Immerhin räumt das OVG Weimar ein, der Begriff "wiederkehrend" sei „für Beiträge nach der Thüringer Rechtslage missverständlich“. Dieser Annahme schließt sich das OVG Magdeburg<sup>9</sup> für das Landesrecht in Sachen-Anhalt ausdrücklich an. Hinsichtlich seiner Bezeichnung dürfte deshalb der Erkenntnis des OVG Koblenz<sup>10</sup> beizupflichten sein, bei dem sog. wiederkehrenden Beitrag handele es sich um eine „Abgabe besonderer Art“.

2. Wie auch immer: Von Belang ist die rechtliche Einordnung des sog. wiederkehrenden Beitrags jedenfalls aus verfassungsrechtlicher Sicht. Sollte es sich nämlich bei ihm um eine der Grundsteuer gleichartige Abgabe handeln<sup>11</sup>, fehlte den Ländern gemäß Art. 105 Abs. 2a Satz 1 GG die Kompetenz zur Einführung einer solchen Abgabe. Nach Ansicht der Oberverwaltungsgerichte Weimar<sup>12</sup>, Koblenz<sup>13</sup> und Magdeburg<sup>14</sup> geht es bei dem sog. wiederkehrenden Beitrag jedoch mit der Folge nicht um eine Steuer, dass sich insoweit die Frage der Anwendbarkeit des Art. 105 GG nicht stellt; dem pflichtet Stamm<sup>15</sup> mit der Überlegung bei, jedenfalls sei dieser Beitrag eine Abgabe mit Entgeltcharakter, für die mangels einer entgegenstehenden Bestimmung im Grundgesetz eine Gesetzgebungszuständigkeit der Länder bestehe. Dagegen kommt Kraft-Zörcher<sup>16</sup> jedenfalls für die Abrechnungseinheit "im Zusammenhang bebauter Ortsteil" (§ 7 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 ThürKAG) zu dem Ergebnis, insoweit handele es sich bei dem sog. wiederkehrenden Beitrag um eine der Grundsteuer gleichartige Abgabe, für deren Einführung es dem Freistaat Thüringen an der erforderlichen Gesetzgebungskompetenz gefehlt habe; im Ergebnis Entsprechendes würde ggfs. für die wortgleiche Regelung des § 6a Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 KAG-

---

<sup>4</sup> OVG Münster, Urteil v. 27.3.1998 – 15 A 3421/94 – NVwZ-RR 1999,786 = GemHH 2000,257

<sup>5</sup> OVG Münster, Urteil v. 14.12.1998 – 15 A 3212/94 -.

<sup>6</sup> Surèn, Das Preußische Kommunalabgabengesetz, 1944, Anm. 1 zu § 9, S. 74.

<sup>7</sup> OVG Weimar, Urteil v. 11.6.2007 – 4 N 1359/98 – ThürVBI 2008,8

<sup>8</sup> BVerfG, Beschluss v. 26.5.1976 – 2 BvR 995/75 – BVerfGE 42, 223 (229)

<sup>9</sup> OVG Magdeburg, Urteil v. 11.12.2007 – 4 L 276/05 – KStZ 2008,77

<sup>10</sup> OVG Koblenz, Urteil v. 9.10.1980 – 10 C 6/79 – AS 16,122 (127)

<sup>11</sup> So ein Gutachten des wissenschaftlichen Dienstes des rheinland-pfälzischen Landtags v. 7.6.1985, S. 21 ff.

<sup>12</sup> OVG Weimar, Urteil v. 11.6.2007 – 4 N 1359/98 – a.a.O.

<sup>13</sup> OVG Koblenz, Urteil v. 20.11.2007 – 6 C 10601/07 – LKRZ 2008,64

<sup>14</sup> OVG Magdeburg, Urteil v. 11.12.2007 – 4 L 276/05 – a.a.O.

<sup>15</sup> Stamm in Festschrift für Hans-Joachim Driehaus, 2005, S. 191

<sup>16</sup> Kraft-Zörcher in ThürVBI 1999,55 ff.

LSA gelten. Kube<sup>17</sup> hält die Regelung des § 10a KAG RP ebenfalls für verfassungsrechtlich bedenklich und resümiert, die Billigung dieser Bestimmung durch das OVG Koblenz<sup>18</sup> erscheine „unter kompetenz- und gleichheitsgrundrechtlichen wie auch rechtsstaatlichen Gesichtspunkten als fragwürdiger Etappensieg“. In einer eingehenden Prüfung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des sog. wiederkehrenden Beitrags kommt Halter<sup>19</sup> anders als die bezeichneten Oberverwaltungsgerichte zu dem Ergebnis, bei ihm handele es sich schlicht um eine – mangels hinreichender Vermittlung eines sie legitimierenden Sondervorteils – verfassungswidrige Kommunalabgabe; „plakativ“ lasse sich zusammenfassen, beim einmaligen Straßenbaubeitrag zahlen – da nur die Anlieger gerade der abgerechneten Einrichtung/Anlage herangezogen werden – „zwar viele nicht, dafür bezahlten beim wiederkehrenden Beitrag viele für nichts“.

3. Von diesen und einer Vielzahl weiterer, zum Teil sehr schwieriger Rechtsfragen, die der sog. wiederkehrende Beitrag aufwirft, spricht der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag in seinem Schreiben nur das eher weniger problematische Erfordernis bestimmter Überleitungsregelungen u.a. für Grundeigentümer an, die bereits (einmalige) Straßenausbaubeiträge bezahlt haben. Rechtsfragen sollen hier indes – infolge der gewählten Beschränkung auf mehr politisch-pragmatische Gesichtspunkte – nicht vertieft werden. Insoweit sei nur bemerkt: Es spricht einiges für die Annahme von Brenner<sup>20</sup>, die Schwelle zur Verfassungswidrigkeit dürfte überschritten sein, wenn - wie es § 10a Abs. 1 Satz 2 KAG RP erlaubt und § 7a Abs. 1 Satz 2 ThürKAG in der Fassung des Entwurfs eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes vom 2. November 2010<sup>21</sup> ebenfalls ermöglicht – eine Gemeinde aus allen Verkehrsanlagen ihres Gebiets eine Abrechnungseinheit bildet. Eine solche Gestaltung würde - so führt Brenner aus – „anknüpfend an die überkommene Unterscheidung, wonach eine Steuer ohne Gegenleistung erhoben wird, legitimierender Grund für einen Beitrag im abgabenrechtlichen Sinne hingegen der Ausgleich von Vorteilen und Lasten und der Gesichtspunkt der Gegenleistung ist, wonach derjenige, der aus einer öffentlichen Einrichtung besonderen wirtschaftlichen Nutzen zieht, auch zu deren Kosten beitragen soll, ... jedenfalls im Regelfall in die Sphäre der Steuer bzw. Sonderabgabe abgleiten, für die dem Land die Gesetzgebungskompetenz fehlen würde“.

### **III. Wirkung sog. wiederkehrender Beiträge und Gerechtigkeit**

1. In dem eingangs genannten Schreiben an das Landesinnenministerium führt der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag aus, es habe „eine Vielzahl von Gemeinden in Schleswig-Holstein bislang auf eine Erhebung von Straßenbaubeiträgen verzichtet. ... Ein Hindernis bei der Beschlussfassung“ über eine Satzung zur Erhebung (einmaliger) Straßenbaubeiträge sei „die häufig fehlende Akzeptanz der Grundeigentümer. .... Um diese Probleme zu vermeiden und um den politischen Handlungsspielraum ... zu erweitern, schlagen wir vor,“ in das Kommunalabgabengesetz „als alternative Wahlmöglichkeit wiederkehrende Straßenbaubeiträge aufzunehmen.“ Durch die Einführung „sien deutlich

---

<sup>17</sup> Kube in LKRZ 2008,49

<sup>18</sup> OVG Koblenz, Urteil v. 20.11.2007 – 6 C 10.601/07 – a.a.O.

<sup>19</sup> Halter, Der wiederkehrende Straßenausbaubeitrag, Diss., 2006, S. 179 f.

<sup>20</sup> Brenner, Gesetzmäßigkeitsprinzip und Reformfrage im Straßenausbaubeitragsrecht, Rechtsgutachten, 2010, S. 83.

<sup>21</sup> LT-Drucksache 5/1759, S. 8

geringere Beiträge zu erwarten.“ Diese Argumentation entspricht in der Tendenz den Erwägungen, mit denen die beiden Referentinnen des Hessischen Städte- und Gemeindebundes Wagner und Rauscher<sup>22</sup> ihr Plädoyer für die Einführung des sog. wiederkehrenden Beitrags in Hessen begründen.

2. Wagner und Rauscher meinen, durch die Einführung solcher sog. wiederkehrender Beiträge könne – erstens – vermieden (oder jedenfalls abgeschwächt) werden, dass sich in Gemeinden, die bisher über keine Straßenbaubeitragssatzung verfügten, Personen, die nach Erlass einer solchen Satzung „erstmalig Straßenausbaubeiträge“ für die Sanierung „ihrer“ Straße bezahlen müssten, „im Verhältnis zu anderen Eigentümern, bei welchen die Straßensanierung unentgeltlich erfolgt ist, ungleich behandelt“ fühlten. Für den einzelnen Beitragspflichtigen stelle sich die Einführung sog. wiederkehrender Beiträge – zweitens – „als „gerechtere“ Verteilung (des Investitionsaufwands) dar, da alle, die das Straßensystem als Solidargemeinschaft nutzen, an diesem (Investitionsaufwand) auch beteiligt werden“. Auf Seiten der Gemeinde führe – drittens – die Einführung sog. wiederkehrender Beiträge „weder zu einer Minder- noch zu einer Mehreinnahme“ und sei somit – so ist daraus zu folgern – im Verhältnis zur Erhebung von (einmaligen) Straßenausbaubeiträgen sozusagen kostenneutral. Alle drei Erwägungen tragen indes das angestrebte Ergebnis nicht, geben in der Sache nichts zugunsten eines solchen Ergebnisses her. Entsprechendes gilt für das zusätzliche Argument des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetags, die Einführung sog. wiederkehrender Beiträge führe mit Blick auf den gemeindlichen Straßenbau zu einer größeren Kontinuität und gleichmäßiger Investitionstätigkeit.

a) Richtig ist, dass in Gemeinden, die bisher mangels Erlasses einer Beitragssatzung keine Straßenausbaubeiträge erhoben haben und nunmehr durch den Erlass einer solchen Satzung den Weg zu einer Beitragserhebung frei machen, die Grundeigentümer, die jetzt erstmals veranlagt werden, sich im Verhältnis zu den Grundeigentümern, „deren“ Straßen bisher auf Kosten der Allgemeinheit saniert worden sind, ungleich behandelt fühlen (können); denn es entsteht jetzt gleichsam eine „Zweiklassengesellschaft“, bestehend zum einen aus der Klasse der Grundeigentümer, der die Inanspruchnahmefähigkeit einer sanierten Straße unentgeltlich verschafft worden ist, und zum anderen aus der Klasse der Grundeigentümer, die für die Vermittlung eines solchen Sondervorteils (jetzt) Beiträge bezahlen muss. Das ist indes einzig eine Folge des straf- und schadensersatzrechtlich relevanten Verhaltens von Amtsträgern der betreffenden Gemeinde und der zuständigen Kommunalaufsicht<sup>23</sup>, die es unterlassen haben, durch das pflichtgemäße Hinwirken auf den rechtzeitigen Erlass einer Straßenausbaubeitragssatzung der auch vom Landesgesetzgeber in Schleswig-Holstein<sup>24</sup> angeordneten Beitragserhebungspflicht zu genügen. Diese Folge lässt sich durch die Einführung sog. wiederkehrender Beiträge nicht „überspielen“. Die Einführung dieser Abgabe, mit der ausschließlich Kosten für zukünftige Straßenbaumaßnahmen erfasst werden, ändert nämlich nichts daran, dass mit dem Erlass einer entsprechenden Satzung und der Erhebung sog. wiederkehrender Beiträge die zwei bezeichneten Klassen von Grundeigentümern entstehen. Dieses Ergebnis und das damit

---

<sup>22</sup> Wagner/Rauscher in HSGZ 2010,207

<sup>23</sup> Vgl. zu dieser straf- und schadensersatzrechtlichen Relevanz im Einzelnen Driehaus in Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 8 Rn. 17c f. mit weiteren Nachweisen.

<sup>24</sup> Vgl. zur Beitragserhebungspflicht und zur Pflicht zum Erlass einer Straßenbaubeitragssatzung in Schleswig-Holstein nur Erlass des Innenministeriums v. 30.10.2009 – IV 322 – 162.723/715, sowie im Übrigen Driehaus in Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 8 Rn. 14 ff. sowie u.a. VG Gießen, Beschluss v. 27.9.2010 – 8 L 2015/10 – LKRZ 2010,420.

einhergehende Gefühl einer Ungleichbehandlung lässt sich allenfalls abfedern durch Maßnahmen, wie sie von Brenner<sup>25</sup> aufgezeigt worden sind.

b) Die Auffassung, durch die Einführung sog. wiederkehrender Beiträge könnten an den Kosten für eine Straßensanierung anteilig alle beteiligt werden, „die das Straßensystem als Solidargemeinschaft nutzen“, ist schlicht unzutreffend. Auszugehen dürfte davon sein, dass sog. wiederkehrende Beiträge zu den „laufenden öffentlichen Lasten des Grundstücks“ im Sinne des § 2 Nr. 1 BetrKV zählen und als Betriebskosten auf Mieter abgewälzt werden können<sup>26</sup>, mithin durch die Einführung sog. wiederkehrender Beiträge der Kreis derjenigen, die anteilig die Kosten für eine Straßensanierung tragen müssen, im wirtschaftlichen Ergebnis auf diesen Personenkreis ausgeweitet werden könnte. Wenn Landes- und Ortsgesetzgeber eine solche Abwälzungsmöglichkeit eröffnen wollen, ist es dringend geboten, den davon betroffenen Mietern dies rechtzeitig und eindeutig zu kommunizieren. Durch eine solche Abwälzungsmöglichkeit könnten zwar ggfs. die Mieter zusätzlich zu den Eigentümern u n v e r m i e t e t e r Objekte in den Kreis derjenigen einbezogen werden, die als Nutzer des Straßensystems anteilig mit Kosten für die Sanierung der Straßen in der betreffenden Gemeinde zu belasten sind. Zugleich würden jedoch die v e r m i e t e n d e n Eigentümer infolge einer solchen Abwälzung im wirtschaftlichen Ergebnis von den entsprechenden Kosten freigestellt, sodass diesen Grundeigentümern der grundstücksbezogene Vorteil der Inanspruchnahmefähigkeit einer sanierten Straße letztlich entgeltlos vermittelt würde.

c) Ferner greift auch das Argument zu kurz, die Einführung sog. wiederkehrender Beiträge führe - „unter dem Strich“ - zu keinen Mindereinnahmen der Gemeinde. Zwar ist es richtig, dass die Gemeinde selbst bei der Erhebung dieser Abgabe den für beitragsfähige Maßnahmen entstandenen umlagefähigen Aufwand erstattet bekommt, insoweit also kein Unterschied zur Erhebung (einmaliger) Straßenausbaubeiträge besteht. Doch bedeutet das nicht, dass der Gemeindehaushalt – im Vergleich zur Refinanzierung durch Straßenausbaubeiträge – nicht stärker belastet wird, die Erhebung sog. wiederkehrender Beiträge also kostenneutral ist. Das Gegenteil ist der Fall. Sog. wiederkehrende Beiträge werden – wenn „die Beitragsschuld ... jeweils mit Ablauf des 31. Dezember für das abgelaufene Kalenderjahr“ entsteht (§ 7a Abs. 6 Satz 1 ThürKAG) – in jedem Jahr wieder erhoben; in jedem Jahr ist eine Kostenkalkulation auf der (unsicheren) Basis einer Prognose der gerade für dieses Jahr zu erwartenden, am 31. Dezember typischerweise noch nicht abschließend durch Rechnungen belegten Investitionsaufwendungen zu erstellen und in jedem Jahr sind auf dieser Grundlage – unter Berücksichtigung u.a. etwaiger in diesem Jahr eingetretener Veränderungen der Grundstücksverhältnisse - für jeden Grundeigentümer neue Beitragsbeträge zu ermitteln und an jeden Grundeigentümer Beitragsbescheide zu versenden. Dadurch entstehen über viele Jahre Jahr für Jahr immer wieder beispielsweise Verwaltungs-, Personal- und Portokosten, die bei der Erhebung (einmaliger) Straßenausbaubeiträge nur einmal anfallen. Es steht danach außer Zweifel, dass die Erhebung sog. wiederkehrender Beiträge ganz erhebliche zusätzliche Kosten verursacht, die vordergründig von der Gemeinde, in Wahrheit aber von der Allgemeinheit in Gestalt der Gemeindebürger und damit – jedenfalls anteilig – auch von den Grundeigentümern getragen werden müssen. In welcher Größenordnung sich diese Mehrkosten bewegen, hängt von den

---

<sup>25</sup> Brenner, a.a.O., S. 74 f.

<sup>26</sup> Vgl. etwa Steenbock in GemHH 1983,156 mit weiteren Nachweisen, a.A. Kirchmer in Finanzwirtschaft 1996,62

Umständen in der jeweiligen Gemeinde wie etwa der Anzahl der Grundeigentümer und damit der Anzahl der jährlich zu erstellenden und zu versendenden Beitragsbescheide sowie der Kostenstruktur in der Gemeinde ab. Da es nicht zu hoch gegriffen sein dürfte, durchschnittlich pro Beitragsbescheid Verwaltungs-, Personal- und Portokosten von insgesamt 5 Euro anzusetzen, entstünden in einer Gemeinde mit beispielsweise 10.000 Grundeigentümern durch die Erhebung sog. wiederkehrender Beiträge bezogen auf einen Zeitraum von (um eine beliebige Berechnungsgrundlage zu nennen: lediglich) 20 Jahren von den Gemeindegürgern zu tragende Mehrkosten in einer Größenordnung von etwa einer Millionen Euro. Angesichts dessen ist der gelegentlich zu hörende Einwand nicht von der Hand zu weisen, die in der Erwartung einer Kostenneutralität für die Gemeinden und/oder einer finanziellen Entlastung der Grundeigentümer erfolgende Einführung sog. wiederkehrender Beiträge stelle gleichsam ein abgabenrechtliches "Betrugsmanöver dar. Auf längere Sicht führt sie jedenfalls nicht zu einer Erweiterung des politischen Handlungsspielraums der Gemeinde, sondern – infolge der Verminderung ihrer finanziellen Mittel – zu dessen Einschränkung.

d) Schließlich trifft es entgegen dem Vorbringen des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetags nicht zu, dass „die Einführung wiederkehrender Beiträge für Straßen gemeindliche Investitionsprogramme (verstärkt) und ... zu größerer Kontinuität und gleichmäßiger Investitionstätigkeit (führt)“. Bei dieser Betrachtungsweise wird nämlich übersehen, dass selbst der sog. wiederkehrende Beitrag eine Refinanzierungsinstitut darstellt, d.h. der Refinanzierung des von der Gemeinde z u v o r für den Straßenausbau eingesetzten Kapitals dient. Wie hoch der "Ertrag" aus dem sog. wiederkehrenden Beitrag für die einzelnen Jahre ist, hängt mithin in erster Linie von der Höhe der zuvor in dem jeweiligen Jahr verausgabten Finanzmittel und dem Ergebnis der darauf beruhenden Kalkulation ab. Die vom Schleswig-Holsteinischen Gemeindetag angesprochene Kontinuität der Finanzmittel im Interesse einer gleichmäßigen Investitionstätigkeit ließe sich einzig durch die Einführung einer der Grundsteuer vergleichbaren Abgabe erreichen, doch fehlt dem Gesetzgeber dazu – wie oben gesagt – die Gesetzgebungskompetenz.

3. Es ist also keineswegs so, dass die Erhebung sog. wiederkehrender Beiträge – unabhängig von deren Abwälzbarkeit auf Mieter - eine finanzielle Entlastung der Grundeigentümer zur Folge hat. Genau das Gegenteil ist – wie gezeigt – der Fall: Zu den reinen Kosten für die Sanierung der Straße, die durch die Erhebung einmaliger ebenso wie durch die Erhebung sog. wiederkehrender Beiträge von den Grundeigentümern getragen werden müssen, kommen bei der Erhebung des sog. wiederkehrenden Beitrags zusätzlich Verwaltungs-, Personal- und Portokosten in nicht unwesentlicher Höhe hinzu, die bei der Erhebung eines (einmaligen) Straßenausbaubeitrags nicht anfallen. Einzuräumen ist, dass sich ein einmaliger Beitrag bei einem großen Grundstück mit intensiver Ausnutzung – eher ausnahmsweise als häufig – auf einen fünfstelligen Betrag belaufen kann. Doch kann keine Rede davon sein, dass der sog. wiederkehrende Beitrag bei einem entsprechenden Grundstück stets beispielsweise im zweistelligen Bereich bleibt oder die 100-Euro-Grenze allenfalls geringfügig übersteigt: Denn für die Verteilung des von den Grundeigentümern zu tragenden Anteils am jährlichen Investitionsaufwand, d.h. für die Aufteilung dieses Aufwands auf die Grundeigentümer, muss beim sog. wiederkehrenden Beitrag auf die gleichen Maßstabskomponenten abgestellt werden wie beim einmaligen Straßenausbaubeitrag.<sup>27</sup> Maßgebend sind mithin beim sog. wiederkehrenden Beitrag ebenso wie beim einmaligen

---

<sup>27</sup> Vgl. etwa Mildner in Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 8 Rn. 1354.

Beitrag die Grundstücksgröße sowie Art und Maß der Grundstücksnutzung; einem höheren einmaligen Beitrag korrespondiert deshalb ein entsprechend hoher sog. wiederkehrender Beitrag. Es bleibt als Vorzug der Erhebung des sog. wiederkehrenden Beitrags, dass durch ihn die Beitragsbelastung für den einzelnen Grundeigentümer auf viele Jahre verteilt und damit gleichsam entzerrt wird. Dieser Vorzug aber kann beim einmaligen Beitrag unproblematisch durch eine großzügige Ratenzahlung ausgeglichen werden. Bei der Zahlung des einmaligen Beitrags in Raten wird von Anfang an die Höhe der jährlich zu erbringenden Raten für den gesamten Zeitraum festgelegt, es fallen folglich – anders als beim sog. wiederkehrenden Beitrag – nicht Jahr für Jahr neue Verwaltungs-, Personal- und Portokosten an. So erlaubt z.B. § 7b Abs. 2 ThürKAG, dass der einmalige Beitrag in 20 Jahresraten entrichtet werden kann. Ein Landesgesetzgeber dürfte schwerlich gehindert sein, sogar noch weitergehende Ratenzahlungen – ggfs. auch zinslose – zu ermöglichen. Beizupflichten ist indes dem Schleswig-Holsteinischen Gemeindetag in der Annahme, durch eine Umstellung auf den sog. wiederkehrenden Beitrag würden „t e u r e ... Widerspruchs- bzw. Klageverfahren vermieden“. Das führt indes deshalb nicht zu einer Verminderung der Gesamtkosten für solche Verfahren, weil durch die mit der Einführung sog. wiederkehrender Beiträge begründete und gewollte Ausdehnung der Beitragspflicht auf alle Grundstücke einer (mehr oder weniger großen) Abrechnungseinheit (oder gar der ganzen Gemeinde) die Anzahl der Beitragspflichtigen und in der Folge – wie die Einführung sog. wiederkehrender Beiträge seinerzeit z.B. in Mainz und Ludwigshafen gezeigt hat – die absolute Anzahl der Widerspruchs- und Klageverfahren schon bezogen auf nur ein Jahr erfahrungsgemäß erheblich ansteigt und sich daher die Kosten für diese Verfahren im Gesamtergebnis voraussichtlich eher erhöhen.

4. Noch ein Wort zur “Gerechtigkeit“ des (einmaligen) Straßenausbaubeitrags: Es ist sicherlich so, dass Menschen einen natürlich angeborenen Sinn für Gerechtigkeit haben. Ob er allerdings für die Aufteilung der – mit Rücksicht u.a. auf die eher härter werdenden Wintereinbrüche und damit eher steigenden - Kosten für die erforderliche Straßensanierung wirklich Überzeugendes hergibt, darf wohl bezweifelt werden. Freilich werden Grundeigentümer, die – wie in Berlin – nur etwa 10 Prozent der Einwohner einer Stadt ausmachen, der sich auf die Zahlung von Grundsteuern und (Anlieger-)Beiträgen beziehenden Aussage zustimmen, „dass 10 Prozent der Einwohner ... die Infrastruktur für alle bezahlen sollen, ist ungerecht“.<sup>28</sup> Werden dagegen die übrigen 90 Prozent der Einwohner, also die Mieter, befragt, wird die Antwort vermutlich genau umgekehrt lauten. Das leuchtet ebenfalls ein. Die Einbeziehung der Mieter – ggfs. über den sog. wiederkehrenden Beitrag – in den Kreis derjenigen, die die Kosten für eine Straßensanierung zu tragen haben, erscheint schon deshalb unbillig, weil Mieter nicht selten nur für einen sehr kurzen Zeitraum vom Straßenausbau profitieren. Da der Ausbau einer Straße regelmäßig dazu geeignet ist, sich positiv auf den Gebrauchswert eines Grundstücks auszuwirken, liegt es nahe anzunehmen, dass auch der Mietwert eines Grundstücks durch eine gute verkehrsmäßige Erreichbarkeit steigt, sodass der Eigentümer seine finanzielle Belastung mittelfristig über eine höhere Miete ausgleichen kann. Hinzu kommt, dass (einmalige) Straßenausbaubeiträge nach der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs<sup>29</sup> als sofort abziehbare Werbungskosten bei den Einkünften aus Vermietung und Verpachtung zu qualifizieren sind.

---

<sup>28</sup> Blümmel, Vorwort zur 2. Auflage von Driehaus, Straßenbaubeitragsrecht in Berlin, 2009, S. VI

<sup>29</sup> BFH, Urteile v. 22.3.1994 – IX R 109/90 – BFHE 175,31, und v. 7.11.1995 – IX R 99/93 -.



Nach einer gründlichen Überprüfung der häufig gegen die Erhebung von (einmaligen) Straßenausbaubeiträgen verwandten Argumente gelangt Große Verspohl<sup>30</sup> zu folgendem Ergebnis: Bei allen Problemen, die die Erhebung von (einmaligen) Straßenausbaubeiträgen „mit sich bringt, sind sie entgegen der teilweise in der politischen Diskussion vorgebrachten Meinung, die gerechteste Lösung zur Finanzierung des gemeindlichen Straßenausbaubedarfs. Die vielfach gegen Straßenausbaubeiträge vorgebrachten Argumente sind weder rechtlich überzeugend noch halten sie einer Prüfung im Hinblick auf Gerechtigkeitserwägungen stand“.

#### **IV. Schlussbetrachtung**

Gleichwohl: Es kann schwerlich geleugnet werden, dass ein Änderungsbedarf mit Blick auf die Regelung des (einmaligen) Straßenausbaubeitrags im Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein besteht. Ebenso wie in anderen Bundesländern gibt es in Schleswig-Holstein – wie vom Schleswig-Holsteinischen Gemeindetag ausdrücklich bestätigt worden ist – eine ganze Reihe von Kommunen, in denen sich die Gemeinderäte ungeachtet der vom Gesetzgeber angeordneten Beitragserhebungspflicht bis heute geweigert haben, durch den Erlass von Straßenbaubeitragssatzungen den Weg zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen freizumachen. Dazu ist zu sagen:

Wie jeder mit der Materie vertraute Betrachter ohne Weiteres erkennen kann, liegt ein Hauptproblem bei dem gegenwärtigen System des Straßenbaubeitragsrechts in dem auf die Gemeinderäte drückenden Zwang, als Voraussetzung für eine Beitragserhebung eine Satzung mit einem der Vorteilslage entsprechenden Gemeinde-/Anliegeranteil sowie einem angemessen vorteilsgerechten Verteilungsmaßstab erlassen zu müssen. Diesem (rechtlichen) Druck auf die Gemeinderäte steht in der Praxis ein vor allem aus zwei Quellen gespeister (Gegen-)Druck auf Verzicht auf den Erlass einer Satzung überhaupt (bzw. einer Satzung mit vorteilsangemessenem Gemeinde-/Anliegeranteil) entgegen, nämlich zum einen ein von den Grundeigentümern und ihren Verbänden ausgelöster (Gegen-)Druck, also sozusagen ein (Gegen-)Druck von außen, und zum anderen ein durch die Tatsache begründeter (Gegen-)Druck, dass Gemeinderatsmitglieder typischerweise selbst Grundeigentümer sind und damit im Ergebnis über ihre eigene (Beitrags-)Belastung entscheiden, also sozusagen ein (Gegen-)Druck von innen. Dem aus diesen beiden Quellen gespeisten (Gegen-)Druck konnten in der Vergangenheit die Gemeinderäte in nicht wenigen schleswig-holsteinischen Gemeinden nicht standhalten, d.h. sie weigerten sich, Satzungen überhaupt bzw. Satzungen mit vorteilsangemessenem Gemeinde-/Anliegeranteil zu erlassen, und zwar ungeachtet dessen, dass angesichts der auch in Schleswig-Holstein angeordneten Beitragserhebungspflicht und in der Folge der Pflicht zum Erlass einer den gesetzlichen Bestimmungen genügenden Satzung diese Weigerung einerseits einen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung verletzenden Gesetzesverstoß und andererseits die Erfüllung des Straftatbestands der Amtsuntreue (§ 266 StGB)<sup>31</sup> begründet. Vor diesem Hintergrund drängt sich die Annahme auf, die Gemeinderäte müssten in verfassungsrechtlich einwandfreier Weise von Druck und Gegendruck befreit werden, indem der Gesetzgeber den Erlass von Straßenbaubeitragssatzungen dadurch entbehrlich macht, dass er im Gesetz selbst

<sup>30</sup> Große Verspohl in KommP BY 2010,337 (339)

<sup>31</sup> Vgl. dazu OLG Naumburg, Urteil v. 18.7.2007 – 2 Ss 188/07 -, sowie Driehaus in KStZ 2008,101.

abschließend namentlich die beiden einzigen Punkte regelt, mit Blick auf die den Gemeinderäten nach der geltenden Rechtslage ein durch das landesgesetzlich angeordnete Vorteilsprinzip ganz erheblich eingeschränkter Spielraum eingeräumt wird, nämlich – wie bereits angedeutet – bei der Bestimmung des Gemeinde-/Anliegeranteils sowie (der Nutzungsfaktoren) des Verteilungsmaßstabs. Zwar müssen die Gemeinderäte – wie sich aus § 2 Abs. 1 Satz 2 KAG SH ergibt – gegenwärtig in der Satzung überdies „den Gegenstand der Abgabe, die Abgabeschuldnerinnen und Abgabenschuldner, die Höhe und Bemessungsgrundlage der Abgabe sowie den Zeitpunkt ihrer Entstehung und ihrer Fälligkeit angeben“. Doch sind die Gemeinderäte insoweit – außer bei der Fälligkeit – ohnehin strikt an die Vorgaben des Landesgesetzgebers gebunden (vgl. etwa § 8 Abs. 1, 4 und 5 KAG SH) und könnte der Landesgesetzgeber problemlos die Fälligkeitsregelung des § 135 Abs. 1 BauGB übernehmen.