

Die Zulässigkeit eines kommunalen Beitragsbescheides in Brandenburg am Beispiel eines Straßenausbaubeitragsbescheides

Einleitung

Gemäß § 8 des Kommunalabgabengesetzes dürfen in Brandenburg Gemeinden und Gemeindeverbände Beiträge erheben. Beiträge im Sinne des Gesetzes sind gem. § 8 II KAG „Geldleistungen, die dem Ersatz des Aufwands für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung und Verbesserung öffentlicher Einrichtungen und Anlagen“ dienen. Gem. § 8 II, 1 KAG ausdrücklich ausgenommen sind jedoch der Aufwand für die laufende Unterhaltung und Instandsetzung der Anlage. Nach dem Gesetz dürfen sie nur von dem Grundstückseigentümer oder dem im Grundbuch eingetragenen Erbbauberechtigten erhoben werden, und zwar als Gegenleistung dafür, daß ihnen durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Einrichtung oder Anlage wirtschaftliche Vorteile geboten werden.

Um die Rechtmäßigkeit eines entsprechenden kommunalen Beitragesbescheides prüfen zu können, muß der Bescheid auf die im Anschluß näher dargelegten Fehlerquellen untersucht werden. Sofern auch nur eine der genannten „Hürden“ von der Gemeinde nicht „überwunden“ worden ist, führt dies zur Rechtswidrigkeit des Bescheides und zu seiner Aufhebung im Falle der Einlegung eines Rechtsbehelfs.I.

Aufwendungsphase

In der Aufwendungsphase muß die Gemeinde die Kosten („Aufwendungen“) ermitteln, die sie anschließend auf die Beteiligten umlegen darf. Grundsätzlich handelt es sich hier um alle Geldleistungen, die entstanden sind für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung und Verbesserung der Straße und ihrer öffentlichen Zwecken gewidmeten Nebeneinrichtungen. Um eine Erneuerung der Straße im Sinne des Straßenbaubeitragsrechts handelt es sich bei der Ersetzung einer abgenutzten Anlage durch eine gleichsam „neue“ Anlage von gleicher räumlicher Ausdehnung, gleicher funktioneller Aufteilung der Fläche und gleichwertiger Befestigungsart. In diesem Fall kann bei einer vorhandenen Straße die Umlage nur erfolgen, wenn die Restnutzungsdauer der Straße nahezu abgelaufen ist, die Straße also wirtschaftlich gesehen „abgeschrieben“ ist. Auch bloße Reparaturen fallen nicht unter den umlagefähigen Begriff der „Erneuerung“, weil Reparaturen gemäß § 8 Abs. II, Satz 1 KAG ausschließlich von der Gemeinde zu bezahlen sind.

Häufig dürfte es sich um eine Erweiterung bzw. Verbesserung der bestehenden Straße im Sinne des § 8 Abs. II KAG handeln. Um abschließende Feststellungen hierzu zu treffen, sind allerdings genaue Kenntnisse sämtlicher erfolgten Baumaßnahmen nötig.

Sollte es sich um eine reine Erneuerung gehandelt haben, wäre diese nur umlegbar, wenn erstens die normale Nutzungszeit abgelaufen und zweitens auch eine tatsächliche Abnutzung der bestehenden Straße vorgelegen hat.

Eine beitragsfähige Verbesserung der Straße liegt nur dann vor, wenn sich der Zustand der Anlage nach dem Ausbau in irgendeiner Hinsicht von ihrem ursprünglichen Zustand im Zeitpunkt der Herstellung in einer Weise unterscheidet, die positiven Einfluß auf ihre Benutzbarkeit hat. Auszugehen ist also von dem ursprünglichen und nicht von dem unmittelbar vor der Ausbaumaßnahme bestehenden Zustand.

1. Verbesserung

a) Die Verbesserung muß sich auf die bestimmungsgemäße Funktion der Verkehrsanlage beziehen. Ausgehend hiervon ist jeweils zu prüfen, ob der neue Zustand der Anlage sich auf deren bestimmungsgemäße Benutzung günstig auswirkt. In diesem Sinne ist die Verbesserung verkehrstechnisch zu verstehen. Ob eine Ausbaumaßnahme zu einer Verbesserung in diesem Sinne geführt hat, ist in der Regel nicht für die Straße insgesamt, sondern für jede ihrer Teileinrichtungen zu beantworten. Es ist also zu unterscheiden die Fahrbahn (Kraftfahrzeugverkehr), der Gehweg (Fußgängerverkehr) und der Parkstreifen (ruhender Verkehr). Unerheblich sind deswegen Maßnahmen, die regelmäßig mehr optische als verkehrstechnische Bedeutung haben. So mangelt es typischerweise an einer verkehrstechnischen Verbesserung, wenn bei einer Fahrbahn an die Stelle einer frostsicheren Pflasterdecke eine Asphaltbetondecke tritt; nach modernen Straßenbautechnischen und städtebaulichen Erkenntnissen haben nämlich gerade Pflasterdecken ihre Vorzüge und lösen vielfach Asphaltdecken in beitragsbegründender Weise ab. In diesen Fällen ist die Maßnahme trotzdem beitragsfähig, wenn entweder die ausgebaute Teileinrichtung zuvor infolge ihrer bestimmungsgemäßen Benutzung abgenutzt war und die Ausbaumaßnahme deshalb als Erneuerung qualifiziert werden kann oder wenn die Ersetzung des Belages gleichsam die notwendige Folge einer nachhaltigen Verbesserung z.B. des Unterbaus war. Wenn eine Maßnahme gleichzeitig eine Verbesserung und eine Verschlechterung der Funktion der Anlage bewirkt, kann dies zu einer sogenannten Kompensation führen, so daß die Ausbaumaßnahme insgesamt nicht als Verbesserung zu qualifizieren ist. Die technische Verbesserung einer Fahrbahn kann durch deren Verschmälerung kompensiert werden, sofern die Funktionsfähigkeit der Fahrbahn durch die Verschmälerung beeinträchtigt wird.

Zu beachten ist aber, daß die Kompensation („Gegenrechnung“) immer nur auf eine einzelne Teileinrichtung (Zum Beispiel Bürgersteig) geprüft werden kann. Wird z.B. durch eine einheitliche Baumaßnahme die Straßenbeleuchtung verbessert, dann kann dies nicht kompensiert werden mit etwaigen Verschlechterungen am Straßenkörper. Eine solche teileinrichtungsübergreifende Teilkompensation ist nur möglich, wenn ein räumlicher und funktionaler Zusammenhang zwischen Verbesserung und Verschlechterung besteht. Das ist insbesondere bei der Schaffung einer neuen Teileinrichtung unter Wegfall einer anderen Teileinrichtung der Fall. Beispiel ist die Anlegung von Parkstreifen auf der bisherigen Fahrbahn, die zu einer Verschmälerung des für den fließenden Verkehr zur Verfügung stehenden Raums führt. Bei einer solchen Konstellation kann die durch die Schaffung einer neuen flächenmäßigen Teileinrichtung (Parkplätze) bewirkte Verbesserung lediglich durch die Funktionsbeeinträchtigung einer anderen flächenmäßigen Teileinrichtung kompensiert werden, die im Ergebnis ihrem Wegfall gleichkommt. Das kann z.B. dann der Fall sein, wenn die Schaffung eines bisher nicht vorhanden gewesenen Radweges derart zu Lasten eines Gehweges geht, daß dieser auf eine Breite verschmälert worden ist, die nicht mehr geeignet ist, den anfallenden Fußgängerverkehr hinreichend zu bewältigen.

b) Die Art und Weise der technischen Ausgestaltung einer Baumaßnahme liegt im Ermessen der Gemeinde. Ein Ermessensfehler liegt nur dann vor, wenn die gewählte Ausbauart offensichtlich zur Erreichung des Funktionszwecks der Teilanlage ungeeignet ist.

c) Die mit einer Funktionsveränderung einer Straße durch die Gemeinde verursachten Umbaumaßnahmen sind grundsätzlich als Verbesserung in diesem Sinne anzusehen, da der ursprünglich wie der tatsächlich noch bestehende Zustand der Anlage nicht geeignet ist, der neuen Funktion hinreichend zu dienen und er deshalb funktionsentsprechend umgestaltet werden muß.

2. Umfang des beitragsfähigen Aufwands

a) Bauprogramm

Der beitragsfähige Aufwand umfaßt grundsätzlich die Kosten, die der Gemeinde für die Verwirklichung einer dem dafür aufgestellten Bauprogramm entsprechenden, bestimmten beitragsfähigen Maßnahme entstanden sind, d.h. für die Verwirklichung dieses Bauprogramms ursächlich war. An dieser Ursächlichkeit fehlt es bei solchen Aufwendungen, die auch angefallen wären, wenn die betreffende Maßnahme nicht durchgeführt worden wäre. Beitragsfähig sind mithin nur solche Aufwendungen, die gerade durch die der Verwirklichung des Bauprogramms dienenden Ausbaumaßnahmen zusätzlich entstanden sind. Schränkt die Satzung die anrechenbare Höchstbreite ein, zählen unabhängig vom Bauprogramm hierzu nur die Kosten, die auf den Ausbau der sich innerhalb dieser Höchstbreiten bewegenden Flächen entfallen. Die Gemeinde muß die abzurechnenden beitragsfähigen Maßnahmen im einzelnen darlegen und beweisen. In der Praxis ergibt sich das Bauprogramm in der Regel aus den Beschlüssen, die der Rat oder der zuständige Ausschuß über eine beitragsfähige Maßnahme getroffen haben, sowie aus solchen Beschlüssen und den der Auftragsvergabe zugrundeliegenden Unterlagen.

Über den Inhalt des Bauprogramms befindet die Gemeinde nach pflichtgemäßem Ermessen. Der Ermessensspielraum ist überschritten, wenn sich die Gemeinde bei der Ausführung nicht an das Gebot der Wirtschaftlichkeit gehalten hat und dadurch augenfällige Mehrkosten entstanden sind. Der Spielraum ist ebenfalls überschritten, wenn die konkrete Ausbaumaßnahme zur Erreichung des mit ihr angestrebten Ziels offensichtlich ungeeignet ist.

Bei der Änderung der Funktion einer Straße (z.B. Geschäftsstraße in Fußgängergeschäftsstraße) gehören zu dieser Maßnahme alle Einzelarbeiten (einschließlich des Aufstellens von Sitzbänken und Blumenkübeln), die typischerweise anfallen, damit die Anlage in einen Zustand versetzt wird, der ihre funktionsgerechte Inanspruchnahme gewährleistet.

b) Grundsatz der Erforderlichkeit

Die Kosten sind nur umlegbar, wenn die Baumaßnahme mit den Grundsätzen einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung vereinbar sind. Es wird unterschieden zwischen der anlagebezogenen und der kostenbezogenen Erforderlichkeit.

Gegen den Grundsatz der anlagenbezogenen Erforderlichkeit wird verstoßen, wenn bereits zum Zeitpunkt der Beendigung der Baumaßnahme deren Ungeeignetheit offensichtlich ist. Dies ist z.B. der Fall, wenn Teileinrichtungen angelegt werden, für die auf Grund der tatsächlichen Verhältnisse unter keinem denkbaren Gesichtspunkt ein von den anliegenden Grundstücken ausgehendes Bedürfnis besteht. Ein Beispielsfall sind Parkflächen, die ausschließlich geschaffen werden, um den allgemeinen Parkplatzbedarf im Ortszentrum zu befriedigen und um überdies Markttag und sonstige Veranstaltungen durchführen zu können (Driehaus, Kommunales Abgabenrecht, § 8 RN 349).

Die kostenbezogene Erforderlichkeit verlangt, daß die angefallenen Kosten angemessen sind. Die Angemessenheit der Kosten wird nur ausnahmsweise dann verneint, wenn sich die Gemeinde bei der Vergabe der Aufträge oder bei der Durchführung einer Baumaßnahme offensichtlich nicht an das Gebot der Wirtschaftlichkeit gehalten hat und dadurch augenfällige

Mehrkosten entstanden sind, d.h. wenn die Kosten in für die Gemeinde erkennbarer Weise eine grob unangemessene Höhe erreichen, also sachlich schlechthin unvertretbar sind.

c) Richtige Ermittlungsmethode

Das Kommunalabgabenrecht geht davon aus, daß bei der Aufwandsermittlung durch die Gemeinde die tatsächlich entstandenen Kosten heranzuziehen sind, d.h. es besteht eine grundsätzliche Pflicht zur „pfennig-genauen“ Kostenermittlung. Eine Ausnahme hiervon besteht nur dann, wenn eine „pfennig-genaue“ Kostenermittlung nicht oder nur mit unvernünftigem und deshalb unvertretbarem Aufwand möglich ist. Die Rechtsprechung sieht solche Fälle nur beim Ausbau einer sogenannten Gemeinschaftseinrichtung oder bei der Verbindung einer anschluß- mit einer straßenbaubeitragsrechtlichen Maßnahme. Diese Grundsätze schließen aus, daß die Beitragspflichtigen der Gemeinde durch die Beiträge mehr erstatten, als diese - abzüglich ihres Eigenanteils - aufgewendet hat. Die Satzung kann allerdings für den Ausbau einer bestimmten Teileinrichtung eine Aufwandsermittlung nach Einheitssätzen vornehmen, wenn bereits Erfahrungswerte für die üblicherweise durchschnittlich für vergleichbare Einrichtungen in der Gemeinde aufzubringenden Kosten existieren.

II. Verteilungsphase

Die sich bei Beachtung der unter I. dargestellten Regeln ermittelten zulässigen Kosten („beitragsfähiger Aufwand“) sind anschließend in der sogenannten Verteilungsphase nach den im folgenden dargestellten Regeln auf erstens den Staat (Zuschüsse), zweitens die Gemeinde (Gemeindeanteil) und drittens die Anlieger (beitragsfähige Aufwendungen) aufzuteilen.

1. Ermittlung des umlagefähigen Aufwands

In einem ersten Prüfungsschritt muß derjenige Anteil der soeben unter I. ermittelten „beitragsfähigen“ Aufwendungen festgestellt werden, der anschließend wiederum auf die einzelnen Anlieger verteilt werden kann. Im Ergebnis wird in diesem Rechenschritt der sogenannte umlagefähige Aufwand festgestellt. Dies erfolgt dadurch, daß vom „beitragsfähigen“ Aufwand zunächst der Gemeindeanteil und gegebenenfalls sodann eine von dritter Seite erbrachte Leistung (Zuschüsse) in Abzug zu bringen sind.

a) Gemeindeanteil

Einziges Kriterium für die Aufteilung des beitragsfähigen Aufwands auf die Gemeinde und die Eigentümer ist der durch die Inanspruchnahmefähigkeit der ausgebauten Anlage der Allgemeinheit einerseits sowie den Eigentümern andererseits gebotene wirtschaftliche Vorteil, der Vorteil der Allgemeinheit ist die Kehrseite des Eigentümervorteils.

Die Bestimmung des Gemeindeanteils ist dem „Ortsgesetzgeber“ (Gemeindevertretung) vorbehalten. Er muß in einer Ortssatzung festgelegt werden. Je mehr die ausgebaute Anlage erfahrungsgemäß von der Allgemeinheit benutzt bzw. benutzt werden wird, desto höher ist der Wert des durch die Inanspruchnahmefähigkeit der Allgemeinheit vermittelten (wirtschaftlichen) Vorteils zu bemessen und desto höher muß dementsprechend der Gemeindeanteil sein. Umgekehrt muß der Eigentümeranteil desto höher sein, je mehr die ausgebaute Anlage erfahrungsgemäß von den anliegenden Grundstücken aus benutzt wird. Innerhalb dieses, vom Vorteilsprinzip bindend vorgegebenen Rahmens hat die Gemeinde einen gewissen Bewertungsspielraum. Unzulässig ist es deshalb, daß die Gemeinde bei der

Bestimmung der Höhe des Gemeinde- /Anliegeranteils sich von sozial- oder allgemeinen politischen Gesichtspunkten leiten läßt.

Das Verhältnis zwischen der Inanspruchnahmemöglichkeit für die Allgemeinheit und die Grundstücksnutzer hängt sowohl von der Verkehrsbedeutung der Straße (Anliegerstraße oder Durchgangsstraße) als auch davon ab, welche Teileinrichtungen ausgebaut worden sind (Fahrbahn bringt z.B. größere Vorteile der Allgemeinheit, Gehweg größere Vorteile den Anliegern). Die Grundsätze der Praktikabilität und der Typengerechtigkeit erlauben eine gewisse Pauschalierung, bei der individuelle Besonderheiten „unter den Tisch fallen“ können. Häufig hat die Gemeinde in ihrer Straßenausbaubeitragssatzung eine Differenzierung zwischen Straßenart und innerhalb der Straßenarten nach Teileinrichtungen (Fahrbahn/Radweg/Parkstreifen/Gehweg etc.) vorgenommen. Dies ist sicherlich sehr gut, wobei allerdings die einzelne, in der Satzung enthaltene Differenzierung auch sachlich nachvollziehbar sein muß.

Die für die jeweiligen Teileinrichtungen in der Satzung bestimmten jeweiligen Anteilssätze müssen vorteilsgerecht aufeinander abgestimmt sein. Dieses Gebot ist z.B. nach Ansicht des OVG Lüneburg verletzt, wenn der Anliegeranteil beim Ausbau eines kombinierten Geh- und Radwegs sowohl für überwiegend dem Durchgangsverkehr dienende Innerortsstraßen als auch für Gemeindeverbindungsstraßen auf jeweils 50 % festgelegt ist.

In der Rechtssprechung haben sich für die Bemessung des Gemeindeanteils im einzelnen folgende Grundsätze herauskristallisiert: Bei reinen Wohnstraßen können auf die Grundstückseigentümer bis zu 75 % der Ausbaurkosten umgelegt werden, bei sonstigen Straßen mit starkem innerörtlichen Verkehr für den Fahrbahnausbau bis zu 40 %, den Bürgersteigausbau bis zu 60 %. Bei reinen Ausgangsstraßen scheint in der Regel ein Satz von 20 bis allenfalls 30 % für den Fahrbahnausbau angemessen zu sein, während der Vorteil für den Bürgersteigausbau auch hier bis zu 60 % angenommen werden kann, weil der Bürgersteig den Anliegern besondere Vorteile bietet. Bei Durchgangsstraßen ist es zulässig, wenn der Anliegeranteil für Parkflächen auf 70 % festgesetzt wird. Der Grund hierfür besteht in der Erfahrung, daß Parkstreifen bei diesen Anlagen von den Anliegern und ihren Besuchern in erhöhtem Maße in Anspruch genommen werden und der durchgehende Verkehr keiner Parkstreifen bedarf. Der Gemeindeanteil für Radwege soll in der Regel genauso hoch bemessen werden wie der für Fahrbahnen, denn erfahrungsgemäß kann davon ausgegangen werden, daß Radwege von der Allgemeinheit in einem Maße benutzt werden, daß er eher der Inanspruchnahme von Fahrbahnen als der von Gehwegen entspricht.

Bei typischen Anliegerstraßen ist ein Anliegeranteilssatz von 75 % nur dann gerechtfertigt, wenn der Anliegerverkehr auch etwa 75 % der gesamten Verkehrsbewegungen auf der Straße ausmacht. Deswegen darf die Satzung einen 75 %igen Anliegeranteil dann nicht vorsehen, wenn es sich nicht um eine gewöhnliche Anliegerstraße, sondern um eine geschäftsmäßig genutzte Straße in der Innerortslage mit einer weitgehend atypischen Situation handelt. Bei einer solchen Anliegerstraße (mit hohem Gewerbeanteil) darf die Satzung einem Anliegeranteil zwischen 55 und 60 % festlegen.

Es wird von der Rechtssprechung für unumgänglich angesehen, daß die Satzung auch Anteilssätze für den Ausbau der Straßenbeleuchtung und der Straßenentwässerung festlegt. Hier wird eine Gleichsetzung des Gemeindeanteils für diese Teileinrichtungen mit dem für Gehwege für zulässig gehalten. Denn wie der Ausbau von Gehwegen kommt namentlich der Ausbau von Straßenentwässerung im besonderen Maße dem Fußgängerverkehr zugute, der bei unzulänglichen Entwässerungsverhältnissen in ungleich stärkerem Maße als der

Fahrverkehr behindert wird. Entsprechendes gilt im Ergebnis für die Straßenbeleuchtung. Bei überwiegend überörtlicher Verkehrsbedeutung der Fahrbahn und überwiegend innerörtlicher Verkehrsbedeutung der Gehwege folgt die Einstufung der Straßenbeleuchtung in aller Regel derjenigen der Gehwege.

Die von der Gemeinde in ihrer Ausbausatzung gewählten Straßentypen sind auszulegen nach ihrer Funktion. Hierfür sind maßgebend die Verkehrsplanung der Gemeinde (d.h. die der Straße nach dem Generalverkehrsplan oder ähnlichen Planungen zukommende Verkehrsbedeutung), der auf entsprechender Planung beruhende Ausbauzustand und die straßenrechtliche Einordnung. Daneben können auch die tatsächlichen Verkehrsverhältnisse herangezogen werden. Eine Straße im innergemeindlichen Bereich, durch die neben Wohngrundstücken in nicht unerheblichem Maße gewerblich genutzte, auch mit Verwaltungsgebäuden bebaute Grundstücke erschlossen werden, dürfte ihrer bestimmungsgemäßen Funktion nach grundsätzlich eine im wesentlichen dem innerörtlichen Verkehr dienende Straße sein.

2. Zuwendungen Dritter

Nach § 8 Abs. IV, Satz 6 KAG sind Zuwendungen Dritter, sofern der Zuwendende nichts anderes bestimmt hat, zunächst zur Deckung des Gemeindeanteils und soweit sie diesen übersteigen, zur Deckung des übrigen Aufwandes zu verwenden. Es muß sich hier also bei den Zuwendungen von dritter Seite um einen für Straßenbauzwecke ausgewiesenen Zuschuß handeln, der zur Entlastung der Beitragspflichtigen, d.h. zum Ausgleich des umlagefähigen Aufwands bestimmt ist.

3. Kriterien für die Verteilung des umlagefähigen Aufwands

Nunmehr muß der zu Recht nach Prüfungsstufe I als beitragsfähiger Aufwand und nach Prüfungsstufe II 1.-2. als Anliegeranteil und deshalb umlagefähiger Aufwand festgestellte Gesamtbetrag rechnerisch auf jeden einzelnen, in das Maßnahmegebiet fallenden Grundstückseigentümer bzw. Erbbauberechtigten gerecht in Höhe der ihm zukommenden wirtschaftlichen Sondervorteile aufgeteilt werden.

Der Beitragssatz ist das Ergebnis der Teilung des umlagefähigen Aufwandes durch die Gesamtzahl der Maßstabseinheiten. Der umlagefähige Aufwand, der um den Gemeindeanteil und gegebenenfalls um Zuschüsse Dritter verminderte beitragsfähige Aufwand, ist zu der Gesamtzahl der durch die ausgebaute Anlage erschlossenen Grundstücke ins Verhältnis zu setzen. Die Gesamtzahl der Grundstücke wird ausgedrückt durch die Summe der Maßstabseinheiten des Verteilungsmaßstabes der Satzung.

a) Zuwachs besonderer wirtschaftlicher Vorteile

Nur diejenigen Grundstücke sind in die Verteilung einzubeziehen, denen eine vorteilsrelevante Inanspruchnahme der ausgebauten Straße möglich ist. Es muß sich für diese um einen von der Ausbaumaßnahme vermittelten aktuellen, eine Beitragserhebung rechtfertigenden Vorteil handeln. Grundsätzlich sind alle an die ausgebaute Straße angrenzenden Grundstücke in die Verteilung mit ihrer vollen Größe einzubeziehen. Es ist also zunächst die gesamte Fläche der betroffenen Grundstücke zu ermitteln. Dabei ist davon auszugehen, daß bestimmte übergroßes Grundstück nur im begrenzten Maße von der ausgebauten Straße erschlossen wird, wenn es zwei ihrem Charakter nach völlig unterschiedlichen Baugebieten angehört. Dies ist zum Beispiel bei einem Grundstück der Fall,

wenn - von der verbesserten oder erneuerten Anbaustraße aus gesehen - in seinem vorderen Teil es als allgemeines Wohngebiet und in seinen rückwärtigen Teil als Sondergebiet genutzt wird und der Bebauungsplan den vorderen Teil an die ausgebauten und den rückwärtigen Teil an eine andere Anbaustraße anbindet.

Grenzt ein als Bahnhofsgelände genutztes Betriebsgrundstück der Deutschen Bundesbahn an eine verbesserte Anbaustraße, nimmt dieses nicht mit seiner gesamten Fläche, sondern nur mit der zwischen der Straße und dem Schienenweg liegenden Teilfläche an der Verteilung des umlagefähigen Aufwands teil. Dies beruht schon darauf, daß es natürlicher Betrachtungsweise entspricht anzunehmen, derjenige, der auf einem Bahnsteig steht, befindet sich nicht auf dem Schienen- sondern auf dem Bahnhofsgelände (BVerwG, NvWZ 1988, 632).

b) Ausnahme: Vorverteilung

Bei zwei stark voneinander abweichenden Gruppen von Grundstücken, die bei den durch den Ausbau der Straße vermittelten Vorteilen grundsätzlich unterschiedlich profitieren, muß die Satzung in einem Zwischenschritt die Vorverteilung des umlagefähigen Aufwands auf die beiden Grundstücksgruppen vornehmen. Das ist dann der Fall, wenn der Unterschiedlichkeit der beiden Grundstücksarten allein durch den normalen Verteilungsmaßstab der Satzung nicht mehr sachgerecht Rechnung getragen werden kann.

3. Wirksamer Verteilungsmaßstab

Die Satzung muß einen feststehenden wirksamen Verteilungsmaßstab enthalten, der es erlaubt, die der Höhe nach unterschiedlichen Vorteile, bezogen auf die einzelnen Grundstücke, in ein in Ziffern (Beitragsbeträgen) ausdrückbares Verhältnis zueinander zu setzen. Eine fehlende oder eine ungeeignete Verteilungsregelung hindert grundsätzlich die Beitragspflicht (Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 8, RN 435). Wie gesagt sind dem Ortsgesetzgeber durch landesrechtliche Vorgaben und vor allem durch den bundesverfassungsrechtlichen Grundsatz der Beitragsgerechtigkeit (verbunden mit dem Grundsatz der Vorteilsgerechtigkeit und der Gleichbehandlung) relativ enge Grenzen gesetzt. Nach allen Kommunalabgabengesetzen ist der die Beitragserhebung rechtfertigende wirtschaftliche Sondervorteil grundstücksorientiert. Daraus folgt, daß nur grundstücksbezogene, nicht aber personenbezogene Verteilungsmaßstäbe zulässig sind.

Zunächst sind die einzelnen Grundstücke zu bewerten unter Anwendung der für Art und Maß der baulichen Nutzung getroffenen Regelung in der Satzung. Anschließend erfolgt eine Teilung des umlagefähigen Aufwandes durch die Summe der Beitragsbemessungseinheiten. Der sich daraus ergebende Quotient ist der Geldbetrag pro Maßstabseinheit, der in den Beitragsbescheiden als Beitragssatz festzusetzen ist.

Daraus folgt im einzelnen:

a) Typengerechte Bewertungsmaßstäbe

Die Satzung muß für die Bewertung der den einzelnen Grundstücken zukommenden Vorteile darauf abstellen, in welchem Umfang erfahrungsgemäß eine Inanspruchnahme der ausgebauten Anlage von dem einzelnen Grundstück ausgelöst wird. Die Satzung kann dabei auf Regelfälle eines Sachverhalts abstellen. Die Unterteilung in Typen erfolgt in der Satzung. Die insoweit von der Satzung vorgenommenen Differenzierungen verstoßen dann gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung und der Vorteilsgerechtigkeit, wenn sich ein sachlich

einleuchtender, rechtfertigender Grund für eine entsprechende Aufteilung der vorhandenen Grundstücke auf die genannten Typen nicht finden läßt, d.h., wenn die Satzung insoweit willkürlich differenziert.

b) Im Straßenbaubeitragsrecht ist das unterschiedliche Maß der Grundstücksnutzung das wichtigste Kriterium, an das die Verteilung des umlagefähigen Aufwands nach der Satzung anknüpfen kann. Bei einem baulich stärker ausnutzbaren Grundstück kann die ausgebaute Anlage in der Regel einer größeren Personenzahl zugute kommen und es ist dann mit einer größeren Intensität der Inanspruchnahme in der ausgebauten Anlage zu rechnen. Entsprechendes gilt für die unterschiedliche Art der Grundstücksnutzung. Es ist offensichtlich, daß die durch die Inanspruchnahmemöglichkeit einer verbesserten Straße vermittelten Vorteile für gewerblich nutzbare Grundstücke gegenüber ausschließlich Wohnzwecken dienenden erheblich größer sind. Treffen in dem Abrechnungsgebiet in nicht unbedeutendem Umfang nach Maß und Art unterschiedlich nutzbare Grundstücke zusammen, muß folglich der umlagefähige Aufwand grundsätzlich nach einem sogenannten qualifizierten Verteilungsmaßstab verteilt werden. Ein qualifizierter Verteilungsmaßstab ist notwendig, wenn in einem zehn Grundstücke umfassenden Abrechnungsgebiet mit im übrigen ausschließlich eingeschossiger Wohnbebauung zwei Grundstücke dreigeschossig bebaut sind oder gewerblich genutzt werden. Je niedriger die Zahl der der Beitragspflicht unterliegenden Grundstücke ist, desto stärker fällt die unterschiedliche Nutzung einzelner Grundstücke ins Gewicht.

Häufig hat die Gemeinde in ihrer Straßenausbaubeitragssatzung als Verteilungsmaßstab Art und Maß der baulichen Nutzung der Grundstücke gewählt. Dies ist im Grundsatz richtig. Für die Anwendung dieser Maßstäbe haben sich durch die Rechtsprechung folgende Regeln herausgebildet:

Unter Art der Nutzung ist die Verwendung des Grundstücks für bestimmte Zwecke zu verstehen. Es reicht aus, wenn die Satzung grundsätzlichen Unterschieden Rechnung trägt. Dem entspricht eine Unterscheidung zwischen den beiden Hauptnutzungsarten Wohnnutzung einerseits und gewerbliche Nutzung andererseits.

Unter dem Maß der Nutzung ist der Grad zu verstehen, in dem das einzelne Grundstück bebaut oder gewerblich genutzt werden darf. Nach § 16 Abs. II Baunutzungsverordnung kann das Maß der baulichen Nutzung erstens durch die Festsetzung der Grundflächenzahl, zweitens der Geschößflächenzahl oder drittens der Zahl der Vollgeschosse oder viertens der Höhe der baulichen Anlage.

In vielen Fällen wird die Gemeinde für unbeplante Gebiete (§ 34 Baugesetzbuch) zulässigerweise die vorhandenen Vollgeschosse bzw. Geschößflächen zugrundelegen. Üblich wird es dabei unterlassen, in der Satzung Regeln dafür aufzustellen, unter welchen Voraussetzungen ein oder mehrere Vollgeschosse im Sinne dieses Abrechnungsmaßstabes vorliegen. Die Rechtsprechung wendet in diesen Fällen die maßgeblichen Vorschriften der Landesbauordnung an. Gemäß § IV BbgBO ist ein Geschöß, dessen Deckenoberkante im Mittel mehr als 1,40 m über die Gebäudefläche hinausragt und das über mindestens zwei Drittel seiner Grundfläche eine lichte Höhe von mindestens 2,30 m hat, ein solches anrechenbares Vollgeschöß. Sowohl bei dem auf die Anzahl der Vollgeschosse als auch bei dem auf Geschößflächen abstellenden Maßstab wird die gewerbliche Art der Nutzung durch einen Zuschlag auf die sich aus dem Maß der Nutzung ergebenden Werte berücksichtigt (artbezogener Zuschlag - Artzuschlag).

aa) Maß der Nutzung im unbeplanten Innenbereich

Unverzichtbar ist bei jedem auf die tatsächliche Nutzung in unbeplanten Gebieten abhebenden Maßstab, daß die Satzung der Gemeinde bestimmt, welches Nutzungsmaß der Verteilung bei unbebauten Grundstücken zugrundegelegt werden soll. Es ist nicht zu beanstanden, wenn die Satzung wie vorliegend insoweit die Bebauung zugrundelegt, die auf den in der näheren Umgebung gelegenen Grundstücken überwiegend vorhanden ist (§ 5 VI b).

Hat die Gemeinde in ihrer Satzung den Vollgeschoßmaßstab gewählt, muß sie auch an gleicher Stelle eine Entscheidung darüber treffen, in welchem Umfang steigende Vollgeschosse eine höhere Beitragsbelastung nach sich ziehen sollen. Üblicherweise werden je nach Zahl der Vollgeschosse gestaffelte Prozentsätze vorgesehen, mit denen zur Ermittlung des für jedes Grundstück bei der Aufwandsverteilung zu berücksichtigenden Verteilungswertes, dessen Grundstücksfläche vervielfacht wird.

bb) Nutzungsart

Das Differenzierungsgebot verlangt, daß die Verschiedenheit der Nutzungsart bei der Verteilung des umlagefähigen Aufwands von der Gemeinde beachtet werden muß. Es genügt, wenn wenigstens die Grundstücke in unbeplanten Gebieten, die gewerblich und industriell nutzbar sind, nach der Satzung mit einem Zuschlag belegt werden, der zu einer im Vergleich zur Wohnungsnutzung höheren Belastung dieser Grundstücke führt.

Die Gemeinde hat ebenfalls ein weites Ermessen hinsichtlich der Frage, in welchem Umfang eine gewerbliche Nutzung zu einer höheren Beitragsbelastung der entsprechend genutzten bzw. nutzbaren Grundstücke führen soll (Bemessung des Artzuschlags).

Oft hat die Satzung für Gebiete, in denen eine Nutzung auf Grund der vorhandenen Bebauung wie in Kern- und Gewerbegebieten zulässig ist, einen sogenannten generellen artbezogenen Gebietszuschlag von 0,5 festgesetzt. Dies ist zulässig und hat zur Folge, daß alle im Abrechnungsgebiet liegenden Grundstücke mit diesem Artzuschlag belastet werden müssen. Gewerbegebiete in diesem Sinne sind gemäß § 8 Baunutzungsverordnung solche, die vorwiegend der Unterbringung von nicht erheblich belästigenden Gewerbebetrieben dienen. Kerngebiete dienen vorwiegend der Unterbringung von Handelsbetrieben sowie der zentralen Einrichtungen der Wirtschaft, der Verwaltung und der Kultur (Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 8, RN 463 ff). Ob es zulässig war, eine Straße als Kerngebiet in diesem Sinne einzustufen und damit den Zuschlag zu erheben, beurteilt sich nach den Umständen des Einzelfalles. Wichtig ist in dem Fall, daß diese Einstufung richtig gewesen sein sollte, daß darauf geachtet wird, ob die Gemeinde auch wirklich alle betroffenen Grundstücke mit dem Artzuschlag belegt hat, da sich dies günstig für die Gesamtheit der privaten Grundstückseigentümer insoweit auswirkt, als auch Kirchen-, Bahn-, Schul- und Verwaltungsgrundstücke in gleicher Weise an den Gesamtkosten zu beteiligen sind.

Sollte diese Einstufung als Kerngebiet nicht zutreffen, dann sehen Satzungen oft vor, daß nur für solche Grundstücke der Artzuschlag zulässig ist, bei denen eine gewerbliche Nutzung nach Maßgabe der Geschoßflächen überwiegt. Das bedeutet, daß mehr als 50 % der vorhandenen Nutzfläche des Gebäudes gewerblich genutzt sein müssen, damit dieses Stück mit dem Artzuschlag belegt werden darf.

In Abrechnungsgebieten, die in der Satzung wegen ihres Gewerbecharakters mit einem Artzuschlag belegt werden, haben nach der Rechtsprechung auch Grundstücke von Bahn und

Post mit einem Gewerbezuschlag belegt zu werden. Entsprechendes gilt für öffentliche Gebäude wie Schulen, Gerichte, Verwaltungsgebäude und auch das Pfarramt sowie ein Bürgerhaus. Dies hängt mit dem Umfang des Ziel- und Quellverkehrs zusammen, den solche Grundstücke im Vergleich zu Grundstücken, die Wohnzwecken dienen, erfahrungsgemäß auslösen. Das Differenzierungsgebot verlangt sogar eine solche Differenzierung (Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 8, RN 470). Nach Ansicht von Driehaus fällt auch ein Pflegeheim unter den Begriff der „gewerblichen Nutzung“. Dies beruht darauf, daß der durch das Pflegepersonal, den Besucherverkehr und durch Apotheker und Ärzte sowie durch die Angliederung von Lebensmitteln und sonstigen Versorgungsbedarf ausgelöste Verkehr wesentlich höher ist als bei einer Wohnnutzung.

III. Heranziehungsphase

Hierbei erfolgt nun im Außenverhältnis die Verteilung des umlagefähigen Aufwands auf jeden einzelnen betroffenen Grundstückseigentümer (Erbbauberechtigten), d.h., es wird ein Verwaltungsverfahren durchgeführt und durch den Erlaß eines entsprechenden Beitragsbescheides gegenüber dem einzelnen Grundstückseigentümer bzw. allen betroffenen Grundstückseigentümern beendet. Zur Entstehung der sachlichen Beitragspflicht - Dieser kommt deshalb besondere Bedeutung zu, weil erst von dem Zeitpunkt an, in welchem der Zustand erreicht worden ist, von dessen Erfüllung das Kommunalabgabengesetz das Entstehen von Beitragspflichten abhängig macht, der abstrakte Beitragsanspruch der Gemeinde Kraft Gesetzes dem Grunde und der Höhe nach vollständig ausgebildet ist und die Frist für die Forderungsverjährung zu laufen beginnt. Deshalb bestimmt sich die Höhe der Forderung nach dem Rechtsstand zu diesem Zeitpunkt. Wird die Satzung erst nach diesem Zeitpunkt geändert, hat das auf die Höhe einer einmal entstandenen Beitragsforderung keinen Einfluß mehr. Die Heranziehungsphase kann erst von dem Zeitpunkt an durchgeführt werden, in dem für die einzelne Anlage die sachlichen Beitragspflichten entstanden sind. Dieser Zeitpunkt beginnt nicht vor der Beendigung der beitragsfähigen Maßnahme. Damit ist der Abschluß der Arbeiten gemeint, die notwendig sind, um eine öffentliche Anlage (Straße) in den Zustand zu versetzen, dem sie nach Verwirklichung des von der Gemeinde aufgestellten Bauprogramms entsprechen soll. Bestimmt zum Beispiel das Bauprogramm, das eine Maßnahme erst mit dem Abschluß eines Grunderwerbs beendet sein soll, hängt das Entstehen der sachlichen Beitragspflicht überdies vom Erwerb des Eigentums an der entsprechenden Fläche ab. Der entstandene umlagefähige Aufwand muß feststellbar sein. Das Kommunalabgabengesetz stellt für das Entstehen der sachlichen Beitragspflicht auf den Abschluß der Arbeiten ab, die notwendig sind, um eine öffentliche Anlage in den Zustand zu versetzen, in dem sie nach Verwirklichung des von den Gemeinden aufgestellten Bauprogramms entsprechen soll. (Anlage ist eine „beitragsfähige Erschließungsanlage“). Das im Ausbaubeitragsrecht maßgebliche Bauprogramm kann sehr häufig formlos aufgestellt werden. Es wird sich insbesondere aus den Beschlüssen ergeben, die sich auf den geplanten Ausbau beziehen (z.B. Planungsunterlagen, Vereinbarungen zwischen verschiedenen Straßenbaulastträgern). Das Kommunalabgabenrecht setzt zusätzlich das Entstehen der Höhe nach voll ausgebildeter und nicht mehr veränderbarer Beiträge voraus. Das bedeutet erstens, daß die Größe der zu berücksichtigenden Grundflächen bestimmbar ist und zweitens, daß der umlagefähige Aufwand entstanden und der Höhe nach feststellbar ist. Die beitragsfähigen Aufwendungen sind regelmäßig - abgesehen von vereinbarten Abschlagszahlungen - nicht entstanden, bevor die Ausbauarbeiten von Gemeinde und Unternehmer abgenommen worden sind (Vergl. § 641 BGB). Die Abnahme muß sich auf Arbeiten beziehen, die Teil des Bauprogramms der abgerechneten Ausbaumaßnahme sind. Das Vorhandensein von Mängeln ist aber unbedeutend. Feststellbar ist der umlagefähige Aufwand erst dann, wenn die letzte Unternehmerrechnung eingegangen ist. Handelt es sich bei öffentlichen Zuwendungen um

Zuschüsse einzig zur Deckung des Gemeindeanteils (z.B. nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz), hat das keinen Einfluß auf den Zeitpunkt des Entstehens der sachlichen Beitragspflichten, denn es bleibt keine Ungewißheit über die Höhe des umlagefähigen Aufwands.

Daneben muß eine gültige Satzung vorliegen, in der alle die Höhe der Beiträge betreffenden Entscheidungen enthalten sein müssen. Die sachliche Beitragspflicht bedarf der Konkretisierung durch einen Beitragsbescheid. Erst durch diesen entsteht die sogenannte persönliche Beitragspflicht. Von dem Entstehen der persönlichen Beitragspflicht ist die Fälligkeit des Beitrags abhängig.