



Gemeindeprüfungsanstalt
Baden-Württemberg

GPA-Mitteilung Nr. 1/2021¹

01.02.2021

Erschließungskosten für den Anschluss an andere Verkehrsanlagen

Nach gefestigter Rechtsprechung sind beitragsfähig nur die Kosten für die abschließend in § 35 Abs. 1 KAG aufgeführten Maßnahmen, die der Gemeinde in Erfüllung ihrer gesetzlichen Erschließungslast (§ 123 Abs. 1 BauGB) aufgrund gesetzlicher oder vertraglicher Verpflichtung² für die erstmalige Herstellung der Erschließungsanlagen (§ 33 KAG) entstanden sind. Mit § 35 Abs. 1 Nr. 2 KAG, wonach die Kosten für die Erschließungsanlagen die Kosten für die erstmalige endgültige Herstellung umfasst, wird zugleich klargestellt, dass auch Kosten von Maßnahmen außerhalb des Straßengrundstücks als erforderliche Kosten der erstmaligen Herstellung von den beitragsfähigen Erschließungskosten erfasst sind. Erforderliche Erschließungskosten zum Anschluss einer neuen Erschließungsstraße an das übrige Straßennetz sind daher dem Grunde nach beitragsfähige Kosten. In welchem Umfang diese Anschlusskosten beitragsfähig sind, beantwortet sich nach den straßenrechtlichen Bestimmungen über die Verteilung der Kosten für Kreuzungen und Einmündungen.

Ist zum Anschluss neuer Straßen die **Anlegung von Abbiegespuren in bestehenden Straßen** zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs erforderlich, sind diese Kosten beitragsfähiger Erschließungsaufwand (vgl. BVerwG, Urt. v. 23.02.1990 – 8 C 75.88, VGH, Urt. v. 10.07.2014 – 2 S 2228/13). Die Gemeinde ist als Trägerin der Straßenbaulast (§ 9 Abs. 1 StrG) verpflichtet, die Straßen in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden und den allgemein anerkannten Regeln des Straßenbaus entsprechenden Zustand zu bauen, zu unterhalten, zu erweitern oder sonst zu verbessern. Sie hat daher nach dem sog. Veranlasserprinzip als Straßenbaulastträgerin der hinzukommenden Straße nicht nur die Kosten der neuen Einmündung (Kreuzung) zu tragen. Erfasst werden alle Aufwendungen für die Durchführung derjenigen Maßnahmen an der neu herzustellenden wie an der bestehenden Straße, die nach den Regeln der Straßenbau- und Verkehrstechnik infolge des Hinzukommens der neuen Straße notwendig waren, damit die Einmündungs- oder Kreuzungsanlage unter Berücksichtigung der übersehbaren Verkehrsentwicklung den Anforderungen der Verkehrssicherheit und der Stra-

¹ Diese GPA-Mitteilung ersetzt die GPA-Mitt. 1/1990.

² BVerwG, Urt. v. 18.09.1981 – 8 C 21.81, Beschl. v. 01.09.1997 – 8 B 144.97, VGH, Urt. v. 10.12.1981 – 2 S 2302/80

ßenbaugestaltung genügt (vgl. BVerwG, Urt. v. 23.02.1990, a.a.O.). Zur Bestimmung der einmündungs- bzw. kreuzungsbedingten Kosten können die „Richtlinien über die Rechtsverhältnisse an Kreuzungen und Einmündungen von Bundesfernstraßen und anderen öffentlichen Straßen (Straßen-Kreuzungsrichtlinien-StrKR) vom 25.01.2010 (VkB1. 2010, 62 ff.) herangezogen werden. Aus straßenbau- und verkehrstechnischen Gründen nicht notwendige Kosten sind nicht beitragsfähig (z.B. Kosten für die Aufstellung einer Skulptur in der Mitte der Kreisverkehrsanlage, nicht aber das sog. Straßenbegleitgrün, das nach § 2 Abs. 2 Nr. 4 StrG zur öffentlichen Straße gehört (vgl. Thielmann, KStZ 2003, 142, Die beitragsrechtliche Behandlung von Kreisverkehrsanlagen nach BauGB und KAG) und auch nicht die Kosten der Ablösung für die Unterhaltung nach § 31 Abs. 3 StrG bzw. § 13 Abs. 3 FStrG).

Sind außer der Gemeinde noch andere Straßenbaulastträger betroffen, bestimmt sich die gesetzliche Kostentragungspflicht nach den kreuzungsrechtlichen Bestimmungen des § 30 i.V.m. § 29 Abs. StrG bzw. § 12 FStrG.

Entsteht die Kreuzung (Einmündung) erst durch die **gleichzeitige Anlegung** einer in der Straßenbaulast der Gemeinde stehenden Straße mit einer klassifizierten Straße, werden die Kreuzungs- und Einmündungskosten im Verhältnis der Fahrbahnbreiten der an der Kreuzung beteiligten Straßenäste von den betroffenen Straßenbaulastträgern aufgeteilt (§ 30 Abs. 2 i.V.m. § 29 Abs. 1 StrG bzw. § 12 Abs. 2 FStrG).

In der Fachliteratur und Rechtsprechung wird kontrovers diskutiert¹, ob und inwieweit die **Kosten für die Herstellung einer nicht zum Anbau bestimmten Kreisverkehrsanlage anstelle einer Abbiegespur** beitragsfähige Erschließungskosten der einmündenden Straße sind. Das Erschließungsbeitragsrecht kennt den Begriff der Kreisverkehrsanlage nicht. Gleichwohl ist anerkannt, dass die Verknüpfung von Straßen mittels eines Kreisverkehrs als Kreuzung zu behandeln ist.² Der Umbau einer höhengleichen Kreuzung durch Herstellung einer Kreisverkehrsanlage wird dabei als Änderung und Ergänzung einer Kreuzung i.S.v. § 12 Abs. 3 Satz 1 i.V.m. Abs. 2 FStrG gesehen (Nr. 6 c StrKR).³ Davon ist auch der Landesgesetzgeber bei der Neuregelung des landesrechtlichen Erschließungsbeitragsrechts im Jahr 2005 ausgegangen, als er die beitragsfähigen Erschließungskosten um die Kosten des Anschlusses der Straßen, Wege und Plätze an bestehende öffentliche Straßen, Wege oder Plätze ergänzte. Nach dem Willen des Gesetzgebers rechnen die Kosten für die Herstellung von Kreisverkehrsanlagen zu den bei-

¹ Verneinend Driehaus, ZMR 2004, 77, Kreisverkehrsanlagen – Herstellungskosten abrechenbar nach Erschließungs- und Straßenbaubeitragsrecht, Göppl, Leitfaden zum Erschließungsbeitragsrecht in Baden-Württemberg, S. 51, bejahend Reif in: Reif/Gössl, KAG BW, Stand Januar 2018, Abschnitt 4.5.3.5 sowie in BWGZ 1/2015, S. 19-20, Thielmann, Neues vom Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz zu den Kosten und der Beitragsfähigkeit eines Kreisverkehrs, KStZ 2013, 209-211 sowie KStZ 2003, 142, a.a.O., Ruff, KStZ 2008, 201-207, Der Kreisverkehr im Erschließungsbeitragsrecht, bejahend Driehaus/Raden, Erschließungsbeiträge und Ausbaubeiträge, 10. Aufl., Rdnr. 80 zu § 14, soweit nach den einschlägigen Kreuzungsbestimmungen in den Landesstraßengesetzen Kreisverkehrsanlagen straßenrechtlich als Kreuzungen anzusehen sind.

² Marschall/Schroeter/Kastner, Bundesfernstraßengesetz, 5. Aufl., Rdnr. 13 zu § 12 sowie Kodal, Handbuch Straßenrecht, 8. Aufl., Rdnr. 22 zu Kapitel 19

³ In der technischen Gestaltung von Straßen stellt der Kreisverkehr eine Alternative für die Ausgestaltung von Knotenpunkten dar (vgl. Nr. 5.3 der Richtlinien für Anlage von Stadtstraßen RAS106).

tragsfähigen Erschließungskosten. In der Gesetzesbegründung werden die Kreisverkehrsanlagen als bautechnisch anders gestaltete Kreuzungen im Sinne des Straßenrechts betrachtet (LT-Drs. 13/3966). Durch Art. 10 Nr. 9 des Gesetzes zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts vom 04.05.2009 (GBl. 2009, 194.) wurde § 35 Abs. 1 Nr. 2 KAG durch die Worte „durch Einmündungen oder Kreuzungen“ ergänzt. Damit stellt der Gesetzgeber wiederholt klar, dass zu den Kosten des Anschlusses an andere Verkehrsanlagen auch die Kosten für Kreuzungen und Einmündungen und den ihnen gleichgestellten Kreisverkehren gehören (LT-Drs. 14/4002, S. 72). Der Verwaltungsgerichtshof kommt in seinem Urteil v. 10.07.2014, a.a.O., hingegen zu dem Ergebnis, dass die Kosten für die Herstellung eines Kreisverkehrs jedenfalls dann nicht zu den beitragsfähigen Anschlusskosten rechnen, wenn es sich um eine selbstständige Verkehrsanlage handle. Zwar sei der Gesetzgeber wohl berechtigt, auch außerhalb der abzurechnenden Erschließungsanlage entstehende Kosten als zum beitragsfähigen Erschließungsaufwand gehörend zu bestimmen. Hierzu bedürfte es jedoch einer eindeutigen gesetzlichen Regelung, da der nach § 37 Abs. 1 KAG maßgebliche Ermittlungsraum grundsätzlich die einzelne Erschließungsanlage sei. Diese geforderte Klarstellung im Gesetzeswortlaut wurde durch Artikel 1 Nr. 11 des Gesetzes zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes (GBl.2020, 1098) in § 35 Abs. 1 Nr. 2 KAG nach dem Wort Kreuzungen durch die Ergänzung „unter Einschluss von Kreisverkehren, auch wenn die Kreisverkehrsanlagen selbstständige Verkehrsanlagen darstellen“ vollzogen. Beitragsrechtlich wird damit Klarheit geschaffen und eine Ungleichbehandlung von Anliegern an Einmündungen und Kreuzungen einerseits und Kreisverkehren andererseits vermieden (LT-Drs. 16/9087). Denn eine unterschiedliche Behandlung von Kreuzungen und Kreisverkehren käme hinsichtlich der Kostentragung nach dem Straßenkreuzungsrecht zu Ergebnissen, die mit dem erschließungsbeitragsrechtlichen Vorteilsausgleich und der Intention des Gesetzgebers in § 20 Abs. 2 KAG, die durch die Herstellung von Erschließungsanlagen verursachten Kosten durch Beiträge auf die Eigentümer der erschlossenen Grundstücke in einem möglichst großen Umfang umzulegen, in Widerspruch stünden. Abbiegespuren sind – ungeachtet der Bestimmung der Erschließungsanlage nach der sog. natürlichen Betrachtungsweise – nicht Bestandteil der in sie einmündenden hinzukommenden Anbaustraße. Wird anstelle einer erforderlichen Abbiegespur eine Kreisverkehrsanlage errichtet, sind diese Herstellungskosten nach der Klarstellung in § 35 Abs. 1 Nr. 2 KAG dem Grunde nach beitragsfähige Erschließungskosten.¹

¹ Die Meinungsverschiedenheiten in Literatur und Rechtsprechung könnten durch eine Änderung des Straßengesetzes, wonach Kreisverkehre als Kreuzungen gelten, rechtssicher ausgeräumt werden.