
Suchergebnis

Ergebnisse 1 - 1 von 1

6 A 10447/15.OVG

Gericht: OVG Rheinland-Pfalz

Aktenzeichen: 6 A 10447/15.OVG

Datum: 09.09.2015

Im Rahmen der satzungsrechtlichen Festlegung des Gemeindeanteils gemäß § 10a Abs. 3 KAG hat der Satzungsgeber sämtliche in der Baulast der Gemeinde stehenden Verkehrsanlagen und -teile innerhalb der jeweiligen einheitlichen öffentlichen Einrichtung von Anbaustraßen in den Blick zu nehmen und insgesamt das Verhältnis von Anlieger- und Durchgangsverkehr zu gewichten (wie OVG Koblenz, 6 A 11146/09.OVG, AS 38, 383, juris; OVG Koblenz, 6 C 11187/10.OVG, AS 40, 4, juris).

Dies bedeutet, dass der gesamte von Anliegergrundstücken innerhalb der einheitlichen öffentlichen Einrichtung ausgehende bzw. dorthin führende Verkehr innerhalb dieser Einrichtung als Anliegerverkehr zu werten ist. Durchgangsverkehr ist hingegen der durch die einheitliche öffentliche Einrichtung verlaufende Verkehr. Unter dieser Voraussetzung können zum Durchgangsverkehr nicht nur der überörtliche Verkehr, sondern auch die Verkehrsströme zwischen mehreren öffentlichen Einrichtungen von Anbaustraßen i.S.d. § 10a KAG und der Verkehr zählen, der aus dem bzw. in den Außenbereich der Gemeinde (z.B. Holzabfuhr, Transport von Bodenschätzen, Fahrten zu Freizeiteinrichtungen) verläuft.

Die Methode, den Gemeindeanteil durch Einzelbetrachtung der Anbaustraßen mit anschließender Bildung eines Durchschnittswerts zu ermitteln, ist für die rechtmäßige Festlegung des Gemeindeanteils gemäß § 10a Abs. 3 KAG im Allgemeinen nicht geeignet.

In der einheitlichen öffentlichen Einrichtung von Anbaustraßen gemäß § 10a KAG kann die Bestimmung des Gemeindeanteils nicht dadurch erfolgen, dass lediglich die Relation der Verkehrsfrequenzen des Anlieger- und Durchgangsverkehrs in den jeweils ausgebauten bzw. auszubauenden Straßen berücksichtigt wird.

Das Urteil ist rechtskräftig.

Ergebnisse 1 - 1 von 1

6 A 10447/15.OVG

Gericht	OVG Rheinland-Pfalz	Aktenzeichen	6 A 10447/15.OVG
Entscheidungsart	Urteil	Datum	09.09.2015
veröffentlicht in	DÖV 2016, 84 NVwZ-RR 2016, 76 KStZ 2016, 74	rechtskräftig	Ja

Leitsatz

Im Rahmen der satzungrechtlichen Festlegung des Gemeindeanteils gemäß § 10a Abs. 3 KAG hat der Satzungsgeber sämtliche in der Baulast der Gemeinde stehenden Verkehrsanlagen und -teile innerhalb der jeweiligen einheitlichen öffentlichen Einrichtung von Anbaustraßen in den Blick zu nehmen und insgesamt das Verhältnis von Anlieger- und Durchgangsverkehr zu gewichten (wie OVG Koblenz, 6 A 11146/09.OVG, AS 38, 383, juris; OVG Koblenz, 6 C 11187/10.OVG, AS 40, 4, juris).

Dies bedeutet, dass der gesamte von Anliegergrundstücken innerhalb der einheitlichen öffentlichen Einrichtung ausgehende bzw. dorthin führende Verkehr innerhalb dieser Einrichtung als Anliegerverkehr zu werten ist. Durchgangsverkehr ist hingegen der durch die einheitliche öffentliche Einrichtung verlaufende Verkehr. Unter dieser Voraussetzung können zum Durchgangsverkehr nicht nur der überörtliche Verkehr, sondern auch die Verkehrsströme zwischen mehreren öffentlichen Einrichtungen von Anbaustraßen i.S.d. § 10a KAG und der Verkehr zählen, der aus dem bzw. in den Außenbereich der Gemeinde (z.B. Holzabfuhr, Transport von Bodenschätzen, Fahrten zu Freizeiteinrichtungen) verläuft.

Die Methode, den Gemeindeanteil durch Einzelbetrachtung der Anbaustraßen mit anschließender Bildung eines Durchschnittswerts zu ermitteln, ist für die rechtmäßige Festlegung des Gemeindeanteils gemäß § 10a Abs. 3 KAG im Allgemeinen nicht geeignet.

In der einheitlichen öffentlichen Einrichtung von Anbaustraßen gemäß § 10a KAG kann die Bestimmung des Gemeindeanteils nicht dadurch erfolgen, dass lediglich die Relation der Verkehrsfrequenzen des Anlieger- und Durchgangsverkehrs in den jeweils ausgebauten bzw. auszubauenden Straßen berücksichtigt wird.

Das Urteil ist rechtskräftig.

Rechtsgebiete Ausbaubeitragsrecht, Beitragsrecht

Schlagworte Abgabensatzung, Anliegerverkehr, Anordnung, Ausbauaufwand, Ausbaubeitragsrecht, Außenbereich, Beanstandung, Beitrag, Beitragspflicht, Beitragsrecht, Beitragssatzung, Bekanntmachung, Bestimmtheit, Durchgangsverkehr, einheitliche öffentliche Einrichtung, Einrichtung, Gemeindeanteil, Inkrafttreten, klassifizierte Straße, Kommunalaufsicht, Kreisstraße, Landesstraße, öffentliche Einrichtung, Sondervorteil, Straße, Straßenausbaubeitrag, Vorteil, wiederkehrender Ausbaubeitrag, wiederkehrender Beitrag

Normen KAG § 10a, KAG § 10a Abs 3

Volltext

vorgehend VG Neustadt a.d. Weinstraße, 1 K 760/14.NW

Tenor

Auf die Berufung des Beklagten wird das Urteil des Verwaltungsgerichts Neustadt/Wstr. vom 25. März 2015 geändert und die Klage abgewiesen.

Die Klägerin hat die Kosten des Verfahrens beider Rechtszüge zu tragen.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

1

Die Klägerin wendet sich gegen die kommunalaufsichtsrechtliche Verfügung des Beklagten vom 6. Januar 2014. Mit dieser beanstandete der Beklagte den Beschluss des Ortsgemeinderates vom 6. Dezember 2011 über die Neufassung der Satzung der Klägerin zur Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen für öffentliche Verkehrsanlagen - Ausbaubeitragssatzung - und verlangte gleichzeitig, dass dieser Ratsbeschluss in der Sitzung des Ortsgemeinderates, die auf den Zeitpunkt der Bestandskraft des Bescheids folgt, aufgehoben wird (Ziffer 1

der Verfügung). Der Beklagte ordnete zudem in Ziffer 2 der Verfügung an, zum selben Zeitpunkt die beschlossene Satzung so neu zu fassen, dass darin der Gemeindeanteil auf maximal 30 v.H. bestimmt wird.

2

Nur in dieser Höhe entspreche – so die Begründung der Verfügung vom 6. Januar 2014 – der Gemeindeanteil dem Durchgangsverkehr in der sämtliche Anbaustraßen der Ortslage umfassenden einheitlichen öffentlichen Einrichtung der Klägerin. Denn der Durchgangsverkehr fließe im Wesentlichen über die L 453 (Straßenzug G.-Straße - H.-Straße - D.-Straße), deren Fahrbahn aber nicht in der Baulast der Klägerin stehe. Mit Blick darauf und angesichts der einschlägigen Rechtsprechung sowie der gesetzlichen Vorgaben zum Mindestgemeindeanteil sei auch unter Berücksichtigung eines der Klägerin einzuräumenden Beurteilungsspielraums ein Gemeindeanteil von höchstens 30 v.H. zulässig.

3

Mit ihrem dagegen eingelegten Widerspruch machte die Klägerin geltend, bei der Einführung wiederkehrender Ausbaubeiträge sei dem Ortsgemeinderat bewusst gewesen, dass der Beitragssatz für alle Grundstückseigentümer in der Ortslage einheitlich festgesetzt würde und die Anlieger an klassifizierten Straßen erheblich höhere Beiträge zu entrichten hätten als im Falle der Erhebung von Einmalbeiträgen. Der seinerzeit mit Rücksicht darauf festgelegte Gemeindeanteil von 50 v.H. sei allgemein akzeptiert worden. Da sich an dem Verhältnis von Anlieger- und Durchgangsverkehr seitdem nichts geändert habe, müsse es bei der auf Drängen der Kommunalaufsicht bereits vorgenommenen Verminderung des Gemeindeanteils auf 40 v.H. bleiben. Einer weiteren Absenkung auf 30 v.H. stünden Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes entgegen.

4

Nach Zurückweisung ihres Widerspruchs mit Widerspruchsbescheid der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion vom 28. Juli 2014 hat die Klägerin zur Weiterverfolgung ihres Anfechtungsbegehrens Klage erhoben. Sie bekräftigt ihr Vorbringen, aus Gründen des Vertrauensschutzes erscheine die Anordnung, den Gemeindeanteil auf 30 v.H. zu reduzieren, zumindest befremdend, zumal der Durchgangsverkehr auch früher schon im Wesentlichen über die H.-Straße und G.-Straße (L 453) geflossen sei, so dass sich an dem Verhältnis von Anlieger- und Durchgangsverkehr nichts geändert habe. In Anbetracht der verfassungsrechtlich garantierten gemeindlichen Selbstverwaltung sei es gerechtfertigt, den in eigener Verantwortung getroffenen Gemeinderatsbeschluss über einen Gemeindeanteil von 40 v.H. aufrechtzuerhalten und unbeanstandet zu lassen.

5

Hinsichtlich des seinem Urteil zugrunde liegenden Sachverhalts im Übrigen nimmt der Senat gemäß § 130 b Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO - auf den Tatbestand des angefochtenen Urteils Bezug, dessen tatsächliche Feststellungen er sich zu Eigen macht.

6

Das Verwaltungsgericht hat der Klage mit der Begründung stattgegeben, die Regelung in Ziffer 2 der angefochtenen Verfügung sei nicht hinreichend bestimmt. Denn sie lasse nicht erkennen, ab welchem Zeitpunkt die Klägerin den geforderten niedrigeren Gemeindeanteil von 30 v.H. in ihrer Satzung festlegen solle. Zwar habe der Beklagte angeführt, dass in der Sitzung des Ortsgemeinderates, die auf den Zeitpunkt der Bestandskraft der aufsichtsbehördlichen Verfügung folge, die Ausbaubeitragssatzung so neu zu fassen sei, dass darin der Gemeindeanteil auf maximal 30 v.H. bestimmt werde. Der angefochtenen Verfügung des Beklagten lasse sich aber auch im Wege der Heranziehung ihrer Begründung nicht mit der gebotenen Deutlichkeit entnehmen, mit Wirkung zu welchem Zeitpunkt der Ortsgemeinderat der Klägerin eine Satzungsänderung mit einem Gemeindeanteil von 30 v.H. beschließen solle. Insbesondere lasse sich der Verfügung nicht entnehmen, ob in Folge der aufsichtsbehördlichen Anordnung der Gemeindeanteil auch rückwirkend oder nur für künftige Zeiträume oder ab der Bekanntmachung der abzuändernden Ausbaubeitragssatzung erfolgen solle.

7

Aber auch unabhängig von diesen durchgreifenden Zweifeln an der Bestimmtheit der aufsichtsbehördlichen Entscheidung lägen - so heißt es in dem angefochtenen Urteil weiter - die materiellen Voraussetzungen für ein Einschreiten der Kommunalaufsichtsbehörde, nämlich die Rechtswidrigkeit des Beschlusses des Ortsgemeinderates über einen Gemeindeanteil von 40 v.H., nicht vor. Dieser Beschluss habe keiner schriftlichen Begründung bedurft und sei auch inhaltlich nicht zu beanstanden. Entgegen der Rechtsauffassung des Beklagten finde Durchgangsverkehr durch die von der Klägerin gebildete Abrechnungseinheit nicht fast ausschließlich über die L 453 und - in geringerem Umfang - über die L 454 und K 29 statt. In die Ermittlung des Verhältnisses von Anlieger- und Durchgangsverkehr seien vielmehr auch die Verkehrsverhältnisse auf den in die öffentliche Einrichtung einbezogenen Verkehrsanlagen einzubeziehen, die vollständig in der Baulast der Klägerin stehen. Dabei könne nicht ausgeblendet werden, dass das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz zur früheren Rechtslage der Vorgabe des § 14 Abs. 2 KAG 1986 sowie der Amtlichen Begründung zu § 14 KAG 1986 folgend von einem Mindestgemeindeanteil bei der Erhebung wiederkehrender Beiträge in Höhe von 35 v.H. und der Ermittlung des Gemeindeanteils als Mischsatz aus der Gesamtheit der in der Einheit zusammengefassten Verkehrsanlagen unter Einbeziehung der Verkehrsvorgänge innerhalb der Einheit ausgegangen sei. Den Gemeinden bleibe auch unter Geltung des aktuellen Rechts die Möglichkeit, einen Mischsatz aus den Gemeindeanteilen der einzelnen Verkehrsanlagen zu errechnen. Alternativ dazu könne der Gemeindeanteil auch anhand der

Verkehrsverhältnisse der jeweils auszubauenden Verkehrsanlagen für die Einheit festgesetzt werden.

8

Den gesamten innerhalb der öffentlichen Einrichtung von Anliegergrundstücken ausgehenden bzw. dorthin führenden Verkehr als Anliegerverkehr zu bewerten und nur die Verkehrsströme als Durchgangsverkehr anzusehen, die „durch die Einheit hindurch führen“, sei verfassungsrechtlich bedenklich. Mit diesem Ansatz, sämtliche Verkehrsvorgänge innerhalb der Abrechnungseinheit als Anliegerverkehr zu definieren, gehe der vom Bundesverfassungsgericht geforderte enge Bezug zwischen dem beitragsrechtlichen Sondervorteil und dem den Beitragsschuldnern zurechenbaren Aufwand verloren. Dieser Ansatz habe nämlich zur Folge, dass bei derselben Ausbaumaßnahme und demselben durch diese Maßnahme herbeigeführten Ausbauzustand im Falle des wiederkehrenden Beitrags ein höherer Beitragsaufwand auf die Beitragsschuldner abwälzbar sei als beim einmaligen Beitrag. Die Erzielung von Einnahmen durch die Gemeinde ohne eine entsprechende, durch konkrete Investitionsaufwendungen gestaltete Vorhaltung stelle aber typischerweise die Erhebung einer steuerähnlichen Abgabe dar und könne nicht mehr als Beitrag angesehen werden.

9

Mit der vom Verwaltungsgericht zugelassenen Berufung macht der Beklagte geltend, seine aufsichtsbehördliche Verfügung sei hinreichend bestimmt. Die angeordnete Neufassung der Satzung trete nach den gesetzlichen Bestimmungen in Kraft, ohne dass eine Rückwirkung erforderlich sei. Denn die Klägerin habe seit der Einführung wiederkehrender Ausbaubeiträge keine beitragspflichtigen Ausbaumaßnahmen durchgeführt. Inhaltlich entspreche die Anordnung, den Gemeindeanteil auf höchstens 30 v.H. festzusetzen, der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts und den im Einzelnen dargelegten örtlichen Verhältnissen.

10

Der Beklagte beantragt,

11

unter Abänderung des angefochtenen Urteils die Klage abzuweisen.

12

Die Klägerin beantragt,

13

die Berufung zurückzuweisen.

14

Sie verteidigt das verwaltungsgerichtliche Urteil und weist darauf hin, bei der Einführung der wiederkehrenden Beiträge sei nicht absehbar gewesen, dass sie verpflichtet werde, den damals allgemein akzeptierten Gemeindeanteil von 50 v.H. auf 30 v.H. zu vermindern. Zu ergänzen sei, dass sich im Außenbereich der Gemeinde eine über die H.-Straße (L 453) zu erreichende, sehr große Sportanlage befinde, die von zahlreichen Vereinen genutzt und insbesondere bei Fußballspielen oder Wettkämpfen von einer großen Zahl von Sportlern und Zuschauern aufgesucht werde. Auch der Radfahrverkehr auf dem durch die Gemeinde führenden „Kraut- und Rüben-Radwanderweg“ sei als Durchgangsverkehr zu werten.

15

Die weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes ergeben sich aus der Gerichtsakte, insbesondere aus den Schriftsätzen der Beteiligten, sowie den vorgelegten Verwaltungs- und Widerspruchsvorgängen, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung waren.

Entscheidungsgründe

16

Die Berufung des Beklagten ist zulässig und begründet. Anders als das Verwaltungsgericht kommt der Senat zu dem Ergebnis, dass die kommunalaufsichtsrechtliche Verfügung des Beklagten vom 6. Januar 2014 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion vom 28. Juli 2014 rechtmäßig ist und die Klägerin nicht in ihrem verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltungsrecht (Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes; Art. 49 Abs. 3 der Verfassung für Rheinland-Pfalz) verletzt. Das angefochtene Urteil ist dementsprechend abzuändern und die Klage abzuweisen.

17

Rechtsgrundlage der Beanstandung in Ziffer 1 der angefochtenen

Verfügung des Beklagten ist § 121 der Gemeindeordnung – GemO –. Nach den Sätzen 1 und 2 dieser Bestimmung kann die Aufsichtsbehörde u. a. Beschlüsse des Gemeinderats, die das bestehende Recht verletzen, beanstanden sowie verlangen, dass sie innerhalb einer von ihr bestimmten Frist aufgehoben werden und dass das auf Grund derartiger Beschlüsse oder Maßnahmen Veranlasste rückgängig gemacht wird. Die in Ziffer 2 der angefochtenen Verfügung getroffene Anordnung hat der Beklagte zu Recht auf § 122 GemO gestützt, wonach die Aufsichtsbehörde anordnen kann, dass die Gemeinde, die die ihr gesetzlich obliegenden Pflichten und Aufgaben nicht erfüllt, innerhalb einer bestimmten Frist das Erforderliche veranlasst. Der kommunalaufsichtsrechtlichen Verfügung des Beklagten vom 6. Januar 2014 fehlt es nicht an der erforderlichen inhaltlichen Bestimmtheit (1.). Ferner liegen die tatbestandlichen Voraussetzungen eines aufsichtsbehördlichen Eingreifens vor (2.). Dass von dem eingeräumten Ermessen ein fehlerfreier Gebrauch gemacht wurde, kann dem Widerspruchsbescheid der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion vom 28. Juli 2014 entnommen werden, dem die Klägerin insoweit nicht substantiiert entgegen getreten ist und auf den wegen der Einzelheiten der Begründung Bezug genommen wird.

18

1. Anders als in dem angefochtenen Urteil ausgeführt wurde, ist die Anordnung in Ziffer 2 der Verfügung vom 6. Januar 2014 inhaltlich hinreichend bestimmt. Insbesondere musste nicht ausdrücklich angeordnet werden, zu welchem Zeitpunkt die Herabsetzung des Gemeindeanteils von 40 v.H. auf 30 v.H. in Kraft gesetzt werden soll (a). Auch die Festlegung einer rückwirkenden Geltung dieser Satzungsänderung war nicht erforderlich, um den Bestimmtheitsanforderungen zu genügen (b).

19

a) Ab welchem Zeitpunkt die Klägerin den geforderten niedrigeren Gemeindeanteil von 30 v.H. in ihrer Satzung festlegen soll, lässt sich dem Zusammenhang der Regelung in Ziffer 2 der angefochtenen Verfügung ohne Weiteres entnehmen. Danach wird angeordnet, die Ausbaubeitragssatzung (wiederkehrende Beiträge) in der Sitzung des Ortsgemeinderates, die auf den Zeitpunkt der Bestandskraft des Bescheides folgt, so neu zu fassen, dass darin der Gemeindeanteil auf maximal 30 v.H. bestimmt wird. Ist dies in öffentlicher Sitzung geschehen (§ 24 Abs. 2 GemO), hat der Bürgermeister gemäß § 47 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 GemO unabhängig von einer ausdrücklichen Anordnung des Gemeinderats den Satzungsbeschluss auszuführen. Dies bedeutet, dass er die öffentliche Bekanntmachung des Satzungsbeschlusses, die § 24 Abs. 3 Satz 1 GemO vorschreibt, nach § 10 Abs. 1 Satz 1 der Durchführungsverordnung zur Gemeindeordnung vollzieht. Die Satzung tritt sodann gemäß § 24 Abs. 3 Satz 3 GemO am Tag nach der öffentlichen Bekanntmachung in Kraft, wenn sie – wie hier anzunehmen ist – den Tag, an dem sie in Kraft tritt, nicht selbst bestimmt.

20

b) Da von einer rückwirkenden Inkraftsetzung in Ziffer 2 der angefochtenen Verfügung nicht gesprochen wird, ist eine solche nicht angeordnet. Sie ist auch entbehrlich. Denn die Klägerin hat – wie der Beklagte unwidersprochen vorgetragen hat – seit der Einführung wiederkehrender Ausbaubeiträge keine Ausbaumaßnahmen durchgeführt, für die eine Beitragserhebung unter Ansatz eines Gemeindeanteils von maximal 30 v.H. in Betracht käme.

21

2. Die gesetzlichen Voraussetzungen des kommunalaufsichtsrechtlichen Eingreifens lagen im Zeitpunkt des Erlasses des Widerspruchsbescheids und liegen weiterhin sowohl für die Regelungen in Ziffer 1 der angefochtenen Verfügung (a) als auch für die Anordnung in Ziffer 2 vor (b).

22

a) Der Beschluss des Gemeinderats der Klägerin, an einem Gemeindeanteil von 40 v.H. für die Erhebung wiederkehrender Ausbaubeiträge (§ 10a des Kommunalabgabengesetzes i.d.F. vom 12. Dezember 2006 – KAG –) in der einheitlichen öffentlichen Einrichtung sämtlicher Anbaustraßen des Gemeindegebiets festzuhalten, verletzt i.S.d. § 121 Satz 1 GemO das bestehende Recht. Er ist nämlich mit § 10a Abs. 3 KAG nicht zu vereinbaren. Nach dieser Bestimmung bleibt bei der Ermittlung des wiederkehrenden Beitrags ein dem Vorteil der Allgemeinheit entsprechender Anteil (Gemeindeanteil) außer Ansatz, der dem Verkehrsaufkommen entsprechen muss, das nicht den Beitragsschuldnern zuzurechnen ist und mindestens 20 v.H. beträgt.

23

aa) Die gerichtliche Kontrolle einer solchen satzungsrechtlichen Abgabenregelung beschränkt sich nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG, 9 C 12.08, BVerwGE 135, 367, juris; BVerwG, 9 BN 1.13, juris) angesichts des kommunalen Selbstverwaltungsrechts auf die Vereinbarkeit der Festsetzungen mit höherrangigem Recht, umfasst aber nicht die Überprüfung auf Mängel im Abwägungsvorgang. Im Rahmen einer solchen Prüfung, ob einzelne Bestimmungen einer gemeindlichen Abgabensatzung gegen höherrangiges Recht verstoßen, kann es auf die fehlerfreie Berücksichtigung der tatsächlichen Umstände, die die getroffene Regelung rechtfertigen sollen, ankommen (vgl. OVG RP, 6 C 10860/14.OVG, juris). Beruht der Ratsbeschluss über die Festlegung des Gemeindeanteils beim Einmalbeitrag auf einer greifbaren Fehleinschätzung, weil er nicht alle relevanten tatsächlichen Umstände berücksichtigt, ist er rechtswidrig (vgl. OVG RP, 6 A 10697/08.OVG, AS 37, 129, juris). Das gilt auch für die Erhebung wiederkehrender Ausbaubeiträge.

24

Zu diesen tatsächlichen Umständen gehört die Bewertung des Verkehrsaufkommens, das nicht den Beitragsschuldnern zuzurechnen ist, also des Durchgangsverkehrs. Dabei ist entscheidend auf die zahlenmäßige Relation der Verkehrsfrequenzen des Anliegerverkehrs einerseits und des Durchgangsverkehrs andererseits abzustellen (OVG RP, 6 A 10697/08.OVG, AS 37, 129, esovgrp, juris). Im Rahmen der satzungsrechtlichen Festlegung des Gemeindeanteils gemäß § 10a Abs. 3 KAG hat der Satzungsgeber sämtliche in der Baulast der Gemeinde stehenden Verkehrsanlagen und -teile innerhalb der öffentlichen Einrichtung von Anbaustraßen in den Blick zu nehmen und insgesamt das Verhältnis von Anlieger- und Durchgangsverkehr zu gewichten (OVG RP, 6 A 11146/09.OVG, AS 38, 383, juris; OVG RP, 6 C 11187/10.OVG, AS 40, 4, juris). Der ihm dabei zustehende Beurteilungsspielraum schließt eine geringe Bandbreite (+/- 5 v.H.) mehrerer vertretbarer Vorteilssätze ein, die einen Ausgleich für die insbesondere tatsächliche Unsicherheit bieten soll, welche mit der Bewertung der Anteile des Anlieger- sowie des Durchgangsverkehrs zwangsläufig verbunden ist (vgl. OVG RP, 6 A 11315/06.OVG, AS 34, 99, esovgrp). Der gesetzlich festgelegte Mindestgemeindeanteil von 20 v.H. (§ 10a Abs. 3 Satz 3 KAG) darf nicht unterschritten werden.

25

Die auf die einheitliche öffentliche Einrichtung bezogene Gewichtung des Verhältnisses von Anlieger- und Durchgangsverkehr (OVG RP, 6 C 11187/10.OVG, AS 40, 4, juris) bedeutet, dass der gesamte von Anliegergrundstücken innerhalb der öffentlichen Einrichtung ausgehende bzw. dorthin führende Verkehr innerhalb der Einrichtung als Anliegerverkehr zu werten ist (OVG RP, 6 A 11146/09.OVG, AS 38, 383, juris; OVG RP, 6 C 11187/10.OVG, AS 40, 4, juris). Durchgangsverkehr ist hingegen der durch die einheitliche öffentliche Einrichtung verlaufende Verkehr. Unter dieser Voraussetzung können zum Durchgangsverkehr nicht nur der überörtliche Verkehr, sondern auch die Verkehrsströme zwischen mehreren öffentlichen Einrichtungen von Anbaustraßen i.S.d. § 10a KAG und der Verkehr zählen, der aus dem bzw. in den Außenbereich der Gemeinde (z.B. Holzabfuhr, Transport von Bodenschätzen, Fahrten zu Freizeiteinrichtungen) verläuft (vgl. OVG RP, 6 B 10639/14.OVG zum Einmalbeitrag).

26

Die Festlegung des Gemeindeanteils aufgrund einer Gesamtbetrachtung des Anlieger- und Durchgangsverkehrs innerhalb der einheitlichen öffentlichen Einrichtung i.S.d. § 10a KAG, also nach dem insgesamt innerhalb der öffentlichen Einrichtung bestehenden Verhältnis von Anlieger- und Durchgangsverkehr, trägt der durch die gesetzliche Neuregelung erfolgten systematischen Umstellung konsequent Rechnung (vgl. OVG RP, 6 C 10601/07.OVG, AS 35, 209 = DVBl 2008, 135, esovgrp, juris). Mit der Bestimmung des § 10a KAG hat der Gesetzgeber nämlich einen Systemwechsel zu einer Einrichtung vollzogen, die als solche den qualifiziert nutzbaren Grundstücken die erforderliche wegemäßige Anbindung vermittelt (vgl. Begründung zum Gesetzentwurf, LT-Drucks.

15/318, S. 7). Gleichzeitig wurde der mit dem wiederkehrenden Straßenausbaubeitrag abzuschöpfende Sondervorteil von dem rein „abrechnungstechnischen Verbund“ (LT-Drucks. 15/318, S. 7) 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 (vgl. OVG RP, 6 C 10601/07.OVG, AS 35, 209 = DVBl 2008, 135, esovgrp, juris). Darüber hinaus kommt 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.

27

Die Gesetzesbegründung zu § 10a KAG RP enthält weitere Hinweise, die diese Methode einer Gesamtbetrachtung des Anlieger- und Durchgangsverkehrs stützen. Ihr kann entnommen werden, dass den Beitragsschuldnern der „Anliegerverkehr in der eine Einheit bildenden Einrichtung“ zuzurechnen ist (LT-Drucks. 15/318, S. 9). Der Gemeindeanteil – so heißt es auf S. 7 der LT-Drucks. 15/318 – spiegelt den Vorteil wider, „den die Allgemeinheit im Verhältnis zur Gesamtheit der anliegenden Grundstücke“ durch den Ausbau hat.

28

Diese Begründung zum Gesetzentwurf erläutert außerdem, dass der vorgeschriebene Mindestgemeindeanteil von 20 v.H. nur dann ausreichend ist, wenn das Verkehrsaufkommen fast ausschließlich den Grundstücken in der einheitlichen Einrichtung der Anbaustraßen zuzurechnen ist. Soweit das Verwaltungsgericht meint, dieser Mindestgemeindeanteil von 20 v.H. könne im Einzelfall wegen Fehlens von Durchgangsverkehr auf in der Baulast der Gemeinde stehenden Verkehrsanlagen zu hoch sein, gilt die vom Gesetzgeber getroffene Regelung des § 10a Abs. 3 Satz 3 Halbs. 2 KAG. Dem Gesetzgeber kommt es ohne Weiteres zu, Ausnahmen von abgabenrechtlichen Belastungsentscheidungen aus Typisierungs- und Vereinfachungsgründen zuzulassen (vgl. BVerfG, 1 BvL 2/04, BVerfGE 120, 1, juris; BVerfG, 1 BvL 12/07, BVerfGE 127, 224, juris).

29

Die Methode einer Gesamtbetrachtung des insgesamt innerhalb der öffentlichen Einrichtung bestehenden Verhältnisses von Anlieger- und Durchgangsverkehr ist auch dann keinen durchgreifenden Bedenken ausgesetzt, wenn sich – wie in dem angefochtenen Urteil ausgeführt – die Einnahmen vieler Gemeinden im Zusammenhang mit dem Ausbau von Verkehrsanlagen wegen eines in Folge des Systemwechsels vergleichsweise niedrigen Gemeindeanteils erhöhen sollten.

Dass der Gesetzgeber mit der Neuregelung des § 10a KAG keine finanziellen Auswirkungen auf die Kommunalhaushalte beabsichtigte (LT-Drucks. 15/318, S. 2), kann nämlich nicht dazu führen, auf eine aus systematischen Gründen gebotene Auslegung zu verzichten. Auch der vom Verwaltungsgericht angestellte Vergleich zwischen dem Gemeindeanteil im Falle der Erhebung von Einmalbeiträgen und dem Gemeindeanteil bei einer Heranziehung zu wiederkehrenden Ausbaubeiträgen führt nicht zu begründeten Zweifeln an der Methode einer Gesamtbetrachtung des Anlieger- und Durchgangsverkehrs. Es trifft zwar zu, dass der Gemeindeanteil bei der Erhebung von einmaligen Beiträgen für den Ausbau einer Gemeindestraße mit starkem Durchgangsverkehr deutlich höher liegen kann als bei einem Ausbau derselben Gemeindestraße unter Geltung einer Satzung zur Erhebung wiederkehrender Ausbaubeiträge in einer einheitlichen öffentlichen Einrichtung, die insgesamt wenig Durchgangsverkehr aufweist. Diese Folge tritt jedoch in ähnlicher Weise auf, wenn man den Gemeindeanteil statt aufgrund einer Gesamtbetrachtung nach der vom Verwaltungsgericht favorisierten Durchschnittsmethode ermittelt, also durch Einzelbetrachtung des Anlieger- und Durchgangsverkehrs in jeder Anbaustraße mit anschließender Bildung eines Durchschnittswerts. Dass die Gemeinde ihren Ausbaaufwand in der einheitlichen öffentlichen Einrichtung nach § 10a KAG durch wiederkehrende Ausbaubeiträge in anderer Höhe refinanzieren kann als im Falle der Erhebung von Einmalbeiträgen, ist systembedingt und deshalb hinzunehmen.

Ferner steht die Festlegung des Gemeindeanteils aufgrund einer Gesamtbetrachtung, also durch Gewichtung des Anlieger- und Durchgangsverkehrs auf sämtlichen in der Baulast der Gemeinde stehenden Verkehrsanlagen und -teilen innerhalb der einheitlichen öffentlichen Einrichtung, nicht im Widerspruch zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 25. Juni 2014 (1 BvR 668/10, 1 BvR 2104/10, NVwZ 2014, 1448, juris) aufgestellt hat. Danach kommt die Heranziehung zu wiederkehrenden Beiträgen für den Ausbau einer Straße als Teil einer einheitlichen öffentlichen (Verkehrs-) Einrichtung nur für diejenigen Grundstücke in Betracht kommt, die von dieser einen jedenfalls potentiellen Gebrauchsvorteil haben, bei denen sich also der Vorteil der Möglichkeit der Nutzung der ausgebauten Straßen als Lagevorteil auf den Gebrauchswert des Grundstücks auswirkt. Der Satzungsgeber muss deshalb bei der Ausübung seines Gestaltungsermessens über die Festlegung abgrenzbarer Gebietsteile (vgl. § 10a Abs. 1 Satz 4 KAG) darauf achten, dass die dort liegenden Grundstücke einen konkret zurechenbaren Vorteil von dem Ausbau und der Erhaltung einer Verkehrsanlage haben (BVerfG, a.a.O., Rn. 63 f.). Ein konkret zurechenbarer Vorteil setzt danach eine ausreichend enge Beziehung zwischen der ausgebauten Straße und dem beitragspflichtigen Grundstück voraus, wie sie beispielsweise in einem kleinen, zusammenhängend bebauten Ort typischerweise besteht (vgl. BVerfG, a.a.O., Rn. 64)

Der enge Bezug zwischen Ausbauaufwand und grundstücksbezogenem Vorteil wird allerdings – anders als in dem angefochtenen Urteil angenommen – durch die Wahl der Methode zur Ermittlung des Gemeindeanteils nicht berührt. Wird beispielsweise in der einheitlichen öffentlichen Einrichtung die Straße ausgebaut, in der das veranlagte, qualifiziert nutzbare Grundstück gelegen ist, kann der verfassungsrechtlich erforderliche Vorteil aufgrund des engen Bezugs zwischen Aufwand und Grundstück nicht bezweifelt werden. Das gilt unabhängig davon, ob der Gemeindeanteil zu niedrig festgelegt ist. Die Rechtswidrigkeit der Festsetzung des Gemeindeanteils hat nicht etwa zur Folge, dass ein Teil des Beitrags zu einer steuerähnlichen Abgabe wird. Nur die fehlende räumliche Nähe des Aufwands zu dem beitragsbelasteten Grundstück ist verfassungsrechtlich zu beanstanden, nicht aber eine etwa wegen zu niedrigen Gemeindeanteils unangemessene Höhe des Beitrags.

bb) Weil – wie erwähnt – sämtliche in der Baulast der Gemeinde stehenden Verkehrsanlagen und -anlagenteile innerhalb der öffentlichen Einrichtung im Sinne des § 10a Abs. 1 KAG in die Bewertung einbezogen und das Verhältnis von Anlieger- und Durchgangsverkehr bezogen auf die einheitliche öffentliche Einrichtung insgesamt gewichtet werden müssen (OVG RP, 6 C 11187/10.OVG, AS 40, 4, juris), kann dieses Verkehrsaufkommen nur im Ausnahmefall als Durchschnitt des Durchgangsverkehrs in den einzelnen Straßen der einheitlichen öffentlichen Einrichtung ermittelt werden. Diese vom Verwaltungsgericht als Mischsatz bezeichnete Methode, also die Einzelbetrachtung der Anbaustraßen mit anschließender Bildung eines Durchschnittswerts, führt meist dazu, dass ein Teil des innerhalb der Einheit stattfindenden Verkehrs als Durchgangsverkehr behandelt wird. Diese Methode hat damit tendenziell eine Überschätzung des Durchgangsverkehrs zu Gunsten der Beitragspflichtigen zur Folge. Angesichts dessen ist sie für die rechtmäßige Festlegung des Gemeindeanteils gemäß § 10a Abs. 3 KAG im Allgemeinen nicht geeignet.

Zwar wurde die Methode, den Gemeindeanteil auf der Grundlage der Längen der einzelnen Verkehrsanlagen und des dort gegebenen Verhältnisses zwischen Anlieger- und Durchgangsverkehr zu ermitteln, in der Rechtsprechung des Senats zu Abrechnungseinheiten nach § 10 Abs. 2 Satz 2 KAG 1996 (vgl. 6 A 12701/98.OVG, esovgrp) für unbedenklich gehalten. Die Abrechnungseinheit nach § 10 Abs. 2 Satz 2 KAG 1996 und die einheitliche öffentliche Einrichtung von Anbaustraßen i.S.d. § 10a KAG unterscheiden sich jedoch in wesentlicher Hinsicht. Denn der Gesetzgeber hat – wie bereits ausgeführt – mit der Neuregelung des § 10a KAG einen Systemwechsel vollzogen, der den mit dem wiederkehrenden Straßenausbaubeitrag abzuschöpfenden Sondervorteil in einen ähnlichen Gesamtzusammenhang gestellt hat, wie dies beim Feld-, Weinbergs- und Waldwegenetz einer Gemeinde und der kommunalen Abwasserbeseitigungseinrichtung der Fall ist (vgl. Begründung zum

Gesetzentwurf, LT-Drucks. 15/318, S. 7). Deswegen ist auch die vom Verwaltungsgericht ausdrücklich erwähnte Rechtsprechung und die Amtliche Begründung zu § 14 KAG 1986 und der seinerzeit für angemessen gehaltene Mindestgemeindeanteil bei der Erhebung wiederkehrender Beiträge nicht (mehr) von maßgeblicher Bedeutung für die Ermittlung des Gemeindeanteils nach § 10a Abs. 3 KAG.

35

cc) Die Gesamtbetrachtung des Verhältnisses von Anlieger- und Durchgangsverkehr in der einheitlichen öffentlichen Einrichtung von Anbaustraßen gemäß § 10a KAG kann – anders als das Verwaltungsgericht meint – keineswegs dadurch erfolgen, dass lediglich die Relation der Verkehrsfrequenzen des Anlieger- und Durchgangsverkehrs in den jeweils ausgebauten bzw. auszubauenden Straßen berücksichtigt wird. Damit würde nicht nur die in der Gesetzesbegründung zu § 10a KAG deutlich werdende Absicht ignoriert, wonach den Beitragsschuldnern der „Anliegerverkehr in der eine Einheit bildenden Einrichtung“ zuzurechnen ist (LT-Drucks. 15/318, S. 9). Die in dem angefochtenen Urteil vertretene Auffassung hätte zudem zur Folge, dass der in der Beitragssatzung festzulegende Gemeindeanteil mit jeder neuen Ausbaumaßnahme anhand des in der davon betroffenen Straße bestehenden Verhältnisses von Anlieger- und Durchgangsverkehr neu bestimmt und dementsprechend die Beitragssatzung fortlaufend geändert werden müsste.

36

Das Verwaltungsgericht kann sich für seine Ansicht auch nicht auf die Entscheidung des Senats im Verfahren 6 A 11146/09.OVG (AS 38, 383, juris) berufen. Danach setzt ein beitragspflichtiger Ausbau nicht die Erneuerung, Erweiterung, den Umbau oder die Verbesserung in Bezug auf die gesamte öffentliche Verkehrseinrichtung voraus; vielmehr ist das Bezugsobjekt die einzelne Verkehrsanlage. Wie der Begründung des Gesetzentwurfs (LT-Drucks. 15/318 S. 7, 8) entnommen werden kann, liegt der mit dem wiederkehrenden Straßenausbaubeitrag abzuschöpfende Sondervorteil in der Erhaltung, Verbesserung oder Erweiterung des einheitlichen Straßensystems „durch entsprechende Ausbaumaßnahmen an den einzelnen Verkehrsanlagen“. Dass sich daraus nichts für die Festlegung des Gemeindeanteils ergibt, macht – wie bereits ausgeführt – die Gesetzesbegründung an anderer Stelle mit der Formulierung deutlich, den Beitragsschuldnern sei der „Anliegerverkehr in der eine Einheit bildenden Einrichtung“ zuzurechnen (LT-Drucks. 15/318, S. 9).

37

dd) Nach diesen Maßstäben beruht das Festhalten des Gemeinderats an einem Gemeindeanteil von 40 v.H. auf einer greifbaren Fehleinschätzung, weil er nicht alle relevanten tatsächlichen Umstände berücksichtigt hat. Das gilt vor allem für den Umfang des Durchgangsverkehrs in der einheitlichen öffentlichen Einrichtung gemäß §

10a KAG. Die Klägerin hat insoweit die Begründungen der Verfügung der Beklagten und des Widerspruchsbescheids nicht in Zweifel gezogen, wonach auf den in ihrer Baulast stehenden Gemeindestraßen und Teileinrichtungen kaum Durchgangsverkehr nachweisbar sei; dieser fließe im Wesentlichen über die in anderweitiger Baulast stehenden Ortsdurchfahrten klassifizierter Straßen. Dagegen hat die Klägerin nicht etwa eingewandt, der vom Verwaltungsgericht favorisierte Mischsatz, also die Einzelbetrachtung der Anbaustraßen mit anschließender Bildung eines Durchschnittswerts, lasse einen Gemeindeanteil von 40 v.H. zu. Dafür bestehen auch keine sonstigen Anhaltspunkte. Das wäre nur der Fall, wenn ein erhöhter Durchgangs-, aber noch überwiegender Anliegerverkehr angenommen werden könnte. Unter solchen Gegebenheiten beträgt der Gemeindeanteil regelmäßig zwischen 35 und 45 v.H. (vgl. OVG RP, 6 A 10697/08.OVG, AS 37, 129, juris; OVG RP, 6 A 11220/05.OVG, NVwZ-RR 2006, 285, juris). Soweit sich die Klägerin auf Vertrauensschutz wegen der über einen längeren Zeitraum unbeanstandeten Festlegung eines höheren Gemeindeanteils beruft, vermag dies das Festhalten an einem rechtswidrig zu hohen Gemeindeanteil nicht zu rechtfertigen.

38

Auch die von der Klägerin in der mündlichen Berufungsverhandlung hervorgehobenen Einzelheiten führen nicht zu einem abweichenden Ergebnis. Der Verkehr zu der sich im Außenbereich der Gemeinde befindlichen, sehr großen Sportanlage, die von zahlreichen Vereinen genutzt und insbesondere bei Fußballspielen oder Wettkämpfen von einer großen Zahl von Sportlern und Zuschauern aufgesucht wird, muss bei der Bewertung des Durchgangsverkehrs unberücksichtigt bleiben. Denn diese Sportanlage wird über die H.-Straße (L 453) erreicht, also über eine klassifizierte Straße, deren Fahrbahn nicht in der Baulast der Klägerin steht. Dass der durch die einheitliche öffentliche Einrichtung der Anbaustraßen auf Gemeindestraßen verlaufende landwirtschaftliche Verkehr zu einem erhöhten Durchgangsverkehr führt, der einen Gemeindeanteil zwischen 35 und 45 v.H. (vgl. OVG RP, 6 A 10697/08.OVG, AS 37, 129, juris; OVG RP, 6 A 11220/05.OVG, NVwZ-RR 2006, 285, juris) rechtfertigen könnte, ist angesichts des demgegenüber weit überwiegenden Anliegerverkehrs nicht ersichtlich. Das gilt auch für die Frage, ob der durch Radfahrer, insbesondere durch Benutzer des "Kraut- und Rüben-Radwanderwegs", auf Gemeindestraßen ausgelöste Durchgangsverkehr ins Gewicht fällt und deshalb die Festsetzung eines höheren Gemeindeanteils als 30 v.H. ermöglicht.

39

b) Da die Klägerin nach den vorstehenden Ausführungen die ihr gesetzlich obliegenden Pflichten und Aufgaben bei der Festlegung des Gemeindeanteils nicht erfüllt hat, durfte der Beklagte gemäß § 122 GemO die Anordnung in Ziffer 2 der angefochtenen Verfügung treffen, die neu zu beschließende Satzung so zu fassen, dass darin der Gemeindeanteil auf maximal 30 v.H. bestimmt wird.

40

Nach der Rechtsprechung des Senats zum Einmalbeitrag (6 A 10697/08.OVG, AS 37, 129, juris; 6 A 11220/05.OVG, NVwZ-RR 2006, 285, juris), die auch für die Erhebung wiederkehrender Beiträge angewendet werden kann, ist der Eigenanteil einer Gemeinde im Einzelfall unter Berücksichtigung aller konkreten Umstände zu ermitteln, wobei ein ganz überwiegender Anliegerverkehr bei geringem Durchgangsverkehr einen Gemeindeanteil von 25 v.H. rechtfertigt. Nach diesem Maßstab kann nicht beanstandet werden, dass der Beklagte einen Gemeindeanteil von höchstens 30 v.H. für rechtmäßig hält. Angesichts des von der Klägerin nicht bestrittenen Umstands, dass auf den in ihrer Baulast stehenden Gemeinestraßen und Teileinrichtungen wenig Durchgangsverkehr nachweisbar ist, weil dieser im Wesentlichen über die in anderweitiger Baulast stehenden Ortsdurchfahrten klassifizierter Straßen fließt, ist von ganz überwiegendem Anliegerverkehr bei geringem Durchgangsverkehr, also einem Gemeindeanteil von regelmäßig 25 v.H., nicht aber von einem erhöhten Durchgangs-, aber noch überwiegenden Anliegerverkehr (35 bis 45 v.H.) auszugehen. Unter Berücksichtigung eines Beurteilungsspielraums von 5 v.H. kommt demnach allenfalls ein Gemeindeanteil von 30 v.H. in Betracht.

41

Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO.

42

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit des Urteils folgt aus § 167 VwGO.

43

Gründe, gemäß § 132 Abs. 2 VwGO die Revision zuzulassen, liegen nicht vor.

Beschluss

44

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Berufungsverfahren auf 15.000,00 € festgesetzt (§§ 52 Abs. 1, 47 Abs. 1 GKG).