



Die Ministerin

MHKBD Nordrhein-Westfalen | 40190 Düsseldorf

An den
Präsidenten des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Herrn André Kuper MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

VORLAGE
18/457

A02

15. November 2022

für die Mitglieder des Ausschusses für
Heimat und Kommunales
des Landtags Nordrhein-Westfalen

**Sitzung des Ausschusses für Heimat und Kommunales des Landtags
Nordrhein-Westfalen am 18. November 2022**

hier: TOP 6 Beiträge für den Straßenausbau

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

in der Anlage übersende ich Ihnen – wie in der vergangenen Sitzung des Ausschusses für Heimat und Kommunales des Landtags Nordrhein-Westfalen zugesagt – das Rechtswissenschaftliche Gutachten über die „Konnexitätsrelevanz der Aufhebung der Pflicht zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen in Nordrhein-Westfalen“.

Mit freundlichem Gruß

Ina Scharrenbach MdL

**Konnexitätsrelevanz der Aufhebung der Pflicht
zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen
in Nordrhein-Westfalen**

Rechtswissenschaftliches Gutachten

erstattet im Auftrag des
Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung
des Landes Nordrhein-Westfalen,
Jürgensplatz1, 40219 Düsseldorf

24. Juni 2022

Privatanschrift: Kiebitzredder 12, 24220 Flintbek

Dienstanschrift: Christian-Albrechts-Universität zu Kiel
Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften
Olshausenstraße 75, 24118 Kiel
Telefon: (0431) 880-4540 oder -1505
Telefax: (0431) 880-4582
E-Mail: cbruening@law.uni-kiel.de

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	4
I. Ausgangslage und Auftrag.....	7
1. Regelungszusammenhang.....	7
a) Ausgangspunkt: Beitragserhebungspflicht	7
b) Bezugspunkte: Erschließungs- und Straßenausbaubeiträge	9
c) Angriffspunkt: Ausbaubeitragsrecht	9
2. Konsequenzen	10
a) Lösungsansätze im System der Kommunalabgaben	11
b) Weitergehende Rechtsänderungen.....	12
c) Aufgabenstellung	13
II. Einfachgesetzliche Implikationen der Abschaffung von Straßenausbaubeiträgen bzw. der Aufhebung der Erhebungspflicht.....	14
1. Beitragsrechtlicher Zusammenhang.....	15
2. Kommunalhaushaltsrechtliche Vorgaben	16
3. Regulatorische Anforderungen.....	16
III. Verfassungsrechtliche Maßgaben zugunsten der Beitragspflichtigen.....	18
1. Gebot der Abgabengerechtigkeit.....	19
a) Nichtabschöpfung von Vorteilen.....	19
b) Förderrichtlinie als Differenzierungsgrund.....	20
2. Zulässigkeit einer rückwirkenden Stichtagsregelung.....	21
IV. Verfassungsrechtliche Garantien zugunsten der Gemeinden.....	23
1. Aufgabenverantwortung und Finanzbedarf.....	23
a) Beeinträchtigung der Finanz- und Abgabehoheit	24
b) Beeinträchtigung der kommunalen Finanzausstattung	25
c) Auslösung des Konnexitätsprinzips.....	27
aa) Rechtsnormative Verpflichtung der Kommunen.....	27
bb) Aufgabenqualität.....	28
cc) Übertragung oder Veränderung	30
dd) Zurechenbarkeit der Mehrbelastung	31

2. Legislatorischer Gestaltungsspielraum.....	32
a) Interessenlage.....	33
b) Beitragserhebungsverbot	34
c) Aufhebung der Beitragserhebungspflicht	34
aa) Mitverantwortung des Landes.....	34
bb) Beibehaltung der Beitragskalkulation.....	36
3. Regelungsvorschläge	36

Executive Summary

I. Die zukünftige Nichterhebung bzw. Nullfestsetzung von Straßenausbaubeiträgen bildet für die Beitragspflichtigen eine rein begünstigende Rechtsänderung. Dafür kommt ein Vertrauensschutz bereits mangels Schutzbedürftigkeit nicht in Betracht. Dem Gesetzgeber dürfte es freigestellt sein, nicht jede zurechenbare Vorteilslage mit einem Beitrag und jede Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung mit einer Gebühr abzugelten. Erst wenn er einen Sondervorteil zum Gegenstand einer Entgeltabgabe macht, muss er die Abgabengerechtigkeit wahren. Auch eine rückwirkende Abschaffung der Beitragserhebung greift nicht in die (Gleichheits-)Rechte der Beitragspflichtigen ein.

Die Maßgaben der Beitragskalkulation und -erhebung sind gesetzlich festgelegt und können deshalb nicht durch Verwaltungsvorschriften modifiziert werden. § 8 Abs. 4 Satz 4 Halbs. 2 KAG NRW sieht Zuwendungen Dritter jedoch ausdrücklich vor, knüpft deren Berücksichtigung in der Beitragsberechnung an die Zweckbestimmung des Zuwendungsgebers und enthält sich im Übrigen jeder Regelung über die Zuwendung selbst. Über die Voraussetzungen der Gewährung kann das Land daher autonom entscheiden.

Im Falle von Verwaltungsvorschriften als Rechtsgrundlage wird den Gemeinden ein Anspruch erst und nur im Wege der Selbstbindung über Art. 3 Abs. 1 GG vermittelt. Das Außenverhältnis der Gemeinde zum Beitragspflichtigen berührt ein solches Förderprogramm nicht. Für den Umfang der Beitragserhebung bilden die Förderbedingungen einen sachlichen Differenzierungsgrund. Bleiben Zuweisungen des Landes aus, sind Straßenausbaubeiträge daher nach allgemeinen Regeln zu kalkulieren und vollständig zu erheben.

II. Ob die sog. „Aufhebung der Verpflichtung zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen“ für die betroffenen Gemeinden einen nicht gerechtfertigten Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie in Form der Abgabenhöhe zeitigt (vgl. Art. 78 Abs. 1, 79 Satz 2 Verf NRW; Art. 28 Abs. 2 Sätze 1 und 3 GG), den allgemeinen Finanzausstattungsanspruch oder die Konnexitätsregel verletzt (vgl. Art. 78 Abs. 3 Verf NRW), hängt von der rechtlichen Ausgestaltung der „Abschaffung von Straßenausbaubeiträgen“ ab.

1. Im vorliegenden Zusammenhang wird die zugrundeliegende Sachaufgabe des Ortsstraßenbaus von einer eventuellen Änderung des KAG NRW bzw. der GO NRW nicht direkt berührt. Betroffen wird ggf. allein das gemeindliche Recht, die Finanzierung von Straßenausbaumaßnahmen durch Beitragserhebung auf die anliegenden Grundstückseigentümer umzulegen, soweit diese durch das Gemeindehandeln einen zurechenbaren Vorteil erhalten. Insoweit ist zu unterscheiden:

- Die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge durch ein gesetzliches Erhebungsverbot beeinträchtigt das Recht einer eigenverantwortlichen Finanzierungsmöglichkeit über spezielle Entgeltabgaben, also Beiträge und Gebühren, unmittelbar.
- Die Aufhebung der Beitragserhebungspflicht und die Überführung dieser Entscheidung in kommunales Ermessen lässt die kommunale Abgabenhöhe unberührt. Möglicherweise entstehender politischer Druck auf Gemeindeebene verbleibt im Vorfeld der speziellen Verfassungsgarantien aus Art. 78 Abs. 1 Verf NRW, Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG.
- Schließlich eröffnet ein Förderprogramm des Landes, dessen Inanspruchnahme durch die Gemeinde freiwillig ist, alternative Refinanzierungsmöglichkeiten, determiniert aber nicht mit Rechtsverbindlichkeit die kommunale Finanz- und Abgabenautonomie.

2. Entsprechend der Zuordnung des Ortsstraßenbaus zur Aufgabenkategorie der Selbstverwaltungsangelegenheiten müssen entsprechende Bedarfe im Mechanismus des Gemeindefinanzausgleichs berücksichtigt werden, wenn und soweit sie nicht durch andere Einnahmen wie Entgeltabgaben gedeckt werden. Erneut ist zu differenzieren:

- Falls der Landesgesetzgeber die konkrete Refinanzierungsquelle verbindlich schließt, beeinträchtigt er die kommunale Finanzausstattung. Wenn und weil diese Veränderung in Gestalt der Abschaffung der Straßenausbaubeiträge wirtschaftliche Relevanz für die Kommunalhaushalte entfaltet, wird dadurch der verfassungsfeste Ausstattungsanspruch aktiviert.
- Wenn der Landesgesetzgeber die Beitragserhebung hingegen weiterhin zulässt, aber der Kommune diesbezüglich Ermessen eröffnet, berührt er

die verfassungsrechtlich garantierte kommunale Finanzausstattung mittelbar-faktisch, weil eine Gemeinde im Fall des Verzichts auf eine Beitragserhebung allgemeine Haushaltsmittel für den Anliegeranteil einsetzen bzw. andere Einnahmequellen (z.B. Erhöhung der Grundsteuer) erschließen muss. Vorbehaltlich von Förderprogrammen des Landes können Gemeinden mit angespannter Haushaltslage daher von dieser Entscheidungsmöglichkeit gar keinen Gebrauch machen.

3. Nach der Konnexitätsgarantie des Art. 78 Abs. 3 Satz 2 NRW muss die Übertragung bzw. Veränderung der Aufgabe „zu einer wesentlichen Belastung der davon betroffenen Gemeinden“ führen. Während das Beitragserhebungsverbot unmittelbar eine Mehrbelastung der Gemeinden in Höhe des Anliegeranteils der Straßenausbaubeiträge verursacht, hängt dieser kausale Zugriff auf allgemeine Haushaltsmittel im Falle des Erhebungsermessens von einer Entscheidung der Gemeinde ab.

Die Eröffnung einer Handlungsoption zur Aufgabenübernahme unterbricht den Verpflichtungszusammenhang. Sie wahrt gerade die mit der Selbstverwaltungsgarantie verfassungsfest garantierte gemeindliche Autonomie, hier die Abgabenhöhe, und schafft – anders als eine Beitragserhebungspflicht oder ein -verbot – kommunales Ermessen. Die Wesentlichkeit der Belastung aufgrund der gesetzlichen Umgestaltung der Aufgabe und mithin die Konnexitätsrelevanz treten daher nur mittelbar-faktisch ein. Das genügt nicht für den Tatbestand des Art. 78 Abs. 3 Verf NRW.

Insbesondere mit Blick auf die landespolitische Stoßrichtung einer Aufhebung der Beitragserhebungspflicht und die ortspolitischen „Druckverhältnisse“ bei beitragspflichtigen Straßenausbaumaßnahmen trifft den Landesgesetzgeber eine (politische) Mitverantwortung für Beitragsausfälle. Falls das Land die Intensität seiner Einwirkung auf die kommunale Selbstverwaltungsgarantie nicht steigern will, indem es ein konnexitätsbewehrtes Beitragserhebungsverbot einführt, kann es sein Ziel einer Entlastung der Grundstückseigentümer mutmaßlich am besten über einen finanziellen Anreiz für die Gemeinden erreichen. Dabei sollte das Förderprogramm des Landes an eine regelgerechte Beitragskalkulation nebst vorhandener Beitragssatzung der Gemeinde anknüpfen.

I. Ausgangslage und Auftrag

In Nordrhein-Westfalen ging der politische Wille der Regierungsfractionen der 17. Legislaturperiode dahin, eine vollständige Aufhebung der Pflicht zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen ins Werk zu setzen; flankierend wird ein Ausbau des bestehenden landeseigenen Förderprogramms vorgeschlagen. „Regelungstechnisch“ müsste eine Änderung des Kommunalabgabengesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (KAG NRW) sowie evtl. der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) vorgenommen werden, die – im Falle eines zwingenden Beitragserhebungsverbots – mit einer Stichtagsregelung, ggf. dem Ausschluss einer Rückwirkung dieser Änderung, sowie mit einer Übergangsregelung für bereits laufende Ausbaumaßnahmen versehen werden müssten. Im Einzelnen lassen sich mehrere Umsetzungsvarianten ausmachen. Gegenstand dieser Untersuchung ist die Konnexitätsrelevanz eines solchen Vorhabens.

1. Regelungszusammenhang

„Beiträge sind Geldleistungen, die dem Ersatz des Aufwandes für die Herstellung, Anschaffung und Erweiterung öffentlicher Einrichtungen und Anlagen im Sinne des § 4 Abs. 2, bei Straßen, Wegen und Plätzen auch für deren Verbesserung, jedoch ohne die laufende Unterhaltung und Instandsetzung, dienen“, § 8 Abs. 2 Satz 1 KAG NRW. „Die Gemeinden und Gemeindeverbände können Beiträge erheben. Bei den dem öffentlichen Verkehr gewidmeten Straßen, Wegen und Plätzen sollen Beiträge erhoben werden, soweit nicht das Baugesetzbuch anzuwenden ist“, § 8 Abs. 1 Sätze 1 u. 2 KAG NRW.

a) Ausgangspunkt: Beitragserhebungspflicht

Die Berechtigung zur Erhebung von Ausbaubeiträgen ist mit der entsprechenden Verpflichtung verbunden.¹ Wo das nicht schon aus dem Wortlaut

¹ I.d.S. auch LT-Drucks. 17/7547, S. 1: „Es besteht ein Sollgebot im Sinne einer Erhebungspflicht.“

folgt, ergibt sich die Erhebungspflicht jedenfalls – so auch in Nordrhein-Westfalen – aus den haushaltsrechtlichen Einnahmebeschaffungsgrundsätzen.² Der darin – außer in Schleswig-Holstein – enthaltene Vorbehalt des Gebotenseins und der Vertretbarkeit bezieht sich nicht auf das Ob der Beitragserhebung, sondern lediglich auf die Heranziehung im Einzelfall aus Gründen des Äquivalenz-, m.a.W. des Verhältnismäßigkeitsprinzips.³ Dass diese Rechtsansicht jahrzehntelanges Gemeingut ist, zeigen die abweichenden Sonderregelungen jüngerer Datums.

Nach ständiger Rechtsprechung begegnet die Pflicht der Gemeinden zur Erhebung von Erschließungs- und Straßenausbaubeiträgen keinen Bedenken.⁴ Der Gesetzgeber dürfe den Gesetzesvorbehalt des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) dadurch ausfüllen, dass er eine bindende Beitragserhebungspflicht der Gemeinden anordne.⁵ Das rechtfertige sich „namentlich im Interesse einer möglichst gleichartigen Behandlung der Grundstückseigentümer (Erbbauberechtigten) in allen Gemeinden, d.h. im Interesse der Beitragsgerechtigkeit“.⁶ Er müsse dabei weder den Gemeinden einen Ermessensspielraum belassen, noch sei er zur Einräumung eines Beurteilungsspielraums verpflichtet, wenn er anstelle einer ausnahmslos zwingenden Regelung Raum für eine Abweichung von der Beitragserhebungspflicht in atypischen Fällen lasse.⁷ In diesem Sinne ist das „soll“ in § 8 Abs. 1 Satz 2 KAG NRW zu verstehen.⁸

² Siehe Art. 62 BayGO; §§ 78 GO BW; 64 BbgKVerf; 93 HessGO; 44 KV MV; 111 NdsKomVG; 77 GO NRW; 94 GO RP; 83 SaarlKSVG; 73 SächsGO; 99 KVG LSA; 76 GO SH; 54 ThürKO.

³ VGH Kassel, KStZ 2012, 133 (134); OVG Koblenz, U. v. 5.7.2011 – 6 A 10362/11, juris Rn. 20; OVG Weimar, LKV 2006, 178 (180).

⁴ So ohne weitere Begründung OVG Münster, BauR 2014, 1460 (1461); VGH München, DVBl. 2017, 138 (139).

⁵ St. Rspr. zu Erschließungsbeiträgen, siehe BVerwG, B. v. 3.12.1996 – 8 B 205/96, juris Rn. 4 m.w.N; B. v. 16.11.2017 – 10 B 2/17, juris Rn. 6; bestätigt von BVerwG, B. v. 24.2.2020 – 9 BN 9/18, juris Rn. 11.

⁶ BVerwGE 79, 163 (167 f.).

⁷ BVerwG, B. v. 16.11.2017 – 10 B 2/17, juris Rn. 6.

⁸ Siehe OVG Münster, NVwZ-RR 2015, 478.

b) Bezugspunkte: Erschließungs- und Straßenausbaubeiträge

Der Beitragsbegriff ist weder bundesrechtlich durch das Grundgesetz oder durch Einzelgesetze noch landesrechtlich einheitlich definiert.⁹ Sein spezifischer Begriffskern kann jedoch als gewohnheitsrechtlich abgesichert gelten.¹⁰ Im Wesentlichen wortgleich sah schon das Preußische Kommunalabgabengesetz vom 14. Juli 1893 Beiträge vor (§ 9). Kommunale Beiträge sind heute öffentliche Abgaben, die die Kommunen als Gegenleistung für die Herstellung öffentlicher Erschließungsanlagen, insbesondere Straßen (Erschließungsbeiträge nach §§ 127 ff. BauGB bzw. diese ersetzendes Landesrecht) und deren Ausbau (Ausbaubeiträge nach den Landeskommunalabgabengesetzen), sowie die Herstellung und den Ausbau öffentlicher – leitungsgebundener – Einrichtungen vor allem zur Versorgung mit Wasser, Gas und Elektrizität sowie zur Entsorgung des Abwassers (sog. Herstellungsbeiträge oder Anschlussbeiträge nach den Landeskommunalabgabengesetzen) erheben. Die landesgesetzlichen Beitragsbegriffe differieren nur in den Randbereichen.¹¹

Die Gesetzgebungskompetenz zur Regelung des Erschließungsbeitragsrechts wurde durch Art. 74 Nr. 18 GG schon im Jahre 1994 auf die Bundesländer übertragen. Allerdings gelten die erschließungsbeitragsrechtlichen Vorschriften (§§ 127 bis 135 BauGB) nach Art. 125a Abs. 1 GG als Bundesrecht fort, solange sie nicht durch Landesrecht ersetzt werden.

c) Angriffspunkt: Ausbaubeitragsrecht

In beiden Fällen wird über die Bestimmung der Anlage bzw. öffentlichen Einrichtung und der beitragsfähigen Maßnahme der beitragsfähige Aufwand ermittelt. Dieser entspricht aber nicht dem umlagefähigen Aufwand. Vielmehr ist der Gesamtaufwand auf die Gemeinde einerseits und die Grundstückseigentümer andererseits aufzuteilen, d.h. aus dem beitragsfähigen Aufwand ist der umlagefähige Aufwand durch Abzug des Gemeindeanteils zu ermitteln.

⁹ BVerwG, VerwRspr. 29, 354.

¹⁰ BVerfGE 9, 291 (297 f.); 42, 223 (228).

¹¹ Vgl. § 8 Abs. 2 KAG NRW; auch § 20 Abs. 1 KAG BW; Art. 5 Abs.1 BayKAG; § 8 Abs. 2 BbgKAG; § 11 Abs. 1 HessKAG; § 8 Abs. 1 KAG MV; § 6 Abs. 1 NdsKAG; § 7 Abs. 2 KAG RP; § 8 SaarlKAG; § 6 KAG LSA; § 17 Abs. 1 SächsKAG; § 8 KAG SH; § 7 ThürKAG.

Nur insoweit sind die bevorteilten Grundstücksflächen festzustellen und für diese ein Verteilungsmaßstab festzulegen.

In der öffentlichen Diskussion wird dieser Aspekt oftmals übergangen und vor allem damit argumentiert, dass die Nutzung der Straßen durch die Allgemeinheit erfolge und nicht auf die Anlieger beschränkt sei. Das ist in tatsächlicher Hinsicht eine ebenso richtige wie altbekannte Einsicht. In rechtlicher Hinsicht suggeriert sie aber das Missverständnis, die Anlieger müssten den kompletten Straßen- bzw. Anlagenbau bezahlen. Vor diesem Hintergrund erklärt sich die Einschätzung, dass „sich die Straßenausbaubeiträge (...) grundsätzlich bewährt haben und von der Rechtsprechung vollumfänglich anerkannt sind“, gleichwohl jedoch „die Akzeptanz von Straßenausbaumaßnahmen sowie der daraus resultierenden Straßenausbaubeiträge in Frage steht“.¹²

Infolge politischen Drucks sind in einigen Bundesländern zwischenzeitlich Rechtsänderungen vorgenommen worden. Die Bandbreite reicht von einem unveränderten Fortbestehen der Beitragserhebungspflicht¹³ über die Eröffnung von diesbezüglichem Ermessen¹⁴ bis zu einem Beitragserhebungsverbot¹⁵. Je nach landesgesetzgeberischer Lösung ist dadurch das Konnexitätsprinzip der jeweiligen Landesverfassung aktiviert worden, mit der Folge, dass das Land den Kommunen dauerhaft einen Mehrbelastungsausgleich leisten muss. Um dessen Umfang sind mancherorts Rechtsstreitigkeiten vor die Landesverfassungsgerichte getragen worden.

2. Konsequenzen

Die Abschaffung des Straßenausbaubeitrags bzw. Modifikationen der Erhebungspflicht ändern nichts an Verschleiß und Investitionsbedarf kommunaler Straßen und Wege. Die Freistellung der Grundeigentümer führt lediglich zu einer Umverteilung der Finanzierungslast, nämlich zur Belastung aller Ge-

¹² Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes, LT-Drucks. 17/7547, S. 13.

¹³ Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz.

¹⁴ Hessen: § 93 Abs. 2 Sätze 2 u. 3 HGO; Niedersachsen: § 111 Abs. 5 Satz 3 NKomVG, Saarland: § 83 Abs. 2 Satz 2 KSVG; Sachsen: §§ 26 Abs. 1 Satz 1 SächsKAG; Schleswig-Holstein: § 76 Abs. 2 Satz 2 GO SH.

¹⁵ Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Thüringen.

meindemitglieder bzw. des allgemeinen Gemeindehaushalts. Da die kommunalen Haushalte aber überwiegend bereits ausgelastet sind, kommt allein eine Umschichtung der Haushaltsmittel zulasten anderer Aufgaben in Frage – oder die Zuführung notwendiger Finanzmittel durch das Land.

a) Lösungsansätze im System der Kommunalabgaben

Der haushaltsrechtliche Vorrang spezieller Entgeltabgaben (Gebühren und Beiträge) ist von Verfassung wegen gerechtfertigt, weil diejenigen, die einen besonderen Vorteil aus einer gemeindlichen Leistungserbringung haben, dafür zuvörderst auch die Kosten tragen sollen. Vor allem Grundstückseigentümer, denen (aus)gebaute öffentliche Einrichtungen, hier Ortsstraßen, im Verhältnis zur Allgemeinheit besonders zugutekommen, sollen diese zusätzlichen Vorteile durch eine Geldleistung ausgleichen. Denn bei einer Finanzierung der von der Gemeinde erbrachten Leistung aus Haushaltsmitteln erhielten die Grundstückseigentümer die von dieser Leistung ausgelösten zusätzlichen Vorteile auf Kosten der Allgemeinheit, d.h. entgeltlos.¹⁶

Vorangestellt werden soll deshalb die Aussage, dass ungeachtet aller politischen und tatsächlichen Vorbehalte gegen Straßenausbaubeiträge nichts für das Absehen von einer Beitragserhebung spricht.¹⁷ Denn das Straßenausbaubeitragsrecht führt in der ganz überwiegenden Zahl der Fälle zu angemessenen und vorteilsgerechten Ergebnissen. Unbilligkeiten und Härten der Beitragsveranlagung im Einzelfall kann durch die dafür im Kommunalabgabenrecht vorhandenen bzw. zu schaffenden Instrumente ohne weiteres begegnet werden.¹⁸

Mit der Einführung des § 8a KAG NRW ist Nordrhein-Westfalen diesen Weg gegangen. Um „ein modernes Straßenausbaubeitragsrecht für Nordrhein-Westfalen“ zu schaffen,¹⁹ sind mit Gesetz vom 19.12.2019 (GVBl. S. 129) Verfahrensbestimmungen zur Durchführung des Straßenausbaus (Straßen- und Wegekonzept, Anliegerversammlung) und Vorschriften zur Vermeidung

¹⁶ *Driehaus*, in: ders. (Hrsg.), *Kommunalabgabenrecht, Loseblatt-Kommentar* Stand 66. EL, § 8 Rn. 14.

¹⁷ Anschaulich hierzu *Driehaus*, *KStZ* 2019, 1 ff.; auch *Thielmann*, *GemHH* 2019, 1 ff.

¹⁸ Siehe *Brüning*, *DVBl.* 2020, 983 (989 f.).

¹⁹ LT-Drucks. 17/7547, S. 2.

einer wirtschaftlichen Überforderung der Beitragspflichtigen eingefügt worden. Dabei wird die letztgenannte Gruppe von Regelungen unterstützt durch ein landesweites Förderprogramm zugunsten der Beitragspflichtigen, dessen Ziel es ist, die Beitragsschuldner in Nordrhein-Westfalen „substanziell“ zu entlasten.²⁰ Gefördert wird die einzelne beitragsfähige Straßenausbaumaßnahme. Der für deren Durchführung entstandene und nach Maßgabe der Beitragssatzung umlagefähige Aufwand kann auf Antrag der Gemeinde durch eine Zuwendung an diese um die Hälfte reduziert werden.²¹

b) Weitergehende Rechtsänderungen

Wenn das Land die Erhebung von Ausbaubeiträgen rechtlich untersagt (Variante 1) und damit eine kommunale Einnahmequelle verschließt, kann es das kraft der ihm zustehenden Gesetzgebungszuständigkeit tun. Zwar berührt ein Beitragserhebungsverbot die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in Gestalt von Erschließung und Ausbau öffentlicher gemeindlicher Straßen nicht unmittelbar. Allerdings müssen die Gemeinden entweder mangels Deckungsbeitrags die Bautätigkeit reduzieren oder den Aufwand aus allgemeinen Haushaltsmitteln decken. Dadurch wird dann auch die Sachaufgabe Ortsstraßenbau betroffen; darüber hinaus strahlt die gesetzliche Abschaffung der Straßenausbaubeiträge mittelbar auf weitere, ganz andere Bereiche der Selbstverwaltungsgarantie aus. Deswegen ist zu prüfen, ob die Gemeinden die Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 78 Abs. 1 Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Verf NRW) einschließlich der Konnexitätsregelung des Art. 78 Abs. 3 Verf NRW in Anschlag bringen können.

Diese Frage ist ferner auch für den Fall zu beantworten, dass gesetzlich „nur“ die Straßenausbaubeitragserhebungspflicht aufgehoben wird, die Rechtsgrundlage für Beiträge aber erhalten und die Beitragserhebung damit in das Ermessen der Gemeinde gestellt wird (Variante 2).

²⁰ LT-Drucks. 17/7547, S. 4 u. 13.

²¹ Siehe im Einzelnen die einschlägige „Förderrichtlinie Straßenausbaubeiträge“ sowie *Driehaus*, in: ders. (Hrsg.), *Kommunalabgabenrecht, Loseblatt-Kommentar* Stand 66. EL, § 8a Rn. 7.

Schließlich ist zu untersuchen, wie sich ein Förderprogramm des Landes auswirkt, das die Rechtsgrundlagen der Beitragserhebung unangetastet lässt, aber die von der Kommune bei den Grundstückseigentümern zu erhebenden Beiträge im Innenverhältnis vollständig abdeckt und dadurch die Beitragserhebung im Außenverhältnis auf Null setzt (Variante 3). Nach der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen an Kommunen zur Entlastung von Beitragspflichtigen bei Straßenausbaumaßnahmen in Nordrhein-Westfalen (Förderrichtlinie Straßenausbaubeiträge) vom 23. März 2020 (MBI. S. 203) erhielten Kommunen auf Antrag Landeszuweisungen zur anteiligen Deckung des umlagefähigen Aufwands einer Straßenausbaumaßnahme. Unter dem 3. Mai 2022 ist diese Richtlinie im Sinne der Erhöhung der Landesfinanzierung des Anteils der Beitragspflichtigen auf 100 % neugefasst worden. Mit einer solchen Ausgestaltung der Zuwendungsregeln hatten die Regierungsfractionen der 17. Legislaturperiode die Landesregierung beauftragt.²² Wenn und soweit das Land eine Pflicht zum Konnexitätsausgleich trifft, ist fraglich, ob Förderprogramme den Anforderungen der Konnexitätsgarantie genügen.

c) Aufgabenstellung

Gepaart mit der – zwischenzeitlich von der Landesregierung Nordrhein-Westfalens umgesetzten – Erwägung der Regierungsfractionen der 17. Legislaturperiode, „die Förderrichtlinie derart zu ändern, dass nicht nur die hälftige Entlastung der Beitragspflichtigen, sondern eine vollständige Entlastung – auch für bereits bewilligte Anträge – erreicht wird“,²³ ist die Aufgabe der Verpflichtung zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen angebahnt worden. Zur Begründung heißt es:²⁴ „Es handelt sich bei dem Grundsachverhalt um ausschließlich kommunales Vermögen, welches in der Zuständigkeit und der Verantwortung der jeweiligen Städte und Gemeinden liegt. Damit tragen die Städte und Gemeinden auch die Zuständigkeit und Verantwortlichkeit für die Erhaltung dieses Vermögens.“

²² LT-Drucks. 17/16774, S. 2.

²³ LT-Drucks. 17/16774, S. 2.

²⁴ LT-Drucks. 17/16774, S. 2.

Damit verbunden worden ist die Beauftragung der Landesregierung, „bis zum 30. Juni 2022 ein Konzept zur Abschaffung von Straßenausbaubeiträgen unter Vermeidung von Konnexitätsfolgen für das Land Nordrhein-Westfalen dem Landtag vorzulegen“.²⁵ Konkret fragt sich, wie unter Vermeidung einer Konnexitätsrelevanz oder einer Belastungsausgleichspflicht die sich aus § 8 Abs. 1 Satz 2 KAG regelmäßig ergebende Verpflichtung zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen in Nordrhein-Westfalen abgeschafft werden kann.

Vorab ist darauf hinzuweisen, dass ein rechtswissenschaftliches Gutachten lediglich Meinungen entwickeln und begründen kann, jenseits der Überzeugungskraft der Argumentation aber keinerlei Verbindlichkeit in politischen bzw. streitigen Fragen zu entfalten vermag. Zur Entscheidung sind im gewaltenteiligen Rechtsstaat allein die dazu konstituierten Organe berufen. Vor dem Hintergrund der öffentlichen Diskussionen in Nordrhein-Westfalen, insbesondere mit Blick auf eventuelle Übergangsregelungen, ist zu erwarten, dass das Verhalten der kommunalen Aufgabenträger im Zusammenhang mit Beitragserhebungen bzw. -erstattungen auch zukünftig gerichtlich überprüft werden wird. Insofern liefert diese rechtswissenschaftliche Expertise nur *einen* Baustein für die Entscheidungsfindung im Land und den Kommunen.

II. Einfachgesetzliche Implikationen der Abschaffung von Straßenausbaubeiträgen bzw. der Aufhebung der Erhebungspflicht

Die Rechtsgrundlagen der Beitragserhebung setzen sich aus kommunalabgabengesetzlicher Ermächtigung und satzungsmäßiger Ausgestaltung zusammen. Das hierauf gestützte Beitragserhebungsverfahren wird mit einem der Bestandskraft fähigen Verwaltungsakt abgeschlossen. Da diese Rechtsakte grundsätzlich für sich genommen Rechtswirkung haben und behalten, muss die gesetzliche Aufhebung einer Straßenausbaubeitragserhebungspflicht hierauf ebenso reagieren wie auf allgemeine haushaltsrechtliche Vorgaben.

²⁵

LT-Drucks. 17/16774, S. 2.

1. Beitragsrechtlicher Zusammenhang

Die Heranziehung des Beitragspflichtigen zur Zahlung eines Straßenausbaubeitrags setzt die Entstehung des Beitragsanspruchs voraus, dessen Kehrseite die Beitragspflicht ist. Insoweit wird im Beitragsrecht zwischen der sachlichen und der persönlichen Beitragspflicht unterschieden, die zusammen die Abgabepflicht bilden. Die sachliche Beitragspflicht beschreibt die auf ein bestimmtes Grundstück bezogene Pflicht, einen bestimmten Beitrag zu schulden, ohne zugleich auch schon die Person des Beitragsschuldners zu benennen. Dieses leistet die persönliche Beitragspflicht. Beide Elemente der Beitragspflicht können zu unterschiedlichen Zeitpunkten entstehen. Das Schicksal von Vorausleistungen bzw. -zahlungen und das Entstehen von Rückerstattungsansprüchen folgt den Regelungen zur Beitragspflicht nach.

Wenn die sachliche Beitragspflicht entstanden ist, steht für jedes einzelne Grundstück endgültig und unveränderbar fest, ob und in welcher Höhe Beitragslasten auf ihm ruhen. Nachträgliche Änderungen der Satzung wirken sich hierauf nicht mehr aus, und zwar auch dann nicht, wenn Beitragsbescheide noch nicht bekanntgegeben worden sind. Auf Grundlage einer wirksamen Satzung entstandene sachliche Beitragspflichten erlöschen auch dann nicht, wenn diese Satzung durch eine andere Satzung ersetzt oder in sonstiger Weise mit Wirkung für die Zukunft außer Kraft gesetzt wird. Vielmehr bleibt sie maßgebend für die Beitragsfestsetzung und das Leistungsgebot, auch wenn diese bislang noch gar nicht erfolgt sind.

Im Fall rückwirkender Aufhebung der Satzung wird die sachliche Beitragspflicht beseitigt. Beitragsfestsetzungen kommen daher nicht mehr in Frage. Bekanntgegebene Verwaltungsakte bleiben zwar wirksam, werden jedoch rechtswidrig und können aufgehoben werden. Nach Ablauf der Rechtsbehelfsfrist steht dem Abgabenschuldner grundsätzlich kein Aufhebungsrecht mehr zu. Im Übrigen ist es regelmäßig ermessensfehlerfrei, wenn die Behörde, auch ohne nähere sachliche Prüfung, den Aufhebungsantrag mit der Begründung ablehnt, sie räume der Bestandskraft den Vorrang ein und sehe für eine andere Beurteilung keinen Anlass.²⁶

²⁶ Kopp/Ramsauer, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, Kommentar, 18. Aufl. 2017, § 48 Rn. 81a m.w.N.

2. Kommunalhaushaltsrechtliche Vorgaben

Das Kommunalhaushaltsrecht legt in § 77 Abs. 2 GO NRW eine bestimmte Rangfolge für die Einnahmequellen der Gemeinden fest. Als primäre Deckungsmittel der Aufgabenerfüllung haben die Gemeinden „die sonstigen Finanzmittel“ in Anspruch zu nehmen. Das sind alle Einnahmen, die nicht aus den Entgelten für ihre Leistungen, aus Steuern und Kreditmitteln stammen. An zweiter Stelle hat sich die Gemeinde im Interesse einer gerechten Lastenverteilung, „soweit vertretbar und geboten“, „aus selbst zu bestimmenden Entgelten für die von ihr erbrachten Leistungen“ zu finanzieren. Hierunter fallen im Wesentlichen Gebühren und Beiträge. Soweit der kommunale Finanzbedarf weder durch sonstige Finanzmittel noch durch Leistungsentgelte gedeckt werden kann, hat die Gemeinde an dritter Stelle „im Übrigen“ kommunale Steuern zu erheben. Erst an letzter Rangstelle steht die Möglichkeit der Kreditaufnahme für die Gemeinden, wenn eine andere Ausgabenfinanzierung „nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre“.

Die Grundsätze über die Rangfolge der Einnahmequellen bilden verbindliches Haushaltsrecht für die Gemeinden.²⁷ Allerdings besitzen diese aus der Natur der Sache einen Beurteilungsspielraum bei der Rangfestlegung, der nur der beschränkten gerichtlichen Überprüfung unterliegt. Nach der Rechtsprechung wird dieser Beurteilungsspielraum erst dann überschritten, wenn die Gemeinde sich im Zeitpunkt der Beschlussfassung erkennbar von tatsächlichen oder rechtlich unhaltbaren Annahmen oder Prognosen leiten ließ, eindeutig sachfremde Überlegungen den Ausschlag gegeben haben oder sie erkennbar keinerlei Erwägungen über die Wirtschaftlichkeit von kostenverursachenden Maßnahmen, die Einnahmebedarf auslösen, angestellt hat.²⁸

3. Regulatorische Anforderungen

Die vollständige Abschaffung von Ausbaubeiträgen setzt die Aufhebung der entsprechenden Ermächtigung im Kommunalabgabengesetz und die gesetzliche Anordnung voraus, dass Festsetzung und Erhebung dieser Beiträge ab

²⁷ VGH Mannheim, VBIBW 1990, 103 (104); auch OVG Münster, NWVBl. 2007, 347 f. unter Bezug auf den Vorbehalt bei der Erhebung spezieller Entgelte („soweit vertretbar und geboten“).

²⁸ VGH Mannheim, KStZ 1990, 35 (36).

einem definierten Stichtag ausscheiden.²⁹ Hinzukommen sollte die gesetzliche Pflicht zur Aufhebung der Ausbaubeitragssatzungen durch die Gemeinden. Denn bei einer abgeleiteten Rechtsnorm wie einer Satzung, die einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage bedarf, ist zur Wirksamkeit nur erforderlich, dass diese Rechtsgrundlage zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der abgeleiteten Rechtsnorm besteht. Die nachträgliche Änderung dieser gesetzlichen Grundlage beeinträchtigt demnach nicht die Wirksamkeit der vor der Gesetzesänderung ordnungsgemäß erlassenen Satzung.³⁰ Das gilt selbst im Fall des nachträglichen Erlöschens der Ermächtigungsgrundlage.³¹

Die haushaltsrechtliche Verpflichtung zur Beachtung der Rangfolge der Einnahmequellen erfasst sämtliche landesrechtlich geschaffenen Einnahmequellen. Bemerkenswert ist insoweit, dass die Landesgesetzgeber die Aufhebung der Beitragserhebungspflicht teilweise derart – unreflektiert – vorgenommen haben, dass der Vorrang der Entgeltabgaben einschließlich der Straßenausbaubeiträge gegenüber Steuern und Krediten fortbesteht.³² Das bedeutet – eigentlich, denn offenbar schaut die Kommunalaufsicht teilweise über rechtswidriges Gemeindehandeln hinweg –, dass Gemeinden ohne ausgeglichenen Haushalt in den betreffenden Ländern weiterhin Straßenausbaubeiträge erheben müssen. Wenn in Nordrhein-Westfalen also nur die Straßenausbaubeitragserhebungspflicht aufgehoben wird, die Rechtsgrundlage dafür aber erhalten und die Beitragserhebung damit in das Ermessen der Gemeinde gestellt wird, müssen auch die haushaltsrechtlichen Einnahmeheschaffungsgrundsätze modifiziert werden.³³ Anderenfalls könnte die Entscheidungsfreiheit etlicher Gemeinden wegen ihrer Haushaltslage leerlaufen.

Das seit dem 1. Januar 2020 in Nordrhein-Westfalen etablierte verwaltungsinterne KAG-Förderprogramm bewirkt eine zunächst hälftige, mittlerweile vollständige Entlastung der Beitragspflichtigen. Dabei besteht die Soll-Regelung des § 8 Abs. 1 Satz 2 KAG NRW zur Erhebung von Ausbaubeiträgen

²⁹ Vgl. Art. 5 Abs. 1 Satz 3 BayKAG: „... werden keine Beiträge erhoben“.

³⁰ Vgl. auch BVerfGE 14, 245 (249); 78, 179 (198); BVerwG NZA 1997, 482.

³¹ BVerfGE 9, 3 (12); 14, 216 (249); 44, 216 (226).

³² Siehe etwa § 76 Abs. 2 Satz 2 GO SH; dazu *Driehaus*, in: ders. (Hrsg.), Kommunalabgabenrecht, Loseblatt-Kommentar Stand 66. EL, § 8 Rn. 14b.

³³ Siehe Hess. Landtag, Drucks. 19/6375, S. 4; ausf. Nds. Landtag, Drucks. 12/2275, S. 49 ff.

fort. Es finden daher eine Beitragskalkulation sowie sog. Nullfestsetzungen durch Beitragsbescheide an die Beitragspflichtigen statt, weil Zuweisungen an die Kommune den umlagefähigen Aufwand für Straßenausbaumaßnahmen reduzieren bzw. vollständig decken. Damit wird der gesetzlich begründeten Erhebungspflicht dem Grunde nach genügt; sie lebte im Falle des Herunterfahrens des Förderprogramms bzw. ohne Bereitstellung entsprechender Mittel im Haushaltsplan auch der Höhe nach wieder auf.

Dahinter scheint die Frage auf, ob die gesetzlich geregelte Beitragskalkulation durch eine in Richtlinien und Haushaltsplan niedergelegte Förderung überhaupt derogiert bzw. modifiziert werden kann. Allerdings bestimmt § 8 Abs. 4 Satz 4 Halbs. 2 KAG NRW, dass „Zuwendungen Dritter“ berücksichtigungsfähig sind und der Zuwendungsgeber über ihre vom Gesetz vorgegebene Anrechnung auf den Gemeindeanteil abweichend disponieren kann („sofern der Zuwendende nichts anderes bestimmt“). Damit verwirklicht die vorliegende Konstruktion die Variante, dass die Zuwendung in der sog. Verteilungsphase zu berücksichtigen ist, indem sie zur Deckung des sonst umlagefähigen Aufwands verwendet wird und damit allein den Beitragspflichtigen zugutekommt.³⁴

III. Verfassungsrechtliche Maßgaben zugunsten der Beitragspflichtigen

Ungeachtet des Umstands, ob eine – noch zu schaffende – gesetzliche Regelung die gemeindliche Beitragserhebungspflicht förmlich aufhebt, fordert auch deren faktische Aussetzung über ein Förderprogramm aus der Perspektive der Beitragspflichtigen das Gebot der Abgabengerechtigkeit und das Rückwirkungsverbot heraus.

³⁴ Siehe zu den Möglichkeiten ausf. *Arndt*, Straßenbaubeiträge, 2017, § 9 Rn. 39.

1. Gebot der Abgabengerechtigkeit

Für die zukunftsgerichtete Rechtsbetroffenheit der nach geltendem Recht noch Beitragspflichtigen ist maßgeblich, dass die neueingeführte Nichterhebung bzw. Nullfestsetzung von Straßenausbaubeiträgen für sie eine reine Begünstigung bildet, da die Grundstückseigentümer in der Zukunft dann nicht mehr zur Zahlung von Ausbaubeiträgen verpflichtet werden können. In Rechtsprechung und Literatur wird einhellig vertreten, dass für belastende Änderungen der Rechtslage für die Zukunft grundsätzlich kein Vertrauensschutz gewährt wird, da ansonsten die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers unzulässig verkürzt würde.³⁵ Dies gilt folglich erst recht für rein begünstigende Rechtsänderungen. Ein Vertrauensschutz kommt insofern bereits mangels Schutzbedürftigkeit nicht in Betracht.

a) Nichtabschöpfung von Vorteilen

Allerdings könnte das Verbot der Beitragserhebung zu einer ungerechtfertigten Gleichbehandlung von Ungleichen führen,³⁶ weil trotz unverändert bestehender Vorteilslagen aus Straßenausbaumaßnahmen der Gemeinden keine Abschöpfung dieser Vorteile mehr stattfindet. Der Beitrag stellt ja gerade die Gegenleistung für die Eröffnung eines Sondervorteils dar und führt zu einer Ungleichbehandlung von Ungleichen, indem er nur den bevorteilten Grundstückseigentümer trifft. Wenn zukünftig auf jede Straßenausbaubeitragserhebung verzichtet wird, erhält der begünstigte Anlieger die Vorteile aus der Straßenbaumaßnahme ebenso unentgeltlich wie ein beliebiger sonstiger Straßennutzer.

Dem Gesetzgeber dürfte es indes freigestellt sein, nicht jede zurechenbare Vorteilslage mit einem Beitrag und jede Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung mit einer Gebühr abzugelten (vgl. etwa die Aufhebung der Studienbeiträge oder die Mautfreiheit öffentlicher Straßen für Pkw). Erst wenn er einen Sondervorteil zum Gegenstand einer Entgeltabgabe macht, muss er

³⁵ Vgl. BVerfGE 94, 241 (258); 38, 61 (83); 128, 90 (106 f.); *Sachs*, in: *Sachs* (Hrsg.), GG-Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 20 Rn. 139.

³⁶ Dazu BVerfGE 49, 148 (165); 98, 365 (385).

die Abgabengerechtigkeit wahren.³⁷ Beim ersatzlosen Wegfall der Straßenausbaubeiträge greifen demgegenüber keine Restriktionen.

Insoweit ist die Rechtslage anders als beim Wechsel des Finanzierungssystems hin zu einer ausschließlichen Gebührenerhebung: So bedingt die ausschließliche Finanzierung einer öffentlichen Einrichtung über – mangels Abzugskapitals dann höhere – Benutzungsgebühren eine Ungleichbehandlung, weil eine Kostenbeteiligung dann nur für die angeschlossenen, d.h. bebauten Grundstücke, nicht aber für die nicht angeschlossenen, d.h. unbebauten, aber bebaubaren Grundstücke erfolgt. Zwar kommt auch letzteren durch die Herstellung der öffentlichen Einrichtung und die Anschlussmöglichkeit ein wirtschaftlicher Vorteil zu; jedoch muss für sie nicht über Gebühren zum Investitionsaufwand für die Einrichtung beigetragen werden. Diese Ungleichbehandlung der gleichermaßen bevorteilten Grundstückseigentümer verletzt dann den Gleichheitssatz, wenn sie eine Erheblichkeitsschwelle überschreitet. Das ist nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts gegeben, wenn der Anteil der nicht angeschlossenen bebaubaren Grundstücke im Gemeindegebiet mehr als 20 % beträgt, es sei denn, die unterlassene Beitragserhebung beeinflusst den Gebührensatz um nicht mehr als 10 % oder der Anteil der unbebauten, aber bebaubaren Grundstücke ist nur vorübergehend und damit atypisch besonders hoch.³⁸

b) Förderrichtlinie als Differenzierungsgrund

Mit Blick auf das in Nordrhein-Westfalen bestehende Fördermodell ist zu bedenken, dass eine Ungleichbehandlung dann entstehen kann, wenn ein und dieselbe Gemeinde – Andersbehandlungen durch verschiedene Verwaltungsträger sind verfassungsrechtlich grundsätzlich unbedenklich – nicht durchgängig Anträge auf Landeszuweisungen für beitragsfähige Ausbaumaßnahmen stellt bzw. die in der einschlägigen Richtlinie aufgestellten Fördervoraussetzungen nicht für jede Baumaßnahme erfüllt.

³⁷ S. auch VG Weimar, Urteil vom 05. Februar 2014 – 3 K 1548/12 We – juris Rn. 32 ff.

³⁸ BVerwG NVwZ 1982, 622 (623).

Insofern dürfte – jenseits von Fristbestimmungen in Förderrichtlinien, auf die die Gemeinde keinen Einfluss hat – sachlich kaum gerechtfertigt sein, wenn Anlieger derselben Ortsstraße bei der Veranlagung zu Straßenausbaubeiträgen für Teile einer konkreten Maßnahme ungleich behandelt werden. Grundsätzlich dürfte das Recht auf Gleichbehandlung bzw. Abgabengerechtigkeit verlangen, dass die Gemeinde stets Zuweisungen des Landes unabhängig etwa von beitragsrechtlicher Kostenspaltung und Abschnittsbildung beantragt.

Allerdings sind die Maßgaben der Beitragskalkulation und -erhebung gesetzlich festgelegt und können deshalb nicht durch Verwaltungsvorschriften modifiziert werden. § 8 Abs. 4 Satz 4 Halbs. 2 KAG NRW sieht Zuwendungen Dritter ausdrücklich vor, knüpft deren Berücksichtigung in der Beitragsberechnung an die Zweckbestimmung des Zuwendungsgebers und enthält sich im Übrigen jeder Regelung über die Zuwendung selbst. Über die Voraussetzungen der Gewährung kann das Land daher autonom entscheiden. Im Falle von Verwaltungsvorschriften als Rechtsgrundlage vermittelt es den Gemeinden einen Anspruch erst und nur im Wege der Selbstbindung über Art. 3 Abs. 1 GG. Das Außenverhältnis der Gemeinde zum Beitragspflichtigen berührt ein solches Förderprogramm nicht. Für den Umfang der Beitragserhebung bilden die Förderbedingungen einen sachlichen Differenzierungsgrund. Bleiben Zuweisungen des Landes aus, sind Straßenausbaubeiträge daher nach allgemeinen Regeln zu kalkulieren und vollständig zu erheben.

2. Zulässigkeit einer rückwirkenden Stichtagsregelung

Es könnte mit Blick auf diejenigen Beitragspflichtigen, die (kurz) vor der Abschaffung der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen noch herangezogen worden sind, der allgemeine Gleichbehandlungsanspruch aus Art. 3 Abs. 1 GG verletzt sein, wenn ab dem gesetzlichen Stichtag eine Beitragserhebung vollständig untersagt ist. Der politische Zweck der Abschaffung der Ausbaubeitragspflicht ist aber grundsätzlich als legitim anzuerkennen. Dem Landesgesetzgeber kommt grundsätzlich die Aufgabe zu, die kommunalen Einnahmequellen einerseits und die Abgabenlast der Bürger andererseits zu steu-

ern und insoweit auch Änderungen vorzunehmen. Vom Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers muss es daher gedeckt sein, die Gesetzeslage für Abgabepflichtige begünstigend zu ändern, auch wenn dadurch die der alten Rechtslage Unterworfenen im Vergleich zur neuen Situation benachteiligt werden. Die Veränderung der Gesetzeslage ist ja gerade Ziel einer Reform, die daraus resultierenden Differenzierungen sind daher unumgänglich. Anderenfalls bliebe es dem Gesetzgeber wegen der Ungleichbehandlung der unter der bisherigen Rechtslage Verpflichteten grundsätzlich verwehrt, eine einmal bestehende Belastung für die Zukunft aufzuheben; die Rechtsordnung würde versteinern.

Auch eine rückwirkende Abschaffung der Beitragserhebung greift nicht in die (Gleichheits-)Rechte der Beitragspflichtigen ein. Es kommen insbesondere keine Vertrauensschutzerwägungen zugunsten der Beitragspflichtigen zum Tragen, da das verfassungsrechtliche Rückwirkungsverbot nur für belastende Regelungen gilt.³⁹ Mit der rückwirkenden Abschaffung der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen werden die Bürger ebenfalls nur begünstigt. Je nach gesetzlicher Anordnung sind nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung entstandene, festgesetzte und/oder von den Beitragspflichtigen gezahlte Beiträge aufgrund des Wegfalls des gesetzlichen Rechtsgrundes rückabzuwickeln.

Ob die mit der Gesetzesreform zwingend einhergehende Ungleichbehandlung mit Blick auf dieses Ziel auch geeignet, erforderlich und angemessen ist, hängt von der konkreten Ausgestaltung ab. Zwar bedingt eine Stichtagsregelung unabhängig von einer rückwirkenden Inkraftsetzung immer eine Ungleichbehandlung. Jedoch können Übergangsregelungen deren Ausmaß steuern.

Das Beitragsschuldverhältnis durchläuft vom Entstehen der sachlichen Beitragspflicht über die Festsetzung der Beitragsforderung bis zur Bestandskraft des Beitragsbescheids verschiedene Phasen. Zum Zeitpunkt des Wirksamwerdens einer Gesetzesänderung befinden sich die Abgabenschuldverhältnisse aller Beitragspflichtigen nicht auf demselben Stand. Selbst bezogen auf

³⁹ BVerfG NJW 2011, 986 (987) m.w.N.; auch *Sachs*, in: *Sachs* (Hrsg.), GG-Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 20 Rn. 132, 135.

eine bestimmte Ausbaumaßnahme werden typischerweise nicht alle Grundstückseigentümer in derselben juristischen Sekunde veranlagt. Da der Gesetzgeber diese mit einer Stichtagsregelung zwangsläufig verbundenen Ungleichbehandlungen berücksichtigen und nach Möglichkeit geringhalten muss, bedarf es weiterer Regelungen.

IV. Verfassungsrechtliche Garantien zugunsten der Gemeinden

Ob die sog. „Aufhebung der Verpflichtung zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen“ für die betroffenen Gemeinden einen nicht gerechtfertigten Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie in Form der Finanz-, speziell der Abgabenhöhe zeitigt (vgl. Art. 78 Abs. 1, 79 Satz 2 Verf NRW; Art. 28 Abs. 2 Sätze 1 und 3 GG), den allgemeinen Finanzausstattungsanspruch oder die Konnexitätsregel verletzt (vgl. Art. 78 Abs. 3 Verf NRW), hängt von der rechtlichen Ausgestaltung der „Abschaffung von Straßenausbaubeiträgen“ ab – der diesbezügliche Beschluss der Regierungsfractionen der 17. Legislaturperiode lässt insoweit noch keine Regelungstechnik erkennen. Die Möglichkeiten reichen vom gesetzlich statuierten Beitragserhebungsverbot, zum Beispiel ab einem definierten Zeitpunkt des Entstehens der sachlichen Beitragspflicht, über die Eröffnung von Ermessen hinsichtlich der Beitragserhebung bis zum Fortbestehen der Pflicht bei gleichzeitiger Kompensation des Anliegeranteils durch das Land. Insoweit wird zu differenzieren sein.

1. Aufgabenverantwortung und Finanzbedarf

Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie im Sinne von Art. 78 Abs. 1 Verf NRW, Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG umfasst das Recht, in eigener Verantwortung alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze zu regeln.⁴⁰ Dabei bedeutet Eigenverantwortlichkeit, ohne staatliche Reglementierung über die Art und Weise der Aufgabenerledigung zu entscheiden, wozu

⁴⁰ S. auch BVerfGE 83, 37 (54).

auch ein gegen das Land gerichteter Anspruch auf angemessene Finanzausstattung gehört.⁴¹

a) Beeinträchtigung der Finanz- und Abgabenhöhe

Die Bestandteile der Eigenverantwortlichkeit werden üblicherweise mit den sog. Gemeindehoheiten erfasst. Es handelt sich dabei nicht um Kompetenztitel, sondern um der Sachzuständigkeit nachfolgende Modellierungsbefugnisse.⁴² Zu diesem Hoheitsbündel gehören die Finanz- und Haushaltshoheit, bezogen auf eine eigenverantwortliche Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft einschließlich Haushaltsführung und Vermögensverwaltung im Rahmen der vom Staat überlassenen Einnahmequellen;⁴³ sie findet in Art. 28 Abs. 2 S. 3 Halbs. 2 GG ihren positiv-rechtlichen Ausdruck. Ein zusätzliches Element der Finanzhoheit ist die Abgabenhöhe, welche das Recht umfasst, eigene Abgabensatzungen nach Maßgabe von Bundes- und Landesrecht zu erlassen, die Abgabensatzungen zu vollziehen sowie den Ertrag aus einer Abgabe zu vereinnahmen.⁴⁴

Schon haushaltsrechtlich wird diese gemeindliche Abgabenhöhe in der Dimension der Eigenverantwortlichkeit durch den Gesetzgeber erheblich reguliert, indem Reihenfolge und damit auch die Ausnutzung der (jeweils vorrangigen) Einnahmequellen vorgegeben werden. Kommunale Autonomie erschöpft sich damit weitgehend in der Hege und Pflege gesetzlich vorgegebener Finanzierungsinstrumente. Das ist so lange unschädlich, wie „den Kommunen überhaupt eigenverantwortlich auszuschöpfende Finanzquellen zur Verfügung gestellt werden, aus denen sie einen wesentlichen Teil der kommunalen Einnahmen aus eigenem Recht ableiten können“.⁴⁵

⁴¹ VerfGH NRW, U. v. 4.04.2022 – 1/18 –, juris Rn. 75.

⁴² Auch *Schoch*, in: Henneke (Hrsg.), Kommunale Selbstverwaltung zwischen Bewahrung, Bewährung und Entwicklung, 2006, S. 11 (44 ff.): „Hilfsfunktionen der Sachaufgabenerledigung“.

⁴³ BVerfGE 26, 228 (244); 125, 141 (159); BVerwG, NVwZ 1987, 123 (123); VerfGH NRW, NVwZ-RR 2010, 705 (706).

⁴⁴ *Grawert*, in: von Mutius (Hrsg.), Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft, FG für G. C. von Unruh, 1983, S. 587 (587 f.).

⁴⁵ *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), Grundgesetz, 14. Aufl. 2018, Art. 28 Rn. 119.

Im vorliegenden Zusammenhang wird die zugrundeliegende Sachaufgabe des Ortsstraßenbaus von einer eventuellen Änderung des KAG NRW bzw. der GO NRW nicht direkt berührt. Betroffen wird ggf. allein das gemeindliche Recht, die Finanzierung von Straßenausbaumaßnahmen durch Beitragserhebung auf die anliegenden Grundstückseigentümer umzulegen, soweit diese durch das Gemeindehandeln einen zurechenbaren Vorteil erhalten. In-soweit ist zu unterscheiden:

- Die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge durch ein gesetzliches Erhebungsverbot beeinträchtigt das Recht einer eigenverantwortlichen Finanzierungsmöglichkeit über spezielle Entgeltabgaben, also Beiträge und Gebühren, unmittelbar.
- Die Aufhebung der Beitragserhebungspflicht und die Überführung dieser Entscheidung in kommunales Ermessen lässt die kommunale Abgabenhöhe unberührt. Möglicherweise entstehender politischer Druck auf Gemeindeebene verbleibt im Vorfeld der speziellen Verfassungsgarantien aus Art. 78 Abs. 1 Verf NRW, Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG.
- Schließlich eröffnet ein Förderprogramm des Landes, dessen Inanspruchnahme durch die Gemeinde freiwillig ist, alternative Refinanzierungsmöglichkeiten, determiniert aber nicht mit Rechtsverbindlichkeit die kommunale Finanz- und Abgabenautonomie.

b) Beeinträchtigung der kommunalen Finanzausstattung

Der kommunalen Aufgabenverantwortung für die „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ folgt ein Finanzierungsanspruch gegen das Land nach. Mit Blick auf die verfassungsrechtlichen Gewährleistungen zur kommunalen Selbstverwaltung ist zunächst von einem Anspruch auf eine aufgabenangemessene Finanzausstattung auszugehen.⁴⁶ Er ist nun mit Art. 28 Abs. 2 S. 3 Halbs. 1 GG auch ausdrücklich im Grundgesetz niedergelegt.⁴⁷ In der Sache

⁴⁶ In diesem Sinne auch Thür. VerfGH KommJur 2012, 14 – 1. Leitsatz; BVerwG, NVwZ 2011, 1388 (1389); NVwZ-RR 2008, 131 (131); NVwZ 1999, 883 (885); 1999, 520 (521); Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/ Hofmann/ Henneke (Hrsg.), Grundgesetz, 14. Aufl. 2018, Art. 28 Rn. 123; schon Grawert, VVDStRL 36 (1978), 277 (299 ff.).

⁴⁷ Hierzu Sannwald, NJW 1994, 3313 (3315); Waechter, AöR 135 (2010), 327 ff.

ist dieser Anspruch auf eine adäquate Beteiligung der Kommunen an den finanziellen Mitteln des Landes gerichtet.⁴⁸ Umgesetzt wird diese Finanzierungsgarantie zugunsten der Gemeinden und Gemeindeverbände in erster Linie durch deren Beteiligung an den Steuereinnahmen unter Berücksichtigung der Aufgaben des Landes im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs und sodann durch die Abgabehoheit (vgl. Art. 79 Verf NRW).

Der im genannten Landtagsbeschluss dokumentierte Wille zielt unmittelbar auf die Abschaffung der gemeindlichen Erhebungspflicht für Straßenausbaubeiträge. Unabhängig von der regelungstechnischen Umsetzung wird damit nicht die gemeindliche Aufgabe des Erhalts kommunaler Straßeninfrastruktur, sondern deren Refinanzierung betroffen.

Die Straßenbaulast für Gemeindestraßen und ggf. für Ortsdurchfahrten obliegt gemäß §§ 44, 47 Abs. 1 Satz 3 u. Abs. 2 Straßen- und Wegegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (StrWG NRW) den Gemeinden. Gemäß § 9 Abs. 1 Satz 2 StrWG NRW haben die Träger der Straßenbaulast „nach ihrer Leistungsfähigkeit“ die Straßen „in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden Zustand zu bauen, um- und auszubauen, zu erweitern oder sonst zu verbessern sowie zu unterhalten“. Es handelt sich dabei um eine pflichtige Selbstverwaltungsangelegenheit der Straßenbaubehörde (§ 47 Abs. 1 u. 2 StrWG NRW) unter Rechtsaufsicht (§ 53 Abs. 1 StrWG NRW).

Entsprechend der Zuordnung des Ortsstraßenbaus zur Aufgabenkategorie der Selbstverwaltungsangelegenheiten müssen entsprechende Bedarfe im Mechanismus des Gemeindefinanzausgleichs berücksichtigt werden, wenn und soweit sie nicht durch andere Einnahmen wie Entgeltabgaben gedeckt werden. Erneut ist zu differenzieren:

- Falls der Landesgesetzgeber die konkrete Refinanzierungsquelle verbindlich schließt, beeinträchtigt er die kommunale Finanzausstattung. Wenn und weil diese Veränderung in Gestalt der Abschaffung der Straßenausbaubeiträge wirtschaftliche Relevanz für die Kommunalhaushalte

⁴⁸ Kluth, in: Henneke (Hrsg.), Kommunale Selbstverwaltung in der Bewährung, 2013, S. 116 (128 ff.).

entfaltet, wird dadurch der verfassungsfeste Ausstattungsanspruch aktiviert.

- Wenn der Landesgesetzgeber die Beitragserhebung hingegen weiterhin zulässt, aber der Kommune diesbezüglich Ermessen eröffnet, berührt er die verfassungsrechtlich garantierte kommunale Finanzausstattung mittelbar-faktisch, weil eine Gemeinde im Fall des Verzichts auf eine Beitragserhebung allgemeine Haushaltsmittel für den Anliegeranteil einsetzen bzw. andere Einnahmequellen (z.B. Erhöhung der Grundsteuer) erschließen muss. Vorbehaltlich von Förderprogrammen des Landes können Gemeinden mit angespannter Haushaltslage daher von dieser Entscheidungsmöglichkeit gar keinen Gebrauch machen.

c) Auslösung des Konnexitätsprinzips

Unabhängig und selbständig neben dem Anspruch auf angemessene Finanzausstattung steht der Mehrbelastungsausgleich im Fall der Übertragung neuer oder der Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben (sog. Konnexitätsprinzip, Art. 78 Abs. 3 Verf NRW).⁴⁹ Das Recht auf einen Konnexitätsausgleich ist gegenüber dem allgemeinen Finanzausstattungsanspruch spezieller; es ist zudem finanzkraftunabhängig.⁵⁰

aa) Rechtsnormative Verpflichtung der Kommunen

Für den Verfassungsraum Nordrhein-Westfalen spricht Art. 78 Abs. 3 Satz 1 Verf NRW von der Verpflichtung „durch Gesetz oder Rechtsverordnung zur Übernahme und Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben“. Erste Tatbestandsvoraussetzung ist damit eine rechtssatzmäßige Aufgabenübertragung oder -veränderung. Ungeachtet der Frage, ob die in der Landesverfassung bestimmte Konnexitätspflicht damit Schutzlücken lässt, wird „ein materielles staatliches Gesetzgebungsverfahren auf Landesebene“ vorausgesetzt.⁵¹

⁴⁹ VerFGH NRW, U. v. 04.04.2022 – 1/18 –, juris Rn. 76 m.w.N. zur Rspr.

⁵⁰ VerFGH NRW, U. v. 10.05.2016 – 24/13 –, juris Rn. 41.

⁵¹ *Durner*, in: Heusch/Schönenbroicher (Hrsg.), Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 2. Aufl. 2020, Art. 78 Rn. 101.

Im vorliegenden Zusammenhang bedeutet das, dass es einen kommunalabgaben- und/oder gemeindehaushaltsgesetzlichen Anknüpfungspunkt geben muss, um überhaupt in den Anwendungsbereich des Konnexitätsprinzips gelangen zu können. Sowohl das gesetzliche Verbot der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen als auch die gesetzliche Einräumung eines Erhebungsermessens genügen im Fall ihrer Umsetzung dieser formalen Voraussetzung des Art. 78 Abs. 3 Satz 1 Verf NRW. Ein in Form von Verwaltungsvorschriften aufgesetztes Förderprogramm entfaltet für sich genommen hingegen schon mangels Außenrechtsnormativität keine Konnexitätsrelevanz.

bb) Aufgabenqualität

Als zweites Tatbestandsmerkmal wird „die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben“ genannt, Art. 78 Abs. 3 Satz 2 Verf NRW. Einschränkungen hinsichtlich der Art der Aufgabe lassen sich dem Wortlaut nicht entnehmen. Der systematische Zusammenhang mit der landesverfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie des Art. 78 Abs. 2 Verf NRW, die im Sinne eines monistischen Aufgabenverständnisses die Gemeinden „in ihrem Gebiet“ als „die alleinigen Träger der öffentlichen Verwaltung“ konfiguriert, bestätigt diese Auslegung. Die in anderen Landesverfassungen getroffene Unterscheidung, wonach mancherorts nur Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises,⁵² anderenorts auch Selbstverwaltungsangelegenheiten erfasst werden,⁵³ hat für Nordrhein-Westfalen damit keine Bedeutung.

Gelegentlich wird dann weiter unterschieden, ob die Sachaufgabe landesgesetzlich angefasst wird oder „nur“ Organisationsaufgaben reglementiert werden.⁵⁴ Nach Sinn und Zweck des Konnexitätsprinzips kann es insoweit indes keinen Unterschied machen, ob eine bestimmte Sachaufgabe einschließlich der Finanzierungslast oder allein die Finanzierungslast für die Erledigung der

⁵² So in Thüringen: Art. 93 Abs. 1 S. 2 ThürVerf.

⁵³ So in Brandenburg: Art. 97 Abs. 3 S. 3 BbgVerf; Sachsen-Anhalt: Art. 87 Abs. 3 S. 3 Verf LSA.

⁵⁴ Verneinend für ihren Verfassungsraum bislang: StGH BW, DÖV 1994, 163 (163); LVerfG MV, KommJur 2010, 292, (294); Sächs. VerfGH, Urt. v. 20.5.2005 – Vf. 34-VIII-04, juris Rn. 148.

Sachaufgabe übertragen wird.⁵⁵ Zwar darf das Konnexitätsprinzip des Art. 78 Abs. 3 Verf NRW nicht zu einer „grenzenlosen Verursacherhaftung des Gesetzgebers“ führen.⁵⁶ Jedoch ist eine Begrenzung auf „bestimmte vollziehbare Sachaufgaben“ zu eng,⁵⁷ zumal der Wortlaut nicht nach Zweck- und Organisationsaufgaben differenziert.⁵⁸ Insoweit spricht auch § 2 Abs. 4 KonnexAG von „den Vollzug prägenden besonderen Anforderungen an die Aufgabenerfüllung“.⁵⁹ Im Übrigen können auch organisatorische oder prozedurale Anforderungen die Aufgabenwahrnehmung quantitativ und/oder qualitativ verändern.

In Bezug auf Modifikationen der Beitragserhebungspflicht ist zu gewärtigen, dass es bei der Veranlagung von Grundstückseigentümern nicht um die Erfüllung von Existenzaufgaben der Gemeinde, insbesondere die Verwaltung des eigenen Haushalts geht, sondern um mit unmittelbarer Rechtswirkung nach außen gerichtetes Verwaltungshandeln. Die Erhebung von Kommunalabgaben ist als Pendant der Leistungserbringung bzw. Vorteilsgewährung eine eigene Sachaufgabe oder jedenfalls Teil der Sachaufgabe Ortsstraßenbau. Die Möglichkeit zur Erhebung von Ausbaubeiträgen gehört zur Art und Weise der Aufgabenerfüllung, indem sie über das Erfordernis der Beitragskalkulation auf Umfang und Ausmaß der Baumaßnahmen ein- und zurückwirkt.

Dies korrespondiert dem Umstand, dass das Beitrags- und Gebührenrecht aufgrund des Entgeltcharakters überwiegend als Annex derjenigen Sachmaterie angesehen wird, zu deren Finanzierung die speziellen Entgeltabgaben dienen sollen.⁶⁰ Da das Recht der kommunalen Einrichtungen und Anlagen der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder unterliegt, steht

⁵⁵ LVerfG MV, LKV 2006, 217 (218); LVerfG LSA, DVBl. 2015, 1535 (1536).

⁵⁶ *Durner*, in: Heusch/Schönenbroicher (Hrsg.), Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 2. Aufl. 2020, Art. 78 Rn. 103.

⁵⁷ So *Durner*, in: Heusch/Schönenbroicher (Hrsg.), Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 2. Aufl. 2020, Art. 78 Rn. 103.

⁵⁸ *Jäger*, Der Tatbestand der Konnexitätsregelung des Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2014, S. 89.

⁵⁹ Zur sog. Erläuterungsfunktion der Vorschriften des Konnexitätsausführungsgesetzes für die Verfassungsnorm siehe VerfGH NRW, U. v. 04.04.2022 – 1/18 –, juris Rn. 89 ff. m.w.N. zur Rspr.

⁶⁰ Schon *Wendt*, Die Gebühr als Lenkungsmittel, 1975, S. 25 ff.

den Ländern deshalb grundsätzlich auch die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit über kommunale Gebühren und Beiträge zu.

cc) Übertragung oder Veränderung

Als drittes muss eine Begründung oder Veränderung der kommunalen Aufgabenzuständigkeit vorgenommen werden. Dabei kann nicht jede Regelung, die irgendwie zu finanziellen Belastungen der Kommunen führt, konnexitätsrelevant sein. Vielmehr müssen Mehrbelastungen aufgrund der Änderung einer bereits übertragenen Aufgabe „bei der Erfüllung ebendieser Aufgabe“ hinzukommen; „das Land (soll) also die Kosten für eine selbst angeordnete Anhebung des Aufgabenprofils tragen“.⁶¹ Dass dazu auch Modifikationen der Finanzierungslast zählen, belegt § 3 Abs. 2 KonnexAG, wonach im Rahmen der Kostenschätzung auch „die Einnahmen und anderweitigen Entlastungen“ zu ermitteln sind.

Unabhängig davon, ob die Beitragserhebung als Kehrseite der Straßenausbaulast oder als selbständige Aufgabe eingeordnet wird, ist ein Beitragserhebungsverbot konnexitätsrelevant. Denn entweder es berührt die Angelegenheit des Ortsstraßenbaus in Gestalt seiner Finanzierung bereits ohne Weiteres wesentlich oder es schränkt eine gemeindliche Hoheit partiell ein.

Die Einräumung eines Erhebungsermessens impliziert ebenfalls eine Änderung der den Vollzug prägenden Anforderungen an die Aufgabenerfüllung. Rechtspolitisch liegt darin gerade der Sinn der Gesetzesänderung, nämlich die Sachaufgabe fortbestehen zu lassen und der Gemeinde die ggf. zwangsweise durchsetzbare Refinanzierung beim Bürger freizustellen. Nicht der Ortsstraßenbau an sich, sondern die Beitragserhebung hat ja an Akzeptanz in der Bevölkerung verloren.⁶² Indem die Gemeinden nun über die Beitragserhebung entscheiden können sollen, wird darüber die Aufgabe des Straßenausbaus qualitativ verändert. Einerseits ergibt sich das daraus, dass die Gemeinde den Anliegeranteil aus allgemeinen Haushaltsmitteln decken muss. Andererseits kann eine Rückwirkung auf die Baumaßnahme bis hin zu

⁶¹ Durner, in: Heusch/Schönenbroicher (Hrsg.), Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 2. Aufl. 2020, Art. 78 Rn. 110.

⁶² Siehe LT-Drucks. 17/7547, S. 13.

ihrem Unterbleiben eintreten, wenn sowohl Haushaltsmittel nicht verfügbar sind als auch eine Beitragserhebung politisch nicht durchsetzbar ist.

dd) Zurechenbarkeit der Mehrbelastung

Nach Art. 78 Abs. 3 Satz 2 Verf NRW muss viertens die Übertragung bzw. Veränderung der Aufgabe „zu einer wesentlichen Belastung der davon betroffenen Gemeinden“ führen. Während das Beitragserhebungsverbot unmittelbar eine Mehrbelastung der Gemeinden in Höhe des Anliegeranteils der Straßenausbaubeiträge verursacht, hängt dieser kausale Zugriff auf allgemeine Haushaltsmittel im Falle des Erhebungsermessens von einer Entscheidung der Gemeinde ab. Verzichtet sie auf die Beitragserhebung, ist der Einnahmeausfall wesentlich, veranlagt sie die Grundstückseigentümer nach den fortgeltenden Rechtsgrundlagen, trifft sie gar keine Mehrbelastung.

Die entscheidende Frage ist daher, ob dem Land die mögliche Mehrbelastung zugerechnet werden kann. Maßgeblich ist ein rechtlicher, nicht faktischer Kausalitätsmaßstab.⁶³ Verlangt wird, dass „sich die übertragenen Aufgaben auf Grund der neuen gesetzlichen Grundlage inhaltlich ändern“. Den Kommunen muss eine konkrete Handlungsverpflichtung unmittelbar auferlegt werden, eine bestimmte Aufgabe durchzuführen.⁶⁴ Die Kausalität ist „durch einen Vergleich der Rechtslage vor und nach Erlass der Neuregelung zu ermitteln“.⁶⁵ Dem Landesgesetzgeber zurechenbar sind ausnahmsweise bei Erlass des Gesetzes bereits objektiv vorhersehbare Folgen, mögen sie unmittelbar auch auf Handlungen Dritter, insbesondere bundesgesetzliche Aufgabenerweiterungen zurückgehen.⁶⁶

Das Land intendiert ganz ausdrücklich die vollständige Entlastung der Beitragspflichtigen zulasten der Städte und Gemeinden, weil die Kommunen „die Zuständigkeit und Verantwortlichkeit für die Erhaltung dieses Vermögens“ tragen.⁶⁷ Der Landesgesetzgeber will damit ein politisches Ziel gegenüber

⁶³ Durner, in: Heusch/Schönenbroicher (Hrsg.), Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 2. Aufl. 2020, Art. 78 Rn. 119.

⁶⁴ Jäger, Der Tatbestand der Konnexitätsregelung des Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2014, S. 102.

⁶⁵ VerfGH NRW, NVwZ-RR 2011, 41 (44).

⁶⁶ VerfGH NRW, NVwZ 2015, 368 (372).

⁶⁷ LT-Drucks. 17/16774, S. 2.

dem Bürger erreichen, wozu allerdings die Kommunen das maßgebliche Instrument besitzen. Dass das Land sich insoweit seiner Verantwortung bewusst ist, zeigt die geplante Ausweitung der Förderrichtlinie. Entscheidungszuständig ist und bleibt jedoch die konkrete Gemeinde.

Die Eröffnung einer Handlungsoption zur Aufgabenübernahme unterbricht den Verpflichtungszusammenhang.⁶⁸ Sie wahrt gerade die mit der Selbstverwaltungsgarantie verfassungsfest garantierte gemeindliche Autonomie, hier die Abgabenhöhe, und schafft – anders als eine Beitragserhebungspflicht oder ein -verbot – kommunales Ermessen. Die Wesentlichkeit der Belastung aufgrund der gesetzlichen Umgestaltung der Aufgabe und mithin die Konnexitätsrelevanz treten daher nur mittelbar-faktisch ein. Das genügt nicht für den Tatbestand des Art. 78 Abs. 3 Verf NRW.

2. Legislatorischer Gestaltungsspielraum

Die kommunalen Hoheiten stehen ausweislich Art. 78 Abs. 2 Verf NRW und auch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG allgemein und die Abgabenhöhe gemäß Art. 79 Verf NRW speziell unter einem allgemeinen Gesetzesvorbehalt.⁶⁹ Der Gesetzesvorbehalt bezieht sich dabei sowohl auf die Universalität als auch auf die Eigenverantwortlichkeit und erfasst somit insbesondere auch die Art und Weise der Erledigung,⁷⁰ worunter auch die Finanzierung der Aufgabe fällt. In materiell-rechtlicher Hinsicht erfordert die Verfassungsmäßigkeit der Regelung, dass sie Verfassungswerten und -prinzipien nicht widerspricht. Insbesondere bedürfen gesetzliche Eingriffe in das Selbstverwaltungsrecht der sachlichen Rechtfertigung durch Gründe des Allgemeinwohls, wobei der Maßstab der Beurteilung der tragfähigen Gründe des Gemeinwohls strenger wird, je schwerwiegender der Eingriff ist.⁷¹

⁶⁸ Jäger, Der Tatbestand der Konnexitätsregelung des Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2014, S. 133 unter beispielhafter Bezugnahme auf Kann-Vorschriften.

⁶⁹ Engels, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Art. 28 Rn. 59 ff.

⁷⁰ Vgl. BVerfGE 56, 298 (312); 107, 1 (12).

⁷¹ Vgl. BVerfG NJW 1952, 577 (577); BVerwG NVwZ 1984, 378 (378 f.).

a) Interessenlage

Ebenso wie der Gesetzgeber eine Beitragserhebungspflicht statuieren kann,⁷² vermag er diese auch wieder aufzuheben oder zu modifizieren.⁷³ Dabei schlagen auf Seiten der Gemeinden deren Abgabehoheit und Finanzausstattung sowie ggf. Konnexität zu Buche, denen sowohl das abstrakte staatliche (Landes-)Interesse an der Finanzierung kommunaler Aufgabenerfüllung als auch das konkrete Interesse an einer finanziellen Entlastung der Grundstückseigentümer gegenüberstehen.

Im Ausgangspunkt ist festzustellen, dass ungeachtet der gesetzlichen Reglementierung der Beitragserhebung die Aufgabe des Straßenausbaus unverändert im kommunalen Aufgabenportfolio verbleibt. Insofern stellt eine Gesetzesreform zur Beitragserhebung keinen Aufgabenentzug hinsichtlich der gemeindlichen Infrastrukturverantwortung dar. Allerdings ist in die Abwägung einzubeziehen, dass der Landesgesetzgeber mit seiner Regelung keine Verbesserung der Sachaufgabenwahrnehmung intendiert, sondern ausschließlich eine Steigerung der Akzeptanz der fortbestehenden kommunalen Aufgabenverantwortung bezweckt. Die gemeindliche Abgabehoheit und Finanzausstattung wird je nach gesetzlicher Regelung mithin unmittelbar oder mittelbar betroffen, um die Entstehung von landespolitisch als unzumutbar eingeschätzten Beitragslasten der Grundstückseigentümer zu verhindern.

Den „Preis“ für dieses landesgesetzgeberische Anliegen zahlen die Gemeinden, denen ein wesentliches Element der Refinanzierung von Straßenausbaukosten entweder rechtlich genommen oder freigestellt und in der Anwendung politisch erschwert wird. Insofern ist zu berücksichtigen, dass vorliegend – anders als bei der Abschaffung von Anschlussbeiträgen für leitungsgebundene Einrichtungen – kein Ausweichen in eine andere Abgabenart, insbesondere kein Systemwechsel von Beiträgen zu Gebühren, möglich ist.⁷⁴ Ob eine Rechtspflicht des Landes für einen Mehrbelastungsausgleich besteht, hängt von der konkreten Ausgestaltung der Neuregelung ab. Ungeach-

⁷² Dazu OVG Weimar LKV 2006, 178 (179 f.).

⁷³ So auch Thür. VerfGH, Urt. v. 23.04.2009 – 32/05 –, juris Rn. 132 ff.

⁷⁴ So die Fallgestaltung in Thür. VerfGH, Urt. v. 23.04.2009 – 32/05 –, juris Rn. 137 ff.

tet dessen sichert ein Förderprogramm des Landes hinsichtlich des umlagefähigen Aufwands eine etwaig eröffnete gemeindliche Entscheidungsfreiheit über die Beitragserhebung ab.

b) Beitragserhebungsverbot

Es ist aufgezeigt worden, dass die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge durch den Landesgesetzgeber vor dem Hintergrund der Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen nur bei finanzieller Kompensation verfassungsgemäß ist.⁷⁵ Der konkrete Umfang des kommunalen Kompensationsbedarfs bemisst sich nach dem speziellen Konnexitätsprinzip des Art. 78 Abs. 3 Verf NRW, das insoweit verfahrens- und materiell-rechtliche Anforderungen aufstellt. Im Ergebnis ist ein Mehrbelastungsausgleich „durch Gesetz oder Rechtsverordnung“ zu schaffen.

c) Aufhebung der Beitragserhebungspflicht

Eine Überantwortung der Entscheidung über die Beitragserhebung in kommunales Ermessen berührt die kommunale Finanzausstattung einschließlich des speziellen Konnexitätsprinzips nur mittelbar-faktisch, nämlich erst und nur infolge einer entsprechenden gemeindlichen Willensentschließung. Insbesondere mit Blick auf die landespolitische Stoßrichtung der Gesetzesänderung und die ortspolitischen „Druckverhältnisse“ bei beitragspflichtigen Straßenausbaumaßnahmen trifft den Landesgesetzgeber zwar eine (politische) Mitverantwortung für Beitragsausfälle. Die (rechtliche) Letztentscheidungskompetenz liegt indes bei den Gemeinden.

aa) Mitverantwortung des Landes

Insoweit ist zu gewärtigen, dass die finanziellen Folgen des Gebrauchs der Eigenverantwortlichkeit bezüglich der Modalitäten der Aufgabenwahrnehmung nicht zwingend im Aufgabenfeld des Ortsstraßenbaus verbleiben, son-

⁷⁵ Siehe ausf. Brüning, LKV 2019, 529 ff., u. LKV 2020, 7 ff.

dern darüber hinaus in alle anderen Selbstverwaltungsangelegenheiten reichen können. Denn infolge eines ersatzlosen Verzichts auf Ausbaubeiträge müssten diesbezügliche Straßenausbaumaßnahmen aus dem allgemeinen Haushalt finanziert werden und wären damit dem Erfordernis ortspolitischer Priorisierung von Projekten unterworfen. Erst recht wird die gemeindliche Autonomie, verstanden als Hoheit über Ob und Wie der Aufgabenwahrnehmung selbst zu entscheiden, zulasten anderer Sachaufgaben eingeschränkt, wenn und soweit der Zustand der Ortsstraßen faktisch oder gar rechtlich Erneuerungszwänge auslöst.

Falls das Land die Intensität seiner Einwirkung auf die kommunale Selbstverwaltungsgarantie nicht steigern will, indem es ein konnexitätsbewehrtes Beitragserhebungsverbot einführt, sondern konnexitätsirrelevant die Beitragserhebungspflicht aufhebt, wird es sein Ziel einer Entlastung der Grundstückseigentümer mutmaßlich am weitreichendsten über einen finanziellen Anreiz für die Gemeinden erreichen. Denn auch wenn die kommunale Eigenverantwortlichkeit in der Aufgabenwahrnehmung im Allgemeinen und im Straßenausbau im Besonderen erhalten bleibt, kann der Landesgesetzgeber durch eine laufende Kompensation etwaiger Beitragsausfälle sicherstellen, dass die aus der Abschaffung der Straßenausbaubeiträge erwachsenden Entscheidungszwänge auf der Ortsebene nicht entstehen.⁷⁶

Vor diesem Hintergrund erscheint es zielführend, wenn der Landesgesetzgeber die Eigenverantwortlichkeit der kommunalen Selbstverwaltungsträger dadurch wahrt, dass er deren wirtschaftliche Basis erhält. Wenn und weil der Entzug der Beitragsfinanzierung für den Straßenausbau für die gemeindliche Haushaltswirtschaft eine relevante Größenordnung hat und das ohnehin knapp bemessene Budget für Selbstverwaltungsaufgaben betrifft, schafft eine diesbezügliche Förderung der Gemeinden die finanzielle Voraussetzung lebendiger Selbstverwaltung.

⁷⁶ Vgl. Thür. VerfGH, Urt. v. 23.04.2009 – 32/05 –, juris Rn. 140: „Entscheidend dabei ist letztlich, dass der Gesetzgeber die angestrebte finanzielle Entlastung der Grundstückseigentümer nicht mit einer bleibenden Belastung der Gemeinden zu erreichen versucht.“

bb) Beibehaltung der Beitragskalkulation

Um die Gemeinden einerseits davor zu schützen, über das bisher geltende Maß hinaus allgemeine Haushaltsmittel für den Ortsstraßenbau einsetzen oder auf Ausbaumaßnahmen verzichten zu müssen, und sie andererseits von Förderprogrammen des Landes unabhängig zu stellen, ist es zweckmäßig, ihnen die Möglichkeit zu erhalten, nach eigener Entscheidung weiterhin Straßenausbaubeiträge zu erheben. Insbesondere wenn und soweit Zuwendungen des Landes nicht rechtsnormativ, sondern nur in Förderrichtlinien reglementiert werden, stehen sie unter Haushaltsvorbehalt und einseitiger Dispositionsbefugnis des Landes. Damit Änderungen im Zuwendungsprogramm nicht auf die kommunalen Haushalte durchschlagen, entfaltet ein fortbestehendes Beitragserhebungsrecht eine Reservefunktion und lebt im Fall fehlender Landeszuwendungen ohne Weiteres auf.

Ungeachtet dessen sollte das Förderprogramm des Landes an eine regelgerechte Beitragskalkulation nebst vorhandener Beitragssatzung der Gemeinde anknüpfen, um deren disziplinierende Wirkung auszuschöpfen. Mithilfe der von der Rechtsprechung ausdifferenzierten Phasen der Beitragserhebung wird ein zuverlässiger Rahmen für die Bestimmung von Maßnahme, Aufwand und Verteilung gesetzt.

Zudem ist nur auf dieser Grundlage eine Beitragsveranlagung des Grundstückseigentümers möglich, die ihm Rechtssicherheit verschafft. Vor allem eine Nullfestsetzung infolge von Zuwendungen des Landes auf den umlagefähigen Anliegeranteil bildet die Grundlage für entsprechenden Vertrauensschutz des Beitragsschuldners, für abgeschlossene Straßenausbaumaßnahmen nicht mehr herangezogen zu werden.

3. Regelungsvorschläge

Der Landesgesetzgeber sollte einerseits die Infrastrukturverantwortung einschließlich des Ortsstraßenbaus als kommunale Angelegenheit und hierfür das bekannte und bewährte Instrument der Straßenausbaubeiträge beibehalten. Andererseits könnte er von einer Erhebungspflicht absehen und die Entscheidungsfreiheit der Selbstverwaltungsträger durch einen garantierten

Ausgleich des Anliegeranteils stärken. Im Einzelnen besteht eine große Bandbreite an Umsetzungsmöglichkeiten.

- Die weitgehendste Regelungsänderung besteht darin, aus „sollen“ in § 8 Abs. 1 Satz 2 KAG NRW „können“ zu machen. Die Vorschrift lautete dann:

„Bei den dem öffentlichen Verkehr gewidmeten Straßen, Wegen und Plätzen können Beiträge erhoben werden, soweit nicht das Baugesetzbuch anzuwenden ist.“

- Weniger weitreichend gerät die Aufhebung der Beitragserhebungspflicht, wenn sie mit einer Förderung durch das Land verknüpft und auf die Straßenausbaubeiträge beschränkt wird. Hierzu könnte unabhängig von der Fassung des § 8 Abs. 1 Satz 2 KAG NRW ein Satz 3 angefügt werden:

„Bei den dem öffentlichen Verkehr gewidmeten Straßen, Wegen und Plätzen sollen/können Beiträge erhoben werden, soweit nicht das Baugesetzbuch anzuwenden ist. Eine Rechtspflicht zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen besteht nicht, soweit das Land den umlagefähigen Anliegeranteil übernimmt.“

Zwar knüpft die Formulierung an die Beitragserhebungspflicht bzw. das Beitragserhebungsrecht der Gemeinde an. Durch die Aussagen „soweit“ und „umlagefähiger Anliegeranteil“ wird aber deutlich, dass kein generelles Absehen von der Beitragserhebung, sondern eine Veranlagung unter Berücksichtigung des maßgeblichen Förderprogramms und seiner Inanspruchnahme im Einzelfall normiert wird.

Um im Falle einer vollständigen Förderung des Anliegeranteils durch das Land Vertrauensschutz begründende Nullfestsetzungen durch Beitragsbescheide an die Beitragspflichtigen zu erhalten, könnte ein Halbsatz ergänzt werden:

„Bei den dem öffentlichen Verkehr gewidmeten Straßen, Wegen und Plätzen sollen/können Beiträge erhoben werden, soweit nicht das Baugesetzbuch anzuwenden ist. Eine Rechtspflicht zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen besteht nicht, soweit das Land

den umlagefähigen Anliegeranteil übernimmt; im Falle einer vollständigen Übernahme des umlagefähigen Anliegeranteils erfolgt eine Nullfestsetzung des Straßenausbaubeitrags.“

- Um die (politische) Mitverantwortung des Landes für ein Absehen von Straßenausbaubeiträgen durch gemeindliche Entscheidung abzubilden, kann zusätzlich das Förderprogramm des Landes gesetzlich abgesichert werden. Dazu könnte – klarstellend – eine die Gestaltungsfreiheit des Landes betonende Bestimmung in § 8 Abs. 1 KAG NRW aufgenommen werden:

„Das Land kann den Gemeinden zur vollständigen oder teilweisen Deckung des umlagefähigen Anliegeranteils Zuwendungen gewähren.“

- Insoweit kommt in Betracht, den geltenden § 8 Abs. 1 Satz 2 KAG NRW („sollen“) unangetastet zu lassen und die Ermächtigung des Landes als Satz 3 anzuschließen.
 - Alternativ kann dieser Satz an die Eröffnung von Beitragserhebungs-ermessen in § 8 Abs. 1 Satz 2 KAG NRW („können“) angeschlossen werden.
 - Schließlich ist denkbar, die Regelung als Satz 4 hinter die mit dem o.g. neuen Satz 3 normierte Ausnahme von der Beitragserhebung anzuhängen.
- Weitergehend könnte das Land konstitutiv in die Pflicht genommen werden, indem zwei Sätze entsprechend den vorstehenden Regelungsoptionen angefügt werden:

„Das Land gewährt den Gemeinden zur vollständigen oder teilweisen Deckung des umlagefähigen Anliegeranteils Zuwendungen. Das für Kommunales zuständige Ministerium wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung nähere Bestimmungen über das Landesförderprogramm zu treffen.“

- Ungeachtet dessen kann sich das Beitragserhebungsrecht aus haushaltsrechtlichen Gründen, genauer: wegen der Einnahmebeschaffungs-

grundsätze aus § 77 Abs. 2 u. 3 GO NRW im Einzelfall zu einer Erhebungspflicht verdichten, weil die Entgeltabgaben nicht nur den Gemeindesteuern, sondern auch der Kreditaufnahme vorgehen. Deshalb könnte angeordnet werden:

„Straßenausbaubeiträge im Sinne des § 8 Abs. 1 Satz 2 KAG zählen nicht zu den sonstigen Finanzmitteln.“

Die Wahl einer der genannten – oder auch einer anderen – Regelung steht im aufgezeigten verfassungsrechtlichen Rahmen im gesetzgeberischen Ermessen und ist damit eine Frage politischer Opportunität.