

# LANDESVERFASSUNGSGERICHT SACHSEN-ANHALT



## Leitsätze zum URTEIL

vom 19. Juli 2022 – LVG 44/21 –

1. Der Übertragung einer neuen Aufgabe auf die Kommunen steht es für das Konnexitätsprinzip nach Art. 87 Abs. 3 LVerf gleich, wenn der Gesetzgeber die Regelung zur Deckung der Kosten einer früher übertragenen Aufgabe aufhebt oder so ändert, dass sie ihre Kostendeckungsfunktion nicht mehr so erfüllt wie vorher.
2. Soweit die Kosten übertragener Aufgaben den finanziellen Spielraum der Kommunen zur Wahrnehmung von Selbstverwaltungsaufgaben verringern, ergibt sich der verfassungsrechtliche Maßstab speziell aus Art. 87 Abs. 3 S. 2 und 3 LVerf. Für einen weitergehenden Rückgriff auf Art. 2 Abs. 3, Art. 87 Abs. 1 und 2 LVerf bleibt kein Raum.
3. Für die von Art. 87 Abs. 3 S. 3 LVerf geforderte Prognose über die Kosten der Aufgabenwahrnehmung und eine daraus herrührende Mehrbelastung kann der Gesetzgeber unter mehreren geeigneten Methoden wählen. Dabei darf er grundsätzlich auch Erfahrungswerte aus der Vergangenheit in die Zukunft projizieren. Insbesondere darf er bei der Änderung einer Kostendeckungsregelung für eine den Kommunen bereits übertragene und von ihnen wahrgenommene Aufgabe die Prognose aus dem Umfang der bisherigen Kostendeckung ableiten, solange die Prognose nicht durch abweichende Entwicklungen widerlegt ist.
4. Die aus Art. 87 Abs. 3 LVerf folgende Pflicht des Gesetzgebers, Kostendeckungsregelungen einer von der ihnen zugrundeliegenden Prognose abweichenden Entwicklung anzupassen, fordert keine Festlegung von Überprüfungszeiträumen im Gesetz selbst.

5. Die Verteilung eines Mehrbelastungsausgleichs für Straßenausbaukosten nach Siedlungsflächen ist vom Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers gedeckt. Mögliche Disparitäten bei der Bestimmung der Siedlungsflächen im Gesetzesvollzug berühren nicht die Verfassungsmäßigkeit des gesetzlichen Verteilungsmaßstabs, sondern sind im verfassungskonformen Gesetzesvollzug zu vermeiden.

# LANDESVERFASSUNGSGERICHT SACHSEN-ANHALT



## IM NAMEN DES VOLKES URTEIL

LVG 44/21

In dem Verfahren  
über  
die kommunale Verfassungsbeschwerde

der Stadt [...],  
vertreten durch den Oberbürgermeister,  
[...],

– Beschwerdeführerin –

Verfahrensbevollmächtigter: [...],

gegen

Art. 1 Nr. 1 Buchst. a) und Nr. 7 des Gesetzes zur Abschaffung der  
Straßenausbaubeiträge vom 15. Dezember 2020 (GVBl. S. 712)  
in Verbindung mit dem durch Art. 3 des Gesetzes zur Abschaffung der  
Straßenausbaubeiträge verkündeten § 1 des Gesetzes über den  
Mehrbelastungsausgleich für kommunale Straßenausbaumaßnahmen  
(GVBl. S. 712 f.)

hat das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt durch seinen Präsidenten Dr. Wegehaupt als Vorsitzenden, seine Vizepräsidentin Schmidt sowie seine Richterinnen und Richter Dr. Eckert, Buchloh, Schindler, Meyer und Prof. Dr. Germann auf die mündliche Verhandlung vom 5. Juli 2022 für Recht erkannt:

1. Die kommunale Verfassungsbeschwerde wird zurückgewiesen.
2. Die Entscheidung ergeht gerichtskostenfrei.
3. Außergerichtliche Kosten werden nicht erstattet.

### **Tatbestand**

Mit ihrer am 12. Oktober 2021 erhobenen kommunalen Verfassungsbeschwerde wendet sich die Beschwerdeführerin gegen die mit Art. 1 Nr. 1 Buchst. a) und Nr. 7 des Gesetzes zur Abschaffung der Straßenausbaubeiträge vom 15. Dezember 2020 (GVBl. S. 712) verkündete Änderung des Kommunalabgabengesetzes des Landes Sachsen-Anhalt in Verbindung mit dem durch Art. 3 des Gesetzes zur Abschaffung der Straßenausbaubeiträge verkündeten § 1 des Gesetzes über den Mehrbelastungsausgleich für kommunale Straßenausbaumaßnahmen – StrBauMBelAusglG – (GVBl. S. 712 f.) und rügt eine Verletzung des Konnexitätsprinzips nach Art. 87 Abs. 3 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt – LVerf – vom 16. Juli 1992 (GVBl. S. 600), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. März 2020 (GVBl. S. 64), hilfsweise eine Verletzung ihres Recht auf kommunale Selbstverwaltung einschließlich des Rechts auf eine angemessene Finanzausstattung aus Art. 2 Abs. 3, Art. 87 Abs. 1 und 2, Art. 88 Abs. 1 LVerf.

1

I. Bis zum Inkrafttreten des Gesetzes zur Abschaffung der Straßenausbaubeiträge vom 15. Dezember 2020 galt in Sachsen-Anhalt gemäß § 6 Abs. 1 des Kommunalabgabengesetzes (KAG-LSA) in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Dezember 1996 (GVBl. S. 405), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. September 2019 (GVBl. S. 284), folgende Regelung:

2

„Die Landkreise und Gemeinden können zur Deckung ihres Aufwandes für die erforderliche Herstellung, Anschaffung, Erweiterung, Verbesserung und Erneuerung ihrer öffentlichen leitungsgebundenen Einrichtungen Beiträge von den Beitragspflichtigen im Sinne des Absatzes 8 erheben, denen durch die Inanspruchnahme oder die Möglichkeit der Inanspruchnahme dieser Einrichtungen ein Vorteil entsteht, soweit nicht privatrechtliche Entgelte gefordert werden. Für die erforderlichen Maßnahmen nach Satz 1 in Bezug auf Verkehrsanlagen (Straßen, Wege, Plätze sowie selbständige Grünanlagen und Parkeinrichtungen) erheben die Gemeinden solche Beiträge. Für Kreisstraßen dürfen mit Ausnahme der in § 42 Abs. 5 des Straßengesetzes für das Land Sachsen-Anhalt genannten Einrichtungen keine Straßenausbaubeiträge erhoben werden.“

Durch Art. 1 Nr. 1 Buchst. a) des Gesetzes zur Abschaffung der Straßenausbaubeiträge wurden in § 6 Abs. 1 KAG-LSA die Sätze 2 und 3 aufgehoben. **3**

In der Begründung zu Buchst. a) heißt es: „Die bislang geltende Pflicht der Gemeinden, wonach Straßenausbaubeiträge zu erheben sind, wird durch ein Verbot von deren Erhebung ersetzt.“ **4**

Zudem wurde mit Art. 1 Nr. 7 des Gesetzes zur Abschaffung der Straßenausbaubeiträge folgender § 18a (Übergangsvorschriften zum Gesetz zur Abschaffung der Straßenausbaubeiträge) in das KAG-LSA eingefügt: **5**

- „(1) Für die Erhebung von Beiträgen in Bezug auf Verkehrsanlagen gilt dieses Gesetz in der bis zum 31. Dezember 2019 geltenden Fassung, soweit die Beitragspflichten bis spätestens 31. Dezember 2019 entstanden sind. Für die Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen in Bezug auf Verkehrsanlagen gilt dieses Gesetz in der bis zum 31. Dezember 2019 geltenden Fassung, wenn die Beitragsschuld spätestens mit Ablauf des 31. Dezember 2019 entstanden ist. In den Fällen des Satzes 1 und in den Fällen des Satzes 2 gilt § 6 Abs. 1 Satz 2 in der bis zum 31. Dezember 2019 geltenden Fassung mit der Maßgabe fort, dass die Gemeinden für die erforderlichen Maßnahmen in Bezug auf Verkehrsanlagen Beiträge, die sie noch nicht erhoben haben, erheben können.
- (2) Bescheide über Beiträge in Bezug auf Verkehrsanlagen, für die die Beitragspflichten nach dem 31. Dezember 2019 entstanden sind, werden von den Gemeinden von Amts wegen aufgehoben. Die auf der Grundlage eines solchen Bescheides gezahlten Beiträge werden von den Gemeinden unverzinst an denjenigen erstattet, auf dessen Rechnung die Zahlung bewirkt worden ist. Die Erstattung erfolgt bis spätestens 31. Dezember 2021. Die Sätze 1 bis 3 gelten für wiederkehrende Beiträge, die die Gemeinden anstelle einmaliger Beiträge in Bezug auf Verkehrsanlagen erhoben haben, entsprechend.
- (3) Hatte die Gemeinde für Beiträge in Bezug auf Verkehrsanlagen Vorausleistungen auf den Beitrag verlangt, den endgültigen Beitrag hingegen noch nicht festgesetzt, hebt sie die Vorausleistungsbescheide von Amts wegen auf und erstattet bereits gezahlte Vorausleistungen unverzinst an denjenigen, auf dessen Rechnung die Zahlung bewirkt worden ist. Dies gilt nicht, wenn die Beitragspflicht bis einschließlich 31. Dezember 2019 entstanden ist. Die Erstattung erfolgt bis spätestens 31. Dezember 2021. Die Sätze 1 bis 3 gelten für Vorausleistungen auf zu zahlende wiederkehrende Beiträge, die die Gemeinden anstelle einmaliger Beiträge in Bezug auf Verkehrsanlagen erhoben haben, entsprechend.
- (4) Das Land erstattet den Gemeinden auf Antrag diejenigen Beträge, die ihnen unmittelbar dadurch entgehen, dass sie für bereits begonnene erforderliche Maßnahmen infolge des Gesetzes zur Abschaffung der Straßenausbaubeiträge Beiträge in Bezug auf Verkehrsanlagen oder wiederkehrende Beiträge in Bezug auf Verkehrsanlagen nicht mehr erheben dürfen oder Erstattungen nach den Absätzen 2 und 3 vorzunehmen haben. Eine Erstattung nach Satz 1 erfolgt, wenn

1. die Beitragspflichten entstanden sind,
2. die Beitragspflichten nach diesem Gesetz in der bis zum 31. Dezember 2019 geltenden Fassung und der gemeindlichen Beitragssatzung entstanden wären oder
3. in den Fällen der Absätze 2 und 3 eine Erstattung durch die Gemeinde erfolgt ist.

Ein Erstattungsanspruch nach Satz 1 setzt voraus, dass die Gemeinde

1. spätestens am 9. September 2020 das Vergabeverfahren für die Bauleistung eingeleitet hat und
2. den Antrag auf Erstattung spätestens am 31. Dezember 2025 beim Landesverwaltungsamt gestellt hat.

- (5) Hinsichtlich der Erstattungsansprüche nach Absatz 4 wird die Landesregierung ermächtigt, durch Verordnung das Verfahren der Antragstellung, Fälligkeit und Auszahlung der Erstattungsleistungen sowie die Auskunftspflichten der Gemeinden zur Ermittlung der Erstattungsansprüche näher zu regeln.“

Für gemeindliche Straßenbaumaßnahmen wird damit ab dem 1. Januar 2020 landesgesetzlich eine Beitragserhebung ausgeschlossen. Beitragsbescheide, die die Gemeinden aufgrund nach dem 31. Dezember 2019 entstandener Beitragspflichten bereits erlassen haben, werden aufgehoben und bereits gezahlte Beiträge zurückerstattet. Im Gegenzug erstattet das Land die den Gemeinden konkret entstehenden Beitragsausfälle für bereits begonnene erforderliche Maßnahmen, wenn die Gemeinde spätestens am 9. September 2020 das Vergabeverfahren für die Bauleistung eingeleitet hat.

**6**

Ab dem Jahr 2022 erhalten die Gemeinden zur Kompensation für den Wegfall der Straßenausbaubeiträge einen Mehrbelastungsausgleich in Höhe von jährlich 15 Mio. Euro, wobei die Verteilung der Mittel nach dem Verhältnis der Siedlungsflächen der Gemeinden erfolgen soll.

**7**

Mit Art. 3 des Gesetzes zur Abschaffung der Straßenausbaubeiträge wurde dazu das Gesetz über den Mehrbelastungsausgleich für kommunale Straßenausbaumaßnahmen verkündet, das in § 1 (Mehrbelastungsausgleich wegen der Abschaffung der Straßenausbaubeiträge) folgende Regelung enthält:

**8**

„Die Gemeinden erhalten ab dem Jahr 2022 einen Mehrbelastungsausgleich in Höhe von jährlich 15 Mio. Euro zum Ausgleich dafür, dass sie Beiträge in Bezug auf Verkehrsanlagen und wiederkehrende Beiträge in Bezug auf Verkehrsanlagen für erforderliche Maßnahmen, für die ab dem 10. September 2020 das Vergabeverfahren für die Bauleistungen eingeleitet wurde, aufgrund des Gesetzes zur Abschaffung der Straßenausbaubeiträge nicht mehr erheben dürfen. Die Verteilung der Mittel erfolgt nach dem Verhältnis der Siedlungsflächen der Gemeinden. Maßgebend für die Berechnung ist die Größe der jeweiligen Siedlungsfläche am 31. Dezember 2019, die sich aus der Statistik des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt zu den Siedlungsflächen ergibt.“

- Die noch im Gesetzentwurf der Fraktionen CDU, SPD und BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN in § 1 S. 2 des Gesetzes über den Mehrbelastungsausgleich vorgesehene Verteilung der Mittel auf der Grundlage der Einwohnerzahl und der Fläche der Gemeinde sowie der Länge der in der Baulastträgerschaft der Gemeinde befindlichen Straßen entsprechend dem Bestandsverzeichnis nach § 4 Abs. 2 des Straßengesetzes für das Land Sachsen-Anhalt (StrG LSA) wurde im Gesetzgebungsverfahren dahingehend geändert, dass nunmehr in § 1 S. 2 und 3 eine Verteilung der Mittel nach dem Verhältnis der Siedlungsflächen der Gemeinden erfolgt. **9**
- Die Bereitstellung von 15 Mio. Euro zum Ausgleich dafür, dass die Gemeinden Beiträge in Bezug auf Verkehrsanlagen und wiederkehrende Beiträge in Bezug auf Verkehrsanlagen für erforderliche Maßnahmen, für die ab dem 10. September 2020 das Vergabeverfahren für die Bauleistungen eingeleitet wurde, aufgrund des Gesetzes zur Abschaffung der Straßenausbaubeiträge nicht mehr erheben dürfen, beruhte auf einer Ermittlung der Einnahmen aus Straßenausbaubeiträgen der kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden in den Jahren 2013 bis 2019, die zwischen 11.963.532 Euro und 15.325.617 Euro, im Durchschnitt 14.071.570,30 Euro pro Jahr betragen. **10**
- Mit Schreiben vom 11. Februar 2020 teilte der Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt mit, dass die festgesetzten Straßenausbaubeiträge – differenziert nach kreisfreien Städten, kreisangehörigen Einheitsgemeinden, Mitgliedsgemeinden von Verbandsgemeinden und Verbandsgemeinden – im Jahr 2017 bei insgesamt 12.333.063,73 Euro, im Jahr 2018 bei 13.789.703,56 Euro sowie im Jahr 2019 bei 9.849.058,75 Euro lagen. Zudem ergeben sich aus verschiedenen Antworten der Landesregierung auf die Kleinen Anfragen 7/1637 und 7/1961 Daten und Zahlen zu den Einnahmen aus Straßenausbaubeiträgen aus den Jahren 2015, 2016 und 2017 (LT-Drs. 7/2827) bzw. den Jahren 2011 bis 2017 (LT-Drs. 7/3423). Der Antwort auf die Kleine Anfrage 7/1961 ist zudem eine Übersicht über die Verwaltungsaufwendungen der Kommunen die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen betreffend zu entnehmen. **11**
- II. Die Beschwerdeführerin ist eine kreisangehörige Stadt mit rund 30.000 Einwohnern. Mit ihrer Satzung über die Erhebung von einmaligen Beiträgen für straßenbauliche Maßnahmen innerhalb des Stadtgebiets – Straßenausbaubeitragssatzung – in der Fassung vom 1. Dezember 2010 sowie verschiedenen Satzungen über die Erhebung einmaliger und wiederkehrender Straßenausbaubeiträge für ihre Ortschaften hat sie die Grundlage für die Refinanzierung von Straßenausbaumaßnahmen durch Beiträge geschaffen. **12**
- Die Beschwerdeführerin sieht in den Regelungen des Art. 1 Nr. 1 Buchst. a) und Nr. 7 des Gesetzes zur Abschaffung der Straßenausbaubeiträge vom 15. Dezember 2020 in Verbindung mit dem durch Art. 3 verkündeten § 1 des Gesetzes über den Mehrbelastungsausgleich für kommunale Straßenausbaumaßnahmen eine Verletzung des Konnexitätsprinzips des Art. 87 Abs. 3 S. 2 und 3 LVerf, jedenfalls aber des **13**

Selbstverwaltungsrechts einschließlich des Rechts auf eine angemessene Finanzausstattung aus Art. 2 Abs. 3, Art. 87 Abs. 1 und 2, Art. 88 Abs. 1 LVerf, durch die sie selbst, unmittelbar und gegenwärtig betroffen sei. Von der verfassungsrechtlichen Garantie eigenverantwortlicher gemeindlicher Selbstverwaltung mitumfasst seien nämlich auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung. In diesem – die- nenden – Zusammenhang stünden Art. 87 Abs. 3 S. 2 und 3 LVerf, sodass eine mögliche Verletzung der landesverfassungsrechtlichen Verpflichtung zur Kostendeckungsregelung und zum Ausgleich von Mehrbelastungen, wie sie Art. 87 Abs. 3 S. 2 und 3 LVerf vorgebe, die Selbstverwaltungsgarantie verletze.

Die landesgesetzlich normierte Abschaffung der Beiträge für Straßenbaumaßnahmen, für die die sachliche Beitragspflicht nach dem 31. Dezember 2019 entstanden sei oder entstünde, verändere nichts an der Aufgabe des Gemeindestraßenbaus als pflichtiger kommunaler Selbstverwaltungsangelegenheit gemäß § 9 Abs. 1 S. 2 StrG LSA, verschließe jedoch vollständig die Refinanzierung des sog. Anliegeranteils über Straßenausbaubeiträge. Damit fielen die angegriffenen Bestimmungen in den Anwendungsbereich des landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips.

14

Auf der Rechtsfolgenseite verlange Art. 87 Abs. 3 S. 2 LVerf eine Kostenregelung, der eine Ermittlung der anfallenden Kosten vorauszugehen habe. Soweit es durch die Aufgabenzuweisung zu einer Mehrbelastung der gemeindlichen Haushalte komme, müsse zudem gemäß Art. 87 Abs. 3 S. 3 LVerf eine angemessene Ausgleichsregelung getroffen werden. Dies sei hier nicht der Fall.

15

§ 18a KAG-LSA sei vom Grundsatz her unproblematisch. Allerdings weise diese Regelung eine Lücke auf: Danach entfalle nämlich ein Erstattungsanspruch für alle Konstellationen, in denen die Gemeinde das Vergabeverfahren – aus welchen Gründen immer – erst nach dem (offenbar willkürlich ausgewählten Termin) 9. September 2020 eingeleitet habe. Insoweit fehle also jede Ausgleichsregelung und sei Art. 87 Abs. 3 S. 3 LVerf offensichtlich verletzt. So entstehe ihr für den Zeitraum vom 10. September 2020 bis zum 31. Dezember 2021 eine Deckungslücke, weil sie in diesem Zeitraum mehrere Ausschreibungs- und Vergabeverfahren für an sich beitragspflichtige Maßnahmen eingeleitet habe.

16

§ 1 des Gesetzes über den Mehrbelastungsausgleich führe im Übrigen sowohl dem Umfang als auch der Verteilung nach nicht zu einem angemessenen Mehrbelastungsausgleich im Sinne von Art. 87 Abs. 3 S. 3 LVerf. Es fehle für die Zeit ab 2022 sowohl die Verordnung aufgrund von § 2 des Gesetzes über den Mehrbelastungsausgleich als auch ein Zuteilungsbescheid, obwohl Straßenbaumaßnahmen ab diesem Zeitpunkt bereits planerisch und haushalterisch ins Werk gesetzt worden seien. Ein genehmigter Haushalt für das Jahr 2021 liege vor. In diesem (wirksamen) Haushalt für das Jahr 2021 und der entsprechenden Investitionsplanung bis 2024 sei jeweils ein konkretes Bauvorhaben ausgewiesen. Insgesamt beliefen sich die geplanten Straßenausbaubeiträge für diese Maßnahmen im Jahr 2022 auf insgesamt 336.800 Euro, im Jahr 2023 auf 541.400 Euro und im Jahr 2024 auf 271.000 Euro.

17



Ausgehend von der in § 1 des Gesetzes über den Mehrbelastungsausgleich bestimmten Kompensation für den Wegfall der Straßenausbaubeiträge auf der Grundlage der Siedlungsflächen mit Stand vom 31. Dezember 2019, von denen 1.497 Hektar auf das Gebiet der Beschwerdeführerin entfielen (siehe Statistisches Landesamt unter <https://statistik.sachsen-anhalt.de/themen/gebiet-und-wahlen/gebiet/tabellen-bodenflaeche/>) [Stand 19. Juli 2022]), belaufe sich der Ausgleichsbetrag für die Beschwerdeführerin ab dem Jahr 2022 auf ca. 143.072 Euro jährlich und decke damit gerade einmal ca. 42 % des veranschlagten Beitragsaufkommens ab. Auch in den Folgejahren wäre ein erheblicher Betrag an Straßenausbaubeiträgen angefallen und auch notwendig, um allein die bestandswahrenden Investitionen tätigen zu können.

Hieraus folge auch die Begründetheit der Verfassungsbeschwerde, weil für die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge kein angemessener Mehrbelastungsausgleich geschaffen worden sei; insbesondere werde dem Merkmal „angemessen“ in Art. 87 Abs. 3 S. 3 LVerf und damit dem Konnexitätsgrundsatz mit Blick auf den Pauschalbetrag von jährlich 15 Mio. Euro nicht genügt.

Mit einem „angemessenen“ Ausgleich sei nicht ein deckungsgleicher, aber doch ein der Höhe nach etwa entsprechender finanzieller Ausgleich gemeint. Der Gesetzgeber sei folglich gehalten, der Ermittlung der Höhe des Ausgleichs eine bestmögliche, also jedenfalls verfahrensfehlerfreie Prognose zugrunde zu legen, d. h. eine Vorhersage, die auf dem aus der Aufgabenwahrnehmung erwachsenden kommenden Finanzbedarf der Kommunen beruhe. Ein solches verfahrensfehlerfreies Verfahren müsse sich stützen auf Faktoren, die aussagekräftig sind für die zukünftige, durch die anstehenden Beitragsausfälle entstehenden Mehrbelastungen der Kommunen. Solche Faktoren seien allenfalls nachrangig Erkenntnisse, die auf in der Vergangenheit tatsächlich durchgeführte Ausbaumaßnahmen und für sie erzielte Beitragseinnahmen zurückgehen, sie könnten deshalb grundsätzlich vernachlässigt werden. Ausschlaggebend seien vielmehr der zukünftig zu erwartende Ausbaubedarf an den in der Baulast der Gemeinde stehenden Straßen und die auf dieser Grundlage prognostizierten zukünftigen jährlichen Beitragsausfälle. Es sei die zukünftige Mehrbelastung der Kommunen vorausschauend zu ermitteln, ihr Ausgleich sei vom Konnexitätsgrundsatz des Art. 87 Abs. 3 S. 3 LVerf gefordert. Aussagekraft hätten insoweit vor allem die in der gemeindlichen Baulast befindlichen Straßenkilometer, deren Ausbauzustand, die Nutzungsdauer ausgebauter Straßen sowie die Kosten für den notwendigen Ausbau.

Dieser Verfahrensweise genüge die Vorgehensweise des Landesgesetzgebers nicht. Zwar ließen sich weder der Begründung des Gesetzentwurfs der Koalitionsfraktionen noch sonstigen Gesetzesmaterialien unmittelbar entnehmen, welche Überlegungen zur Bestimmung der Höhe des Pauschalbetrags von jährlich 15 Mio. Euro geführt hätten. Verschiedenen Äußerungen einzelner Landtagsabgeordneter könne aber entnommen werden, dass auf die Vergangenheit abgestellt worden sei. Allerdings rechtfertigten diese Aussagen nicht einmal den Schluss, der Landesgesetzgeber ha-

be überhaupt eine Prognose angestellt, sondern dränge die Annahme auf, der Pauschalbetrag von 15 Mio. Euro jährlich beruhe auf einer groben Schätzung.

Der jedenfalls auf den Beitragseinnahmen der Vergangenheit beruhende Pauschalbetrag von jährlich 15 Mio. Euro sei kein angemessener Mehrbelastungsausgleich im Sinne des Art. 87 Abs. 3 S. 3 LVerf, weil nicht in Rechnung gestellt worden sei, dass die Gemeinden in der Vergangenheit unter weitgehendem Verzicht auf die Durchführung beitragsfähiger Ausbaumaßnahmen überhaupt keine Beiträge erhoben hätten, viele Gemeinden beitragsfähige Ausbaumaßnahmen durch erhebliche, über den Gemeindeanteil hinausgehende Fördermittel des Bundes finanziert hätten und derartige Fördermittel in Zukunft allenfalls noch in geringerem Umfang fließen werden, in einer Reihe von Gemeinden namentlich Anfang der 1990er Jahre ein wesentlicher Investitionsschwerpunkt in Sanierungsgebieten gelegen habe, in denen eine Erhebung von Straßenausbaubeiträgen gesetzlich ausgeschlossen sei, jedoch zukünftig auch dort beitragsfähige Ausbaumaßnahmen durchzuführen sein werden und die Steigerung der Kosten für Bauleistungen im Straßenbau in den letzten Jahren im Durchschnitt etwa 20 Prozent jährlich betrügen. Daraus folge, dass die auf die Ausbauarbeiten der Vergangenheit abstellende Betrachtungsweise des Landesgesetzgebers den Konnexitätsgrundsatz zu einem Instrument degradiere, das nicht nur zu einer Verstetigung, sondern sogar zu einer Steigerung der Unterfinanzierung der Gemeinden führe. Es bedürfe keiner Vertiefung, dass das nicht mit dem Willen des Verfassungsgebers vereinbar sei. Überdies hätten die mit den tatsächlichen Verhältnissen in Sachsen-Anhalt besonders vertrauten Kommunalen Spitzenverbände in einer Stellungnahme an den zuständigen Landtagsausschuss vom 2. November 2020 unter Bezugnahme auf ein Gutachten des Deutschen Instituts für Urbanistik einen zukünftigen jährlichen Beitragsausfall von über 280 Mio. Euro angegeben, der in anderen Bundesländern sogar noch höher beziffert werde.

**22**

Die Regelung des Art. 3 § 1 S. 2 des Gesetzes zur Abschaffung der Straßenausbaubeiträge über die Verteilung des jährlichen Pauschalbetrags von 15 Mio. Euro auf die einzelnen Kommunen in Sachsen-Anhalt „nach dem Verhältnis der Siedlungsflächen der Gemeinden“ sei zudem nicht willkürfrei und deshalb verfassungsrechtlich zu beanstanden. Der gewählte Maßstab gewährleiste nicht annähernd eine zielgenaue und bedarfsgerechte Mittelausreichung für (beitragsfähige) Straßenausbaumaßnahmen. Vielmehr sei für die Verteilung des Pauschalbetrags grundsätzlich auf Faktoren abzustellen, die aussagekräftig seien für die den einzelnen Kommunen durch die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge entstehenden Beitragsausfälle und die auch schon für die Ermittlung des Pauschalbetrags selbst bzw. für eine bestmögliche Prognose über die Höhe des Mehrbelastungsausgleichs eine ausschlaggebende Rolle gespielt hätten. Das seien in erster Linie die Flächen, also Länge und Breite der in der Baulast der Gemeinden stehenden Verkehrsanlagen einschließlich ihrer Teileinrichtungen, sowie überdies deren Zustand, die Nutzungsdauer ausgebauter Straßen sowie die Kosten für den erforderlichen Ausbau.

**23**

Ein solcher Faktor sei die Siedlungsfläche hingegen erkennbar nicht. Sie baue nicht auf die Flächen der in der Baulast der einzelnen Gemeinden stehenden Verkehrsanlagen auf und erlaube keinerlei Rückschluss auf einen insoweit bestehenden Ausbaubedarf, knüpfe also nicht an Faktoren an, denen eine Aussagekraft für die den einzelnen Gemeinden durch die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge entstehenden Beitragsausfälle zukomme; ein Abstellen auf die Siedlungsfläche könne folglich nur als willkürlich qualifiziert werden. **24**

Die Beschwerdeführerin beantragt **25**

festzustellen, dass die mit Art. 1 Nr. 1 Buchst. a und Nr. 7 des Gesetzes zur Abschaffung der Straßenausbaubeiträge vom 15. Dezember 2020 verkündete Änderung des Kommunalabgabengesetzes in Verbindung mit dem mit Art. 3 des vorbenannten Gesetzes verkündeten § 1 des Gesetzes über den Mehrbelastungsausgleich für kommunale Straßenausbaumaßnahmen (GVBl. S. 712) mit Art. 87 Abs. 3, hilfsweise mit Art. 87 Abs. 1 und 2, Art. 2 Abs. 3 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt unvereinbar und deshalb nichtig ist.

III. Die Landesregierung tritt der Argumentation der Beschwerdeführerin entgegen und hält die Verfassungsbeschwerde bereits für unzulässig, jedenfalls aber für unbegründet. **26**

Die Beschwerdeführerin sei nicht beschwerdebefugt. Sie trage weder substantiiert eine Verletzung des Konnexitätsprinzips nach Art. 87 Abs. 3 LVerf vor noch gelinge ihr eine hinreichend substantiierte Darlegung der Verletzung ihrer Selbstverwaltungsgarantie gemäß Art. 87 Abs. 2, Abs. 3, Art. 2 Abs. 3 LVerf in Ausprägung der Abgaben- und Finanzhoheit. **27**

Soweit die Beschwerdeführerin behauptet, durch das Gesetz zur Abschaffung der Straßenausbaubeiträge möglicherweise in dem ihr zustehenden „strikten Konnexitätsprinzip“ verletzt zu sein, verkenne sie bereits den Prüfmaßstab, an dem sie ihren substantiierten Vortrag ausrichten müsse. Dem Wortlaut „angemessener Ausgleich“ sei vielmehr das „relative Konnexitätsprinzip“ und gerade nicht das „strikte Konnexitätsprinzip“ zu entnehmen. **28**

Im Übrigen verkenne die Beschwerdeführerin mit ihrer Behauptung, der zur Verfügung stehende Pauschalbetrag in Höhe von 15 Mio. Euro sei nicht angemessen im Sinne des Art. 87 Abs. 3 S. 3 LVerf, dass der Landesgesetzgeber mit § 1 des Gesetzes über den Mehrbelastungsausgleich einen Ausgleich normiere, der numerisch höher liege als die ermittelten bisherigen jährlichen Einnahmen in Höhe von durchschnittlich 14.071.570,30 Mio. Euro (ohne Abzug des Verwaltungsaufwandes). Im Ergebnis stehe den Kommunen mit der hier beschwerdegegenständlichen Neuregelung im Jahr zukünftig also insgesamt mehr Geld zu Gunsten von Straßenbaumaßnahmen zur Verfügung, als sie bislang über die Festsetzung von Straßenausbaubeiträgen erhielten. Damit scheidet eine Verletzung des relativen Konnexitätsprinzips der **29**

Landesverfassung Sachsen-Anhalt bereits von vornherein aus, sodass die Beschwerdeführerin hieraus auch ihre Beschwerdebefugnis nicht herleiten könne.

Der Beschwerdeführerin gelinge es auch nicht, ihre Beschwerdebefugnis mit dem Vortrag zu substantiieren, dass der ihr jetzt zustehende Ausgleich für die ihr fehlenden Straßenausbaubeiträge in Höhe von 143.072 Euro pro Jahr möglicherweise nicht im Einklang mit dem relativen Konnexitätsprinzip stehe. Zunächst übersteige der ihr nach aktueller Rechtslage zustehende Betrag in Höhe von 143.072 Euro pro Jahr die von ihr in den Jahren 2015 bis 2017 eingenommenen Straßenausbaubeiträge bereits ohne Abzug ihrer Verwaltungsaufwendungen. Im Jahr 2016 habe die Beschwerdeführerin 65.113,85 Euro durch Straßenausbaubeiträge eingenommen. Dieser Betrag liege 77.958,15 Euro unter der ihr nun zustehenden Jahrespauschale. Im Jahr 2017 habe die Beschwerdeführerin insgesamt 119.317,91 Euro durch die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen eingenommen und damit um 27.754,85 Euro weniger, als ihr unter der ihr nun ausgezahlten jährlichen Pauschale zustehe. Gleiches gelte für das Jahr 2018: Hier hätten die Einnahmen von Straßenausbaubeiträgen bei 73.169,44 Euro gelegen und seien damit 69.902,56 Euro geringer gewesen als die ihr nun zustehende Jahrespauschale. Diese Zahlenvergleiche belegten, dass die Beschwerdeführerin verglichen mit den letzten Jahren überobligatorisch mit Ausgleichszahlungen begünstigt werde. Dass hieraus gerade keine Verletzung der Beschwerdeführerin folgen könne, liege auf der Hand.

**30**

Der Beschwerdeführerin gelinge es ferner nicht, in einer der Substantiierungslast entsprechenden Weise die Verletzung ihres Selbstverwaltungsrechts gemäß Art. 87 Abs. 1 und 2, Art. 2 Abs. 3 LVerf in Gestalt der Abgaben- und Finanzhoheit darzulegen. Insoweit hätte sie darlegen müssen, dass sie gerade durch die Höhe des Mehrbelastungsausgleichs in ihrer Finanzausstattung derart beeinträchtigt ist, dass eine angemessene Erfüllung ihrer Selbstverwaltungsaufgaben nicht mehr möglich sei; insbesondere die Grenze der nach Art. 87 Abs. 1 und 2 LVerf garantierten Mindestausstattung unterschritten werde.

**31**

Die kommunale Verfassungsbeschwerde sei jedenfalls unbegründet. Das beschwerdegegenständliche Gesetz zur Abschaffung der Straßenausbaubeiträge vom 15. Dezember 2020 verstoße nicht gegen das Konnexitätsprinzip gemäß Art. 87 Abs. 3 S. 3 LVerf. Die den Kommunen nach § 1 des Gesetzes über den Mehrbelastungsausgleich zustehende finanzielle Unterstützung sei „angemessen“, dies gelte auch für das Verteilungskriterium „Siedlungsfläche“, und der Landesgesetzgeber habe die erforderliche sachgerechte Kostenprognose im Gesetzgebungsverfahren eingehalten.

**32**

Dem Gesetzgeber stehe bei der konkreten Ausgestaltung eines angemessenen Ausgleichs und der Methode der Kostendeckung ein weiter Gestaltungsspielraum und eine weitreichende Einschätzungsprärogative zu, die durch die „Idee der Interessenquote“ geprägt seien. Zudem sei zu berücksichtigen, dass das Konnexitäts-

**33**

prinzip nicht dazu diene, eine allgemeine Stärkung der kommunalen Finanzkraft zu bewirken.

Hiervon ausgehend stelle § 1 des Gesetzes über den Mehrbelastungsausgleich eine über die Verfassungsanforderungen hinausgehende Ausgleichsregelung dar. Denn die 15 Mio. Euro pro Jahr lägen – sogar ohne Abzug des Verwaltungsaufwandes bei den Kommunen – über den in den vergangenen Jahren insgesamt eingenommenen Straßenausbaubeiträgen im Durchschnitt von 14.071.570,30 Euro pro Jahr. Dies entspreche Sinn und Zweck des beschwerdegegenständlichen Mehrbelastungsausgleichs, denn dieser diene nur dem Ausgleich der fehlenden Einnahmen aus Straßenausbaubeiträgen und nicht dazu, den Kommunen insgesamt ihren „kommunalen Straßenausbau“ zu finanzieren und die in diesem Zusammenhang insgesamt entstehenden Sach- und Verwaltungskosten zu kompensieren. Das Land trete vielmehr faktisch bloß an „die Stelle der Beitragszahler“.

34

Zudem dürften die Kommunen die ihnen jährlich zustehenden Ausgleichssummen überjährlich verwenden und könnten Kredite aufnehmen. Damit fange der Landesgesetzgeber die Schwankungen der Einnahmen aus Straßenausbaubeiträgen in einer schonenden Weise zu Gunsten der Kommunen ab. Denn er gewährleiste hierdurch, dass die sich nicht linear entwickelnden Straßenausbaumaßnahmen und damit einhergehend die sich nicht linear entwickelnden Einnahmen aus Straßenausbaubeiträgen „über die Zeit“ ausgeglichen würden. Die Ausgleichszahlungen seien für die Kommune sichere und konstant planbare Einnahmen. Anders als bislang seien die Einnahmen aus Straßenausbaubeiträgen nicht durch Unsicherheiten wegen verwaltungsgerichtlicher Verfahren oder der Insolvenz von Beitragsschuldnern geprägt.

35

Schließlich habe sich der Landesgesetzgeber rechtsfehlerfrei dazu entschieden, seine Prognoseentscheidung auf die statistischen Erhebungen zu den Straßenausbaubeitragseinnahmen aus der Vergangenheit zu stützen und dies mit einer zeitnahen Evaluation zu kombinieren. Die von den Kommunen selbst angegebenen Zahlen seien weder grob geschätzt noch abstrakt berechnet. Vielmehr beruhten sie auf konkreten Angaben der Kommunen, die nach haushälterischen Maßstäben genau Buch über ihre Einnahmen aus Straßenausbaubeiträgen führen müssten. Die der Prognoseentscheidung zu Grunde gelegten Zahlen und Daten seien damit situationsgerecht erhoben, genutzt und nicht zu beanstanden.

36

Der Landesgesetzgeber habe auf Basis der vorstehend bezeichneten Prognosedaten in zulässiger Weise zunächst eine erste Typisierung und Generalisierung ausgehend von Zahlen aus der Vergangenheit vorgenommen, um in angemessener Zeit „Erfahrungen“ mit dieser Typisierung zu sammeln und den gewählten Ausgleich auf seine Auskömmlichkeit zu evaluieren, zu überprüfen und den Finanzrahmen wie auch den Verteilungsmaßstab gegebenenfalls anzupassen. Diese Prognoseentscheidung, die auf konkreten Zahlen und Daten aus der Vergangenheit beruhe, sich nicht auf Mutmaßungen und Schätzungen für die Zukunft zurückziehe, sondern diesem

37

Vorgehen eine sehr zeitnahe Evaluation des Ausgleichs vorziehe, sei damit rechtsfehlerfrei.

Schließlich bestünden gegen das gewählte Verteilungskriterium der „Siedlungsfläche“ keine durchgreifenden Bedenken; insbesondere sei der Landesgesetzgeber bei Aufgaben mit besonders stark ausgeprägtem territorialen Bezug – wie hier – gehalten gewesen, ein Flächenkriterium zu wählen. Das Verteilungskriterium „Siedlungsfläche“ sei auch interessen- und sachgerecht sowie angemessen, da es sich an das besiedelte Gemeindegebiet anlehne. Das besiedelte Gemeindegebiet sei das Territorium der Gemeinde, auf dem kommunale Straßen belegen seien. In Kommunen mit einer großen Siedlungsfläche seien in der Regel mehr in Stand zu haltende Straßen belegen als in Kommunen mit einer kleineren Siedlungsfläche. Die durch diesen Verteilungsmaßstab erfassten Straßen seien auch diejenigen, die von den Bürgerinnen und Bürgern vor Ort besonders intensiv genutzt würden. Davon ausgehend und mit Blick darauf, dass die Siedlungsflächen statistisch erhoben seien, sei das Kriterium sachgerecht ausgewählt.

**38**

Die von der Beschwerdeführerin vorgetragene Verteilungskriterien nach Länge, Breite, Ausbauzustand, Nutzungsdauer und Ausbaukosten der gemeindlichen Straßen seien auf das Land Sachsen-Anhalt hingegen nicht übertragbar und schieden aus Erwägungen der praktischen Umsetzbarkeit von vornherein aus. Denn obwohl die Kommunen seit dem 1. Juli 1993 rechtlich dazu verpflichtet seien, ein Straßenbestandsverzeichnis zu führen, das auch Auskunft über die Länge der Gemeindestraßen geben könnte, sei die Gesamtlänge der Gemeindestraßen mangels Erfassung auf kommunaler Ebene unbekannt. Damit gehe einher, dass der von der Beschwerdeführerin vorgeschlagene Verteilungsmaßstab nicht umsetzbar sei, wobei der Grund hierfür aus der Sphäre der Kommunen selbst herrühre.

**39**

Das Konnexitätsprinzip nach Art. 87 Abs. 3 LVerf gehe als lex specialis der Abgaben- und Finanzhoheit nach Art. 87 Abs. 1 und 2, Art. 2 Abs. 3 LVerf bereits vor, sodass bei verfassungskonformer Ausgestaltung des Konnexitätsprinzips, wie hier der Fall, eine Verletzung der Abgaben- und Finanzhoheit ausscheide.

**40**

IV. Der Landtag hat von der Möglichkeit zur Stellungnahme keinen Gebrauch gemacht.

**41**

V. In der mündlichen Verhandlung vom 5. Juli 2022 haben die Beteiligten ihr Vorbringen bekräftigt und vertieft. Die Beschwerdeführerin hat insbesondere ergänzend ausgeführt, die Sanierung von Gemeindestraßen begründe für die Gemeinden eine „Ewigkeitslast“, sodass ein angemessener Mehrbelastungsausgleich ebenfalls auf eine solche „Ewigkeit“ ausgerichtet sein müsse. Insoweit sei erforderlich, dass eine Anpassung der Höhe des angemessenen Mehrbelastungsausgleichs kontinuierlich und auf Dauer gesichert sei. Dieser Anforderung genüge die in Art. 3 § 3 des Gesetzes zur Abschaffung der Straßenausbaubeiträge vorgesehene einmalige Evaluierung nicht. Zudem folge die Ungeeignetheit des Siedlungsflächenmaßstabs daraus, dass zur Siedlungsfläche auch Halden, Bergbaubetriebe und Tagebaue, Gruben und Steinbrüche zu zählen seien. Dadurch würden einige Gemeinden zu Lasten aller an-

**42**

deren bei der Verteilung des Pauschalbetrags für den Mehrbelastungsausgleich bevorteilt. Auch sei unklar, ob die Fläche der Verbandsgemeinden und ihrer Mitgliedsgemeinden bei der Verteilung doppelt berücksichtigt würde.

### **Entscheidungsgründe**

- Die kommunale Verfassungsbeschwerde ist zulässig (A.), sie ist jedoch unbegründet (B.). **43**
- A. Die kommunale Verfassungsbeschwerde ist zulässig. **44**
- I. Die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin ist als kommunale Verfassungsbeschwerde nach Art. 75 Nr. 7 LVerf i. V. m. § 2 Nr. 8, § 51 des Gesetzes über das Landesverfassungsgericht (LVerfGG) vom 23. August 1993 (GVBl. S. 441), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Juni 2018 (GVBl. S. 162), statthaft. Danach entscheidet das Landesverfassungsgericht über Verfassungsbeschwerden von Kommunen und Gemeindeverbänden wegen Verletzung des Rechts auf Selbstverwaltung nach Art. 2 Abs. 3 und Art. 87 LVerf durch ein Landesgesetz. **45**
1. Gegenstand der kommunalen Verfassungsbeschwerde nach Art. 75 Nr. 7 LVerf i. V. m. § 2 Nr. 8, § 51 LVerfGG kann jedes Landesgesetz sein. **46**
- Der Prüfungsgegenstand wird dabei durch den Antrag bezeichnet, der im Hinblick auf die einzelnen vorgebrachten Beanstandungen auszulegen ist (LVerfG, Urt. v. 7. Mai 2019 – LVG 4/18 –, m. w. N.). Nach dem Wortlaut des Antrags sind vorliegend Art. 1 Nr. 1 Buchst. a), Nr. 7 des Gesetzes zur Abschaffung der Straßenausbaubeiträge vom 15. Dezember 2020 (GVBl. S. 712) und der mit Art. 3 dieses Gesetzes verkündete § 1 des Gesetzes über den Mehrbelastungsausgleich für kommunale Straßenausbaumaßnahmen Prüfungsgegenstand. Die Beschwerdeführerin wendet sich somit gegen ein förmliches Landesgesetz. Damit liegt ein zulässiger Beschwerdegegenstand vor. **47**
2. Die Beschwerdeführerin ist als Kommune beschwerdefähig. Ihr steht gemäß Art. 75 Nr. 7 LVerf, § 51 Abs. 1 LVerfGG das Recht zu, vor dem Landesverfassungsgericht Verfassungsbeschwerde mit der Behauptung zu erheben, durch ein Landesgesetz in ihrem Recht auf Selbstverwaltung nach Art. 2 Abs. 3, Art. 87 LVerf verletzt zu sein. **48**
3. Die am 12. Oktober 2021 erhobene Verfassungsbeschwerde wahrt auch die Frist des § 51 Abs. 2 i. V. m. § 48 Abs. 3 LVerfGG, wonach die Verfassungsbeschwerde nur binnen eines Jahres seit Inkrafttreten des zur Überprüfung gestellten Landesgesetzes erhoben werden kann. Dass die Verfassungsbeschwerde gegen Art. 3 des Gesetzes über die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge bereits vor dem Inkrafttreten dieser Norm (am 1. Januar 2022) erhoben worden ist, macht sie nicht unzulässig. **49**

- II. In Bezug auf die angegriffenen Regelungen ist eine ausreichend dargelegte Beschwerdebefugnis gegeben. **50**
- Insoweit bestimmt § 49 LVerfGG, dass in der Begründung der Verfassungsbeschwerde das Recht, das verletzt sein soll, und die Handlung oder Unterlassung des Organs oder der Behörde, durch die sich der Beschwerdeführer unmittelbar verletzt sieht, zu bezeichnen sind, d. h. auf den vorliegenden Fall bezogen muss die Beschwerdeführerin geltend machen, selbst, gegenwärtig und unmittelbar durch die angegriffene Rechtsnorm in ihrem Selbstverwaltungsrecht verletzt zu sein (vgl. allgemein LVerfG, Urt. v. 20. Oktober 2015 – LVG 2/14 –; Urt. v. 25. Februar 2020 – LVG 5/18 –, Rn. 51 ff.). **51**
1. In diesem Sinne zeigt die Beschwerdeführerin hinreichend die Möglichkeit einer Verletzung des Konnexitätsprinzips aus Art. 87 Abs. 3 S. 2 und 3 LVerf auf. **52**
- a. Gemeindliche Selbstverwaltung bedeutet eigenverantwortliche Wahrnehmung von Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. Der Gewährleistung einer eigenverantwortlichen – auch angemessene Handlungs- und Gestaltungsspielräume gewährenden – Wahrnehmung dieser Angelegenheiten dient die gemeindliche Finanzhoheit. In diesem Sinne umfasst die kommunale Selbstverwaltung auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung. Art. 87 Abs. 3 S. 2 und 3 LVerf, denen zufolge das Land Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen hat, wenn es die Kommunen verpflichtet, neue öffentliche Aufgaben zu erfüllen, und ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen ist, wenn diese Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden führen, ist in diesem Zusammenhang zu sehen: Die Bestimmung konkretisiert die Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung von der Finanzierungsseite her; sie will dazu beitragen, dass der finanzielle Spielraum der Gemeinden für Selbstverwaltungsangelegenheiten durch die Verpflichtung zur Wahrnehmung von Angelegenheiten des Landes nicht verloren geht. Von daher kann eine mögliche Verletzung der landesverfassungsrechtlichen Verpflichtung zur Kostendeckungsregelung und Ausgleich von Mehrbelastungen, wie sie Art. 87 Abs. 3 S. 2 und 3 LVerf vorgibt, eine Verletzung der Selbstverwaltungsgarantie bedeuten (so schon LVerfG, Urt. v. 25. Februar 2020 – LVG 5/18 –, Rn. 53). **53**
- Nach dem Wortlaut des Art. 87 Abs. 3 LVerf können den Kommunen durch Gesetz Pflichtaufgaben zur Erfüllung in eigener Verantwortung zugewiesen und staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden, wenn dabei gleichzeitig die Deckung der Kosten geregelt wird (Art. 87 Abs. 3 S. 2 LVerf). Führt die Aufgabenwahrnehmung zu einer Mehrbelastung der Kommunen, ist ein angemessener Ausgleich zu schaffen (Art. 87 Abs. 3 S. 3 LVerf). **54**
- Ein die Ausgleichspflicht des Art. 87 Abs. 3 S. 3 LVerf auslösender konnexitätsrelevanter Sachverhalt liegt mit der Abschaffung der Straßenausbaubeiträge vor. **55**
- Zwar liegt in der Abschaffung der Straßenausbaubeiträge keine Übertragung einer neuen öffentlichen Aufgabe. Die Aufgabe, deren Finanzierung die Straßenausbaubeiträge dienten, ist die nach § 9 Abs. 1 S. 2 StrG LSA bestehende Verpflichtung der **56**



Träger der Straßenbaulast, die Straßen in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden Zustand zu bauen, zu unterhalten, zu erweitern oder sonst zu verbessern. Diese Aufgabe bleibt unverändert. Der Übertragung einer neuen Aufgabe steht es für das Konnexitätsprinzip aber gleich, wenn der Gesetzgeber die Regelung zur Deckung der Kosten einer früher übertragenen Aufgabe aufhebt oder so ändert, dass sie ihre Kostendeckungsfunktion nicht mehr so erfüllt wie vorher. Das Konnexitätsprinzip soll verhindern, dass der Staat beliebig Aufgaben zulasten der Kommunen verschiebt, ohne für deren Finanzierung zu sorgen. Wird also die Finanzierungslast einer bereits übertragenen Aufgabe zulasten der Kommune verändert, ist es nur folgerichtig, diese Veränderung ebenfalls der Konnexitätsregelung des Art. 87 Abs. 3 LVerf zu unterwerfen.

Die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge entzieht den Kommunen das Recht, Beiträge zur Refinanzierung der Straßenbaumaßnahmen zu erheben. Das löst die Pflicht des Gesetzgebers aus Art. 87 Abs. 3 S. 2 und 3 LVerf aus, für eine andere Regelung über die Deckung der Kosten zu sorgen, die den Wegfall der Beitragsfinanzierung ausgleicht.

57

b. Die Beschwerdeführerin hat als Trägerin der Straßenbaulast substantiiert aufgezeigt, dass sie ab dem 1. Januar 2022 die von ihr vor der Abschaffung der Straßenausbaubeitragspflicht von den Beitragspflichtigen erhobenen Straßenausbaubeiträge nicht mehr vollständig ausgeglichen bekommt, sondern einen erheblichen Teil dieser Finanzierungslast nunmehr selbst zu tragen hat.

58

Hierzu hat sie beispielhaft die von ihr in den nächsten drei Jahren konkret geplanten Straßenbaumaßnahmen erläutert und darauf hingewiesen, dass sich die geplanten Straßenausbaubeiträge für diese Maßnahmen im Jahr 2022 auf insgesamt 336.800 Euro, im Jahr 2023 auf 541.400 Euro und im Jahr 2024 auf 271.000 Euro belaufen. Demgegenüber belaufe sich der Ausgleichsbetrag gemäß § 1 StrBauMBelAusglG ab dem Jahr 2022 bei einer angenommenen Siedlungsfläche von 1.497 Hektar (vgl. Statistisches Landesamt unter <<https://statistik.sachsen-anhalt.de/themen/gebiet-und-wahlen/gebiet/tabellen-bodenflaeche/>> [Stand 19. Juli 2022]) auf 143.072 Euro jährlich und decke damit lediglich ca. 42 % des veranschlagten Beitragsaufkommens ab. Insoweit hat sie durch einen Vergleich der kommunalen Aufgaben und ihrer Kosten vor und nach der Abschaffung der Straßenausbaubeiträge aufgezeigt, dass hiernach eine höhere finanzielle Belastung verbleibt, die zu einer Verringerung des ihr zur Erfüllung ihrer Selbstverwaltungsangelegenheiten zur Verfügung stehenden finanziellen Spielraums führen würde (vgl. allgemein dazu auch Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Urteil vom 20. Oktober 2017 – 63/15 –, Rn. 97). Dies reicht für die Bejahung einer Beschwerdebefugnis aus.

59

2. Für eine von den Maßstäben des Konnexitätsprinzips aus Art. 87 Abs. 3 LVerf unabhängige Geltendmachung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts aus Art. 2 Abs. 3, Art. 87 Abs. 1 und 2 LVerf fehlt die Beschwerdebefugnis.

60

- Soweit die Kosten der Aufgaben aus § 9 Abs. 1 S. 2 StrG LSA den finanziellen Spielraum der Kommunen zur Wahrnehmung von Selbstverwaltungsaufgaben verringern, ergibt sich der verfassungsrechtliche Maßstab speziell aus Art. 87 Abs. 3 S. 2 und 3 LVerf. Für einen weitergehenden Rückgriff auf Art. 2 Abs. 3, Art. 87 Abs. 1 und 2 LVerf bleibt kein Raum. **61**
- Soweit nach Art. 87 Abs. 3 LVerf etwa nicht ausgeglichene Belastungen die angemessene Finanzausstattung der Kommunen in Frage stellen sollen, ergibt sich der verfassungsrechtliche Maßstab aus Art. 88 Abs. 1 LVerf. Danach hat das Land insgesamt dafür zu sorgen, dass die Kommunen über Finanzmittel verfügen, die zur angemessenen Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind. Darauf kann die Beschwerdebefugnis einer kommunalen Verfassungsbeschwerde nur gestützt werden, indem der Gesamtaufwand der kommunalen Aufgabenerfüllung dem gesetzlichen System ihrer Finanzierung gegenübergestellt wird. Das tut die Beschwerdeführerin hier nicht. **62**
- Soweit die Beschwerdeführerin das Selbstverwaltungsrecht als Recht zur Entscheidung über die Erhebung von Kommunalabgaben geltend macht, ergibt sich der verfassungsrechtliche Maßstab aus Art. 88 Abs. 3 LVerf. Danach haben die Kommunen nach Maßgabe der Gesetze das Recht, eigene Steuern und Abgaben zu erheben. Der ausdrückliche Gesetzesvorbehalt erlaubt es dem Gesetzgeber zu entscheiden, welche Aufgaben und in welchem Maß sie durch Kommunalabgaben finanziert werden können sollen. In Bezug auf die Finanzierung von Aufgaben, die den Kommunen durch Landesgesetz übertragen werden, ergibt sich wiederum aus Art. 87 Abs. 3 S. 2 und 3 LVerf, dass der Landesgesetzgeber eine andere Kostendeckung als die durch Kommunalabgaben vorsehen darf, solange sie den Anforderungen des Art. 87 Abs. 3 S. 2 und 3 LVerf genügt. **63**
- B. Die Verfassungsbeschwerde ist unbegründet. **64**
- Art. 1 Nr. 1 Buchst. a), Nr. 7 des Gesetzes zur Abschaffung der Straßenausbaubeiträge vom 15. Dezember 2020 in Verbindung mit dem durch Art. 3 dieses Gesetzes verkündeten § 1 StrBauMBelAusglG verletzen die Beschwerdeführerin nicht in ihrem Recht auf Selbstverwaltung gemäß Art. 87 Abs. 1 LVerf in seiner speziellen Ausprägung durch das Konnexitätsprinzip des Art. 87 Abs. 3 LVerf. **65**
- Der Gesetzgeber hat seiner Pflicht zur Regelung der Kostendeckung aus Art. 87 Abs. 3 S. 2 LVerf durch § 1 StrBauMBelAusglG entsprochen (I.). Die Regelung schafft den nach Art. 87 Abs. 3 S. 3 LVerf gebotenen angemessenen Ausgleich der Mehrbelastung (II.). **66**
- I. Dem Gebot der gleichzeitigen Kostenregelung in Art. 87 Abs. 3 S. 2 LVerf kommt eine wesentliche Warn- und Schutzfunktion des Konnexitätsprinzips zugunsten der Kommunen zu. Sie zwingt den Landesgesetzgeber, sich wie bei der Übertragung von neuen öffentlichen Aufgaben bei der Veränderung der Finanzierungslast einer bereits übertragenen Aufgabe die damit verbundenen finanziellen Belastungen für die Kommunen bewusst zu machen und die Deckung dieser Kosten zu regeln. Das erfordert, **67**

dass der Gesetzgeber sich hierbei der Frage einer Deckung der den Kommunen aus der Aufgabe erwachsenden Kosten erneut stellt und hierzu für die Kommunen erkennbar und nachprüfbar die nötigen Bestimmungen trifft.

Da Art. 87 Abs. 3 S. 2 LVerf nach seinem Wortlaut keine Vorgaben zum Inhalt der geforderten Kostenbestimmungen macht, steht dem Gesetzgeber ein weiterer Gestaltungsspielraum insbesondere hinsichtlich der Methode der Kostendeckung zu. Der Gesetzgeber kann dafür Gebühren- und Beitragstatbestände schaffen, finanzielle Zuweisungen vorsehen, Festbeträge, Pauschalierungen, Quoten, Prozentsätze oder Kostenzuschüsse bestimmen oder andere Wege beschreiten, um die Deckung der Kosten zu regeln.

68

Vorliegend hat der Landesgesetzgeber mit den angegriffenen gesetzlichen Bestimmungen als Ersatz für die abgeschafften Straßenausbaubeiträge einen Kostenausgleich im Sinne des Art. 87 Abs. 3 S. 2 LVerf geschaffen; hinsichtlich der Gewährung des Mehrbelastungsausgleichs im Einzelnen enthält § 2 StrBauMBelAusglG eine Verordnungsermächtigung. Damit hat der Landesgesetzgeber die Kostendeckung hinreichend klar geregelt; insbesondere bedarf die nähere Ausgestaltung des Mehrbelastungsausgleichs nicht zwingend einer Implementierung im Wortlaut des Gesetzes, wenn für die betroffenen Kommunen – wie hier – erkennbar die Verknüpfung zwischen den Kosten der übertragenen Aufgabe und den konkret benannten Deckungsmitteln hergestellt wird. Auch ist es für die hier zu beantwortende Frage der Verfassungsmäßigkeit des § 1 StrBauMBelAusglG nicht zwingend, dass der Verordnungsgeber bereits von der Verordnungsermächtigung Gebrauch gemacht hat.

69

Nach Art. 87 Abs. 3 LVerf ist allerdings kein voller Kostenausgleich vorzunehmen. Das Land Sachsen-Anhalt trifft keine „strikte“, sondern nur eine „relative“, d. h. nicht auf eine vollständige Kompensation gerichtete Pflicht zum Kostenausgleich (LVerfG, Urte. v. 13. Juli 1999 – LVG 20/97 –, LVerfGE 10, 440; Urte. v. 17. September 1998 – LVG 4/96 –, LVerfGE 9, 343; Urte. v. 8. Dezember 1998 – LVG 19/97 –, LVerfGE 9, 390). Denn die Kostenregelung in Art. 87 Abs. 3 S. 3 LVerf verlangt lediglich einen „angemessenen“ Ausgleich, und „angemessen“ bedeutet nicht, dass den Kommunen voller Kostenersatz zu leisten ist. So darf der Gesetzgeber auch Gesichtspunkte berücksichtigen, die nicht in die Berechnung der Mehrbelastung einfließen, beispielsweise eine „Interessenquote“ (vgl. LVerfG, Urteil vom 8. Dezember 1998 – LVG 19/97 –, LVerfGE 9, 390, Rn. 59, 102).

70

II. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die angefochtenen Bestimmungen ergeben sich nicht unter dem Aspekt der Angemessenheit des Ausgleichs im Sinne von Art. 87 Abs. 3 S. 3 LVerf.

71

1. Das erkennende Gericht hat bereits in seiner Entscheidung vom 13. Juli 1999 – LVG 20/97 – (LVerfGE 10, 440 [454]) festgestellt, dass Art. 87 Abs. 3 S. 3 LVerf nicht einzelne Verfahrensschritte festlegt, um die Angemessenheit zu erreichen. Art. 87 Abs. 3 LVerf verlangt lediglich, dass dieses Ergebnis mittels eines formellen Gesetzes erzielt werden muss, weil Aufgabenübertragung und Kostendeckung durch

72

Art. 87 Abs. 3 S. 2 LVerf wegen dieser Verknüpfung von demselben Organ zu bewältigen sind. Anders kann auch der „Warnfunktion“ des Art. 87 Abs. 3 LVerf nicht genügt werden (vgl. dazu bereits LVerfG, Urt. v. 17. September 1998 – LVG 4/98 –). Auch ist dem „Angemessenheitsprinzip“ des Art. 87 Abs. 3 S. 3 LVerf das Gebot zu entnehmen, die Kosten übertragener Aufgaben „nachvollziehbar“ und für die Kommune „sichtbar“ zu machen. Darüber hinaus ist der Gesetzgeber frei in der Methode, die Kostendeckung angemessen zu regeln. Notwendig ist es deshalb nicht, jeden denkbaren Kostenaufwand präzise zu ermitteln, sondern ihm ist zu gestatten, den mutmaßlichen Aufwand aufgrund verlässlicher Grunddaten prognostisch zu bestimmen. In der Sache hat der Gesetzgeber einen durch den Begriff der „Angemessenheit“ umschriebenen Gestaltungsspielraum, der nur auf äußere Grenzen wie das Willkürverbot überprüfbar ist. In diesem Sinne schuldet der Gesetzgeber hier eine sachgerechte Abwägung.

Danach sind zunächst die Auswirkungen der veränderten Finanzierungslast bei gleichbleibender Aufgabenübertragung auf die kommunalen Haushalte bestmöglich zu prognostizieren, da nur anhand einer auf realistische Annahmen gestützten Kostenfolgenabschätzung tragfähige Bestimmungen über die Deckung des aus der Aufgabenwahrnehmung erwachsenden kommunalen Finanzbedarfs getroffen werden können. Nur so ist die Prüfung einer etwaigen Mehrbelastung der Kommunen überhaupt möglich (vgl. LVerfG, Urt. v. 25. Februar 2020 – LVG 5/18 –, Rn. 77). Diese liegt vor, wenn nach der Kostenprognose eine höhere finanzielle Belastung verbleibt.

73

2. Hinsichtlich der mit der Abschaffung der Straßenausbaubeiträge einhergehenden Mehrbelastung sind dabei drei Zeitabschnitte zu betrachten: (1.) Für bis zum 31. Dezember 2019 entstandene Beitragspflichten gilt das alte KAG-LSA unverändert fort. (2.) Ab dem 1. Januar 2020 sind die Straßenausbaubeiträge abgeschafft und alle nach diesem Zeitpunkt entstandenen Beitragspflichten werden nicht mehr durchgesetzt. Den Gemeinden werden gemäß § 18a Abs. 4 KAG-LSA alle Beiträge vollständig erstattet, wenn die Gemeinde spätestens am 9. September 2020 das Vergabeverfahren eingeleitet hat. (3.) Ab dem 1. Januar 2022 erhält die Gemeinde einen Mehrbelastungsausgleich dafür, dass sie Straßenausbaubeiträge für erforderliche Maßnahmen, für die ab dem 10. September 2020 das Vergabeverfahren für die Bauleistungen eingeleitet wurde, nicht mehr erheben dürfen.

74

Soweit die Beschwerdeführerin annimmt, es fehle jede Ausgleichsregelung im Sinne des Art. 87 Abs. 3 S. 3 LVerf für nach dem 9. September 2020 eingeleitete Vergabeverfahren gemäß § 18a Abs. 4 KAG-LSA, trifft diese Auslegung nicht zu. Zwar sieht § 18a Abs. 4 KAG-LSA für nach dem 9. September 2020 eingeleitete Vergabeverfahren für Straßenbaumaßnahmen keine vollständige Erstattung vor. Allerdings wird für die ab dem 10. September 2020 eingeleiteten Vergabeverfahren auf der Grundlage des § 1 StrBauMBelAusglG ab dem Jahr 2022 ein Mehrbelastungsausgleich gewährt, sodass die vom Land vorgesehenen Ausgleichsregelungen in zeitlicher Hinsicht nicht lückenhaft sind. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin ist der

75

9. September 2020 als Stichtag für die Beendigung einer vollständigen Erstattung auch nicht „offenbar willkürlich“ ausgewählt worden; denn am 10. September 2020 fand im Landtag die erste Beratung zum Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung der Straßenausbaubeiträge statt, sodass die Kommunen spätestens ab diesem Zeitpunkt mit der Abschaffung der Straßenausbaubeiträge und damit der Entziehung der Refinanzierungsmöglichkeit rechnen konnten.

Dass den Kommunen in der Zeit vom 10. September 2020 bis zum 31. Dezember 2021 kein Ausgleich für die von ihr vergaberechtlich eingeleiteten Straßenbaumaßnahmen zufließt, sondern ihnen der Mehrbelastungsausgleich erst ab dem Jahr 2022 zufließt, stellt keinen Verstoß gegen die Landesverfassung dar, weil auch endgültige Straßenausbaubeiträge erst nach Entstehen der sachlichen Beitragspflicht, also in der Regel nach Abschluss der Baumaßnahmen und Eingang der Schlussrechnung der Bauunternehmen, berechnet und erhoben werden können. Die Gemeinde geht also auch unter der Geltung des Straßenausbaubeitragsrechts in der Regel in finanzielle Vorleistung, um die straßenbaulichen Maßnahmen zu realisieren. Die Beschwerdeführerin hat zwar in der mündlichen Verhandlung vorgetragen, dass bei umfangreichen Maßnahmen auch Vorausleistungen auf die Straßenausbaubeiträge erhoben würden. Es ist aber nicht ersichtlich geworden, ob und in welchem Umfang die Umstellung auf die Pauschalzuweisungen ab 2022 für die Zeit bis dahin eine damit nicht ausgeglichene Mehrbelastung verursacht hätte.

76

3. Der Landesgesetzgeber hat zur Bemessung der Mehrbelastungen durch die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge eine entsprechende Prognose unternommen, indem er die durchschnittlichen Einnahmen aus den von den kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden erhobenen Straßenausbaubeiträge der Jahre 2013 bis 2019 ermittelt und die so gewonnenen Erfahrungswerte vorausschauend dem in Zukunft auszahlenden Mehrbelastungsausgleich zu Grunde gelegt hat.

77

Die Landesregierung hat dazu in ihrer Stellungnahme auf eine als Anlage 2 beigefügte Tabelle hingewiesen, wonach in den Jahren 2013 bis 2019 zwischen 11.963.532 Euro und 15.325.617 Euro Straßenausbaubeiträge eingenommen worden sind. Im Durchschnitt lagen die Einnahmen der Gemeinden aus den Straßenausbaubeiträgen zwischen den Jahren 2013 und 2019 bei 14.071.570,30 Euro pro Jahr und damit unterhalb der in § 1 StrBauMBelAusglG festgelegten Summe in Höhe von jährlich 15 Mio. Euro, die das Land den Gemeinden als Mehrbelastungsausgleich für die entfallenen Beitragszahlungen zur Verfügung stellt.

78

Auf diese durchschnittlichen Einnahmen bezogen sich auch die Parlamentarier in den Beratungen des Gesetzes zur Abschaffung der Straßenausbaubeiträge (Stenografischer Bericht 7/108 vom 10. September 2020, S. 16): „Ab dem Jahr 2022 werden die Kommunen pauschal einen Mehrbelastungsausgleich für die entgangenen Straßenausbaubeiträge erhalten. Zuvor findet eine Spitzabrechnung statt. Der dazu veranschlagte Betrag beträgt 15 Mio. Euro jährlich. Dieser Betrag ist nicht aus der Luft gegriffen, sondern basiert auf den durchschnittlichen Einnahmen der Kommunen

79

aus den Straßenausbaubeiträgen in den vergangenen Jahren plus Sicherheitszuschlag.“

Auch der Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt teilte mit Schreiben vom 11. Februar 2020 mit, dass eine Abfrage der festgesetzten einmaligen und wiederkehrenden Straßenausbaubeiträge für die Jahre 2017 bis 2019 ergeben habe, dass die Einnahmen aus der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen zwischen 9,8 Mio. Euro und 13,7 Mio. Euro gelegen hätten. Zudem ergeben sich aus verschiedenen Antworten der Landesregierung auf die Kleinen Anfragen 7/1637 und 7/1961 Daten und Zahlen zu den Einnahmen aus Straßenausbaubeiträgen aus den Jahren 2015, 2016 und 2017 (LT-Drs. 7/2827) bzw. den Jahren 2011 bis 2017 (LT-Drs. 7/3423), die ebenfalls die Grenze von 15 Mio. Euro nicht überschreiten.

**80**

Ohne Erfolg beanstandet die Beschwerdeführerin, der Gesetzgeber habe bei der Ermittlung der zukünftigen Mehrbelastungen auf „Daten der Vergangenheit“ abgestellt. Ausschlaggebend für eine verfahrensfehlerfreie Prognose sei vielmehr der zukünftig zu erwartende Ausbaubedarf an den in der Baulast der Gemeinde stehenden Straßen und die auf dieser Grundlage prognostizierten zukünftigen Beitragsausfälle.

**81**

Der Beschwerdeführerin ist zwar darin zu folgen, dass eine Prognose die möglichst genaue Vorhersage über eine Entwicklung in der Zukunft zum Ziel hat. Allerdings kann der Gesetzgeber unter mehreren geeigneten Methoden wählen. Dabei darf er grundsätzlich auch Erfahrungswerte aus der Vergangenheit in die Zukunft projizieren, um auf diese Weise eine bestimmte Entwicklung vorhersagen zu können. Insbesondere darf er bei der Änderung einer Kostendeckungsregelung für eine den Kommunen bereits übertragene und von ihnen wahrgenommene Aufgabe die Prognose aus dem Umfang der bisherigen Kostendeckung ableiten, solange die Prognose nicht durch abweichende Entwicklungen widerlegt ist.

**82**

Dies zugrunde gelegt, ist die auf der Basis von Daten aus der Vergangenheit ermittelte Mehrbelastung der Kommunen durch die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Anders als bei der Übertragung neuer öffentlicher Aufgaben im Sinne von Art. 87 Abs. 3 LVerf, bei der im Rahmen der Kostenprognose keine Erkenntnisse aus der Vergangenheit berücksichtigt werden können, ist bei der Änderung der Finanzierung einer bereits übertragenen Aufgabe eine Rückbetrachtung nicht nur möglich, sondern aufgrund des vorhandenen Datenmaterials sogar angezeigt, da diese Zahlen und Daten eine valide Auskunft über die in der Vergangenheit erwirtschafteten Einnahmen und damit zu dem aller Voraussicht nach auch zukünftig zu erwartenden Einnahmeausfall der Kommunen geben.

**83**

Subjektive Einschätzungen der Kommunen über die von ihnen zukünftig geplanten Straßenbaumaßnahmen und der damit verbundenen zukünftigen Beitragsausfälle bieten keine bessere Gewähr. Es mag zwar sein, dass die Beschwerdeführerin für die kommenden Jahre 2022 bis 2024 bereits konkrete Straßenausbaumaßnahmen geplant und Straßenausbaubeiträge eingeplant hat. Dass diese zukunftsweisende

**84**

Planung bereits von allen oder zumindest von einem aussagekräftigen Teil der sachsen-anhaltischen Kommunen vorliegt, musste der Gesetzgeber nicht annehmen. Vielmehr durfte er davon ausgehen, dass sich keine konkreten Angaben zu den in der Zukunft landesweit geplanten straßenbaulichen Maßnahmen der Kommunen ermitteln lassen. Denn auch in der Vergangenheit haben die Kommunen aufgrund ihrer Haushaltslage entschieden, wann und in welchem Umfang Verkehrsanlagen in ihrem Gemeindegebiet ausgebaut werden.

Der Gesetzgeber durfte auch annehmen, dass sich die hypothetischen Einnahmen aus der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen in der Zukunft nicht ohne Abstriche prognostizieren lassen. Weder Anzahl und Ausgang von Widerspruchs- und Klageverfahren noch die damit verbundenen Einnahmeausfälle und Verfahrenskosten können mit größerer Evidenz vorausgesagt werden. Auch können Beitragserlasse wegen unbilliger Härte, Stundungen oder Vollstreckungshindernisse die geplanten Beiträge nicht unerheblich mindern. Insoweit sind die von der Beschwerdeführerin geplanten Straßenausbaubeiträge nur im Idealfall mit den tatsächlich eingemommenen Straßenausbaubeiträgen deckungsgleich. Eine Prognose muss auch die erfahrungsgemäß zu erwartende Differenz zwischen den Beitragsansprüchen und den tatsächlich zu verwirklichenden Einnahmen berücksichtigen.

85

Auch das Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern (Urt. v. 17. Juni 2021 – 9/19 –) erkennt die Ableitung der gebotenen Prognose aus Erfahrungswerten an:

86

Rn. 71: „Der Prognose liegen im vorliegenden Fall daher die Erkenntnisse aus der Vergangenheit zugrunde. Das ist angesichts der hier zu prognostizierenden Ausgaben nicht zu beanstanden. Denn die Straßenbaulast war in unverändertem Umfang auch bisher eine pflichtige Aufgabe der Gemeinden (vgl. §§ 11,14 StrWG M-V). Die Aufgabe als solche hat durch die Abschaffung der Straßenbaubeiträge keine Veränderung erfahren. Geändert wurde lediglich die Möglichkeit, aber auch die Pflicht, Straßenbaubeiträge zu erheben. Insoweit unterscheidet sich der vorliegende Sachverhalt erheblich von den Fällen des Art. 72 Abs. 3 LV, in denen eine vorher nicht existente oder mit diesem Inhalt bestehende Aufgabe auf die Kommunen übertragen wird. In diesen Fällen kann eine ausschließliche Betrachtung der Vergangenheit als Grundlage für die Prognose künftiger Entwicklungen nicht ausreichend sein, da es entweder keine Aufgabenwahrnehmung in der Vergangenheit durch einen anderen Träger gab oder aber die Vergangenheit lediglich Anhaltspunkte liefern kann, da sich die konkrete Aufgabe neu definiert. Lediglich die Möglichkeit zur Erhebung der Straßenbaubeiträge wurde den Gemeinden genommen, weshalb der Anwendungsbereich des Art. 72 Abs. 3 LV überhaupt erst eröffnet worden ist.“

Rn. 72: „Um einen künftigen finanziellen Einnahmeausfall prognostizieren zu können, erscheint es insoweit nicht verfehlt, die bisherigen Einnahmen zu betrachten und als Grundlage heranzuziehen, wobei sich der Gesetzgeber in diesem Fall nicht auf die Betrachtung der Vergangenheit beschränkt hat. Die

Einbeziehung mehrerer zurückliegender Jahre berücksichtigt dabei auch den Umstand, dass die Beitragseinnahmen wegen des Projektcharakters im Straßenausbau stark schwanken können. Dies beruht auf dem großen Spielraum, den die Gemeinden trotz der prinzipiellen Pflichtigkeit dieser Aufgabe in zeitlicher und gestalterischer Hinsicht für die Durchführung von Straßenausbauten haben. Gemäß § 10 Abs. 2 StrWG M-V sind öffentliche Straßen so herzustellen und zu unterhalten, dass sie den Erfordernissen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, insbesondere den anerkannten Regeln der Baukunst und Technik, genügen. Vor allem legt § 11 Abs. 1 Satz 2 StrWG M-V fest, dass die Träger der Straßenbaulast nach ihrer Leistungsfähigkeit die Straßen in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden Zustand anzulegen, zu unterhalten, zu erweitern oder sonst zu verbessern haben [...]. Nach Satz 3 haben sie auf einen nicht verkehrssicheren Zustand durch Warnzeichen hinzuweisen, soweit sie zu dessen Herstellung unter Berücksichtigung ihrer Leistungsfähigkeit außerstande sind, vorbehaltlich anderweitiger Anordnung der Straßenverkehrsbehörden, Maßstab der Unterhaltungs- und Instandsetzungspflicht des Straßenbaulastträgers sind demnach nicht Abschreibungszeiträume, sondern die Erfordernisse der öffentlichen Sicherheit und Ordnung i. V. m. der Leistungsfähigkeit der Gemeinde als Träger der Straßenbaulast. Art. 72 Abs. 3 LV erfordert nicht, dass die Gemeinden der Straßenbaulast künftig aus finanziellen Gründen besser nachkommen können als in der Vergangenheit. Sie dürfen durch die Änderung der Finanzierungsregelung auch im Hinblick auf die künftige Wahrnehmung dieser Aufgabe finanziell nur nicht schlechter stehen.“

Nicht überzeugend ist der Einwand der Beschwerdeführerin, eine ausschließlich ver- **87**  
gangenheitsorientierte Betrachtung berücksichtige nicht, dass die Gemeinden in der Vergangenheit unter weitgehendem Verzicht auf die Durchführung beitragsfähiger Ausbaumaßnahmen überhaupt keine Beiträge erhoben hätten, an einem solchen Verzicht jedoch in Zukunft infolge des fortgeschrittenen Verschleißes der Gemeindestraßen nicht mehr festgehalten werden könne. Denn die Beschwerdeführerin benennt weder Beispielfälle für nicht durchgeführte Straßenbaumaßnahmen und die damit verbundenen Beitragsausfälle noch gibt es greifbare Anhaltspunkte für einen fortgeschrittenen Verschleiß der Gemeindestraßen, der zwingend straßenbauliche Maßnahmen erforderlich macht.

Auch der Vortrag der Beschwerdeführerin, die Betrachtung der Einnahmen der Ver- **88**  
gangenheit lasse unberücksichtigt, dass die in der Vergangenheit geflossenen Fördermittel des Bundes künftig wegfallen, spricht nicht gegen die vom Gesetzgeber angestellte Prognose. Zum einen macht die Beschwerdeführerin schon keine konkreten Angaben zu den in den Jahren 2013 bis 2019 ausgekehrten Fördermitteln des Bundes, die zugunsten der Beitragspflichtigen auf den Beitrag angerechnet worden sind. Die Gewährung von Fördermitteln war zwar gerade in den 90er Jahren durchaus üblich, allerdings minderten diese häufig aufgrund einer entsprechenden Zweck-



bestimmung des Fördermittelgebers im Sinne des § 6 Abs. 5 S. 4 KAG-LSA nur den von dem Kommunen zu tragenden Finanzierungsanteil (vgl. dazu auch Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 17. Juni 2021 – 9/19 –, Rn. 78).

Zum anderen beruht die Annahme der Beschwerdeführerin, derartige Fördermittel wären in Zukunft allenfalls noch in geringerem Umfang geflossen, auf einer schlichten Behauptung, ohne dass dies konkret vorhersehbar wäre. Ob in den 90er Jahren weniger Straßenausbaubeiträge erhoben worden sind, weil ein wesentlicher Investitionsschwerpunkt in Sanierungsgebieten gelegen hat und nunmehr zukünftig auch dort beitragsfähige Ausbaumaßnahmen durchzuführen sind, ist ebenfalls mangels Substantiierung nicht nachprüfbar.

89

Mithin ist auch die Schlussfolgerung der Beschwerdeführerin, dass die durch den zukünftigen Ausbaubedarf ausgelösten Kosten sowie dementsprechend die sich daraus ergebenden ausgleichsbedürftigen Beitragsausfälle im Jahresdurchschnitt ganz erheblich über denen der Vergangenheit liegen werden, nicht zwingend.

90

Insoweit ergibt sich auch aus den von der Beschwerdeführerin angeführten, auf den zukünftigen Ausbaubedarf abstellenden Prognosen für Rheinland-Pfalz, Bayern und Mecklenburg-Vorpommern nichts anderes. Denn unabhängig davon, dass die für andere Bundesländer erstellten Prognosen aufgrund der historischen bzw. strukturellen Unterschiede nicht ohne weiteres auf Sachsen-Anhalt übertragen werden können, zeigen die errechneten jährlichen Beitragsausfälle eine erhebliche Spannweite von 200 bis 600 Mio. Euro. Auch die Berücksichtigung unterschiedlicher Zeiträume für einen Erneuerungsbedarf macht deutlich, dass eine zukunftsorientierte realistische Kostenprognose nicht evident besser erstellt werden kann. Schließlich lässt sich dem Vortrag der Beschwerdeführerin nicht entnehmen, wie das Deutsche Institut für Urbanistik den zukünftigen jährlichen Beitragsausfall von 280 Mio. Euro für Sachsen-Anhalt ermittelt hat. Vor diesem Hintergrund ist die Annahme, dass die angegriffenen Regelungen einen unangemessenen Mehrbelastungsausgleich gemäß Art. 87 Abs. 3 LVerf regeln, nicht gerechtfertigt.

91

Soweit die Beschwerdeführerin die Unvereinbarkeit des § 1 StrBauMBelAusglG mit Art. 87 Abs. 3 S. 3 LVerf damit begründet, eine verfassungsgemäße prognostische Schätzung verlange aufgrund der für die Sanierung von Gemeindestraßen bestehenden „Ewigkeitslast“ der Gemeinden eine Regelung, die eine Anpassung der Höhe des angemessenen Mehrbelastungsausgleichs kontinuierlich und auf Dauer sichert, überspannt sie die Anforderungen an eine gesetzliche Regelung zum Mehrbelastungsausgleich. Der Gesetzgeber ist jederzeit verpflichtet, gesetzliche Regelungen anzupassen, sollte dafür die Notwendigkeit bestehen. Er ist allerdings nicht gehalten, die Zeiträume der Überprüfung bereits in dem Gesetz selbst festzulegen, also hier zeitliche Abstände für die Prüfung, ob ein angemessener Mehrbelastungsausgleich gegeben ist. Insoweit kann auch aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu sog. Evaluations- oder Revisionsklauseln (vgl. Urt. v. 27. September 2005 – 2 BvR 1387/02 –, BVerfGE 114, 258; Beschl. v. 24. September 2007 – 2 BvR

92

1673/03 u. a. –, Rn. 50; Urt. v. 14, Februar 2012 – 2 BvL 4/10 –, BVerfGE 130, 263, Rn. 165, 185) – zumal diese zum Besoldungs- bzw. Versorgungsrecht ergangenen Entscheidungen jedenfalls nicht ohne weiteres auf die vorliegende Frage der Verfassungsmäßigkeit des in § 1 StrBauMBelAusglG geregelten Mehrbelastungsausgleichs übertragbar sind – nicht hergeleitet werden, dass der Gesetzgeber bei Erlass von Neuregelungen verpflichtet wäre, die Beobachtung und Überprüfung sowie ggf. Korrektur der Auswirkungen der erlassenen Vorschriften im Gesetz festzuschreiben.

Insoweit ist es ausreichend, dass der Gesetzgeber in § 3 StrBauMBelAusglG eine Evaluierung zur Auskömmlichkeit der Ausgleichszahlungen zum 1. Januar 2024 vorgesehen hat. Er hat damit eine ausreichende Vorsorge getroffen, um auf eine fehlerhafte Prognose schnellstmöglich zu reagieren und einer ggf. vorhandenen Unterfinanzierung der Kommunen entgegenzuwirken. **93**

III. Auch die in § 1 S. 2 StrBauMBelAusglG enthaltene Verteilungsregelung „nach dem Verhältnis der Siedlungsflächen der Gemeinden“ ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. **94**

Soweit die Beschwerdeführerin meint, der gewählte Maßstab gewährleiste auch nicht annähernd eine zielgenaue und bedarfsgerechte Mittelausreichung für (beitragsfähige) Straßenausbaumaßnahmen, verkennt sie, dass der Gesetzgeber gemäß Art. 87 Abs. 3 S. 3 LVerf lediglich einen „angemessenen“ Ausgleich für die Mehrbelastung schuldet. **95**

Dabei macht Art. 87 Abs. 3 S. 2 und 3 LVerf – wie oben bereits ausgeführt – nach seinem Wortlaut keine Vorgaben zum Inhalt der geforderten Kostenbestimmungen, sodass dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum zusteht, seine Entscheidung aber auf einer sachgerechten Abwägung beruhen muss. Die Einschätzungen des Gesetzgebers sind vom Landesverfassungsgericht folglich nur daraufhin zu überprüfen, ob sie unter dem Gesichtspunkt der Sachgerechtigkeit nachvollziehbar und vertretbar sind. **96**

Daran gemessen ist ein Verteilungsmaßstab, der sich auf der Grundlage der Statistik des Statistischen Landesamtes an den Siedlungsflächen orientiert, objektiv nachvollziehbar und berücksichtigt die örtlichen Gegebenheiten der Kommunen. **97**

Der Begriff „Siedlungsfläche“ bezeichnet Flächen, die überwiegend siedlungswirtschaftlichen Zwecken dienen, z. B. gebäude- und gebäudebezogene Freiflächen für unterschiedliche Nutzungen wie Wohnen, Arbeiten, Bildung, Verwaltung, Handel und Dienstleistungen, Gewerbe und Industrie, Erholungsflächen wie Sportanlagen, Campingplätze, Parks und Grünanlagen (siehe <https://statistik.sachsen-anhalt.de/themen/gebiet-und-wahlen/gebiet/tabellen-bodenflaeche/> [Stand 19. Juli 2022]). Zum Erreichen dieser Flächen sind in der Regel Straßen, Wege und Plätze erforderlich, die der Straßenbaulast der Gemeinde unterfallen. Insoweit sind aus dem Vorhandensein von Siedlungsflächen durchaus Rückschlüsse auf den Ausbaubedarf der Kommunen für entsprechenden Verkehrsanlagen und damit die zu erwartenden Beitragsausfälle möglich: Je mehr Siedlungsflächen eine Kommune an das Wege- **98**

netz anzuschließen und dieses zu erhalten hat, umso größer ist die Notwendigkeit eines Ausgleichs für straßenbauliche Maßnahmen und umgekehrt.

Zwar mag eine Orientierung an den Flächen, also Länge und Breite der in der Bau-  
last der Gemeinden stehenden Verkehrsanlagen einschließlich ihrer Teileinrichtun-  
gen, sowie überdies deren Zustand, die Nutzungsdauer ausgebaute Straßen sowie  
die Kosten für den erforderlichen Ausbau, noch genauere Rückschlüsse auf die zu  
erwartenden Beitragsausfälle gewährleisten. Von einer derartigen Regelung hat der  
Landesgesetzgeber allerdings abgesehen, weil es in Sachsen-Anhalt kein vollständi-  
ges Straßenverzeichnis gibt, das der Berechnung des Mehrbelastungsausgleichs  
zugrunde gelegt werden könnte. Insoweit bietet die Orientierung anhand der vom  
Statistischen Landesamt jährlich ermittelten Siedlungsfläche (abrufbar unter  
<[https://statistik.sachsen-anhalt.de/themen/gebiet-und-wahlen/gebiet/tabellen-  
bodenflaeche/](https://statistik.sachsen-anhalt.de/themen/gebiet-und-wahlen/gebiet/tabellen-bodenflaeche/)> [Stand 19. Juli 2022]) jedenfalls derzeit eine größere Gewähr für eine  
sachgerechte Verteilung der 15 Mio. Euro auf die Kommunen.

99

Soweit die Beschwerdeführerin einerseits auf die Ungeeignetheit des Siedlungsflä-  
chenmaßstabs verweist, weil dieser auch z. B. Halden, Bergbaubetriebe oder Stein-  
brüche erfasse, die zwar häufig einen erheblichen Umfang einnehmen, über die  
allerdings in der Regel keine Gemeindestraßen verlaufen, und andererseits Unklar-  
heiten hinsichtlich der Berücksichtigung der Verbandsgemeinden beanstandet, be-  
rührt dies die Verfassungsmäßigkeit des Verteilungsmaßstabs selbst nicht. Eine et-  
waige Unausgewogenheit der Regelungen oder nicht sachgerechten Begünstigung  
von Gemeinden ist vielmehr im Rahmen des Gesetzesvollzugs von der zuständigen  
Behörde – gemäß § 1 der Mehrbelastungsausgleichsverordnung vom 13. Mai 2022  
(GVBl. S. 102) das Statistische Landesamt Sachsen-Anhalt – zu berücksichtigen.

100

In diesem Zusammenhang ist zu bemerken, dass die veröffentlichte Statistik des Sta-  
tistischen Landesamts über die Bodenfläche nach Gemeinden aufgeschlüsselt ist,  
ohne die Verbandsgemeinden gesondert aufzuführen und damit etwa die Flächen  
ihrer Mitgliedsgemeinden doppelt zu zählen.

101

Ferner ergibt sich aus der Tabelle zu dem nach § 1 StrBauMBelAusglG maßgebli-  
chen Stichtag des 31. Dezember 2019 für die Beschwerdeführerin kein erheblicher  
Nachteil durch die Berücksichtigung von Flächen für „Halde“, „Bergbaubetrieb“ und  
„Tagebau, Grube, Steinbruch“ bei den Siedlungsflächen. Denn wenn man die Sied-  
lungsfläche in einer Grenzberechnung vergleichsweise ganz ohne diese Flächen der  
Verteilung zugrundelegt – die dann selbst ausblenden würde, dass auch diese Flä-  
chen einen umlagefähigen Straßenausbaubedarf indizieren dürften –, ergibt sich für  
die Beschwerdeführerin eine Differenz von 4.036 Euro, die ihren Anteil an der Aus-  
gleichsleistung im Vergleich zu dieser hypothetischen Verteilung nur um 2,7 % ver-  
ringert.

102

Soweit eine Einbeziehung der genannten Flächen für „Halde“, „Bergbaubetrieb“ und  
„Tagebau, Grube, Steinbruch“ als „Siedlungsflächen“ die Bedeutung dieser Nut-  
zungsarten für den Straßenausbauaufwand übermäßig verzerrt (anhand der Tabelle

103

für 2019 ergibt der Vergleich mit einer Verteilung des Ausgleichsbetrags ohne Berücksichtigung der genannten Flächen für einige wenige Gemeinden einen deutlich erhöhenden Einfluss der Berücksichtigung solcher Flächen auf den Mehrbelastungsausgleich, in einem Fall um 226 % plus, für die Gemeinden ganz ohne solche Flächen einen vermindерnden Einfluss um knapp 8 % minus), sind diese in einer verfassungskonformen Anwendung des Gesetzesbegriffs „Siedlungsflächen“ gegebenenfalls um einen angemessenen Faktor geringer zu gewichten. Aus der Notwendigkeit, die – gesetzlich nicht definierten – „Siedlungsflächen“ im Gesetzesvollzug verfassungskonform zu bestimmen und zu berechnen, lässt sich keine Unausgewogenheit ableiten, die dem Gesetzgeber als Willkür vorzuwerfen wäre.

C. Die Entscheidung über die Gerichtskosten folgt aus § 32 Abs. 1 LVerfGG. Gründe für die Anordnung der Erstattung von Auslagen sind nicht ersichtlich.

**104**

Dr. Wegehaupt

Schmidt

Dr. Eckert

Buchloh

Schindler

Meyer

Prof. Dr. Germann