

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1586

Das abgabenrechtliche Vorteilsprinzip im Steuerstaat

Dargestellt am Beispiel wiederkehrender Straßenausbaubeiträge

Von

Jan Henrich



Duncker & Humblot · Berlin

JAN HENRICH

Das abgabenrechtliche Vorteilsprinzip im Steuerstaat

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1586

Das abgabenrechtliche Vorteilsprinzip im Steuerstaat

Dargestellt am Beispiel wiederkehrender Straßenausbaubeiträge

Von

Jan Henrich



Duncker & Humblot · Berlin

Der Fachbereich Rechtswissenschaften der Justus-Liebig-Universität Gießen
hat diese Arbeit im Jahre 2025 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2026 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: 3w+p GmbH, Rimpär
Druck: Prime Rate Kft., Budapest, Ungarn

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-19633-3 (Print)
ISBN 978-3-428-59633-1 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Verlagsanschrift: Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9,
12165 Berlin, Germany | E-Mail: info@duncker-humblot.de
Internet: <https://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Jahr 2025 vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Justus-Liebig-Universität Gießen als Dissertation angenommen. Die Disputation fand am 4. Juni 2025 statt. In der Dissertation berücksichtigte und verarbeitete Literatur und Rechtsprechung befinden sich im Wesentlichen auf diesem Stand.

Ich danke zunächst und zuvörderst meinem hoch geschätzten akademischen Lehrer, Doktorvater und Erstgutachter dieser Arbeit, Herrn Prof. Dr. Franz Reimer, für viele wertvolle Jahre der universitären Ausbildung, eine facettenreiche Beschäftigung an seinem Lehrstuhl sowie die intensive Begleitung durch mein Forschungsvorhaben. Das gesunde Verhältnis aus der Gewährung persönlicher Freiheit und dem Aufzeigen notwendiger „Leitplanken“ hat mir sehr geholfen und dazu beigetragen, dieses Projekt zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen. Ich werde die wunderbaren Jahre am Lehrstuhl – ob als studentische Hilfskraft, wissenschaftlicher Mitarbeiter oder Doktorand – immer in bester Erinnerung behalten.

Frau Prof. Dr. Monika Böhm danke ich herzlich für die zügige, zielgerichtete und zumindest aus meiner persönlichen Sicht wohlwollende Erstellung des Zweitgutachtens sowie anregende Diskussionen im Rahmen der Disputation. Den Herausgebern und allen Mitwirkenden des Verlags Duncker & Humblot gilt mein Dank für die Aufnahme in die Schriftenreihe „Schriften zum Öffentlichen Recht“ sowie die unkomplizierte Begleitung der Veröffentlichung der Arbeit.

Die Studienstiftung des deutschen Volkes hat mich sowohl während meines Studiums als auch in der Promotionsphase überaus großzügig gefördert. Die finanzielle und ideelle Förderung, die mir zuteil geworden ist, macht mich gleichermaßen dankbar wie auch demütig.

Den größten Dank allerdings möchte ich meiner Familie – insbesondere meinen Eltern, meiner lieben Frau Sindy sowie unserer Tochter Lily – aussprechen. Sie alle haben ihren eigenen, ganz individuellen, unverzichtbaren Beitrag am guten Gelingen meiner Arbeit gehabt und mich durch die Anstrengungen und Herausforderungen der – durchaus beachtlichen – Wegstrecke getragen. So manches Mal haben sie mich dabei, das ist und war mir immer bewusst, auch schlicht ertragen (müssen). Ihre vielfältige und stets bedingungslose Unterstützung im aufwühlenden „Auf und Ab“ des Promotionsalltags werde ich ihnen niemals vergessen. Das Mindeste, was ich hierfür zurückgeben kann, ist es, ihnen allen in Liebe diese Arbeit zu widmen.

Inhaltsübersicht

1. Teil

Grundlagen und Vorverständnis	19
A. Einführung und Untersuchungsgegenstand	19
B. Gang der Untersuchung	23
C. Forschungsstand und -interesse	26
D. Begriffsbestimmungen	28

2. Teil

Vom einmaligen zum wiederkehrenden Straßenausbaubeitrag	39
A. Das Straßenausbaubeitragsrecht in seiner rechtsgeschichtlichen Entwicklung ..	39
B. Wiederkehrende Straßenausbaubeiträge in der rechtspolitischen Diskussion ..	67
C. Versuch einer Entwicklungsprognose	99
D. Zusammenfassende Bewertung	101

3. Teil

Verfassungsrechtliche Vorgaben und abgabenrechtliche Grundsätze	109
A. Das nichtsteuerliche Abgabensystem des Grundgesetzes	110
B. Einfluss des Grundgesetzes auf die Erhebung kommunaler Beiträge	168
C. Einfluss der Landesverfassungen auf die Erhebung kommunaler Beiträge	176
D. Zusammenfassende Bewertung	188

4. Teil

Das Vorteilsprinzip im Kommunalabgabenrecht	191
A. Verhältnis von Vorteils- und Äquivalenzprinzip	192
B. Entwicklung des Vorteilsprinzips im kommunalabgabenrechtlichen Diskurs- raum	227

C. Wiederkehrende Straßenausbaubeiträge im Lichte des Vorteilsprinzips	246
D. Zusammenfassung: Konturenlosigkeit des Vorteilsprinzips	278

5. Teil

Arbeitsergebnisse und Perspektiven	282
A. Zusammenfassung der Arbeitsergebnisse in Thesen	282
B. Empfehlungen für ein praktikables Straßenausbaubeitragsrecht <i>de lege ferenda</i>	289
C. Abschließendes Fazit der Untersuchung	304
Literaturverzeichnis	307
Internetquellenverzeichnis	331
Stichwortverzeichnis	334

Inhaltsverzeichnis

1. Teil

Grundlagen und Vorverständnis	19
A. Einführung und Untersuchungsgegenstand	19
B. Gang der Untersuchung	23
C. Forschungsstand und -interesse	26
D. Begriffsbestimmungen	28
I. Vorzugslasten: Beiträge und Gebühren	29
II. Steuern	33
III. Sonderabgaben	35

2. Teil

Vom einmaligen zum wiederkehrenden Straßenausbaubeitrag	39
A. Das Straßenausbaubeitragsrecht in seiner rechtsgeschichtlichen Entwicklung	39
I. Entstehung der modernen Kommunalabgaben	39
II. Herausbildung des abgabenrechtlichen Beitrags	43
III. Typische Erscheinungsformen des abgabenrechtlichen Beitrags	46
IV. Wiederkehrende Straßenausbaubeiträge <i>de lege lata</i>	48
1. Ursprüngliches System: Einmalige Beitragserhebung	49
2. Alternatives System: Wiederkehrende Beitragserhebung	55
a) Bildung der öffentlichen Einrichtung	57
b) Sonstige systembedingte Besonderheiten	60
aa) Maßgeblicher Abrechnungszeitraum	61
bb) Überleitungsbestimmungen	61
c) Zwischenfazit	62
V. <i>Inkurs</i> : Wiederkehrende Straßenausbaubeiträge im Pr. KAG?	63
B. Wiederkehrende Straßenausbaubeiträge in der rechtspolitischen Diskussion	67
I. Rechtspolitische Diskussion in Rheinland-Pfalz	69
1. Politischer Hintergrund der Kreation	69
2. Legislative Reaktion auf restriktive Rechtsprechung	72
3. Unsicherheiten bis zur bundesverfassungsgerichtlichen Klarstellung	74

4. Gesetzliche Pflicht zur wiederkehrenden Beitragserhebung	76
5. Zwischenfazit	77
II. Rechtspolitische Diskussion in anderen Bundesländern	79
1. Thüringen, Sachsen-Anhalt und Saarland	80
2. Schleswig-Holstein und Hessen	84
3. „Präzedenzfall“ Bayern und Niedersachsen	87
4. Weitere (aktuelle) Abschaffungsentwicklungen	91
5. Sonstige Bundesländer	94
a) Vollständige Eliminierung von Straßenausbaubeiträgen	95
b) Gescheiterte „Kompromisslösung“ in Nordrhein-Westfalen	96
c) Wiedereinführung der Straßenausbaubeiträge?	97
C. Versuch einer Entwicklungsprognose	99
D. Zusammenfassende Bewertung	101

3. Teil

Verfassungsrechtliche Vorgaben und abgabenrechtliche Grundsätze	109
A. Das nichtsteuerliche Abgabensystem des Grundgesetzes	110
I. Steuerstaatsprinzip als Prüfungsmaßstab für die Abgabenerhebung	112
1. Begründung und Wirkungsweise des Steuerstaatsprinzips	114
a) Vorbemerkung: Wirkungsweise von Verfassungsprinzipien	115
b) Möglicher Inhalt des Steuerstaatsprinzips	117
c) (Objektive) Ordnungsfunktion der Finanzverfassung	118
d) Die Schutzgüter der Finanzverfassung	120
e) Steuervorrang als Funktionsgarant des Steuerstaatsprinzips	122
aa) Kritik am Steuervorrang des Grundgesetzes	124
bb) Bewertung der Kritik am Steuervorrang des Grundgesetzes	128
f) Ausprägungen des grundsätzlichen Steuervorrangs	133
aa) (Quantitative) Majorität der Steuerfinanzierung	133
bb) Funktionsvorbehalt der Steuer	135
g) Eigenständiger Regelungsgehalt des Steuerstaatsprinzips	137
2. Konsequenzen für die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben	140
a) Konsequenzen für die Erhebung von Sonderabgaben	141
b) Konsequenzen für die Erhebung von (kommunalen) Vorzugslasten	143
aa) Typen-/Begriffsprüfung	146
(1) Formale Abgabenbestimmung	147
(2) „Doppelgliedrige“ Abgabenbestimmung	150
(3) Stellungnahme	152
bb) Rechtfertigungsprüfung	154

cc) Eigene Bewertung des Diskussionsstandes	154
c) Zwischenergebnis	156
II. Grundrechte als Prüfungsmaßstab für die Abgabenerhebung	157
1. Allgemeiner Gleichheitssatz, Art. 3 Abs. 1 GG	158
a) Typisierungsbefugnis <i>sub specie</i> Art. 3 Abs. 1 GG	159
b) Grenzen und Leitplanken der eingeräumten Typisierungsbefugnis	161
c) Zwischenergebnis	162
2. Eigentumsfreiheit, Art. 14 Abs. 1 GG	163
3. Berufsfreiheit, Art. 12 Abs. 1 GG	165
4. Sonstige (spezielle) Freiheitsgrundrechte	166
5. Allgemeine Handlungsfreiheit, Art. 2 Abs. 1 GG	167
B. Einfluss des Grundgesetzes auf die Erhebung kommunaler Beiträge	168
I. Formelle Vorgaben des Grundgesetzes	169
II. Materielle Vorgaben des Grundgesetzes	173
1. Grundsatz der Belastungs- bzw. Lastengleichheit	173
2. Das Vorteilsprinzip in seiner materiellen Bedeutungsdimension	174
3. Grundsatz der Folge- bzw. Systemgerechtigkeit	175
C. Einfluss der Landesverfassungen auf die Erhebung kommunaler Beiträge	176
I. Finanzverfassungsrechtliche Vorgaben	177
1. Finanzverfassungsrechtlicher Befund in den Bundesländern	178
2. Landesverfassungsrechtliche Entwicklungsperspektiven	179
II. Grundrechtliche Vorgaben	180
III. Sonstige Landesverfassungsnormen: Staatszielbestimmungen	182
1. Tatsächliche und normative Bestandsaufnahmen	182
2. Wirkungsweise von Staatszielbestimmungen	185
3. Übertragungsmöglichkeit auf den kommunalen Straßenausbau	186
D. Zusammenfassende Bewertung	188

4. Teil

Das Vorteilsprinzip im Kommunalabgabenrecht	191
A. Verhältnis von Vorteils- und Äquivalenzprinzip	192
I. Das Äquivalenzprinzip als finanzwissenschaftliche Ideenquelle	194
1. Kostenmäßiges Äquivalenzprinzip	199
2. Nutzenmäßiges Äquivalenzprinzip (Vorteilsprinzip i. e. S.)	201
3. Zwischenfazit	202
II. Das Äquivalenzprinzip als (eigenständige) Rechtsnorm	203
1. Normative Verankerung des Äquivalenzprinzips	204
a) Abgabenrechtliche Ausformungen des Äquivalenzprinzips	205

b) Verfassungsrechtliche Fundierung des Äquivalenzprinzips	207
aa) Verfassungsrechtliche Figur des Äquivalenzprinzips	207
bb) Auslegungsdirektive für abgabenrechtliche Gesetzesbegriffe	210
2. Weitere Bedeutungsdimensionen im Abgabenrecht	211
3. Zwischenergebnis	212
III. Bedeutung des Vorteilsprinzips im Kommunalabgabenrecht	213
1. Bedeutung des Vorteilsprinzips im kommunalen Beitragsrecht	214
a) Legitimationsfunktion	214
b) Interne Verteilungsfunktion (Gebot der Beitragsgerechtigkeit)	215
c) Externe Verteilungsfunktion (Unter- und Obergrenzen)	216
2. Bedeutung des Vorteilsprinzips im kommunalen Gebührenrecht	218
3. Bedeutung des Vorteilsprinzips für (kommunale) Sonderabgaben	220
a) Anwendungsbereiche ausgewählter Sonderabgaben	221
b) Rolle des Vorteilsprinzips bei der Erhebung von Sonderabgaben	222
4. Verhältnis des Vorteilsprinzips zum Verursachungsprinzip	224
IV. Zwischenfazit zum Wesen des abgabenrechtlichen Vorteilsprinzips	225
B. Entwicklung des Vorteilsprinzips im kommunalabgabenrechtlichen Diskurs-	
raum	227
I. Begriffsentwicklung in der Gesetzgebung	228
1. Grundlegung im preußischen Kommunalabgabenrecht	229
2. Gesetzgebungstätigkeit in der frühen Bundesrepublik	230
3. Weiterentwicklungen und Tendenzen der jüngeren Vergangenheit	232
II. Begriffsverständnis in der Rechtsprechung	233
1. Rechtsprechung des Pr. OVG	233
2. Rechtsprechung der Verwaltungsgerichtsbarkeit	234
3. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	237
III. Ausgewählte Kritik in Teilen des Schrifttums	238
1. Grundsätzliche Zweifel am Rechtsinstitut des Beitrags	238
2. Herauszuhebende Einzelaspekte in der Kritik	239
a) Vorteilskritik am Beispiel des Instituts des Straßenausbaubeitrags	240
b) Vorteilskritik am Beispiel des Instituts des Rundfunkbeitrags	241
IV. Bewertung und eigener Ansatz	244
C. Wiederkehrende Straßenausbaubeiträge im Lichte des Vorteilsprinzips	246
I. Das Vorteilsverständnis im Straßenausbaubeitragsrecht	247
1. Der Sondervorteil im einmaligen Erhebungssystem	248
a) Der Vorteilsbegriff im ursprünglichen Straßenausbaubeitragsrecht	248
b) Interpretation des Vorteilsbegriffs im Straßenausbaubeitragsrecht	249
aa) Baurechtliche Vorteilsinterpretation	249
bb) Abgabenrechtliche Vorteilsinterpretation	251

2. Der Sondervorteil im wiederkehrenden Erhebungssystem	253
a) Textanalyse und Gesetzesgenese	253
b) Rechtsprechung und Schrifttum	255
aa) Auffassung des Bundesverfassungsgerichts	256
bb) Rechtsprechung der Oberverwaltungsgerichte	257
cc) (Vereinzelte) Kritik im Schrifttum	258
c) Stellungnahme	260
II. Die spezifische Zurechnungs-/Verteilungsoperation <i>de lege lata</i>	261
1. Verteilungsmaßstäbe im wiederkehrenden Erhebungsmodus	261
2. Auffälligkeiten und Problemlagen der Verteilungsoperation	262
a) Größe der Abrechnungseinheit als prioritäres Kriterium	263
b) Gemeindeanteil im Vergleich der beiden Erhebungssysteme	264
c) Der individuelle Artzuschlag: Bedeutung und Rechtfertigung	266
d) Tatsächliche Bebauung versus (potentielle) Bebaubarkeit	268
e) Nicht endgültig hergestellte und gewidmete Erschließungsanlagen	269
III. Versuch einer zusammenfassenden Systematisierung	271
1. Abkehr vom traditionellen Vorteilsverständnis	271
2. Auswirkungen und Konsequenzen der festgestellten Problemlagen	272
a) Individual- versus Gruppenäquivalenz	273
b) Beachtung der Verteilungsfunktionen des Vorteilsprinzips	274
3. Rechtfertigung eines „pauschalierten“ Vorteilsverständnisses	274
a) Hergebrachte abgabenrechtliche Rechtfertigungsansätze	275
b) Rechtfertigungsansatz im wiederkehrenden Erhebungssystem	276
D. Zusammenfassung: Konturenlosigkeit des Vorteilsprinzips	278
I. Allgemeine Konstitution des abgabenrechtlichen Vorteilsprinzips	278
II. Schlussfolgerung bezüglich der wiederkehrenden Beitragserhebung	280

5. Teil

Arbeitsergebnisse und Perspektiven	282
A. Zusammenfassung der Arbeitsergebnisse in Thesen	282
B. Empfehlungen für ein praktikables Straßenausbaubeitragsrecht <i>de lege ferenda</i>	289
I. Verfassungsfragen der Abschaffung von Straßenausbaubeiträgen	291
1. Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie	292
2. Ausgleichsmechanismen im Lichte des Verfassungsrechts	293
3. Rechtspolitische Beurteilung der „Abschaffungsgesetze“	295
II. Eigenständige kommunale Steuerfinanzierung	296
III. Kommunale Infrastrukturabgabe <i>sui generis</i> ?	297

IV. „Instrumentenmix“ zur kommunalen Straßenfinanzierung	298
1. Regelungsmodell in Nordrhein-Westfalen nach dem KAG 2020	299
a) Unmittelbare Änderungen des NRWKAG	299
b) Ergänzendes Förderprogramm des Landes Nordrhein-Westfalen	300
2. (Rechtspolitische) Einschätzung und Bewertung	301
V. Beitragsstaffelung aus sozialen Gründen	302
C. Abschließendes Fazit der Untersuchung	304
Literaturverzeichnis	307
Internetquellenverzeichnis	331
Stichwortverzeichnis	334

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere(r) Auffassung
a. a. O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz, Absätze
ADAC	Allgemeiner Deutscher Automobil-Club e. V.
a. F.	alte(r) Fassung
AfK	Archiv für Kommunalwissenschaften (Zeitschrift)
AFWoG	Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen
Alt.	Alternative
a. M.	am Main
AmtsBl.	Amtsblatt
Anm.	Anmerkung
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
APr.	Ausschussprotokoll
Art.	Artikel
AS RP-SL	Amtliche Sammlung von Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte Rheinland-Pfalz und Saarland
Aufl.	Auflage
BauGB	Baugesetzbuch
BayV	Verfassung des Freistaates Bayern
BayVBl.	Bayrische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BB	Betriebsberater (Zeitschrift)
Bd.	Band
BdGV	Verfassung des Landes Brandenburg
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar
BeckOK BauGB	Beck'scher Online-Kommentar BauGB
BeckOK GG	Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz
BeckOK HGO	Beck'scher Online-Kommentar Kommunalrecht Hessen
Begr.	Begründer
BerlV	Verfassung von Berlin
Beschl.	Beschluss
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BK	Bonner Kommentar zum Grundgesetz (siehe Literaturverzeichnis)
BKGG	Berliner Kommentar zum Grundgesetz (siehe Literaturverzeichnis)
BlGBW	Blätter für Grundstücks-, Bau- und Wohnungsrecht (Zeitschrift)
BremV	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
bspw.	beispielsweise
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts

BVerfGK	Kammerentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BWGBL	Gesetzblatt für Baden-Württemberg
BWV	Verfassung des Landes Baden-Württemberg
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern e. V.
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders.	derselbe
DGSH	Die Gemeinde – Zeitschrift für die kommunale Selbstverwaltung in Schleswig-Holstein (Zeitschrift)
dies.	dieselbe/n
Diss.	Dissertation
DNG	Die Niedersächsische Gemeinde (Zeitschrift)
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
Drs.	Drucksache(n)
DStjG	Veröffentlichungen der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft e. V.
DStR	Deutsches Steuerrecht (Zeitschrift)
DVBf.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
DVP	Deutsche Verwaltungspraxis (Zeitschrift)
ebd.	ebenda
EL	Ergänzungslieferung
Erl.	Erläuterung
e. V.	eingetragener Verein
f.	folgende(r) [Einzahl]
F.A.Z.	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
ff.	folgende [Mehrzahl]
FiWi	Finanzwirtschaft (Zeitschrift)
Fn.	Fußnote
FR	FinanzRundschau (Zeitschrift)
FS	Festschrift
gem.	gemäß
GemHH	Der Gemeindehaushalt (Zeitschrift)
GG	Grundgesetz
GO	Gemeindeordnung
GS	Gedächtnisschrift
GSZ	Zeitschrift für das Gesamte Sicherheitsrecht (Zeitschrift)
GuSt	Gemeinde und Stadt (Zeitschrift)
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GWU	Geschichte in Wissenschaft und Unterricht (Zeitschrift)
HAA	Hauptausschuss
Habil.	Habilitation
HBVerfR	Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland
HdbStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
Hess.	Hessen

HessGVBl.	Hessisches Gesetz- und Ordnungsblatt
HessKAG	Hessisches Gesetz über kommunale Abgaben
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
HSGZ	Hessische Städte- und Gemeinde-Zeitung (Zeitschrift)
HV	Verfassung des Landes Hessen
i. d. F.	in der Fassung
i. d. R.	in der Regel
i. E.	im Ergebnis
i. e. S.	im engeren Sinne
IR	InfrastrukturRecht (Zeitschrift)
i. V. m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter (Zeitschrift)
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	Juristenzeitung (Zeitschrift)
KAG	Kommunalabgabengesetz
KommJur	Kommunaljurist (Zeitschrift)
KommPrax BY	KommunalPraxis Bayern (Zeitschrift)
KommPrax spezial	KommunalPraxis spezial (Zeitschrift)
KStZ	Kommunale Steuer-Zeitschrift (Zeitschrift)
lit.	littera(e)
LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen – Rheinland-Pfalz – Saarland (Zeitschrift)
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung – Verwaltungsrechts-Zeitschrift für die Länder Berlin, Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen (Zeitschrift)
LR	Lausitzer Rundschau
Ls.	Leitsatz
LVerfG M-V	Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern
LVerfG S-A	Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt
MMR	MultiMedia und Recht (Zeitschrift)
MOZ	Märkische Oderzeitung
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NDR	Norddeutscher Rundfunk
n. F.	neue Fassung
NordÖR	Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland
Nr.	Nummer
NRWGVBl.	Gesetz- und Ordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
NRWMBL	Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Rechtsprechungs-Report
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
NZBau	Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht (Zeitschrift)
o. ä.	oder ähnlich
OVG	Oberverwaltungsgericht
PdK	Praxis der Kommunalverwaltung

Pr. ALR	Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten
Pr. FIG	Preußisches Fluchtliniengesetz
PrGS	Preußische Gesetzessammlung
Pr. KAG	Preußisches Kommunalabgabengesetz
PrOVG	Preußisches Oberverwaltungsgericht
PrOVGE	Entscheidungen des Königlich Preußischen Oberverwaltungsgerichts
PVBl.	Preußisches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
RAO	Reichsabgabenordnung
RGBL	Reichsgesetzblatt
RhPFGVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz
RhPFV	Verfassung für Rheinland-Pfalz
Rn.	Randnummer(n)
RW	Zeitschrift für rechtswissenschaftliche Forschung (Zeitschrift)
S.	Seite
SaarIV	Verfassung des Saarlandes
SachsAnhV	Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt
SächsV	Verfassung des Freistaates Sachsen
SKV	Staats- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
SKZ	Saarländische Kommunalzeitschrift (Zeitschrift)
s. o.	siehe oben
sog.	sogenannt(e)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
st.	ständige(n)
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
StuW	Steuer und Wirtschaft (Zeitschrift)
s. u.	siehe unten
ThürV	Verfassung des Freistaats Thüringen
u. a.	unter anderem
v.	vom
Verf.	Verfasser
VerfBlog	Verfassungsblog (Weblog)
VerwRspr	Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland, Sammlung obergerichtlicher Entscheidungen aus dem Verfassungs- und Verwaltungsrecht
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
Vorb.	Vorbemerkung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
Ziff.	Ziffer
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht (Zeitschrift)

1. Teil

Grundlagen und Vorverständnis

A. Einführung und Untersuchungsgegenstand

Die Besinnung auf Prinzipien im Recht und ihre konkrete Realisierung besitzen das wertvolle Potential, die „rechtsstaatliche Klarheit und Verstehbarkeit“ und damit mittelbar auch die Akzeptanz von finanzpolitischen Belastungsentscheidungen zu befördern.¹ Es überrascht daher kaum, dass sich an schillernden Begriffen wie dem Vorteilsprinzip, welches das (kommunale) Abgabenrecht inhaltlich mitprägt,² die Geister scheiden. Wann liegt ein Vorteil vor und (wie) lässt er sich quantifizieren? Wer ist zu dessen Bestimmung und Bemessung berufen und wie entfaltet das Prinzip seine Wirkung im Konkreten? Solche Fragen, die im vorgenannten Rechtsgebiet weder neu sind,³ noch hiermit abschließend aufgezählt wären, entzündeten sich zuletzt vermehrt und intensiv am gravierenden Beispiel des Straßenausbaubeitrags, im Besonderen an seiner *relativ* neuartigen und bislang weniger bekannten Erhebungsform: dem sogenannten *wiederkehrenden* Straßenausbaubeitrag.⁴

Wiederkehrende Straßenausbaubeiträge wurden als alternatives politisch-administratives Gestaltungsinstrument zum (tradierten) *einmaligen* Straßenausbaubeitrag in den vergangenen Jahrzehnten in diversen Bundesländern etabliert. Nach der erstmaligen Einführung im „Pionierland“ Rheinland-Pfalz im Jahre 1986⁵ folgten anschließend Thüringen (1994), Sachsen-Anhalt (1996), Saarland (2001), Schleswig-Holstein (2012) sowie Hessen (2013), Bayern (2016) und zuletzt noch Niedersachsen (2017) durch Schaffung der Rechtsgrundlage sowie der weiteren not-

¹ Vgl. *Kube*, Berufsfreiheit und Gemeinwohlbindung – Zu Freiheitsfolgenverantwortung und finanzieller Ausgleichspflicht, in: Durner/F. Reimer/Spiecker gen. Döhmman/Wallrabenstein (Hrsg.), GS Schmehl, S. 87 unter Verweis auf die (auch für diese Untersuchung) grundlegende Arbeit von *Schmehl*, Das Äquivalenzprinzip im Recht der Staatsfinanzierung, S. 5 f.

² Statt aller *F. Kirchhof*, Grundriß des Steuer- und Abgabenrechts, Rn. 237, 246 f.

³ So etwa die frühzeitig vorgebrachten Bedenken von *Thiem*, DVBl. 1972, S. 129 (136).

⁴ In manchen Bundesländern (ohne inhaltliche Differenz) auch „Straßenbaubeiträge“ oder schlicht „Straßenbeiträge“ genannt; im Folgenden soll einheitlich von Straßenausbaubeiträgen gesprochen werden (zur Abgrenzung zu Erschließungsbeiträgen unten 2. Teil, A. IV. 1.).

⁵ Kommunalabgabengesetz v. 05.05.1986 (RhPFGVBl. S. 103), in der Folge RhPFGAG (in aktueller Fassung, zuletzt geändert durch Gesetz v. 05.05.2020 [RhPFGVBl. S. 158, 191]).

wendigen Rahmenvorgaben zur Einführung wiederkehrender Straßenausbaubeiträge (mittels kommunaler Satzung) in den jeweiligen landesrechtlichen Kommunalabgabengesetzen.⁶

In einigen Bundesländern finden noch immer politische Diskussionen über die mögliche Implementierung in das eigene Landesrecht oder die Ausgestaltung der konkreten Rechtsgrundlagen statt.⁷ Im bereits genannten „Ursprungsland“ Rheinland-Pfalz hatten bereits im Jahre 2011 immerhin circa 40 Prozent der Kommunen (bei seinerzeit – jedenfalls vermeintlich – steigender Akzeptanz⁸) auf die Erhebung wiederkehrender Straßenausbaubeiträge umgestellt.⁹ Zuletzt wurden ebendort die allermeisten Kommunen sogar gesetzlich verpflichtet, in Zukunft ausschließlich den wiederkehrenden Erhebungsmodus zu verwenden.¹⁰ In Hessen waren es im Jahre 2020 zum Vergleich hingegen nur etwas mehr als 10 Prozent aller Kommunen,¹¹ wobei die Erhebungsmöglichkeit dort auch erst seit dem Jahre 2013 besteht und hessische Kommunen zudem inzwischen nicht mehr umfassend zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen verpflichtet sind.¹² Es muss in diesem Zusammenhang allerdings klar benannt werden, dass – sofern der Verzicht auf die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen landesrechtlich gestattet ist – viele Kommunen in ganz Deutschland inzwischen vollends Abstand von der Beitragserhebung im Kontext des kommunalen Straßenausbaus nehmen.¹³

⁶ § 7a ThürKAG (eingeführt durch Gesetz v. 28.06.1994 [ThürGVBl. S. 796]), wieder aufgehoben durch Gesetz v. 10.10.2019 [ThürGVBl. S. 396]); § 6a SachsAnhKAG (eingeführt durch Gesetz v. 13.06.1996 [SachsAnhGVBl. S. 200], wieder aufgehoben durch Gesetz v. 15.12.2020 [SachsAnhGVBl. S. 712]); § 8a SaarlKAG (eingeführt durch Gesetz v. 24.01.2001 [Saarl-AmtsBl. S. 530]); § 8a SHKAG (eingeführt durch Gesetz v. 13.03.2012 [SHGVBl. S. 370]); § 11a HessKAG (eingeführt durch Gesetz v. 21.11.2012 [HessGVBl. S. 436]); Art. 5b BayKAG (eingeführt durch Gesetz v. 08.03.2016 [BayGVBl. S. 36], wieder aufgehoben durch Gesetz v. 26.06.2018 [BayGVBl. S. 449]); § 6c NKAG (als § 6b eingeführt durch Gesetz v. 02.03.2017 [NGVBl. S. 48], sodann zu § 6c NKAG geändert durch Gesetz v. 24.10.2019 [NGVBl. S. 309]).

⁷ So etwa Mitte des letzten Jahrzehnts im bevölkerungsstärksten Bundesland Nordrhein-Westfalen, vgl. aus der jüngeren Vergangenheit Landtag Nordrhein-Westfalen, Drs. 16/2124 (Gesetzesentwurf der – seinerzeit allerdings oppositionellen – CDU-Fraktion v. 19.02.2013). Zur weiteren Entwicklungsgeschichte in Nordrhein-Westfalen unten 2. Teil, B. II. 5. b).

⁸ So jedenfalls das Ergebnis einer Umfrage aus GuSt 2003, S. 296 (301).

⁹ Thielmann, Der wiederkehrende Straßenausbaubeitrag in Rheinland-Pfalz, S. 39 (bei – jedenfalls seinerzeit [noch] – steigender Tendenz zur Umstellung des Erhebungssystems).

¹⁰ Vgl. das Landesgesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes und des Landesfinanzausgleichsgesetzes v. 05.05.2020 (RhPFGVBl. S. 158); dazu im Einzelnen 2. Teil, B. I. 4.

¹¹ So das Ergebnis einer Abfrage des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport mit Stand v. 30.08.2020 (Landtag Hessen, Drs. 20/3493, S. 1): Hiernach erheben derzeit 46 Gemeinden wiederkehrende Beiträge (bei einer Gesamtzahl von 408 hessischen Kommunen).

¹² Zu den rechtspolitischen Hintergründen unten 2. Teil, B. II. 2.

¹³ Vgl. etwa diesbezügliche Feststellungen bei Landtag Brandenburg, Drs. 6/10024, S. 24 f.

Das Recht der Erschließungs- und Ausbaubeiträge¹⁴ besitzt als gewichtiger Teilbereich des kommunalen Abgabenrechts für betroffene Grundstückseigentümer massive, insbesondere finanzielle, Relevanz. Daher erscheint es auch durchaus nachvollziehbar, dass sich die Beitragspflichtigen gegen die Heranziehung zu diesen kommunalen Abgaben in der Praxis energisch und mittels vielgestaltiger (juristischer *sowie* finanzpolitischer) Argumentation zur Wehr setzen. Die Zahlungspflicht im Rahmen des einmaligen Erhebungssystems kann in bestimmten Situationen bedenklich große, zum Teil fünf- oder (seltener) sogar sechsstellige Höhen erreichen.¹⁵ Daher sehen sich politisch verantwortliche Akteure – nicht zuletzt vor dem Eindruck gestiegener und weiterhin ansteigender technischer Baukosten¹⁶ – immer wieder veranlasst, Finanzierungsalternativen zur Erhebung einmaliger *oder* wiederkehrender Straßenausbaubeiträge zu prüfen und eventuell zu realisieren.

Die damit angerissene Konflikt- und Interessenlage wird (oder wurde zumindest bis vor Kurzem) schließlich dadurch zusätzlich verschärft, dass die Kommunen in aller Regel¹⁷ sogar gesetzlich strikt verpflichtet sind (oder es noch in der jüngeren Vergangenheit waren), Straßenausbaubeiträge zu erheben, sodass die jeweiligen kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten hinsichtlich des „ob“ der Beitragserhebung – sofern überhaupt vorhanden – überaus begrenzt erscheinen.¹⁸ Diese Problematik erkennend und aufgreifend, neigen indes in jüngerer Vergangenheit verschiedene Bundesländer, darunter etwa Hessen¹⁹ und Schleswig-Holstein²⁰, zum gesetzgeberischen Versuch, zwar nicht insgesamt die Möglichkeit zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen, aber doch zumindest die bereits angesprochene, bis dahin bestehende, einfachrechtlich determinierte Beitragserhebungspflicht zu be-

¹⁴ Hier wegen der phänomenologischen Ähnlichkeit zu einem Komplex zusammengefasst.

¹⁵ Vgl. zur Einordnung dieser Zahlen aus der jüngeren Vergangenheit *Drießhaus*, DVBl. 2020, S. 1233 (1237), der auf die insoweit relevanten, die Beitragshöhe ganz erheblich beeinflussenden Verteilungsmaßstäbe (und Artzuschläge) hinweist – weiterführend 2. Teil, A. IV.

¹⁶ So schon *Thielmann*, Der wiederkehrende Straßenausbaubeitrag in Rheinland-Pfalz, S. 2.

¹⁷ Weiterführend hierzu die Darstellung im 2. Teil, B. II.; vieles – das sei bereits an dieser Stelle erwähnt – spricht dafür, dass (auch weiterhin) legislativer Handlungsbedarf besteht und dieser inzwischen in einigen Landesparlamenten auch grundsätzlich erkannt wurde, wenngleich die gezogenen Schlussfolgerungen nicht immer vollends überzeugen können.

¹⁸ Vgl. exemplarisch etwa § 9 Abs. 1 S. 2 NRWAG: „Bei den dem öffentlichen Verkehr gewidmeten Straßen, Wegen und Plätzen sollen Beiträge erhoben werden, soweit nicht das Baugesetzbuch anzuwenden ist.“ Zur Reduzierung des Ermessens des Satzungsgebers in Bezug auf das seinerzeitige, insoweit vergleichbare hessische Landesrecht (in a.F.), VGH Kassel, Urt. v. 12. 01. 2018, 8 A 1485/13, DÖV 2018, S. 453; ausführlich zum Ganzen (und zu möglichen Rechtsfolgen von Verstößen) *Brenner*, Gesetzmäßigkeitsprinzip und Reformfrage im Straßenausbaubeitragsrecht, S. 27 ff.; ähnlich *Bulla*, BayVBl. 2014, S. 225 ff.

¹⁹ Vgl. zu diesem Aspekt das Gesetz zur Neuregelung der Erhebung von Straßenbeiträgen v. 28. 05. 2018 (HessGVBl. S. 247).

²⁰ Vgl. – inhaltlich parallel zur Rechtslage in Hessen – das Gesetz zur Aufhebung der Erhebungspflicht für Straßenausbaubeiträge v. 04. 01. 2018 (SHGVOBl. S. 6).