

1. Einleitung

Seit der Gesetzesänderung im Jahre 2006 und der Einführung des § 10a KAG erlebt der wiederkehrende Straßenausbaubeitrag in Rheinland-Pfalz eine regelrechte Renaissance. Obwohl es das Instrument des wiederkehrenden Straßenausbaubeitrags in Rheinland-Pfalz bereits seit 1986 gibt, hatten bis zum Jahre 2003 nur gut $\frac{1}{4}$ der rheinland-pfälzischen Städte und Gemeinden (26,66 %) dieses eingeführt und umgesetzt. Inzwischen aber erfreut sich dieses Beitragssystem einer zunehmenden Beliebtheit. Ein Grund für das Aufleben dürfte in der Neuregelung des wiederkehrenden Beitrags, insbesondere hinsichtlich der zu bildenden Abrechnungseinheiten, zu sehen sein, welche es nunmehr allen Gemeinden in Rheinland-Pfalz ermöglicht, wiederkehrende Straßenausbaubeiträge zu erheben.

Zum anderen dürfte eine Ursache in dem aufgelaufenen Sanierungsstau liegen. So sind in vielen rheinland-pfälzischen Städten und Gemeinden notwendige Straßenbaumaßnahmen zeitlich geschoben worden. Oft führen dann Maßnahmen an den Kanälen unter der relativ alten Straße dazu, dass nunmehr auch die Straße selbst einen Ausbau erfahren muss, der entsprechend über Beiträge abzurechnen ist. Dabei stellen sich die meist hohen Einmalbeiträge weniger in rechtlicher, wohl aber in kommunalpolitischer Hinsicht als großes Hindernis und Hürde dar.

Hierzu folgendes – alltägliches – Szenario:

Der Bürgermeister trifft den Anlieger und offenbart ihm, dass die Straße vor seinem Grundstück ausgebaut werden soll. Der Anlieger ist zunächst erfreut, befindet sich doch die Straße in einem miserablen Zustand. Er betrachtet den bisherigen Straßenzustand als schändlich und freut sich zunächst darüber, dass die Gemeinde nunmehr etwas Vernünftiges daraus machen möchte. Dann hält der Anlieger kurz inne, reflektiert das Gesagte und stellt dem Bürgermeister die Frage, ob verbunden mit der Maßnahme auch Kosten auf ihn als Anlieger zukommen. Der Bürgermeister bejaht dies und rechnet ihm vor, dass aufgrund der Kosten und der Verkehrsbedeutung der Straße einerseits sowie der Grundstücksgröße und dem Maß seiner baulichen Nutzbarkeit andererseits auf ihn als Anlieger Kosten in Höhe von ca. 14.000,- Euro für den Vollausbau der Straße zukommen. Der Anlieger ist entsetzt und schockiert. Woher soll er auf einmal so viel Geld nehmen? Außerdem zahlt er doch in hohem Maße Steuern, die hier sinnvoll eingesetzt werden könnten. Nunmehr ist ihm plötzlich die Straße mehr oder weniger gut genug. Die Gemeinde solle sich doch bitte hier auf die notwendigsten Verschönerungsmaßnahmen und Reparaturen beschränken (Maßnahmen der laufenden Unterhaltung und Instandsetzung) und von einem beitragsfähigen Ausbau absehen.

Damit ist der Grundstein für kommunalpolitische Spannungen gelegt. Diese äußern sich vielfach durch Protest auf Anliegerversammlungen, erboste Protestschreiben an die Verwaltungen, bis hin zur Gründung von Bürgerinitiativen, Schreiben an den Bürgerbeauftragten des Landes und Einschalten von Zeitung und Fernsehen. Vermehrt wird auch Schutz vor den Kreisrechtsausschüssen und Verwaltungsgerichten gesucht. Natürlich findet sich nicht jede Beitragsveranlagung im Fernsehen oder vor dem Oberverwaltungsgericht wieder. Dennoch: Von

1. Einleitung

den Praktikern wird von einer zunehmenden Unzufriedenheit und Nichtakzeptanz der Anlieger hinsichtlich der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen berichtet.

Die Ursachen hierfür sind sicherlich sehr vielseitig:

Neben der finanziellen Belastung als solcher werden beispielsweise die Notwendigkeit der Ausbaumaßnahme, die kostenbezogene Erforderlichkeit sowie der festgelegte Gemeindeanteil in Frage gestellt. Hinzu kommen individuelle Beanstandungen hinsichtlich der Bewertung des Grundstückes (z. B. Tiefenbegrenzung, Bebaubarkeit).

Das Unverständnis dürfte – zumindest teilweise – auch darauf zurückzuführen sein, dass dem Grundstückseigentümer zwar bewusst ist, dass für die *erstmalige* Herstellung von Erschließungsanlagen entsprechende Erschließungskosten für Straße, Kanal und sonstige Versorgungseinrichtungen auf ihn zukommen. Für den „vernünftigen“ Bauherrn sind dies Selbstverständlichkeiten, auf die er sich vorher eingestellt hat. Die Möglichkeit der späteren Heranziehung zu Straßenausbaubeiträgen ist im Bewusstsein der meisten Grundstückseigentümer jedoch nicht so ausgeprägt. Auch ist der Vorteil, für den der Beitragspflichtige nun aufkommen soll, aus seiner Sicht eher sekundär. Geht es doch im Erschließungs(-beitrags-)recht noch regelmäßig darum, die Erschließung und damit Baureifmachung eines Grundstückes herbeizuführen, während bei der beitragsfähigen Straßenausbaumaßnahme „lediglich“ dafür gesorgt wird, diese in ihrem Bestand aufrecht zu erhalten, zu verbessern oder zu erweitern.

Desweiteren ist der Presse immer wieder zu entnehmen, dass auch in Deutschland die Schere zwischen arm und reich auseinandergeht. Immer mehr Menschen haben trotz geregelter Einkommen Probleme damit, ihren Lebensunterhalt zufriedenstellend zu bestreiten.

Auch die demographische Entwicklung und die zunehmende Zahl von Rentnern führen zu einer weiteren Anspannung der Lage. Nicht untypisch ist der Fall, dass ein heutiger Rentner vor 30 oder 40 Jahren sein Haus an einer neuen Straße gebaut hat, die jetzt zur Erneuerung und damit zum beitragspflichtigem Ausbau ansteht. Ihm wird die Erbringung des hohen Einmalbeitrags besonders schwer fallen. Gerade in den alten Innerortslagen stellt sich dies häufig als Problem dar.

Neben der allgemeinen Preissteigerung gilt es insbesondere die gestiegenen Kosten beim Straßenausbau zu betrachten. Praktiker berichten hierzu über eine geschätzte Preissteigerung von ca. 80 % in den letzten 10 Jahren. Neben den allgemeinen Komponenten von gestiegenen Preisen (z. B. Umsatzsteuererhöhung, erhöhte Energiekosten, Tarifierhöhungen) dürften hierbei ebenso gestiegene Umwelt- und Sicherheitsanforderungen, z. B. an die Entsorgung teerhaltigen Materials oder das Erfordernis eines Sicherheitskoordinators an Baustellen, beim Straßenausbau eine Rolle spielen und zu einer entsprechenden Kostensteigerung beigetragen haben.

Aber auch in den Köpfen wird die Beitragserhebung unterschiedlich wahrgenommen. Die meisten Anlieger wissen zwar, dass es – zumindest theoretisch – so etwas wie Straßenausbaubeiträge gibt und diese auf sie zukommen könnten. Dieses wird jedoch eher als nicht wirkliches Szenario empfunden und daher nicht als eine real zu erwartende Herausforderung wahrgenommen. So sparen die Menschen für ein neues Wohnzimmer, das Studium des Kindes, ein neues

Auto oder eine neue Heizung. Wer aber legt schon Geld zurück für einen künftigen Straßenausbau und die damit einhergehende Beitragsbelastung?

Hinzukommend dürfte auch die grundsätzliche Einstellung der Menschen zu ihrer Abgabepflicht im Allgemeinen und zu den Straßenbeiträgen im Besonderen in den letzten Jahrzehnten einen Wandel erfahren haben. Konnte sich früher noch derjenige rühmen, der eine zu 100 % korrekte Steuererklärung gegenüber dem Finanzamt abgegeben hat, so wird er heute vielfach belächelt. Die Gründe hierfür sind mannigfach. Sicherlich hat die stetig steigende Abgabenlast der Bürger eine Bedeutung. Aber auch die Politskandale, in denen „die Großen sich die Taschen voll machen“ und insoweit allenfalls eine Negativ – Vorbildfunktion ausüben, erscheinen wenig förderlich. Vielfach jedenfalls empfindet der Anlieger den Straßenausbau und damit verbunden den einmaligen Straßenbeitrag als ungerecht, ungebührlich („wofür zahle ich denn Steuern?“), unsozial und nicht zumutbar.

Der wiederkehrende Straßenausbaubeitrag, bei dem die Anlieger eines Straßennetzes zwar in der Regel jährlich, dafür aber mit einem relativ geringen Beitrag belastet werden, wird von vielen als Ausweg aus diesem Dilemma gesehen. Zwar zahlen hier die Anlieger in ihrer Gesamtheit dem Grunde nach in gleichem Maße für das gemeindliche Straßennetz, wie es auch beim Einmalbeitrag der Fall wäre, die persönliche Belastung wird jedoch als deutlich weniger schmerzlich empfunden.

Als problematisch stellt sich der wiederkehrende Beitrag insbesondere in der Phase seiner Einführung dar.¹ Schnell kommen hier Missverständnisse auf, die es auszuräumen gilt. So muss den Anliegern erklärt werden, dass es sich bei dem wiederkehrenden Beitrag nicht um eine zusätzliche Abgabe handelt, sondern er vielmehr *anstelle* des Einmalbeitrages erhoben wird. Auch muss dem Anlieger klar gemacht werden, dass die jährliche Beitragsbelastung viel niedriger pro Jahr ausfällt, als man es vom Einmalbeitrag kennt. Ebenso muss die Gemeinde oder Stadt vermitteln, dass sie sich nicht an diesem Beitragssystem bereichert, sondern vielmehr in etwa die gleichen Beiträge einnimmt wie beim Einmalbeitrag und die Anlieger insoweit in gleicher Höher in ihrer Gesamtheit belastet werden.² Vielfach wird gerade bei der Einführung des wiederkehrenden Beitrages dieser von den Anliegern mit einem hohen Maß an Verunsicherung, manchmal sogar als Bedrohung, empfunden. Hier ist in nicht zu unterschätzenden Umfang sachliche Aufklärung, Information und gezielte Kommunikation von Nöten und auch geboten. In der Tat kann die Einführung wiederkehrender Straßenausbaubeiträge in einer Gemeinde in kommunalpolitischer Hinsicht zunächst zu sehr viel Unruhe führen. So finden sich viele kommunalpolitisch Verantwortliche, die zwar grundsätzlich wiederkehrende Beiträge befürworten und diese gerne in ihrer Gemeinde einführen würden, vor ihrer Einführung und den damit verbundenen Problemen und möglichen Turbulenzen jedoch zurück-

1 S. a. Scheurer (Die Erhebung von Ausbaubeiträgen, 7. Aufl., 2010, S. 28), der darauf hinweist, dass ein Systemwechsel „politisch heikel“ sein kann und u. U. „zu schweren beitragsrechtlichen Verwerfungen“ führen kann.

2 Dies trifft allerdings nur dann zu, wenn bei der Festlegung des Gemeindeanteils ein Mischsatz aus den Gemeindeanteilen aller einzelnen Straßen gebildet wird; vgl. hierzu Ausführungen unter 7.3.2.

1. Einleitung

schrecken. Auch wenn der wiederkehrende Beitrag an sich als „gute Sache“ gesehen wird, möchte der ein oder andere Kommunalpolitiker sich an diesem „heißen Eisen nicht die Finger verbrennen“ und es seinem Nachfolger überlassen, dieses Thema anzugehen.

Andererseits aber zeigt sich, dass dort, wo der wiederkehrende Beitrag bereits seit Jahren läuft und – gerade in großen Einheiten – kontinuierlich die Straßen in angemessenem Umfang ausgebaut werden, dieser nahezu zum Selbstläufer wird. Aufgrund der stetigen und relativ geringen Belastung (zumindest im Vergleich zum Einmalbeitrag) findet der wiederkehrende Beitrag dann ein deutliches Maß an Akzeptanz.

Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass der wiederkehrende Straßenbeitrag ein gleichberechtigtes Finanzierungsinstrument neben dem Einmalbeitrag darstellt. Wofür sich der kommunale Satzungsgeber entscheidet, obliegt ihm im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung in freier Entscheidung.

In beiden Fällen bleibt die Erhebung von Straßenbeiträgen kommunalpolitisch ein unbequemes Thema. Während Bund und Land als steuererhebende Institutionen eher entfernt und unangreifbar gesehen werden, ist die lokale Politik vor Ort stärkeren und unmittelbaren Einflüssen der Einwohner ausgesetzt. Die demokratische Willensbildung findet viel näher bei den hiervon Betroffenen statt. Bürgernähe bestimmt das Handeln. Die Entscheidungsträger in den örtlichen Gremien und die hiervon betroffenen Abgabepflichtigen kennen einander meist und stehen in persönlichen Kontakten zueinander. All dies macht die Abgabenerhebung nicht leichter. Sowohl beim Einmalbeitrag wie auch beim wiederkehrenden Beitrag wird seitens der Kommune hoheitlich in das Portemonnaie des Anliegers gegriffen. Betroffen sind hiervon auch die Ratsmitglieder selbst, ihre Familienangehörigen, Freunde, Verwandte, Vereinskameraden und Bekannte. Damit steht fest: Die kommunalpolitisch Verantwortlichen werden es sich nicht leicht machen können bei der Wahl des Beitragssystems. Auch wenn es um das langfristige Wohl aller in der Gemeinde geht, von dem sich die Verantwortungsträger leiten lassen sollen, können die aktuellen Gegebenheiten vor Ort in der praktischen Diskussion vielfach nicht gänzlich ausgeklammert werden: Welche Straßen stehen zum Ausbau an? Wer wohnt dort? Wer hat in der Vergangenheit wie viel für den Straßenausbau bezahlt?

Beide Systeme (Einmalbeitrag und wiederkehrender Beitrag) bieten Vor- und Nachteile. Einen Königsweg gibt es nicht. Die Gemeinden und Städte sind grundsätzlich dazu verpflichtet, Straßenausbaubeiträge zu erheben und müssen sich dabei für eines der vom Gesetz gebotenen Beitragssysteme entscheiden. Diese Entscheidung haben sie im Rahmen ihres Rechtes auf kommunale Selbstverwaltung zu finden und zu treffen. Bei der Entscheidungsfindung zwischen den verschiedenen Beitragssystemen tun sich die Vertreter in den kommunalen Entscheidungsgremien oft schwer. Insbesondere wird immer wieder die Frage, welches Beitragssystem „gerechter“ und damit für alle Beteiligten akzeptabler ist, heftig und oft sehr emotional diskutiert. Aus Sicht des Verfassers gibt es insoweit kein „Besser“ oder „Schlechter“, da beide Beitragssysteme mit Vor- und Nachteilen verbunden sind und von ganz unterschiedlichen Ausgangspositionen ausgehen. Eine allgemeingültige Antwort auf die Frage des für eine bestimmte Gemeinde besseren Beitragssystems gibt es nicht.

Kommunale Abgaben: Steuern, Gebühren, Beiträge

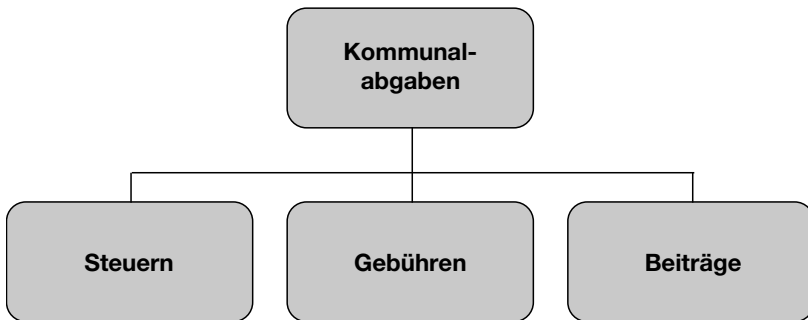
2. Beiträge im System der kommunalen Abgaben

2.1 Kommunale Abgaben: Steuern, Gebühren, Beiträge

Der Laie differenziert oft nicht zwischen Gebühren, Steuern, Beiträgen und Abgaben und vermengt diese Begriffe. Zum näheren Verständnis des Straßenausbaubeitragsrechts erscheint es jedoch unabdingbar, die Begriffe zu trennen und genau gegeneinander abzugrenzen.

Abgaben sind Geldleistungen, die von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen den Abgabepflichtigen auferlegt werden. Hierzu zählen auch die *Kommunalabgaben*. Diese sind Geldleistungen, welche die Kommunen auf Grund ihrer Abgabehoheit den Einwohnern und den juristischen Personen in ihrem Gebiet zur Erzielung von Einnahmen auferlegen. Eine nähere Differenzierung hierzu findet sich in § 1 Abs. 1 KAG, wonach die kommunalen Gebietskörperschaften berechtigt sind, nach Maßgabe dieses Gesetzes kommunale Abgaben (Steuern, Gebühren und Beiträge) zu erheben.

Während es sich bei **Steuern** um Geldleistungen handelt, die nicht den Charakter einer Gegenleistung für eine besondere Leistung der öffentlichen Hand haben (vgl. § 3 Abs. 1 Satz 1 Abgabenordnung), sind Gebühren und Beiträge spezielle Entgelte für die von den kommunalen Gebietskörperschaften erbrachten Leistungen.



Unter **Gebühren** ist ein Entgelt zu verstehen, welches als Gegenleistung für eine spezielle Leistung der Verwaltung (Verwaltungsgebühren) oder für die konkrete Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen (Benutzungsgebühren) erhoben wird. So können nach § 7 Abs. 1 Satz 1 KAG die kommunalen Gebietskörperschaften als Gegenleistung für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen und Anlagen zur Deckung der Kosten Benutzungsgebühren erheben. Hierbei muss die öffentliche Einrichtung oder Anlage tatsächlich unmittelbar oder mittelbar in Anspruch genommen werden, um den Gebührentatbestand zu erfüllen (vgl. Amtliche Begründung zu § 7 KAG). Einen Sonderfall stellt insoweit allerdings die sogenannte Grundgebühr dar, die bereits für die reine Vorhaltung einer öffentlichen Einrichtung erhoben wird. Erhebt beispielsweise der Träger einer Abfallentsorgungseinrichtung eine Grundgebühr, mit der die durch das Bereitstellen und ständige Vorhalten der Entsorgungseinrichtung entstehenden ver-

2. Beiträge im System der kommunalen Abgaben

brauchsunabhängigen Kosten für die Lieferungs- und Betriebsbereitschaft abgegolten werden sollen, so wird diese Vorhalteleistung, wenn sie tatsächlich angeboten wird, von einem Gebührenschuldner in Anspruch genommen, der an die Abfallentsorgungseinrichtung angeschlossen oder zur Überlassung von Abfällen verpflichtet ist.³

Beiträge hingegen stellen ein Entgelt dar, welches als teilweiser Ersatz des Investitionsaufwandes für eine öffentliche Einrichtung bzw. Anlage als Gegenleistung für einen besonderen Vorteil erhoben wird, den diese Einrichtung oder Anlage dem Leistenden vermittelt. So regelt § 7 Abs. 2 Satz 1, dass die kommunalen Gebietskörperschaften von Grundstückseigentümern, dinglich Nutzungsberechtigten oder Gewerbetreibenden, denen durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme von öffentlichen Einrichtungen oder Anlagen ein Vorteil entsteht, Beiträge erheben können.

Der **Unterschied zwischen Gebühren und Beiträgen** zeichnet sich dabei in erster Linie dadurch aus, dass Gebühren eine *konkrete Inanspruchnahme* öffentlicher Einrichtungen oder Leistungen voraussetzen, während bei Beiträgen allein die *bloße Möglichkeit der Inanspruchnahme* einer Einrichtung oder Anlage ausreicht.⁴ Darüber hinaus gilt es, weitere wesentliche Unterschiede zu beachten: So sind Gebühren regelmäßig nach dem Umfang der Leistung bzw. ihrer Inanspruchnahme zu bemessen (vgl. § 7 Abs. 1 Satz 2 KAG). Bei der Bemessung von Beiträgen hingegen spielt der konkrete (!) Umfang der (späteren) Inanspruchnahme der Einrichtung keine Rolle. Zwar kann hier bei typisierender Betrachtung der Umfang der wahrscheinlichen Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtung eine Rolle spielen, eine Bemessung der konkreten und tatsächlichen Inanspruchnahme findet jedoch nicht statt. Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass durch Gebühren in erster Linie die Betriebskosten einer öffentlichen Einrichtung gedeckt werden sollen, während hingegen Beiträge einzig zur Deckung der Investitionsaufwendungen erhoben und verwendet werden. Auch gilt bei Beiträgen, dass diese im Gegensatz zu Gebühren in der Regel nur einmal für dieselbe Investitionsmaßnahme erhoben werden können.

Gebühren und Beiträge können auch für ein und dieselbe öffentliche Einrichtung nebeneinander auftreten und erhoben werden. Dies ist typischerweise im Bereich der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung der Fall. Nichts grundsätzlich anderes gilt aber auch für die öffentlichen Verkehrsanlagen der Gemeinde, die meist durch Beiträge (mit-) finanziert werden, bei denen aber die Erhebung von Gebühren, z. B. als Parkgebühr, für eine konkrete Nutzung nicht ausgeschlossen ist.⁵

3 OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 27.7.2001, 12 A 10462/01.OVG.

4 Einen Grenzfall stellt insoweit allerdings die oben dargestellte Grundgebühr dar: Bei ihr wird die tatsächliche Inanspruchnahme in der angebotenen Vorhalteleistung der Einrichtung gesehen. Hier wird in der Tat die klare Abgrenzung von Gebühren und Beiträgen aufgeweicht, was letztlich ergebnisorientiert zu sehen ist, dogmatisch jedoch nicht ganz unbedenklich erscheint.

5 Zur Parkgebühr als Benutzungsgebühr vgl. Jürgen Backes, in KStZ 1993, Seite 108 f.

2.2 Pflicht zur Beitragserhebung

2.2.1 Beitragserhebungsgebot

Die Gemeinden haben nicht nur das Recht, Straßenausbaubeiträge zu erheben, sie sind vielmehr hierzu regelmäßig auch verpflichtet. Sie haben dabei zwar die Wahl zwischen verschiedenen, im Gesetz angebotenen Beitragssystemen, müssen sich aber für eines von diesen entscheiden. Während den Gemeinden bei der Frage des „Wie“ also ein gewisses Auswahlermessen eingeräumt ist, ist das „Ob“ der Beitragserhebung im Regelfall verbindlich vorgegeben.

Auch wenn es in § 10 Abs. 1 Satz 1 KAG (bzw. § 10a Abs. 1 Satz 1 KAG) heißt „Die Gemeinden können ... Beiträge erheben ...“, so bedeutet dies nicht, dass es im freien Belieben oder Ermessen der kommunalen Gebietskörperschaft steht, ob und inwieweit sie Beiträge erheben kann oder möchte.

Eine Beitragserhebungsverpflichtung ergibt sich zunächst aus § 94 Abs. 2 Gemeindeordnung (GemO). Hiernach hat die Gemeinde zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderliche Einnahmen

1. soweit vertretbar und geboten aus Entgelten für ihre Leistungen,
2. im Übrigen aus Steuern

zu beschaffen, soweit die sonstigen Einnahmen nicht ausreichen.

Da also die sonstigen Einnahmen vorrangig vor den Entgelten sind und diese Vorrang vor den Steuern haben, bedeutet dies letztlich Folgendes: Jede Gemeinde, die Steuern erhebt, ist auch verpflichtet, ihre Möglichkeiten, Entgelte zu erheben, vorrangig auszuschöpfen. Aus abgabenrechtlichen „Kann-Bestimmungen“, die zunächst nur zur Erhebung von Gebühren und Beiträgen ermächtigen, werden damit verpflichtende Regelungen, worauf sich unter bestimmten Umständen die Steuerschuldner sogar berufen können.⁶

Von Bedeutung ist dabei allerdings auch die in der Praxis meist übersehene Sonderregelung des § 94 Abs. 4 S. 1 GemO:

„Die kommunalen Gebietskörperschaften können allgemeine Deckungsmittel, soweit sie nicht aus Steuern und Umlagen stammen, zur Verringerung der sonst als Kosten zu berücksichtigenden Zinsen für Kredite ihren Einrichtungen mit Sonderrechnung oder Beteiligungen als Eigenkapital zur Verfügung stellen **oder zur Verminderung von Beiträgen für Verkehrsanlagen verwenden.**“

Hierauf werden sich allerdings wohl nur Gemeinden mit einem ausgeglichenen Haushalt (vgl. § 93 Abs. 3 und 4 GemO) berufen können.⁷

Darüber hinaus sind die Gemeinden an die allgemeinen Haushaltsgrundsätze gebunden. Hierzu zählt auch der Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (§ 93 Abs. 2 GemO). Auch hat die Gemeinde ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist (§ 93 Abs. 1 Satz 1 GemO).

6 Vgl. hierzu im Einzelnen Gabler/Höhlein/u. a., Kommunalverfassungsrecht Rheinland-Pfalz, Gemeindeordnung-Kommentar, § 94 Erl. 3 m. w. N.

7 Zur Bedeutung des Haushaltsausgleichs ausführlich Schwarting, Haushaltswirtschaft, in Kommunalbrevier 2009, S.528 (539).

2. Beiträge im System der kommunalen Abgaben

Im Ergebnis wird man daher allenfalls wohlhabenden Gemeinden, die über einen ausgeglichenen Haushalt verfügen, zugestehen, allgemeine Deckungsmittel, soweit sie nicht aus Steuern und Umlagen stammen, zur Verminderung von Beiträgen für Verkehrsanlagen einzusetzen, insoweit also auf die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen zu verzichten.

Die Pflicht zur Beitragserhebung gilt allerdings nur im Rahmen der gesetzlich eingeräumten Möglichkeiten. Die Pflicht kann also naturgemäß nicht weiter gehen als die Befugnisse. Sie greift beispielsweise nicht in den Fällen, in denen das Gesetz einen Erlass aus Billigkeitsgründen oder Stundungsmöglichkeiten vorsieht, die entsprechenden Tatbestandsvoraussetzungen gegeben sind und die Gemeinde ein ihr insoweit eingeräumtes Ermessen pflichtgemäß ausübt.

2.2.2 Ausnahmen

a) Immissionsschutzanlagen, Parkflächen und Grünanlagen. Eine Ausnahme vom Beitragserhebungsgebot sieht zunächst § 94 Abs. 2 Satz 2 GemO vor:

„Auf die Erhebung von Fremdenverkehrs- und Kurbeiträgen sowie von Beiträgen für selbständige Immissionsschutzanlagen, Parkflächen und Grünanlagen kann die Gemeinde ganz oder teilweise verzichten.“

Die Möglichkeit des Verzichts auf die Erhebung von Beiträgen für selbständige Immissionsschutzanlagen, Parkflächen und Grünanlagen nach § 94 Abs. 2 GemO dürfte sich nach diesseitiger Auffassung einzig auf die Erhebung der landesrechtlichen Straßenausbaubeiträge beschränken. Sie gilt nicht für die Erhebung von Erschließungsbeiträgen nach dem BauGB. So ordnet § 127 Abs. 1 BauGB an, dass Erschließungsbeiträge „nach Maßgabe der folgenden Vorschriften“ zu erheben sind, und begründet damit bundesrechtlich eine Beitragserhebungspflicht nach Maßgabe der erschließungsbeitragsrechtlichen Bestimmungen. Eine landesrechtlich geregelte Verzichtsmöglichkeit vermag sich hiergegen nicht durchzusetzen. Es gilt der Grundsatz: „Bundesrecht bricht Landesrecht“ (Art. 31 Grundgesetz). Zwar wurde mit Änderung des Grundgesetzes im Jahre 1994 das Erschließungsbeitragsrecht in die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers überleitet (s. hierzu Klammerzusatz in Art. 74 Rn. 18 GG). Dennoch gilt nach dem gleichzeitig in das Grundgesetz aufgenommenen Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG „Recht, das als Bundesrecht erlassen worden ist, aber wegen Änderung des Art. 74 Abs. 1 (...) nicht mehr als Bundesrecht erlassen werden könnte, (...) als Bundesrecht fort.“ Auch wenn also dem Landesgesetzgeber nunmehr die Gesetzgebungskompetenz für das Erschließungsbeitragsrecht obliegt, so gelten dennoch – solange er von dieser Kompetenz keinen Gebrauch macht – die §§ 127 ff. BauGB als Bundesrecht fort, so dass die bundesrechtliche Pflicht zur Erhebung von Erschließungsbeiträgen nicht durch § 94 Abs. 2 GemO tangiert wird.

b) Unverhältnismäßiger Aufwand. In § 94 Abs. 2 Satz 3 GemO ist festgehalten:

„Im Übrigen kann die Gemeinde durch Satzung regeln, dass kommunale Abgaben nicht festgesetzt oder erhoben werden, wenn die Kosten der Einziehung außer dem Verhältnis zu dem Ertrag stehen.“

Pflicht zur Beitragserhebung

Die hier eingeräumte Möglichkeit, von einer Beitragserhebung abzusehen, wenn diese außer Verhältnis zu dem möglichen Ertrag steht, erlaubt zunächst nur, eine solche Regelung in die Satzung aufzunehmen. Erst wenn dies geschehen ist, kann sich die Gemeinde hierauf berufen und fallbezogen von einer Beitragserhebung absehen.

c) **Kleinbeträge (§ 4 KAG).** Während ein Absehen von der Beitragserhebung aufgrund unverhältnismäßigen Aufwands einer ausdrücklichen Regelung in der Beitragssatzung bedarf, sieht § 4 KAG bei Kleinbeträgen die Möglichkeit vor, bei einem Betrag von unter 20,- EUR von der Festsetzung, Erhebung, Nachforderung oder Erstattung von Abgaben abzusehen. Auch können nach dieser Regelung Centbeträge bei der Festsetzung auf volle Euro-Beträge abgerundet und bei der Erstattung aufgerundet werden. Eine entsprechende Handhabung bedarf keiner weiteren Satzungsregelung, sondern ist unmittelbar aufgrund der Ermächtigung in § 4 KAG anwendbar.

2.2.3 Konsequenzen aus der Beitragserhebungspflicht

a) **Beitragsverzicht unzulässig.** Vom Grundsatz her kann und darf die Gemeinde nicht auf die Erhebung von Straßenbeiträgen verzichten. So entsteht nach der Rechtsprechung⁸ die Beitragspflicht auch dann, wenn dem betroffenen Grundstückseigentümer Beitragsfreiheit zugesichert worden ist. Ist die Gemeinde dazu verpflichtet, Beiträge zu erheben, so haben entgegenstehende Erklärungen der Verwaltung oder des Rates der Gemeinde jedenfalls nicht die Wirkung, die Gemeinde von dieser Verpflichtung zu befreien.⁹ Dieser Rechtsprechung ist auch das rheinland-pfälzische Oberverwaltungsgericht gefolgt:

„Vertragliche Vereinbarungen, die eine von Gesetz und Satzung abweichende Regelung künftiger Beitragsverpflichtungen vorsehen, sind grundsätzlich ungültig. Denn das Abgaberecht ist strenges Recht, das nicht zur Disposition von Abgabengläubiger und Abgabenschuldner steht. Es ist insbesondere geprägt von dem Grundsatz der Abgabengleichheit, der es ausschließt, im Vertragswege einzelne Abgabepflichtige oder Gruppen von ihnen gegenüber anderen zu bevorzugen oder zu benachteiligen.“¹⁰

„Zweifel an der Richtigkeit des angefochtenen Urteils kann der Kläger auch nicht auf die von ihm behauptete, von der Beklagten aber bestrittene mündliche Zusicherung eines Mitarbeiters des Stadtplanungsamtes stützen, das Grundstück 561/1 werde nicht zu Erschließungsbeiträgen für die erstmalige Herstellung der Verkehrsanlage R.-H.-Straße veranlagt. Eine solche Zusage stellte keinen Abgabenvorausverzicht dar, bei dem – beispielsweise wegen einer Gegenleistung des Beitragsschuldners – bereits über den künftigen Beitragsanspruch verfügt, dieser also schon (bedingt) vernichtet wird, sondern allenfalls die Zusicherung eines (künftigen) Abgabenvorzichts (...). Damit müsste die behauptete

8 Z. B. BVerwG, Urteil vom 21.9.1973 – IV C 39.72 -, abgedr. in KStZ 1974 S. 112 ff.

9 Vgl. BVerwG, a.a.O.

10 Urteil vom 14.1.1976 – 6 A 53/73 -, abgedruckt in KStZ 1977 S. 33 ff.; ähnlich Oberverwaltungsgericht des Saarlandes, Beschluss vom 16.2.2005, 1 Q 1/05.

2. Beiträge im System der kommunalen Abgaben

Zusage als nichtig angesehen werden. Sie würde mit der in § 127 Abs. 1 BauGB angeordneten Beitragserhebungspflicht kollidieren (...). Angesichts dessen kann offen bleiben, inwieweit sich die Nichtigkeit der behaupteten Zusage schon aus der Nichtbeachtung der gemäß § 49 Gemeindeordnung für Verpflichtungserklärungen der Gemeinde geltenden Formvorschriften ergibt.“¹¹

Die Zusage eines Beitragsverzichts und auch die vertragliche Vereinbarung eines Beitragsverzichts verstoßen damit gegen geltendes Recht und sind damit regelmäßig unwirksam und nichtig.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist allerdings zwischen der **Zusage eines (künftigen) Abgabenvverzichts** einerseits und einem bereits erfolgten **Abgaben(voraus)verzicht** in Form eines Verwaltungsaktes andererseits zu unterscheiden.¹²

Während die Zusage eines Beitragsverzichts letztlich keine Wirkungen entfalten soll, steht nach dieser Rechtsprechung indes ein Vorausverzicht dem Erlass eines Beitragsbescheides entgegen. Ob lediglich eine Zusage oder aber ein Vorausverzicht vorliege, könne nur danach entschieden werden, wie das jeweilige Verhalten unter Berücksichtigung der gesamten Umstände zu werten sei. Nach der Ansicht des Bundesverwaltungsgerichtes stellt sich bei einem Vorausverzicht die Rechtswidrigkeitsfrage anders, nämlich dahin, ob der Verfügende die getroffene Verfügung wieder rückgängig machen kann. Die Rechtswidrigkeit des Vorausverzichts führe regelmäßig nicht automatisch zu seiner Nichtigkeit. Diese wäre im Hinblick auf die Landesverwaltungsverfahrensgesetze lediglich dann gegeben, wenn der Verstoß offenkundig ist. Diese Offenkundigkeit hat das Bundesverwaltungsgericht im entschiedenen Fall auf Grund der bindenden Feststellungen im Berufungsurteil verneint. Aus den gleichen Gründen wurde auch die Möglichkeit einer Zurücknahme verneint, weil die Voraussetzungen des nach dem betreffenden Landesrecht anzuwendenden § 130 Abs. 2 AO nicht vorlagen.

Bei einem möglicherweise vorliegenden Beitragsverzicht ist daher zunächst unter Berücksichtigung der gesamten Umstände zu prüfen, ob lediglich eine Zusage eines künftigen Abgabenvverzichts vorliegt, oder ob bereits ein Vorausverzicht in der Form eines Verwaltungsaktes gegeben ist.¹³ Die Zusage eines künftigen Abgabenvverzichts wäre rechtswidrig und nichtig. Der Vorausverzicht wäre zwar rechtswidrig, aber möglicherweise mangels offenkundiger Rechtswidrigkeit nicht nichtig. Unter diesen Voraussetzungen besteht ein Erlass oder Teilerlass in derartigen Fällen zu Recht, wenn die Voraussetzungen für eine Rücknahme gemäß § 130 Abs. 2 AO nicht vorliegen.

Diese Rechtsprechung darf allerdings nicht dahingehend (miss-) verstanden werden, dass ein solcher Abgaben(voraus)verzicht in Form eines Verwaltungsaktes der Verwaltung möglich bzw. erlaubt wäre. Ein derartiges Vorgehen bleibt

11 OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 26.7.2005, 6 A 10558/05.OVG (zum Erschließungsbeitragsrecht).

12 BVerwG, Urteil vom 21.10.1983 – 8 C 174.81 –, abgedr. in DVBl 1984 S. 192 ff.; KStZ 1984 S. 112 ff.; s. u. OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 20.7.2009, 6 A 10017/09.OVG.

13 Vgl. hierzu auch OVG Koblenz, Beschluss vom 9.9.1985 – 12 B 50/85 –, abgedr. in NVwZ 1986 S. 68.