
Rechtliche Stellungnahme

Zur Erhöhung des Gemeindeanteils nach § 129 Abs. 1 Satz 3 BauGB für die Erschließung der Bahnhofsallee

I. Sachverhalt

Die Stadt Coesfeld beabsichtigt die *Bahnhofsallee* im Stadtteil *Lette* im Bereich zwischen dem Eisenbahnmuseum „Alter Bahnhof Lette“ und der Kreuzung *Wulferhooks Weg* endauszubauen. Westlich grenzt ein Gleisgrundstück der Deutschen Bahn an die Straße an. Die Gleise sind teilweise durch einen Zaun von der Straße abgesperrt. Der übrige Teil der *Bahnhofsallee* (in Richtung *Florianstraße*) wurde nach den Angaben der Stadt bereits vor Jahren erstmalig hergestellt. Mit der Herstellung des hier interessierenden Teils der Straße wurde aus verschiedenen Gründen noch gewartet.

Die Stadt ist verpflichtet, die Anlieger für die Herstellung von Straßen zu Erschließungsbeiträgen nach den §§ 127 ff. BauGB heranzuziehen. Gemäß § 4 ihrer Erschließungsbeitragssatzung vom 11.12.1997 (EBS) trägt die Stadt Coesfeld 10 % der beitragsfähigen Erschließungskosten. 90 % der Kosten sind von den Anliegern zu tragen. Vor diesem Hintergrund hat die Stadt die voraussichtlich entstehenden Erschließungsbeiträge für die Bahnhofsallee kalkuliert. Sie liegen teilweise im sechsstelligen Euro-Bereich. Da die Stadt die endgültigen Beiträge erst nach der Durchführung der Maßnahme und dem Vorliegen der Schlussrechnung aller Unternehmer ermitteln kann, werden die tatsächlichen Erschließungsbeiträge voraussichtlich noch höher liegen.

Die Höhe der Erschließungsbeiträge für die *Bahnhofsallee* wird dadurch bedingt, dass die an der westlichen Seite der Straße gelegenen Grundstücke der Deutschen Bahn nach der Prüfung

der Stadt nicht beitragspflichtig werden. Das hat zur Folge, dass die Anlieger der anderen Straßenseite deutlich höhere Erschließungsbeiträge zahlen müssen als diejenigen an solchen Straßen, die klassisch beidseitig bebaut sind. Diese Konstellation bildet keinen Einzelfall in Coesfeld: Auch an den *Teichweg* und den *Wiedauer Weg* grenzen einseitig Gleisgrundstücke an.

Um die Beitragslasten der Anlieger zu reduzieren, wurde verwaltungsseits geprüft und in den politischen Gremien diskutiert, ob der Gemeindeanteil gem. § 129 Abs. 1 Satz 3 Baugesetzbuch (BauGB) erhöht werden kann (vgl. Vorlage 358/2025/1 vom 04.12.2025). In diesem Zusammenhang hat die Verwaltung in den Monaten September und Oktober mehrere Verkehrszählungen vorgenommen. Die Ergebnisse werden wie folgt von der Verwaltung zusammengefasst: *„Selbst in der Spitzenbelastung wurden maximal 1,25 Kfz pro Minute gezählt, der Lkw-Anteil beträgt max. 6 %.“* Damit liegen *„geringe Verkehrsströme“* vor (vgl. Beschlussvorlage 358/2025 vom 17.11.2025, S. 2). Zudem hat die Verwaltung ein Schreiben des Herrn Burkhard Kleinhölting (Vorsitzender des Ortsvereins Lette) sowie des Herrn Johannes Peter, eines Ortslandwirts, erhalten. Darin weisen die Unterzeichner u.a. darauf hin, dass die örtlichen Landwirte die *Bahnhofsallee* in der Aussaat- und Erntezeit für die Verbindung zum örtlichen Raiffeisenmarkt nutzen. Auf Nachfrage der Stadt wurde die Verkehrsbelastung auf etwa 70 Schwerlasttransporte pro Tag geschätzt (vgl. Vorlage 358/2025/1, S. 1).

Der Rat der Stadt Coesfeld hat in seiner Sitzung am 18.12.2025 den Beschluss getroffen, die *„Bahnhofsallee im gesamten bislang nicht endausgebauten Abschnitt auszubauen“* (Beschlussvorlage Nr. 358/2025/1). Zugleich wurde die Verwaltung beauftragt, zu prüfen, ob eine Satzung für die Bahnhofsallee erlassen werden kann, in der der Gemeindeanteil erhöht wird (*„Hierzu soll eine Satzung erlassen werden.“*). Aufgrund der Ergebnisse der Verkehrszählungen wird erwogen, den Gemeindeanteil auf bis zu 20 % anzuheben (vgl. Vorlage 358/2025/1, S. 1).

Die Verwaltung bittet nun um Prüfung, ob aufgrund der von der Verwaltung ermittelten Tatsachen eine Anhebung des Gemeindeanteils für die Bahnhofsallee per Satzung auf bis zu 20 % zulässig ist bzw. welcher Gemeindeanteil angestrebt werden sollte.

II. Rechtliche Würdigung

Nach abschließender Würdigung der ermittelten Tatsachen ist die Erhöhung des Gemeindeanteils für die *Bahnhofsallee* **auf bis zu 20% rechtlich nicht geboten**. Im Hinblick auf den Grundsatz der Abgabengerechtigkeit erscheint es vielmehr ermessensgerecht, den in der EBS festgelegten allgemeinen Gemeindeanteil von 10% auch für die *Bahnhofsallee* anzuwenden (s. unter 1.). Auch eine anderweitige allgemeine Kostenreduzierung für die Anlieger kommt derzeit nicht in Betracht (s. unter 2.).

1. Erhöhung des Gemeindeanteils

Die Höhe des Gemeindeanteils liegt grds. im Ermessen der Stadt Coesfeld. Eine Erhöhung des Gemeindeanteils von 10% auf bis zu 20% erscheint hier jedoch **nicht** angezeigt.

Nach § 129 Abs. 1 Satz 3 BauGB i.V.m. § 4 EBS trägt die Stadt Coesfeld **10% des beitragsfähigen Erschließungsaufwands**. In dieser Höhe muss sich die Stadt also an den Kosten für die erstmalige und endgültige Herstellung der *Bahnhofsallee* beteiligen. Das entspricht nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts dem Regelfall. Hintergrund der Eigenbeteiligung ist die Erwägung, dass eine Straße nicht nur den erschlossenen Grundstücken, sondern auch der Allgemeinheit Vorteile bringt. Dies wird durch den von der Gemeinde zu tragenden Anteil am Erschließungsaufwand abgegolten.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 05.07.1972 - 2 BvL 6/66-, VGH München, Beschluss vom 27.11.2014 - 6 ZB 12.2446 -,beck-online.

Grundsätzlich gehen der Gesetzgeber und die Rechtsprechung also davon aus, dass das Allgemeininteresse an der Nutzung einer Erschließungsstraße mit einem zehnpromzentigen Gemeindeanteil ausreichend abgegolten ist. Zugleich hat der Gesetzgeber den Gemeinden in § 129 Abs. 1 Satz 3 BauGB einen Spielraum eingeräumt, der es ihnen erlaubt, ihren Gemeindeanteil zu erhöhen („*mindestens 10 von 100*“). Dies kann jedoch nur in gewissen Grenzen gelten, da

Erschließungsbeiträge eine wichtige Einnahmequelle für die Kommunen darstellen, denn diese finanzieren sich im Wesentlichen über Steuern, Gebühren und Beiträge. Letztlich handelt es sich also um eine Ermessensentscheidung der Kommune, den Gemeindeanteil auf 10% festzusetzen oder (in gewissen Grenzen) einen höheren Eigenanteil zu wählen.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 05.07.1972 - 2 BvL 6/66-, VGH München, Beschluss vom 27.11.2014 - 6 ZB 12.2446 -, beck-online.

Der Gesetzgeber hat in § 132 Nr. 4 BauGB vorgesehen, dass die Gemeinde ihren Eigenanteil per allgemeiner Satzung festlegt. Damit gilt dieser für das gesamte Gemeindegebiet, also ohne eine Differenzierung wie sie etwa im Straßenausbaubeitragsrecht üblich ist. Dadurch verletzt die Gemeinde nach der Rechtsprechung nicht den Gleichheitsgrundsatz, denn eine unterschiedliche Berücksichtigung von verschiedenen Gebietstypen oder baulichen Gegebenheiten wird i.d.R. schon über Verteilungsregelungen für den beitragsfähigen Aufwand erreicht (z.B. Gewerbezuschläge, Berücksichtigung der Ausnutzbarkeit des Grundstückes).

Vgl. BVerwG, Urteil vom 12.12.1969 - IV C 100/68-, beck-online.

Es soll also vermieden werden, dass die Gemeinde ihren Gemeindeanteil von Fall zu Fall festlegt. Anders als etwa für Grünanlagen kommt eine Einzelfallregelung allenfalls in atypischen Ausnahmefällen in Betracht, wenn ein hohes bzw. überwiegendes Allgemeininteresse an der Nutzung der Straße besteht. Gleichwohl hält die Rechtsprechung es auch in diesen Einzelfällen für ausreichend, dass die Gemeinde den beitragsfähigen Erschließungsaufwand reduziert (s. dazu auch unter 2.) und so wirtschaftlich eine größere Eigenbeteiligung schafft, ohne einen abweichenden Gemeindeanteil festzulegen.

Vgl. BVerwG, Urteile vom 26.05.1989 – 8 C 6/88- und vom 11.11.1988 - 8 C 71/87-, OVG Koblenz, Urteil vom 06.10.1966 – 1 A 113/65 –, VG Regensburg, Urteil vom 20.11.2024 – RN 11 K 21.639 -, beck-online; Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Ernst/Grziwotz, 159. EL Mai 2025, BauGB § 129 Rn. 20 sowie zu Grünanlagen: BVerwG, Urteil vom 11-11-1988 - 8 C 71/87-, beck-online.

Unter Berücksichtigung der vorgenannten Grundsätze handelt es sich bei der **Bahnhofsallee** **nicht** um einen **atypischen Fall**. Auch nach abschließender Auswertung der von der Verwaltung ermittelten Tatsachen liegen keine Anhaltspunkte vor, die eine Erhöhung des Gemeindeanteils nur für *Bahnhofsallee* rechtfertigen.

Das ergibt sich zunächst im Hinblick auf (nahezu) **einseitige Anbaubarkeit** der Straße, die darauf beruht, dass die Schienengrundstücke der Deutschen Bahn nicht beitragsfähig werden. Deswegen verteilt sich die Beitragslast nahezu nur auf die anliegenden Wohn- und Gewerbegrundstücke auf der anderen Seite der *Bahnhofsallee*.

Vgl. zum fehlenden Erschlossensein von (reinen) Gleisgrundstücken etwa: BVerwG, Urteil vom 11.12.1987 - 8 C 85/86-, beck-online.

Zwar führt dies auf den ersten Blick zu ungewöhnlich hohen Erschließungsbeitragspflichten einzelner Grundstücke. Im Grundsatz handelt es sich jedoch um eine typische beitragsrechtliche Situation, die z.B. auch bei Straßen anzutreffen ist, die einseitig an den Außenbereich grenzen (z.B. bei Wäldern und Feldern). Allein der Umstand der einseitigen Anbaubarkeit einer Erschließungsanlage führt daher noch nicht zu einer Pflicht der Kommune, den Gemeindeanteil hochzusetzen. Eine Vorteilsgerechtigkeit erreicht sie in solchen Fällen regelmäßig dadurch, dass sie einen Ausbau wählt, der sich auf das nötige Maß für die einseitige Anbaubarkeit beschränkt (z.B. nur einseitige Gehwege).

Vgl. etwa BVerwG, Urteil vom 03.03.2004 – 9 C 6.03 –, beck-online (sog. Halbteilungsgrundsatz); zur Unzulässigkeit einer Differenzierung im Gemeindeanteil bei einseitiger Anbaubarkeit: Ernst/Grziwotz in EZBK, BauGB, 157. EL November 2024, § 129 Rn. 20.

Darüber hinaus stellt die Bahnhofsallee im Hinblick auf das anliegenden Gleisgrundstück keinen Einzelfall in Coesfeld dar. Es gibt jedenfalls zwei weitere Straßen im Stadtgebiet, die ebenfalls an Grundstücke der Deutschen Bahn mit Bahngleisen angrenzen. Auch hier beschränkt sich also die Erschließungsfunktion der Straße – und damit die Erschließungsbeitragslast – auf die Grundstücke an der zweiten Seite der Straße.

Des Weiteren konnte ein erhöhtes Allgemeininteresse i.S. einer **übermäßigen Nutzung der Straße durch die Allgemeinheit**, etwa durch die Nutzer des Bahnhofs Lette, nicht festgestellt werden. Wie bereits dargelegt, ist die Anhebung des Gemeindeanteils nicht schon deswegen geboten, weil eine Straße durch den Durchgangsverkehr bzw. die Allgemeinheit genutzt wird. Dies hat der Gesetzgeber grds. mit dem zehnpromzentigen Gemeindeanteil als abgegolten angesehen. Lediglich eine übermäßige Nutzung und damit ein erhöhtes Allgemeininteresse kann es im Einzelfall als nötig erscheinen lassen, den Gemeindeanteil anzuheben.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 26.05.1989 - 8 C 6/88-, VGH München, Beschluss vom 27.11.2014 - 6 ZB 12.2446 -, VGH Mannheim, Urteil vom 30.06.2010 - 2 S 2052/09-, VG Regensburg, Urteil vom 20.11.2024 – RN 11 K 21.639 -, beck-online.

Das lässt sich für die *Bahnhofsallee* nicht feststellen. Um die Verkehrsbelastung der *Bahnhofsallee* zu ermitteln, hat die Verwaltung eine Verkehrszählung durchgeführt. An drei unterschiedlichen Tagen sowie zu unterschiedlichen Uhrzeiten wurde eine Maximalbelastung der Straße von 63 Kfz (in beide Fahrtrichtungen) ermittelt, wobei maximal 6,35 % Schwerlastverkehr darstellten. Die Kfz verfügten überwiegend über ein örtliches Kennzeichen (COE). Die Verwaltung ist daher zu dem Ergebnis gekommen, dass lediglich „geringe Verkehrsströme“ festzustellen sind. Dem ist angesichts der niedrigen Zahlen zuzustimmen. Darüber hinaus sprechen die Gesamtanzahl, der Anteil der Schwerlastfahrzeuge sowie der Anteil der auswärtigen Pkw eher für einen überwiegenden bzw. typischen Anliegerverkehr als einen erhöhten Durchgangsverkehr. Auch lässt sich aufgrund der über Tag gleichbleibenden Zahlen parkender Pkw auf dem P+R-Parkplatz nicht feststellen, dass ein erhöhter Ziel- und Quellverkehr auch vom *Bahnhof Lette* ausgeht. Die Zahlen stehen im Einklang mit der Tatsache, dass im Stundentakt lediglich eine Bahnlinie den Bahnhof Lette anfährt.

Selbst unter Berücksichtigung der Angaben des Vorsitzenden des Ortsvereins Lette sowie eines Ortslandwirts (vgl. Beschlussvorlage 358/2025/1 vom 04.12.2025), dass die Straße in den Erntemonaten von 60-70 Schwerlastfahrzeugen genutzt würde, um den örtlichen Raiffeisenmarkt zu erreichen, dürfte sich nichts anderes ergeben. Dies – als richtig unterstellt – betrifft

nur wenige Wochen im Jahr. Im übrigen Zeitraum wird die Straße genutzt wie viele andere (Anlieger-)Straßen in Coesfeld. Ein atypischer Ausnahmefall ist hier nicht zu erkennen. Demnach bestand für die Verwaltung auch kein Anlass, weitere Verkehrszählungen zu einem anderen Zeitpunkt durchzuführen.

Zudem spricht auch die Tatsache, dass die Stadt das **bereits hergestellte Stück** der *Bahnhofsallee*, oberhalb des Bahnhofs Lette, mit einem Gemeindeanteil von **90 % abgerechnet** hat, gegen die Anhebung des Gemeindeanteils. Dieser Teil der Straße wird nach der Einschätzung der Verwaltung, u.a. beruhend auf den Erkenntnissen aus der Verkehrszählung, stärker durch die Bahnhofsbesucher genutzt als das nun interessierende zweite Stück. Demnach erscheint es widersprüchlich, den nun herzustellenden Teil mit einem größeren Gemeindeanteil abzurechnen.

Schließlich ist die Stadt im Beitragsrecht an den Grundsatz der Abgabengerechtigkeit (Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz (GG)) gebunden. Danach sind gleiche Sachverhalte gleich zu behandeln. Ist demnach für eine Erschließungsanlage keine atypische Sachlage bzw. ein erhöhtes Allgemeininteresse an der Nutzung der Straße festzustellen, besteht kein Grund für eine abweichende (ungleiche) Behandlung der Beitragspflichtigen an dieser Straße. So liegt der Fall aufgrund der vorgenannten Feststellungen auch für die Bahnhofsallee. Es erscheint daher ermessensgerecht, **von einer Erhöhung des Gemeindeanteils abzusehen**.

2.

Anderweitige Möglichkeiten zur allgemeinen Kostenreduzierung für die Anlieger sind derzeit nicht ersichtlich.

Das Erschließungsbeitragsrecht begrenzt mögliche Beitragslasten zum Schutz der Beitragspflichtigen. Zum einen verpflichtet es die Gemeinde nach § 129 Abs. 1 Satz 3 BauGB zur Kostenbeteiligung in Form des Gemeindeanteils. Zum anderen begrenzt es den umlagefähigen Erschließungsaufwand insoweit, als die Gemeinde nur berechtigt ist, die *erforderlichen*

Erschließungsanlagen herzustellen und die dafür entstehenden Kosten auf die Anlieger umzulegen (§ 129 Abs. 1 Satz 1 BauGB). Der Begriff der Erforderlichkeit ist sowohl anlagenbezogen als auch kostenbezogen zu betrachten. Das bedeutet, dass sowohl Art und Umfang der Erschließungsanlagen erforderlich sein müssen als auch die Höhe der tatsächlich bei der Herstellung anfallenden Kosten.

Vgl. Ernst/Grziwotz, in EZBK, BauGB, 160. EL August 2025, BauGB § 129 Rn. 10.

Stellt die Stadt etwa eine Erschließungsanlage so her, dass über das nötige Maß hinaus ein Durchgangsverkehr ermöglicht wird, so sind die Kosten nicht vollständig beitragsfähig. Es sind die Kosten herauszurechnen, die gerade im Hinblick auf einen erhöhten Durchgangsverkehr anfallen.

Vgl. VGH München, Beschluss vom 27.11.2014 - 6 ZB 12.2446 -, VGH Mannheim, Urteil vom 30.06.2010 - 2 S 2052/09-, beck-online.

Anhaltspunkte dafür, dass die Stadt die *Bahnhofsallee* übermäßig breit ausbauen will, um dem dortigen, nicht überwiegenden Durchgangsverkehr gerecht zu werden, liegen nicht vor. Zusätzliche Kosten, die im Zusammenhang mit dem Bahnhof Lette entstehen, sollen zudem nicht durch die Anlieger getragen werden. So hat die Stadt etwa die Kosten für die geplanten Besucherparkplätze (Park and Ride) an der *Bahnhofsallee* bei der Berechnung der voraussichtlichen beitragsfähigen Kosten in Abzug gebracht.

III. Empfehlung

Mangels Anhaltspunkten für ein gesteigertes Allgemeininteresse an der Nutzung der *Bahnhofsallee* empfehlen wir keine Erhöhung des Gemeindeanteils nach § 129 Abs. 1 Satz 3 BauGB. Es erscheint ermessensgerecht, die *Bahnhofsallee* nach dem allgemeinen Gemeindeanteil von 10 % abzurechnen.

Darüber hinaus wird eine angemessene Verteilung der Kosten auf die einzelnen Grundstücke zum einen über die Verteilungsregelungen innerhalb der Satzung (z.B. Gewerbezuschlag) erreicht. Zum anderen muss die Stadt nicht erforderliche Kosten aussondern (z.B. Parkplatzkosten). Eine weitergehende Einzelfallgerechtigkeit kann auf Satzungsebene nicht geschaffen werden.

Münster, den 24.02.2026



Pia Brandsch-Böhm
Rechtsanwältin
Fachanwältin für Verwaltungsrecht