

Gesetzentwurf

der Landesregierung

...tes Landesgesetz zur Änderung des Landesstraßengesetzes

A. Problem und Regelungsbedürfnis

Die mögliche Abstufung von Kreisstraßen zu Gemeindestraßen wird derzeit vor dem Hintergrund der Forderung des Rechnungshofes Rheinland-Pfalz diskutiert, dass bei als Kreisstraßen eingestuften Straßen, vor einer Förderung für einen Ausbau, deren richtige Einstufung zu prüfen ist. Viele Gemeinden befürchten, insbesondere wegen der aus der Baulastträgerschaft folgenden Unterhaltungslasten, dass sie künftig für mehr Straßen als bisher zuständig sein sollen. Die bestehende gesetzliche Regelung des § 3 Nr. 2 des Landesstraßengesetzes (LStrG) in der Fassung vom 1. August 1977 (GVBl. S. 273), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 2. März 2017 (GVBl. S. 21), BS 91-1, und die geforderte Verwaltungspraxis würde zu den befürchteten Belastungen führen.

B. Lösung

§ 3 Nr. 2 LStrG wird geändert, um neben Gemeinden auch räumlich getrennte, im Zusammenhang gebaute Ortsteile mit nicht in der Baulast der Gemeinde stehenden Straßen an das höherrangige Straßennetz und die dort genannten Infrastruktureinrichtungen anzuschließen. Die meisten der befürchteten Abstufungen von Kreis- zu Gemeindestraßen werden so vermieden. Zudem kommt es in geringem Umfang zu Aufstufungen von Gemeinde- zu Kreisstraßen.

Die Regelungen berücksichtigen die Bevölkerungs- und Altersentwicklung.

C. Alternativen

Bezüglich der Anbindung von Gemeinden hätte die Möglichkeit bestanden, das bisherige Gesetz beizubehalten und den Gemeinden bei Bedarf finanzielle Hilfen zu geben. Außerdem wäre es möglich gewesen, Gemeindestraßen in Ortsstraßen und Gemeindeverbindungsstraßen zu unterteilen und für die Gemeindeverbindungsstraßen Allgemeine Straßenzuweisungen durch das Land zu gewähren. Schließlich hätte die Regelung in Hessen (§ 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 des Hessischen Straßengesetzes [HStrG] in der Fassung vom 8. Juni 2003 [GVBl. I S. 166]) sowie in einigen anderen Ländern übernommen werden können. Diese Alternativen sind nach sorgfältiger Abwägung der Vor- und Nachteile verworfen worden.

D. Kosten

Auf kommunaler Ebene entstehen durch die Gesetzesänderung keine Mehrkosten, da sich die Kreis- und Gemeindestraßen zusammen in ihrer Länge nicht verändern. Bei den Landkreisen und kreisfreien Städten kommt es nach der summarischen Bestandsaufnahme des Straßennetzes und der Analyse der Veränderungen zu Mehrkosten zwischen 600 000 Euro und 2,2 Mio. Euro, bei gleichzeitiger Entlastung der Gemeinden in gleicher Höhe. Die Veränderungen ergeben sich aus den nach einer stichprobenartigen Überprüfung des Kreisstraßennetzes zu erwartenden Aufstufungen von voraussichtlich landesweit zwischen 95 und 364 km, also zwischen 1,3 und 5 v. H.,

je nach Berechnungsart mit Straßenlängen oder Einwohnerzahlen. Die Kosten er rechnen sich unter Anwendung des bei der Landesstraßenverwaltung bekannten und praktizierten Kostensatzes von rund 6 300 Euro pro Kilometer.

Für die Gemeinden ergeben sich in Abhängigkeit der von Gemeinde- zu Kreisstraßen aufzustufenden Straßenlängen finanzielle Entlastungen. Soweit nach erfolgter Änderung des § 3 Nr. 2 LStrG Abstufungen von Kreis- zu Gemeindestraßen erforderlich werden, resultieren die zu erwartenden Mehrkosten für die Unterhaltung der Gemeindestraßen nicht aus diesem Gesetz, sondern aus den bestehenden Vorschriften des Landesstraßengesetzes zur Straßenbaulast in Verbindung mit der dort postulierten Verpflichtung, die Straßen in ihrem Gebiet auf die richtige Einstufung zu überprüfen und gegebenenfalls umzustufen.

Beim Land ergeben sich sowohl betreffend den Kommunalen Finanzausgleich wie auch im übrigen fiskalischen Bereich, insbesondere betreffend den Einzelplan 08, keine finanziellen Folgen.

E. Zuständigkeit

Federführend ist das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau.

Die Ministerpräsidentin des Landes Rheinland-Pfalz

Mainz, den 16. Januar 2018

An den
Herrn Präsidenten
des Landtags Rheinland-Pfalz

55116 Mainz

Entwurf eines Landesgesetzes zur Änderung des Landesstraßengesetzes

Als Anlage übersende ich Ihnen den von der Landesregierung beschlossenen Gesetzentwurf.

Ich bitte Sie, die Regierungsvorlage dem Landtag zur Beratung und Beschlussfassung vorzulegen.

Federführend ist der Minister für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau.

Malu Dreyer

**...tes Landesgesetz
zur Änderung des Landesstraßengesetzes**

Der Landtag Rheinland-Pfalz hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Landesstraßengesetz in der Fassung vom 1. August 1977 (GVBl. S. 273), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 2. März 2017 (GVBl. S. 21), BS 91-1, wird wie folgt geändert:

In § 3 Nr. 2 werden nach dem Wort „Gemeinden“ die Worte „und räumlich getrennten, im Zusammenhang bebauten Ortsteile“ und nach dem Wort „Gemeinde“ die Worte „und jeder räumlich getrennte, im Zusammenhang bebaute Ortsteil“ eingefügt und werden die Worte „ihrer Baulast“ durch die Worte „der Baulast der betreffenden Gemeinde“ ersetzt.

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeines

Kreisstraßen sind von der Verkehrsbedeutung her vielfach nicht in die richtige Straßengruppe gemäß § 3 des Landesstraßengesetzes (LStrG) in der Fassung vom 1. August 1977 (GVBl. S. 273), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 2. März 2017 (GVBl. S. 21), BS 91-1, eingestuft. Dies tritt insbesondere bei Straßenbaumaßnahmen zutage.

Die aktuelle Diskussion über die richtige Einstufung von Kreis- und Gemeindestraßen hat zwei Ursachen:

Zum einen soll in Abstimmung mit dem Rechnungshof Rheinland-Pfalz bei Fördermaßnahmen der Straßenbaulastträger vor der Beantragung von Zuwendungen die Einstufung der Straße prüfen. Eine Förderung ist nur zulässig, wenn die korrekte Klassifizierung der Straße vorliegt. Des Öfteren zeigte sich bei der Überprüfung der Klassifizierung nach bisherigem Recht, dass es sich nicht um eine Kreisstraße, sondern um eine Gemeindestraße handelte, sodass die Bewilligungsbehörde als Voraussetzung einer letztmaligen Förderung die Umstufung fordern musste, wobei als weitere Fördervoraussetzung der Nachweis erbracht werden musste, dass die abzustufende Straße auch nach der Umstufung einen Fördertatbestand erfüllt.

Zum anderen haben die Gebietsänderungen im Rahmen von Kommunalreformen dazu geführt oder können dazu führen, dass beim Zusammenschluss bisher eigenständiger Gemeinden Ortsteile entstanden sind und entstehen, die nicht mit einer nicht in ihrer Baulast stehenden Straße an das höherrangige Straßennetz angeschlossen sind.

Eine ohne Rechtsänderung notwendige Umstufung von einer Kreisstraße zu einer Gemeindestraße würde in vielen Fällen zu einer finanziellen Belastung der Gemeinden für Instandsetzungen, Winterdienst und sonstige Unterhaltungsmaßnahmen führen, während die Landkreise und kreisfreien Städte entsprechend entlastet würden. Im Gegensatz zu den Landkreisen und kreisfreien Städten stehen den betroffenen Gemeinden keine Mittel aus den allgemeinen Straßenzuweisungen zur Verfügung.

Das Oberverwaltungsgericht (OVG) Rheinland-Pfalz hat im sogenannten „Alsheim-Urteil“ (OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 11. November 2010 – 1 A 10645/10) bekräftigt, dass nach heutiger Gesetzeslage nur Gemeinden, nicht aber räumlich getrennte Ortsteile mit einer nicht in der Baulast der Gemeinde stehenden Straße angebonden sein müssen.

Mit der vorgesehenen Regelung haben demgegenüber nun auch solche räumlich getrennten Ortsteile Anschluss an das höherrangige Straßennetz mit einer nicht in der Baulast der Gemeinde stehenden Straße.

Auf kommunaler Ebene entstehen durch die Gesetzesänderung keine Mehrkosten, da sich die Kreis- und Gemeindestraßen zusammen in ihrer Länge nicht verändern. Bei den Landkreisen und kreisfreien Städten kommt es nach der summarischen Bestandsaufnahme des Straßennetzes und der Analyse der Veränderungen zu Mehrkosten zwischen 600 000 Euro und 2,2 Mio. Euro, bei gleichzeitiger Entlastung

der Gemeinden in gleicher Höhe. Die Veränderungen ergeben sich aus den nach einer stichprobenartigen Überprüfung des Kreisstraßennetzes zu erwartenden Aufstufungen von voraussichtlich landesweit zwischen 95 und 364 km, also zwischen 1,3 und 5 v. H., je nach Berechnungsart mit Straßenlängen oder Einwohnerzahlen. Die Kosten errechnen sich unter Anwendung des bei der Landesstraßenverwaltung bekannten und praktizierten Kostensatzes von rund 6 300 Euro pro Kilometer.

Für die Gemeinden ergeben sich in Abhängigkeit der von Gemeinde- zu Kreisstraßen aufzustufenden Straßenlängen finanzielle Entlastungen. Soweit nach erfolgter Änderung des § 3 Nr. 2 LStrG Abstufungen von Kreis- zu Gemeindestraßen erforderlich werden, resultieren die zu erwartenden Mehrkosten für die Unterhaltung der Gemeindestraßen nicht aus diesem Gesetz, sondern aus den bestehenden Vorschriften des Landesstraßengesetzes zur Straßenbaulast in Verbindung mit der dort postulierten Verpflichtung, die Straßen in ihrem Gebiet auf die richtige Einstufung zu überprüfen und gegebenenfalls umzustufen.

Beim Land ergeben sich sowohl betreffend den Kommunalen Finanzausgleich wie auch im übrigen fiskalischen Bereich, insbesondere betreffend den Einzelplan 08, keine finanziellen Folgen.

Unterschiedliche Auswirkungen auf die spezifische Lebenssituation von Frauen und Männern sind durch den Gesetzentwurf nicht zu erwarten.

Die vorgesehenen Regelungen tragen zur Aufrechterhaltung eines intakten öffentlichen Straßennetzes als Teil der Daseinsvorsorge und somit insbesondere auch zur Stärkung des ländlichen Raumes bei. Dies ist auch im Hinblick auf die Bevölkerungs- und Altersentwicklung und den demografischen Wandel von Bedeutung.

Die vorgesehenen Regelungen führen nicht zu besonderen Belastungen für die mittelständische Wirtschaft.

Nach Maßgabe des § 1 des Konnexitätsausführungsgesetzes vom 2. März 2006 (GVBl. S. 53, BS 2020-5) ist das Konnexitätsprinzip vorliegend nicht berührt.

Eine prospektive Gesetzesfolgenabschätzung hat stattgefunden. Mit den kommunalen Spitzenverbänden als Verbandsvertreter der Adressaten sind intensive Gespräche geführt worden. Ihre Forderungen wurden ausführlich diskutiert und juristisch geprüft. Die rechtlich vertretbaren Forderungen wurden übernommen.

Was die zu erwartenden Auswirkungen auf das Straßennetz und die zu erwartenden Kosten und ihre Ermittlung angeht, waren die kommunalen Spitzenverbände aufgefordert worden, die nur ihnen bekannten besonderen Kenntnisse zur Bedeutung einzelner Ortslagen im Rahmen einer Umfrage zu erheben, um hinsichtlich der Rechtsfolgenabschätzung eine landesweit gesicherte Grundlage zu erhalten. Da entsprechende Daten nicht erhoben wurden, hat ersatzweise der Landesbetrieb Mobilität (LBM) die Einstufung in acht exemplarisch ausgesuchten Gemeinden überprüft. Es handelt sich um die

Gemeinden Asbach, Beltheim, Birken-Honigsessen, Contwig, Hochdorf-Assenheim, Morbach, Trippstadt und Üttfeld.

Die Auswahl der Gemeinden erfolgte anhand des Verzeichnisses der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeteile (Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Stand: 2017; Einwohnerzahlen: Stand: 31. Dezember 2015). Die Gemeinden liegen in verschiedenen Landschaften des Landes verteilt und weisen eine möglichst hohe Anzahl an Ortsteilen auf.

Für die Beurteilung, ob es sich bei den im amtlichen Verzeichnis aufgeführten Gemeindeteilen auch tatsächlich um einen Ortsteil handelt, hat sich der LBM an dem Begriff „im Zusammenhang bebauter Ortsteil“ gemäß § 34 des Baugesetzbuches (BauGB) orientiert. Dabei gestaltete sich die Abgrenzung zwischen einem Ortsteil und einer Splittersiedlung im Einzelfall als durchaus schwierig.

Im Anschluss erfolgte die Prüfung, ob Ortsteile bereits durch Bundes-, Landes- oder Kreisstraßen angebunden sind. Auch nach einer Gesetzesänderung wäre in diesem Fall keine weitere Anbindung durch eine Kreisstraße erforderlich.

Gleiches gilt für Ortsteile, die in kurzer Entfernung zur nächsten klassifizierten Straße liegen. Zu beachten ist insoweit, dass unter Berücksichtigung des § 3 Nr. 2 LStrG die Eigenschaft einer Gemeindestraße auch dann anzunehmen ist, wenn der Zubringer nur eine kurze Strecke zwischen der geschlossenen Ortslage und der Ortsumgehung umfasst. In diesen Fällen ist die Gemeinde an die Verkehrswege im Sinne des § 3 Nr. 2 LStrG angeschlossen.

Bei dem Begriff „kurze Strecke“ handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der erst durch die Rechtsprechung näher definiert wurde. Im sogenannten „Alsheim-Urteil“ des OVG Rheinland-Pfalz wurde entschieden, dass eine ausreichende Anbindung an das überörtliche Verkehrsnetz im Sinne des § 3 Nr. 2 LStrG auch dann gewährleistet ist, wenn eine klassifizierte Straße in geringer Entfernung an der Ortslage vorbeiführt und die Verbindung letzterer mit der klassifizierten Straße über eine in der Straßenbaulast der Gemeinde stehende kurze Zubringerstraße erfolgt (hier bejaht bei einer Entfernung von 658 m).

Maßgeblich ist dabei, in welchem Zeitraum eine solche „kurze Strecke“ bewältigt werden kann. Aufgrund der Rechtsprechung wurde als Anhaltewert für die in kurzer Entfernung zur klassifizierten Straße liegenden Ortsteile eine Entfernung von 600 m bei der Datenermittlung angenommen. Danach bedürften alle Ortsteile, die weniger als 600 m von der nächsten klassifizierten Straße entfernt liegen, auch nach Änderung des Landesstraßengesetzes keiner Anbindung durch eine Kreisstraße.

Da es sich bei diesen Straßen in der Regel um sogenannte Stichstraßen handelt, die in der Ortslage enden, stellte sich die Frage, ab welchem Punkt die Länge der Kreisstraße zu bemessen ist. Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz hat bei der Prüfung der Kreisstraßen in den 80er-Jahren in Abstimmung mit den Gemeinden und dem LBM angenommen, dass die Anbindungsfunktion im Ortszentrum oder im Schwerpunkt einer Streubebauung erfüllt ist. Diese Regelung wurde aufgrund der seinerzeitigen Abstimmung mit dem Rechnungshof bei Ermittlung der Entfernung bislang berücksichtigt. Dabei ist jedoch zu bedenken, dass bei dieser Regelung die Kreis-

straße im Ortszentrum endet und dort in eine Gemeindestraße übergeht. Daraus ergeben sich unterschiedliche Zuständigkeiten innerhalb eines Straßenzuges sowohl bei eventuell zu zahlenden Ausbau- und Erschließungsbeiträgen als auch bei der Straßenbaulast. Es ist daher sachgerecht und soll auch so umgesetzt werden, zukünftig das Ende der klassifizierten Straße am Ortseingang festzulegen.

Bei der Prüfung der möglichen Abstufungsstrecken wurden alle zum jetzigen Zeitpunkt als Kreisstraßen eingestuften Straßen innerhalb der Gemeindegebiete betrachtet. Neben der bereits erwähnten „Anschlussfunktion“ kommt eine Einstufung als Kreisstraße zudem weiterhin in Betracht, wenn der Straße eine „Verbindungsfunktion“ im Hinblick auf den Durchgangsverkehr innerhalb eines Landkreises oder mit benachbarten Landkreisen oder kreisfreien Städten zukommt.

Es erfolgte eine Einschätzung anhand der Straßenkarte, die sich im Wesentlichen an den Indizien Länge, Lage und Verlauf der jeweiligen Kreisstraße orientierte. Als Ergebnis der Prüfung wurde zunächst die Anzahl der Ortsteile im Sinne der §§ 34 und 35 BauGB ermittelt; in den acht Gemeinden sind dies 75 Ortsteile nach § 34 BauGB.

Dann wurde eine Abschätzung getroffen, wie viele Kilometer Kreisstraßen in den jeweiligen Beispielsgemeinden bei Umsetzung der jetzigen Rechtslage und im Vergleich dazu, wie viele Kilometer Kreisstraßen bei Umsetzung der neuen Rechtslage gegebenenfalls abgestuft werden müssten. Dies ergab eine Zahl von 58 km zu 29,5 km. Dies bedeutet, dass nach einer Gesetzesänderung nur etwa die Hälfte der Kilometer an Kreisstraßen abzustufen wäre.

Weiterhin wurden der jetzige Bestand („Status quo“) an Kreisstraßen im jeweiligen Gemeindegebiet (getrennt nach Anzahl und Länge in km) und die Länge und Anzahl der bei Gesetzesänderung gegebenenfalls neu hinzukommenden Kreisstraßen ermittelt. Das Ergebnis lautet 66 bestehende Kreisstraßen zu drei hinzukommenden bzw. 224 km zu 3 km, was einer Steigerung um 3 km oder 1,3 v. H. entspricht. Ein in etwa vergleichbares Bild, was die Größenordnung angeht, ergibt sich, wenn die Zahlen unter Berücksichtigung der Einwohnerzahl in den acht Beispielsgemeinden im Vergleich zu Rheinland-Pfalz hochgerechnet werden. Wenn bei 33 554 Einwohnern in den acht Beispielsgemeinden 3 km aufzustufen wären, wären dies bezogen auf Rheinland-Pfalz bei einer Einwohnerzahl von 4 073 280 insgesamt 364 km. Selbst dieser Zuwachs beträgt nur etwa 5 v. H. und bewegt sich damit in einer noch vergleichbaren Größenordnung.

Die Betrachtung der acht Beispielsgemeinden zeigt, dass sich unter der Voraussetzung, dass die jetzigen Klassifizierungen beibehalten werden und durch die Änderung des Landesstraßengesetzes, dass Ortsteile angebunden werden sollen, voraussichtlich keine deutliche Steigerung des Kreisstraßennetzes ergibt. Da die Wahl der untersuchten Gemeinden auf solche gefallen ist, die viele Ortsteile haben, sollte die ermittelte Steigerungsrate eher am oberen Rand der zu erwartenden Veränderung liegen.

Darüber hinaus ist zu bedenken, dass sowohl bei jetziger als auch bei geänderter Rechtslage weiterhin Abstufungen von zurzeit als Kreisstraße eingestuften Straßen unumgänglich sein werden. Dies ergibt sich daraus, dass nicht alle der jetzt mit Kreisstraßen angebundenen Gemeindeteile auch unter die

Definition räumlich getrennter, im Zusammenhang bebauter Ortsteil im Sinne der §§ 34 und 35 BauGB zu subsumieren sind.

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände hat im Rahmen der Verbändeanhörung gefordert, in § 38 Abs. 1 LStrG einen neuen Satz 3 aufzunehmen, der wie folgt lauten sollte:

„Aus überwiegenden Gründen des Gemeinwohls kann in den vorgenannten Fällen des Abs. 1 Satz 1 und Satz 2, 1. Halbsatz von einer Umstufung abgesehen werden.“

Dieser Forderung konnte aus folgenden Gründen nicht nachgekommen werden:

Zum einen eröffnete diese Formulierung Ermessen, das dem Wesen der Einstufung von Straßen widerspricht. Um einen einheitlichen Verwaltungsvollzug zu gewährleisten, ist die Einstufung von Straßen eine gebundene Entscheidung. Anderenfalls wäre eine landesweit einheitliche, gerichtlich in vollem Umfang überprüfbare Verwaltungspraxis nicht zu gewährleisten.

Zum anderen sind die Konstellationen unklar, in denen aus überwiegenden Gründen des Gemeinwohls eine an sich gebotene Umstufung zu unterbleiben hätte. Dies gilt auch dann, wenn der neue Satz 3 als gebundene Entscheidung gestaltet werden würde.

Die von der Arbeitsgemeinschaft als überwiegende Gründe des Gemeinwohls vorgetragenen Konstellationen, nämlich Gesichtspunkte der Verkehrssicherheit wie Winterdienst, Rettungswesen und Notfallversorgung oder Begegnungsverkehr bei Schwerlastfahrzeugen bzw. bei landwirtschaftlichen Fahrzeugen, des ÖPNV und des Tourismus sowie das Interesse an einem Netzzusammenhang können nicht herangezogen werden.

Der Winterdienst etwa ist keine Aufgabe im Rahmen der Straßenbaulast. Ob bzw. inwiefern der neue Baulastträger leistungsfähig ist für die Durchführung des Winterdienstes, ist für die Einstufung ohne Belang (zuletzt VG Koblenz, Urteil vom 1. September 2017 – 5 K 1465/16.KO im Fall der Abstufung K 54 im Rhein-Hunsrück-Kreis). Die mit der Einstufung verbundene finanzielle Belastung für den Baulastträger ist kein berücksichtigungsfähiges Kriterium (BVerwG, Beschluss vom 22. Dezember 1994 – 4 B 114/94; OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 8. Januar 1976 – 1 A 90/73). Kommt es infolge der Einstufung zu einem finanziellen Ungleichgewicht zwischen den Gemeinden und dem Land bzw. zwischen den Gemeinden untereinander, mag dies im Rahmen der gesetzlichen Regelungen zum Finanzausgleich zu beachten sein. Für die Einstufung von Straßen müssen aber Umstände außer Betracht bleiben, die in keinem Zusammenhang mit verkehrlichen Gesichtspunkten stehen (VG Koblenz, Urteil vom 25. September 2014 – 1 K 40/14.KO), etwa touristische Zwecke.

Auch Rettungswesen und Notfallversorgung sind keine relevanten Gesichtspunkte, da die Erschließung der Ortslage auch nach einer Umstufung gesichert bleiben muss.

Auch obliegt es jedem Träger der Straßenbaulast im Rahmen seiner Planungshoheit, die Voraussetzungen für einen störungsfreien Verkehrsfluss zu schaffen (OVG Rheinland-

Pfalz, Urteil vom 24. November 1994 – 1 A 10644/94 zur Abstufung einer Kreis- zu einer Gemeindestraße).

Ein geschlossenes Kreisstraßennetz gibt es bereits heute nicht und ist auch nicht zu erreichen. Auch durch die eventuelle künftige Anbindung von Ortsteilen durch Kreisstraßen wird es ein geschlossenes Kreisstraßennetz nicht geben. Es ist nicht ersichtlich, dass ÖPNV nur oder besser auf Kreisstraßen und nicht genauso gut auf Gemeindestraßen stattfinden kann.

Mit der Einführung des vorgeschlagenen neuen Satzes 3 würde der Status quo der Einstufungen weitestgehend beibehalten werden und das maßgebliche Einstufungskriterium der objektiven Verkehrsbedeutung und die von der Rechtsprechung entwickelten objektiven Maßstäbe zur Verteilung der Straßenbaulast aufgeweicht.

Der subjektive Wille des Baulastträgers soll nach der Intention des Gesetzgebers gerade nicht einstufigsrelevant sein, sodass der ebenfalls vorgebrachte Vorschlag eines Einvernehmens der beteiligten Baulastträger nicht umgesetzt werden kann.

Auch wenn nicht allen Forderungen der kommunalen Spitzenverbände Rechnung getragen werden konnte, gewährleistet die Gesetzesänderung in rechtlicher Hinsicht eine deutliche Verbesserung für die Gemeinden und in tatsächlicher Hinsicht eine Verschonung der gemeindlichen Straßeninfrastrukturträger. Gleichwohl bleiben auch nach dieser Gesetzesänderung Objekte durch Kreisstraßen angebunden, die nur durch eine Gemeindestraße angebunden sein dürfen. In Vollzug des § 38 LStrG sind diese Fälle von den zuständigen Baulastträgern beziehungsweise potenziellen Straßenbaulastträgern aufzugreifen, auf ihre richtige Einstufung zu untersuchen und gegebenenfalls abzustufen. Diese permanente Aufgabe, die das Landesstraßengesetz aufgibt, bleibt auch weiterhin bestehen.

Bevor die Entscheidung zur Änderung des Gesetzes gefallen ist, wurden Alternativen in Erwägung gezogen.

Soweit statt einer Gesetzesänderung die Möglichkeit bestanden hätte, den betroffenen Gemeinden zusätzliche finanzielle Hilfestellung zu geben, wurde diese Möglichkeit verworfen. Ansonsten hätte das komplexe Zuwendungssystem grundlegend geändert und portioniert werden müssen, was zu Diskussionen zwischen Berechtigten und potenziell Berechtigten geführt und damit unabsehbare zeitliche Verzögerungen nach sich gezogen hätte.

Was die Möglichkeit einer Aufteilung der in der Zuständigkeit der Gemeinden liegenden Straßen in Gemeindeverbindungsstraßen und Ortsstraßen angeht, wären ebenfalls Auseinandersetzungen um die Fördermittel für Gemeindeverbindungsstraßen zu befürchten gewesen, die dann bei den allgemeinen Straßenzuweisungen in Konkurrenz zu den Kreisstraßen gestanden hätten. Außerdem wäre vor Ort erheblicher Verwaltungsaufwand durch die Neuaufteilung der heutigen Gemeindestraßen entstanden. Schließlich hätten die Fördergesetze geändert werden müssen, was letztlich dazu geführt hat, auch diese Möglichkeit zu verwerfen.

Eine ungeprüfte Übernahme der hessischen Gesetzesfassung kam ebenfalls nicht in Betracht. § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 HStrG lautet: „Kreisstraßen; das sind Straßen, die vorwiegend dem

Verkehr zwischen benachbarten Kreisen und kreisfreien Städten, dem überörtlichen Verkehr innerhalb eines Kreises oder dem unentbehrlichen Anschluss von Gemeinden oder räumlich getrennten Ortsteilen an überörtliche Verkehrswege dienen oder zu dienen bestimmt sind.“ Zunächst war zu berücksichtigen, dass die Länder eine unterschiedliche Siedlungsstruktur aufweisen. Außerdem hat Hessen ein Kreisstraßennetz von nur etwa 5 000 km, während Rheinland-Pfalz ein solches von rund 7 100 km aufweist. Dies bedingte eine Datenerhebung, um eine belastbare Gesetzesfolgenabschätzung vornehmen zu können.

Außerdem enthält das hessische Gesetz nicht die in Rheinland-Pfalz vorhandenen sonstigen Anschlussfunktionen an Eisenbahnhaltestellen, Schiffliegeplätze und ähnliche Einrichtungen.

Darüber hinaus befindet sich in der hessischen Regelung das Wort „unentbehrlich“. Dies ist zwar gleichbedeutend mit der rheinland-pfälzischen Formulierung „in der Weise dienen, dass jede Gemeinde wenigstens mit einer nicht in ihrer Baulast stehenden Straße (an Infrastruktur) angeschlossen ist“. Schon aus Gründen der Kontinuität in der Gesetzesanwendung bot sich an, die traditionelle rheinland-pfälzische Formulierung beizubehalten.

Die jetzige Neuregelung lehnt sich an die hessische Gesetzesfassung (und die einiger anderer Länder) an, ist aber präziser, weil die Norm eine Beschreibung enthält, was künftig unter einem Ortsteil zu verstehen sein wird.

B. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu Artikel 1

Künftig sollen nicht nur Gemeinden, sondern auch räumlich getrennte, im Zusammenhang bebaute Ortsteile mit einer nicht in der Baulast der betreffenden Gemeinde (nur diese kann Träger der Baulast sein) stehenden Straße an das übergeordnete Straßennetz und die weiteren in § 3 Nr. 2 LStrG genannten Infrastrukturen angeschlossen werden.

Der Begriff des Ortsteils ist im Straßenrecht und auch im Kommunalrecht nicht definiert. Es bietet sich daher an, auf die Vorschriften des Bauplanungsrechts, insbesondere die §§ 34 und 35 BauGB, und die dazu ergangene Rechtsprechung abzustellen.

Danach ist unter einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil jeder Bebauungskomplex im Gebiet der Gemeinde zu verstehen, der nach der Zahl der vorhandenen Bauten ein gewisses

Gewicht besitzt und Ausdruck einer organischen Siedlungsstruktur ist (vgl. u. a. BVerwG, Urteil vom 6. November 1968 – IV C 2.66).

Maßgebend ist der räumliche Zusammenhang der Bebauung; nicht zu berücksichtigen sind dagegen wirtschaftliche oder wirtschaftlich-funktionale Beziehungen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 25. März 1986 – 4 B 41/86).

Klassisches Abgrenzungsproblem in diesem Zusammenhang ist das Verhältnis von Ortsteil im Sinne des § 34 Abs. 1 BauGB und der Splittersiedlung im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 BauGB (vgl. u. a. BVerwG, Urteil vom 6. November 1968, a. a. O.).

Für das erforderliche städtebauliche Gewicht lässt sich keine bestimmte Mindestanzahl von Gebäuden festlegen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 19. April 1994, 4 B 77/94). Das gewisse Gewicht für die Bewertung eines Bebauungszusammenhangs als Ortsteil im Sinne des § 34 BauGB ist nicht für alle Gemeinden und Siedlungsräume einheitlich, sondern nach den siedlungsstrukturellen Gegebenheiten im Gebiet der jeweiligen Gemeinde zu bestimmen (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 13. November 2009 – 7 A 1236/08).

Regelmäßig werden – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – Splittersiedlungen, Gehöfte, Aussiedlerhöfe, Ausflugslokale, Denkmäler, Kapellen und Friedhöfe keine räumlich getrennten, im Zusammenhang bebauten Ortsteile im Sinne der neuen Vorschrift sein.

Der Ortsteil muss darüber hinaus in räumlicher Entfernung von der eigentlichen Gemeinde gelegen sein, weil ansonsten eine Zugehörigkeit zu ihr anzunehmen wäre. Die Formulierung dient also nur dazu festzulegen, dass überhaupt eine räumliche Distanz gegeben ist. Ob dies der Fall ist, wird ebenfalls mithilfe der genannten Vorschriften des Baugesetzbuches festzustellen sein.

Maßgeblich nach der Rechtsprechung sind die Umstände des Einzelfalls (vgl. BVerwG, Beschluss vom 15. Juli 1994 – 4 B 109/94). Die Orientierung an den Vorschriften des Bauplanungsrechts und der dazu ergangenen Rechtsprechung sollte künftig eine sachgerechte Einordnung von Siedlungsstätten unter den Begriff des räumlich getrennten, im Zusammenhang bebauten Ortsteils ermöglichen.

Zu Artikel 2

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des vorliegenden Änderungsgesetzes.