



OBER VERWALTUNGSGERICHT RHEINLAND-PFALZ

URTEIL

IM NAMEN DES VOLKES

In dem Normenkontrollverfahren

...

- Antragsteller -

Prozessbevollmächtigte: Meiborg Rechtsanwälte, Hindenburgplatz 3,
55118 Mainz,

g e g e n

die Ortsgemeinde Zemmer, vertreten durch den Bürgermeister der Verbandsge-
meinde Trier-Land, Gartenfeldstraße 12, 54295 Trier,

- Antragsgegnerin -

beteiligt:

Vertreter des öffentlichen Interesses - Ministerium der Justiz -, Ernst-Ludwig-
Straße 3, 55116 Mainz,

w e g e n Beitragssatzung für Verkehrsanlagen (Normenkontrolle)
hier: Normenkontrollverfahren

hat der 6. Senat des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz in Koblenz aufgrund der Beratung vom 20. November 2007, an der teilgenommen haben

Vorsitzender Richter am Oberverwaltungsgericht Hehner
Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. Frey
Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. Beuscher

für Recht erkannt:

§ 4 Satz 2 und § 6 Abs. 6 der Satzung der Ortsgemeinde Z... zur Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen für den Ausbau von Verkehrsanlagen — Ausbaubeitragssatzung wiederkehrende Beiträge — vom 26. April 2007 sind unwirksam. Im Übrigen wird der Normenkontrollantrag abgelehnt.

Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens zu einem Drittel, der Antragsteller zu zwei Dritteln.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Die Antragsgegnerin kann die Vollstreckung des Antragstellers durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht der Antragsteller vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Der Antragsteller wendet sich als Eigentümer eines im Ortsbezirk R... der Antragsgegnerin gelegenen Grundstücks mit seinem Normenkontrollantrag gegen die Satzung der Ortsgemeinde Z... zur Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen für den Ausbau von Verkehrsanlagen — Ausbaubeitragssatzung wiederkehrende Beiträge — vom 26. April 2007 (ABS). Sie wurde von der Antragsgegnerin auf der

Grundlage des § 10a des Kommunalabgabengesetzes vom 20. Juni 1995 in der Fassung der Änderung vom 12. Dezember 2006 – KAG – erlassen, dessen Absatz 1 wie folgt lautet:

Die Gemeinden können durch Satzung bestimmen, dass an Stelle der Erhebung einmaliger Beiträge (§ 10) die jährlichen Investitionsaufwendungen für Verkehrsanlagen nach Abzug des Gemeindeanteils (Absatz 3) als wiederkehrender Beitrag auf die beitragspflichtigen Grundstücke verteilt werden. In der Satzung kann geregelt werden, dass sämtliche zum Anbau bestimmten Verkehrsanlagen des gesamten Gebiets oder einzelner, voneinander abgrenzbarer Gebietsteile der Gemeinde eine einheitliche öffentliche Einrichtung bilden, für deren Ausbau (§ 9 Abs. 1 Satz 2) vorteilbezogene Beiträge von Grundstücken erhoben werden können, welche die rechtliche und tatsächliche Möglichkeit einer Zufahrt oder eines Zugangs zu einer dieser Verkehrsanlagen haben. Die Entscheidung über die eine Einheit bildenden Verkehrsanlagen trifft die Gemeinde in Wahrnehmung ihres Selbstverwaltungsrechts unter Beachtung der örtlichen Gegebenheiten. Einer weitergehenden Begründung bedarf die Entscheidung nur, wenn statt sämtlicher Verkehrsanlagen des gesamten Gebiets der Gemeinde lediglich Verkehrsanlagen einzelner, voneinander abgrenzbarer Gebietsteile als einheitliche öffentliche Einrichtung bestimmt werden. Die Begründung ist der Satzung beizufügen.

Diese Bestimmung löste die bisherigen Regelungen über die Erhebung wiederkehrender Beiträge für Verkehrsanlagen ab, die im Wesentlichen folgenden Wortlaut hatten:

§ 10 Abs. 2 Satz 2 KAG a.F.

Stehen die Verkehrsanlagen des gesamten Gebietes oder einzelner Gebietsteile der Gemeinde in einem räumlichen und funktionalen Zusammenhang, so kann die Satzung bestimmen, dass das gesamte Gebiet oder die einzelnen Gebietsteile als Abrechnungseinheit anzusehen sind.

§ 10 Abs. 3 Satz 1 KAG a.F.

Anstelle der Erhebung einmaliger Beiträge können die Gemeinden in der Satzung festlegen, dass die jährlichen Investitionsaufwendungen für die Verkehrsanlagen ihres gesamten Gebietes oder einzelner Abrechnungseinheiten als wiederkehrender Beitrag auf alle in dem Gebiet der Abrechnungseinheit gelegenen baulich oder in ähnlicher Weise nutzbare Grundstücke verteilt werden.

§ 10 Abs. 6 Satz 2 KAG a.F.

Beim wiederkehrenden Beitrag besteht die Beitragspflicht für alle baulich oder in ähnlicher Weise nutzbare Grundstücke, die die rechtliche und tatsächliche Möglichkeit einer Zufahrt oder eines Zuganges zu einer in der Abrechnungseinheit gelegenen Verkehrsanlage haben.

Mit seinem am 18. Juni 2007 eingegangenen Normenkontrollantrag begehrt der Antragsteller, die ABS für nichtig zu erklären. Zur Begründung machte er im Wesentlichen geltend, in der sein Grundstück betreffenden öffentlichen Einrichtung (Einheit für die Abrechnung wiederkehrender Straßenausbaubeiträge) fehle es an einem funktionalen Zusammenhang der Verkehrsanlagen. Auch die Bildung dieser Einheiten sei angesichts der dafür gegebenen Begründung zu kritisieren. Die ABS sei außerdem wegen der Beitragspflicht für Außenbereichsgrundstücke und der Tiefenbegrenzungsregelung mit höherrangigem Recht unvereinbar. Die Regelung über das Auf- und Abrunden der maßgeblichen Grundstücksfläche entbehre der erforderlichen gesetzlichen Grundlage.

Der Antragsteller beantragt,

festzustellen, dass die Satzung der Ortsgemeinde Z... zur Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen für den Ausbau von Verkehrsanlagen — Ausbaubeitragssatzung wiederkehrende Beiträge — vom 26. April 2007 unwirksam ist.

Die Antragsgegnerin tritt diesem Begehren entgegen und erwidert, die Neuregelung des § 10a KAG setze keinen funktionalen Zusammenhang voraus. Auch die Aufteilung des Gemeindegebiets in mehrere Abrechnungseinheiten könne angesichts der örtlichen Verhältnisse nicht beanstandet werden. Die Beitragspflicht für Außenbereichsgrundstücke ergebe sich aus dem Umstand, dass § 10a KAG auf das Erfordernis der „baulichen Nutzbarkeit“ der beitragspflichtigen Grundstücke verzichte. Die Tiefenbegrenzungsregelung folge der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Erschließungsbeitragsrecht. Durchgreifenden Bedenken begegne auch die weithin übliche und aus Gründen der Praktikabilität notwendige Rundungsregelung nicht.

Der Vertreter des öffentlichen Interesses stützt unter Hinweis auf die Gesetzgebungsmaterialien zu § 10a KAG die Auffassung der Antragsgegnerin.

Die Beteiligten haben auf die Durchführung einer mündlichen Verhandlung verzichtet.

Wegen des Sach- und Streitstandes im Übrigen wird auf den Inhalt der Gerichtsakte sowie die vorgelegten Verwaltungsvorgänge Bezug genommen, die Gegenstand der Beratung waren.

Entscheidungsgründe

Der Normenkontrollantrag, über den der Senat im Einverständnis der Beteiligten ohne mündliche Verhandlung entscheidet, ist zulässig (I.), aber nur teilweise begründet (II.).

I.

Er ist insbesondere rechtzeitig innerhalb der Frist des § 47 Abs. 2 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – gestellt worden. Der Antragsteller hat auch geltend gemacht, in absehbarer Zeit durch die Anwendung der Satzung der Ortsgemeinde Z... zur Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen für den Ausbau von Verkehrsanlagen — Ausbaubeitragssatzung wiederkehrende Beiträge – vom 26. April 2007 (ABS) in seinen Rechten verletzt zu werden. Bei dieser Satzung handelt es sich um eine Rechtsvorschrift im Sinne der §§ 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO, 4 Abs. 1 AGVwGO, über deren Gültigkeit das Oberverwaltungsgericht entscheidet. Da sich der Antragsteller, was die Bildung der Ermittlungsgebiete nach § 3 ABS

betrifft, gegen die Abrechnungseinheit R... wendet, in der sein Grundstück liegt, fehlt ihm auch das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis nicht.

II.

In der Sache hat der Normenkontrollantrag zum Teil Erfolg, und zwar insoweit, als § 4 Satz 2 ABS und § 6 Abs. 6 ABS gegen das Kommunalabgabengesetz verstoßen; im Übrigen sind die Bestimmungen der ABS mit höherrangigem Recht vereinbar (2.). Dieser Feststellung stehen keine durchgreifenden Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des § 10a KAG entgegen (1.). Nur solche Zweifel hätten eine Vorlage nach Art. 100 des Grundgesetzes - GG - bzw. gemäß Art. 130 Abs. 3 der Landesverfassung – LV – erfordert und damit den Senat einstweilen an einer Entscheidung über den vorliegenden Antrag gehindert.

1.

Nach Auffassung des Senats hält § 10a KAG der verfassungsrechtlichen Überprüfung stand. Weder unter kompetenzrechtlichen Gesichtspunkten (a) noch solchen der Abgabengerechtigkeit als spezifischer Ausprägung des Gleichbehandlungsgebots (b) ergeben sich durchschlagende Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit der Neuregelung des § 10a KAG.

a)

Die in § 10a Abs. 1 Satz 2 KAG der Gemeinde eingeräumte Möglichkeit, sämtliche zum Anbau bestimmten Verkehrsanlagen ihres gesamten Gebiets oder einzelner, voneinander abgrenzbarer Gebietsteile durch Satzung als eine einheitliche öffentliche Einrichtung zu konstituieren, für deren Ausbau vorteilsbezogene wiederkehrende Beiträge von den Grundstücken erhoben werden, welche die rechtliche und tatsächliche Möglichkeit einer Zufahrt oder eines Zugangs zu einer dieser Verkehrsanlagen haben, kann nicht als Erhebung einer „verdeckten Straßensteuer“,

also im Hinblick auf die dem Land insoweit fehlende Gesetzgebungskompetenz, beanstandet werden. Anders als eine Steuer, die den Abgabepflichtigen von einem bestimmten Zweck unabhängig („voraussetzungslos“) zur Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben auferlegt wird (vgl. BVerfG, 2 BvL 1/99 u.a., BVerfGE 108, 186 <215 f.>), dient der wiederkehrende Beitrag nach § 10a KAG der Deckung tatsächlich angefallener Kosten für den Straßenausbau, indem eine Gegenleistung für die dadurch entstehenden Sondervorteile erhoben wird.

Durch die Möglichkeit, eine aus allen Anbaustraßen in der Gemeinde oder einzelner, voneinander abgrenzbarer Gebietsteile bestehende einheitliche öffentliche Einrichtung zu bilden, bleibt die notwendige Distanz des wiederkehrenden Beitrags zu einer Steuer (vgl. hierzu BVerfG, 2 BvR 2335/95, BVerfGE 113, 128) erhalten. Insbesondere ist die für die Beitragserhebung unerlässliche Verknüpfung zwischen Abgabenlast und Sondervorteil (vgl. BVerfG, 1 BvL 1/58, BVerfGE 9, 291 [297]; BVerfG, 2 BvR 591/95, NVwZ 2003, 467) gewahrt. Der Gesetzgeber hat im Rahmen seiner Entscheidungsbefugnis, ob staatliche oder kommunale Leistungen als kompensationsbedürftige Sondervorteile einzuordnen sind (Kube, LKRZ 2007, 93), den Gemeinden beim Straßenausbau die Wahl eingeräumt zwischen der Erhebung einmaliger Beiträge für die einzelne Verkehrsanlage bzw. deren Abschnitte (§ 10 KAG) und der Erhebung wiederkehrender Beiträge nach § 10a KAG innerhalb einer grundsätzlich aus allen Anbaustraßen gebildeten, einheitlichen öffentlichen Einrichtung. Während beim einmaligen Beitrag die unmittelbare Zugangs- bzw. Zufahrtsmöglichkeit zu der ausgebauten Verkehrsanlage (§ 10 Abs. 5 KAG) für den Eigentümer eines qualifiziert nutzbaren Grundstücks den Sondervorteil darstellt, rechtfertigt sich die Erhebung des wiederkehrenden Beitrags nach § 10a Abs. 1 Satz 2 KAG durch die Anbindung an die öffentliche Einrichtung, die von allen zum Anbau bestimmten Verkehrsanlagen gebildet wird, mittels rechtlicher und tatsächlicher Möglichkeit einer Zufahrt oder eines Zugangs zu einer dieser Verkehrsanlagen. Trotz dieser Unterschiede der mit dem Straßenausbau verbundenen Sondervorteile ist es weder systemwidrig noch gar widersprüchlich, den Gemeinden unter Beachtung der örtlichen Gegebenheiten (§ 10a Abs. 1 Satz 3 KAG) die Wahl der Beitragsart zu überlassen. Denn beide Vorteils-

begriffe sind unvollkommen; keiner der beiden Begriffe vermag den Vorzug, den der beitragspflichtige Grundstückseigentümer durch den Straßenausbau erfährt, präzise abzubilden. Die Anknüpfung an die Zugänglichkeit zu der ausgebauten Verkehrsanlage beim einmaligen Beitrag lässt unberücksichtigt, dass zur wegemäßigen Erschließung eines bestimmten Grundstücks die Straße, an der es gelegen ist, keineswegs ausreicht, sondern erst über andere Verkehrsanlagen der Anschluss ans übrige Straßennetz vermittelt wird. Dies wird in besonderer Weise bei einer mehr als 100 m langen, selbständigen Sackgasse augenfällig: Um sie zu erreichen oder zu verlassen, bedarf es jedenfalls einer weiteren Straße. Diese Abhängigkeit von weiteren Verkehrsanlagen wird von dem Sondervorteil, der durch Ausbau einer Verkehrsanlage innerhalb der einheitlichen öffentlichen Einrichtung entsteht, erfasst. In der Begründung zum Gesetzentwurf (LT-Drucks. 15/318, S. 7) heißt es ausdrücklich, die Einrichtung bilde in ihrer Gesamtheit das einheitliche Straßensystem, das den durch die einzelnen Straßen erschlossenen Grundstücken die erforderliche Anbindung an das gesamte übrige Straßennetz ermögliche. Dieser Vorteilsbegriff ist aber dem Einwand ausgesetzt, durch Einbeziehung von Straßen, die vom beitragspflichtigen Grundstück weit entfernt liegen, gehe die Nähe zum Aufwand verloren (vgl. von Mutius, Verfassungsrechtliche Anforderungen an eine Novellierung des kommunalen Beitragsrechts, 1985, S. 46). Soweit in diesem Zusammenhang eine „Verwässerung“ des Vorteilsbegriffs gegenüber dem Beitragsrecht vor der Neuregelung des § 10a KAG angenommen wird (vgl. Kube, LKRZ 2007, 93 [94]), folgt dem der Senat nicht (aa). Der Einwand greift aber insbesondere deshalb nicht durch, weil der Gesetzgeber dem § 10a KAG einen neuen Vorteilsbegriff zugrunde gelegt hat, der vom bisherigen in wesentlicher Hinsicht abweicht (bb).

aa)

Allerdings setzte nach bisherigem Beitragsrecht die satzungsrechtliche Festsetzung einer *Abrechnungseinheit* einen räumlichen und funktionalen Zusammenhang der Verkehrsanlagen voraus. Nur diese Voraussetzung rechtfertigte die Besonderheit dieser Abgabe, die darin bestand, dass Grundstücke auch für sie

nicht erschließende „fremde“ Verkehrsanlagen ausbaubeitragspflichtig sein konnten. Ein Sondervorteil für die Grundstücke in der Abrechnungseinheit entstand nicht allein durch das Vorhalten eines – räumlich oder funktional nicht zusammenhängenden – Straßensystems (OVG RP, 10 C 10237/93.OVG, AS 24, 261 [265]; OVG RP, 6 C 10580/02.OVG, AS 30, 291; OVG RP, 6 A 10631/03.OVG, ESOVGRP). Gleichwohl war der durch die Abrechnungseinheit vermittelte Vorteil nicht „konkreter“ als der Sondervorteil, den die einheitliche öffentliche Einrichtung gemäß § 10a KAG in ihrer Gesamtheit als einheitliches Straßensystem bietet. Denn der räumliche und funktionale Zusammenhang bedeutete nicht, dass in der Abrechnungseinheit nur die Straßen zusammengefasst waren, auf die die Grundstückseigentümer zum Erreichen des übrigen Verkehrsnetzes angewiesen waren. Vielmehr war ein funktionaler Zusammenhang (schon) bei einem System von Verkehrsanlagen anzunehmen, das für sich genommen die Zufahrt zu dem übrigen Straßennetz bot, indem sämtliche Straßen in der Abrechnungseinheit auf eine bzw. mehrere die Verkehrsströme bündelnde(n) Verkehrsanlage(n) mit stärkerer Verkehrsbedeutung angewiesen waren (OVG RP, 6 C 10580/02.OVG, AS 30, 291; OVG RP, 6 A 10631/03, ESOVGRP). Das Angewiesensein auf die im Einzelfall ausgebaute Straße war nicht vorausgesetzt; auf einen unmittelbaren Vorteil kam es also nicht an. Deshalb kann nicht davon gesprochen werden, der wiederkehrende Beitrag habe nach dem bisherigen Recht eine größere „Nähe zum Aufwand“ gehabt, die durch den die Beitragspflicht begrenzenden räumlichen und funktionalen Zusammenhang gewährleistet worden sei (vgl. Kube, LKRZ 2007, 93 f.; von Mutius, a.a.O., S. 46; Schoch, Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Erhebung „wiederkehrender Beiträge“ für Verkehrsanlagen, 2005, S. 59, 65).

bb)

Ob § 10a KAG die notwendige Verknüpfung zwischen Abgabenlast und Sondervorteil gewährleistet, entscheidet sich nicht auf der Grundlage des bislang bei der Erhebung wiederkehrender Straßenausbaubeiträge geltenden Vorteilsbegriffs; maßgebend ist vielmehr, dass der Gesetzgeber in Wahrnehmung seiner gerade im Abgabenrecht und bei der Bildung öffentlicher Einrichtungen weitreichenden

Gestaltungsfreiheit (vgl. BVerwG, 11 CN 1/00, NVwZ 2001, 689) durch § 10a KAG den Sondervorteil der Beitragspflichtigen abweichend von dem bisherigen als rechtlich und tatsächlich gesicherte Möglichkeit einer Zufahrt oder eines Zugangs zu einer Verkehrsanlage innerhalb einer grundsätzlich aus allen Straßen bestehenden einheitlichen öffentlichen Einrichtung festgelegt hat.

Durch diesen Systemwechsel wird der mit dem wiederkehrenden Straßenausbaubeitrag abzuschöpfende Sondervorteil von dem rein „abrechnungstechnischen Verbund“ mehrerer einzelner öffentlicher Verkehrsanlagen gelöst und in einen ähnlichen Gesamtzusammenhang gestellt, wie dies beim Feld-, Weinbergs- und Waldwegenetz einer Gemeinde und der kommunalen Abwasserbeseitigungseinrichtung der Fall ist. Zwar handelt es sich dabei um „geschlossene“ Systeme, deren alleinige Nutzer in der Regel die Beitragspflichtigen sind, während die Verkehrsanlagen in einer Gemeinde nicht nur von den beitragspflichtigen Grundstückseigentümern bzw. den anderen in § 7 Abs. 2 Satz 1 KAG genannten Berechtigten benutzt werden. Dieser Besonderheit des einheitlichen Straßensystems trägt jedoch § 10a Abs. 3 KAG Rechnung, wonach ein dem Vorteil der Allgemeinheit entsprechender Anteil (Gemeindeanteil) bei der Ermittlung des wiederkehrenden Beitrags außer Ansatz bleibt, der dem Verkehrsaufkommen entsprechen muss, das nicht den Beitragsschuldnern zuzurechnen ist (vgl. auch Perne, LKRZ 2007, 133 [135]).

Die Parallele zum Feld-, Weinbergs- und Waldwegenetz hatte der Gesetzgeber im Blick, als er sich für den in § 10a KAG normierten Systemwechsel mit der Begründung entschied, die Einrichtung stelle in ihrer Gesamtheit das einheitliche Straßensystem dar, das den Grundstücken die erforderliche Anbindung an das gesamte übrige innerörtliche und an das überörtliche Straßennetz biete (LT-Drucks. 15/318 S. 7). Nach der ständigen Rechtsprechung des Senats (6 A 10700/96.OVG, AS 25, 421, ESOVGRP; 6 A 11246/03, ESOVGRP) bildet das Feld- und Waldwegenetz nach § 11 Abs. 2 KAG eine einheitliche ständige Gemeindeeinrichtung, die den Grundstückseigentümern einen beitragsrechtlich relevanten Vorteil durch den Bedürfnissen der Bewirtschaftung der Feld- und

Waldflur entsprechende Ausbau- und Unterhaltungsmaßnahmen bietet. Wie der Begründung des Gesetzentwurfs zu § 11 Abs. 2 KAG (LT-Drucks. 12/5443, S. 29) entnommen werden kann, richtet sich das Interesse des Berechtigten eines Außenbereichsgrundstücks am Ausbau der Feld-, Weinbergs- und Waldwege darauf, dass sich diese in ihrer Gesamtheit in einem guten Zustand befinden, damit das Grundstück zu Bewirtschaftungszwecken erreicht werden kann. Nicht anders verhält es sich beim Straßenausbau nach der Gesetzesbegründung zu § 10a KAG (LT-Drucks. 15/318 S. 7), in der es wörtlich heißt:

„In der Erhaltung, Verbesserung oder Erweiterung dieses Straßensystems seitens der Gemeinde durch entsprechende Ausbaumaßnahmen an den einzelnen Verkehrsanlagen liegt der verfassungsrechtlich erforderliche, durch den wiederkehrenden Beitrag abgegoltene Sondervorteil aller beitragspflichtigen Grundstücke.“

Damit wird gleichzeitig deutlich, dass der mit der Bildung einer einheitlichen öffentlichen Einrichtung verbundene Sondervorteil auch in der grundsätzlichen Verpflichtung der Gemeinde zum Ausdruck kommt, diese Einrichtung funktionsfähig zu halten. Die Funktionsfähigkeit des Straßensystems insgesamt tritt bei der Entscheidung über Ausbaumaßnahmen gegenüber der bisherigen Einzelbetrachtung der Straßen in den Vordergrund. Sie überlagert als übergeordnete Zweckbestimmung der einheitlichen Einrichtung den der einzelnen Verkehrsanlage als solcher zukommenden Zweck. Dementsprechend darf der Blick nicht – wie bisher – allein auf die auszubauende Straße gerichtet werden, sondern gleichzeitig auf die Erhaltung, Verbesserung oder Erweiterung des Gesamtstraßensystems. Durch die Entscheidung der Gemeinde, die Verkehrsanlagen als eine einheitliche öffentliche Einrichtung zu konstituieren, wird das im Allgemeinen weite Ermessen, welche Straße wann und wie ausgebaut wird, gebunden. Die Erwartung der Grundstückseigentümer, dass die Straßen, auf deren Benutzung sie angewiesen sind, bei Bedarf in üblicher und angemessener Weise ausgebaut werden, ist bei der entsprechenden Entscheidung der Gemeinde zu berücksichtigen. Keinesfalls kann

sich die Bedeutung der Errichtung einer einheitlichen Verkehrseinrichtung in der Erleichterung der Abgabenerhebung erschöpfen.

b)

§ 10a KAG verstößt nicht gegen die durch Art. 3 Abs. 1 GG und Art. 17 LV gebotene Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen (vgl. BVerfG, 2 BvL 1/99 u.a., BVerfGE 108, 186 <215 f.>). Die Beschränkung der Beitragspflicht auf Eigentümer (und andere in § 7 Abs. 2 Satz 1 KAG aufgeführte Berechtigte) qualifiziert nutzbarer Grundstücke findet ihre Rechtfertigung in dem Sondervorteil, den diese Berechtigten im Vergleich zu Eigentümern von Außenbereichsgrundstücken und den sonstigen Straßenbenutzern durch den Straßenausbau haben. Denn mit dem Ausbaubeitrag wird nicht die schlichte Straßenbenutzungsmöglichkeit entgolten, sondern die einem Grundstück mit Baulandqualität zugute kommende Erhaltung der wegemäßigen Erschließung, d.h. die Anbindung an das inner- und überörtliche Verkehrsnetz. Durch den Straßenausbau wird die Zugänglichkeit des Grundstücks gesichert und damit der Fortbestand der qualifizierten Nutzbarkeit. Da Außenbereichsgrundstücken, selbst wenn sie bebaut sind, diese qualifizierte Nutzbarkeit fehlt, haben sie den Sondervorteil qualifiziert nutzbarer Grundstücke mit gesicherter Zugangs- bzw. Zufahrtsmöglichkeit nicht.

Der Senat hat wiederholt entschieden, dass die in § 7 Abs. 2 S. 1 KAG allgemein normierte Möglichkeit der Beitragserhebung zur Abgeltung des Vorteils, öffentliche Einrichtungen in Anspruch nehmen zu können, im Straßenausbaubeitragsrecht durch die Bestimmung des § 10 Abs. 6 KAG a.F. (und nunmehr des § 10 Abs. 5 KAG) in ähnlicher Weise qualifiziert ist wie dies im Erschließungsbeitragsrecht durch den Begriff des „Erschlossenseins“ (§§ 131 Abs. 1 S. 1, 133 Abs. 1 S. 2 Baugesetzbuch – BauGB -) geschehen ist (so bereits OVG RP, 6 A 11508/01, AS 29, 386, KStZ 2002, 237, ESOVGRP). Die Ausbaubeitragspflicht hängt ebenfalls im Grundsatz davon ab, dass gerade wegen der ausgebauten Straße und der von ihr vermittelten Zugänglichkeit ein Grundstück qualifiziert (baulich und/oder gewerblich) nutzbar ist (vgl. OVG RP, 6 A 10158/06.OVG, NVwZ-RR 2007, 130,

ESOVGRP). Aufgrund der insoweit übereinstimmenden Regelungen in § 10 Abs. 6 Satz 1 KAG a.F. (für einmalige Beiträge) und in § 10 Abs. 6 Satz 2 KAG a.F. (für wiederkehrende Beiträge) bestand kein Unterschied zwischen diesen Beitragsarten. Außenbereichsgrundstücke unterlagen mithin nicht der Ausbaubeitragspflicht.

Daran hat sich im Ergebnis nichts geändert. Zwar ist in § 10 a Abs. 1 Satz 2 KAG – anders als in § 10 Abs. 6 Satz 2 KAG a.F. - von der qualifizierten Nutzbarkeit nicht die Rede ist, indem lediglich normiert wird, dass Beiträge von Grundstücken erhoben werden können, welche die rechtliche und tatsächliche Möglichkeit einer Zufahrt oder eines Zugangs zu einer der Verkehrsanlagen innerhalb der einheitlichen öffentlichen Einrichtung haben. Nach wie vor setzt jedoch auch die Erhebung des wiederkehrenden Beitrags – neben der Zugangs- bzw. Zufahrtsmöglichkeit - die bauliche oder in ähnlicher Weise qualifizierte Nutzbarkeit des Grundstücks voraus. Außenbereichsgrundstücke sind auch dann nicht beitragspflichtig, wenn sie bebaut sind. Dies ergibt sich mit hinreichender Deutlichkeit aus dem Wortlaut des § 10a Abs. 1 Satz 2 KAG, wonach „sämtliche zum Anbau bestimmten Verkehrsanlagen“ zu einer einheitlichen öffentlichen Einrichtung zusammengefasst werden können. Eine Straße ist nur „zum Anbau bestimmt“, wenn und soweit an sie angebaut werden darf, d.h. wenn und soweit sie die an sie angrenzenden Grundstücke nach Maßgabe der §§ 30 ff. BauGB bebaubar oder sonst wie in nach § 133 Abs. 1 BauGB beachtlicher Weise nutzbar macht (vgl. BVerwG, 8 C 32/95, BVerwGE 102, 294). Neben Straßen, denen eine solche Funktion aufgrund der Festsetzungen eines Bebauungsplans zukommt, sind zum Anbau bestimmt nur Straßen innerhalb eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils i.S.d. § 34 BauGB, nicht jedoch Verkehrsanlagen im Außenbereich (§ 35 BauGB). Allein der Umstand, dass der Gesetzgeber bei der Normierung des § 10a Abs. 1 Satz 2 KAG die qualifizierte Nutzbarkeit des Grundstücks nicht anspricht, lässt nicht darauf schließen, er habe auf diese Voraussetzung der Beitragspflicht bei der Erhebung wiederkehrender Beiträge verzichtet. Eine derartige Abkehr von der bisherigen Rechtslage wäre im Gesetzgebungsverfahren zur Sprache gekommen. Die Begründung zum Gesetzentwurf enthält nicht nur keinen Anhaltspunkt für eine

solche gesetzgeberische Absicht, sondern – im Gegenteil – den Hinweis (LT-Drucks. 15/318 S. 7), die Einrichtung als solche bilde

„...das einheitliche Straßensystem, welches den durch die einzelnen Verkehrsanlagen „erschlossenen“, qualifiziert nutzbaren Grundstücken die erforderliche Anbindung ...ermöglicht.“

Angesichts dessen spricht nichts für eine Ausdehnung der Beitragspflicht auf Außenbereichsgrundstücke.

2.

Der Normenkontrollantrag ist nur insoweit begründet, als er sich gegen § 4 Satz 2 und § 6 Abs. 6 ABS richtet. Da diese beiden Satzungsregelungen lediglich die Beitragspflicht für bebaute Außenbereichsgrundstücke (a) sowie eine Rundungsregelung (b) enthalten, führt ihre Unwirksamkeit nicht zur Gesamtnichtigkeit der ABS. Nur wenn die übrigen Satzungsregelungen ohne die beanstandeten vom Satzungsgeber nicht getroffen worden wären oder aber durch die Beanstandung bedeutungslos würden, müsste die ABS insgesamt als nichtig angesehen werden (vgl. OVG RP, 6 C 10292/01.OVG, ESOVGRP). Ohne Erfolg bleibt der Normenkontrollantrag, soweit sich der Antragsteller gegen die Bildung von vier selbständigen Einheiten von Verkehrsanlagen (c) sowie gegen die satzungsrechtliche Tiefenbegrenzung (d) wendet.

a)

Dass die in § 4 Satz 2 ABS normierte Beitragspflicht für Außenbereichsgrundstücke, selbst wenn sie bebaut sind, mit § 10a KAG unvereinbar ist, kann den vorstehenden Ausführungen zu 1 b) entnommen werden. § 6 Abs. 2 Nrn. 5 und 6 ABS sowie § 6 Abs. 3 Nr. 11 ABS, die den Beitragsmaßstab für Außenbereichsgrundstücke bestimmen, sind damit hinfällig.

b)

Mangels hinreichender gesetzlicher Grundlage ist auch § 6 Abs. 6 ABS zu beanstanden, wonach Bruchzahlen, die sich bei der Ermittlung der errechneten, der Beitragsveranlagung zugrunde zu legenden Fläche ergeben, auf volle Zahlen auf- und abgerundet werden. Diese Regelung könnte in dem für einen Beitragspflichtigen ungünstigsten Fall dazu führen, dass seine Beitragsschuld aus der Multiplikation des Beitragssatzes mit einer Flächengröße errechnet wird, die die nach dem satzungsrechtlichen Beitragsmaßstab ermittelte um fast einen halben Quadratmeter übersteigt. Darüber hinaus müsste er zum Teil die entsprechende Entlastung der durch die Rundungsregelung begünstigten Grundstücke tragen. Für eine belastende Bestimmung dieser Art bedarf es einer gesetzlichen Ermächtigung, die weder in § 2 Abs. 1 KAG noch in anderen Vorschriften des Kommunalabgabengesetzes enthalten ist. § 2 Abs. 1 KAG normiert lediglich, dass kommunale Abgaben, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, nur aufgrund einer Satzung erhoben werden dürfen, die u.a. den Maßstab der Abgabenschuld bestimmen muss. Zwar findet sich die Rundungsregelung innerhalb der Satzungsbestimmung des § 6 ABS, die den Beitragsmaßstab festlegt, sie ist aber selbst nicht Teil des Maßstabs. Der Beitragsmaßstab bestimmt, nach welchen an den Ausbauvorteilen orientierten Kriterien der Ausbaur Aufwand verteilt wird. Der von der Antragsgegnerin in § 6 ABS gewählte Maßstab der Grundstücksfläche mit Zuschlägen für Vollgeschosse und Artzuschlägen knüpft an die unterschiedliche bauliche Nutzbarkeit der Grundstücke an und ist demgemäß nicht zu beanstanden (vgl. auch OVG RP, 6 A 10938/05.OVG, ESOVGRP). Für die Rundungsregelung des § 6 Abs. 6 ABS gilt das nicht; sie bringt nicht unterschiedliche Ausbauvorteile zur Geltung, sondern „glättet“ lediglich das Ergebnis der Ermittlung der beitragspflichtigen Grundstücksfläche. Dass in diesem Zusammenhang nicht aus Gründen höherer Praktikabilität großzügig verfahren werden darf, lässt auch die „Kleinbeitragsbestimmung“ des § 4 Satz 2 KAG erkennen, die lediglich gestattet, Centbeträge bei der Festsetzung auf volle Eurobeträge abzurunden und bei der Erstattung entsprechend aufzurunden.

c)

Die Bildung von vier selbständigen (Abrechnungs-)Einheiten steht im Ergebnis mit § 10a KAG im Einklang. § 10a Abs. 1 Satz 2 KAG erlaubt der Gemeinde in Wahrnehmung ihres Selbstverwaltungsrechts unter Beachtung der örtlichen Gegebenheiten (§ 10a Abs. 1 Satz 3 KAG) eine Satzungsregelung, mit der sämtliche zum Anbau bestimmten Verkehrsanlagen einzelner, voneinander abgrenzbarer Gebietsteile der Gemeinde zu einer einheitlichen öffentlichen Einrichtung verbunden werden können. Der Gesetzgeber, der den Gemeinden schon mit Rücksicht auf deren Selbstverwaltungsrecht einen Spielraum bei der Bildung kommunaler öffentlicher Einrichtungen einräumen durfte (vgl. BVerwG, 11 CN 1/00, NVwZ 2001, 689; BVerwG, 10 C 3/04, NVwZ 2005, 332), hat diese Möglichkeit der Aufteilung des Gemeindegebiets als Ausnahme von der Regel ausgestaltet und wollte damit besonderen örtlichen Gegebenheiten Rechnung tragen (LT-Drucks. 15/318, S 8). Bei den meisten kleineren und mittleren Gemeinden in Rheinland-Pfalz dürften solche nicht vorliegen. In größeren Städten wird sich jedoch die Frage der Bildung mehrerer öffentlicher (Straßen-)Einrichtungen nicht selten stellen (vgl. auch Schoch, a.a.O., S. 59). Nach § 10a Abs. 1 Satz 4 KAG bedarf diese „Aufteilung“ des gesamten Gemeindegebiets einer weitergehenden Begründung, die der Satzung beizufügen ist (§ 10a Abs. 1 Satz 5 KAG). Diese formellen Anforderungen an die Bildung der vier einheitlichen öffentlichen Einrichtungen (Z..., D..., R... und S...) hat die Antragsgegnerin erfüllt. Da diese vier Einheiten deckungsgleich mit den vier Ortsbezirken der Antragsgegnerin sind, die zudem räumlich durch weite Außenbereichsflächen voneinander getrennt liegen, kann auch die inhaltlich geforderte Abgrenzbarkeit dieser Einheiten nach den besonderen örtlichen Gegebenheiten nicht bezweifelt werden. Diese Abgrenzbarkeit ist – wie sich auch aus der Gesetzesbegründung (LT-Drucks. 15/318, S. 8) ergibt - in erster Linie räumlich-tatsächlich zu verstehen; daneben kann sie sich auch aus einer rechtlichen Aufteilung einer Gemeinde in Ortsbezirke ergeben. Wenn eine solche rechtliche Trennung nicht vorgenommen wurde, muss sich jede verselbständigte

Einheit nach ihrem tatsächlichen Erscheinungsbild von dem übrigen Gemeindegebiet mit hinreichender Deutlichkeit abgrenzen lassen. Ob allerdings auch historische Gesichtspunkte (wie beispielsweise Eingemeindungen sowie die bisherige Beitragserhebungsart) bei der Bildung solcher Einheiten berücksichtigt werden dürfen, erscheint fraglich. Kein taugliches Kriterium sind die von der Antragsgegnerin ebenfalls angeführten Unterschiede der Ausbaustände in den einzelnen Teilen der Gemeinde. Selbst eine erhebliche Abweichung des Straßenzustands innerhalb einer Gemeinde rechtfertigt es nicht, öffentliche Einrichtungen getrennt nach Gebieten mit gut und solchen mit weniger gut ausgebauten Straßen zu bilden.

d)

Im Ergebnis unbedenklich ist die in § 6 Abs. 2 Nr. 3 ABS normierte (schlichte) Tiefenbegrenzungsregelung zur Ermittlung der maßgebenden Grundstücksfläche im sog. unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB. Zwar sieht sie eine Begrenzung der erschlossenen Fläche auch für solche Grundstücke vor, die aufgrund der Umgebungsbebauung im jenseits der Tiefenbegrenzung von 40 m gelegenen Teil selbständig baulich oder in ähnlicher nutzbar sind, und wird damit der Rechtsprechung des Senats (6 C 10464/02.OVG, AS 30, 106, ESOVGRP) nicht ohne Weiteres gerecht. Nach dem unwidersprochen gebliebenen Vorbringen der Antragsgegnerin sind die übertiefen Grundstücke im unbeplanten Bereich aber typischerweise nur im vorderen Teil wohnbaulich genutzt und weisen in zweiter Bautiefe nach der Umgebungsbebauung keinen zweiten Bauplatz auf, so dass die Anwendung einer qualifizierten Tiefenbegrenzungsregelung kaum in Betracht kommt. Angesichts dessen kann die in § 6 Abs. 2 Nr. 3 ABS normierte (schlichte) Tiefenbegrenzungsregelung nicht als unwirksam angesehen werden. Denn die den Gemeinden zustehende Befugnis zur Typisierung und Pauschalierung lässt auch die Anwendung von Beitragsmaßstäben zu, die nicht in allen Anwendungsfällen eine den abgabenrechtlichen Anforderungen entsprechende Bemessung der jeweiligen Abgabe gewährleisten, wenn die Zahl dieser Fälle gering ist, was angenommen

werden kann, wenn sie nicht mehr als 10 v.H. ausmachen (vgl. OVG RP, 12 A 11979/00.OVG, AS 29, 97, ESOVGRP). Dies stimmt mit den erschließungsbeitragsrechtlichen Maßstäben des Bundesverwaltungsgerichts (9 C 15.03, BVerwGE 121, 365) überein, wonach es nicht gegen den Grundsatz der Abgabengerechtigkeit verstößt, den die (schlichte) Tiefengrenze überschreitenden, aber nicht tatsächlich baulich oder gewerblich genutzten Teilen auch von „zentralen“ Grundstücken keinen Vorteil beizumessen, soweit die (schlichte) satzungsrechtliche Tiefenbegrenzung die typischen örtlichen Verhältnisse tatsächlich widerspiegelt.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit des Urteils folgt aus § 167 Abs. 2 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO.

Die Revision wird nicht zugelassen, da Gründe der in § 132 Abs. 2 VwGO genannten Art nicht vorliegen.

Rechtsmittelbelehrung

...

gez. Hehner

gez. Dr. Frey

gez. Dr. Beuscher

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 5.000 € festgesetzt (§ 52 Abs. 2 GKG).

gez. Hehner

gez. Dr. Frey

gez. Dr. Beuscher