

D-53170 Bonn
Telefax 02 28/88 36 95

1. Einführung

Nach allen Kommunalabgabengesetzen können die Gemeinden und Gemeindeverbände zur Deckung der Kosten für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung und teilweise für die Erneuerung leitungsgebundener öffentlicher Einrichtungen Beiträge von Grundstückseigentümern erheben, denen die Anschlussmöglichkeit ihres Grundstücks nicht nur vorübergehende (besondere) Vorteile verschafft.

Im Unterschied zu Benutzungsgebühren werden Anschlussbeiträge als Gegenleistung für einen gebotenen wirtschaftlichen Vorteil erhoben, wobei die tatsächliche Inanspruchnahme der leitungsgebundenen Anlage nicht erforderlich ist. Vielmehr reicht eine bloße Möglichkeit der Inanspruchnahme der Anlage aus. Durch die Beitragserhebung werden die Investitionen, die für die erstmalige Herstellung bzw. Erweiterung der leitungsgebundenen Anlage angefallen sind bzw. die zukünftig noch entstehen werden, finanziert.

Die laufenden Kosten, die sich nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen richten und ansatzfähig sind – dazu gehören laufende Unterhaltungskosten, Verwaltungs- bzw. Personalkosten und sonstige Betriebskosten – werden nicht durch Anschlussbeiträge gedeckt. Dies ergibt sich aus dem Wesen des Beitrags. Die laufenden Kosten werden in der Regel über Benutzungsgebühren finanziert (in Rheinland-Pfalz besteht die Möglichkeit neben oder anstelle von Benutzungsgebühren wiederkehrende Beiträge zu erheben).

Die Gemeinde kann allerdings auf die Erhebung von Anschlussbeiträgen zugunsten von Benutzungsgebühren verzichten. Sie kann dann den Investitionsaufwand durch (dann erhöhte) Benutzungsgebühren (oder wiederkehrende Beiträge) nachträglich kostendeckend erwirtschaften.

Die Gemeinden bzw. die Gemeindeverbände können insoweit frei wählen. Ihnen steht ein sogenanntes Auswahlermessen zwischen beiden Möglichkeiten zu. Allerdings muss die Entscheidung vor oder zumindest bei der Beschlussfassung über den Beitragssatz getroffen werden. Der Beitragssatz ist eine (betriebs-) wirtschaftliche Maßeinheit. Diese ergibt sich aus dem Verhältnis der umlagefähigen (Investitions-) Aufwendungen (umlagefähiger Aufwand) zu der Gesamtzahl der durch die leitungsgebundene Anlage erschlossenen Grundstücke. Aus diesem Verhältnis ergibt sich dann die wirtschaftliche Größe Geldbetrag/je Maßeinheit, welche in der Beitragssatzung als Beitragssatz festzusetzen ist. (In Rheinland-Pfalz gehört der Beitragssatz nicht zum Pflichtbestandteil der Abgabensatzung, es genügt der Beschluss des Rates, § 2 KAG RhPf).

Das Auswahlermessen der Gemeinde ist allerdings durch den in Art. 3 GG enthaltenen Gleichheitssatz begrenzt. Da bei Anschlussbeiträgen die bloße Möglichkeit der Inanspruchnahme als wirtschaftlicher Vorteil ausreicht, während bei den Benutzungsgebühren diese nur als Gegenleistung für eine tatsächlich erfolgte Inanspruchnahme erhoben werden können, kann es bei Gebührenerhebungen zur Ungleichbehandlung kommen. So z.B. weil an den umlagefähigen Kosten nur die Eigentümer von schon bebauten und angeschlossenen Grundstücken beteiligt werden, während diejenigen Grundstückseigentümer, denen durch die erstmalige Herstellung der leitungsgebundenen Anlage ebenfalls Vorteile geboten werden, deren Grundstück aber noch nicht angeschlossen (da nicht bebaut aber bebaubar) ist, mangels tatsächlicher Inanspruchnahme nicht zur Kostenbeteiligung herangezogen werden können.

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist der Gleichheitssatz erst dann in rechtlich relevanter Weise verletzt, wenn der prozentuale Anteil der noch unbebauten und nicht angeschlossenen Grundstücke im Gemeindegebiet im Vergleich zu den schon angeschlossenen Grundstücken über einen Zeitraum von mehr als vier Jahren mehr als 20 v.H. beträgt und die Gebührenfinanzierung zu einer Mehrbelastung der Gebührenpflichtigen um mehr als 10 v.H. führt (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 16.9.1981, KStZ 1982 S. 69).

2. Beitragsgegenstand

2.1 Öffentliche Einrichtungen

Anschlussbeiträge werden für öffentliche Einrichtungen erhoben. Es gilt der Begriff der Gemeindeordnungen.

2.2 Anschlussmöglichkeit

Für den Eigentümer muss die Anschlussmöglichkeit seines Grundstücks gegeben sein. Anschlussmöglichkeit bedeutet die rechtliche und tatsächliche Möglichkeit, eine technische Verbindung des Grundstücks mit der öffentlichen Einrichtung durch eine Leitung oder auf andere Weise herzustellen (VGH BW, KStZ 1990 S. 175; OVG Münster, KStZ 1974 S. 235). In der Praxis werden Beiträge unter diesen Voraussetzungen für die öffentliche Wasserversorgung, die öffentliche Abwasserbeseitigung, die Fernwärmeversorgung und die kommunale Stromversorgung erhoben. Ein tatsächlicher Anschluss ist nicht gefordert. Er ist Voraussetzung der Benutzungsgebührenerhebung.

2.3 Vorteilsprinzip

Die Anschlussmöglichkeit muss dem Grundstück einen objektiven, grundstücksbezogenen, nicht nur vorübergehenden (besonderen wirtschaftlichen) Vorteil verschaffen (Vorteilsprinzip). Vorteil ist die Erhöhung des objektiven Gebrauchswertes des Grundstücks.

2.4 Grundstücksbezogenheit

Die Vorteile müssen grundstücksbezogen sein. Grundsätzlich realisiert sich der Gebrauchsvorteil nur in Grundstücken, die baulich oder gewerblich nutzbar sind oder vergleichbar zu nutzen sind. Beitragsgegenstand sind deshalb regelmäßig bauplanungs- und bauordnungsrechtlich nutzbare Grundstücke (BVerwG, DVBl. 1982 S. 72). Baurechtlich nur unterwertig nutzbare oder faktisch nicht baurechtlich nutzbare Grundstücke sind nur dann beitragspflichtig, wenn die Anschlussmöglichkeit für das Grundstück etwas hergibt (OVG RhPf, KStZ 1988 S. 194; 1980, 234: verneint für ein Trafostationengrundstück).

Nicht baulich oder gewerblich nutzbare Grundstücke unterliegen aber der Beitragspflicht, wenn sie tatsächlich angeschlossen sind, z.B. Außenbereichsgrundstücke.

3. Beitragsfähige Maßnahmen

Beitragsfähige Maßnahmen sind die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung, Erneuerung und Verbesserung von Anlagen, durch die wirtschaftliche Vorteile erbracht werden.

3.1 Herstellung

Der Begriff Herstellung bedeutet den erstmaligen (oder nochmaligen) Bau der öffentlichen Einrichtung. Die öffentliche Einrichtung ist hergestellt, wenn sie betriebs- und funktionsfähig für das anzuschließende Grundstück ist. Die endgültige Ausbaustufe muss nicht erreicht sein. Der endgültige Ausbauzustand richtet sich nach den Planungen der Gemeinde, die vor endgültiger Herstellung auch geändert werden dürfen.

3.2 Anschaffung

Bei dem Begriff der Anschaffung handelt es sich nicht um eine Baumaßnahme. Hierunter ist der Erwerb einer Anlage durch die Gemeinde von einem anderen zu verstehen. Auf den ersten Blick schwer zu erkennen ist, worin bei der Anschaffung der maßnahmebedingte wirtschaftliche Vorteil zu sehen ist. Hierzu wird in der Rechtsprechung meistens ausgeführt, dass der Vorteil eben gerade darin zu sehen sei, dass die nach erfolgter Anschaffung im Eigentum der öffentlichen Hand stehende Anlage in aller Regel „sicherer, dauerhafter und leistungsfähiger“ arbeite, als eine im privaten Eigentum eines Dritten stehende.

3.3 Erweiterung

Erweiterung ist eine räumlich funktionale Expansion der vorhandenen Anlage nach deren erstmaliger Herstellung.

3.4 Erneuerung

Der Begriff der Erneuerung bedeutet die Ersetzung der alten Substanz der Einrichtung durch eine neue. Teilweise wird die Erneuerung als „nochmalige beitragsfähige Herstellung“ angesehen.

3.5 Verbesserung

Die Verbesserung setzt voraus, dass die Gesamtanlage oder zumindest selbständige Teile der Anlage in Bezug auf ihre Funktionsfähigkeit und Leistung leistungsfähiger werden. Maßgebend sind dabei allein technische Gesichtspunkte. Der räumliche Ausbau einer schon vorhandenen Anlage stellt daher idR keine Verbesserung der Anlage im beitragsrechtlichen Sinn dar. Dies hat zur Folge, dass keine erneute Beitragspflicht ausgelöst wird. Ob eine Anlage im beitragsrechtlichen Sinne verbessert wurde oder nicht, lässt sich daher nur feststellen, indem man den Bauzustand der Anlage vorher und nachher vergleicht.

4. Beitragspflicht

Im kommunalen Beitragsrecht wird grundsätzlich zwischen sachlicher und persönlicher Beitragspflicht unterschieden. Daher unterscheidet man auch beim (Anschluss-)Beitragsrecht – wie auch beim Erschließungs- und Ausbaubeitragsrecht – zwischen beiden Begriffen.

4.1 Sachliche Beitragspflicht

Von der sachlichen Beitragspflicht – der abstrakten, auf dem Grundstück lastenden Beitragsschuld – spricht man, wenn sämtliche vom Gesetz geforderten Voraussetzungen zum Entstehen einer Leistungspflicht erfüllt sind.

4.2 Persönliche Beitragspflicht

Die persönliche Beitragspflicht entsteht dann, wenn die sachliche Beitragsschuld der betroffenen Grundstücke durch Beitragsbescheid z.B. an die oder den Grundstückseigentümer umgesetzt wird. Durch wirksame Bekanntgabe des Bescheids entsteht daher eine persönliche, konkrete Beitragsschuld. Nach dem Wortlaut der meisten Kommunalabgabengesetze werden die Beiträge von den Grundstückseigentümern oder – wenn das Grundstück mit einem Erbbaurecht belastet ist – von dem Erbbauberechtigten erhoben (vgl. 8).

5. Beitragsbemessungsgrundsätze

Allgemeine Bemessungsgrundsätze für die Ermittlung des beitragsfähigen Aufwands sind

- das Kosten(Aufwands)deckungsprinzip,
- das Vorteilsprinzip,
- das Äquivalenzprinzip und
- der Grundsatz der Beitragsgerechtigkeit (Art. 3 GG).

5.1 Kosten(Aufwands)deckungsprinzip

Das Kosten(Aufwands)deckungsprinzip gilt auch für das Beitragsrecht, wobei der Begriff Kosten durch Aufwendungen zu ersetzen ist. Dieses Prinzip gliedert sich in ein:

- Kosten(Aufwands)deckungsgebot, d.h., die Kosten bzw. in diesem Fall die Aufwendungen müssen gedeckt werden

und ein

- Kosten(Aufwands)überschreitungsverbot, d.h., die Kosten bzw. Aufwendungen dürfen nicht überschritten werden.

Das Kosten- bzw. Aufwandsdeckungsprinzip bezieht sich auf die beitragsfähige Maßnahme.

5.2 Vorteilsprinzip

Das Vorteilsprinzip fordert, dass die Höhe der Beiträge sich an der Höhe des durch die Anschlussmöglichkeit gebotenen Gebrauchsvorteils orientieren muss.

5.3 Äquivalenzprinzip

Das Äquivalenzprinzip gibt die Beitragsobergrenze an, die nicht überschritten werden darf. In Verbindung mit dem Vorteilsprinzip (5.2) besagt es, dass die Beitragshöhe im konkreten Einzelfall nicht in grobem Missverhältnis zum gebotenen Vorteil stehen darf. Im Gegensatz zum Kosten(Aufwands)deckungsprinzip bezieht sich das Äquivalenzprinzip nicht auf die beitragsfähige Maßnahme, sondern auf die Beitragshöhe im Einzelfall.

5.4 Beitragsgerechtigkeit

In Verbindung mit Artikel 3 GG (Beitragsgerechtigkeit) fordern diese Prinzipien, dass sich die Beitragshöhe nicht nur absolut, sondern auch im Verhältnis der Beitragsschuldner untereinander am Vorteil orientieren muss und zu diesem nicht im Missverhältnis stehen darf. Artikel 3 GG lässt in diesen Grenzen aus Gründen der Praktikabilität im Rahmen des satzungsgeberischen Gestaltungsspielraums eine Typisierung und damit Gleichbehandlung nur ähnlicher Beitrags Sachverhalte zu, sog. Typengerechtigkeit.

6. Beitragssatz

Die Ermittlungsmethoden des beitragsfähigen Aufwands und damit der Beitragssätze sind in den einzelnen Bundesländern teilweise unterschiedlich ausgestaltet (Beitragskalkulation). Überwiegend wird mittels der sog. Globalrechnung der zuvor ermittelte umlagefähige Aufwand für die Anlage ins Verhältnis zu der durch die jeweilige Anlage erschlossenen Fläche gesetzt, wodurch sich dann der sog. Beitragssatz in €/m² Fläche ergibt. In Nordrhein-Westfalen sind nach § 8 KAG drei Ermittlungsmethoden gestattet und zwar die Ermittlung nach den tatsächlichen Aufwendungen, die Ermittlung nach Einheitssätzen und die Veranschlagung des durchschnittlichen Aufwands.

In einem weiteren Schritt wird der Beitragsmaßstab bestimmt, d.h. die Bemessungsregelung, die besagt, wie der jeweilige Beitrag individuell für das einzelne Grundstück zu berechnen ist. Dies geschieht in der Regel durch Berücksichtigung der baulichen oder sonstigen Nutzungsmöglichkeiten des Grundstücks.

Die Hauptaufgabe der Beitragskalkulation besteht dabei darin, den Nachweis zu erbringen, dass das im Beitragsrecht geltende Kosten(Aufwands)deckungsprinzip eingehalten wurde. Dieses besagt, dass das veranschlagte Beitragsaufkommen den zuvor ermittelten Aufwand (= festgestellte Investitionskosten) nicht überschreiten darf.

Beitragssatz wie auch der Beitragsmaßstab gehören zum Mindestinhalt einer Beitragssatzung (anders in Rheinland-Pfalz: Hier gehört der Beitragssatz nicht zum Pflichtbestandteil der Beitragssatzung, vgl. § 2 Abs. 2 KAG RhPf).

7. Verteilungsmaßstäbe

Grundsätzlich kommen zur Erfassung des Vorteils als Verteilungsmaßstäbe nur Wahrscheinlichkeitsmaßstäbe in Betracht, da der genaue Vorteil eines Grundstücks aus einer öffentlichen Einrichtung nicht zu ermitteln ist. Hinsichtlich der Frage, welcher Wahrscheinlichkeitsmaßstab zu wählen ist, hat die Gemeinde einen Ermessensspielraum. Sie ist nicht verpflichtet, den Maßstab zu wählen, der dem gewährten Vorteil am nächsten kommt (BVerwGE 25, 147). Allerdings müssen die Verteilungsmaßstäbe grundstücksbezogen sein (vgl. VGH München, NVwZ RR 1994 S. 285).

7.1 Grundstücksflächenmaßstab

Bei diesem Verteilungsmaßstab wird der beitragsfähige Aufwand der öffentlichen Einrichtung auf die Grundstücksflächen im Einzugsgebiet je nach Größe der Fläche verteilt. Bezugsgröße ist die Quadratmetereinheit. Für die Errechnung des Beitrags wird der beitragsfähige Aufwand für eine öffentliche Einrichtung durch die Summe der Quadratmeterzahl aller anzuschließenden Grundstücke geteilt. Das Ergebnis stellt den Beitragssatz, bezogen auf einen Quadratmeter, dar. Die Anwendung ist nur zulässig bei Gemeinden mit einfachen und im wesentlichen einheitlichen städtebaulichen Verhältnissen. Im übrigen lässt er nur bei Grundstücksgrößen bis zu etwa 10 ar eine hinreichend vorteilsgerechte Bemessung der Beiträge zu (OVG Münster, KStZ 1975 S. 154; aA VGH München, KStZ 1986 S. 78).

7.2 Maß der baulichen Nutzung

Ein wesentlich gerechterer Maßstab, der im Erschließungsbeitragsrecht in der Regel zwingend anzuwenden ist, ist auch im Kommunalbeitragsrecht der Maßstab, der das Maß der baulichen Nutzung berücksichtigt. Bei der Verteilung nach dem Maß der baulichen Nutzung ist Verteilungsmaßstab für den beitragsfähigen Aufwand der Umfang, in welchem ein Grundstück baulich oder gewerblich genutzt werden darf (zulässige Nutzung), ausnahmsweise, in welchem Umfang ein Grundstück baulich oder gewerblich tatsächlich genutzt wird.

Als Maßstabseinheit wird überwiegend die „zulässige Geschossfläche“ bzw. die „zulässige Zahl der Vollgeschosse“ als Verteilungsmaßstab zugrunde gelegt. Zu den Begriffen „Geschosse“ und „Vollgeschosse“ wird auf das Bauordnungsrecht verwiesen (siehe **Wegbeschreibung ÖB 5**).

7.3 Art der baulichen Nutzung

Zusätzlich zum Verteilungsmaßstab „Maß der baulichen Nutzung“ kommt weiter als Verteilungsmaßstab der Artmaßstab in Betracht. Die Art der Nutzung gibt an, für welche Zwecke ein Grundstück zu nutzen ist. Die Angaben über die Nutzungsarten ergeben sich aus den §§ 1 ff. BauNVO. Maßgebend ist auch hier im Regelfall die zulässige, nicht die tatsächliche Art der Nutzung. Die Nutzungsart eines Grundstücks wird bei diesem Verteilungsmaßstab in der Regel durch einen prozentualen Zuschlag für besonders intensiv nutzbare Grundstücke (Gewerbegrundstücke und Industriegrundstücke) auf das Maß der baulichen Nutzbarkeit ausgedrückt.

8. Festsetzungsverfahren

Die Festsetzung des Beitrags richtet sich, soweit in den einzelnen Kommunalabgabengesetzen keine Spezialregelungen bestehen, über die Verweisungsvorschriften dieser Gesetze nach den §§ 155 ff. AO. Sie erfolgt durch Beitragsbescheid (§ 155 iVm § 118 AO).

Beitragsschuldner ist der Grundstückseigentümer oder Erbbauberechtigte (vgl. 4.2). Mehrere Beitragsschuldner haften als Gesamtschuldner. Im Innenverhältnis zwischen mehreren Beitragsschuldnern besteht ein Ausgleichsanspruch.

Der Beitragsgläubiger kann nach allen Kommunalabgabengesetzen angemessene Vorauszahlungen auf die Beitragsschuld verlangen, sobald er mit der Herstellung, der Errichtung bzw. der Ausführung der Maßnahme beginnt.

Hinsichtlich der Höhe der Vorauszahlungen hat die Gemeinde einen Ermessensspielraum, der durch das Prinzip der Angemessenheit eingeschränkt ist (OVG Münster, KStZ 1978 S. 73).

Gegen Beitragsbescheide sind als Rechtsbehelfe der Widerspruch (§ 68 Abs. 1 VwGO) und die Anfechtungsklage (§ 42 Abs. 1 VwGO) zulässig. Beide Rechtsbehelfe haben keine aufschiebende Wirkung (§ 80 Abs. 2 Nr. 1 VwGO).