



Simoneit/Roßmann

**Kommunalabgabengesetz Mecklenburg-
Vorpommern**

(KAG M-V)

Kommentar

**Dr. Karsten Simoneit
Fachanwalt für
Verwaltungsrecht,
Bau- und Architektenrecht**

**Tanja Roßmann
Fachanwältin für
Verwaltungsrecht**

**Simoneit & Skodda, Dankwartstraße 22, 23966 Wismar
Tel. 03841/76000, www.simoneit-skodda.de**

Kommunalabgabengesetz - KAG M-V
In der Fassung der Bekanntmachung vom 12. April 2005
(GVOBl. M-V S. 146), seit dem 31. März 2005 geltende Fassung

GS Meckl.-Vorp. Gl. Nr. 6140 - 2

Aufgrund des Artikels 4 des Ersten Gesetzes zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes vom 14. März 2005 (GVOBl. M-V S. 91) wird nachstehend der Wortlaut des Kommunalabgabengesetzes in der seit dem 31. März 2005 geltenden Fassung bekannt gemacht.

Die Neufassung berücksichtigt:

1. das am 17. Juni 1993 in Kraft getretene Gesetz vom 1. Juni 1993 (GVOBl. M-V S. 522, 916),
2. den am 1. Januar 2002 in Kraft getretenen Artikel 27 des Gesetzes vom 22. November 2001 (GVOBl. M-V S. 438),
3. den am 31. März 2005 in Kraft getretenen Artikel 1 des eingangs genannten Gesetzes.

I. Teil
Allgemeine Vorschriften

§ 1
Kommunalabgaben

- (1) Die Gemeinden und Landkreise sind berechtigt, nach Maßgabe dieses Gesetzes Abgaben (Steuern, Gebühren, Beiträge und sonstige Abgaben) zu erheben, soweit nicht geltende Gesetze etwas anderes bestimmen.
- (2) Ämter und Zweckverbände können in Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben des eigenen Wirkungskreises Abgaben mit Ausnahme von Steuern erheben.
- (3) Unberührt bleibt die Befugnis der in den Absätzen 1 und 2 genannten kommunalen Körperschaften, für ihre öffentlichen Einrichtungen Benutzungs- oder Entgeltregelungen in privatrechtlicher Form zu treffen.
- (4) Dieses Gesetz gilt auch für Erschließungsbeiträge nach dem Baugesetzbuch und für andere Abgaben, die von den in den Absätzen 1 und 2 genannten kommunalen Körperschaften im Bereich der Aufgaben des eigenen Wirkungskreises und des übertragenen Wirkungskreises aufgrund anderer Gesetze erhoben werden. Satz 1 gilt nur, soweit im Baugesetzbuch oder in den anderen Gesetzen keine eigenen Regelungen enthalten sind.

§ 2 Rechtsgrundlagen für Kommunalabgaben

(1) Abgaben dürfen nur aufgrund einer Satzung erhoben werden. Die Satzung muss den Kreis der Abgabenschuldner, den die Abgabe begründenden Tatbestand, den Maßstab und den Satz der Abgabe sowie den Zeitpunkt ihrer Entstehung und ihrer Fälligkeit angeben. Die Verpflichtung zur Angabe des Beitragssatzes gilt nicht bei Erlass einer Satzung über die Erhebung von Straßenbaubeiträgen nach § 8. Es ist zulässig, in Satzungen über Verwaltungsgebühren nach § 5 für bestimmte Leistungen einen Gebührenrahmen mit einem Höchst- und einem Mindestsatz festzulegen.

(2) Sofern durch Satzung nichts anderes bestimmt ist, bilden technisch getrennte Anlagen eines Einrichtungsträgers, die der Erfüllung derselben öffentlichen Aufgabe dienen, eine Einrichtung im rechtlichen Sinne, bei der Benutzungsgebühren und Anschlussbeiträge nach jeweils einheitlichen Sätzen erhoben werden.

(3) In die Ermittlung der Höhe eines Abgabensatzes (Kalkulation) darf die abgabeberechtigte Körperschaft einzelne Aufwands- und Kostenpositionen nachträglich einstellen oder anders bewerten, soweit dadurch nicht der Abgabensatz erhöht wird. Die nachträgliche Änderung der Kalkulation führt nicht zur Unwirksamkeit der Abgabensatzung; sie bedarf auch keiner erneuten Befassung der Vertretungskörperschaft.

II. Teil Die einzelnen Abgaben

§ 3 Steuern

(1) Gemeinden und Landkreise können örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern erheben. Die Besteuerung desselben Gegenstandes durch eine kreisangehörige Gemeinde und den Landkreis ist unzulässig. Eine Jagdsteuer darf ab dem 1. April 2005 nicht mehr erhoben werden. Eine Vergnügungsteuer darf nicht erhoben werden, soweit sie das Halten von Spiel- und Geschicklichkeitsgeräten in der Spielbankabgabe unterliegenden Einrichtungen zum Gegenstand hat. Der Zweitwohnungssteuer unterfallen nicht Gartenlauben im Sinne des § 3 Abs. 2 und des § 20a des Bundeskleingartengesetzes (BKleingG) vom 28. Februar 1983 (BGBl. I S. 210), das zuletzt durch Artikel 14 des Gesetzes vom 13. September 2001 (BGBl. I S. 2376) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung. Dies gilt nicht für Gartenlauben nach § 20a Nr. 8 des Bundeskleingartengesetzes, deren Inhaber vor dem 3. Oktober 1990 eine Befugnis zur dauernden Nutzung der Laube zu Wohnzwecken erteilt wurde oder die dauernd zu Wohnzwecken genutzt werden.

(2) Die Einführung einer im Land bisher nicht erhobenen Steuer nach Absatz 1 bedarf der Zustimmung des Innenministeriums im Einvernehmen mit dem

Finanzministerium. Die Zustimmung muss mindestens drei Monate vor dem beabsichtigten In-Kraft-Treten der Steuersatzung beim Innenministerium beantragt werden. Auf die Erteilung der Zustimmung besteht kein Anspruch.

§ 4 Gebühren (Allgemeines)

(1) Gebühren sind Geldleistungen, die als Gegenleistung für eine besondere Leistung - Amtshandlungen oder sonstige Tätigkeit - der Verwaltung (Verwaltungsgebühren) oder für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen (Benutzungsgebühren) erhoben werden.

(2) Die Gebührensätze sind nach festen Merkmalen zu bestimmen. Ermäßigungen aus sozialen Gründen sind zulässig, soweit es im öffentlichen Interesse geboten ist und für die Einrichtungen kein Anschluss- und Benutzungszwang besteht.

§ 5 Verwaltungsgebühren

(1) Verwaltungsgebühren für Leistungen des eigenen Wirkungskreises dürfen nur erhoben werden, wenn die Leistung der Verwaltung von dem Beteiligten beantragt oder sonst veranlasst worden ist.

(2) Wird ein Antrag auf eine gebührenpflichtige Leistung abgelehnt oder vor ihrer Beendigung zurückgenommen, so sind 10 bis 75 vom Hundert der Gebühr zu erheben, die bei ihrer Vornahme zu erheben wäre. Wird der Antrag lediglich wegen Unzuständigkeit abgelehnt, so ist keine Gebühr zu erheben.

(3) Für die Widerspruchsbescheide darf nur dann eine Gebühr erhoben werden, wenn der Verwaltungsakt, gegen den Widerspruch erhoben wird, gebührenpflichtig ist und wenn oder soweit der Widerspruch zurückgewiesen wird. Die Gebühr beträgt höchstens die Hälfte der für den angefochtenen Verwaltungsakt festzusetzenden Gebühr.

(4) Das veranschlagte Gebührenaufkommen soll die voraussichtlichen Ausgaben für den betreffenden Verwaltungszweig nicht übersteigen.

(5) Mündliche Auskünfte sind gebührenfrei.

(6) Von Gebühren sind befreit

1. das Land, die Gemeinden, Landkreise, Ämter, Zweckverbände und Wasser- und Bodenverbände, sofern die Leistung der Verwaltung nicht ihre wirtschaftlichen Unternehmen betrifft oder es sich nicht um eine beantragte sonstige Tätigkeit im Sinne des § 4 Abs. 1 auf dem Gebiet der Bauleitplanung, des Kultur-, Tief- und Hochbaus handelt,
2. die Bundesrepublik Deutschland und die anderen Länder, soweit Gegenseitigkeit gewährleistet ist,

3. die Kirchen und Religionsgemeinschaften des öffentlichen Rechts, soweit die Leistung der Verwaltung unmittelbar der Durchführung kirchlicher Zwecke im Sinne des § 54 der Abgabenordnung dient.

(7) Besondere bare Auslagen, die im Zusammenhang mit der Leistung entstehen, sind zu ersetzen, auch wenn der Zahlungspflichtige von der Entrichtung der Gebühr befreit ist. Auslagen können auch demjenigen auferlegt werden, der sie durch unbegründete Einwendungen verursacht hat. Zu ersetzen sind insbesondere

1. im Einzelfall besonders hohe Kosten für die Inanspruchnahme von Informations- und Kommunikationstechnik,
2. Kosten öffentlicher Bekanntmachungen,
3. Zeugen- und Sachverständigenkosten,
4. die bei Dienstgeschäften den beteiligten Verwaltungsangehörigen zustehenden Reisekostenvergütungen,
5. Kosten der Beförderung oder Verwahrung von Sachen,
6. Zustellungs- und Nachnahmekosten.

Für den Ersatz der baren Auslagen gelten die Vorschriften dieses Gesetzes entsprechend.

§ 6 Benutzungsgebühren

(1) Benutzungsgebühren sind zu erheben, wenn eine Einrichtung überwiegend der Inanspruchnahme einzelner Personen oder Personengruppen dient. Das veranschlagte Gebührenaufkommen soll die voraussichtlichen Kosten der Einrichtung decken, aber nicht überschreiten. Von einer Kostendeckung kann aus Gründen des öffentlichen Interesses abgesehen werden.

(2) Kosten im Sinne des Absatzes 1 sind die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen auf Basis des wertmäßigen Kostenbegriffs ansatzfähigen Kosten. Dazu gehören auch Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen sowie Abschreibungen nach Absatz 2a und eine angemessene Verzinsung des aufgewandten Kapitals nach Absatz 2b.

(2a) Für Abschreibungen sind die Anlagewerte um Beiträge und ähnliche Entgelte zu kürzen. Eine Kürzung um Zuschüsse Dritter ist zulässig, soweit diese nicht ausdrücklich zur Bildung von Eigenkapital gewährt worden sind (Kapitalzuschüsse) und die Tilgung erforderlicher Investitionskredite nicht gefährdet wird. Anstelle der Kürzung von Anlagewerten nach Satz 1 und 2 kann eine ertragswirksame Auflösung der Beiträge oder Zuschüsse erfolgen. Die Anlagewerte sind nach Anschaffungs- oder Herstellungswerten (aufgewandtes Kapital) zu bemessen. Aus besonderen wirtschaftlichen Gründen darf der Wiederbeschaffungszeitwert zu Grunde gelegt werden. Hinzugerechnet werden können erforderliche Kosten nicht realisierter Planungen; sie sind mit einem gewichteten durchschnittlichen Abschreibungssatz abzuschreiben. Im Übrigen sind Abschreibungen nach der mutmaßlichen Nutzungsdauer oder Leistungsmenge gleichmäßig zu bemessen.

(2b) Der Verzinsung des aufgewandten Kapitals sind die um Beiträge und Zuschüsse Dritter gekürzten Anschaffungs- und Herstellungskosten abzüglich der Abschreibungen zu Grunde zu legen (Abzugs-Restwertmethode). Alternativ ist es zulässig, den Restwert des aufgewandten Kapitals nach Abzug der mit einem gewichteten Abschreibungssatz aufgelösten Zuschüsse und Beiträge Dritter zu Grunde zu legen (Auflösungs-Restwertmethode). Anstelle der Restwertmethoden nach Satz 1 und 2 kann der um die Hälfte reduzierte Wert des aufgewandten Kapitals der Zinskalkulation zu Grunde gelegt werden (Durchschnittswertmethode). Es ist zulässig, von der Verzinsung des Eigenkapitals abzusehen. Nach Absatz 2a erzielte Abschreibungserlöse sind, soweit sie sich nicht auf durch Eigenkapital finanziertes Anlagevermögen beziehen und in einer Rücklage angesammelt wurden, angemessen zu verzinsen und einrichtungsbezogen kostenmindernd oder kapitalerhaltend einzusetzen.

(2c) Werden öffentliche Einrichtungen als Unternehmen im Sinne von § 68 Abs. 1 oder 2 oder § 161 Abs. 5 der Kommunalverfassung geführt, so können anstelle der in den Absätzen 2 bis 2b genannten Kosten die sich aus dem Wirtschaftsplan des Unternehmens ergebenden Selbstkosten zuzüglich eines angemessenen Gewinns angesetzt werden. Angemessen ist ein Gewinn, der die Verzinsung des Eigenkapitals nicht übersteigt.

(2d) Der Gebührenberechnung ist ein Kalkulationszeitraum zu Grunde zu legen, der bei der Wasserversorgung, der Abwasserbeseitigung, der Abfallentsorgung und der Straßenreinigung nicht mehr als fünf Jahre umfassen soll. Weichen am Ende eines Kalkulationszeitraums die tatsächlichen von den kalkulierten Kosten ab, so sind Kostenüberdeckungen spätestens innerhalb von drei Jahren nach Ende des abgeschlossenen Kalkulationszeitraums auszugleichen; Kostenunterdeckungen sollen innerhalb dieses Zeitraumes ausgeglichen werden.

(3) Die Gebühr ist nach Art und Umfang der Inanspruchnahme der Einrichtung zu bemessen. Es kann ein Wahrscheinlichkeitsmaßstab gewählt werden, der nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zu der Inanspruchnahme stehen darf. Gebühren für die Wasserversorgung und für die Abwasserbeseitigung sind grundsätzlich linear zu bemessen; sie können degressiv bemessen werden, wenn dies im öffentlichen Interesse erforderlich ist. Die Erhebung einer Grundgebühr neben der Gebühr nach den Sätzen 1 bis 3 sowie die Erhebung einer Mindestgebühr sind zulässig.

(4) Gebührenschuldner ist, wer die mit der öffentlichen Einrichtung gebotene Leistung in Anspruch nimmt. Bei der Wasserversorgung, der Abwasserbeseitigung, der Abfallentsorgung und der Straßenreinigung ist Gebührenschuldner, wer nach den grundsteuerrechtlichen Vorschriften Schuldner der Grundsteuer ist oder sein würde, wenn das Grundstück nicht von der Grundsteuer befreit wäre. Gebühren nach Satz 2 ruhen als öffentliche Last auf dem Grundstück, soweit es sich um grundstücksbezogene Gebühren handelt. Die Satzung kann bei grundstücksbezogenen Gebühren bestimmen, dass sonstige Nutzungsberechtigte des Grundstücks gebührenpflichtig sind. Bei

der Entsorgung der Abfälle von Schiffen oder Gewerbebetrieben, bei denen die Voraussetzungen des Satzes 2 nicht gegeben sind, kann der Besitzer, bei der Entsorgung unzulässig abgelagerter Abfälle, der letzte Besitzer der Abfälle zum Gebührenschuldner erklärt werden.

(5) Für die Benutzung öffentlicher Straßen, Wege und Plätze für Messen, Märkte und Verkaufsstände und andere Sondernutzungen kann eine besondere Gebühr erhoben werden.

(6) Auf Gebühren können vom Beginn des Erhebungszeitraumes an angemessene Vorauszahlungen verlangt werden.

§ 7 Beiträge (Allgemeines)

(1) Beiträge sind Geldleistungen, die dem Ersatz des Aufwandes für die Anschaffung, Herstellung, Verbesserung, Erweiterung, Erneuerung und den Umbau öffentlicher Einrichtungen oder Teilen davon, jedoch ohne laufende Unterhaltung und Instandsetzung, dienen. Sie werden nach den Regelungen des Satzes 3 und der Absätze 2 bis 6 sowie der §§ 8 und 9 als Gegenleistung dafür erhoben, dass den Beitragspflichtigen durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme Vorteile geboten werden. Die Beiträge sind nach den Vorteilen zu bemessen; § 9 Abs. 4 bis 8 bleibt unberührt.

(2) Beitragspflichtig ist, wer im Zeitpunkt der Bekanntgabe des Beitragsbescheides Eigentümer des bevorteilten Grundstückes oder im Falle des § 8 Abs. 7 Inhaber des Gewerbebetriebes ist. Die Satzung kann bestimmen, dass beitragspflichtig ist, wer im Zeitpunkt des Entstehens der sachlichen Beitragspflicht Eigentümer des bevorteilten Grundstückes oder im Falle des § 8 Abs. 7 Inhaber des Gewerbebetriebes ist. Bei einem erbaubelasteten Grundstück ist der Erbbauberechtigte anstelle des Eigentümers beitragspflichtig. Ist das Grundstück mit einem dinglichen Nutzungsrecht nach Artikel 233 § 4 des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch belastet, so ist der Inhaber dieses Rechtes anstelle des Eigentümers beitragspflichtig. Mehrere Beitragspflichtige haften als Gesamtschuldner; bei Wohnungs- und Teileigentum sind die einzelnen Wohnungs- und Teileigentümer nur entsprechend ihrem Miteigentumsanteil beitragspflichtig.

(3) Für selbständig nutzbare Teile von öffentlichen Einrichtungen können Teilbeiträge erhoben werden (Kostenspaltung).

(4) Auf die künftige Beitragsschuld können Vorausleistungen bis zur Höhe der voraussichtlichen Beitragsschuld verlangt werden, sobald mit der Durchführung von Maßnahmen begonnen worden ist. Wer Abgabepflichtiger für die Vorausleistung ist, bestimmt sich nach entsprechender Anwendung des Absatzes 2. Die Vorausleistung ist mit der endgültigen Beitragsschuld zu verrechnen, auch wenn der Vorausleistende nicht endgültig beitragspflichtig ist. Ist die Beitragspflicht sechs Jahre nach Erlass des Vorausleistungsbescheides noch nicht entstanden, kann die Vorausleistung zurückverlangt werden. Der

Rückzahlungsanspruch ist ab Zahlung der Vorausleistung mit jährlich 6 vom Hundert zu verzinsen.

(5) Die beitragsberechtigten kommunalen Körperschaften können Bestimmungen über die Ablösung des Beitrages im Ganzen vor Entstehen der Beitragspflicht treffen.

(6) Der Beitrag ruht als öffentliche Last auf dem Grundstück, im Falle des Absatzes 2 Satz 3 auf dem Erbbaurecht, im Falle des Absatzes 2 Satz 4 auf dem dinglichen Nutzungsrecht, im Falle des Absatzes 2 Satz 5 zweiter Halbsatz auf dem Wohnungs- oder Teileigentum.

§ 8 Straßenbaubeiträge

(1) Zur Deckung des Aufwandes für die Anschaffung, Herstellung, Verbesserung, Erweiterung, Erneuerung und den Umbau der notwendigen öffentlichen Straßen, Wege und Plätze sind Straßenbaubeiträge zu erheben. Die beitragsberechtigte kommunale Körperschaft hat mindestens 10 vom Hundert des Aufwandes zu tragen. Vor der Heranziehung zu Straßenbaubeiträgen soll die beitragsberechtigte kommunale Körperschaft die Beitragspflichtigen über die wesentlichen Regelungen der Beitragserhebung informieren.

(2) Der Aufwand ist nach den tatsächlich entstandenen Kosten oder nach Einheitssätzen unter Berücksichtigung der Leistungen und Zuschüsse Dritter zu ermitteln. Zur Anschaffung gehören auch straßenrechtliche Entschädigungsleistungen und der Wert der Grundstücke, die der Träger der Maßnahme einbringt. Zuschüsse sind, soweit der Zuschussgeber nichts anderes bestimmt hat, vorrangig zur Deckung des öffentlichen Anteils und nur, soweit sie diesen übersteigen, zur Deckung des übrigen Aufwandes zu verwenden.

(3) Einheitssätze nach Absatz 2 Satz 1 sind nach durchschnittlichen Kosten festzusetzen, die im Gebiet der beitragsberechtigten kommunalen Körperschaft üblicherweise für vergleichbare öffentliche Einrichtungen aufzuwenden sind.

(4) Der Aufwand kann auch für Abschnitte einer Einrichtung ermittelt werden, wenn diese selbständig in Anspruch genommen werden können.

(5) Die sachliche Beitragspflicht entsteht mit der endgültigen Herstellung der Einrichtung, in den Fällen des Absatzes 4 oder des § 7 Abs. 3 mit der Beendigung der Teilmaßnahme; in den Fällen der Anschaffung entsteht die sachliche Beitragspflicht, sobald der gesamte Anschaffungsaufwand geleistet wurde.

(6) Die Satzung kann bestimmen, dass der Beitrag zinslos gestundet wird, solange das Grundstück als Kleingarten im Sinne des Bundeskleingartengesetzes genutzt wird und der Beitragspflichtige nachweist, dass die darauf befindlichen Gebäude nicht zum dauerhaften Wohnen geeignet sind oder für gewerbliche Zwecke genutzt werden.

(7) Müssen Straßen, Wege und Plätze, ungeachtet ihrer Widmung, deshalb kostspieliger gebaut oder ausgebaut werden, als es ihrer gewöhnlichen Bestimmung gemäß notwendig wäre, weil sie im Zusammenhang mit der Bewirtschaftung oder Ausbeutung von Grundstücken oder im Zusammenhang mit einem gewerblichen Betrieb außergewöhnlich beansprucht werden, so können die beitragsberechtigten kommunalen Körperschaften von den Eigentümern dieser Grundstücke oder von den Unternehmern der gewerblichen Betriebe besondere Straßenbaubeiträge als Ausgleich für die Mehraufwendungen erheben. Absatz 1 Satz 3 und die Absätze 2 bis 5 sowie § 7 sind entsprechend anzuwenden.

§ 9 Anschlussbeiträge

(1) Zur Deckung des Aufwandes für die Anschaffung und Herstellung der notwendigen öffentlichen Einrichtungen zur leitungsgebundenen Versorgung mit Wasser oder Wärme oder zur leitungsgebundenen Abwasserentsorgung sollen Anschlussbeiträge erhoben werden. Neben den Anschaffungs- und Herstellungsbeiträgen nach Satz 1 können Beiträge zur Deckung des Aufwandes für die Erneuerung erhoben werden. § 10 bleibt unberührt.

(2) Der Aufwand ist nach den tatsächlich entstandenen und voraussichtlich zu erwartenden Kosten unter Berücksichtigung der Leistungen und Zuschüsse Dritter zu ermitteln. Die Aufwandsermittlung hat für die gesamte öffentliche Einrichtung (Globalkalkulation) oder für einen sowohl zeitlich als auch hinsichtlich des Bauprogramms sowie der bevorteilten Grundstücke repräsentativen Teil der öffentlichen Einrichtung (Rechnungsperiodenkalkulation) zu erfolgen. Zum Aufwand gehört auch der Wert der Grundstücke, die der Einrichtungsträger einbringt. Zuschüsse sind vorbehaltlich der Sätze 5 und 6 zur Deckung des gesamten Aufwandes zu verwenden. Zuschüsse, die nach den Rechtsvorschriften des Zuwendungsprogramms oder sonstigen Bestimmungen des Zuschussgebers zur Begünstigung bestimmter Beitragspflichtiger oder bestimmter Gruppen von Beitragspflichtigen zu verwenden sind, bleiben in der Beitragskalkulation unberücksichtigt. Diese Zuschüsse sind bei der Heranziehung zu den Beiträgen zu Gunsten der in Satz 5 genannten Beitragspflichtigen beitragsmindernd zu berücksichtigen.

(3) Die sachliche Beitragspflicht entsteht, sobald das Grundstück an die Einrichtung angeschlossen werden kann, frühestens jedoch mit dem Inkraft-Treten der ersten wirksamen Satzung. Die Satzung kann einen späteren Zeitpunkt bestimmen.

(4) In der Satzung kann bestimmt werden, dass Gebäude oder selbstständige Gebäudeteile, die nach der Art ihrer Nutzung keinen Bedarf nach Anschluss an die Einrichtung haben oder nicht angeschlossen werden dürfen, bei der Ermittlung der Beitragshöhe für die mit solchen Gebäuden oder Gebäudeteilen bebauten Grundstücke unberücksichtigt bleiben. Dies gilt nicht für Gebäude oder Gebäudeteile, die tatsächlich angeschlossen sind.

(5) Für bebaute Grundstücke, die nicht oder nicht vollständig im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes im Sinne von § 30 des Baugesetzbuches liegen, und bei denen der nicht bebaute Teil des Grundstücks wesentlich größer ist als bei dem Durchschnitt der bebauten Grundstücke im Geltungsbereich der Satzung, kann in der Satzung eine Begrenzung der beitragspflichtigen Grundstücksfläche vorgenommen werden. Bei der Ermittlung der Begrenzung sollen die durchschnittliche Grundstücksgröße, die Bebauungstiefe und die bauliche Nutzung im Geltungsbereich der Satzung berücksichtigt werden; Grundstücke im Außenbereich nach § 35 des Baugesetzbuches bleiben bei der Ermittlung der Begrenzung außer Betracht. Im Bescheid über die Beitragsfestsetzung ist die Grundstücksfläche, auf die sich der Beitrag bezieht, festzulegen.

(6) Für unbebaute Grundstücke, die innerhalb eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils nach § 34 des Baugesetzbuches oder innerhalb des Geltungsbereiches eines Bebauungsplanes im Sinne von § 30 des Baugesetzbuches liegen, kann durch Satzung bestimmt werden, dass die Beitragspflicht erst als entstanden gilt, wenn das Grundstück mit anzuschließenden Gebäuden bebaut oder tatsächlich angeschlossen wird.

(7) Ändern sich im Falle der Beitragsbemessung nach Absatz 4 oder 5 die für die Beitragsbemessung maßgebenden Umstände nachträglich und erhöht sich dadurch der Vorteil, so entsteht damit ein zusätzlicher Beitrag.

(8) Beiträge nach den Absätzen 6 und 7 sind auch dann zu erheben, wenn ein Aufwand im Sinne der Absätze 1 und 2 nicht mehr zu decken ist. Diese Beiträge sind zur Minderung der Gebührenbelastung aller an die Einrichtung Angeschlossenen zu verwenden.

(9) Werden Regelungen nach den Absätzen 4 bis 6 getroffen, so kann die Heranziehung zu bereits früher entstandenen Beiträgen als unbillig im Sinne des § 222 Abgabenordnung angesehen werden, soweit der früher entstandene Beitrag höher ist als der nach den Absätzen 4 bis 6 ermittelte Beitrag. In diesen Fällen kann der Differenzbetrag zinslos gestundet werden.

(10) Werden Grundstücke landwirtschaftlich genutzt, so kann der Beitrag gestundet werden, soweit das Grundstück zur Erhaltung der Wirtschaftlichkeit des Betriebes landwirtschaftlich genutzt werden muss. Satz 1 gilt auch für Fälle der Nutzungsüberlassung und Betriebsübergabe an Angehörige. Auf die Erhebung von Stundungszinsen kann in den Fällen der Sätze 1 und 2 verzichtet werden.

§ 10

Kostenersatz für Haus- und Grundstücksanschlüsse

(1) Der Aufwand, der erforderlich ist, ein Grundstück an Versorgungs- oder Entwässerungsleitungen anzuschließen, kann in den beitragsfähigen Aufwand der Maßnahme nach § 9 einbezogen werden. Es ist auch zulässig, einen gesonderten Beitrag zu erheben. Der Aufwand kann entsprechend § 9 Abs. 2

oder nach Einheitssätzen ermittelt werden, die für Anschlüsse der gleichen Art im Gebiet der beitragsberechtigten Körperschaft üblicherweise durchschnittlich entstehen.

(2) Anstelle eines Beitrages nach Absatz 1 kann ein öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch erhoben werden. Der zu deckende Aufwand kann nach den tatsächlich im Einzelfall entstandenen Kosten oder entsprechend § 9 Abs. 2 oder nach Einheitssätzen ermittelt werden, die für Anschlüsse der gleichen Art im Gebiet der erstattungsberechtigten Körperschaft üblicherweise durchschnittlich entstehen. Durch Satzung kann bestimmt werden, dass Versorgungs- und Abwasserleitungen, die nicht in der Mitte der Straße verlaufen, als in der Straßenmitte verlaufend gelten.

(3) Für die Herstellung weiterer vom Anschlussberechtigten zusätzlich geforderter Anschlussleitungen und für die Beseitigung von Anschlüssen ist eine Kostenerstattung in Höhe des tatsächlich entstandenen Aufwandes als öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch zu leisten.

(4) Der öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch nach den Absätzen 2 und 3 entsteht mit der endgültigen Herstellung der Anschlussleitung, im Falle der Beseitigung eines Anschlusses mit der Beendigung der Maßnahme. Er gilt als Abgabe im Sinne des § 1 dieses Gesetzes, für ihn gelten die Vorschriften dieses Gesetzes entsprechend. Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die Geltendmachung des öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruchs haben keine aufschiebende Wirkung.

§ 11

Kur- und Fremdenverkehrsabgaben

(1) Gemeinden und Gemeindeteile, die als Kur- oder Erholungsorte anerkannt sind, können

1. für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung, Verbesserung, Erneuerung, Verwaltung und Unterhaltung der zu Kur- und Erholungszwecken bereitgestellten öffentlichen Einrichtungen eine Kurabgabe,
2. für Zwecke der Fremdenverkehrswerbung und zur Deckung von Aufwendungen nach Nummer 1 von Personen und Personenvereinigungen, denen durch den Fremdenverkehr Vorteile geboten werden, laufende Fremdenverkehrsabgaben

erheben. Mehrere Gemeinden, die die Voraussetzung des Satzes 1 erfüllen, können eine gemeinsame Kurabgabe erheben, deren Ertrag die Gesamtaufwendungen für die in Satz 1 Nr. 1 genannten Maßnahmen nicht übersteigen darf.

(2) Die Kurabgabe wird von allen Personen erhoben, die sich im Erhebungsgebiet aufhalten, ohne dort ihren gewöhnlichen Aufenthalt zu haben (ortsfremd) und denen die Möglichkeit zur Benutzung von öffentlichen Einrichtungen oder zur Teilnahme an Veranstaltungen geboten wird. Als ortsfremd gilt auch, wer im Erhebungsgebiet Eigentümer oder Besitzer einer Wohnungseinheit ist, wenn und soweit er sie überwiegend zu Erholungszwecken

nutzt. Als ortsfremd gilt nicht, wer im Erhebungsgebiet arbeitet, in einem Ausbildungsverhältnis steht oder einen Kleingarten im Sinne des Bundeskleingartengesetzes bewirtschaftet, der keine Wohnnutzung ermöglicht. Ist die dauernde Nutzung einer Wohnlaube gemäß § 20a Nr. 8 Bundeskleingartengesetz möglich, gilt derjenige als ortsfremd, der sie zu Wohnzwecken nutzt oder Dritten dazu überlässt.

(3) Wer Personen beherbergt oder ihnen Wohnraum zu Erholungszwecken überlässt, kann verpflichtet werden, die beherbergten Personen zu melden, die Kurabgabe einzuziehen und abzuführen. Er haftet für die rechtzeitige und vollständige Einziehung und Abführung der Kurabgabe. Die in Satz 1 genannten Pflichten können Reiseunternehmern auferlegt werden, wenn die Kurabgabe in dem Entgelt enthalten ist, das die Reiseteilnehmer an die Reiseunternehmer zu entrichten haben. Satz 1 gilt entsprechend für denjenigen, der Standplätze zum Aufstellen von Zelten, Wohnwagen, Wohnmobilen und ähnlichen Unterkunftsmöglichkeiten überlässt.

(4) Das Recht zur Erhebung von Gebühren für die Benutzung besonderer öffentlicher Einrichtungen oder allgemein zugänglicher Veranstaltungen wird durch die Erhebung einer Kurabgabe nicht berührt.

(5) Kurabgabensatzungen können aus sozialen Gründen vollständige oder teilweise Befreiung von der Abgabepflicht zulassen.

III. Teil Verfahrensvorschriften

§ 12 Anwendung der Abgabenordnung

(1) Auf Kommunalabgaben sind die Vorschriften der Abgabenordnung in der jeweiligen Fassung entsprechend anzuwenden, soweit nicht dieses Gesetz oder andere Gesetze besondere Vorschriften enthalten.

(2) Abweichend von § 169 Abs. 2 Nr. 1 der Abgabenordnung beträgt die Festsetzungsfrist für alle kommunalen Abgaben und Steuern vier Jahre; bei der Erhebung eines Anschlussbeitrages nach § 9 Abs. 1 Satz 1 endet die Festsetzungsfrist frühestens mit Ablauf des 31. Dezember 2008. Die Festsetzungsfrist für Nebenleistungen beträgt ein Jahr. Das gilt nicht für Säumniszuschläge.

(3) § 363 Abs. 2 der Abgabenordnung ist mit den in den Sätzen 2 bis 6 genannten zusätzlichen Maßgaben anzuwenden. Ist wegen der Gültigkeit einer Abgabensatzung ein Verfahren bei dem Oberverwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, einem obersten Bundesgericht oder beim Europäischen Gerichtshof anhängig und wird der Widerspruch hierauf gestützt, ruht das Widerspruchsverfahren insoweit bis zu dessen rechtskräftigem Abschluss. Gleiches gilt, wenn bei den genannten Gerichten, den Verwaltungsgerichten des

Landes oder dem Bundesverfassungsgericht ein Verfahren wegen einer Rechtsfrage anhängig ist, die in einem Widerspruchsverfahren entscheidungserheblich ist. Bei Widersprüchen in gleich gelagerten Fällen soll die Widerspruchsbehörde geeignete Verfahren als Musterverfahren auswählen und vorrangig entscheiden. Die verbleibenden Widerspruchsverfahren ruhen bis zur Rechtskraft der Entscheidungen in den Musterverfahren. Das Ruhen ist dem Widerspruchsführer mitzuteilen. Das Widerspruchsverfahren ist fortzusetzen, wenn der Widerspruchsführer dies beantragt oder die abgabenberechtigte Körperschaft dies dem Widerspruchsführer mitteilt.

(4) Abweichend von der Abgabenordnung ist den nach § 6 Abs. 4, § 7 Abs. 2 oder § 11 Abs. 1 Nr. 2 Abgabepflichtigen auf Verlangen Einsicht in die der Abgabefestsetzung zu Grunde liegenden Kalkulationen zu gewähren, soweit diese Gegenstand der Beschlussfassung nach § 22 Abs. 3 Nr. 11 oder § 104 Abs. 3 Nr. 10 der Kommunalverfassung waren oder nach § 2 Abs. 3 nachträglich geändert wurden. § 29 Abs. 2 und 3 des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes ist entsprechend anzuwenden. Eine Verwaltungsgebühr nach § 5 darf hierfür nur verlangt werden, soweit der Abgabepflichtige die Fertigung von Kopien oder Abschriften aus den Kalkulationsunterlagen verlangt oder in Fällen des § 5 Abs. 7.

(5) Bei der Hundesteuer darf abweichend von § *30 der Abgabenordnung in Schadensfällen Auskunft über Namen und Anschrift des Hundehalters an Behörden und Schadensbeteiligte gegeben werden. Bei gefährlichen Hunden im Sinne des § 2 der Hundehalterverordnung vom 4. Juli 2000 (GVOBl. M-V S. 295, 391; 2004 S. 488), zuletzt geändert durch die Verordnung vom 16. April 2004 (GVOBl. M-V S. 174), dürfen die Gemeinden Namen und Anschriften der Hundehalter sowie die Hunderasse auch zum Vollzug der Vorschriften über gefährliche Hunde speichern, verändern, nutzen und an andere zum Vollzug dieser Vorschriften zuständige Behörden übermitteln.

§ 12a

Beauftragung und Mitteilungspflichten Dritter

(1) Die abgabenberechtigten Körperschaften können in der Satzung bestimmen, dass die Ermittlung der Berechnungsgrundlagen, die Abgabeberechnung, die Ausfertigung und Versendung von Abgabenbescheiden sowie die Entgegennahme der zu entrichtenden Abgaben von einem damit beauftragten Dritten wahrgenommen werden. Der Dritte darf nur beauftragt werden, wenn die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung und Prüfung nach den für kommunale Körperschaften geltenden Vorschriften gewährleistet sind. Die abgabenberechtigten Körperschaften können sich zur Erfüllung der in Satz 1 genannten Aufgaben auch der Datenverarbeitungsanlagen Dritter bedienen.

(2) Die abgabenberechtigten Körperschaften können durch Satzung bestimmen, dass Dritte, die in engen rechtlichen oder wirtschaftlichen Beziehungen zu einem Sachverhalt stehen, an den die Abgabepflicht anknüpft, an Stelle der Beteiligten gegen Kostenerstattung verpflichtet sind, ihnen die zur Abgabefestsetzung oder -erhebung erforderlichen Berechnungsgrundlagen mitzuteilen.

§ 13 Kleinbeträge

Es kann davon abgesehen werden, Abgaben und abgabenrechtliche Nebenleistungen festzusetzen, zu erheben, nachzufordern oder zu erstatten, wenn der Betrag niedriger als zehn Euro ist und die Kosten der Einziehung oder Erstattung außer Verhältnis zu dem Betrag stehen, soweit nicht wegen der grundsätzlichen Bedeutung des Falles eine Einziehung geboten ist oder die Erstattung beantragt wird.

§ 14 Vollstreckung privatrechtlicher Entgelte

(1) Die abgabenberechtigten Körperschaften, ihre Eigenbetriebe oder Eigengesellschaften können die ihnen für die Benutzung einer im öffentlichen Interesse unterhaltenen Einrichtung geschuldeten privatrechtlichen Entgelte im Wege der Verwaltungsvollstreckung entsprechend § 111 des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes betreiben. Die erhobenen Entgelte müssen auf einem Tarif beruhen, der öffentlich bekannt gemacht worden ist oder zur Einsichtnahme ausliegt. An die Stelle des Leistungsbescheides tritt die Zahlungsaufforderung.

(2) Die Vollstreckung ist einzustellen, sobald der Vollstreckungsschuldner bei der Vollstreckungsbehörde gegen die Forderung als solche schriftlich oder zur Niederschrift Einwendungen erhebt. Der Vollstreckungsschuldner ist über dieses Recht in der Androhung der Vollstreckung zu belehren. Bereits getroffene Vollstreckungsmaßnahmen sind unverzüglich aufzuheben, wenn

1. der Gläubiger nicht binnen eines Monats nach Geltendmachung der Einwendungen wegen seiner Forderungen vor den ordentlichen Gerichten Klage erhoben oder den Erlass eines Mahnbescheides beantragt hat oder
2. der Gläubiger mit der Klage rechtskräftig abgewiesen worden ist.

Die Vollstreckung kann fortgesetzt werden, sobald ein vollstreckbarer Titel im Sinne der Zivilprozessordnung vorliegt.

§ 15 Geltung der Bescheide über wiederkehrende Abgaben

In Bescheiden über kommunale Abgaben, die für einen Zeitabschnitt erhoben werden, kann bestimmt werden, dass diese Bescheide auch für die folgenden Zeitabschnitte gelten. Dabei ist anzugeben, an welchen Tagen und mit welchen Beträgen die Abgaben jeweils fällig werden.

IV. Teil Straf- und Bußgeldvorschriften

§ 16 Abgabenhinterziehung

(1) Mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder Geldstrafe wird bestraft, wer

1. der Körperschaft, der die Abgabe zusteht, oder einer anderen Behörde über abgabenrechtlich erhebliche Tatsachen unrichtige oder unvollständige Angaben macht oder
2. die Körperschaft, der die Abgabe zusteht, pflichtwidrig über abgabenrechtlich erhebliche Tatsachen in Unkenntnis lässt und dadurch Abgaben verkürzt oder nicht gerechtfertigte Abgabenvorteile für sich oder einen anderen erlangt. § 370 Abs. 4, §§ 371 und 376 der Abgabenordnung gelten entsprechend.

(2) Der Versuch ist strafbar.

(3) Für das Strafverfahren gelten die §§ 385, 391, 393, 395 bis 398 und 407 der Abgabenordnung in der jeweiligen Fassung entsprechend.

§ 17

Leichtfertige Abgabenverkürzung und Abgabengefährdung

(1) Ordnungswidrig handelt, wer als Abgabenschlichtiger oder bei Wahrnehmung der Angelegenheiten eines Abgabenschlichtigen eine der in § 16 Abs. 1 Satz 1 bezeichneten Taten leichtfertig begeht (leichtfertige Abgabenverkürzung). § 370 Abs. 4 und § 378 Abs. 3 der Abgabenordnung in der jeweiligen Fassung gelten entsprechend.

(2) Ordnungswidrig handelt auch, wer vorsätzlich oder leichtfertig
1. Belege ausstellt, die in tatsächlicher Hinsicht unrichtig sind, oder
2. den Vorschriften einer Abgabensatzung zur Sicherung der Abgabenerhebung, insbesondere zur Anmeldung und Anzeige von Tatsachen, zur Führung von Aufzeichnungen oder Nachweisen zur Kennzeichnung oder Vorlegung von Gegenständen oder zur Erhebung und Abführung von Abgaben zuwiderhandelt und es dadurch ermöglicht, Abgaben zu verkürzen oder nicht gerechtfertigte Abgabenvorteile zu erlangen (Abgabengefährdung).

(3) Die Ordnungswidrigkeit kann in den Fällen des Absatzes 1 mit einer Geldbuße bis zu 10 000 Euro und in den Fällen des Absatzes 2 mit einer Geldbuße bis zu 5 000 Euro geahndet werden.

(4) Für das Bußgeldverfahren gelten außer den allgemeinen Vorschriften des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten § 378 Abs. 3 sowie die §§ 391, 393, 396, 397, 407 und 411 der Abgabenordnung entsprechend.

(5) Verwaltungsbehörde im Sinne des § 36 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten ist der Leiter der Verwaltung derjenigen Körperschaft, der die Abgabe zusteht.

V. Teil Schlussvorschriften

**§ 18
(aufgehoben)**

**§ 19
Einschränkung von Grundrechten**

Die Grundrechte auf körperliche Unversehrtheit und Freiheit der Person (Artikel 2 Abs. 2 des Grundgesetzes) und der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 des Grundgesetzes) werden nach Maßgabe dieses Gesetzes eingeschränkt.

**§ 20
(aufgehoben)**

**§ 21
(aufgehoben)**

**§ 22
In-Kraft-Treten, Außer-Kraft-Treten, Überleitung**

(1) Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft. Mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes tritt das Kommunalabgabengesetz vom 11. April 1991 (GVOBl. M-V S. 113) außer Kraft.

(2) Satzungen, die aufgrund des Kommunalabgabengesetzes vom 1. Juni 1993 (GVOBl. M-V S. 522, 916), geändert durch Artikel 27 des Gesetzes vom 22. November 2001 (GVOBl. M-V S. 438) gültig erlassen worden sind, bleiben weiterhin in Kraft. Sie sind bis zum 1. Januar 2007 dem geänderten Recht anzupassen.

I. Teil Allgemeine Vorschriften

§ 1 Kommunalabgaben

(1) Die Gemeinden und Landkreise sind berechtigt, nach Maßgabe dieses Gesetzes Abgaben (Steuern, Gebühren, Beiträge und sonstige Abgaben) zu erheben, soweit nicht geltende Gesetze etwas anderes bestimmen.

(2) Ämter und Zweckverbände können in Erfüllung der ihnen übertragenen Selbstverwaltungsaufgaben Abgaben mit Ausnahme von Steuern erheben.

(3) Dieses Gesetz gilt auch für Steuern, Gebühren und sonstige Abgaben, die von den Abgabeberechtigten aufgrund anderer Gesetze erhoben werden, soweit in diesen keine eigenen Regelungen enthalten sind.

Gesetzesbegründung:

Zu § 1 Abs. 1 –

Die Klammererläuterung sollte die Abgabenarten umfassend darstellen.

Zu § 1 Abs. 2 –

Der Rahmen der den kommunalen Körperschaften durch das KAG eingeräumten Abgabehoheit wird durch die Ermächtigungsnorm bestimmt.

Erläuterungen:

Stand: 1999

Übersicht

I. Teil Allgemeine Vorschriften	17
§ 1 Kommunalabgaben.....	17
1 Sachlicher Anwendungsbereich des KAG.....	17
1.1 Steuern.....	18
1.2 Gebühren	19
1.3 Beiträge.....	19
1.4 Sonstige Abgaben	19
2 Abgabeberechtigte.....	20
2.1 Abgabehoheit	20
2.2 Gemeinden.....	21
2.3 Landkreise.....	23
2.4 Ämter.....	24
2.5 Zweckverbände	24

1 Sachlicher Anwendungsbereich des KAG

Gemäß § 1 Abs. 1 sind die Gemeinden und Landkreise berechtigt, nach Maßgabe des KAG Abgaben (Steuern, Gebühren, Beiträge und sonstige Abgaben) zu erheben, soweit nicht geltende Gesetze etwas anderes bestimmen. Dem KAG gehen damit nach allgemeinen Grundsätzen der Gesetzesauslegung die spezielleren

Landes- und Bundesgesetze vor. Soweit die Abgabeberechtigten aufgrund anderer Gesetze Abgaben erheben, gilt das Gesetz nach § 1 Abs. 3 ergänzend, soweit in den anderen Gesetzen keine eigenen Regelungen enthalten sind.

Nach der Rechtsprechung des OVG Greifswald bilden insbesondere die Regelungen der KV M-V keine hinreichende Rechtsgrundlage für die Erhebung kommunaler Abgaben. Zwar können nach § 5 der KV M-V, der entsprechend für Ämter und Landkreise gilt, Gemeinden die Angelegenheiten ihres eigenen Wirkungskreises durch Satzung regeln. Hierin kann allerdings die Ermächtigung zum Erlass einer Abgabensatzung nicht gesehen werden. Die Vorschrift stellt vielmehr lediglich eine Generalklausel dar, die nicht zu Eingriffen in Freiheit oder Eigentum des Betroffenen ermächtigt. Nach dem aus dem Rechtsstaatsprinzip folgenden Vorbehalt des Gesetzes nach Art. 20 Abs. 3 GG muss der formelle Gesetzgeber alle wesentlichen, insbesondere die grundrechtsbeschränkenden Regelungen selbst treffen. Das gilt auch für die Erhebung von Kommunalabgaben, durch die regelmäßig in geschützte Grundrechtspositionen eingegriffen wird (OVG Greifswald LKV 1997, 422).

Außerhalb des KAG finden sich Ermächtigungen für die Erhebung von Abgaben insbesondere in § 132 des BauGB in i. d. F. der Bekanntmachung vom 27. August 1997 (BGBl. I S. 2141, berichtigt BGBl. 1998 I S.137) für Erschließungsbeiträge und § 135c des BauGB für Kostenerstattungen bei Maßnahmen im Bereich des Naturschutzes. Die Umlegung der von den Gemeinden für so genannte Kleineinleitungen zu entrichtende Abwasserabgabe richtet sich nach § 6 Abs. 4 des Ausführungsgesetzes zum Abwasserabgabengesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 23. März 1993 (GVOBl. M-V S. 243). Die Vorschrift des § 6 Abs. 2 bis 4 des Abfallwirtschafts- und Altlastengesetzes für Mecklenburg-Vorpommern i. d. F. vom 15. Januar 1997 (GVOBl. M-V S. 43) bildet die Rechtsgrundlage für die Erhebung von Abfallgebühren. Die Sondernutzungs- und Straßenreinigungsgebühren finden ihre Rechtsgrundlage in den §§ 28 und 50 des Straßen- und Wegegesetzes des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 13. Januar 1993 (GVOBl. M-V S. 42). Die Hafengebühren werden in § 9 des Gesetzes über die Nutzung der Gewässer im Land Mecklenburg-Vorpommern für den Verkehr i. d. F. der Bekanntmachung vom 17. Februar 1993 (GVOBl. M-V S. 155) geregelt. Schließlich richtet sich die Erhebung von Benutzungsgebühren bei Aussiedlerunterkünften nach Art. 2 § 4 Abs. 3 des Gesetzes über die Aufnahme von ausländischen Flüchtlingen, Aussiedlern und Spätaussiedlern im Land Mecklenburg-Vorpommern sowie zur Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes vom 28. Juni 1994 – Landesaufnahmegesetz – (GVOBl. M-V S. 660).

1.1 Steuern

Das KAG enthält keine eigene Definition der Steuern. Nach dem Verweis in § 12 Abs. 1 gilt insoweit die Definition gemäß § 3 AO. Danach sind Steuern Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft. Die Erzielung von Einnahmen kann Nebenzweck sein. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gewährt dem Gesetzgeber bei der Steuerfindung einen weiten Gestaltungsspielraum (BVerfGE 21, 54).

Daraus ergibt sich, dass nur Geldleistungen Steuern sein können. Andere Leistungen, die der Bürger dem Staat schuldet, wie beispielsweise Wehr- oder Ersatzdienst, sind schon begrifflich keine Steuern. Da Steuern kein Entgelt für eine bestimmte Leistung sind, richtet sich die Besteuerung nicht danach, in welchem Umfang der Steuerpflichtige im Einzelfall Leistungen des Gemeinwesens in Anspruch nimmt. Die Geldleistung muss zwar der Erzielung von Einnahmen dienen. Die Einnahmenerzielung kann allerdings hinter anderen Intentionen wie beispielsweise im Rahmen der Wirtschaftslenkung zurücktreten.

Aus dem Umstand, dass Steuern keinen Entgeltcharakter für eine Gegenleistung aufweisen, folgt das Prinzip der Subsidiarität der Steuererhebung gegenüber der Erhebung von Gebühren und Beiträgen, das in § 3 Abs. 2 Satz 1 gesetzlich normiert ist. Eine Ausnahme besteht insoweit für Steuern, die vornehmlich Lenkungscharakter aufweisen (§ 3 Abs. 2 Satz 2). Nach der Rechtsprechung des BVerwG besteht allerdings ein klagbarer Anspruch auf Senkung etwa der Hebesätze für die Gewerbesteuer unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität nicht (BVerwG KStZ 1993, 193).

1.2 Gebühren

Gemäß § 4 Abs. 1 sind Gebühren Geldleistungen, die als Gegenleistung für eine besondere Leistung – Amtshandlung oder sonstige Tätigkeit – der Verwaltung oder für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen und Anlagen erhoben werden. Im ersten Falle spricht man von Verwaltungsgebühren, im zweiten Falle von Benutzungsgebühren. Anders als bei Steuern handelt es sich bei Gebühren deshalb um Entgeltabgaben im Hinblick auf eine bestimmte Tätigkeit eines Trägers öffentlicher Verwaltung.

Im Gebührenrecht gilt das so genannte Äquivalenzprinzip. Unter Berücksichtigung des verfassungsrechtlichen Übermaßverbotes muss ein angemessenes Verhältnis zwischen der Gebührenhöhe und dem Wert der Leistung für den Empfänger bestehen. Die Einnahmen aus den Gebühren dürfen lediglich dazu bestimmt sein, die Aufwendungen der abgabenberechtigten Körperschaft zu decken. Es handelt sich in soweit um ein spezielles Deckungsmittel.

1.3 Beiträge

Gemäß § 8 Abs. 1 werden Beiträge zur Deckung des Aufwandes für die Herstellung, den Aus- und Umbau, die Verbesserung, Erweiterung und Erneuerung der notwendigen öffentlichen Einrichtungen und Anlagen von denjenigen Grundstückseigentümern, zur Nutzung von Grundstücken dinglich Berechtigten und Gewerbetreibenden erhoben, denen hierdurch Vorteile erwachsen. Daraus folgt, dass der Beitrag in Abgrenzung zur Steuer ebenfalls Entgeltcharakter besitzt. Der grundsätzliche Unterschied zur Gebühr besteht darin, dass die Beitragspflicht unabhängig davon entsteht, ob der Beitragspflichtige von dem vorhandenen Vorteile Gebrauch macht.

1.4 Sonstige Abgaben

Gemäß § 1 Abs. 1 sind die öffentlich-rechtlichen Körperschaften berechtigt, auch so genannte sonstige Abgaben zu erheben. Hierunter fallen beispielsweise der

Kostenersatz für Haus- oder Grundstücksanschlüsse (§ 10) sowie die Kur- und Fremdenverkehrsabgaben (§ 11).

Entsprechende landesrechtliche Regelungen sind allerdings auf dem Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 72, 74 GG) nur insoweit wirksam, als der Bundesgesetzgeber keine anderen Regelungen getroffen hat. Sofern der Bundesgesetzgeber im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung von seiner Gesetzgebungskompetenz nur im Hinblick auf die Art und den möglichen Umfang, nicht aber im Hinblick auf das „Ob“ einer Leistungspflicht Gebrauch macht, verbleibt die Gesetzgebungsbefugnis insoweit bei den Ländern. Der Landesgesetzgeber kann im vorgenannten Rahmen Abgaben einführen, die sich in die herkömmliche Einteilung in Steuern, Gebühren und Beiträge nicht einfügen (BVerwGE 44, 202, 205).

2 Abgabeberechtigte

2.1 Abgabehoheit

Nach dem Wortlaut von § 1 Abs. 1 sind die Gemeinden und Landkreise berechtigt, Abgaben zu erheben, soweit nicht geltende Gesetze, also Landes- und Bundesgesetze, etwas anderes bestimmen. Die Regelung enthält allerdings keine Generalermächtigung zur Erhebung von Abgaben für die Gemeinden und Landkreise. Die Ermächtigung im Hinblick auf die Erhebung einzelner Abgaben folgt vielmehr aus den Vorschriften des Kommunalabgabengesetzes selbst (§§ 3–11) oder den Regelungen anderer Spezialgesetze.

Die Gesetzgebungszuständigkeit für die Einführung von Kommunalabgaben wird zunächst nach allgemeinen Grundsätzen entsprechend der Kompetenzverteilung durch das Grundgesetz begründet. Das Grundgesetz weist den Ländern in Art. 70 die Gesetzgebungskompetenz zu, soweit das Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnis verleiht. Die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern bemisst sich nach den Vorschriften des Grundgesetzes über die ausschließliche und die konkurrierende Gesetzgebung. Im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes haben die Länder nur die Gesetzgebungsbefugnis, wenn und soweit sie hierzu in einem Bundesgesetz ausdrücklich ermächtigt werden (Art. 71 GG). Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 1 GG). Der Bund hat in diesem Bereich das Gesetzgebungsrecht, wenn unter soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht (Art. 72 Abs. 2 GG).

Der Bund hat zunächst die ausschließliche Gesetzkompetenz für die Zölle und Finanzmonopole, sodass in diesem Bereich die Abgabehoheit der Länder sowie der Abgabeberechtigten nach dem KAG ausgeschlossen ist. Gemäß Art. 105 Abs. 2 GG hat der Bund die konkurrierende Gesetzgebung über die übrigen Steuern, wenn ihm das Aufkommen dieser Steuern ganz oder z. T. zusteht oder die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG vorliegen. In Ausübung der vorstehenden Ermächtigung hat der Bund die Gesetze zur Gewerbesteuer und Grunderwerbsteuer erlassen.

Gemäß Art. 105 Abs. 2a GG haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung über die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern, solange und soweit sie nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind. Gemäß § 3 können Gemeinden und Landkreise örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern erheben, soweit sie nicht dem Land vorbehalten sind und keine Doppelbesteuerung eintritt.

Die Gesetzgebungskompetenz im Hinblick auf kommunale Gebühren und Beiträge ist im Grundgesetz nicht ausdrücklich geregelt. Nach der Rechtsprechung des BVerfG ist eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes dort gegeben, wo die Gebühren oder Beitragsregelung sich als Annex eines Sachbereichs darstellt, für den der Bund ein Gesetzgebungsrecht hat. Dies gilt allerdings nur dann, wenn die einheitliche Regelung für die Gewährleistung eines wirksamen Gesetzesvollzugs notwendig ist (BVerfGE 22, 181).

In seiner Rechtsprechung zur Zulässigkeit landesrechtlicher Abfallabgaben hat das BVerfG hervorgehoben, dass konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen vom Grundgesetz in der Weise aufeinander abgestimmt werden, dass der Landesgesetzgeber grundsätzlich nur insoweit zur Gesetzgebung befugt ist, als nicht der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht hat. Stehen landesgesetzliche Regelungen mit einer bundesgesetzlichen Regelung im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit in Widerspruch, überschreiten sie den dem Landesgesetzgeber belassenen Zuständigkeitsbereich.

Besteht eine Kompetenz sowohl für ein Bundes- als auch für ein Landesgesetz, so kann sich ein Widerspruch ergeben, wenn einerseits der Bundesgesetzgeber eine Sachregelung trifft, andererseits der Landesgesetzgeber eine Abgabe erhebt. Zu derartigen Kollisionen kommt es vornehmlich, wenn mit dem Abgabengesetz Lenkungswirkungen erzielt werden sollen, die den Regelungen des zuständigen

Sachgesetzgebers zuwiderlaufen. Nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes und dem Rechtsstaatsprinzip darf der Abgabengesetzgeber aufgrund seiner Abgabenkompetenz nur insoweit lenkend in den Kompetenzbereich eines Sachgesetzgebers übergreifen, als die Lenkung weder der Gesamtkonzeption der sachlichen Regelung noch konkreten Einzelregelungen zuwiderläuft.

Aus der Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers zur Regelung der Abfallwirtschaft sowie des Bundesimmissionsschutzrechtes folgert das Gericht letztlich, dass Landesabfallabgaben, welche die Abfallvermeidung und die Abfallverwertung zu lenken suchen, unzulässig sind. Es hat deshalb die Abfallabgabengesetze verschiedener Bundesländer, die dem bundesrechtlichen Konzept der Kooperation bei der Konkretisierung der abfallrechtlichen Pflichten der Anlagenbetreiber widersprachen, für unwirksam erklärt (BVerfG NJW 1998, 2346 ff.).

2.2 Gemeinden

Nach § 1 Abs. 1 sind Gemeinden und Landkreise berechtigt, Kommunalabgaben zu erheben.

Gemeinden und Landkreise sind Gebietskörperschaften, die im Grundgesetz mit besonderen verfassungsmäßigen Rechten ausgestattet sind. Gemäß Artikel 28

Abs. 1 Satz 2 muss das Volk in Gemeinden und Kreisen eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. Den Gemeinden muss gemäß Artikel 28 Abs. 2 Satz 1 das Recht gewährt sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Nach Artikel 28 Abs. 2 Satz 3 GG umfasst die Gewährleistung der Selbstverwaltung auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung. Zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle.

Die landesgesetzlichen Vorschriften zur Rechtsstellung der Gemeinden und Kreise finden in sich in der KV M-V für das Land Mecklenburg-Vorpommern vom 18. Februar 1994 (GVOBl. M-V S. 249), zuletzt geändert durch das dritte Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung vom 10. Juli 1998 (GVOBl. M-V S. 634). Die KV M-V enthält im ersten Teil in den §§ 1 bis 87 die Gemeindeordnung. Im zweiten Teil (§§ 88 bis 124) ist die Landkreisordnung geregelt, der im dritten Teil (§§ 125 bis 148) die Ämterordnung folgt. Der vierte Teil (§§ 149 bis 170b) normiert die kommunale Zusammenarbeit.

Nach § 2 der KV M-V sind die Gemeinden berechtigt und im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit auch verpflichtet, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Zu den Aufgaben des eigenen Wirkungskreises gehören insbesondere die Belange von Wirtschaft und Gewerbe, die Bauplanung, die Gewährleistung des örtlichen öffentlichen Personennahverkehrs, die Versorgung mit Energie und Wasser, die Abwasserbeseitigung und -reinigung sowie die Sicherung und Förderung eines bedarfsgerechten öffentlichen Angebotes an Bildungs- und Kinderbetreuungseinrichtungen.

Im Rahmen des übertragenen Wirkungskreises können in denen Gemeinden nach § 3 KV M-V durch Gesetz öffentliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden. Führen diese Aufgaben zu einer zusätzlichen Belastung der Gemeinden, können sie nur übertragen werden, wenn gleichzeitig über die Deckung der Kosten entschieden wird. Die Regelung zur Kostendeckung in § 3 Abs. 2 KV M-V stellt die Einheit von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung sicher. Das Prinzip der Kostendeckung soll die Finanzhoheit der Gemeinden beschützen und verhindern, dass die Gemeinden über Gebühr belastet werden. Nach zutreffender Auffassung fordert das Kostendeckungsprinzip den vollständigen Ausgleich der tatsächlichen Aufwendungen (ebenso Glaser in Darsow u. a., Kommunalverfassung, § 1 Rz. 4 m. w. N.).

Die Umsetzung der in Artikel 28 GG sowie Art. 73 der Landesverfassung geschützten Finanzhoheit der Gemeinden erfolgt in § 4 der KV M-V. Die nähere Ausgestaltung des Grundsatzes enthält der 4. Abschnitt über die Haushaltswirtschaft sowie insbesondere das Kommunalabgabengesetz, die Gemeindehaushaltsverordnung und die Gemeindegeldverordnung vom 27. November 1991 (GVOBl. M-V S. 454, 463).

Nach den in § 43 der KV M-V enthaltenen allgemeinen Haushaltsprinzipien hat die Gemeinde ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit so zu planen und zu führen, dass die stetige Aufgabenerfüllung gesichert ist. Gemäß § 44 KV M-V beschafft die Gemeinde die zur Erfüllung ihrer

Aufgaben erforderlichen Einnahmen soweit dies vertretbar und geboten ist, vornehmlich aus Entgelten für die von ihr erbrachten Leistungen und ergänzend aus Steuern, soweit andere Einkünfte nicht ausreichen. Die landesgesetzliche Grundlage für die Abgabenerhebung bildet das Kommunalabgabengesetz.

2.3 Landkreise

Die Landkreise haben wie die Gemeinden nach § 1 Abs. 1 die Befugnis, Steuern, Gebühren, Beiträge und sonstige Abgaben nach dem KAG zu erheben. Dieses allgemeine Recht ist jedoch aufgrund gesetzlicher Beschränkungen letztlich weniger umfassend als das der Gemeinden.

Gemäß § 88 KV M-V verwalten die Landkreise ihr Gebiet zum Wohle ihrer Einwohner und der kreisangehörigen Gemeinden nach den Grundsätzen der kommunalen Selbstverwaltung. Sie unterstützen die Gemeinden in der Erfüllung ihrer Aufgaben und tragen zum Ausgleich ihrer Lasten bei. Die Aufgabenverteilung zwischen Gemeinden und Landkreisen kann im Einzelfall zweifelhaft sein. Das BVerfG hat in zwei Grundsatzentscheidungen eine prinzipielle Klärung herbeigeführt (BVerfGE 79, 127 = NVwZ 1989, 347; BVerfGE 83, 363 = NVwZ 1992, 365, näher Meyer in Darsow Ur. a., Kommunalverfassung, § 88 Rz. 7).

Der Landesgesetzgeber hat in § 88 Abs. 2 KV M-V den Landkreisen in Mecklenburg-Vorpommern jedenfalls im Ergebnis sowohl Ergänzungs- als auch Ausgleichsaufgaben übertragen.

Zu ergänzenden Kreisaufgaben werden in erster Linie solche gezählt, die von einigen oder allen kreisangehörigen Gemeinden aufgrund mangelnder Leistungsfähigkeit nicht oder nur unrationell wahrgenommen werden können. Beispiele für Ergänzungsaufgaben bilden die Trägerschaft von Altenheimen, Jugendhäusern, Kulturhäusern, Musikschulen, Theatern, Sportstätten usw. (Meyer a. a. O. Rz. 16). Zu den Ausgleichsaufgaben zählen diejenigen, durch die im Wege eines ausgleichenden Lastenausgleichs auf eine gleichmäßige Versorgung der Bevölkerung des Kreisgebiets gezielt wird.

Zum eigenen Wirkungsbereich der Landkreise gehört nach § 89 KV M-V die Regelung der Gemeinde übergreifenden Angelegenheiten in eigener Verantwortung. Hierzu zählt das Gesetz alle die Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden und Ämter übersteigenden öffentlichen Aufgaben, soweit die Gesetze nichts anderes bestimmen und die Aufgaben nicht durch kommunale Zusammenarbeit erfüllt werden. Auf Antrag von Gemeinden können die Landkreise weitere gemeindliche Selbstverwaltungsaufgaben übernehmen.

Im Rahmen des übertragenen Wirkungsbereiches nach § 90 KV M-V werden dem Landkreis durch Gesetz öffentliche Aufgaben nach Weisung übertragen. Soweit diese Aufgaben zu einer zusätzlichen Belastung der Landkreise führen, ist gleichzeitig über die Deckung der Kosten zu entscheiden.

Ebenso wie die Gemeinden regeln die Landkreise nach § 91 KV M-V ihre Finanzwirtschaft in eigener Verantwortung. Sie haben grundsätzlich die zur ordnungsgemäßen Erfüllung ihrer Aufgabe notwendigen Mittel aus eigenen Einnahmen aufzubringen. Lediglich subsidiär besteht der Anspruch auf Finanzausgleich.

Nach § 120 KV M-V beschafft der Landkreis die erforderlichen Einnahmen vornehmlich aus Entgelten für die von ihm erbrachten Leistungen soweit dies vertreten und geboten ist. Ergänzend erfolgt die Beschaffung aus Steuern und zuletzt aus einer Kreisumlage nach den Bestimmungen des Finanzausgleichsgesetzes, soweit die sonstigen Einnahmen nicht ausreichen.

2.4 Ämter

Gemäß § 1 Abs. 2 können Ämter in Erfüllung der ihnen übertragenen Selbstverwaltungsaufgaben Abgaben mit Ausnahmen von Steuern erheben. Gemäß § 125 KV M-V sind Ämter Körperschaften des öffentlichen Rechts, die aus Gemeinden desselben Landkreises bestehen. Die Ämter treten als Träger von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung an die Stelle der Amtsangehörigen Gemeinden, soweit die KV M-V dies bestimmt oder zulässt. Das Recht der Gemeinden, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in Eigenverantwortung zu regeln, bleibt hiervon grundsätzlich unberührt.

In Selbstverwaltungsangelegenheiten verfügen die Ämter über ein eigenes Satzungsrecht (§ 129 i. V. m. § 5 KV M-V). Gemäß § 144 gelten für die Haushaltsführung des Amtes die Regelungen für Gemeinden entsprechend. Abweichend von § 44 KV M-V sind Ämter nach der ausdrücklichen Regelung in § 1 Abs. 2 nicht zur Steuererhebung berechtigt. Soweit die Ämter die Selbstverwaltungsangelegenheiten der amtsangehörigen Gemeinden durchführen, erheben sie keine eigenen Abgaben. Die Ämter handeln insoweit allein aufgrund der jeweiligen gemeindlichen Abgabensatzung. Lediglich soweit die Ämter eigene Selbstverwaltungsangelegenheiten erfüllen, können sie Gebühren und Beiträge aufgrund eigener Abgabensatzungen erheben.

2.5 Zweckverbände

Ebenso wie die Ämter sind gemäß § 1 Abs. 2 die Zweckverbände berechtigt, in Erfüllung der ihnen übertragenen Selbstverwaltungsaufgaben Abgaben mit Ausnahme von Steuern zu erheben. Zweckverbände sind nach § 150 Abs. 1 KV M-V Körperschaften des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit, die gemäß § 149 KV M-V zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, die über die Grenzen von Gemeinden, Ämtern und Landkreisen hinauswirken, gebildet werden können. Aufgaben, die dem Zweckverband übertragen werden, gehen auf diesen über. Der Zweckverband ist eine der typischen Organisationsformen der kommunalen Zusammenarbeit. Nach § 150 Abs. 4 KV M-V darf ein Zweckverband nicht ausschließlich aus Gemeinden eines Amtes gebildet werden.

Gemäß § 151 KV M-V obliegt dem Zweckverband die Erfüllung der ihm übertragenen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung. Mit der Aufgabenübertragung geht das Satzungsrecht der Verbandsmitglieder auf den Zweckverband über, soweit gesetzliche Vorschriften nicht entgegenstehen. Hiervon umfasst ist insbesondere das Recht, Beitrags- und Gebührensatzungen zu erlassen. Nach § 162 KVM-V ist der Zweckverband berechtigt, von den Verbandsmitgliedern eine Umlage zu erheben, soweit die sonstigen Einnahmen nicht ausreichen, um den Finanzbedarf zu decken.

Nachdem sich die Bildung zahlreicher Zweckverbände in Mecklenburg-Vorpommern als unwirksam erwiesen hatte, wurden durch das Zweite und Dritte Gesetz zur Änderung der KV M-V im Jahre 1998 (GVOBl. M-V S. 78, 634) die so genannten Zweckverbandsheilungsgesetze erlassen. Nach den neu eingefügten §§ 170a und 170b sind zahlreiche Rechtsfehler bei der Bildung von Zweckverbänden sowie beim Beitritt in einen Zweckverband unbeachtlich. Zudem enthält das Gesetz Fiktionen bei Unvollständigkeit der Verbandssatzung. Die Heilungsvorschriften entsprechen verfassungsrechtlichen Anforderungen (LVerfG MV, Der Überblick 1999, 134).

§ 2 Rechtsgrundlagen für Kommunalabgaben

(1) Abgaben dürfen nur aufgrund einer Satzung erhoben werden. Die Satzung muss den Kreis der Abgabenschuldner, den die Abgabe begründenden Tatbestand, den Maßstab und den Satz der Abgabe sowie den Zeitpunkt ihrer Entstehung und ihrer Fälligkeit angeben. Wenn bei Erlass einer Beitragssatzung für den Straßenbau der Beitragssatz noch nicht berechenbar ist, genügt die Feststellung des Maßstabes.

(2) Steuersatzungen bedürfen der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde, wenn sie von einer Mustersatzung des Innenministers abweichen. Die Genehmigung gilt bis zum Ende des fünften Jahres, in dem sie erteilt worden ist. Die Aufsichtsbehörde kann eine kürzere Frist festsetzen. Die Genehmigung kann vor Ablauf der Frist auf Antrag von der Aufsichtsbehörde verlängert werden.

(3) Bestehen Mustersatzungen nicht, so hat die Gemeinde oder der Landkreis die Steuersatzungen mindestens drei Monate vor dem Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens dem Innenminister anzuzeigen.

(4) Die Einführung einer im Lande bisher nicht erhobenen Steuer bedarf der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde sowie der Zustimmung des Innenministers und der Finanzministerin. Auf die Zustimmung soll bei der Erteilung der Genehmigung hingewiesen werden. Auf die Erteilung der Zustimmung besteht kein Anspruch.

(5) Rückwirkende Abgabensatzungen sind nur im Rahmen rechtsstaatlicher Grundsätze zulässig. Eine Satzung kann mit rückwirkender Kraft auch dann erlassen werden, wenn sie eine Regelung gleicher oder gleichartiger Abgaben enthält und die Abgabenschuldigen mit der Abgabenschuld rechnen mussten. Die Rückwirkung kann sich bis zu dem Zeitpunkt erstrecken, zudem eine ungültige oder in ihrer Gültigkeit zweifelhafte Satzung zulässigerweise in Kraft getreten ist. Durch eine Rückwirkung dürfen Abgabenschuldige nicht ungünstiger gestellt werden als nach der bisherigen Satzung. Rückwirkend erlassene Satzungen bedürfen der Genehmigung der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde.

Gesetzesbegründung:

Zu § 2 Abs. 1

Die Abgabenschuldung entsteht gemäß § 38 AO, sobald der Tatbestand verwirklicht ist, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft. Im Interesse der Klarheit muss die Abgabensatzung gemäß § 2 Abs. 1 eine ausdrückliche Bestimmung über diesen Zeitpunkt treffen. Diese Bestimmung geht als gesetzliche Sonderregelung dem § 38 AO vor. Beim Fehlen einer derartigen Aussage kann die Abgabe nicht entstehen (Hess. VGH VerwRspr. 30, 819).

Zu § 2 Abs. 2

Die Aufnahme der Wörter „auf Antrag“ in Satz 4 soll verdeutlichen, dass die Verlängerung der Gültigkeit einer von einer Mustersatzung abweichenden Satzung bei der Rechtsaufsichtsbehörde zu beantragen ist. Die Beibehaltung der bisherigen Regelung ist zurzeit noch erforderlich.

Zu § 2 Abs. 3

Durch das Anzeigerfordernis soll das Steuerfindungsrecht mit den steuerpolitischen Zielsetzungen des Landes in Einklang gehalten werden. Ein Kollidieren mit Landessteuern wird dadurch verhindert.

Zu § 2 Abs. 4

Will eine Gemeinde oder ein Kreis eine im Lande bisher nicht erhobene neuartige Steuer einführen, ist die Genehmigung der Aufsichtsbehörde erforderlich. (OVG Lüneburg Ur. vom 15.12.1976 – 4A 261/75 – Gemeinde 1977, 142/124). Abs. 4 ist als Ergänzung zu § 2 Abs. 3 anzusehen.

Zu § 2 Abs. 5

Die vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsätze zur Rückwirkung gelten heute allgemein auch für kommunales Satzungsrecht (vgl. Urteil des BVerwG, BVerwGE 50, 2).

Die Rückwirkung „erstmaliger“ Abgabesatzungen ist statthaft. Dabei sind die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsätze zu beachten. In die Abwägung ist der Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes jeweils mit einzubeziehen.

Voraussetzung für die Anwendbarkeit des Absatzes 5 ist, dass formal bestehendes Recht geändert werden soll. Dabei ist es unerheblich, ob die zu ändernde Satzung gültig oder unwirksam ist. Die zu ändernde Satzung muss mit dem Anspruch auf Rechtsgeltung erlassen worden sein. Das gilt insbesondere für die amtliche Bekanntmachung, auch wenn diese in unwirksamer Weise erfolgt ist. Die Rückwirkung darf gemäß Absatz 5 Satz 2 bis zu dem Zeitpunkt zurückreichen, zu dem die ersetzte Satzung in Kraft getreten war oder – bei formell ungültigen Satzungen – in Kraft treten sollte. Sie darf nicht über das In-Kraft-Treten des ermächtigenden Bundes- oder Landesgesetzes hinausgehen. Es werden eindeutige Grenzen hinsichtlich des Zeitraumes der durch die rückwirkende Satzung entstehenden Abgabepflicht gezogen.

Satz 3 des Absatzes 5 stellt auf das Schlechterstellungsverbot ab. Dieses Verbot bezieht sich nur auf die Höhe des Abgabebetrages, wie er sich nach der alten Satzung jeweils im konkreten Fall berechnet, nicht auf die Bemessungs- und Berechnungsgrundlagen für die Abgabensätze als solche (BVerwG Ur. v. 27. 1. 78 – 7C 44.76 und OVG Lüneburg Ur. vom 29. 1. 76 – VIIA 15/75 – Gemeinde 1976, 286/288). Der Genehmigungsvorbehalt soll Rechtsverstöße verhindern.

Erläuterungen:

Stand: 1999

Übersicht

§ 2 Rechtsgrundlagen für Kommunalabgaben	26
1 Satzungsrecht	28
1.1 Zustandekommen	29
1.1.1 Allgemeine Verfahrensvorschriften	29
1.1.2 Genehmigungserfordernisse	31
1.2 Satzungsinhalt	33
1.2.1 Abgabenschuldner	33
1.2.2 Abgabentatbestand	35
1.2.3 Abgabenmaßstab	35
1.2.4 Abgabesatz	36
1.2.5 Entstehung	36
1.2.6 Fälligkeit	37
1.3 Bestimmtheitsgrundsatz	37
1.4 Grenzen des Regelungsbereichs der Satzung	38
1.4.1 Räumliche Grenzen	38
1.4.2 Persönliche Grenzen	39
1.4.3 Zeitliche Grenzen	39
2 Vereinbarungen	41
3 Zusagen über Abgaben und Abgabenverzicht	42

1 Satzungsrecht

Das KAG stellt die Erhebung von Abgaben ausdrücklich unter den Satzungsvorbehalt. Aufgrund des aus dem Rechtsstaatsprinzip folgenden Vorbehalt des Gesetzes muss die jeweilige Abgabensatzung ihrerseits eine hinreichende Grundlage in einem förmlichen Gesetz finden. Abgabepflichten können deshalb keinesfalls durch Gewohnheitsrecht entstehen (Thiem/Böttcher, Kommunalabgabengesetz, § 2 Rz. 34). Da Abgabepflichten erhebliche Eingriffe in die Rechtsposition des Betroffenen bilden, muss die gesetzliche Ermächtigung ihrem Inhalte nach hinreichend bestimmt sein. Die Erhebung aufgrund allgemein gefasster Generalklauseln ist daher ebenso unzulässig wie durch Bildung von Analogien zu anderen Abgabentatbeständen (BVerfGE 13, 318, 328).

Nach der Rechtsprechung des OVG Greifswald gilt im Hinblick auf Gebührensatzungen aus der Zeit vor Geltung des Kommunalabgabengesetzes Mecklenburg-Vorpommern, dass nach dessen In-Kraft-Treten die Gemeindevertretung die betreffende Gebührensatzung neu zu beschließen hat, da nur in Kenntnis des § 6 die ortsgesetzgeberische Entscheidung über den Satzungserlass, die auch eine Entscheidung über die Höhe des durch Gebühren angestrebten Deckungsgrades der Kosten der öffentlichen Einrichtung beinhaltet, ordnungsgemäß getroffen werden kann. Denn aus dem in Art. 20 Abs. 3 GG enthaltenen Rechtsstaatsprinzip folgt der Grundsatz, dass von einer Ermächtigung erst dann Gebrauch gemacht werden kann,

wenn sie Gesetz ist. Dieser verfassungsrechtliche Grundsatz wird durch die einfachgesetzliche Regelung des § 6 noch zusätzlich bestätigt. Die nach § 22 Abs. 3 Nr. 6 KV M-V dem Ortsgesetzgeber zustehende Entscheidung über die Gebührensatzung beinhaltet in jedem Falle auch eine Entscheidung über die Höhe des angestrebten Deckungsgrades der Kosten der öffentlichen Einrichtung durch Gebühren. Die auf diese Weise neu beschlossene Satzung ist insgesamt vollständig neu zu veröffentlichen (OVG Greifswald LKV 1997, 422).

1.1 Zustandekommen

1.1.1 Allgemeine Verfahrensvorschriften

Gemäß § 2 Abs. 1 dürfen Abgaben nur aufgrund einer Satzung erhoben werden. Da es sich bei Satzungen um Gesetze im materiellen Sinne handelt, trägt das Gesetz insoweit dem aus Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz folgenden Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung Rechnung. Insbesondere aus dem Rechtsstaatsprinzip folgt, dass alle Eingriffe der Verwaltungsbehörde in die Rechte Dritter einer gesetzlichen Ermächtigung bedürfen. Einer kommunalen Satzung bedarf es nur dann nicht, wenn ein Bundes- oder Landesgesetz unmittelbar die Rechtsgrundlage für die Erhebung einer Abgabe durch die Gemeinde bildet.

Das KAG enthält selbst keine Regelungen über das Zustandekommen der Abgabensatzungen. Es gelten vielmehr die allgemeinen Regelungen der KV M-V. Nach § 5 Abs. 1 KV M-V können die Gemeinden die Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches durch Satzung regeln, soweit die Gesetze nichts anderes bestimmen. Laut § 5 Abs. 4 KV M-V sind Satzungen vom Bürgermeister auszufertigen und öffentlich bekannt zu machen. Die Regelung gilt nach § 92 Abs. 3 KV M-V für Landkreise, nach § 129 KV M-V für Ämter sowie nach § 154 KV M-V für Zweckverbände entsprechend.

Zu den Formerfordernissen einer Satzung gehören die Überschrift sowie die Eingangsformel mit Verweisung auf die Rechtsgrundlage, der normative Teil mit in den jeweiligen Rechtsvorschriften sowie Ausfertigungsdatum und Unterschrift (Glaser in Darsow Urt. a., Kommunalverfassung, § 5 Rz. 12). Als Ausfertigung bezeichnet man die den Satzungstext enthaltende datierte Originalurkunde, die von dem zuständigen Amtswalter handschriftlich unterschrieben sein muss. Die Ausfertigung muss vor der Bekanntmachung und nach einer gegebenenfalls notwendigen Genehmigung erfolgen. Die ausgefertigte Satzungsurkunde bildet die Grundlage für die öffentliche Bekanntmachung.

Die nach § 5 Abs. 4 KV M-V erforderliche öffentliche Bekanntmachung von Satzungen ist in der auf der Grundlage von § 174 Abs. 1 Nr. 1 bis 7 KV M-V ergangenen Durchführungsverordnung zur KV M-V vom 23. April 1999 (GVBl. S. 295; siehe Kennzahl 42.20) geregelt. An die Verkündung der Satzung als Rechtsnorm werden dabei sowohl nach der KV M-V als auch allgemein nach rechtsstaatlichen Prinzipien strenge Anforderungen gestellt. Insbesondere Letztere sind auch auf Satzungen anzuwenden, die vor In-Kraft-Treten der KV-DVO bekannt gemacht worden sind (OVG Greifswald NVwZ-RR 1996, 227).

Das Verkündungsverfahren ist so auszugestalten, dass es seine rechtsstaatliche Funktion erfüllt, der Öffentlichkeit die verlässliche Kenntnisnahme vom geltenden Recht zu ermöglichen (BVerfGE 65, 283, 291). Die Bestimmungen des zuständigen Normgebers darüber, wie das Verkündungsverfahren ausgestaltet wird, müssen ihrerseits dem Bestimmtheitsgrundsatz genügen. Mithin müssen die Bestimmungen in der Hauptsatzung bzw. einer Bekanntmachungssatzung über die Veröffentlichung von Satzungen in einer Gemeinde hinreichend klar sein. Sie haben dem Bürger die Möglichkeit zu geben, sich ohne besondere Schwierigkeiten darüber zu informieren, wie Satzungen in der Gemeinde veröffentlicht werden. Inhaltlich müssen die Bestimmungen der Bekanntmachungsregelung so gefasst sein, dass sie geeignet sind zu gewährleisten, dem Kreis der von den Satzungsregelungen unmittelbar Betroffene schnellstens zuverlässig, ohne größere Zeitaufwände und dauernd Kosten aus dem Ortsrecht zu vermitteln (OVG Greifswald a. a. O.).

Gemäß § 2 der KV-DVO ist die Verordnung auf den Inhalt, die Form und das Verfahren der öffentlichen Bekanntmachung von Satzungen in der Gemeinde abzustellen, soweit in Bundes- oder Landesrecht hierüber keine besondere Regelung enthalten ist. Gemäß § 21 KV-DVO gelten die Vorschriften über die Bekanntmachung auch für Landkreise, Ämter und Zweckverbände entsprechend.

Laut § 3 KV-DVO sind Satzungen in ihrem vollen Wortlaut bekannt zu machen. Sind Karte, Pläne oder Zeichnungen Bestandteile einer Satzung, so können diese Teile anstatt einer öffentlichen Bekanntmachung ausgelegt werden. Die entsprechende Bestandteile sind in der Satzung zu bezeichnen. Die Hauptsatzung der Gemeinde hat nach § 4 KV-DVO die Art der Verordnung zulässige Bekanntmachungsform festzulegen sowie die Art der Bezeichnung. Hiervon sind die Bekanntmachungsblätter und Zeitungen zu enthalten.

Öffentliche Bekanntmachungen von Satzungen der Gemeinde erfolgen gemäß § 5 der KV-DVO im amtlichen Bekanntmachungsblatt oder durch Abdruck in einer Zeitung. Öffentliche Bekanntmachungen der Gemeinde bis zu 3 000 Einwohnern können durch Aushang erfolgen. In der Bekanntmachung geheimerigenschaftlicher Satzungen ist mit anzugeben, wann und durch welche Behörde die Satzung genehmigt worden ist.

Die Anforderungen an ein amtliches Bekanntmachungsblatt sind in § 6 KV-DVO geregelt. Das Bekanntmachungsblatt muss durch seine Bezeichnung auf seinen amtlichen Charakter und den Träger der öffentlichen Verwaltung hinweisen, die es herausgibt. Es ist jahrgangsweise fortlaufend zu nummerieren, der Ausgabetag und die Erscheinungsweise sind anzugeben. Im Bekanntmachungsblatt sind die Bezugsmöglichkeiten anzugeben. Das Blatt muss sowohl einzeln als auch im Abonnement zu beziehen sein. Erscheint das Bekanntmachungsblatt nicht regelmäßig, ist dies ebenfalls in der Bezeichnung des Bekanntmachungsblatts deutlich vom nicht amtlichen Text zu trennen. Einzelne Gemeinden, Ämter oder Zweckverbände eines Landkreises können ein gemeinsames Bekanntmachungsblatt herausgeben oder das amtliche Bekanntmachungsblatt des zuständigen Landkreises nutzen. Ein Zweckverband, der nicht ausschließlich aus Gemeinden oder Ämtern eines Landkreises besteht, kann öffentliche Bekanntmachungen im amtlichen Anzeiger des Landes Mecklenburg-Vorpommern vornehmen.

Die öffentliche Bekanntmachung der Satzung kann in einer Zeitung erfolgen, die den Anforderungen des § 7 KV-DVO entspricht. Zeitungen im Sinne der Verordnung sind Druckerzeugnisse, deren Inhalt mindestens zur Hälfte aus presseüblicher Berichterstattung besteht. Geeignet sind Tageszeitungen oder andere regelmäßig im Gebiet der Gemeinde erscheinende Zeitungen.

Erfolgte die Bekanntmachung durch Aushang ist zu beachten, dass dieser nach § 8 KV-DVO mindestens 14 Tage betragen muss, wobei der Tag des Aushangs und der Abnahme nicht mitgerechnet werden. Die entsprechenden Daten sind auf dem ausgehängten Schriftstück mit Unterschrift und die Siegel zu vermerken.

1.1.2 Genehmigungserfordernisse

Das KAG enthält keine allgemeine Bestimmung über die Genehmigungspflichten von Abgabensatzungen. Gemäß § 2 Abs. 2 bedürfen Steuersatzungen der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde, wenn sie von einer Mustersatzung des Innenministers abweichen. Die Genehmigung gilt grundsätzlich bis zum Ende des fünften Jahres, in dem sie erteilt worden ist. Die Aufsichtsbehörde ist befugt, eine kürzere Frist zu bestimmen. Bestehen Mustersatzungen nicht, ist die Satzung laut § 2 Abs. 3 mindestens drei Monate vor In-Kraft-Treten dem Innenminister anzuzeigen. Nach § 2 Abs. 4 bedarf die Einführung von im Lande bisher nicht erhobenen Steuern nicht nur der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde, sondern darüber hinaus der Zustimmung von Innen- und Finanzminister. Darüber hinaus können sich Genehmigungserfordernisse aus spezialgesetzlichen Vorschriften ergeben. Des weiteren bedürfen nach § 2 Abs. 5 Satz 5 rückwirkend erlassene Satzungen der Genehmigung der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde. Soweit es sich nicht um Steuersatzungen handelt, übt die Aufsichtsbehörde lediglich Rechtsaufsicht aus. Der Genehmigungsvorbehalt dient allein der Sicherstellung der Einhaltung der besonderen rechtlichen Schranken beim Erlass rückwirkender Satzungen (ebenso: Bauernfeind in Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 2 Rz. 107).

Umstritten ist hingegen, ob im Übrigen die Aufsichtsbehörde auf die reine Rechtmäßigkeitskontrolle beschränkt ist oder ob ihr ein eigenes staatliches Mitwirkungsrecht zusteht, das ihr eigene Ermessenserwägungen unter Einbeziehung steuerpolitischer Wertungen erlaubt. Insoweit wird zu den Kommunalabgabengesetzen anderer Länder vertreten, dass die Aufsichtsbehörde insbesondere zu gewährleisten habe, dass die Erhebung von Kommunalsteuern im Einklang mit den staats- und ordnungspolitischen Zielsetzungen des Landesgesetzgebers übereinstimme (VGH Kassel KStZ 1989, 142; offen gelassen OVG Münster KStZ 1997, 50). Hingegen hat der BayVerfGH darauf abgehoben, dass die Erhebung der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern zum eigenen Wirkungskreis der Gemeinden gehöre, sodass die auf die Rechtsaufsicht beschränkte Behörde keine eigenen politische Überlegungen oder Zweckmäßigkeitserwägungen anstellen dürfe (BayVerfGH KStZ 1989, 34). Jedenfalls im Rahmen des § 2 Abs. 2 Satz 1, der die Genehmigung durch die Rechtsaufsichtsbehörde ausdrücklich normiert, ist die staatliche Aufsicht deshalb auf die rechtliche Überprüfung beschränkt.

Im Hinblick auf die Einführung einer im Lande bisher nicht gehobenen Steuer ist nach § 2 Abs. 4 nicht nur die Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde, sondern darüber hinaus die Zustimmung des Innenministers und der Finanzministerin erforderlich. Auf die Erteilung der Zustimmung besteht nach § 2 Abs. 4 Satz 3 kein Anspruch. Nach der gesetzlichen Regelung steht den Gemeinden daher zwar ein Steuerfindungsrecht zu. Der Zustimmungsvorbehalt für Innenminister und Finanzminister erlaubt jedoch die Verweigerung der Einführung aus übergeordneten landespolitischen Erwägungen.

Hingegen darf die Regelung des § 2 Abs. 4 Satz 4, nach der auf die Erteilung der Zustimmung kein Anspruch besteht, im Rahmen verfassungskonformer Auslegung nicht so verstanden werden, dass die Erteilung der Zustimmung in das freie Belieben der zuständigen Ministerien gestellt ist. Da das Recht, kommunale Abgaben zu erheben, zum Kernbereich der Selbstverwaltung gehört, verstieße eine derartige Auslegung gegen Art. 28 Abs. 2 GG. Die Selbstverwaltungsgarantie der Verfassung umfasst auch die kommunale Finanzhoheit. Diese beinhaltet zwar nicht das verfassungsmäßige Recht, eigene Steuerquellen zu erschließen (BVerfGE 21, 54, 60; 23, 353, 371). Ein unbeschränktes Besteuerungsrecht der Gemeinden lässt sich auch nicht aus Art. 106 Abs. 6 GG herleiten. Die Vorschrift weist den Gemeinden zwar das Aufkommen der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern zu, jedoch liegt darin nur eine Ertragsgarantie, aber keine Gewährleistung der Steuererhebung. Insoweit unterliegt das Besteuerungsrecht der Gemeinden entsprechend dem in Art. 28 Abs. 2 GG enthaltenen Gesetzesvorbehalt der Disposition des Gesetzgebers (VGH München NVwZ 1983, 758, 759).

Allerdings besteht die Gewährleistung des Verfassungsgesetzgebers, das Gemeindefinanzsystem über die Gewährleistung des Existenzminimums hinaus in einer Weise zu gestalten, die es den Gemeinden ermöglicht, ihren Finanzbedarf in gewissem Umfang autonom der von ihnen für notwendig erachteten Aufgabenbelastung anzupassen (VGH München NVwZ 1983, 758, 759). Die Zustimmung zur Einführung einer im Lande bisher nicht erhobenen Steuer darf deshalb im Spannungsverhältnis zwischen Landesinteressen und kommunaler Finanzhoheit nur durch sachlich gerechtfertigte Erwägungen zur Wahrung der einheitlichen volkswirtschaftlichen und steuerlichen Interessen des Landes im Rahmen einer Ermessensentscheidung versagt werden. Durch den derart verstandenen Genehmigungsvorbehalt wird das Selbstverwaltungsrecht der Kommune nach Art. 28 Abs. 2 GG nicht unzulässig eingeschränkt. Die Genehmigung bzw. deren Versagung ist ein von der Genehmigungsbehörde an die kommunale Körperschaft gerichteter Verwaltungsakt. Die hiergegen gerichtete Klage ist als Verpflichtungsklage zulässig (vgl. BVerwGE 16, 83, 84).

Die fehlende Genehmigung macht die genehmigungsbedürftige Satzung nichtig. Wird in einer Satzung neben einer im Lande bereits erhobenen Steuer eine neue eingeführt und liegt hierfür die Zustimmung von Finanz- und Innenminister nicht vor, ist die Genehmigung der kommunalen Steuersatzung durch die Genehmigungsbehörde auch dann insgesamt unwirksam, wenn das ministerielle Zustimmungserfordernis lediglich einen abtrennbaren Teil der Satzung betrifft (OVG Münster NVwZ-RR 1997, 315, 316). Eine Heilung durch Nachholung der Genehmigung ist unzulässig. Auch die ordnungsgemäße Erteilung der Genehmigung führt nicht zur Heilung von formellen oder inhaltlichen Satzungsmängeln.

Die Genehmigungsbehörde ist nicht befugt, den Satzungsinhalt zu ändern. Sie kann die Kommune auch nicht anweisen, in bestimmter Art und Weise zu verfahren, sondern hat nur die Möglichkeit, die Genehmigung zu verweigern oder gegebenenfalls mit Maßgaben zu erteilen. Der kommunalen Körperschaft steht es frei, der Maßgabe beizutreten oder auf den Erlass der Satzung zu verzichten. Erteilt die Genehmigungsbehörde die Genehmigung mit entsprechenden Maßgaben, ist es erforderlich, dass die kommunale Körperschaft den Beitritt zur Maßgabe durch das zuständige Organ ausdrücklich beschließt. Die bloße Veröffentlichung der Satzung unter Berücksichtigung der Maßgabe genügt insoweit nicht. Auf eine erneute Beschlussfassung kann lediglich verzichtet werden, soweit die Maßgabe lediglich klarstellende oder berichtigende Änderungen des Satzungswortlauts betreffen. Änderungen des Abgabemaßstabes oder der Abgabensätze sind stets eine wesentliche Änderung.

Die Satzung ist immer in der genehmigten Fassung amtlich bekannt zu machen. Änderungen der Satzung sind ihrerseits genehmigungspflichtig. Gegen die Verweigerung der Genehmigung steht der kommunalen Körperschaft der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten offen.

1.2 Satzungsinhalt

§ 2 Abs. 1 enthält Mindestanforderungen an den Inhalt einer Abgabensatzung. Die Satzung hat danach den Kreis der Abgabenschuldner, den die Abgabe begründenden Tatbestand, den Maßstab und den Satz der Abgabe sowie den Zeitpunkt ihrer Entstehung und ihre Fälligkeit anzugeben. Bei Erlass einer Beitragssatzung für den Straßenbau genügt abweichend die Feststellung des Maßstabes, sofern der Beitragssatz noch nicht berechenbar ist.

1.2.1 Abgabenschuldner

1.2.1.1 Grundsatz

Nach der Regelung des Gesetzes hat die Satzung den Abgabeschuldner zu bestimmen. Der Satzungsgeber hat dabei die Grenzen einzuhalten, die durch höherrangiges Recht, insbesondere durch Vorschriften des KAG selbst, gesetzt werden. Insbesondere im Hinblick auf die Gebühren ist deshalb zu beachten, dass die Abgabeschuld denjenigen treffen muss, der die Leistung der öffentlichen Verwaltung oder Einrichtung in Anspruch nimmt oder den sie unmittelbar begünstigt. Beitragsschuldner ist derjenige, dem als Eigentümer oder Erbbauberechtigter oder sonst zur Nutzung dinglich Berechtigter des Grundstücks der Vorteil erwächst sowie der Inhaber eines Gewerbebetriebes (vgl. § 8 Abs. 1 Satz 1). Beitragspflichtig ist der zum Zeitpunkt der Bekanntgabe des Beitragsbescheides Berechtigte. Im Hinblick auf die aus dem DDR-Recht resultierenden Besonderheiten des isolierten Gebäudeeigentums regelt § 8 Abs. 10 zudem, dass der Eigentümer eines Gebäudes zum Beitragspflichtigen bestimmt werden kann, sofern nach § 286 ZGB-DDR vom 19. Juni 1975 (GBl. DDR I S. 465) getrenntes Gebäudeeigentum vorliegt.

Entscheidend ist, dass im Beitrags- oder Gebührenbescheid im Rahmen des Veranlagungsverfahrens der Abgabenschuldner auf der Grundlage der Satzung bestimmt wird. Den Beitragsgläubiger trifft insoweit die Pflicht, den Schuldner

zutreffend zu ermitteln, was insbesondere in den Fällen problematisch sein kann, in denen isoliertes Gebäudeeigentum aus dem Grundbuch nicht ersichtlich ist.

Als Abgabepflichtige kommen sowohl natürliche als auch juristische Personen des Privat- oder öffentlichen Rechts in Betracht. Des Weiteren kann die Verpflichtung auch Personenmehrheiten wie beispielsweise die Gesellschaft bürgerlichen Rechts (§§ 705 ff. BGB) sowie die offene Handelsgesellschaft (§§ 105 ff. HGB) treffen. Im Rahmen der Veranlagung ist im Abgabenbescheid unbedingt auf eine präzise Bezeichnung des Abgabepflichtigen zu achten.

1.2.1.2 Die Haftungstatbestände der Abgabenordnung

Gemäß § 12 KAG sind auf Kommunalabgaben die Vorschriften der Abgabenordnung entsprechend anzuwenden. Nach der Regelung des § 33 AO ist abgabepflichtig nicht nur der Abgabenschuldner, sondern auch derjenige, der für eine Abgabe haftet. Gemäß § 44 AO haften Personen, die nebeneinander dieselbe Leistung aus dem Abgabenschuldverhältnis schulden oder für sie haften oder die zusammen zu einer Abgabe zu veranlagten sind, als Gesamtschuldner. Soweit nichts anderes bestimmt ist, schuldet jeder Gesamtschuldner die gesamte Leistung. Die Erfüllung durch einen Gesamtschuldner wirkt auch für die übrigen Schuldner.

Einzelne Haftungstatbestände finden sich in den §§ 69 bis 77 AO. Gemäß § 69 haften insbesondere die gesetzlichen Vertreter natürlicher oder juristischer Personen und die Geschäftsführer von nicht rechtsfähigen Personenvereinigungen, soweit Ansprüche aus dem Abgabenschuldverhältnis infolge vorsätzlicher oder grob fahrlässiger Verletzung der ihnen auferlegten Pflichten nicht oder nicht rechtzeitig festgesetzt oder erfüllt werden. Dies gilt auch, soweit infolgedessen Abgabenvergütungen oder Abgabenerstattungen ohne rechtlichen Grund gezahlt werden. Die Haftung umfasst zudem die infolge der Pflichtverletzung geschuldeten Säumniszuschläge.

Gemäß § 73 AO haftet eine Organgesellschaft für solche Abgaben des Organträgers, für welche die Organschaft zwischen ihnen steuerlich von Bedeutung ist. Praktisch bedeutsam ist die Vorschrift des § 75 AO. Wird danach ein Unternehmen oder ein in der Gliederung eines Unternehmens gesondert geführter Betrieb im Ganzen übereignet, so haftet der Erwerber für Abgaben, bei denen sich die Abgabepflicht auf den Betrieb des Unternehmens gründet. Dies gilt, sofern die Abgaben seit dem Beginn des letzten, vor der Übereignung liegenden Kalenderjahres entstanden sind und bis zum Ablauf von einem Jahr nach Anmeldung des Betriebes durch den Erwerber durch Bescheid festgesetzt werden. Die Haftung beschränkt sich auf den Bestand des übernommenen Vermögens. Eine Besonderheit besteht soweit, als dass die Vorschrift für Erwerber aus einer Konkurs- bzw. Gesamtvollstreckungsmasse, für Erwerber aus dem Vermögen eines Vergleichsschuldners sowie für Erwerber im Vollstreckungswege nicht gilt.

1.2.1.3 Haftung bei Rechtsnachfolge auf Schuldnerseite

Von der Frage der Haftung nach der AO ist das Problem der Inanspruchnahme im Falle der einfachen Rechtsnachfolge zu unterscheiden. Veräußert der Berechtigte den Gegenstand, auf den sich die Abgabe bezieht, stellt sich die Frage nach der

Person des jeweils Abgabepflichtigen, beispielsweise im Falle der Grundstücks- oder Unternehmensveräußerung. Insoweit gilt grundsätzlich, dass derjenige abgabepflichtig ist, der im Zeitpunkt der Entstehung der Abgabe, beispielsweise als Eigentümer oder Unternehmensträger Berechtigter war. Dies gilt mangels abweichender Regelung in Gesetz oder Satzung auch dann, wenn die Rechtsnachfolge eintritt, bevor ein Beitragsbescheid ergangen ist.

Im Falle der Gesamtrechtsnachfolge gehen die Forderungen und Schulden aus dem Abgabenschuldverhältnis nach § 45 AO auf den Rechtsnachfolger über. Dies gilt im Falle der Erbschaft nicht für bereits festgesetzte Zwangsgelder.

1.2.2 Abgabentatbestand

Der Abgabentatbestand ist der in der Satzung abstrakt formulierte Vorgang, das Ereignis, das Rechtsverhältnis, die Tatsache oder die Handlung, der die Grundlage für die Erhebung der Abgabe bildet (Thiem/Böttcher, Kommunalabgabenrecht, § 2 Rz. 34).

Bei der Bildung von Gebührentatbeständen sind die Tätigkeit der Verwaltung bzw. die Art und Weise der Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen konkret zu bezeichnen. Unzulässig ist es, Abgaben für Amtshandlungen zu normieren, die nicht im Selbstverwaltungsbereich der Kommunen anfallen. Für Amtshandlungen im Bereich des übertragenen Wirkungskreises entstehen grundsätzlich keine kommunalen, sondern allein staatliche Gebühren.

Im Hinblick auf Beitragssatzungen ist darauf zu achten, dass diese sich im Rahmen von § 8 halten. Beiträge sind danach zur Deckung des Aufwandes für die Herstellung, den Aus- und Umbau, der Verbesserung, Erweiterung und Erneuerung der notwendigen öffentlichen Einrichtungen und Anlagen zulässig. Die jeweils von der Satzung umfassten Maßnahmen sind in der Satzung zu bezeichnen.

1.2.3 Abgabenmaßstab

Der Abgabenmaßstab setzt die Bemessungsgrundlage fest, auf deren Grundlage unter Anwendung des Abgabensatzes die Höhe der Abgabe gerechnet wird. In Betracht kommen Wirklichkeits- oder Wahrscheinlichkeitsmaßstäbe. Wirklichkeitsmaßstäbe sind dadurch gekennzeichnet, dass die Bezugsgröße durch das Maß der Erfüllung des Abgabentatbestand durch den Einzelnen exakt bestimmt wird. Hingegen spricht man von Wahrscheinlichkeitsmaßstäben, soweit lediglich mittelbar aufgrund der Lebenserfahrung Rückschlüsse auf die tatsächliche Erfüllung des Abgabentatbestandes gezogen werden können. Soweit die Durchschnittsbehandlung zu Ungleichheiten führt, müssen diese insbesondere an Art. 3 GG gemessen werden. Angesichts des bestehenden Gestaltungsspielraums liegt danach unzulässige Willkür vor, sofern ein vernünftiger sich aus der Sache ergebender Grund für die Ungleichbehandlung nicht erkennbar ist.

1.2.4 Abgabesatz

Beim Abgabesatz handelt es sich um den Geldbetrag, der für jede Maßstabseinheit zu zahlen ist. Sofern die Maßstabseinheit selbst ein Geldbetrag ist, wird der Abgabesatz als bestimmter Bruchteil ausgedrückt (Bauernfeind in Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 2 Rz. 51). Für den Abgabesatz gilt ebenso wie für den Maßstab, dass der Satzungsgeber einen gewissen Gestaltungsspielraum hat, dessen Grenzen sich insbesondere aus Art. 3 GG ergeben (BVerwG KStZ 1993, 217).

Die Festlegung des Abgabesatzes erfolgt durch das für die Satzung zuständige Organ des Satzungsgebers. Dies hat zur Folge, dass beispielsweise der Gemeindevertretung bei der Beschlussfassung über den Erlass der Satzung die Kalkulation vorliegen muss, da die Billigung des Abgabensatzes zugleich die Zustimmung zur zugrunde liegenden Kalkulation bedeutet. Eine hiervon abweichende Beschlussfassung ist rechtsfehlerhaft, sodass die dennoch beschlossene Satzung nichtig ist. Der Mangel kann durch eine nachträgliche Genehmigung der Kalkulation geheilt werden (OVG Münster StGR 1982, 240).

Gemäß § 2 Abs. 1 Satz 2 ist die Festlegung des Abgabesatzes verzichtbar, sofern bei Erlass einer Beitragssatzung für den Straßenbau der Beitragssatz noch nicht berechenbar ist. Dies beruht auf dem Umstand, dass gerade bei Straßenausbaumaßnahmen die Satzung regelmäßig im Voraus für eine Mehrzahl von Maßnahmen erlassen wird, sodass eine Angabe des Abgabesatzes bei Erlass der Satzung noch nicht möglich ist. Der Wortlaut des § 2 Abs. 1 Satz 2 ist anders als beispielsweise § 8 Abs. 4 Satz 6 KAG NW ausdrücklich auf den Straßenbau beschränkt.

1.2.5 Entstehung

Gemäß § 2 Abs. 1 Satz hat die Satzung den Zeitpunkt der Entstehung der Abgabeschuld zu fixieren. Satzungen aus der Zeit vor In-Kraft-Treten des Gesetzes waren insoweit bis zum 31. Dezember 1995 anzupassen (§ 22 Abs. 2 Satz 2). Die Abgabeforderung entsteht allgemein mit Erfüllung des Abgabebetandes (§ 38 AO). Spezialgesetzliche Regelungen, insbesondere des KAG selbst gehen allerdings vor. So entstehen beispielsweise Beiträge mit der endgültigen Herstellung der Einrichtung oder Anlage. Wird ein Anschlussbeitrag erhoben, entsteht die Beitragspflicht, sobald das Grundstück an die Einrichtung angeschlossen werden kann, frühestens jedoch mit dem In-Kraft-Treten der Satzung. Die Satzung kann einen späteren Zeitpunkt bestimmen (§ 8 Abs. 7). Ohne entsprechende Regelung in der Satzung entsteht die Abgabepflicht nicht.

Nach der Rechtsprechung des OVG Greifswald war es früher fraglich, ob nach der gegenüber beispielsweise den Landesrechten von Hessen oder Niedersachsen abweichenden gesetzlichen Formulierung des § 2 Abs. 1 Satz 2 die Satzung selbst Zeitintervalle bei wiederkehrenden Entgelten enthalten müsse (offen lassend: OVG Greifswald LKV 1996, 214, 215). Mittlerweile ist anerkannt, dass im Interesse der Klarheit der Zeitpunkt des Entstehens in der Abgabensatzung fixiert sein muss. Geregelt sein muss danach das Entstehen des abstrakten Gebührenschildverhältnisses. Im Rahmen des § 2 Abs. 1 ist in der Satzung keine zusätzliche Re-

gelung im Hinblick auf die hierauf beruhende konkrete Gebührenschuld erforderlich. Bei Gebühren, die für die laufende Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtungen erhoben werden, wie das zum Beispiel für die Abfallentsorgung zutrifft, ist aber die Festlegung des Zeitintervalls erforderlich, für welches die Gebühren jeweils anfallen sollen, also eine eindeutige satzungsmäßige Bestimmung, ob die Gebühr täglich, wöchentlich, monatlich, vierteljährlich oder jährlich entsteht (OVG Mecklenburg-Vorpommern VwRR MO 1997, 13; 98, 227, 228).

Darüber hinaus sollte in der Satzung, um eine zeitnahe Heranziehung zu ermöglichen, eine Aussage zu der Frage getroffen werden, ob die Gebühr bereits am Beginn des Kalenderjahres oder zu einem anderen Zeitpunkt entsteht. Denn bei regelmäßig wiederkehrenden Nutzungen entsteht die Gebührenschuld ansonsten erst mit Ablauf des Erhebungszeitraumes. Bei laufenden Jahresgebühren entsteht mithin die Gebührenschuld mangels abweichender Satzungsregelung erst mit Ende des Kalenderjahres. Ob der Satzungsgeber ohne ausdrückliche landesrechtliche Ermächtigungsgrundlage die Möglichkeit hat, „antizipierte“ Benutzungsgebühren durch Satzungen zu regeln, hat das OVG Greifswald bislang offen gelassen. Unzulässig ist hingegen eine Regelung in der Satzung, die es zulässt, dass im Gebührenbescheid selbst von den in der Satzung abstrakt genannten kalendermäßig bestimmten Tagen abweichende Fälligkeitstermine bestimmt werden können (OVG Mecklenburg-Vorpommern VwRR MO 1998, 227, 228).

1.2.6 Fälligkeit

Zwingender Bestandteil der Satzung ist die Festlegung der Fälligkeit der Abgabe. Die Fälligkeit der Abgabe kann frühestens mit ihrem Entstehen eintreten. Die Fälligkeit der Schuld muss nach der Satzung selbst kalendermäßig bestimmbar sein. Dies kann etwa durch die Festlegung eines bestimmten Kalendertages oder aber durch Bestimmung einer Frist nach Bekanntgabe des Festsetzungsbescheides erfolgen. Nicht ausreichend ist es, die mit der Erhebung der Abgabe betraute Stelle zu ermächtigen, den Zeitpunkt der Fälligkeit selbst festzulegen (OVG Greifswald LKV 1996, 214, 215; VwRR MO 1998, 227, 229).

1.3 Bestimmtheitsgrundsatz

Aus dem Rechtsstaatsprinzip folgt unmittelbar, dass die Satzung als Rechtsgrundlage für den Erlass belastender Verwaltungsakte nach Inhalt, Gegenstand und Ausmaß hinreichend bestimmt sein muss, sodass die Eingriffe messbar und in gewissem Umfang für den Betroffenen voraussehbar und berechenbar sind (BVerfGE 8, 274, 325; 13, 153, 160). Daraus folgt, dass insbesondere der Abgabetatbestand sowie der Abgabemaßstab hinreichend konkret bezeichnet werden müssen. Soweit eine Abgabensatzung dem Gläubiger einen Ermessensspielraum zubilligt, muss die Satzung den Zweck der Ermächtigung hinreichend erkennen lassen.

Dabei sind an den Bestimmtheitsgrad der Abgabenvorschrift keine überhöhten Anforderungen zu stellen. Die jeweilige Satzung muss aber jederzeit verbindlich erkennen lassen, welche Abgabe der Höhe nach bei Verwirklichung des Tatbestandes zu leisten ist (BVerwGE 13, 214, 223). Entscheidend ist, dass die wesentli-

chen Bestimmungen mit hinreichender Genauigkeit getroffen werden. Dies schließt die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe nicht aus. Im Ergebnisse reicht er es aus das sich der Inhalt der Satzung unter Anwendung der allgemeinen Auslegungsgrundsätze hinreichend bestimmt ermitteln lässt (BVerfGE 26, 1,10).

1.4 Grenzen des Regelungsbereichs der Satzung

1.4.1 Räumliche Grenzen

Im Grundsatz gilt, dass Satzungen grundsätzlich für das gesamte Gebiet gelten, auf das sich die Satzungsmacht der betreffenden kommunalen Körperschaft erstreckt. Die Abgabenhöhe deckt sich mit der Gebietshoheit. Eine Beschränkung des Geltungsbereichs der Satzung auf Teilräume ist zulässig, wenn der Regelungsinhalt lediglich diese Teilräume betrifft. Sofern örtliche Besonderheiten dies rechtfertigen, ist der Satzungsgeber auch berechtigt, für unterschiedliche Teilräume etwa im Hinblick auf die Höhe der Abgabe differenzierende Satzungen zu erlassen. Die Grenze des rechtlich zulässigen bildet insoweit der Gleichheitssatz gemäß Art. 3 GG. Die Teilräume müssen in der Satzungen unmissverständlich beschrieben werden.

Gemäß § 11 KV M-V können Gebietsänderungen durch Vertrag der beteiligten Gemeinden, durch Gesetz oder durch Entscheidung des Innenministers vorgenommen werden. Gemäß § 11 Abs. 4 KV M-V begründet eine wirksame Gebietsänderung unmittelbar Rechte und Pflichten der Beteiligten und bewirkt den Übergang, die Beschränkung oder die Aufhebung von dinglichen Rechten. Gemäß § 12 Abs. 1 Satz 3 KV M-V müssen die Verträge Bestimmungen über die Auseinandersetzung, die Rechtsnachfolge und die Überleitung des Ortsrecht enthalten. Zum Ortsrecht zählen insbesondere die kommunalen Abgabensatzungen. Gemäß § 12 Abs. 6 KV-DVO soll unterschiedliches Ortsrecht spätestens ein Jahr nach Wirksamwerden der Gebietsänderung durch einheitliches Ortsrecht ersetzt werden. Für Abgabensatzungen kann im Vertrag eine Übergangsfrist von bis zu 3 Jahren bestimmt werden.

Unproblematisch ist insoweit die Eingliederung einer Gemeinde in eine andere. In diesem Falle gelten die Satzungen der aufnehmenden Gemeinde vom Zeitpunkt der Rechtsänderung an unbeschränkt. Entsteht durch den Gebietsänderungsvertrag eine neue Gemeinde, entsteht kein einheitliches Ortsrecht. Bis zur Schaffung des neuen Ortsrechts ist daher von der Geltung des früheren partiellen Ortsrechts auszugehen (Glaser in Darsow Ur. a., Kommunalverfassung, § 12 Rz. 6).

Nach der Rechtsprechung des BVerwG hindert der bundesverfassungsrechtliche Grundsatz des Vertrauensschutzes den Ortsgesetzgeber grundsätzlich nicht, eine im Zusammenhang mit der kommunalen Neugliederung entstandene Lücke des Ortsrechts durch einen rückwirkenden satzungsrechtlichen Gebührentatbestand zu schließen. Unzulässig ist es jedoch, im Zuge dessen anzuordnen, dass die durch die Lücke des Ortsrechts Begünstigten so behandelt werden sollen, wie wenn sie eine andere Anlage benutzt hätten, als sie tatsächlich benutzt haben (BVerwG NVwZ 1983, 741).

1.4.2 Persönliche Grenzen

Die Abgabenhöhe ist zwar durch die Gebietshoheit beschränkt. Im Rahmen der persönlichen Grenzen schließt dies jedoch nicht aus, auch Personen, die nicht im Hoheitsgebiet wohnen oder ihren Sitz haben, zu Abgaben zu verpflichten. Voraussetzung ist allerdings, dass die Auswärtigen im Hoheitsgebiet einen Abgabentatbestand erfüllen.

Umstritten ist die Zulässigkeit, Auswärtige mit höheren Abgaben als Einheimische zu belegen (vgl. Bauernfeind in Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 1 Rz. 54 m. w. N.). Im Ergebnis wird man insbesondere im Rahmen der Benutzungsgebühren eine Differenzierung zulassen müssen, sofern die Kommune nicht kostendeckende Einrichtungen aus Mitteln des Gemeindehaushaltes bezuschusst. Während Einheimische die um den Zuschuss verringerte Gebühr zahlen, wird gegenüber Auswärtigen die nicht bezuschusste Gebühr erhoben. Allerdings kann die Differenzierung durch höherrangiges Recht ausgeschlossen sein. So folgt beispielsweise aus dem Gebot der Wettbewerbsneutralität staatlichen Handelns das Verbot der unterschiedlichen Behandlung von Gewerbetreibenden etwa bei Erhebung von Marktgebühren (ebenso: Bauernfeind in Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 1 Rz. 54 m. w. N.).

1.4.3 Zeitliche Grenzen

1.4.3.1 Allgemeine Regeln

Gemäß § 5 Abs. 4 Satz 3 KV M-V treten Satzungen am Tag nach der Bekanntmachung in Kraft, wenn kein anderer Zeitpunkt bestimmt ist. Eine Satzung tritt im Falle der Befristung mit Fristablauf, im Übrigen durch Aufhebung außer Kraft. Nach § 2 Abs. 2 Satz 2 gilt die Genehmigung einer Steuersatzung durch die Rechtsaufsichtsbehörde bis zum Ende des fünften Jahres, in dem sie erteilt worden ist. Die Aufsichtsbehörde kann eine kürzere Frist festsetzen. Für andere Abgaben als Steuern enthält das Gesetz keine Befristungsvorschriften.

Die Aufhebung einer Satzung erfolgt ihrerseits im Satzungswege. Die Aufhebung setzt voraus, dass die neue Satzung zumindest formell ordnungsgemäß erlassen worden ist. Das Entfallen der gesetzlichen Ermächtigung zum Erlass der Abgabensatzungen führt nicht unmittelbar zur Unwirksamkeit der Satzung. Vielmehr hat der Gesetzgeber die Unwirksamkeit der Satzungen bzw. deren Nichtanwendbarkeit ausdrücklich im Gesetz zu nominieren, wenn erreicht werden soll, dass die betreffenden Abgaben in Zukunft nicht mehr erhoben werden (BVerfGE 44, 216, 226).

1.4.3.2 Rückwirkung

§ 2 Abs. 5 lässt auch rückwirkende Abgabensatzungen im Rahmen rechtsstaatlicher Grundsätze zu. Das Erfordernis, eine rückwirkende Satzung zu erlassen, stellt sich vor allem dann, wenn sich in der Praxis etwa durch einschlägige Gerichtsentscheidungen herausstellt, dass die bestehende Abgabensatzung nichtig ist. Insoweit taucht im Hinblick auf nicht bestandskräftige Abgabenbescheide die

Frage auf, in welchem Umfang eine Heilung in der Weise erfolgen kann, dass die nichtige Satzung rückwirkend durch eine wirksame ersetzt wird. Da der Bezugspunkt der Regelung im Falle der Rückwirkung in der Vergangenheit liegt, erfolgt eine Begrenzung der Gestaltungsmöglichkeiten insbesondere unter dem Aspekt des Vertrauensschutzes.

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts differenziert bei der Beurteilung der Schranken rückwirkender Regelungen vornehmlich danach, ob es sich um eine echte oder unechte Rückwirkung handelt (BVerfGE 11, 139). Eine unechte Rückwirkung liegt danach vor, wenn Sachverhalte oder Rechtsbeziehungen, die zwar in der Vergangenheit bereits verwirklicht, aber in der Gegenwart noch nicht abgeschlossen sind, anders geregelt werden (BVerfGE 11, 139, 145). Da der Bezugspunkt der unechten Rückwirkung der in der Gegenwart noch nicht abgeschlossene Sachverhalt ist, spielt insoweit der Vertrauensschutz regelmäßig keine Rolle. Regelungen mit unechter Rückwirkung sind deshalb unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten regelmäßig unproblematisch (BVerfGE 11, 139, 146).

Von echter Rückwirkung wird gesprochen, wenn ein Rechtssatz nachträglich ändernd in abgewickelte, der Vergangenheit angehörende Tatbestände eingreift (BVerfGE 11, 139, 141; 13, 271, 278). Die Abgrenzung zwischen beiden Formen der Rückwirkung kann zwar im Einzelfall problematisch sein. Erfolgt allerdings der Erlass der rückwirkenden Satzung zum Zwecke des Ersatzes einer nichtigen Satzung, auf deren Grundlage bereits Abgabenbescheide ergangen sind, liegt regelmäßig ein Fall der echten Rückwirkung vor. Denn die rückwirkende Satzung lässt die Beitragspflicht im Hinblick auf in der Vergangenheit bereits abgeschlossene Tatbestände neu entstehen. Auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist deshalb anerkannt, dass belastende Abgabegesetze grundsätzlich nicht auf abgeschlossene Tatbestände erstreckt werden dürfen (BVerfGE 13, 261, 271).

Ausnahmen bestehen im Allgemeinen, wenn der Betroffene kein berechtigtes Vertrauen auf eine bestimmte Rechtslage entwickeln konnte. In der Rechtsprechung haben sich insoweit drei einschlägige Fallgruppen herausgebildet. Eine zulässige Rückwirkung liegt zum einen vor, wenn der Bürger nach der rechtlichen Situation in der Vergangenheit mit der Regelung rechnen musste (BVerfGE 1, 7, 57; 8, 274, 304). Darüber hinaus sind rückwirkende Regelungen zulässig, um eine unklare Rechtslage in der Vergangenheit rechtssicher zu klären (BVerfGE 11, 64, 73). Letztlich kommen rückwirkende Regelungen in Betracht, wenn zwingende Gründe des Gemeinwohls, die dem Gebot der Rechtssicherheit vorgehen, die Rückwirkung rechtfertigen (BVerfGE 18, 429, 439). Im Bereich des Abgabenrechts hat das OVG LSA entschieden, dass im Falle der Einführung der kommunalen Kampfhundesteuer eine Rückwirkung dergestalt, dass die Steuer für Hunde erhoben wird, die vor Satzungsbeschluss angeschafft oder geboren wurden, wegen Verstoß gegen das Rückwirkungsverbot unzulässig ist (OVG LSA VwRR MO 1998, 271, 272; zweifelhaft). Eine andere Betrachtungsweise kann geboten sein, wenn durch die Rückwirkung kein oder nur ein ganz unerheblicher Nachteil verursacht wird (BVerfGE 30, 367, 389; 72, 258). Unter derartigen Bagatellgesichtspunkten kann etwa die rückwirkende Erhöhung einer Hundesteuer um 12 DM jährlich zulässig sein (OVG Koblenz NVwZ-RR 1997, 735, 736).

§ 2 Abs. 5 konkretisiert die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsätze des Vertrauensschutzes dahin gehend, dass eine Satzung mit rückwirkender Kraft

auch dann erlassen werden kann, wenn sie eine Regelung gleicher oder gleichartiger Abgaben enthält und die Abgabepflichtigen mit der Abgabepflicht rechnen mussten. Nach der Rechtsprechung des OVG Greifswald befassen sich die einfach-gesetzlichen Rückwirkungsregelungen des § 2 Abs. 5 Sätze 2 bis 4 lediglich mit dem Fall, dass eine Satzung vorhanden gewesen ist, die dann rückwirkend geändert werden soll. Dagegen bleibt es bei den allgemeinen verfassungsrechtlichen Vorgaben nach § 2 Abs. 5 Satz 1, sofern in einen satzungslosen Zeitraum hinein rückwirkend erstmalig eine Regelung getroffen werden soll. Wie sich schon aus der Gesetzesbegründung, aber auch unter teleologischen Gesichtspunkten ergibt, ist der Wortlaut des § 2 Abs. 5 Satz 3 nicht dahin gehend zu verstehen, dass eine Rückwirkung lediglich zum Ersatz einer ungültigen oder in ihrer Gültigkeit zweifelhaften Satzung zulässig ist (OVG Greifswald VwRR MO 1997, 111).

Eine zeitliche Begrenzung ist insoweit enthalten, als die Rückwirkung sich bis zu dem Zeitpunkt erstrecken kann, zu dem eine und gültige oder in ihrer Gültigkeit zweifelhafte Satzung zulässigerweise in Kraft getreten ist. Im Übrigen normiert das Gesetz ein Schlechterstellungsverbot, als das Abgabepflichtige nicht ungünstiger gestellt werden dürfen als nach der bisherigen Satzung. Das Schlechterstellungsverbot bezieht sich auf die konkrete Höhe der Abgabenschuld des einzelnen Betroffenen.

Im Rahmen der kommunalen Neugliederung gilt, dass der bundesverfassungsrechtliche Grundsatz des Vertrauensschutzes dem Ortsgesetzgeber nicht verbietet, eine im Zusammenhang mit der kommunalen Neugliederung entstandene Lücke des Ortsrechts durch einen rückwirkenden satzungsrechtlichen Gebührentatbestand zu schließen. Dies gilt auch im Falle der echten Rückwirkung jedenfalls dann, wenn der Gebührenschuldner nicht schutzwürdig annehmen konnte, dass er die betreffende Leistung infolge der kommunalen Änderung nunmehr unentgeltlich in Anspruch nehmen durfte. Sofern er bei der Inanspruchnahme der Leistung überhaupt erkannte, dass im Zusammenhang mit der Neugliederung eine Satzungslücke entstanden war, welche das Entstehen einer Gebührenpflicht hinderte, musste er jedenfalls damit rechnen, dass der Ortsgesetzgeber die entstandene Normlücke schon im Interesse der Gleichbehandlung der betroffenen Bürger durch die rückwirkende Schaffung eines satzungsrechtlichen Gebührentatbestandes schließen würde (vgl. BVerfGE 7, 89, 94; 7, 129, 152; 30, 367, 388; 13, 261, 272; BVerwG NVwZ 1983, 741). Unzulässig ist es jedoch, im Zuge dessen anzuordnen, dass die durch die Lücke des Ortsrechts Begünstigten so behandelt werden sollen, wie wenn sie eine andere Anlage benutzt hätten, als sie tatsächlich benutzt haben.

2 Vereinbarungen

Aus dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verweisung folgt, dass die Abgabenerhebung als Eingriff in die Rechtssphäre des Betroffenen stets der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage bedarf. Das bedeutet, dass es grundsätzlich ausgeschlossen ist, Vereinbarungen über Abgaben zu schließen, soweit dies nicht gesetzlich zugelassen ist (BVerwGE 8, 329; 48, 166; 49, 125).

Wie aus dem Rechtsgedanken der §§ 106 VwGO, 55 VwVfG folgt, schließt dies jedoch im Einzelfall den Abschluss gerichtlicher oder außergerichtlicher Vergleiche über Abgabenschulden bei bestehender Unsicherheit über die Sach- oder

Rechtslage nicht aus. Es handelt sich insoweit um öffentlich-rechtliche Verträge, die gemäß § 57 VwVfG der Schriftform bedürfen (Bauernfeind in Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 1 Rz. 59).

3 Zusagen über Abgaben und Abgabenverzicht

In der Praxis kommt es häufig vor, dass Kommunen Zusagen über die Höhe zu erwartender Abgaben erteilen bzw. Verzichtserklärungen abgeben. Insoweit gilt nach dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, dass es der Kommune verwehrt ist, Zusagen abweichend von der gesetzlichen Regelung zu erteilen.

Nach der Rechtsprechung des BVerwG ist im Hinblick auf die Wirksamkeit entsprechender Erklärungen zwischen der Zusage eines (künftigen) Abgabenverzichts und einem bereits erfolgenden Abgaben(voraus)verzicht zu unterscheiden (BVerwG NJW 1984, 2113). Danach ist durch Auslegung der von der Kommune abgegebenen Erklärung zu ermitteln, ob lediglich eine in die Zukunft gerichtete Zusage über die Abgabenhöhe oder aber bereits ein im Voraus erklärter Abgabenverzicht vorliegt. Nach der Rechtsprechung des BVerwG ist ein Beitragsverzicht zwar grundsätzlich rechtswidrig, aber nicht nichtig. Nach Eintritt der Bestandskraft ist die Kommune deshalb regelmäßig an den Verzicht gebunden (BVerwG NJW 1984, 2113, 2114).

Hingegen hat das OVG Koblenz für einen vertraglichen Verzicht auf kommunale Abgaben entschieden, dass dieser gegen Artikel 20 Abs. 3 GG verstößt und deshalb nichtig ist (OVG Koblenz, NVwZ 1986, 68; s. auch BVerwG NJW 1973, 1895; NJW 1976, 686). Zur Wirksamkeit eines Grundstückskaufvertrages zwischen Gemeinde und Bürger, in dem auch künftige Erschließungsbeiträge durch einen Pauschalpreis abgegolten werden, siehe OVG Lüneburg, NJW 1988, 2126. Nach der Rechtsprechung des OVG Münster kann die Kommune bei der Durchführung einer nach ihrer Konzeption neuartigen straßenbaulichen Maßnahme, deren wirtschaftliche Vorteile für die Anlieger nicht ohne weiteres erkennbar sind, von der Beitragserhebung ausnahmsweise absehen, wenn die betroffenen Einwohner nicht bereits im Zeitpunkt der Planung des Vorhabens auf eine etwaige Beitragspflicht hingewiesen wurden (OVG Münster, NVwZ 1985, 853).

II. Teil Die einzelnen Abgaben

§ 3 Steuern

(1) Gemeinden und Landkreise können staatliche Verbrauch- und Aufwandsteuern erheben, soweit sie nicht dem Land vorbehalten sind und keine Doppelbesteuerung eintritt. Jagdsteuern können nur von kreisfreien Städten und von den Landkreisen erhoben werden.

(2) Die Gemeinden und Landkreise dürfen Steuern nur erheben, soweit die Deckung der Ausgaben durch andere Einnahmen, namentlich durch Gebühren und Beiträge, nicht in Betracht kommt. Dies gilt nicht für die Erhebung solcher Steuern, die vorrangig Lenkungscharakter haben.

(3) Die Gemeinden können eine Vergnügungsteuer, insbesondere für das Halten von Spiel- und Geschicklichkeitsgeräten, erheben, soweit derartige Geräte nicht in Einrichtungen gehalten werden, die der Spielbankabgabe unterliegen.

Gesetzesbegründung:

Zu § 3 Abs. 1 Satz 1

Verbrauch- und Aufwandsteuern sind „spezielle“ Ausgabensteuern, die an den Ver- oder Gebrauch gewisser Gegenstände anknüpfen.

Den Gemeinden und Landkreisen ist die Besteuerungshoheit nur für örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern eingeräumt. Die genaue Bezeichnung der Steuerarten im Gegensatz zur bisherigen Regelung dient der Klarstellung.

Zu § 3 Abs. 2

Das Kommunalabgabengesetz geht vom bundesrechtlichen Steuerbegriff des § 3 Abgabenordnung aus. Schon durch das KAG vom 11. April 1991 ist das Steuerfindungsrecht der Gemeinden eingeschränkt worden. § 3 Abs. 2 will zum Ausdruck bringen, dass die Deckung der Ausgaben zunächst durch die Abgabenart erfolgen soll, die für konkrete Leistungen oder Investitionen vorrangig einzusetzen ist.

Zu § 3 Abs. 3

Zu den örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern gehört auch die Vergnügungssteuer, insbesondere in Gestalt der „Automaten“-Steuer. Bei der so genannten Automatensteuer ist der jeweilige Vergnügungsaufwand die sachgerechte Bemessungsgrundlage. Die Automatensteuer ist eine Aufwandsteuer und stellt keine Geräteabgabe dar. Liegen hinreichend Anhaltspunkte dafür vor, dass an bestimmten Gerätetypen ein deutlich anderer Vergnügungsaufwand betrieben wird als an anderen Gerätetypen, ist bei der Festsetzung der Steuersätze eine Differenzierung vorzunehmen. So ist z. B. Vergnügungsaufwand bei Geräten ohne

Gewinnmöglichkeit deutlich geringer als bei Geräten mit Gewinnmöglichkeit. Die Rechtsprechung sieht es als Verstoß gegen Artikel 3 GG an, wenn keine Differenzierung der Steuerhöhe nach dem Vergnügungsaufwand vorgenommen wird. Zu beachten ist das Erdrosselungsverbot.

Erläuterungen (Stand 1999):

Übersicht

II. Teil Die einzelnen Abgaben.....	43
§ 3 Steuern.....	43
1 Begriff der Steuer.....	44
2 Umfang der Ermächtigung.....	45
2.1 Steuererhebung durch Satzung.....	45
2.2 Örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern.....	45
2.3 Gleichartigkeit zu bundesgesetzlichen Steuern.....	46
2.4 Schranken durch Sachkompetenzen.....	46
2.5 Subsidiarität gegenüber Gebühren und Beiträgen.....	47
3 Einzelne Steuerarten.....	50
3.1 Vergnügungssteuer.....	50
3.1.1 Zulässigkeit.....	50
3.1.2 Steuergegenstand.....	51
3.1.3 Grenzen durch Grundrechte.....	51
3.1.4 Abgabeschuld.....	52
3.1.5 Mustersatzung.....	53
3.2 Jagdsteuer.....	53
3.2.1 Steuertatbestand.....	53
3.2.2 Steuerhöhe.....	54
3.2.3 Mustersatzung.....	54
3.3 Getränkesteuer.....	54
3.4 Hundesteuer.....	54
3.4.1 Steuergegenstand.....	54
3.4.2 Sonderproblem „Kampfhundesteuer“.....	55
3.4.3 Steuerbemessung.....	56
3.4.4 Mustersatzung.....	56
3.5 Zweitwohnungssteuer.....	57
3.5.1 Steuertatbestand.....	57
3.5.2 Steuerhöhe.....	59
3.5.3 Mustersatzung.....	59
3.6 Verpackungssteuer.....	59
3.7 Sonstige Steuern.....	60

1 Begriff der Steuer

Gemäß Art. 105 Abs. 2a GG haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung über die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern, solange und soweit sie nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind. Der Begriff der Steuern ist auch für das kommunale Abgabenrecht in § 3 AO definiert. Danach sind Steuern Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen

und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft; die Erzielung von Einnahmen kann Nebenzweck sein. Wesensmerkmal des Steuerbegriffes ist die Erhebung der Geldleistungen ohne Erbringung einer Gegenleistung.

Die Abgrenzung zu anderen Abgaben kann insoweit im Einzelfall schwierig sein (vgl. BVerfGE 9, 291, 300). Steuern dienen zwar regelmäßig der Finanzbeschaffung der steuerberechtigten Körperschaft. Dies schließt es jedoch nicht aus, dass mit der Steuer außerfinanzwirtschaftliche Zwecke verfolgt werden. In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist anerkannt, dass neben dem fiskalischen Zweck auch wirtschafts-, währungs-, verkehrs-, sozialpolitische oder gewerbepolizeiliche Zwecke verfolgt werden können (BVerfGE 13, 181, 196; 30, 250, 264; 38, 61, 80). Allerdings kann die Einführung einer Lenkungssteuer formenmissbräuchlich sein, wenn durch die Ausgestaltung der Steuer der Erzielung von Steuereinnahmen etwa dadurch geradezu zuwidergehandelt wird, dass die Steuer derartig hoch bemessen wird, dass die betroffenen Bürger den Steuertatbestand gar nicht mehr erfüllen werden (OVG LSA VwRR MO 1998, 271, 273).

2 Umfang der Ermächtigung

§ 3 Abs. 1 gewährt den Gemeinden und Landkreisen in begrenztem Umfang ein eigenes Steuerfindungsrecht. Die Kommunen sind danach berechtigt, örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern zu erheben, soweit sie nicht dem Land vorbehalten sind. Doppelbesteuerungen sind unzulässig.

2.1 Steuererhebung durch Satzung

Gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 dürfen Steuern nur aufgrund einer Satzung erhoben werden. Laut § 47 Abs. 2 Satz Ziff. 3 KV M-V sind im grundsätzlich die Steuersätze (Hebesätze) in der Haushaltssatzung festzusetzen. Nach der Rechtsprechung des OVG Münster gilt dies im Rahmen der vergleichbaren gesetzlichen Regelung gemäß § 64 Abs. 2 Satz 1 Ziff.3 NRWGO nicht für die Hebesätze der Realsteuern, wobei das OVG zur Begründung vornehmlich auf die Entstehungsgeschichte der Vorschrift abstellt. Im Ergebnis soll § 64 Abs.2 Satz 1 Ziff. 3 NRWGO nur für solche Realsteuern gelten, die nach den haushaltsrechtlichen Vorschriften jährlich neu festzusetzen seien (OVG Münster NVwZ 1991, 1208). Der Wortlaut der Regelung gemäß § 47 Abs. 2 Ziff. 3 KV M-V enthält eine derartige Einschränkung nicht, sodass für Mecklenburg-Vorpommern davon auszugehen ist, dass die Hebesätze sämtlicher kommunaler Steuern in der Haushaltssatzung anzugeben sind. Fehlt es an der Angabe, ist die Festsetzung des Hebesatzes unwirksam.

2.2 Örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern

Nach der Definition des Bundesverwaltungsgerichts sind Verbrauch- und Aufwandsteuern spezielle Ausgabensteuern, die an die Verwendung des Einkommens für den Verbrauch oder Gebrauch gewisser Gegenstände anknüpfen. Örtliche Aufwandsteuern im Sinne des Art. 105 Abs. 2a GG erfassen nur den

besonderen, über die Befriedigung des allgemeinen Lebensbedarf hinausgehenden Aufwand für die persönliche Lebensführung. Sie besteuern also die in der Einkommensverwendung für den persönlichen Lebensbedarf zum Ausdruck kommende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit (BVerfGE 65, 325, 346; BVerwG NVwZ 1998, 178). Ausschlaggebendes Merkmal ist der Konsum in Form eines äußerlich erkennbaren Zustands, für den finanzielle Mittel verwendet werden (BVerfG NVwZ 1989, 1152).

Aufwandsteuern erfassen somit einen besonderen Aufwand, also eine über die Befriedigung des allgemeinen Lebensbedarfs hinausgehende Verwendung von Einkommen oder Vermögen (BVerfG NVwZ 1989, 1152; 1992, 1098). Der Begriff der Aufwandsteuer setzt daher nicht erst bei der Befriedigung von Luxusbedürfnissen an (OVG Koblenz NVwZ-RR 1997, 735, 736). Der Begriff der „örtlichen Aufwandsteuern“ wird im Wesentlichen von der Art der Steuer und ihrer örtlichen Wirkung bestimmt. Er setzt eine unmittelbare örtliche Anknüpfung an das Gemeindegebiet voraus (BVerwG NVwZ 1994, 902). Da es sich bei der Erhebung von Steuern um ein Massengeschäft handelt, sind generalisierende und typisierende Tatbestände sowohl im Hinblick auf den Steuergegenstand als auch auf die Steuerhöhe zulässig. Voraussetzung ist aber, dass die steuerlichen Vorteile der Typisierung in einem angemessenen Verhältnis zu den mit ihr zwangsläufig verbundenen Nachteilen stehen (BVerfGE 65, 325, 354; BVerwG NVwZ 1998, 178, 179).

2.3 Gleichartigkeit zu bundesgesetzlichen Steuern

Gemäß Art. 105 Abs. 2a GG haben die Länder die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz über die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern nur, solange und soweit sie nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind. Die Besteuerungshoheit nach § 3 kann lediglich im vorgenannten Rahmen ausgeübt werden. Bei der Prüfung, ob eine Gleichartigkeit vorliegt, sind der Steuergegenstand, der steuerbegründende Tatbestand, der Steuermaßstab sowie die wirtschaftlichen Auswirkungen der Steuer zu bewerten (BVerfGE 7, 244, 260; 13, 181, 194). Das BVerfG hat bisher offen gelassen, wie der Begriff „gleichartig“ in Art. 105 Abs. 2a GG im Einzelnen zu definieren ist (BVerfGE 40, 56, 64). Anerkannt ist, dass die herkömmlichen örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern jedenfalls nicht als mit bundesrechtlich geregelten Steuern gleichartig anzusehen sind. Zu den herkömmlichen Steuern zählen die bei In-Kraft-Treten des Finanzreformgesetzes am 1. Januar 1970 üblicherweise bestehenden örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern (BVerfGE 40, 52, 55; BVerfG NJW 1985, 2522).

2.4 Schranken durch Sachkompetenzen

Wie das BVerfG in seiner Grundsatzentscheidung zur Unzulässigkeit kommunaler Verpackungssteuern festgestellt hat, kann die Steuerkompetenz des Landesgesetzgebers durch den Kompetenzbereich des Bundes als Sachgesetzgeber beschränkt sein (BVerfG NJW 1998, 2341). Zwar darf der Gesetzgeber seine Steuergesetzgebungskompetenz grundsätzlich auch ausüben, um Lenkungswirkungen zu erzielen (BVerfGE 84, 239, 274). Die Ausübung der Steuergesetzgebungskompetenz zur Lenkung in einem anderweitig geregelten Sachbereich ist jedoch unzulässig, sofern sie Widersprüche in der Rechtsordnung

hervorrufft. Greift demnach die steuerliche Lenkung auf eine Sachmaterie über, darf der Steuergesetzgeber nicht Regelungen herbeiführen, die den vom zuständigen Sachgesetzgeber getroffenen Regelungen widersprechen. Auch das Rechtsstaatsprinzip verpflichtet alle rechtsetzenden Organe des Bundes und der Länder, ihre jeweiligen Regelungen so aufeinander abzustimmen, dass Widersprüche der Rechtsordnung aufgrund gegenläufiger Normierungen unterbleiben. Welche der einen Widerspruch begründenden Regelungen verdrängt wird, bestimmt sich nach allgemeinen Regeln, insbesondere nach dem Rang, der Zeitfolge und der Spezialität der Regelungen (BVerfG NJW 1998, 2341, 2342). Für den Bereich der kommunalen Verpackungssteuern hat das Gericht einen unzulässigen Eingriff hinsichtlich der Bundeskompetenzen betreffend die Regelung der Abfallvermeidung und -verwertung nach Artikel 74 Abs. 1 Nr. 24 GG angenommen.

Andererseits ist in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geklärt, dass ein Land im Rahmen eines Gesetzes, zu dessen Erlass es befugt ist, auch Nebenzwecke auf Gebieten verfolgen darf, die nach den allgemeinen Zuständigkeitsregelungen der Gesetzgebung der Länder entzogen sind. Die bundesrechtliche Regelung eines Gegenstandes der konkurrierenden Gesetzgebung sperrt vornehmlich die Zuständigkeit der Länder zur unmittelbaren Regelung dieses Gebiets, schließt aber die Verfolgung von Bundesrechtsbereichen zugeordneten Zwecken insbesondere bei Gebührenfestsetzungen nicht aus (BVerfGE 13, 181, 196; 14, 76, 99; 50, 217, 226). Entscheidend ist, dass der gebührenrechtliche Nebenzweck nicht in einem unzulässigen inhaltlichen Gegensatz zur bundesrechtlichen Regelung steht (BVerwG NVwZ 1994, 91 m. w. N. zu Abfallgebühren).

2.5 Subsidiarität gegenüber Gebühren und Beiträgen

§ 3 Abs. 2 lässt in die Erhebung von Steuern nur insoweit zu, als die Deckung der Ausgaben durch andere Einnahmen, wie insbesondere durch Gebühren oder Beiträge, nicht in Betracht kommt. Eine Ausnahme sieht das Gesetz für die Erhebung solcher Steuern vor, die vorrangig Lenkungscharakter aufweisen. Insoweit ist zu berücksichtigen, dass Steuern, anders als Beiträge und Gebühren keine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen. Das Subsidiaritätsprinzip erfordert deshalb, dass spezielle Entgelte erhoben werden müssen, sofern hierfür Gegenleistungen der öffentlichen Verwaltung erbracht werden. Hiervon ausgenommen sind Steuern, die vorrangig Lenkungscharakter haben, wie beispielsweise die Vergnügungssteuer oder die Hundesteuer (Birk, in Driehaus Kommunalabgabenrecht, § 3 Rz. 57). Die Grenzen des landesrechtlichen Subsidiaritätsprinzips gegenüber bundesrechtlichen Regelungen sind umstritten. Dies betrifft insbesondere die Frage, ob ein Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip die Nichtigkeit der Satzung zur Folge hat.

Nach einer teilweise vertretenen Auffassung ist das landesrechtliche Subsidiaritätsprinzip für die Kommunen allgemein verbindlich (Birk, in Driehaus Kommunalabgabenrecht, § 3 Rz. 57; Wiechert in Darsow Ur. a., Kommunalverfassung, § 44 Rz. 3). Ein Verstoß führe zur Unwirksamkeit der Steuersatzung (vgl. OVG Münster NVwZ 1990, 393). Dies betreffe nicht nur die Frage, ob eine Steuer überhaupt erhoben werde, sondern auch die Frage, in welcher Höhe Steuern

erhoben würden. Denn aus § 44 Abs. 2 Ziff. 2 KV M-V folge der allgemeine Haushaltsgrundsatz, dass die öffentlichen Haushalte nur insoweit aus Steuern gedeckt werden dürften, als die sonstigen Einnahmen nicht ausreichten. Nach der Formulierung des Gesetzes stehe der Gemeinde insoweit kein Ermessen zu („hat . . . zu“).

Aus der Konzeption des § 44 Abs. 2 KV M-V folge, dass die Wendung „soweit vertretbar und geboten“ in Ziff. 1 als Einschränkung zu begreifen sei; denn der Zwang, die Einnahmen aus speziellen Entgelten zu beschaffen, d. h. auszuschöpfen, werde unmissverständlich bereits durch das Wort „hat“ zum Ausdruck gebracht. Mithin enthalte die Formulierung „geboten“ nicht etwa eine Verweisung auf anderweitige, etwa im Kommunalabgabengesetz, angeordnete Pflichten zur Beitrags- und Gebührenerhebung, da auf diese Pflichten schon in § 44 Abs. 1 KV M-V hingewiesen werde, sondern habe eine sachliche eigenständige Bedeutung. Vertretbarkeit und Gebotenheit bestimmen Ausmaß und Höhe der Einnahmen, welche die Gemeinde im Rahmen des rechtlich Zulässigen zu realisieren habe. Hierzu gehöre, dass bei einzelnen Leistungen die Erhebung von speziellen Entgelten gänzlich unvertretbar bzw. nicht geboten sei und deshalb unter dem in § 43 Abs. 2 KV M-V allein angesprochenen haushaltswirtschaftlichen Gesichtspunkt der Einnahmebeschaffung unterbleiben könne.

Die Ermittlung des sachlichen Inhalts des Begriffspaars „vertreten und geboten“ sei verknüpft mit der Frage, ob dem Satzungsgeber insoweit ein Entscheidungsvorrecht zusteht, durch das die gerichtliche Kontrolle der Rechtsanwendung insoweit weitgehend beschränkt würde. Nach Auffassung des OVG Münster ist zu differenzieren (OVG Münster NVwZ 1990, 393). Das Merkmal der Vertretbarkeit schließe bereits vom Wortsinn her die Möglichkeit verschiedener „vertretbarer“ Entscheidungen ein. Es setze damit eigene Einschätzungen durch den Satzungsgeber voraus und akzeptiere diese, solange sie sich im Rahmen der Vertretbarkeit bewegten. Insoweit sei der Gemeinde ein Gestaltungsspielraum eingeräumt, in dem ihr Raum zur eigenverantwortlichen politischen Entscheidung und damit zur Berücksichtigung wirtschaftlicher und sozialer Aspekte bleibe. Die Entscheidung, welche die Gemeinde zur Vertretbarkeit der Erhebung spezieller Leistungsentgelte treffe, sei gerichtlich nur darauf überprüfbar, ob sie ihrerseits (im Ergebnis) vertretbar sei. Sei dies der Fall, so habe das Gericht sie hinzunehmen, ohne dass darin ein Verstoß gegen Verfassungsrecht gesehen werden könnte (vgl. hierzu auch OVG Münster, NVwZ 1988, 1156; OVG Koblenz, NVwZ 1985, 511; VGH München, BayVBl 1976, 341).

Ein entsprechender Entscheidungsfreiraum bestehe hinsichtlich des Merkmals „geboten“ demgegenüber nicht. Dabei geht der Senat davon aus, dass das Gesetz die Begriffe „vertretbar“ und „geboten“ nicht synonym verwende, sondern diese einen unterschiedlichen Sinngehalt besäßen. „Geboten“, verstanden als Einschränkung einer an sich zwingenden Regelung zur Einnahmebeschaffung, besage letztlich nichts anderes, als dass der Satzungsgeber bei der Beschaffung spezieller Entgelte dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in den Ausprägungen der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit Rechnung zu tragen habe. Weder vom Wortlaut noch vom Sinn und Zweck der Regelung her lasse sich jedoch die Annahme rechtfertigen, dass dem Satzungsgeber auch insoweit ein Entscheidungsvorrecht eingeräumt werden solle. Die Gemeinde habe daher stets zu-

nächst zu klären, ob weitere Einnahmen durch spezielle Leistungsentgelte im Rahmen des Vertretbaren zu beschaffen seien, bevor Steuern eingeführt oder erhöht würden.

Besteht beispielsweise nach dem Haushaltsplan der Kommune in verschiedenen Teilhaushalten (Abwasserbeseitigung, Straßenreinigung, Abfallbeseitigung, Bestattungswesen, Musikschule, Volkshochschule, Büchereien, Museum und Sportförderung usw.) ein Zuschussbedarf, so können nach vorgenannter Ansicht etwa kommunalpolitische Zielvorstellungen und soziale Erwägungen es rechtfertigen, bei der Musikschule, der Volkshochschule, den Museen, den Büchereien und im Bereich der Sportförderung auf die Erhöhung oder Erhebung spezieller Leistungsentgelte zu verzichten. Fraglich wäre hingegen, ob im Hinblick auf Abwasser- und Abfallbeseitigung sowie bei der Straßenreinigung die zunächst die Defizite durch Entgelterhöhungen zu finanzieren wären, bevor ein Ausgleich durch Erhöhung von Steuereinnahmen erfolgen kann. Nach der zitierten Rechtsprechung des OVG Münster genügt jedenfalls der allgemeine Hinweis nicht, soziale Gesichtspunkte ließen eine Anhebung mehrerer Gebühren gleichzeitig – insbesondere in Zeiten allgemeiner Teuerung – nicht zu, es sei eine stufenweise Anhebung für die nächsten Jahre geplant. Die Festlegung der Steuer in der Satzung verstößt schon dann gegen das Subsidiaritätsprinzip, wenn es als möglich erscheint, dass im Falle der Erhebung höherer Entgelte eine zumindest niedrigere Steuererhebung erfolgt wäre (OVG Münster NVwZ 1990, 393, 394).

Nach der Rechtsprechung des BVerwG verstößt eine derartige Auslegung der landesrechtlichen Haushalts- und Gebührenvorschriften zumindest im Bereich der Gewerbesteuer gegen die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung. Danach unterliegt die Gewerbesteuer als Realsteuer der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 105 Abs. 2 i. V. mit Art. 106 Abs. 6 Satz 1 GG). Aus Art. 106 Abs. 6 Satz 2 GG folgt die Verpflichtung des die Gewerbesteuer regelnden Gesetzgeber, die Gemeinden zur Festsetzung der Hebesätze zu ermächtigen. Der Bund hat die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Gewerbesteuer in Anspruch genommen und in Erfüllung des bundesverfassungsrechtlichen Regelungsauftrages den Gemeinden gesetzlich das Recht zur Festsetzung der Hebesätze eingeräumt (§ 16 Abs. 1 GewStG). Eine Einschränkung des von ihm verliehenen Hebesatzrechts für die Gewerbesteuer bedarf einer bundesrechtlichen Grundlage (Art. 72 GG).

Allerdings wird die bundesverfassungsrechtliche Hebesatzgarantie nach Art. 106 Abs. 2 GG nur „im Rahmen der Gesetze“ eingeräumt. Das gemeindliche Hebesatzrecht unterliegt deshalb adäquaten gesetzlichen Beschränkungen (BVerwG, Buchholz 401.4 § 25 GrStG Nr. 1, S. 1). Der Gesetzesvorbehalt des Art. 106 Abs. 6 Satz 2 GG ist aber unter Berücksichtigung der bundesverfassungsrechtlichen Verteilung der Gesetzgebungskompetenz nicht dahin zu verstehen, dass den Ländern der landesrechtliche Zugriff auf die bundesrechtlich geregelte Gewerbesteuer – namentlich deren Hebesatz – gestattet wäre. Im „Rahmen der Gesetze“ heißt vielmehr nach Maßgabe der bestehenden Gesetzgebungsbefugnisse. Soweit der Bund von seiner Gesetzgebungsbefugnis Gebrauch gemacht hat, ist für damit nicht in Einklang stehendes Landesrecht kein Raum mehr (Art. 31 GG). Das den Gemeinden unter Inanspruchnahme der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz bundesrechtlich eingeräumte Hebesatzrecht kann daher allein

durch den Bundesgesetzgeber selbst oder mit seiner Ermächtigung landesrechtlich eingeschränkt werden.

Vorstehende Auslegung wird durch § 16 Abs. 5 GewStG bestätigt, der eine solche Ermächtigung enthält. Danach unterliegt der Regelung durch Landesrecht lediglich die Frage, in welchem Verhältnis die Hebesätze für die Grundsteuer A und B und für die Gewerbesteuer zueinander stehen müssen (Koppelungsvorschriften), sowie die Frage, welche Höchstsätze nicht überschritten werden dürfen, und letztlich, inwieweit mit Genehmigung der Gemeindeaufsichtsbehörde Ausnahmen zugelassen werden können. Legte man § 44 KV M-V dahingehend aus, dass die Vorschrift zu einer materiellen Einschränkung des gemeindlichen Hebesatzrechts führt, begrenzte die Vorschrift das Hebesatzrecht der Höhe nach. Denn das so verstandene haushaltsrechtliche Subsidiaritätsgebot des § 44 KVM-V würde die Gemeinde nicht nur zwingen, in erhöhtem Maße Einnahmen auf der Rechtsgrundlage des Kommunalabgabengesetzes zu erzielen. Es hätte darüber hinaus die Nichtigkeit der satzungsrechtlichen Hebesatzfestsetzung zur Folge, wenn die Gemeinde die vorrangigen Einnahmequellen nach dem Kommunalabgabengesetz des Landes für Leistungsentgelte nicht in dem haushaltsrechtlich gebotenen Umfang ausgeschöpft hat, auch wenn jene Quellen den Finanzbedarf der Gemeinde nicht zu decken vermögen und würde deshalb unmittelbar in das bundesrechtlich gewährleistete Hebesatzrecht der Gemeinden eingreifen. Die landesrechtliche Vorschrift wirkt sich deshalb nicht allein faktisch auf die Höhe der Gewerbesteuerhebesätze aus, was unter dem Blickwinkel der Gesetzgebungskompetenz hinzunehmen wäre (vgl. BVerfGE 23, 353/372 = NJW 1968, 1619).

Die Regelung des § 44 KV M-V ist daher bundesrechtskonform auszulegen, dass sie die Gemeinden bei der Beschaffung der zum Haushaltsausgleich erforderlichen Einnahmen zwar haushaltsrechtlich insofern bindet, als auf Steuerquellen nur zurückgegriffen werden darf, soweit die sonstigen Einnahmen nicht zur Deckung des Haushalts ausreichen (Subsidiaritätsprinzip). Daraus lässt sich indessen kein einklagbarer Anspruch der Gewerbesteuerzahler auf Senkung der Hebesätze für die Gewerbesteuer herleiten. Denn die Gemeinden sind haushaltsrechtlich nicht verpflichtet, einen durch Erhöhung der Leistungsentgelte etwa gewonnenen finanziellen Spielraum gerade zu einer Senkung des Hebesatzes der Gewerbesteuer zu nutzen. In welchem Ausmaß sie zur Deckung ihres Finanzbedarfs aus den ihr zur Verfügung stehenden Steuerquellen schöpfen, bleibt vielmehr ihrem Ermessen überlassen.

3 Einzelne Steuerarten

3.1 Vergnügungssteuer

3.1.1 Zulässigkeit

Gemäß § 3 Abs. 3 können die Gemeinden eine Vergnügungssteuer, insbesondere für das Halten von Spiel- und Geschicklichkeitsgeräten, erheben, soweit derartige Geräte nicht in Einrichtungen gehalten werden, die der Spielbankabgabe unterliegen. In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist anerkannt, dass die

Vergnügungssteuer zu den landesrechtlich zulässigen Verbrauch- und Aufwandsteuern gehört. Die Gesetzgebungskompetenz ist nach der Regelung des § 3 Abs. 3 auf die Gemeinden übertragen (vgl. BVerfG NVwZ 1997, 573; Birk, in Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 3 Rz. 187). Bei der Vergnügungssteuer handelt es sich um eine Aufwandsteuer, da sie auf die in der Einkommensverwendung für den persönlichen Lebensbedarf zum Ausdruck kommende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des sich Vergnügenden abstellt (BVerfG NVwZ 1997, 573, 574). Das BVerfG zählt die Vergnügungssteuer zu den herkömmlichen kommunalen Steuern (BVerfGE 40, 52, 55). Derartige herkömmliche örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern gelten danach als nicht mit bundesrechtlich geregelten Steuern gleichartig im Sinne des Art. 105 Abs. 2a GG (BVerfGE 56, 62 ff.; 69, 174, 183).

3.1.2 Steuergegenstand

Gegenstand der Vergnügungssteuer ist die entgeltliche Veranstaltung oder die entgeltliche Entgegennahme von Vergnügungen. Unter Vergnügungen versteht man dabei alle Veranstaltungen, die dazu geeignet sind, das Bedürfnis nach Zerstreuung und Entspannung zu befriedigen (Birk, in Driehaus Kommunalabgabenrecht, § 3 Rz. 192). Besteuerungsgegenstand ist die in der Einkommensverwendung für den persönlichen Lebensbedarfs zum Ausdruck kommende besondere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Besuches der Darbietungen. Unschädlich bleibt, dass aus praktischen Gründen regelmäßig deren Veranstalter als Steuerschuldner festgelegt wird. Denn dem Grunde nach besteuert die Regelung den vom Besucher betriebenen Aufwand, der in dem für die Darbietung gezahlten Entgelt zu sehen ist. Lediglich aus Gründen der Vereinfachung wird die Steuer beim Veranstalter und nicht beim Besucher erhoben, soll aber letztlich finanziellen von demjenigen, der den gesteuerten Aufwand betreibt, getragen werden. Dies ist regelmäßig zu bejahen, wenn der Veranstalter in der Lage, ist die Steuer auf diesen abzuwälzen (VGH Kassel NVwZ-RR 1997, 116, 117).

Unerheblich bleibt, ob der Vergnügende direkte finanzielle Aufwendungen für die Teilnahme an der Vergnügung leistet oder beispielsweise über erhöhte Verzehrpreise indirekt Aufwendungen tätigt. Gleichgültig ist des Weiteren, ob der Vergnügende selbst oder ein Dritter die Kosten erbringt. Das Entstehen der Steuerpflicht setzt voraus, dass die Arten der steuerpflichtigen Vergnügungen in der Satzung im Einzelnen beschrieben werden. Praktisch bedeutsam sind vornehmlich die Steuern auf Spielapparate, Film-, Porno- und Sexvorführungen, Tanzveranstaltungen, Minigolf, Bowlingbahnen und Unterhaltungsshows. Die Vergnügungssteuer wird regelmäßig durch Pauschsätze bemessen. Als Maßstab kommt beispielsweise die Größe der Veranstaltungsräume oder der erzielte bzw. erzielbare Umsatz, bei der Spielapparatesteuer die Zahl der Geräte in Betracht.

3.1.3 Grenzen durch Grundrechte

Die Ausgestaltung der Steuertatbestände darf nicht gegen Grundrechte verstoßen. Nach dem Maßstab des Gleichheitssatzes nach Art. 3 Abs. 1 GG hat der Gesetzgeber unter Beachtung des Gerechtigkeitsgedanken Gleiches gleich und

Ungleiches seiner Eigenart entsprechend verschieden zu behandeln (BVerfGE 3, 58, 135). Voraussetzung ist jeweils, dass die Gleichheit oder Ungleichheit der zu regelnden Sachverhalte so bedeutsam sind, dass ihre Beachtung unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten geboten erscheint (BVerfGE 9, 124, 129). Dem Gesetzgeber ist dabei von Verfassungs wegen in den Grenzen des Willkürverbots weitgehende Gestaltungsfreiheit eingeräumt (BVerfGE 18, 121, 124). Im Ergebnis ist danach bei der Bemessung der Spielgerätesteuern danach zu unterscheiden, ob die Geräteaufstellung in Gaststätten oder in Spielhallen erfolgt (BVerwG NVwZ 1995, 710). Soweit der Steuersatz für „Glücksspiel“ höher ist als für andere Spielgeräte ohne Gewinnmöglichkeit, rechtfertigt sich diese Unterscheidung aus der typisierenden Erwartung, dass der Aufwand für eine Gewinnchance höher ist als derjenige für ein bloßes Spiel (BVerfG NVwZ 1997, 573, 575).

Ein Eingriff in die Berufsfreiheit nach Artikel 12 Abs. 1 GG kommt grundsätzlich dann in Betracht, wenn die Höhe der Steuer zu einer wirtschaftlichen „Erdrosselung“ der jeweiligen Berufszweige führt. In derartigen Fällen kommt Artikel 12 Abs. 1 GG als Maßstabnorm in Betracht, da er die Freiheit nicht nur in gegen auf sie bezogene, zielgerichtete Maßnahmen schützt, sondern auch gegen Vorschriften, die infolge ihrer tatsächlichen Auswirkungen geeignet sind, die Freiheit der Berufswahl mittelbar zu beeinträchtigen. Letztlich entscheidend ist insoweit, ob die Steuer auf die Kunden der jeweiligen Betreiber abwälzbar ist (VGH Kassel NVwZ-RR 1997, 116, 117; BVerfG NVwZ 1997, 573, 575).

3.1.4 Abgabeschuld

Im vorgenannten Rahmen steht dem Satzungsgeber bei der Bemessung der Höhe der Steuer ein Ermessensspielraum zu. Je nach dem konkreten Steuergegenstand sind in der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte unterschiedliche Sätze anerkannt. Im Hinblick auf Porno- und Sexdarbietungen durch das Vorführen von Filmen in Kabinen oder Sexläden wurde eine Steuer in Höhe von 25 Prozent auf das gezahlte Entgelt für wirksam gehalten (VGH Kassel NVwZ-RR 1997, 116). Hinsichtlich so genannter „Killerautomaten“ hat das Bundesverwaltungsgericht eine Steuer in Höhe von monatlich 600 DM je Spielgeräte für zulässig erklärt (BVerwG NVwZ 1994, 902). Wirksam ist eine Vergnügungssteuer betreffend Spielhallen für Geräte mit Gewinnmöglichkeit von 150 DM und für sonstige Geräte von 75 DM je Gerät und angefangenen Kalendermonat sowie für das Aufstellen von Spielgeräten an anderen Aufstellungsorten in Höhe von 100 DM für Geräte mit Gewinnmöglichkeit und 50 DM für sonstige Geräte (OVG Bautzen NVwZ-RR 1997, 113, 114). Dagegen ist nach Ansicht des OVG Schleswig (NVwZ 1999, 1371) wegen Art. 3 GG allein ein umsatzorientierter Maßstab zulässig.

Zeitlich entsteht eine Abgabenschuld, sobald der Abgabentatbestand verwirklicht ist (§ 38 AO). Dem entspricht eine Regelung in einer Vergnügungssteuersatzung, die das Entstehen der Steuerpflicht an den Zeitpunkt der Aufstellung eines Spielgerätes anknüpft. Das Ende der Veranlagung ergibt sich insoweit im Umkehrschluss zu den Regelungen des Entstehens der Abgabenschuld in der Regel mit Entfernung des aufgestellten Gerätes (OVG Bautzen NVwZ-RR 1997, 113, 114; vgl. a. BVerfGE 14, 76 ff.).

3.1.5 Mustersatzung

Die derzeit gültige Mustersatzung des Innenministeriums vom 22. November 1996 (Amtsblatt 1996, S. 1130) ist abgedruckt unter Kennzahl 62.14. Da nur eine Mustersatzung über die Vergnügungssteuer für das Halten von Spiel- und Geschicklichkeitsgeräten besteht, kommt für Satzungen über die Erhebung einer sonstigen Vergnügungssteuer § 2 Abs. 3 KAG zur Anwendung. Derartige Steuersatzungen sind mindestens drei Monate vor dem Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens dem Innenministerium anzuzeigen (um eine neue Steuer im Sinne des § 2 Abs. 4 KAG handelt es sich hierbei nicht; vgl. dazu: Hinweise des Innenministeriums vom 31. August 1998 –II 350–, Amtsblatt M-V 1998, 1135 ff.).

3.2 Jagdsteuer

3.2.1 Steuertatbestand

Die Jagdsteuer ist eine Aufwandsteuer i. S. v. Art. 105 Abs. 2a GG, da in der Ausübung des Jagdrechts die besondere Konsumfähigkeit des Steuerpflichtigen im Hinblick auf die Vermögens- oder Einkommensverwendung für den persönlichen Lebensbedarf zum Ausdruck kommt (BVerfG NVwZ 1989, 1052; BVerwG NVwZ-RR 1991, 423). Unerheblich bleibt, ob es sich um eine gepachtete Jagd oder um eine Eigenjagd handelt. Denn der die Steuererhebung rechtfertigende Umstand liegt vor dem Hintergrund der Investition im Eigentum darin, dass der Eigentümer um der eigenen Jagdausübung willen auf eine Verpachtung der Jagd und damit auf die durch dadurch erzielbaren Einkünfteverzichtet (BVerwG NVwZ-RR 1991, 423). Angesichts der darin liegenden wirtschaftlichen Vergleichbarkeit verstößt es nicht gegen den Gleichheitssatz, bei verpachteten Jagden den Jagdpächter und bei Eigenjagden den Eigentümer zur Jagdsteuer heranzuziehen (BVerfG NVwZ 1989, 1152).

Unerheblich bleibt auch, ob die Jagdausübung des Eigentümers im Einzelfall mit einer land- oder forstwirtschaftlichen Berufsausübung zusammentrifft oder zusammenhängt (BVerwG NVwZ-RR 1991, 423). § 13 Abs. 1 Nr. 3 EStG bestimmt zwar, dass Einkünfte aus einer Jagd dann einkommensteuerpflichtige Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 1 EStG sind, wenn diese mit dem Betrieb einer Landwirtschaft oder einer Forstwirtschaft in Zusammenhang stehen. Der Bundesgesetzgeber hat damit die Tätigkeit „Jagen“ der Einkommenserzielung zugeordnet. Dies schließt jedoch nicht aus, dass die Tätigkeit zugleich der Einkommensverwendung zuzuordnen ist. Dies ist bei der gebotenen typisierenden Betrachtung gerade bei der Ausübung des Jagdrechts durch einen Eigenjagdbesitzer auch dann zu bejahen, wenn die Jagd im Zusammenhang mit einer Landwirtschaft oder Forstwirtschaft steht. Denn auch in diesem Fall betreibt der Eigenjagdbesitzer im Allgemeinen Aufwand, beispielsweise durch das Ausrichten von Jagdgesellschaften oder das Sammeln von Jagdtrophäen (OVG Koblenz NVwZ-RR 1996, 692, 693).

3.2.2 Steuerhöhe

Der Höhe nach wird die Jagdsteuer, wie jede Aufwandsteuer ohne vornehmlich Lenkungscharakter, an dem mit der Jagdausübung verbundenen besonderen Aufwand orientiert. Bei verpachteten Jagden kann als Steuermaßstab der durchschnittliche Pachtpreis herangezogen werden. Da bei der Eigenjagd sich der Aufwand insbesondere unter dem Verzicht auf Pächterlöse ergibt, kann der durchschnittlich erzielbare Pachtzins auch insoweit als typisierter Maßstab herangezogen werden (OVG Münster NVwZ-RR 1996, 693, 694; auf den wahren Jagdwert abstellend: OVG Schleswig SchIHA 1994, 181). Ein Steuersatz von 25 % des Pachtpreises ist zulässig (OVG Münster NVwZ-RR 1996, 693, 694). Bei der Feststellung einer „erdrosselnden Wirkung“ der Jagdsteuer bleibt unerheblich, ob sich diese aus den Reinerträgen etwa einer Forstwirtschaft finanzieren lässt. Denn die Jagdsteuer knüpft nicht an den Gewinn, sondern allein an die Vermögensverwendung an (OVG Koblenz NVwZ-RR 1996, 692, 693).

3.2.3 Mustersatzung

Die gültige Mustersatzung im Sinne von § 2 Abs. 2 Satz 1 vom 8. Dezember 1995 ist im Amtsblatt 1995, S. 1161 veröffentlicht.

3.3 Getränkesteuer

Die Zulässigkeit der Erhebung einer Getränkesteuer als örtlicher Verbrauchsteuer ist anerkannt (BVerfGE 44, 216 ff., 226; 69, 174 ff.; BVerwGE 45, 174 ff.). Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird die traditionelle Gemeindegetränkesteuer durch drei Merkmale bestimmt. Die Steuererhebung knüpft erstens an die entgeltliche Abgabe von Getränken zum Verzehr an Ort und Stelle an. Unerheblich bleibt dabei, um welcher Art von Getränken es sich dabei handelt. Die Steuer ist zum zweiten auf Abwälzbarkeit auf den Verbraucher angelegt. Sie wird drittens wirtschaftlich von Letzterem getragen (BVerfG NJW 1985, 2522, 2523). Eine Abgabe zum Verzehr an Ort und Stelle setzt voraus, dass am Abgabeort der Verzehr den üblichkeiten entsprechend bezweckt und tatsächlich möglich ist (Birk, in Driehaus Kommunalabgabenrecht, § 3 Rz. 121). Der Höhe nach richtet sich die Steuer in der Regel nach dem vereinnahmten Entgelt als Steuermessbetrag. Zulässig dürfte eine Steuer in Höhe von 15 % des Messbetrags sein (Birk, in Driehaus Kommunalabgabenrecht, § 3 Rz. 125).

3.4 Hundesteuer

3.4.1 Steuergegenstand

Die Erhebung einer Hundesteuer zu dem Ziel, die Eindämmung der Hundehaltung zu bewirken, wird im Allgemeinen für zulässig erachtet. Es handelt sich um eine örtliche Aufwandsteuer im Sinne des Art. 105 Abs. 2a GG, da das Halten eines Hundes für sich genommen nicht ein allgemeines Lebensbedürfnis darstellt. Die Steuer dient neben der Lenkung der Hundehaltung der Einnahmeerzielung und stellt keine

Gegenleistung für einen konkret ermittelten kommunalen Mehraufwand durch die Hundehaltung dar. Zulässig verfolgter Nebenzweck ist die Eindämmung der Hundehaltung wegen der auftretenden Beeinträchtigung der Allgemeinheit durch Hunde, insbesondere durch die Verschmutzung von Gehwegen, Kinderspielflächen, Parkanlagen usw., die Behinderung und die Gefährdung von Kindern, Fußgängern und Radfahrern, die nicht nur vereinzelt von Hunden angefallen und verletzt werden sowie die Lärmbelastigung durch Gebell in Wohngebieten.

Gegenstand der Steuer ist das Halten eines Hundes (BVerwG KStZ 1978, 151; OVG Koblenz NVwZ-RR 1997, 735; VGH Mannheim NJW 1992, 1716, 1717). Der insoweit entstehende Aufwand geht über die Deckung der allgemeinen Lebensbedürfnisse hinaus. Da die Aufwandsteuer an die Lebensbedürfnisse anknüpft, kommen als Steuerschuldner lediglich natürliche Personen infrage. Darüber hinaus kommt als Steuergegenstand lediglich das Halten zu persönlichen Zwecken in Betracht. Die gewerbliche Haltung löst ebenso wie der gewerbsmäßige Handel mit Hunden keinen Aufwand im Sinne von Art. 105 Abs. 2a GG aus (OVG Münster NVwZ 1999, 318, 319).

Halter eines Hundes ist, wer einen Hund in seinen Haushalt oder Wirtschaftsbetrieb aufgenommen hat. Unter Haushalt kann auch die Wohn- und Wirtschaftsgemeinschaft mehrerer verstanden werden. Ehegatten sind regelmäßig gemeinsam Halter der im Haushalt gehaltenen Hunde. Kommen mehrere Personen als Halter in Betracht ist entscheidend, welcher Person bzw. welchen Personen der Haushalt zuzuordnen ist. Ausgehend vom Charakter als Aufwandsteuer sind dies grundsätzlich diejenigen, die typischerweise Aufwendungen für den Hund und/oder den Haushalt erbringen (VGH Mannheim NJW 1992, 1716, 1717). Die Hundesteuer verstößt insbesondere insoweit nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG als die Haltung anderer Tiere nicht besteuert wird, da schon die größere Belästigung der Allgemeinheit durch Hunde im Rahmen einer generalisierenden Betrachtung als Differenzierungskriterium genügt (OVG Koblenz NVwZ-RR 1997, 735, 736; vgl. a. BVerwG NJW 1978, 1870). Da neben dem Halter der hiervon verschiedene Eigentümer des Hundes keinen entsprechenden Aufwand betreibt, ist eine satzungsrechtliche Haftungsbestimmung, die den Eigentümer neben dem Halter gesamtschuldnerisch verpflichtet, unwirksam (OVG Münster NVwZ 1999, 318, 319).

3.4.2 Sonderproblem „Kampfhundesteuer“

Umstritten ist die Zulässigkeit der Erhebung der so genannten „Kampfhundesteuer“. Die Erhebung der Steuer beruht auf der Annahme, dass einzelnen Hunderassen und -arten ein erhöhtes Gefährdungspotential zugeordnet werden kann. Sowohl in Literatur als auch der Rechtsprechung wird insoweit kritisiert, dass mangels entsprechender empirischer Erfahrungen die Auflistung bestimmter Hunderassen rechtsstaatlich bedenklich sei (Hamann NVwZ 1997, 753). Nach der Rechtsprechung des OVG LSA verstößt eine Steuer, die lediglich an bestimmte Hunderassen anknüpft, ohne Einflüsse der Halter auf den Hund zu berücksichtigen, gegen den Gleichheitsgrundsatz nach Art. 3 GG. Offen gelassen wurde, ob das Mittel der Steuer insoweit überhaupt ein geeignetes Mittel ist, das Halten gefährlicher Hunde zu beeinflussen oder ob nach einer Regelung zu suchen ist, die das Halten gefährlicher Hunde von dem Nachweis des Halters abhängig macht, dass er sachkundig und

zuverlässig ist (OVG LSA VwRR MO 1998, 271; verneinend OVG Magdeburg NVwZ 1999, 321, 323). Hingegen halten das OVG Lüneburg sowie der VGH München die Erhöhung des Hundesteuersatzes für so genannte Kampfhunde zurecht für zulässig (OVG Lüneburg NVwZ 1997, 816; VGH München NVwZ 1997, 819).

Ein Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot liegt insbesondere bei Aufzählung der betroffenen Hundarten nicht vor. Die betroffenen Bürger können in zumutbarer Weise die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten danach einrichten (VGH München NVwZ 1997, 819). Ein Verstoß gegen den sich aus Art. 3 Abs. 1 GG ergebenden Grundsatz der Steuergerechtigkeit liegt ebenfalls nicht vor. Wie bereits ausgeführt, wird mit der Hundesteuer allgemein in zulässiger Weise auch der Nebenzweck verfolgt, die Gefährdung von Kindern, Fußgänger und Radfahrern einzudämmen. Die unterschiedliche steuerliche Behandlung von Hunden mit unterschiedlichem Gefährdungspotential stellt deshalb ein geeignetes Differenzierungskriterium dar. Entscheidend bleibt danach, ob tatsächlich festgestellt werden kann, dass einzelnen Hunderassen und -arten ein erhöhtes Gefährdungspotential typischerweise zugeordnet werden kann. Dies ist nach derzeitigem Erkenntnisstand zu bejahen (OVG Lüneburg NVwZ 1997, 816, 817 m. w. N.; a. A. OVG Magdeburg NVwZ 1999, 321). Das Bundesverwaltungsgericht hat eine Nichtzulassungsbeschwerde zur Frage der Zulässigkeit der so genannten Kampfhundesteuer nicht angenommen (BVerwG NVwZ 1997, 801).

3.4.3 Steuerbemessung

Zur Höhe der Hundesteuer ist anzumerken, dass Steuersätze bis zu 240 DM für den ersten Hund pro Jahr als angemessen gelten können (vgl. Birk, in Driehaus Kommunalabgabenrecht, § 3 Rz. 141). Im Hinblick auf die so genannte Kampfhundesteuer sind Steuersätze in Höhe von 1 200 DM (VGH München NVwZ 1997, 819) und 300 DM (OVG Lüneburg NVwZ 1997, 816) für zulässig erachtet worden. Selbst bei Steuern in vorgenannter Höhe ist eine unzulässige Erdrosselung nicht anzunehmen, zumal Personen mit geringem Einkommen bei auftretenden Härten die Möglichkeit haben, einen teilweisen oder gar vollständigen Steuererlass zu beantragen (§ 12 i. V. m. § 227 AO). Genannte Vorschriften gelten auch und gerade dann, wenn die Steuersatzung hierüber keine Regelung vorsieht (OVG Lüneburg NVwZ 1997, 816, 819).

3.4.4 Mustersatzung

Die derzeit gültige Mustersatzung des Innenministeriums vom 22. November 1996 (Amtsblatt 1996, S. 1131) ist abgedruckt unter Kennzahl 62.13. Die Satzung sieht keine besondere Besteuerung von so genannten Kampfhunden vor. Die Definition des Steuerschuldners in § 2 Abs. 2 der Satzung ist zumindest unklar. Da der besondere Aufwand zur Deckung der Lebensbedürfnisse besteuert wird, kommen als Steuerschuldner nur natürliche Personen in Betracht. Versteht man die genannte Regelung dahin gehend, dass auch Wirtschaftsbetriebe, Gesellschaften usw. als Steuerschuldner in Betracht kommen, wäre dies unzulässig. Steuerschuldner kann nur eine natürliche Person sein, die innerhalb des Wirtschaftsbetriebes als Halter angesehen werden kann. Die Regelung des § 3 der Satzung ist unwirksam, da der

Eigentümer, der nicht zugleich Halter ist, in seiner Person keinen besonderen Aufwand betreibt. Unzulässig erscheint, dass in § 9 Personen, die gewerbsmäßig mit Hunden handeln, generell eine Steuerbefreiung erst ab dem dritten Hund beantragen können. Weist der Steuerpflichtige nämlich nach, dass sämtliche Hunde unmittelbar der Einkommenserzielung dienen, werden die Grenzen der Aufwandsteuer überschritten.

3.5 Zweitwohnungssteuer

3.5.1 Steuertatbestand

Die Zweitwohnungssteuer gehört nach gefestigter Rechtsprechung zu den zulässigen Aufwandsteuern mit örtlichem Charakter, die bundesrechtlich geregelten Steuern nicht gleichartig ist (BVerfGE 65, 325, 349; BVerwG NVwZ 1998, 178 m.w.N; BFH NVwZ-RR 1998, 329; OVG Lüneburg NordÖR 1999, 293; OVG Schleswig NordÖR 1999, 32). Da Steuergegenstand die in der Einkommensverwendung für den persönlichen Lebensbedarf zum Ausdruck kommende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit ist, kann das Innehaben einer weiteren Wohnung neben der Hauptwohnung zum Zwecke der persönlichen Benutzung grundsätzlich besteuert werden. Eine Zweitwohnung wird auch dann stets schon für den persönlichen Lebensbedarf vorgehalten, wenn der Inhaber der Wohnung sich zum Beginn des Innehabens die Möglichkeit offenlässt, die Wohnung selbst zu nutzen (OVG Schleswig NordÖR 1999, 32). Gegen eine Satzungsregelung, die darauf abstellt, dass maßgeblicher Zeitpunkt für die Erfüllung des Steuertatbestandes der Beginn des Innehabens bzw. ein bestimmter Stichtag des Steuerjahres ist, bestehen keine Bedenken (OVG Schleswig NVwZ 1991, 909).

Eine Wohnung liegt begrifflich vor, wenn der Raum oder die Räume von ihrer Ausstattung her zumindest zum zeitweisen Bewohnen geeignet sind (Birk, in Driehaus Kommunalabgabenrecht, 20. EL., § 3 Rz 217). Wohn- und Campingwagen sowie Wohnmobile und Mobilheime fallen, auch wenn sie nicht nur vorübergehend genutzt werden, nicht unter den Begriff der Wohnung (OVG Münster NVwZ-RR 1997, 315; anderer Ansicht Birk, in Driehaus Kommunalabgabenrecht, 20. EL., § 3 Rz 217). Dies schließt nicht aus, eine entsprechende Aufwandsteuer im Wege der Satzung einzuführen (vgl. VG Münster NVwZ-RR 1998, 328, offen lassend OVG Münster NVwZ-RR 1997, 315). Entscheidend ist, dass die der Besteuerung unterliegenden Wohnungen insoweit in der Satzung exakt beschrieben sind. Die Zweitwohnung kann auch in demselben Gemeindegebiet gehalten werden wie die Erstwohnung.

Da allerdings nur der konsumtive Aufwand für den persönlichen Lebensbedarf Gegenstand der Besteuerung sein darf, scheiden solche Zweitwohnungen als Gegenstand einer örtlichen Aufwandsteuer aus, die diesen Zwecken persönlicher Lebensführung nicht dienen, sondern von ihren Inhabern als reine Geld- oder Vermögensanlage in der Form des Immobilienbesitzes und mithin zur Einkommenserzielung gehalten werden (BVerwGE 58, 230, 235; BVerwG NVwZ 1997, 86; VGH Mannheim NVwZ-RR 1994, 230).

Im Hinblick auf die im Ausgangspunkt subjektive Bestimmung des Verwendungszwecks der Zweitwohnungen ist nicht die innere Absicht des Zweitwoh-

nungsinhabers maßgeblich. Die subjektive Komponente ist vielmehr im Wege der Gesamtwürdigung auf der Grundlage objektiver, nach außen in Erscheinung tretender, verfestigter und von außen nachprüfbarer Umstände zu beurteilen (BVerwG NVwZ 1998,178). Für die Erhebung der Zweitwohnungssteuer genügt es, wenn die Zweitwohnung auch für persönliche Zwecke vorgehalten wird. Daher kommt es grundsätzlich weder für die Bestimmung des Steuergegenstandes noch für die Steuerbemessung auf die tatsächliche eigene Nutzung an, solange die eigene Nutzungsmöglichkeit von dem Wohnungsinhaber offen gehalten wird (BVerwG NVwZ 1998, 178, 179). Nach der Rechtsprechung des OVG Schleswig ist im Falle der Vermietung an Dritte ein Aufenthalt in der Wohnung bis zu einer Bagatellgrenze von sieben Tagen unschädlich, sofern er zum Zweck der Wohnungserhaltung und Mietvorbereitung dient, selbst wenn es insoweit möglicherweise zur Vermischung mit Zwecken der persönlichen Lebensführung kommt (OVG Schleswig NordÖR 1999, 32, 33).

Ob die Zweitwohnung aus beruflichen oder privaten Gründen bewohnt wird, bleibt nach überwiegender Auffassung unerheblich (BFH NVwZ-RR 1998, 329, VGH Mannheim NVwZ-RR 1990, 163). Die hiergegen vom OVG Lüneburg erhobenen Einwände überzeugen im Ergebnis nicht (vgl. insoweit OVG Lüneburg NordÖR 1999, 293). Auch die zu Berufs- oder Ausbildungszwecken unterhaltene Wohnung dient vornehmlich der privaten Lebensführung, mag die Auswahl des weiteren Wohnortes auch berufs- bzw. ausbildungsbedingt sein. Der besondere Aufwand zur Lebensführung wird dadurch begründet, dass abweichend allgemeinen Lebensbedarf insgesamt (mindestens) zwei Wohnungen zur persönlichen Nutzung bereitgehalten werden. Hierin besteht auch der wesentliche Unterschied zu den Wohnungen, die allein zum Zwecke der Kapitalanlage gehalten werden. Im Gegenteil ist eine Zweitwohnungssteuersatzung, die diejenigen Zweitwohnungsinhaber von der Steuerpflicht befreit, die die Zweitwohnung ausschließlich zu Zwecken der Berufsausübung oder Ausbildung innehaben, wegen Verstoßes gegen Art. 3 I GG nichtig (VGH Mannheim NVwZ-RR 1990, 163). Die Definition der Zweitwohnung, insbesondere in Abgrenzung zur Erstwohnung, kann in der Satzung nach melderechtlichen Aspekten erfolgen (BFH NVwZ 1996, 99). Eine Befreiung von einheimischen Zweitwohnungsbesitzern gegenüber auswärtigen ist unzulässig (BVerfGE, 65, 325).

Die Gemeinde kann von der tatsächlichen Vermutung der Vorhaltung einer Zweitwohnung für Zwecke der persönlichen Lebensführung ausgehen, wenn der Zweitwohnungsinhaber keine Umstände darlegt, die diese Vermutung erschüttern (BVerfG NVwZ 1996, 57, 58; OVG Schleswig NordÖR 1999, 32). Geeignet zur Erschütterung sind insoweit Umstände wie beispielsweise die Lage der Hauptwohnung innerhalb desselben Feriengebiets, der Abschluss eines Dauermietvertrages, die Übertragung der Vermietung an eine überregionale Agentur unter Ausschluss der Eigennutzung sowie unter Nachweis ganzjähriger Vermittlungsbemühungen (BVerwG NVwZ 1998, 178, 180). Umgekehrt rechtfertigt das Nichtvorhandensein eines Dauermietvertrages für sich genommen die Annahme einer eigengenutzten Wohnung nicht, wenn im Rahmen der Gesamtwürdigung etwa aufgrund der erkennbaren erwerbsorientierten Vermietungsabsicht eine abweichende Beurteilung zu erfolgen hat (BVerwG NVwZ 1997, 86). Lässt sich nicht aufklären, ob eine Zweitwohnung ausschließlich als Kapitalanlage genutzt wird und damit steuerfrei ist,

trägt die Folgen der Beweislosigkeit der Zweitwohnungsinhaber (VGH Mannheim NVwZ-RR 1994, 230, 231).

3.5.2 Steuerhöhe

Steuermaßstab ist regelmäßig der jährliche Mietaufwand. Ist der Steuerschuldner Mieter, richtet sich die Berechnung insoweit nach der Jahresrohmiere (BVerwG NVwZ 1998, 178, 179; OVG Münster NVwZ-RR 1994, 43). Im Falle der Eigennutzung oder unentgeltlichen Nutzung erfolgt die Berechnung auf der Basis der üblichen Miete. Es ist verfassungsrechtlich nicht geboten, die nach der Jahresrohmiere bemessene Zweitwohnungssteuer bei lediglich zeitweiser Vermietung nur anteilig zu erheben (BVerwG NVwZ 1998, 178, 179; OVG Münster NVwZ-RR 1994, 43). Bundesrecht in Gestalt von Art. 105 Abs. 2a GG in Verbindung mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist bei Zugrundelegung der Jahresrohmiere allerdings verletzt, wenn von vornherein nur eine vertraglich befristete Eigennutzungsmöglichkeit bestanden hat, sofern zur vertraglich fest vereinbarten Dauer der befristeten privaten Eigennutzungsmöglichkeit ein eklatantes Missverhältnis besteht. Dies hat das BVerwG für eine Nutzungsdauer von vier Wochen angenommen. Für derartige Fälle hat die Satzung eine anteilige Steuerberechnung vorzusehen (BVerwG Urt. v. 30. Juni 1999 – Az 8 C 6/98 LKV 1999, 315).

Gegen die Bestimmung einer indexierten Jahresrohmiere in der Satzung bestehen nach der Rechtsprechung keine durchgreifenden Bedenken, sofern der gewählte Index zur hinreichend sicheren Bestimmung der jeweiligen Steuerhöhe geeignet ist. Dies trifft beispielsweise für die amtlichen Lebenshaltungskostenindizes zu (BVerfG NVwZ 1990, 356; BVerwG NVwZ 1998, 178, 179; OVG Münster NVwZ-RR 1994, 43). Eine Pauschalierung ist zulässig. Der Höhe nach hat die Rechtsprechung Steuersätze bis zu 20 % der Jahresrohmiere zugelassen (VGH Mannheim NVwZ-RR 1994, 230, 231).

3.5.3 Mustersatzung

Die Mustersatzung im Sinne von § 2 Abs. 2 KAG sieht alternativ Steuersätze von 10% des jährlichen Mietaufwandes oder eine gestaffelte nach Mietaufwand Festsetzung von Pauschalbeträgen in drei Stufen bis zu DM 900,00 vor (vgl. Kennzahl 62.11). Die Einführung höherer Steuersätze bedarf der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde. Erläuterungen hierzu finden sich im nicht veröffentlichten Runderlass vom 24. Oktober 1997 (Kennzahl 62.41). Da die Satzung keine anteilige Steuererhebung bei von vornherein feststehender kurzzeitiger privater Eigennutzung vorsieht, verstößt sie gegen die oben genannten Anforderungen des BVerwG.

3.6 Verpackungssteuer

Nachdem die Zulässigkeit einer kommunalen Verpackungssteuer zunächst umstritten war, hat das BVerfG die Erhebung derartiger Steuern für unzulässig erklärt (BVerfG NJW 1998, 2341). Eine Verpackungssteuersatzung verletzt die Steuerpflichtigen in ihrem Grundrecht aus Art. 12 GG, weil sie mit der

bundesstaatlichen Ordnung der Gesetzgebungskompetenzen nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 24, 105 Abs. 2a GG in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip gemäß Art. 20 GG nicht vereinbar ist. Die als Lenkungssteuer ausgestaltete kommunale Verpackungssteuer würde nämlich der Steuerungskompetenz des Bundes als Sachgesetzgeber für den Bereich der Abfallwirtschaft zuwiderlaufen.

3.7 Sonstige Steuern

Die Einwohnersteuer ist keine unter Art. 105 Abs. 2a GG fallende Aufwandsteuer. Die Erhebung durch die Kommune ist daher unzulässig (BVerwG NVwZ 1992, 1098; VGH Mannheim NVwZ 1990, 395). Die Schankerlaubnissteuer, durch die einmalig die Eröffnung einer Schankwirtschaft besteuert wird, ist nach der Rechtsprechung des BVerwG weder mit der Gewerbe- noch mit der Umsatzsteuer gleichartig. Sie ist eine örtliche Verkehrssteuer und keine Verbrauch- oder Aufwandsteuer nach Art. 105 Abs. 2a GG. Die Regelungsbefugnis der Länder folgt insoweit aus Art. 105 Abs. 2 GG, solange der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch macht (BVerwG NVwZ 1996, 525, 526). Nach § 3 Abs. 1 hat der Landesgesetzgeber die Kommunen lediglich ermächtigt, örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern zu erheben. Die Erhebung der Schankerlaubnissteuer ist mithin unzulässig, da diese als Verkehrssteuer von der Ermächtigung nicht umfasst wird. Die Erhebung einer Reitpferdesteuer kommt als örtliche Aufwandsteuer ebenso wie die Hundesteuer in Betracht (VGH München NVwZ 1998, 758).

§ 4 Gebühren (Allgemeines)

(1) Gebühren sind Geldleistungen, die als Gegenleistung für eine besondere Leistung - Amtshandlungen oder sonstige Tätigkeit - der Verwaltung (Verwaltungsgebühren) oder für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen und Anlagen (Benutzungsgebühren) erhoben werden.

(2) Die Gebührensätze sind nach festen Merkmalen zu bestimmen. Ermäßigungen aus sozialen Gründen sind zulässig, soweit es im öffentlichen Interesse geboten ist und für die Einrichtungen kein Anschluß- und Benutzungszwang besteht.

Auszug aus der Gesetzesbegründung

Zu § 4 Abs. 1

Der bisherige § 4 Abs. 1 ist entfallen, weil sich die Berechtigung zur Abgabenerhebung bereits aus § 1 Abs. 1 ergibt. Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 1.

Zu § 4 Abs. 2

Die Höhe der Gebühr im Einzelfall nach Kosten und Nutzen zu ermitteln ist nicht möglich. Die Bemessung hat deshalb regelmäßig an äußeren Merkmalen anzuknüpfen. Dabei dürfen nur solche Merkmale gewählt werden, die mit der Art der Leistung in einem Sachzusammenhang stehen und Rückschlüsse auf Nutzen oder Kosten zulassen (z.B. Straßenfrontlängen, Flächen der Grundstücke, Gewichte, Menge der empfangenen Verwaltungsleistungen, Dauer der Benutzung usw.). Das Rechtsstaatsprinzip fordert die Berechenbarkeit der auf den einzelnen Abgabepflichtigen jeweils zukommenden Belastung. Die Ausgestaltung einzelner Bemessungsgrundsätze wird den örtlichen Satzungsgebern überlassen. Eine Ermäßigung aus sozialen Gründen trägt Artikel 20 Abs. 1 und Artikel 28 Abs. 1 Grundgesetz (Sozialstaatsprinzip) Rechnung und ermöglicht eine Ermäßigung bei verminderter Leistungsfähigkeit der Gebührenpflichtigen (Kinder, Rentner, Sozialhilfeempfänger usw.), soweit kein Anschluß- und Benutzungszwang besteht. Der Gebührenaufschlag muß aus allgemeinen Deckungsmitteln getragen werden.

Erläuterungen (Stand 1999):

Übersicht

§ 4 Gebühren (Allgemeines)	61
1 Gebührenbegriff	62
2 Allgemeine Prinzipien.....	62
2.1 Bestimmtheitsgrundsatz	62
2.2 Gleichbehandlungsgrundsatz.....	63
2.2.1 Grundsatz der Abgabengerechtigkeit.....	63
2.2.2 Allgemeine Auswirkungen auf die Gebührenerhebung	64

2.3 Äquivalenzprinzip	64
2.4 Ermäßigungen.....	65

1 Gebührenbegriff

In Rechtsprechung und Literatur ist anerkannt, daß es einen einheitlichen Begriff der Gebühr nicht gibt. Insbesondere existiert kein verfassungsrechtlich vorgegebener Gebührenbegriff, der abschließend die als nicht-steuerliche Abgaben zulässigen Abgabearten definiert (BVerfG NVwZ 1996, 469, 471). Gebühren sind dadurch geprägt, daß sie eine öffentlich-rechtliche Geldleistung für eine seitens der öffentlichen Verwaltung dem Gebührenpflichtigen erbrachte Leistung darstellen (BVerfG NVwZ 1995, 368, 369 mwN). Die Regelung in § 4 I unterscheidet in Benutzungs- und Verwaltungsgebühren als zwei Formen eines einheitlichen Gebührenbegriffs. Verwaltungsgebühren setzen nach der gesetzlichen Umschreibung eine Amtshandlung oder sonstige Tätigkeit voraus, während Benutzungsgebühren im Falle der Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen und Anlagen entstehen. Unter einer öffentlichen Einrichtung versteht man eine Zusammenfassung personeller Kräfte und sachlicher Mittel in der Hand eines Trägers öffentlicher Verwaltung zur dauernden Wahrnehmung bestimmter Aufgaben der öffentlichen Verwaltung (OVG Münster NVwZ-RR 1997, 652).

Die Trennung zwischen beiden Gebührenarten kann nicht immer exakt vorgenommen werden, da oftmals die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen oder Anlagen zugleich besondere Leistungen der Bediensteten der öffentlichen Verwaltung voraussetzt. Im Ergebnis wird eine Verwaltungsgebühr vorliegen, wo der Schwerpunkt der Leistung in einer Amtshandlung oder sonstigen Tätigkeit durch Bedienstete begründet ist, während eine Benutzungsgebühr gegeben ist, wenn die Inanspruchnahme eines technischen, sächlichen oder ähnlichen Komplexes im Vordergrund steht (Dahmen in Driehaus, Kommunalabgabenrecht, 20. EL, § 4 Rz 154). Die Unterscheidung in Verwaltungs- und Benutzungsgebühren ist nicht abschließend. Es ist dem Landesgesetzgeber nicht verwehrt, Abgaben verschiedenster Art einzuführen, sofern die grundlegenden Prinzipien der Finanzverfassung eingehalten werden (BVerfG NVwZ 1996, 469, 470 zu Wasserentnahmeentgelten).

2 Allgemeine Prinzipien

2.1 Bestimmtheitsgrundsatz

Aus dem Rechtsstaatsprinzip nach Art 20 und 28 GG folgt, daß Normen, die Abgabepflichten begründen, nach Inhalt, Gegenstand, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmt und begrenzt (BVerfG NVwZ 1990, 356). Für Gebührensatzungen sowie deren Ermächtigungsgrundlagen gilt, daß diese den Gehührentatbestand derartig bestimmt zu umschreiben haben, daß die Gebührenpflicht für den Betroffenen hinreichend meß- und bestimmbar ist. Da auf gemeindliche Satzungen der für den Erlaß von Rechtsverordnungen geltende Art. 80 I GG keine Anwendung findet, ist bei der Ermächtigung zum Erlaß gemeindlicher Satzungen das Bestimmtheitsgebot nur insoweit von Bedeutung, als sich aus der Ermächtigung zweifelsfrei entnehmen lassen muß, welchen Gegenstand die

autonome Rechtsetzung betreffen darf (BVerfGE 33, 125, 157; BVerwGE 45, 277, 284; BVerwG NVwZ 1994, 902). Entscheidend ist, daß der Inhalt der Rechtsnormen jedenfalls durch Auslegung hinreichend bestimmbar bleibt (BVerwG NVwZ-RR 1996, 525, 527).

2.2 Gleichbehandlungsgrundsatz

2.2.1 Grundsatz der Abgabengerechtigkeit

Der Gleichheitssatz nach Art. 3 I GG ist im Abgabenrecht bei der Ausgestaltung der Abgabentatbestände von besonderer praktischer Bedeutung. Der Gleichheitssatz bedeutet für den Gesetz- und Satzungsgeber die allgemeine Weisung, bei steter Orientierung am Gerechtigkeitsgedanken Gleiches gleich und Ungleiches seiner Eigenart entsprechend differenziert zu behandeln. Insoweit wird dem Normgeber in den Grenzen des Willkürverbotes eine weitgehende Gestaltungsfreiheit durch die Verfassung eingeräumt. Dies gilt auch für die im Abgabenrecht bestehende Ausprägung als Grundsatz der Abgabengerechtigkeit (BVerwG NVwZ-RR 1995, 594; BVerwG NJW 1998, 469). Die Ungleichbehandlung verstößt gegen den Gleichheitssatz nur dann, wenn sie nicht auf sachgerechte Erwägungen zurückzuführen ist (BVerfGE 54, 11, 25; BVerwGE 88, 54). Was dabei in Anwendung des Gleichheitssatzes sachlich vertretbar oder sachfremd ist, läßt sich nicht abstrakt und allgemein feststellen, sondern stets nur in Bezug auf die Eigenart des konkreten Sachbereichs, der Gegenstand der Regelung ist (BVerfGE 17, 122, 130; 75, 108, 157; 90, 145, 195; BVerfG NVwZ 1996, 469, 472). In der Rechtsprechung ist anerkannt, daß insbesondere Erwägungen der Praktikabilität eine Ungleiche Inanspruchnahme der Abgabepflichtigen rechtfertigen. Durchbrechungen des Gleichheitssatzes durch Typisierungen und Pauschalierungen kommen insbesondere bei der Regelung von Massenerscheinungen unter dem Aspekt der Verwaltungsvereinfachung in Betracht (BVerfGE 27, 375, 387; 44, 283, 288).

Die durch die typisierende Regelung entstehende Ungerechtigkeit muß in einem angemessenen Verhältnis zu den erhebungstechnischen Vorteilen der Typisierung stehen (BVerfGE 21, 12, 27; 48, 227, 239). Die Grenze liegt dort, wo ein sachlich einleuchtender Grund für die Differenzierung wesentlich gleicher oder Gleichbehandlung wesentlich ungleicher Sachverhalte auch unter Berücksichtigung der erstrebten Vereinfachung nicht erkennbar ist (BVerfGE 17, 319, 330; BVerwG NVwZ 1983, 289). Die Gleichbehandlung ungleicher Sachverhalte ist unschädlich, wenn bei der unvermeidbar typisierenden Betrachtung einer der zu vergleichenden Sachverhalte nicht ins Gewicht fällt. Dem Abgabengesetzgeber ist nach dem sogenannten Grundsatz der Typengerechtigkeit die allgemeine und pauschalierende Anknüpfung an die Regelfälle eines Sachbereichs nur so lange gestattet, als die Zahl der dem Typus widersprechenden Ausnahmen geringfügig ist. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist die Grenze hierfür grundsätzlich bei zehn bis zwölf Prozent der betroffenen Fälle anzunehmen (BVerwG NVwZ 1987, 231; 1985, 496). Ausnahmsweise können je nach Abstufung der Belastung auch höher Anteile zulässig sein (vgl. BVerwG NVwZ 1982, 622: 20 % der Fälle bei 10 %iger Gebührenmehrbelastung).

Zu beachten bleibt dabei, daß im Gebührenrecht ausgehend vom Wesen der Gebühren gemäß Art. 3 Abs. 1 GG der Grundsatz im Vordergrund steht, daß die nach Art und Umfang gleiche Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung regelmäßig ohne Berücksichtigung persönlicher Eigenschaften des Benutzers in den Grenzen der Praktikabilität und Wirtschaftlichkeit gleich hohe Gebühren auslösen wird (BVerwG NVwZ 1995, 173; BVerfGE 50, 217, 226). Gleichwohl ist zu berücksichtigen, daß das Grundgesetz, das selbst keinen bestimmten Begriff der Gebühr vorgibt, dem jeweiligen Bundes- oder Landesgesetzgeber Raum läßt, die Höhe beispielsweise von Nutzungsgebühren aus sachlichen Gründen auch bei gleichartiger Inanspruchnahme unterschiedlich zu bemessen. Entscheidend ist dabei, daß der Zusammenhang zwischen Leistung und Gegenleistung sowie die Beziehung zu den Kosten der gebührenpflichtige Staatsleistung aufrechterhalten bleibt (BVerfGE 50, 217).

2.2.2 Allgemeine Auswirkungen auf die Gebührenerhebung

Im Hinblick auf die Zulässigkeit der Berücksichtigung sogenannter sonstiger Differenzierungsmerkmale haben sich in der Rechtsprechung verschiedene allgemeine Prinzipien unabhängig von speziellen Gebührenarten herausgebildet. Hierzu zählt die einkommensabhängige Staffelung von Kindertagesstättengebühren unter sozialen Gesichtspunkten, die gemäß § 4 Abs.2 Satz 2 bei der Gebührenbemessung berücksichtigt werden können (vgl. BVerwG NVwZ 1995, 173; 1995, 790). Offengelassen hat das Bundesverwaltungsgericht die Frage, ob eine gebührenmäßige Benachteiligung ortsfremder Benutzer kommunaler Einrichtungen gegenüber Einheimischen generell zulässig ist (BVerwG NJW 1998, 469, 470 mwN). Ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG liege aber jedenfalls dann nicht vor, in einer kommunalen Satzung für den Besuch einer nicht kostendeckend betriebenen Musikschule von Einheimischen eine um einen Zuschuß der Gemeinde abgesenkte Gebühr erhoben wird, während auswärtige Besucher die nichtbezuschusste Gebühr bezahlen müssen. Art. 28 II GG erlaube bei Einrichtungen ohne Nutzungszwang die Gewährung eines auf die Einwohner der Gemeinde beschränkten Zuschusses. Entscheidend sei aber, daß die Nutzungsgebühren zunächst einheitlich für alle kalkuliert und festgesetzt seien und das Kostenüberschreitungsverbot und der Äquivalenzgrundsatz nicht verletzt seien. Darüber hinaus dürfe es zu keiner Subventionierung der einheimischen Benutzer durch die auswärtigen kommen. Eine Beschränkung der Förderung auf die eigenen Gemeindebürger sei zulässig (BVerwG NJW 1998, 469, 471 unter Aufhebung von VGH Mannheim NVwZ 1997, 620).

Gebührenrechtlich zulässig ist die Verfolgung lenkender Nebenzwecke bei der Bemessung der Gebühren, sofern kein Verstoß gegen Gesetzgebungskompetenzen vorliegt (BVerwG NVwZ 1994, 900).

2.3 Äquivalenzprinzip

Gemäß § 5 Abs. 4 soll bei der Erhebung von Verwaltungsgebühren das veranschlagte Gebührenaufkommen die voraussichtlichen Ausgaben für den betreffenden Verwaltungszweig nicht übersteigen. Für Nutzungsgebühren regelt §

6 Absatz 3 Satz 1, daß die Gebühr nach Art und Umfang der Inanspruchnahme der Einrichtung oder Anlage zu bemessen ist. Vorgenannte Vorschriften sind die einfachgesetzliche Ausformung des bundesrechtlichen Äquivalenzprinzips, das als Ausprägung des verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes der Gebühr wesensmäßig ist (vgl. BVerwG NVwZ 1982, 622). Regelmäßig stellt nur einen grobes Mißverhältnis zwischen Leistung und Gegenleistung einen Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip dar (BVerwGE 26, 305, 309). Das Äquivalenzprinzip ist nicht verletzt, wenn der Gebührenmaßstab jedenfalls im Regelfall zu angemessenen Ergebnissen führt. Es reicht aus, wenn der Gebührenmaßstab einen Rückschluß auf Art und Umfang der Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtung zuläßt (VGH München NVwZ-RR 1996, 224, 226). Ihre Höhe darf nicht in einem offensichtlichen Mißverhältnis zum Maß der tatsächlichen Inanspruchnahme stehen. Das Äquivalenzprinzip fordert in Verbindung mit dem Gleichheitssatz, daß die Benutzungsgebühren im allgemeinen nach dem Umfang der Benutzung bemessen werden, so daß bei etwa gleicher Inanspruchnahme der gemeindlichen Einrichtung etwa gleichhohe Gebühren und bei unterschiedlicher Benutzung diesen Unterschieden in etwa angemessene Gebühren gezahlt werden (VGH Mannheim NVwZ-RR 1997, 732). Problematisch wird die Grenzziehung durch das Äquivalenzprinzip vornehmlich im Rahmen der Gebührenermittlung nach Wahrscheinlichkeitsmaßstäben, der Erhebung von Einheitsgebühren sowie der Absenkung aus sozialen Gründen nach § 4 Abs. 2 Satz 2.

2.4 Ermäßigungen

Gemäß § 4 Abs. 2 Satz 2 sind Gebührenermäßigungen aus sozialen Gründen zulässig, soweit dies im öffentlichen Interesse geboten ist. Erforderlich ist allerdings, daß für die betreffenden Einrichtungen kein Anschluß- und Benutzungszwang besteht. Die Gebührenermäßigung muß aus allgemeinen Haushaltsmitteln finanziert werden. Eine Umlage auf die übrigen Nutzer der Einrichtung kommt nicht in Betracht.

Stellt eine Kommune einen sogenannten Familienpaß aus, der die vergünstigte Benutzung verschiedener freiwillig vorgehaltener Einrichtungen, wie beispielsweise Schwimmbad, Museum, Theater oder Volkshochschule vorsieht, gebietet es der allgemeine Gleichheitssatz in Verbindung mit dem Elternrecht, das gemeinsame Sorgerechts geschiedener Eltern bei der Vergabe bestimmter freiwilliger Leistungen an einkommensschwache Familien zu berücksichtigen, so daß der Ausschluß eines Elternteils von den Leistungen insoweit wegen Verstoßes gegen Art. 3 und 6 GG unzulässig ist (VGH Mannheim NVwZ 1998, 312).

§ 5 Verwaltungsgebühren

(1) Verwaltungsgebühren für Leistungen des eigenen Wirkungskreises dürfen nur erhoben werden, wenn die Leistung der Verwaltung von dem Beteiligten beantragt oder sonst veranlasst worden ist.

(2) Wird ein Antrag auf eine gebührenpflichtige Leistung abgelehnt oder vor ihrer Beendigung zurückgenommen, so sind 10 bis 75 vom Hundert zu erheben, die bei ihrer Vornahme zu erheben wäre. Wird der Antrag lediglich wegen Unzuständigkeit abgelehnt, so ist keine Gebühr zu erheben.

(3) Für die Widerspruchsbescheide darf nur dann eine Gebühr erhoben werden, wenn der Verwaltungsakt gegen den Widerspruch erhoben wird, gebührenpflichtig ist und wenn oder soweit der Widerspruch zurückgewiesen wird. Die Gebühr beträgt höchstens die Hälfte der für den angeführten Verwaltungsakt festzusetzenden Gebühr.

(4) Das veranschlagte Gebührenaufkommen soll die voraussichtlichen Ausgaben für den betreffenden Verwaltungszweig nicht übersteigen.

(5) Mündliche Auskünfte sind gebührenfrei.

(6) Von Gebühren sind befreit

1. das Land, die Gemeinden, Landkreise, Ämter und Zweckverbände, sofern die Leistung der Verwaltung nicht ihre wirtschaftlichen Unternehmen betrifft oder es sich nicht um eine beantragte sonstige Tätigkeit im Sinne des § 4 Abs. 1 auf dem Gebiet der Bauleitung, des Kultur-, Tief- und Hochbaus handelt.
2. Die Bundesrepublik Deutschland und die anderen Länder, soweit Gegenseitigkeit gewährleistet ist,
3. die Kirchen und Religionsgemeinschaften des öffentlichen Rechts, soweit die Leistung der Verwaltung unmittelbar der Durchführung kirchlicher Zwecke im Sinne des § 54 der Abgabenordnung dient.

(7) Besondere bare Auslagen, die im Zusammenhang mit der Leistung entstehen, sind zu ersetzen, auch wenn der Zahlungspflichtige von der Entrichtung der Gebühr befreit ist. Auslagen können auch demjenigen auferlegt werden, der sie durch unbegründete Einwendungen verursacht hat. Zu ersetzen sind insbesondere im Einzelfall besonders hohe Kosten für die Inanspruchnahme von Kommunikationstechnik, Kosten öffentlicher Bekanntmachungen, Zeugen- und Sachverständigenkosten, die bei Dienstgeschäften den beteiligten Verwaltungsangehörigen zustehenden Reisekostenvergütungen, Kosten der Beförderung oder Verwahrung von Sachen, Zustellungs- und Nachnahmekosten.

Für den Ersatz der baren Auslagen gelten die Vorschriften dieses Gesetzes entsprechend.

Gesetzesbegründung:

Zu § 5 Abs. 1

Die Einfügung „für Leistungen des eigenen Wirkungskreises“ in Satz 1 soll verdeutlichen, dass in Selbstverwaltungsangelegenheiten das Verwaltungskostengesetz des Bundes oder des Landes keine Anwendung findet. Alle staatlichen oder im staatlichen Auftrag oder als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung wahrgenommenen Aufgaben – Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises – unterliegen dem Bundes- oder Landesgebührenrecht.

Zu § 5 Abs. 6

Die Einfügung von „Ämter und Zweckverbände“ dient der Vervollständigung der kommunalen Körperschaften, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen und von der Gebührenzahlung befreit sind. Durch das Einfügen des § 54 Abgabenordnung (AO) soll die Gebührenbefreiung begrenzt werden auf die in dieser Bestimmung festgelegten öffentlichen-rechtlichen Religionsgemeinschaften im Sinne des Körperschaftsteuergesetzes. Eine Religionsgemeinschaft des Privatrechts kann, wie sich aus dem Wortlaut des § 54 AO ergibt, keine kirchlichen Zwecke verfolgen. Diese Bestimmung ist dahin auszulegen, dass die Vorschrift die Gebührenbefreiung auf die in § 54 Abs. 2 AO beispielhaft angesprochenen typisch kirchlichen Zwecke im engeren Sinne beschränkt.

Erläuterungen (Staad 1999):

Übersicht

§ 5 Verwaltungsgebühren.....	66
1 Geltungsbereich.....	68
1.1 Eigener Wirkungskreis.....	68
1.2 Bundesrechtliche Einschränkungen	68
1.2.1 Abgabenordnung	68
1.2.2 Sozialgesetzbuch.....	69
2 Verwaltungsgebühren und besondere Auslagen	70
2.1 Begriff der Verwaltungsgebühr	70
2.2 Besondere Auslagen	71
3 Grundsätze der Gebührenerhebung	71
3.1 Regelung durch Satzung und Erhebungspflicht.....	71
3.2 Veranlassungsprinzip	72
3.3 Kostendeckungsprinzip	73
3.4 Gebührenbemessung	74
4 Sonderfälle	74
4.1 Rücknahme und Ablehnung von Anträgen	74
4.2 Widerspruchsbescheide	74
4.3 Mündliche Auskünfte	75
5 Persönliche Gebührenbefreiungen.....	75
5.1 Katalog des Gesetzes	75
5.1.1 Mecklenburg-Vorpommern.....	75
5.1.2 Bund und Länder	76
5.1.3 Kirchen.....	76
5.2 Spezialgesetzliche Regelungen.....	77

1 Geltungsbereich

1.1 Eigener Wirkungskreis

Gemäß § 5 Abs. 1 dürfen nach dem KAG Verwaltungsgebühren für Leistungen des eigenen Wirkungskreises erhoben werden. Unter Selbstverwaltungsangelegenheiten versteht man nur solche eigenen Angelegenheiten, die zur selbstständigen Wahrnehmung ohne staatliches Fachweisungsrecht überlassen oder zugewiesen worden sind (Lichtenfeld in Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 5 Rz. 4). Zu den Selbstverwaltungsaufgaben gehören insbesondere die gemäß § 2 KV M-V zum eigenen Wirkungskreis zu zählenden Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. Hierzu rechnen insbesondere die harmonische Gestaltung der Gemeindeentwicklung unter der Beachtung der Belange der Umwelt und des Naturschutzes, des Denkmalschutzes und der Belange von Wirtschaft und Gewerbe, die Bauplanung, die Gewährleistung des örtlichen öffentlichen Personennahverkehrs, die Versorgung mit Energie und Wasser, die Abwasserbeseitigung und -reinigung, die Sicherung und Förderung eines bedarfsgerechten öffentlichen Angebotes an Bildungs- und Kinderbetreuungseinrichtungen, die Entwicklung der Freizeit- und Erholungseinrichtungen sowie des kulturellen Lebens, der öffentliche Wohnungsbau, die gesundheitliche und soziale Betreuung und der Brandschutz. Darüber hinaus können die Gemeinden durch Gesetz zur Erfüllung einzelner Selbstverwaltungsaufgaben verpflichtet werden. Im Rahmen des übertragenen Wirkungskreises können nach § 3 KV M-V den Gemeinden durch Gesetz öffentliche Aufgaben zu Erfüllung nach Weisung übertragen werden. Die konkreten Aufgabenzuweisungen und Weisungsbefugnisse finden sich in den jeweiligen Fachgesetzen. Im Rahmen der Ausübung der staatlichen Verwaltung im übertragenen Wirkungskreis gelten die jeweiligen spezialgesetzlichen Regelungen und ergänzend die Verwaltungskostengesetze des Bundes und des Landes.

1.2 Bundesrechtliche Einschränkungen

1.2.1 Abgabenordnung

Im Bereich der Erhebung von Realsteuern sind die Kommunen bundesrechtlich gehindert, für einzelne Verwaltungshandlungen Verwaltungsgebühren durch Satzung nach dem KAG zu erheben. Dies gilt beispielsweise für die Entscheidung über Anträge auf Stundung, Erlass oder Erstattung von Gewerbe- oder Grundsteuern. Auf vorgenannte Verwaltungsverfahren finden die einschlägigen Vorschriften des Fünften Teils der Abgabenordnung über das Erhebungsverfahren Anwendung. Das folgt aus der bundesrechtlichen Vorschrift des § 1 Abs. 2 AO, die anordnet, dass für die Realsteuern, zu denen gem. § 3 Abs. 2 AO beispielsweise die Grundsteuer und die Gewerbesteuer zu rechnen sind, die in § 1 Abs. 2 Ziff. 1 bis 7 AO im Einzelnen bezeichneten Vorschriften der Abgabenordnung im Hinblick auf das Erhebungsverfahren entsprechend gelten, soweit ihre Verwaltung den Gemeinden übertragen worden ist. Mit seinem vorbezeichneten Inhalt zielt § 1 Abs. 2 AO darauf ab, soweit er die Erhebung der Steuern betrifft, zu gewährleisten, dass die Steuerpflichtigen im Verwaltungsverfahren der Gemeinden auf dem Gebiet der Realsteuern nicht anders behandelt werden als diejenigen Steuerpflichtigen, die der Steuerverwaltung der Bundes- und Landesfinanzbehörden unterliegen.

Daraus folgt, dass Bundesrecht es ausschließt, für die Verwaltungstätigkeit der Gemeinden im Verfahren der Erhebung von Realsteuern und damit insbesondere auch für die Entscheidung über Anträge auf Stundung von Gewerbesteuern Verwaltungsgebühren festzusetzen. Hinsichtlich der Erhebung der staatlich verwalteten Steuern fehlt es nämlich an der erforderlichen gesetzlichen Grundlage für die Festsetzung von Verwaltungsgebühren. Die Abgabenordnung sieht die Festsetzung von Verwaltungskosten bei den staatlich verwalteten Steuern nur bei einer besonderen Inanspruchnahme der Zollbehörden nach § 178 AO und bei der Vollstreckung gemäß § 337 AO vor (BVerwG NVwZ 1987, 55).

Hingegen ist die Erhebung von Gebühren für Entscheidungen über Anträge im Veranlagungsverfahren für den Bereich der kommunalen Abgaben zulässig. Entsprechendes gilt beispielsweise für Erschließungsbeiträge, deren Veranlagung sich gleichfalls nach dem KAG richtet. Deren Abwicklung, aber auch das Erlöschen oder die Verjährung bestimmt sich nach Landesrecht. Dies hat das BVerwG im Urteil vom 14.4.1978 (BVerwG 55, 337, 340) in einem Fall entschieden, in dem es um einen Erstattungsanspruch ging, der mit einem vorwiegend so genannte Folgekosten betreffenden Vertrag zusammenhing. In der genannten Entscheidung hat das BVerwG ausgeführt, die Abwicklung des Erstattungsanspruchs richte sich selbst dann nach Landesrecht, wenn die Vertragsparteien auch die Abwälzung irgendwelcher Erschließungsaufwendungen im Sinne der § 127 ff. BauGB und damit in der Kostentragung an sich bundesrechtlich geregelter Aufwendungen ins Auge gefasst haben sollten. An dieser Rechtsprechung hat das BVerwG in späteren Entscheidungen festgehalten. Es knüpft an die Entscheidung des Bundesgesetzgebers an, die Abwicklung der bundesrechtlich begründeten Erschließungsbeitragsansprüche dem Landesrecht zu überlassen. Die erschließungsbeitragsrechtlichen Vorschriften des Bundesrechts behandeln nämlich lediglich den Inhalt der Beitragsforderung, ihren Schuldner sowie das Entstehen und die Fälligkeit des Beitrags (vgl. dazu BVerwG, Buchholz 406.11 § 135 BauGB Nr. 5 S. 8, 9). Im Übrigen ergibt sich das Schicksal der in dem Baugesetzbuch vorgesehenen Ansprüche sowie das Veranlagungsverfahren aus landesrechtlichen Vorschriften (BVerwG NVwZ 1982, 377).

1.2.2 Sozialgesetzbuch

Nach der Rechtsprechung des BVerwG (NVwZ 1987, 1070 f.) sind die Kommunen durch die Regelung des § 64 SGB X im Bereich der Auskünfte aus dem Melderegister an der Erhebung von Verwaltungsgebühren gehindert. Allerdings folgt die Gebührenfreiheit nicht aus § 64 Abs. 1 SGB X, da dieser die Gebührenfreiheit nur für das Verfahren bei Behörden nach dem SGB anordnet. Das Verwaltungsverfahren, für das die Meldeauskunftsgebühr festgesetzt wird, wird aber nicht von einem Sozialleistungsträger, sondern von der kommunalen Meldebehörde durchgeführt. Nach der Rechtsprechung ergibt sich die Gebührenfreiheit insoweit jedoch nach § 64 Abs. 2 Satz 2 SGB X.

Diese Vorschrift, nach der Geschäfte und Verhandlungen, die aus Anlass der Beantragung, Erbringung oder der Erstattung einer Sozialleistung nötig würden, kostenfrei sind, erweitere die Kostenfreiheit auf Verwaltungsverfahren anderer Behörden, nämlich auf Verfahren von Behörden, die nicht unter die Vorschrift des Sozialgesetzbuchs fielen. Zwar würden die Vorschriften des Zehnten Buchs des Sozialgesetzbuchs nach dem Wortlaut des § 1 Abs. 1 Satz SGB X für die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit Behörden gelten, die nach dem SGB ausgeübt würden. Diese allgemeine Festlegung des Anwendungsbereichs schließe jedoch nicht aus, dass einzelne der davon betroffenen Vorschriften für sich einen erweiterten Anwendungsbereich in Anspruch nähmen. Dies lege die systematische Auslegung der §§ 1

Abs. 1 Satz 1 sowie 64 SGB X nahe. Denn die Regelung des § 64 SGB X gehe an mehreren Stellen über die in § 1 Abs. 1 Satz 1 SGB X getroffene Festlegung des Anwendungsbereichs hinaus und nehme damit jedenfalls in Teilen eine Ausweitung des Anwendungsbereichs vor. Dies beträfe die Befreiung von Gerichtskosten (Abs. 2 S. 2), von Beurkundungs- und Beglaubigungskosten (Abs. 2 Satz 3) und von Kosten im Verfahren der freiwilligen Gerichtsbarkeit (Abs. 3 Satz 1) und erfasse damit nahezu ausschließlich gerade nicht Verwaltungstätigkeiten der Behörden, die nach dem SGB im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 1 SGB X ausgeübt würden.

Dass § 64 Absatz 2 Satz 1 ebenfalls eine solche Ausweitung beabsichtige, belege darüber hinaus sein Verhältnis zum vorangehenden ersten Absatz. Da nämlich dieser vorangehende und insofern als Aussage übergeordnete erste Absatz bereits sämtliche Verfahren bei den Behörden nach dem SGB für gebührenfrei erkläre, bliebe für eine Heranziehung von Absatz 2 Satz 1, wenn er keinen in dem hier erörterten Sinne erweiterten Anwendungsbereich hätte, ausschließlich bei Verfahren Raum, die nach dem Sozialgesetzbuch ausgeübt würden, dennoch aber keine „Verfahren bei den Behörden nach diesem Gesetzbuch“ seien (§ 64 Abs. 1 SGB X). Letztlich spreche zugunsten des ausgeweiteten Anwendungsbereichs die Entstehungsgeschichte der Vorschrift. Ausweislich der Gesetzesmaterialien liege dem § 64 SGB X die Vorschrift des § 118 BSHG als Vorbild zugrunde (vgl. amtl. Begr. zum Entwurf eines Sozialgesetzbuches – Verwaltungsverfahren –, BT- Drs.8/2034, S. 36). § 118 Abs. 1 Halbs. 1 BSHG, der mit § 64 Abs. 2 Satz 1 SGB X weitgehend wörtlich übereinstimme, erstrecke die in ihm geregelte Kostenfreiheit aber gerade auf die Geschäfte und Verhandlungen vor Behörden aller Verwaltungen, insbesondere auch der inneren Verwaltung (vgl. Knopp-Fichtner, BSHG, 4. Aufl., § 118 BSHG Rz. 3, 4). Die in § 64 Abs. 2 Satz 1 SGB X angeordnete Kostenfreiheit gelte mithin nicht nur zugunsten der Bürger, sondern auch zugunsten der Sozialleistungsträger. Das folge aus dem eindeutigen Wortlaut der Vorschrift, welche die Kostenfreiheit auf Verfahren beziehe, die aus Anlass nicht nur der Beantragung, sondern auch der Erbringung oder Erstattung einer Sozialleistung nötig würden.

2 Verwaltungsgebühren und besondere Auslagen

2.1 Begriff der Verwaltungsgebühr

Nach § 4 Abs. 1 werden Verwaltungsgebühren als Gegenleistung für eine besondere Leistung der Verwaltung in Form von Amtshandlungen oder sonstigen Tätigkeiten erhoben. Eine Gebührenerhebung kommt daher nur im Bereich der öffentlich-rechtlichen, nicht aber im Bereich der zivilrechtlichen Tätigkeit der Behörden in Betracht. Die Erhebung von Gebühren anstelle privatrechtlicher Entgelte ist rechtswidrig. Handelt die Behörde zivilrechtlich, kann sie Entgelte allein nach den allgemeinen Vorschriften des Privatrechts verlangen. Beispielsweise für die Erklärung der Gemeinde, dass sie ihr Vorkaufsrecht nach § 24 BauGB nicht ausübe (zivilrechtlich nach BGHZ 36, 155, 158; str.), können deshalb Gebühren nicht erhoben werden.

Unter dem Begriff der Amtshandlung versteht man jede behördliche Tätigkeit in Ausübung hoheitlicher Gewalt, die für sich selbstständig und abgeschlossen ist und nach außen gegenüber den Beteiligten in Erscheinung tritt (Dahmen in Driehaus, 20. EL, § 4 Rz. 157). Nicht erforderlich ist hingegen, dass die Behörde in Form eines Verwaltungsaktes handelt (VGH Kassel NVwZ-RR 1996, 691 f; VGH München NVwZ 1995, 1029). In Betracht kommen insbesondere Bescheinigungen, Genehmigungen und Erlaubnisse, Prüfungen, Untersuchungen, das Zulassen der Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen sowie

amtliche Eintragungen in öffentliche Register. Verwaltungsgebühren sind danach Geldleistungen, die aus Anlass individuell zurechenbarer öffentlicher Leistung der Verwaltung dem Gebührenschuldner auferlegt werden und dazu bestimmt sind, in Anknüpfung an diese Leistung deren Kosten ganz oder teilweise zu decken (BVerwG NVwZ 1994, 1102, 1105). Von einer Inanspruchnahme oder Leistung der öffentlichen Verwaltung, welche die Erhebung einer Gebühr rechtfertigt, kann nur gesprochen werden, wenn die Tätigkeit oder deren Ergebnis dem Gebührenpflichtigen gegenüber erkennbar in Erscheinung tritt (VGH Mannheim NVwZ 1995, 1029). Keine Amtshandlung und damit nicht Gegenstand einer Verwaltungsgebühr hingegen ist der Erlass von Rechtsnormen, wie beispielsweise Satzungen (vgl. VGH Kassel NVwZ- RR 1996, 691 f.).

2.2 Besondere Auslagen

Gemäß § 5 Abs. 7 sind besondere bare Auslagen, die im Zusammenhang mit der Leistung entstehen, zu ersetzen, auch wenn der Zahlungspflichtige von der Entrichtung der Gebühr befreit ist. § 5 Abs. 7 Satz 3 zählt Fallbeispiele für besondere bare Auslagen im Sinne der Vorschrift auf. Entscheidend ist, dass derartige besondere Auslagen nicht bereits mit der Verwaltungsgebühr abgegolten werden, sondern zusätzlich zu dieser geltend zu machen sind. Besondere bare Auslagen setzen einen zusätzlichen Aufwand zum normalen Dienstbetrieb der Behörde voraus, welcher der mit der Verwaltungsgebühr abgegoltenen Leistung konkret zuzurechnen ist (BVerwG NVwZ 1988, 257, 258).

Nach § 5 Abs. 7 Satz 2 können Auslagen auch demjenigen auferlegt werden, der sie durch unbegründete Einwendungen verursacht hat. Die Entscheidung steht im pflichtgemäßen Ermessen der Behörde und ist dementsprechend unter Abwägung der Umstände im Einzelfall zu begründen. Da nach § 5 Abs. 7 Satz 4 für den Ersatz der baren Auslagen die Vorschriften des Gesetzes entsprechend anzuwenden sind, unterliegt auch die Auslagenerstattung dem Satzungszwang des § 2, obwohl es sich nicht um Abgaben nach § 1 Absatz 1 handelt (vgl. Lichtenfeld in Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 5 Rz. 73).

3 Grundsätze der Gebührenerhebung

3.1 Regelung durch Satzung und Erhebungspflicht

Verwaltungsgebühren dürfen nach dem Grundsatz des § 2 Abs. 1 Satz 1 nur aufgrund einer Satzung erhoben werden. Die Satzungen muss den Kreis der Gebührenschuldner, den Gebührentatbestand, den Gebührenmaßstab und den Satz der Gebühr sowie den Zeitpunkt der Entstehung und Fälligkeit angeben. Alle Amtshandlungen oder sonstigen Tätigkeiten, für die Gebühren erhoben werden, müssen in der Satzung hinreichend bestimmt bezeichnet sein.

Nach dem Wortlaut des § 5 Abs. 1 Satz 1 steht die Entscheidung, ob für eine Amtshandlung oder sonstige Tätigkeit Verwaltungsgebühren durch Satzung erhoben werden oder die Tätigkeit unentgeltlich ausgeführt wird, im Ermessen der Kommune („ . . . dürfen nur . . .“). Allerdings normieren §§ 44 Abs. 2 Nr. 1, 120 Abs. 2 Nr. 1 sowie 144 Abs. 1 Satz 2 KV M-V eine Verpflichtung der Gemeinden, Landkreise und Ämter, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Einnahmen, soweit vertretbar und geboten, aus Entgelten für die von ihnen erbrachten Leistungen zu beschaffen, soweit die sonstigen Einnahmen nicht ausreichen. Die Frage der Vertretbarkeit nach der Kommunalverfassung schließt Überlegungen über soziale Auswirkungen, Förderung anderer kommunaler Angelegenheiten oder Zweckmäßigkeit der Erhebung des Entgelts ein (Wiechert in Darsow Urt. a., Kommunalverfassung, § 44 Rz. 3).

Wie der VGH Kassel (NVwZ 1992, 807) zur vergleichbaren Rechtslage nach § 93 HessGO entschieden hat, sei im Falle der vollständigen oder teilweisen Nichterhebung von Gebühren zur Kostendeckung die zur Ausführung eines derartigen Entschlusses geschaffene Gebührenregelung, insbesondere die Höhe des in der einschlägigen Satzung festgelegten Gebührensatzes an der Vorschrift des § 93 HessGO zu messen. Denn nach § 93 Abs. 1 HessGO erhebe die Gemeinde Abgaben nach den gesetzlichen Vorschriften, d. h. sie sei zur Abgabenerhebung verpflichtet. Nach § 93 Abs. 2 HessGO habe die Gemeinde die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Einnahmen 1. soweit vertretbar und geboten aus Entgelten für ihre Leistungen, 2. im Übrigen aus Steuern zu beschaffen, soweit die sonstigen Einnahmen nicht ausreichen. Nach § 93 Abs. 3 HessGO dürfe die Gemeinde Kredite nur aufnehmen, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzumutbar wäre. Diese Bestimmungen stellen nicht nur Ratschläge dar, welche die Gemeinde aufgrund von Zweckmäßigkeitsüberlegungen befolgen oder auch nicht befolgen kann, sondern sie enthalten gesetzliche Verpflichtungen, deren Nichtbeachtung das Recht verletzt, was zur Beanstandung durch die Aufsichtsbehörde führen kann (vgl. a. OVG Koblenz KStZ 1983, 144; OVG Münster DVBl. 1980, 72). Sofern die öffentliche Einrichtung danach nicht mit Einnahmen finanziert werden kann, ist die Kommune also nach § 44 KV M-V verpflichtet, die zur Erfüllung dieser Aufgaben erforderlichen Einnahmen aus Entgelten für ihre Leistungen und nur „im Übrigen“, das heißt subsidiär, aus Steuern zu beschaffen.

3.2 Veranlassungsprinzip

Nach § 5 Abs. 1 setzt die Erhebung der Verwaltungsgebühr voraus, dass die Leistung der Verwaltung von dem Beteiligten beantragt oder in sonstiger Weise veranlasst wurde.

Das Erfordernis Veranlassung der behördlichen Tätigkeit durch den Betroffenen als Anknüpfung für das Entstehen der Gebührenpflicht ist als allgemeine Voraussetzung anerkannt. Nach dem Wortlaut der gesetzlichen Regelung ist die Tätigkeit stets veranlasst, wenn der Betroffene sie beantragt hat. Teilweise wird deshalb vertreten, dass es auf das Interesse des Bürgers an der Leistung nicht ankomme. Die Gebührenpflicht entstehe schon dann, wenn der Bürger einen entsprechenden Antrag stelle, selbst wenn die Tätigkeit selbst sodann ausschließlich im öffentlichen Interesse erfolge (vgl. Thiem/Böttcher, Kommunalabgabengesetz, § 5 Rz. 10). Dies erscheint im Hinblick auf die rechtliche Grundlage der Gebührenerhebung nicht unproblematisch. Denn die Rechtfertigung, deren es zur Zulässigkeit der Heranziehung zu einer Abgabe bedarf, ergibt sich bei Gebühren aus ihrer Stellung als „Gegenleistung“ für eine dem Begünstigten erbrachte („besondere“) Verwaltungsleistung (BVerfGE 49, 343, 352 f. = NJW 1979, 859 und BVerfGE 50, 217, 226 = NJW 1979, 1345; ferner BVerwG Buchholz 401.8 Verwaltungsgebühren Nr. 10 S. 15, 17). Dem wird genüge getan, wenn eine Verwaltungsleistung dem Begünstigten „individuell zurechenbar“ ist (BVerfGE 50, 217, 226 = NJW 1979, 1345; ebenso z. B. BVerwG, Buchholz 401.8 Verwaltungsgebühren Nr. 10 S. 15).

Von einer Inanspruchnahme oder einer Leistung der Verwaltung, welche die Erhebung einer Gebühr rechtfertigt, kann nur dann gesprochen werden, wenn die Tätigkeit der Behörde oder deren Ergebnis dem Gebührenpflichtigen gegenüber erkennbar in Erscheinung getreten sind. Ohne diese Außenwirkung bleibt das Verwaltungshandeln ein behördeninterner Vorgang, der gebührenrechtlich ohne Bedeutung ist (VGH Mannheim NVwZ 1995, 1029). Gebührenfrei bleiben deshalb Akte der Amtshilfe oder sonstige behördeninterne Mitwirkungshandlungen. Entscheidend ist, ob die Mitwirkung anderer Behörden im Rahmen

der Verwaltungshilfe auf Initiative des Antragstellers erfolgt, sodass zwischen ihm und der mitwirkenden Behörde ein eigenes Verwaltungsverfahren entsteht (VGH Mannheim NVwZ 1995, 1029, 1030).

Ein bevollmächtigter Vertreter des Antragstellers ist nicht Veranlasser i. S. des § 5. Dies gilt beispielsweise auch für den Rechtsanwalt des Antragstellers, der im Rahmen des Verfahrens etwa Akteneinsicht begehrt, im Hinblick auf die Gebühr für die Aktenversendung. Denn der Begriff des Veranlassers nicht dahin zu verstehen, dass jeder Verursacher der gebührenpflichtigen Handlung nach den Regeln eines naturwissenschaftlichen Kausalitätsbegriffes als Veranlasser anzusehen ist. Als Veranlasser einer Amtshandlung i. S. des § 5 ist vielmehr anzusehen, wer willentlich einen Tatbestand schafft, der zu der Amtshandlung führt (OVG Hamburg KStZ 1981, 175 ff.). Der bevollmächtigte Vertreter, der keinen Tatbestand geschaffen, sondern lediglich einen Antrag für seine Mandantin gestellt hat, ist danach nicht Veranlasser (vgl. OVG Lüneburg, GewArch 1970, 259; OVG Lüneburg, GewArch 1981, 345; VG Köln, AnwBl 1985, 540). In den Fällen, in denen die Amtshandlung nicht durch ein tatsächliches Handeln, sondern durch einen auf die Amtshandlung gerichteten Antrag oder einen anderen Willensakt herbeigeführt wird, hängt die Bestimmung des Veranlassers davon ab, wem der Antrag oder der Willensakt zuzurechnen ist. Die Zurechnung folgt aus dem Recht, dem der Antrag oder der Willensakt unterliegt, nicht aber aus dem Veranlasserbegriff. Im Rahmen der Vollmacht wirken die Erklärungen des Vertreters – gemäß dem entsprechend heranzuziehenden § 164 Abs. 1 BGB – ausschließlich für und gegen den Vertretenen (vgl. Kopp, VwVfG, 4. Aufl., § 14 Rz. 4). Dies haben die Gerichte für den Bereich des Verwaltungskostengesetzes stets angenommen (VGH Kassel NVwZ 1990, 113, 114; OVG Hamburg, KStZ 1981, 175 m. w. N.).

3.3 Kostendeckungsprinzip

Für Verwaltungsgebühren ergibt sich die Geltung des Kostendeckungsprinzips aus der in § 5 Abs. 4 aufgestellten Forderung, die Gebührensätze nach dem voraussichtlichen Kosten für den betreffenden Verwaltungszweig zu bemessen. Das Kostendeckungsprinzip gebietet nur, die Gebühren so zu bemessen, dass das geschätzte Gebührenaufkommen den auf die Amtshandlungen entfallenden durchschnittlichen Personal- und Sachaufwand für den betreffenden Verwaltungszweig nicht übersteigt. Es kommt nicht darauf an, welcher Verwaltungsaufwand der Behörde für den Einzelvorgang entsteht, sondern auf das Verhältnis des Gesamtgebührenaufkommens zum Gesamtaufwand des entsprechenden Verwaltungszweigs. Die Gebührenkalkulation hat sich somit vorrangig nicht am Verwaltungsaufwand für die einzelne Amtshandlung, sondern am voraussichtlichen Gesamtgebührenaufkommen im Vergleich zum Gesamtaufwand eines Verwaltungszweigs zu orientieren. Damit gilt für die Verwaltungsgebühren das Kostendeckungsprinzip nur in abgeschwächter Form als Kostenorientierungsgebot. Es ist eine bloße Veranschlagungsmaxime und stellt lediglich Anforderungen an die Zielsetzung der Gebührenerhebung. Die Gebührenbedarfsberechnung (Kalkulation) muss von dem Ziel getragen sein, das Gebührenaufkommen möglichst auf die voraussichtlichen Kosten zu beschränken (VGH Mannheim NVwZ 1995, 1029, 1031).

Nicht erforderlich ist, dass der Verwaltungsaufwand genau errechnet wird. Ausreichend ist vielmehr die Ermittlung des Aufwandes durch Schätzung anhand sachgerechter Kriterien (Lichtenfeld in Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 5 Rz. 50). Bei der Ermittlung ist abzustellen auf die persönlichen und sachlichen Gesamtaufwendungen für das betreffende Amt oder die betreffende Abteilung der Verwaltung. Zu berücksichtigen sind insbesondere

Personalkosten, Kosten für Dienstgebäude, Sachkosten sowie anteilige Generalkosten, soweit sie der gebührenpflichtigen Tätigkeit zuzuordnen sind.

Im Einzelfall kann die Ermittlung des maßgeblichen Verwaltungszweiges problematisch sein. Nach der Rechtsprechung des BVerwG ist der Begriff des Verwaltungszweiges weit aufzufassen (BVerwGE 26, 305, 317; BVerwG DVBl. 1996, 500).

3.4 Gebührenbemessung

Bei der Bemessung der Verwaltungsgebühr sind ausgehend vom vorbeschriebenen Kostendeckungsprinzip die allgemeinen Grundsätze der Gebührenerhebung zu beachten. Hierzu zählen insbesondere der Gleichheitsgrundsatz und das Äquivalenzprinzip.

Die Gebührensätze sind nach festen Merkmalen zu bestimmen. Verwaltungsgebühren kommen als Festgebühren, Rahmengebühren und Pauschgebühren in Betracht. Sieht die Satzung Rahmengebühren vor, hat sie Festlegungen darüber zu enthalten, nach welchen Kriterien im Einzelfall die Festsetzung innerhalb des Rahmens erfolgt (Thiem/Böttcher, Kommunalabgabenrecht, § 5 Rz. 32 f.).

4 Sonderfälle

4.1 Rücknahme und Ablehnung von Anträgen

Gemäß § 5 Abs. 2 ermäßigt sich der Gebührensatz, sofern ein Antrag auf eine gebührenpflichtige Leistung abgelehnt oder vor ihrer Beendigung zurückgenommen wird. Die Höhe ist auf 10 % bis 75 % der Gebühr beschränkt, die bei Vornahme der Leistung zu erheben wäre. Bei Ablehnung eines Antrages allein aus Unzuständigkeit entfällt die Gebührenpflicht nach § 5 Abs. 2 Satz 2. Auslagen können gemäß § 5 Abs. 7 Satz 1 auch beim Entfallen der Gebührenpflicht in voller Höhe erhoben werden. Abgelehnt ist ein Antrag, wenn er zurückgewiesen wird. Die teilweise Erbringung der Leistung oder Leistung unter Nebenbestimmungen wie Bedingung, Befristung oder Auflage hindern die Erhebung der vollen Gebühr nicht.

Zurückgenommen wird ein Antrag, wenn der Antragsteller ausdrücklich oder durch schlüssiges Verhalten zu erkennen gibt, dass er auf die weitere Bearbeitung verzichtet. Die Höhe der Gebühr zwischen 10 % und 75 % bemisst die Behörde nach pflichtgemäßen Ermessen unter Berücksichtigung des durch die Veranlassung ausgelösten Aufwandes im Einzelfall. Dieser ist lediglich überschlägig zu ermitteln und verhältnismäßig am Aufwand im Falle der Gewährung der Leistung zu orientieren. Erfolgt beispielsweise die Ablehnung der Leistung nicht aus Gründen der Unzuständigkeit ist regelmäßig die Erhebung der Höchstgebühr gerechtfertigt, sofern der entstandene Aufwand dem bei Erbringung der Leistung vergleichbar ist.

4.2 Widerspruchsbescheide

Gemäß § 5 Abs. 3 Satz 1 darf für Widerspruchsbescheide nur dann eine Gebühr erhoben werden, wenn der Verwaltungsakt gegen den Widerspruch erhoben wird, selbst gebührenpflichtig ist. Die Gebührenpflicht entsteht nur, wenn und soweit der Widerspruch

zurückgewiesen wird. Der aufgrund eines Drittwiderspruchs ergehende Widerspruchsbescheid ist stets gebührenfrei, auch wenn der angegriffene Verwaltungsakt für den Antragsteller selbst gebührenpflichtig ist (OVG Münster NJW 1979, 2222). Denn die Gebührenpflicht im Hinblick auf den Ausgangsbescheid betrifft lediglich den Antragsteller, nicht aber den Dritten. Wegen der gesetzlichen Akzessorietät der Gebühren für den Widerspruchsbescheid auch an die Person des jeweils Verpflichteten kommt eine Ausdehnung der Gebührenpflicht auf den Dritten ohne ausdrückliche Regelung des Gesetzes nicht in Betracht (ebenso: Lichtenfeld in Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 5 Rz. 38). Nach der Regelung in § 5 Abs. 3 Satz 1 ist nicht das Widerspruchsverfahren, sondern der Widerspruchsbescheid gebührenpflichtig. Endet das Widerspruchsverfahren daher durch Erledigung oder Rücknahme des Widerspruchs fällt keine Gebühr an.

Die Widerspruchsgebühr ist der Höhe nach höchstens auf die Hälfte der für den angefochtenen Verwaltungsakt festzusetzenden Gebühr beschränkt. Die konkrete Bemessung erfolgt ausgehend vom Aufwand und von der wirtschaftlichen Bedeutung der Angelegenheit für den Widerspruchsführer durch Ermessensentscheidung. Da Ausgangspunkt für die Bemessung der maximal halben Gebühr der konkret angefochtene Verwaltungsakt ist, ist insbesondere bei der Anfechtung ablehnender Bescheide zu berücksichtigen, dass Widerspruchsgebühr auf der Grundlage der nach § 5 Abs. 2 Satz 1 bereits verminderten Gebühr zu berechnen ist.

Für das Entstehen der Gebührenpflicht ist es unerheblich, ob der Widerspruchsbescheid rechtmäßig ist oder in einem späteren Verwaltungsgerichtsverfahren ganz oder teilweise aufgehoben wird. Die im Verwaltungsverfahren geleistete Widerspruchsgebühr gehört zu den im Vorverfahren entstandenen Kosten, die nach § 162 Abs. 2 VWGO zu erstatten sind (OVG Koblenz NVWZ-RR 1992, 221, 222).

4.3 Mündliche Auskünfte

Nach § 5 Abs. 5 sind sämtliche mündlichen Auskünfte gebührenfrei. Dies gilt auch für telefonische Auskünfte. Die Regelung beruht auf dem Hintergrund, dass der Aufwand für eine veranlasste mündliche Auskunft in der Praxis kaum messbar ist. Anders als beispielsweise § 5 Abs. 1 Satz 2 KAG-SH sieht die Regelung eine Gebührenbefreiung für einfache schriftliche Auskünfte nicht vor. Dies erscheint auch gerechtfertigt, da im Falle der schriftlichen Abfassung ein dem Veranlasser zurechenbarer besonderer Aufwand entsteht.

5 Persönliche Gebührenbefreiungen

5.1 Katalog des Gesetzes

Persönliche Gebührenbefreiungen ergeben sich aus § 5 Abs. 6 Ziff. 1 bis 3 unabhängig von der sachlichen Gebührenpflicht.

5.1.1 Mecklenburg-Vorpommern

Gemäß § 5 Abs. 6 Ziff. 1 sind das Land Mecklenburg-Vorpommern, die Gemeinden, Landkreise, Ämter und Zweckverbände im Land von Gebühren nach dem KAG befreit. Die

Gebührenbefreiung entfällt, sofern die Leistung der Verwaltung die wirtschaftlichen Unternehmen betrifft. Ein wirtschaftliches Unternehmen ist eine Einrichtung oder Anlage, die von einem Privatunternehmen mit der Absicht der Gewinnerzielung betrieben werden könnte. Darauf, ob der öffentliche Träger das Unternehmen mit Gewinnerzielungsabsicht betreibt, kommt es nicht an (BVerwGE 39, 329, 333). Gleichgültig bleibt, ob die wirtschaftliche Betätigung in Rechtsform des Regiebetriebes oder des Eigenbetriebes realisiert wird.

Nicht zu den wirtschaftlichen Unternehmen gehören kraft der Fiktion des § 68 Abs. 2 Satz 1 KV M-V die dort aufgezählten Einrichtungen, Unternehmen und Betriebe. Befreit bleiben daher Unternehmen, zu deren Betrieb die Gemeinde gesetzlich verpflichtet ist (§ 68 Abs. 1 Satz 1 Ziff. 1 KV M-V), wie beispielsweise grundsätzlich Wasser- und Bodenverbände, Einrichtungen des Brand- und Zivilschutzes sowie der Katastrophenabwehr, Anlagen zur Abwasserbeseitigung und Reinigung, Einrichtungen der Trink- und Brauchwasserversorgung und Unternehmen der Abfallentsorgung (näher Darsow in Darsow Ur. a., Kommunalverfassung, § 68 Rz. 10 mit Nachweisen). Gemäß § 68 Abs. 1 Satz 1 Ziff. 2 KV M-V gehören Einrichtungen des Unterrichts-, Erziehungs- und Bildungswesens, der Kunstpflege, der körperlichen Ertüchtigung, der Gesundheits- und Wohlfahrtspflege sowie öffentliche Einrichtungen ähnlicher Art nicht zu den wirtschaftlichen Unternehmen. Hierbei handelt es sich um Einrichtungen mit einem ausgeprägten öffentlichen Zweck, der entweder gesetzlich, durch langdauernde Gewohnheiten oder allgemein durch dringenden öffentlichen Bedarf begründet ist. Ein wirtschaftliches Unternehmen liegt insoweit allein dann vor, wenn kommerzielle Interessen im Vordergrund stehen. Beispiele für Einrichtungen nach Ziffer 2 sind Berufs- und Regelschulen, Volkshochschulen, Büchereien, Kindergärten, Theater, Musikschulen, Sportstätten mit Ausnahme von so genannten Spaßbädern oder Fitnessstudios, Krankenhäuser, Alten- und Pflegeheime sowie Kurmittelhäuser. Zu den Einrichtungen ähnlicher Art zählen insbesondere Frauenhäuser (näher Darsow in Darsow Ur. a., Kommunalverfassung, § 68 Rz. 10). Schließlich zählen nach § 68 Abs. 1 Satz 1 Ziff. 3 Hilfsbetriebe, die wie etwa Bauhöfe, Werkstätten oder Stadtgärtnereien ausschließlich zur Deckung des Eigenbedarfs der Gemeinde dienen, ebenfalls nicht zu den wirtschaftlichen Unternehmen. Gemäß § 5 Absatz 6 Ziff. 1 2. Alternative entfällt die Gebührenbefreiung, sofern es sich bei der Leistung der Verwaltung um eine beantragte sonstige Tätigkeit im Sinne des § 4 Abs. 1 auf dem Gebiet der Bauleitplanung, des Kultur-, Tief- und Hochbaus handelt. Hierzu gehören beispielsweise Leistungen im Rahmen der Bauleitplanung durch die Landkreise für Gemeinden oder die Wahrnehmung der Bauaufsicht.

5.1.2 Bund und Länder

Nach Abs. 6 Ziff. 2 sind die Bundesrepublik Deutschland und die anderen Länder, soweit Gegenseitigkeit gewährleistet ist, von Gebühren befreit. Unerheblich bleibt insoweit, ob die Leistung für ein wirtschaftliches Unternehmen der Gebietskörperschaften erfolgt.

5.1.3 Kirchen

Gebührenfreiheit besteht für die Kirchen und Religionsgemeinschaften des öffentlichen Rechts, soweit die Leistung der Verwaltung unmittelbar der Durchführung kirchlicher Zwecke im Sinne des § 54 AO dient (Abs. 6 Ziff. 3). Zu diesen Zwecken gehören insbesondere die Errichtung, Ausschmückung und Unterhaltung von Gotteshäusern und kirchlichen

Gemeindehäusern, die Abhaltung von Gottesdiensten, die Ausbildung von Geistlichen, die Erteilung von Religionsunterricht, die Beerdigung und die Pflege des Andenken der Toten, die Verwaltung des Kirchenvermögens, die Besoldung der Geistlichen, Kirchenbeamten und Kirchendiener, die Alters- und Behindertenversorgung für diese Personen und die Versorgung ihrer Witwen und Waisen (§ 54 Abs. 2 AO). Da das Gesetz im Hinblick auf die Gebührenbefreiung lediglich auf die Zwecke nach § 54 AO verweist, bleiben Leistungen der Verwaltung, die sich auf andere Tätigkeitsbereiche der Kirchen beziehen, wie etwa gemeinnützige oder mildtätige nach §§ 52, 53 AO, gebührenpflichtig (vgl. Lichtenfeld in Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 5 Rz. 65).

5.2 Spezialgesetzliche Regelungen

Im Hinblick auf das Deutsche Rote Kreuz (DRK) galt zumindest bis 1949 das Gesetz über das DRK vom 9. Dezember 1937 (RGBl. I 1330), dessen § 18 eine Befreiung des DRK von Verwaltungsgebühren vorsah. Nach der vorherrschenden Auffassung gilt vorgenannte Vorschrift jedenfalls im Ergebnis nicht für das in der Gegenwart bestehenden DRK samt seiner Untergliederungen, sodass sich Besonderheiten insoweit nicht ergeben (OVG Münster NVwZ 1987, 614).

§ 6 Benutzungsgebühren

(1) Benutzungsgebühren sind zu erheben, wenn eine Einrichtung oder Anlage überwiegend der Inanspruchnahme einzelner Personen oder Personengruppen dient, sofern nicht ein privatrechtliches Entgelt gefordert wird. Das veranschlagte Gebührenaufkommen soll die voraussichtlichen Kosten der Einrichtung oder Anlage decken, aber nicht überschreiten. Von einer Kostendeckung kann aus Gründen des öffentlichen Interesses abgesehen werden.

(2) Kosten im Sinne des Absatzes 1 sind die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Kosten. Dazu gehören auch Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen, Abschreibungen, die nach der mutmaßlichen Nutzungsdauer oder Leistungsmenge gleichmäßig zu bemessen sind, sowie eine angemessene Verzinsung des aufgewandten Kapitals. Der Restwert des aufgewandten Kapitals ist unter Berücksichtigung des aus Beiträgen, Zuweisungen und Zuschüssen Dritter aufgebracht Kapitalanteils, aufgelöst nach einem gewichteten Abschreibungssatz, zu verzinsen. Daneben kann eine Zinsgutschrift für Abschreibungen zwischen dem aufgewandten Kapital und dem Wiederbeschaffungszeitwert berücksichtigt werden. Soweit der Gebührenhaushalt des abgelaufenen Jahres eine Unter- oder Überdeckung aufweist, kann diese anteilig in einem Zeitraum von drei Jahren ausgeglichen werden.

(3) Die Gebühr ist nach Art und Umfang der Inanspruchnahme der Einrichtung oder Anlage zu bemessen. Es kann ein Wahrscheinlichkeitsmaßstab gewählt werden, der nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zu der Inanspruchnahme stehen darf. Die Erhebung der Gebühr ist als Grund- und Zusatzgebühr, als Mindestgebühr oder als für alle Benutzer gleich hohe Grundgebühr mit gestaffeltem Zusatzgebührensatz zulässig.

(4) Gebührenschuldner ist, wer die mit der öffentlichen Einrichtung gebotene Leistung in Anspruch nimmt. Bei der Wasserversorgung, der Abwasserbeseitigung, der Abfallentsorgung und der Straßenreinigung ist Gebührenschuldner, wer nach den grundsteuerrechtlichen Vorschriften Schuldner der Grundsteuer ist oder sein würde, wenn das Grundstück nicht von der Grundsteuer befreit wäre. Die Satzung kann bei grundstücksbezogenen Gebühren bestimmen, dass sonstige Nutzungsberechtigte des Grundstücks gebührenpflichtig sind. Bei der Entsorgung der Abfälle von Schiffen oder Gewerbebetrieben, bei denen die Voraussetzungen des Satzes 2 nicht gegeben sind, kann der Besitzer, bei der Entsorgung unzulässig abgelagerter Abfälle der letzte Besitzer der Abfälle zum Gebührenschuldner erklärt werden.

(5) Für die Benutzung öffentlicher Straßen, Wege und Plätze für Messen, Märkte und Verkaufsstände und andere Sondernutzungen kann eine besondere Gebühr erhoben werden.

(6) Satzungen über Hafengebühren bedürfen gemäß § 9 Abs. 1 Satz 2 Wasser- verkehrsgesetz vom 28. Juni 1991(GVOBl. M-V S. 217) der Zustimmung des Wirtschaftsministers. Bei der Bemessung dieser Abgaben sind die wirtschaftliche

Lage des Hafenbetriebes, die technische Entwicklung und das Wohl der Allgemeinheit sowie insbesondere die öffentlichen Verkehrsinteressen zu berücksichtigen. Im Übrigen ist Absatz 2 anzuwenden.

(7) Auf Gebühren können vom Beginn des Erhebungszeitraumes an angemessene Vorauszahlungen verlangt werden.

Gesetzesbegründung:

Zu § 6 Abs. 1

Nach dieser Vorschrift besteht die Pflicht zur Erhebung von Benutzungsgebühren, wenn die Einrichtung oder Anlage überwiegend dem Vorteil einzelner Personen oder Personengruppen dient und ein privatrechtliches Entgelt nicht gefordert wird. Der Vorteilsbegriff ist im Sinne von „der Inanspruchnahme durch“ zu verstehen. Die Höhe des Gesamtgebührenaufkommens hängt von dem angestrebten Umfang der Kostendeckung ab. In § 6 Abs. 1 Satz 2 ist im ersten Halbsatz das Kostenüberschreitungsverbot und im zweiten Halbsatz das Kostendeckungsgebot festgelegt. Beide Varianten sind generalisierend, nicht individualisierend. Sie sind auf das Gesamtgebührenaufkommen bezogen und stellen keine Gebührenbemessung nach Maßgabe der durch die einzelne Inanspruchnahme verursachten Kosten dar. Es handelt sich um Sollvorschriften, die jedoch für die öffentliche Verwaltung grundsätzlich so verbindlich wie Mussvorschriften sind. Aus begründetem sachlichen Anlass ist eine Unterschreitung zulässig, z. B. aus Gründen der Sozialstaatlichkeit oder wichtiger öffentlicher Interessen. Nicht zulässig ist eine Gebührenstaffel in einem Umfang, die die Leistungsfähigkeit zum beherrschenden Grundsatz macht und die spezielle Entgeltlichkeit dahinter zurücktreten lässt. Unzulässig ist ferner eine Regelung, die den durch die Sozialermäßigung bedingten Gebührenaufschlag auf die übrigen Gebührenpflichtigen abwälzt. Bei primär sozialen Zwecken dienenden öffentlichen Einrichtungen ist unter Berücksichtigung sozialer bzw. sozialpolitischer Gesichtspunkte in eng begrenzten Ausnahmefällen eine Staffelung nach dem Einkommen z. B. der Eltern zulässig. Entsprechendes gilt z. B. auch für die Gebührenbemessung bei kommunalen Altenheimen. § 6 Abs. 1 wird durch § 4 Abs. 2 ergänzt.

Zu § 6 Abs. 2 Sätze 1 und 2

Absatz 2 Satz 2 wird durch Abs. 2 Satz 1 ergänzt, in dem festgeschrieben wird, dass die ansatzfähigen Kosten solche nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen sein sollen. Dabei sind Abschreibungen vom Wiederbeschaffungszeitwert dann richtig, wenn es sich um Substanzerhaltung (wie z. B. bei leitungsgebundenen Anlagen) handelt. Damit wird den Erhebungsberechtigten eine Wahlmöglichkeit in der Entscheidung über den Ausgangswert des jeweiligen Finanzierungssystems eingeräumt. Der hier gewählte Begriff korrespondiert mit § 8 Abs. 1 Satz 1.

Zu § 6 Abs. 2 Satz 3 –

Die Veränderung des Begriffs „Eigenkapitalanteil“ in „Kapitalanteil“ dient der Klarstellung bei der Festlegung des zu verzinsenden Anlagekapitalanteils. Es soll zum Ausdruck gebracht werden, dass die Beitragszahler, die durch eigene

Leistungen und durch die Leistungen der Zuschussgeber Kapital aufgewandt haben, nicht ein weiteres Mal über die Verzinsung dieser Anteile belastet werden.
Zu § 6 Abs. 2 Satz 4 (bisherige Fassung) –

Die Streichung des letzten Satzes des § 6 Abs. 2 macht deutlich, dass Gebühren nicht der Besteuerung nach dem Umsatzsteuergesetz unterliegen. Der Kostencharakter der Steuer ergibt sich nicht automatisch aus der Begriffsbestimmung der betriebswirtschaftlichen Kosten. Er liegt allerdings bei denjenigen Steuern vor, die an Vorgänge im Verlaufe des Produktionsprozesses oder des Vertriebs der erstellten Leistung anknüpfen, weil sie mit der Leistungserstellung verbunden sind. Soweit deshalb Umsatzsteuer ohne Vorsteuerabzug in Einrichtungen zu zahlen ist, kann sie auf die Gebührenschildner umgelegt werden. Etwaige steuerrechtliche Möglichkeiten der Umlegung bleiben unberührt. Unberührt bleibt auch die Besteuerung, soweit es sich nicht um Gebühren handelt.

Zu § 6 Abs. 3

§ 6 Abs. 3 eröffnet verschiedene Varianten der Erhebung von Benutzungsgebühren. Mit der Zulassung einer Benutzungsgebühr als Grund- und Zusatzgebühr soll der Tatsache Rechnung getragen werden, dass bereits das Bereitstellen einer Einrichtung Kosten verursacht und zwar auch schon dann, wenn sie nicht oder noch nicht in Anspruch genommen wird. Die Grundgebühr ist nicht das Entgelt für eine tatsächliche Inanspruchnahme, sondern die Gegenleistung für die Möglichkeit die bereitgestellte Einrichtung in Anspruch nehmen zu können. Die Festlegung des Maßstabes nach Grund- und Zusatzgebühren dient außerdem der Praktikabilität der Verwaltung, weil damit ein gewisses Gebührenaufkommen von vornherein berechenbar ist. Die Mindestgebühr ist möglich, wenn außer den betriebswirtschaftlichen auch die darüber hinausgehenden volkswirtschaftlich-ökologischen Kosten zum Zwecke der Verhaltenslenkung der Benutzer gedeckt werden sollen.

Die Zusatzgebühren werden nach Maßgabe der tatsächlichen Benutzung erhoben. Welcher Maßstab geeignet ist, hängt von der Art der Einrichtung ab. Auch die örtlichen Verhältnisse können eine Rolle spielen. Es steht den Satzungsgebern ein Ermessen zu. Nur wenn ein Maßstab den Gleichheitsgrundsatz oder das Äquivalenzprinzip gröblich verletzt, ist er ungeeignet.

Es werden mehrere Maßstabsmöglichkeiten zugelassen.

Zu § 6 Abs. 4

Mit der Verwirklichung des Gebührentatbestandes wird zugleich ein öffentlich-rechtliches Gebührenschildnerverhältnis begründet. Gebührenschildner ist, wer die gebührenpflichtige Einrichtung in Anspruch nimmt. Bei den in Absatz 4 aufgezählten Einrichtungen wird auf den Grundsteuerschildner verwiesen. Gebührenschildner ist grundsätzlich der Grundstückseigentümer. Besteht ein Erbbaurecht, tritt an die Stelle des Grundstückseigentümers der Erbbauberechtigte. Der Ortsgesetzgeber kann bei grundstücksbezogenen Gebühren sonstige Gebührenschildner bestimmen, z. B. für die Abfallentsorgung außer den Eigentümern, Erbbauberechtigten und zur Nutzung

eines Grundstücks dinglich Berechtigten auch diejenigen, die aufgrund eines besonderen Nutzungsverhältnisses die Abfallentsorgung in Anspruch nehmen. Es können auch die das Grundstück tatsächlich nutzenden Personen sein, wenn das Gebührenschuldverhältnis deutlich abgrenzbar ist. Es wurde außerdem das Gebührenschuldverhältnis für Abfälle besonderer Art geregelt.

Für unerlaubt abgelagerte Abfälle ist Gebührenschuldner, wer unerlaubt abgelagert hat.

Mehrere Gebührenschuldner haften als Gesamtschuldner. Die Haftung für Gebührenschuldner ergibt sich aus den allgemeinen Haftungsbestimmungen der Abgabenordnung.

Zu § 6 Abs. 5

Für Sondernutzungen der öffentlichen Straßen, Wege und Plätze kann eine besondere Benutzungsgebühr erhoben werden. Es fehlte bisher an einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage.

Zu § 6 Abs. 6

Soweit kommunale Körperschaften Unternehmer eines Hafens sind, dürfen Hafengebühren erhoben werden. Gemäß § 9 Abs. 1 Satz 2 Wasserverkehrsgesetz (WVG) ist die Zustimmung des Wirtschaftsministers einzuholen. Der aufgeführte Erhebungsgrundsatz ergänzt die allgemeinen Grundsätze zur Gebührenerhebung.

Zu § 6 Abs. 7

Diese Bestimmung entspricht dem bisherigen § 6 Abs. 4.

Erläuteruagea (Staad 1999):

Übersicht

§ 6 Benutzungsgebühren.....	78
1 Grundsätze der Gebührenerhebung	82
1.1 Gebühr und privatrechtliches Entgelt.....	82
1.2 Ermächtigung und Erhebungspflicht.....	83
1.2.1 Erhebung durch Satzung	83
1.2.2 Erhebungspflicht	84
1.3 Kostendeckungsprinzip	84
1.3.1 Inhalt	84
1.3.2 Rechtsfolgen des Verstoßes	85
2 Gebührentatbestand	86
2.1 Öffentliche Einrichtung oder Anlage	86
2.2 Inanspruchnahme durch Personen.....	87
2.3 Gebührenschuldner	87
3 Gebührenhöhe	88
3.1 Kostenermittlung.....	89
3.1.1 Betriebswirtschaftliche Kostenrechnung	89

3.1.2	Leistungsbezogenheit der Kosten.....	100
3.1.3	Ausgleich von Über- oder Unterdeckungen	101
3.2	Gebührenbemessung.....	102
3.2.1	Gebührenmaßstab	102
3.2.2	Grund-, Zusatz- und Mindestgebühr	104
4	Einzelne Gebührenarten	105
4.1	Entwässerung.....	105
4.1.1	Gebührentatbestand	105
4.1.2	Gebührenhöhe.....	107
4.2	Wasserlieferung.....	109
4.3	Abfall	112
4.3.1	Gebührentatbestand	112
4.3.2	Gebührenbemessung	113
4.4	Straßenreinigung.....	118
4.4.1	Gebührenpflicht.....	118
4.4.2	Gebührenhöhe.....	120
4.5	Straßen, Wege, Plätze	121
4.5.1	Gebührentatbestand	121
4.5.2	Gebührenhöhe.....	121
4.6	Hafenabgaben.....	123
4.7	Friedhofsgebühren	124
4.7.1	Tatbestand	124
4.7.2	Gebührenbemessung	125
4.8	Rettungsdienst.....	125
4.9	Kindertagesstätten.....	127
4.10	Obdachlosenheime.....	128
4.11	Aussiedlerunterkünfte.....	128
4.12	Sportanlagen und Schwimmbäder.....	128
4.13	Parkgebühren	129
4.14	Bibliotheken	132
4.15	Sonstige	132

1 Grundsätze der Gebührenerhebung

1.1 Gebühr und privatrechtliches Entgelt

Gemäß § 4 Abs. 1 werden Benutzungsgebühren als Entgelt für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen und Anlagen erhoben. Sie sind insoweit von den Verwaltungsgebühren abzugrenzen, die als Gegenleistung für eine besondere Leistung der Verwaltung geschuldet werden. Gemäß § 6 Abs. 1 Satz 1 sind Benutzungsgebühren zu erheben, sofern nicht ein privatrechtliches Entgelt gefordert wird. Nach der gesetzlichen Regelung steht es damit im Organisationsermessen der Kommunen, ob eine Gebühr oder ein privatrechtliche Entgelt erhoben wird, soweit spezialgesetzliche Regelungen nicht entgegenstehen. Das gesetzliche Wahlrecht entspricht insoweit den in der Rechtsprechung aufgestellten Grundsätzen der Finanzierung kommunaler Einrichtungen der Daseinsvorsorge. In diesem Bereich kann der Verwaltungsträger die Benutzungsverhältnisse öffentlich-rechtlich oder

privatrechtlich ausgestalten(vgl. BGH VersR 1977, 253; 1978, 85). Die Abgrenzung zwischen privat-rechtlichem Entgelt und öffentlich-rechtlicher Gebühr kann mangels ausdrücklicher Bezeichnung in der Satzung im Einzelfall problematisch sein und ist erforderlichenfalls durch Auslegung zu ermitteln (BVerwG NVwZ-RR 1990, 439).

Die öffentlich-rechtliche Anordnung eines Anschluss- und Benutzungszwangs kann zwar ein Indiz für eine öffentlich-rechtliche Regelung auch des gesamten Benutzungsverhältnisses sein, steht aber einer privatrechtlichen Regelung der Benutzung nicht zwingend entgegen (BGH MDR 1984, 558; OVG Lüneburg, NJW 1977, 450). Privatrechtlich ausgestaltet werden kann allerdings nur ein Sonderrechtsverhältnis. Leistungen, die ihre Grundlage unmittelbar in dem allgemeinen Gewaltverhältnis haben, in dem der Staatsbürger als solcher zur staatlich verfassten Gemeinschaft steht, haben notwendigerweise öffentlich-rechtlichen Charakter. In diesem Bereich ist kein Raum für privatrechtliche Leistungen. Daraus folgt zwingend, dass Steuern, die begrifflich in keinem konkreten Zusammenhang mit einzelnen Leistungen stehen (zum Steuerbegriff vgl. Tipke, SteuerR, 10. Aufl., 1985, § 4), nicht durch privatrechtliche Leistungen ersetzt werden können.

Sobald aber zwischen dem Bürger und dem Staat oder der Gemeinde ein Sonderrechtsverhältnis begründet wird, innerhalb dessen bestimmte Leistungen erbracht oder sonstige Vorteile gewährt werden, besteht grundsätzlich auch die Möglichkeit, für diese Leistungen und Vorteile besondere Gegenleistungen vorzusehen und diese privatrechtlich auszugestalten. Ein solches Sonderrechtsverhältnis besteht beispielsweise zwischen dem Staat und den Straßenanliegern hinsichtlich der Straßenreinigung, da die Anlieger ein besonderes Interesse an der Reinigung der Straße haben, durch die ihr Grundstück erschlossen wird, und dass dieser besondere Vorteil es sachlich rechtfertigt, von ihnen ein Entgelt zur Deckung eines Teils der Straßenreinigungskosten zu erheben (vgl. BVerwG, Buchholz 401.84 Nr. 51). Unter derartigen Umständen ist es zulässig, dass das Entgelt privatrechtlich ausgestaltet wird (BGH NVwZ 1986, 963, str. vgl. Thiem/Böttcher, Kommunalabgabengesetz, § 6 Rz. 21 m. w. N.).

Nach Auffassung des OVG Magdeburg ist jedenfalls nach der Regelung in Sachsen-Anhalt aufgrund der öffentlich-rechtlichen Ausgestaltung des Benutzungsverhältnisses durch das Sachs-AnhWassG die Erhebung von privatrechtlichen Entgelten im Rahmen der Abwasserbeseitigung unzulässig (OVG Magdeburg LKV 1999, 150; a. A. Hüting/Koch LKV 1999, 132, 133 m. w. N.).

1.2 Ermächtigung und Erhebungspflicht

1.2.1 Erhebung durch Satzung

§ 6 Abs. 1 bildet die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage für die Erhebung von Benutzungsgebühren. Weitere Ermächtigungsgrundlagen sind spezialgesetzlich geregelt, wie beispielsweise für Kindertagesstätten, Straßensondernutzungen, Rettungsdienste, Straßenreinigung oder kommunale Schlachthöfe.

Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 dürfen Benutzungsgebühren, wie andere Abgaben auch, nur aufgrund einer Satzung erhoben werden, die den allgemeinen Anforderungen entspricht. Nach der Rechtsprechung des OVG Greifswald gilt im Hinblick auf Satzungen aus der Zeit vor Geltung des Kommunalabgabengesetzes Mecklenburg-Vorpommern, dass nach dessen In-Kraft-Treten die Gemeindevertretung die betreffende Gebührensatzung neu zu beschließen hat, da nur in Kenntnis des § 6 die ortsgesetzgeberische Entscheidung über den Satzungserlass, die auch eine Entscheidung über die Höhe des durch Gebühren angestrebten Deckungsgrades der Kosten der öffentlichen Einrichtung beinhaltet, ordnungsgemäß getroffen werden kann. Denn aus dem in Art. 20 Abs. 3 GG enthaltenen Rechtsstaatsprinzip folgt der Grundsatz, dass von einer Ermächtigung erst dann Gebrauch gemacht werden kann, wenn sie Gesetz ist. Dieser verfassungsrechtliche Grundsatz wird durch die einfachgesetzliche Regelung des § 6 noch zusätzlich bestätigt. Die nach § 22 Abs. 3 Nr. 6 KV M-V dem Ortsgesetzgeber zustehende Entscheidung über die Gebührensatzung beinhaltet in jedem Falle auch eine Entscheidung über die Höhe des angestrebten Deckungsgrades der Kosten der öffentlichen Einrichtung durch Gebühren. Die auf diese Weise neu beschlossene Satzung ist insgesamt vollständig neu zu veröffentlichen (OVG Greifswald LKV 1997, 422).

1.2.2 Erhebungspflicht

§ 6 Abs. 1 Satz 1 begründet für die ermächtigte Körperschaft ausdrücklich eine Pflicht zur Gebührenerhebung, wenn die Einrichtungen oder Anlage überwiegend der Inanspruchnahme einzelner Personen oder Personengruppen dient. Daraus folgt, dass im Ergebnis alle kostenrechnenden Einrichtungen der Erhebungspflicht unterliegen, zumindest sofern sie einen von vornherein bestimmbar Personenkreis betreffen (vgl. Thiem/Böttcher, Kommunalabgabengesetz, § 6 Rz. 16 m. w. N.).

1.3 Kostendeckungsprinzip

1.3.1 Inhalt

Das Kostendeckungsprinzip gehört nicht zum Wesen der Gebühr. Es gilt vielmehr nur, wenn und soweit es gesetzlich vorgeschrieben ist (vgl. z. B. BVerwG NVwZ-RR 1993, 439; BVerwG, Buchholz 406.11 § 128 BBauG Nr. 40 = NVwZ 1989, 571; BVerwG, Buchholz 401.84 Benutzungsgebühren Nr. 11). Beim Kostendeckungsprinzip handelt es sich nicht um einen allgemeinen bundesrechtlichen Grundsatz mit Verfassungsrang, sondern entsprechend der Rechtsnatur der einschlägigen Regelung entweder um Landes- bzw. Bundesrecht (BVerwG NJW 1998, 469). Insoweit enthält § 6 Abs. 1 Satz 2 im ersten Halbsatz das Kostenüberschreitungsverbot sowie im zweiten Halbsatz das Kostendeckungsgebot. Dabei gilt kein individualisierender, sondern ein generalsierender Maßstab. Es werden also lediglich sämtliche Gebühren für die betreffende Leistungsart den insoweit verursachten Kosten gegenübergestellt. Ein Verstoß gegen das Kostenüberschreitungsverbot liegt allerdings nicht schon dann vor, wenn die tatsächlichen Einnahmen für eine Einrichtung im Haushaltsjahr die Kosten überschreiten. Entscheidend ist, ob nach der vorzunehmenden Veranschlagung die Einnahmen die Kosten

voraussichtlich überschreiten werden (BVerwGE 12, 161). Beurteilungszeitpunkt im Hinblick auf die Rechtmäßigkeit der Veranschlagung ist der Zeitpunkt der Entscheidung des satzungsgebenden Organs über die Gebührenkalkulation (VGH Kassel NJW 1977, 452).

Da nach § 6 Abs. 1 Satz 3 von einer Kostendeckung durch Benutzungsgebühren aus Gründen des öffentlichen Interesses abgesehen werden kann, besteht gesetzlich keine Verpflichtung die entsprechenden Einrichtungen stets vollständig durch Gebühren zu finanzieren. Entscheidend ist, dass der Verzicht auf vollständige Kostendeckung durch öffentliche Interessen begründet wird. Die insoweit zu treffende kommunale politische Entscheidung kann von der kommunalen Aufsichtsbehörde nur wegen Unvereinbarkeit mit den Grundsätzen der kommunalen Haushaltswirtschaft beanstandet werden. Die Beanstandungsverfügung ist der gerichtlichen Nachprüfung zugänglich. Mittelbarer kann sich ein gesetzlicher Zwang zur Gebührenerhebung aus dem Grundsatz der Subsidiarität der Steuererhebung nach § 44 KV M-V (vgl. Kennzahl 42.10), dem Gebot der Führung von Einrichtungen nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 43 Abs. 1 KV M-V oder der grundsätzlichen Regelung des FAG ergeben, wonach Fehlbetragszuweisungen des Landes davon abhängen, dass alle Einnahmequellen in zumutbarem Umfang ausgeschöpft wurden (Thiem/Böttcher, Kommunalabgabengesetz, § 6 Rz. 17 f.).

In Betracht kommt danach ein Verzicht auf Kostendeckung durch Benutzungsgebühren beispielsweise bei Theatern, Schwimmbädern, Museen, Büchereien, öffentlichen Personennahverkehr, Musikschulen (VGH Mannheim NVwZ 1997, 620), kommunalen Altenheimen oder Kindertagesstätten (BVerwG NVwZ 1995, 173, 174). Ein Verstoß gegen § 44 KV M-V, der zur Beanstandung durch die Aufsichtsbehörde führen kann, liegt beispielsweise dann regelmäßig vor, wenn eine Kommune im Rahmen der öffentlichen Wasserentsorgung auf die Gebührenerhebung zur Kostendeckung gänzlich verzichtet. Etwas anderes könnte ausnahmsweise gelten, wenn die Gemeinde die Kosten durch sonstige Einnahmen im Sinne von § 44 Abs. 2 KV M-V decken kann (vgl. zu den jeweils entsprechenden landesrechtlichen Regelungen VGH Kassel NVwZ 1992, 807; OVG Koblenz KStZ 1983, 144; OVG Münster DVBl. 1980, 72).

1.3.2 Rechtsfolgen des Verstoßes

Nach der Rechtsprechung führt eine Verletzung des Kostenüberschreitungsverbot nur dann zur Rechtswidrigkeit der Gebührenfestsetzung, wenn es sich um eine gröbliche Verletzung handelt (BVerwGE 2, 246; 12, 162; 13, 214). Wann dies der Fall ist, lässt sich letztlich nicht schematisch, sondern nur unter Berücksichtigung der für die Veranschlagung jeweils nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen bedeutsamen Kostenpositionen beantworten. Dies gilt insbesondere, wenn in die Kalkulation Kosten eingegangen sind, die der finanzierten Einrichtung nicht zuzuordnen sind (OVG Bremen NVwZ-RR 1989, 101) oder Aufwendungen kalkuliert wurden, die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen nicht ansatzfähig sind (vgl. OVG Münster NVwZ 1995, 1233). Nach der Rechtsprechung des OVG Münster können lediglich Kostenüberschreitungen von bis zu 3 % noch als unerheblich angesehen werden.

Für die grundsätzliche Geltung einer derartigen pauschalen Obergrenze sprechen Praktikabilitätserwägungen. Es würde das Wesen einer mit zahlreichen Unwägbarkeiten belasteten Prognose verkennen, wenn man bereits geringste Prognosefehler, die sich zugunsten der Gemeinde auswirken, ausreichen lassen wollte, um den Gebührensatz und damit die Satzung insgesamt für ungültig zu halten. Dabei ist einer missbräuchlichen Ausnutzung des Prognosespielraums vorzubeugen, weil Kostenüberschreitungen, die auf willkürlichen, d. h. bewusst fehlerhaften Kostenansätzen beruhen – diesen stehen gegebenenfalls schwer und offenkundig fehlerhafte Kostenansätze gleich – unabhängig von ihrer Höhe nicht toleriert werden können (OVG Münster NVwZ 1995, 1233, 1238). Das OVG Greifswald lehnt die generelle Annahme einer Unbeachtlichkeit der Kostenüberschreitung von bis zu 3 % im Ansatz ab. Danach ist eine Missachtung des Kostenüberschreitungsverbot, die auf willkürlichen oder offenkundig fehlerhaften Ansätzen beruht, aufgrund des bestehenden ortsgesetzgeberischen Ermessens bei der Beschlussfassung über die Satzung in keinem Fall rechtlich unbeachtlich. Doch auch nach der Rechtsprechung des OVG Greifswald führen Ungenauigkeiten in einer Kalkulation nicht stets zur Unwirksamkeit der Satzung. Die kommen etwa in Betracht, wenn eine fehlerhafte Annahme erkennbar keinen Einfluss auf das Ergebnis gehabt habe (OVG Greifswald VwRR 1998, 227, 231).

2 Gebührenatbestand

2.1 Öffentliche Einrichtung oder Anlage

Gemäß § 6 Abs. 1 Satz 1 sind Benutzungsgebühren zu erheben, wenn sie zur Finanzierung einer öffentlichen Einrichtung oder Anlage dienen. Unter einer Einrichtung ist die Zusammenfassung von persönlichen und sachlichen Mitteln zu bestimmten Zwecken zu verstehen, die eine kommunale Körperschaft im Rahmen ihrer Selbstverwaltungsaufgaben zur Daseinsvorsorge, insbesondere zur wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Betreuung ihrer Einwohner oder bestimmter Personengruppen im Rahmen ihrer öffentlichen Widmung bereitstellt (VGH Mannheim NVwZ-RR 1997, 123; Thiem/ Böttcher, Kommunalabgabengesetz, § 6 Rz. 29). Gleichgültig bleibt, ob die Widmung ausdrücklich oder konkludent erfolgt ist.

Träger der Einrichtung muss nach dem Gesetz eine kommunale Körperschaft sein. In welcher Rechtsform die Einrichtung selbstständig oder unselbstständig geführt wird, ist unerheblich (vgl. VGH Mannheim NVwZ-RR 1994, 325 für den Betrieb einer kommunalen Obdachlosenunterkunft in Form einer nicht rechtsfähigen Anstalt). Als Einrichtungen oder als Anlagen im Sinne des § 6 Absatz 1 Satz 1 kommen solche der kommunalen Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Straßenreinigung oder Abfallbeseitigung in Betracht. Im Übrigen zählen hierzu insbesondere Einrichtungen wie Friedhöfe (OVG Münster NVwZ-RR 1997, 662), Obdachlosenheime (VGH Mannheim NVwZ-RR 1997, 123), Theater, Museen und Bibliotheken (Schützenmeister LKV 1993, 114), Schwimmbäder, Sportanlagen (vgl. OVG Koblenz NVwZ-RR 1994, 47), Alten- und Pflegeheime, Krankenhäuser, Kindergärten, Volkshochschulen sowie Musikschulen (BVerwG NJW 1988, 469) oder Parkhäuser. Erforderlich ist, dass eine ortsrechtliche Regelung darüber besteht, für welche

konkrete öffentliche Einrichtung die Gebühren zu bezahlen sind (OVG Greifswald LKV 1998, 200 f.).

2.2 Inanspruchnahme durch Personen

Der Begriff der Inanspruchnahme wird im Gesetz nicht definiert. Die Frage der Inanspruchnahme beantwortet sich nicht aus dem KAG, sondern aus dem jeweiligen Rechtsverhältnis zwischen Benutzer und öffentlicher Einrichtung. Die Normierung der Gebührentatbestände knüpft mithin an die rechtliche Ausgestaltung des Benutzungsverhältnisses an. Die Inanspruchnahme im Sinne des KAG ist begrifflich nicht identisch mit der vollständigen Erfüllung der Leistung durch die öffentliche Einrichtung. Es ist beispielsweise mit dem Wesen der Gebühr als öffentlich-rechtlichem Entgelt für die tatsächliche Benutzung einer öffentlichen Einrichtung zu vereinbaren, wenn die Benutzung in der Anmeldung eines Kindes und der damit verbundenen Belegung eines Kindertagesstättenplatzes gesehen wird (VGH Mannheim NVwZ 1994, 194). Zu speziellen Fragen der Inanspruchnahme im Rahmen der einzelnen Gebührentatbestände siehe unten unter Erl. 4.

2.3 Gebührenschuldner

Gemäß § 6 Abs. 4 Satz 1 ist derjenige Gebührenschuldner, der die mit der öffentlichen Einrichtung gebotenen Leistung in Anspruch nimmt. Im Rahmen der Benutzungsgebühren für Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung, der Abfallentsorgung sowie der Straßenreinigung ist nach § 6 Abs. 4 Satz 2 Gebührenschuldner, wer nach den grundsteuerrechtlichen Vorschriften Schuldner der Grundsteuer ist bzw. in Ermangelung eines Befreiungstatbestandes wäre. Gemäß § 10 GrStG ist Schuldner der Grundsteuer derjenige, dem der Steuergegenstand bei der Feststellung des Einheitswertes zugerechnet wird. Erbbauberechtigte sind Schuldner für die wirtschaftliche Einheit des belasteten Grundstücks nach Maßgabe des § 10 Abs. 2 GrStG. Mehrere haften als Gesamtschuldner.

Darüber hinaus kann die Satzung bei grundstücksbezogenen Gebühren den sonstigen Nutzungsberechtigten als gebührenpflichtig erklären. Im Hinblick auf Abfallgebühren kann der Grundstückseigentümer durch kommunale Satzung auch dann zum Schuldner der Abfallgebühren bestimmt werden, wenn der Abfall im Falle der Vermietung von Wohnraum von Mietern erzeugt wird. Der Heranziehung des Vermieters stehen weder bundesrechtliche Vorschriften (Bundesabfallrecht, Grundgesetz) noch europarechtliche Bestimmungen (Richtlinie 75/ 442/EWG) entgegen (OVG Bremen NVwZ 1997, 1240). Zur Zuordnung von Gebühren an Vorder- und Hinteranlieger siehe VGH München NVwZ 1985, 775.

Ist ein Gebührenbescheid an mehrere Adressaten gerichtet, verlangt das Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) für die hinreichende Bestimmtheit von Gebührenbescheiden keinen wörtlichen Hinweis auf deren gesamtschuldnerische Haftung und keine ausdrückliche Angabe der Vorschriften, aus denen sich diese ergibt, wenn sich durch Auslegung des angefochtenen Gebührenbescheids unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls eindeutig ermitteln lässt, dass der

geforderte Betrag von jedem Adressaten in voller Höhe geschuldet wird, aber insgesamt nur einmal zu zahlen ist. Als solche Umstände gelten beispielsweise der grundstücksbezogene Charakter der streitigen Gebühr und die Erfahrungen der Gebührenschuldner aus den vorangegangenen Abrechnungszeiträumen. Darüber hinaus kann das Verhalten der Gebührenschuldner Rückschlüsse darauf gestatten, dass die Heranziehungsbescheide unter dem Blickwinkel der Schuldnerbezeichnung und der Art der Schuldnerstellung aus der maßgeblichen Sicht des Empfängerhorizonts hinreichend bestimmt sind (BVerwG NVwZ-RR 1997, 248; vgl. a. OVG Münster NVwZ-RR 1997, 121).

Im Rahmen der Abfallentsorgung von Schiffen oder Gewerbebetrieben, bei denen die Voraussetzungen des § 6 Abs. 4 Satz 2 nicht vorliegen, kann der Besitzer, bzw. bei Entsorgung unzulässig abgelagerter Abfälle der letzte Besitzer der Abfälle zum Gebührenschuldner erklärt werden.

Neben den im Gesetz aufgeführten Gebührenschuldnern bleibt angesichts der abschließenden Normierung kein Raum dafür, andere Personen in der Satzung zu Gebührenschuldnern zu bestimmen. Daher ist beispielsweise eine Regelung unwirksam, die den „Selbstanlieferer“ von Abfällen bei der Deponie zum Gebührenschuldner bestimmt, auch wenn er nicht zu den in § 6 Abs. 4 bezeichneten Personenkreisen gehört. Das Beispiel zeigt die rechtspolitische Fragwürdigkeit der gesetzlichen Definition des Schuldners im Bereich der Abfallwirtschaft. Der Landesgesetzgeber ging bei der Konzeption des § 6 Abs. 4 augenscheinlich von dem Fall der regelmäßigen Entsorgung normaler häuslicher Abfälle im Wege der Abholung von dem jeweiligen Grundstück aus. In diesem Fall mag es wegen der auch für das Entsorgungsunternehmen klar erkennbaren Grundstücksbezogenheit der Abfallentsorgung ausreichend sein, den jeweiligen Grundstückseigentümer als Gebührenschuldner in Anspruch zu nehmen. Hingegen ist bei der Selbstanlieferung von Abfall der Grundstückseigentümer für den Gebührengläubiger regelmäßig schwer zu ermitteln. Daher könnte eine vom Grundsatz des § 6 Abs. 4 abweichende gesetzliche Ausnahmeregelung etwa für den Fall der „Selbstanlieferung“ aus Gründen der Praktikabilität zweckmäßig sein. Es fällt aber allein in die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers, Sonderregelungen hierüber oder für sonstige spezielle Formen der Abfallentsorgung durch eine entsprechende Änderung des KAG einzuführen (vgl. OVG Schleswig NVwZ-RR 1992, 106, 107).

3 Gebührenhöhe

Gemäß § 2 Abs. 2 Satz 2 hat die Satzung Angaben zur Höhe der Gebühr zu enthalten. Die Ermittlung der vom Benutzer zu erbringenden Gegenleistung erfolgt im Wege der Gebührenkalkulation. Deren Kernbestandteile sind die Kostenrechnung und die Bestimmung des Gebührenmaßstabes. Nach der Rechtsprechung des OVG Greifswald fällt die Festsetzung und Kalkulation eines Gebührensatzes in die Kompetenz und Verantwortung des Kreistages bzw. der Gemeindevertretung. Dem satzunggebenden Organ muss deshalb im Zeitpunkt seiner Beschlussfassung eine hinreichende und zudem aktuelle Gebührenkalkulation vorliegen, die es sich zu eigen macht. Nicht ausreichend ist es, dass der Gebührensatz im Ergebnis den gesetzlichen Bemessungsgrundlagen entspricht. Das Gericht ist deshalb nicht befugt, in eine Kalkulation Rechnungsposten einzuführen, die nach der von der

Behörde erstellen und von dem Vertretungsorgan zu billigenden Kalkulation nicht erfasst worden sind (OVG Greifswald LKV 1997, 422; str., vgl. Thiem/Böttcher Kommunalabgabengesetz, § 6 Rz. 95 m. w. N.). Die Ungültigkeit eines Abgabensatzes tritt zwingend ein, wenn die unterbreitete Kalkulation in einem für die Gebührenhöhe wesentlichen Punkt mangelhaft ist, weil das betreffende Beschlussorgan ohne die ordnungsgemäße Kalkulation das bei der Festsetzung des Abgabensatzes jeweils eingeräumte Ermessen nicht fehlerfrei ausüben konnte. Eine Abgabensatzung ist daher unwirksam, wenn entweder in erheblichem Umfang nicht beitragsfähiger Aufwand angesetzt und deshalb gegen das Aufwandsüberschreitungsverbot verstoßen wurde oder aber wenn erhebliche methodische Fehler die Feststellung unmöglich machen, ob das Aufwandsüberschreitungsverbot beachtet ist oder nicht. Der Nachweis, dass der festgesetzte Abgabensatz nicht überhöht ist, liegt daher allein in der Hand des Satzungsgebers und kann regelmäßig allein durch ihn erbracht werden (OVG Greifswald VwRR 1998, 226, 230).

Bei der Einschaltung von Fremdfirmen ist es erforderlich, dass dem Beschlussorgan der betreffende Vertrag vorgelegt oder zumindest der Inhalt der wesentlichen Bestimmungen, aus denen sich die Verpflichtungen des Einrichtungsträgers ergeben, offen gelegt werden. Darüber hinaus ist der Prüfbericht nach den Bestimmungen des Preisprüfungsrechtes vorzulegen (OVG Greifswald VwRR 1998, 227, 235).

3.1 Kostenermittlung

Gemäß § 6 Abs. 1 Satz 2 soll das veranschlagte Gebührenaufkommen die voraussichtlichen Kosten der Einrichtung oder Anlage decken, aber nicht überschreiten. Die Regelung des § 6 Abs. 2 normiert die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Kosten lediglich in einer beispielhaften Auflistung. Kernstück der Kostenermittlung bildet danach die betriebswirtschaftliche Kostenrechnung.

3.1.1 Betriebswirtschaftliche Kostenrechnung

Voraussetzung für eine rechtmäßige Veranschlagung des Gebührenaufkommens ist vornehmlich die ordnungsgemäße Kostenermittlung, die insbesondere die Kenntnis der berücksichtigungsfähigen Kosten verlangt. Auf dieser basiert die Gebührenkalkulation, aus der die kostendeckende Gebührensatzobergrenze hervorgeht. Sie wird ermittelt, indem die gebührenfähigen Kosten der öffentlichen Einrichtung auf die potentiellen Benutzer nach Maßgabe des in der Satzung vorgesehenen Gebührenmaßstabs verteilt werden, wobei der voraussichtliche Umfang der Benutzung bzw. Leistung zu schätzen ist. Die Gebührensatzobergrenze bildet mithin das Ergebnis eines rechtlich prüfbaren Vorgangs, bei dem die voraussichtlichen gebührenfähigen Gesamtkosten durch die Summe der voraussichtlichen maßstabsbezogenen Benutzungs- bzw. Leistungseinheiten geteilt werden.

Die Gebührenkalkulation muss erkennen lassen, welches Gebührenaufkommen auf der Grundlage der gestaffelten Gebührensätze in dem Rechnungszeitraum zu erwarten ist und welche gebührenfähigen Kosten diesem gegenüberstehen. Da § 6 Abs. 1 die Kommune nicht verpflichtet, vollständige Kostendeckung anzustreben, hat sich das beschlussfassende Organ vor oder bei Beschlussfassung über den Gebührensatz im Wege einer Ermessensentscheidung darauf festzulegen, welche gebührenfähigen Kosten der öffentlichen Einrichtung in den Gebührensatz eingestellt werden sollen. Außerdem steht der Kommune bei der Ermittlung der in den Gebührensatz einzustellenden Kostenfaktoren stets ein Beurteilungsermessen zu, wenn sich diese Kosten nicht rein rechnerisch, sondern nur im Wege von Schätzungen oder finanzpolitischen Bewertungen ermitteln lassen. Ist dem Gemeinderat vor oder bei Beschlussfassung über den Gebührensatz eine Gebührenkalkulation nicht zur Billigung unterbreitet worden oder ist die unterbreitete Gebührenkalkulation in einem für die Gebührensatzhöhe wesentlichen Punkt mangelhaft, hat dies die Ungültigkeit des Gebührensatzes zur Folge, weil der Gemeinderat das ihm bei Festsetzung der Gebührensätze eingeräumte Ermessen nicht fehlerfrei ausüben konnte (VGH Mannheim NVwZ 1994, 194, 196).

3.1.1.1 Kostenbegriff

Weder Bundesrecht noch Landesrecht definieren einen einheitlichen Kostenbegriff. § 6 Abs. 2 legt im Wege der Bildung eines unbestimmten Rechtsbegriffs lediglich fest, dass die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Kosten zu ermitteln sind. Doch auch in der Betriebswirtschaftslehre ist ein einheitlicher Kostenbegriff nicht feststellbar (vgl. Bals/Nölke KStZ 1990, 202). Die nähere Konkretisierung des ausfüllungsbedürftigen Begriffs ist deshalb insbesondere durch Rechtsprechung und Literatur erfolgt, sodass durch Auslegung zu ermitteln ist, unter welchen Voraussetzungen von betriebswirtschaftlichen Grundsätzen gesprochen werden kann. Allgemein sind hierunter betriebswirtschaftliche Lehrmeinungen zu fassen, die in der wissenschaftlichen Literatur mit beachtlichem Gewicht vertreten werden, ohne jedoch notwendig eine Mehrheitsmeinung darzustellen, und die zumindest teilweise Eingang in die betriebswirtschaftliche Praxis gefunden haben.

Dabei kommt es nach der gesetzlichen Ausgangslage grundsätzlich darauf an, ob sich betriebswirtschaftliche Grundsätze im Hinblick auf allgemeine Wirtschaftsbetriebe feststellen lassen, da der Gesetzgeber in § 6 Abs. 2 bewusst allgemein auf betriebswirtschaftliche Grundsätze verwiesen und nicht etwa eigenständige, auf öffentliche Unternehmen zugeschnittene Grundsätze für maßgeblich erklärt hat. Erst im zweiten Schritt ist zu ermitteln, ob Kostenrechnungen, die auf betriebswirtschaftlichen Grundsätzen beruhen, gegen spezielle, das öffentliche Gebührenrecht beherrschende Grundsätze wie etwa das Äquivalenzprinzip oder das Kostenüberschreitungsverbot verstoßen. Dem Vorliegen betriebswirtschaftlicher Grundsätze steht nicht entgegen, dass es im Hinblick auf die zu stellende betriebswirtschaftlichen Frage alternative, eventuell auch überzeugendere wissenschaftliche Theorien gibt. Insbesondere besteht die Aufgabe der Verwaltungsgerichte nicht darin, einen in der Betriebswirtschaftslehre etwa herrschenden Theorienstreit zu entscheiden. Solange der Gebührengesetzgeber die anzuwendenden betriebswirtschaftlichen Grundsätze nicht näher definiert, berechtigt der auf die allgemeinen Grundsätze abstellende Gesetzeswortlaut die Kommunen, zwischen

mehreren etwa bestehenden betriebswirtschaftlichen Grundsätzen auszuwählen (OVG Münster NVwZ 1995, 1233).

3.1.1.2 Kostenerfassung und einzelne Kostenarten

Im Rahmen der Kostenerfassung sind die betriebsbezogenen Kosten der betreffenden Einrichtung zu ermitteln. Diejenigen Kosten, die der Leistungserstellung der Einrichtung zuzuordnen sind, bilden die gebührenfähigen Kosten. Die Gliederung der Kosten erfolgt in einer Kostenartenrechnung. Grundsätzlich erforderlich ist zudem eine Kostenstellenrechnung, um insbesondere bei teilweiser kommunaler Eigennutzung die den Benutzern zurechenbaren und damit gebührenfähigen Kosten ordnungsgemäß zu ermitteln. Dies gilt beispielsweise, wenn eine Entwässerungsanlage von der Gemeinde mitbenutzt wird. Die auf diese Mitbenutzung entfallenden Kosten dürfen den übrigen Benutzern der Verbandseinrichtung nicht, auch nicht anteilig angelastet werden. Die Kostenstellenrechnung hat die auf die Gemeinde entfallenden Kosten entsprechend auszuweisen (vgl. OVG Schleswig NVwZ-RR 1993, 158, 159 f.).

3.1.1.2.1 Betrieb, Unterhaltung und Verwaltung

Die unmittelbar für das Erbringen der betrieblichen Leistung entstehenden Kosten bezeichnet man als Betriebskosten. Zu unterscheiden sind insoweit die durch das Bereitstellen und das ständige Vorhalten der Einrichtungen entstehenden verbrauchsunabhängigen Betriebskosten von den verbrauchsabhängigen. Als verbrauchsunabhängige Betriebskosten können dabei anteilige Personalkosten der Verwaltung, Arbeitslöhne, Unterhaltungs- und Instandsetzungskosten in Betracht kommen. Auch der für den Betrieb der Einrichtung erforderliche Sachbedarf an Postgebühren und Schreibmaterial und Abgaben und Entgelte können einbezogen werden. Zu den laufenden verbrauchsabhängigen Betriebskosten zählen die sich je nach dem Maß der tatsächlichen jeweiligen Inanspruchnahme der Einrichtung ergebenden Kosten. Hierzu gehören im Falle der Wasserlieferung beispielsweise diejenigen für die Wassergewinnung, so auch Entgelte für den Bezug von Fremdwasser (VGH München NVwZ-RR 1992, 157).

Als Unterhaltungskosten bezeichnet man die Kosten, die für die Aufrechterhaltung der Leistungsbereitschaft der Einrichtung oder des für die Gebührenkalkulation in Betracht kommenden Teils der Einrichtung entstehen. Hierzu zählen insbesondere die Instandhaltungskosten wie beispielsweise kleinere Reparaturen. Im Falle von Instandsetzungsmaßnahmen von Anlagegegenständen, die über die bloße Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der Gebrauchsfähigkeit hinaus eine Werterhöhung des Gegenstandes zur Folge haben, stellen die Aufwendungen als solche keine Kosten dar. Kosten entstehen insoweit erst durch die infolge der Herstellung entstehenden Abschreibungen (Thiem/Böttcher Kommunalabgabengesetz, § 6 Rz. 200 f.). Sofern Leistungen für die Einrichtung im Rahmen der allgemeinen Verwaltung erbracht werden, sind diese anteilig umzulegen. In Betracht kommen insoweit insbesondere Leistungen der Rechtsämter, der Bauämter, der Hauptämter sowie der Kämmereien oder der Beschaffungsstellen. Als Verteilungsschlüssel kommen beispielsweise der Zeitaufwand der tätigen Personen,

die anteilige Nutzung der EDV-Anlagen nach Buchungsvorgängen oder Zeit in Betracht.

Nach der Rechtsprechung des VGH Mannheim ist der Ansatz der anteiligen Kosten des Gehalts für den Landrat unzulässig, auch wenn dieser im Hinblick auf die Einrichtung allgemein Tätigkeiten entfaltet hat. Dessen Gehalt werde durch die Einnahmen des Kreises, namentlich durch die Umlage und den Finanzausgleich finanziert. Der Ansatz eines bestimmten Prozentsatzes des Gehalts erweise sich jedenfalls dann als unzutreffend, wenn für die entsprechende Abrechnungsperiode nicht festgestellt werden könne, dass die Tätigkeit des Landrats mit Blick auf die konkrete Einrichtung „einrichtungsbedingt“ erfolgt sei. Insbesondere eine Tätigkeit im „Vorfeld“ der Beratung und Beschlussfassung über die Maßnahme, ihre Ausgestaltung als öffentlich-rechtliche Einrichtung und die erforderliche Gebührenkalkulation sind danach noch keine dem Gebührenschuldner zurechenbare „Leistungen“ der Einrichtung selbst. Allein der Umstand, dass derartige Vorgänge einen Bezug zur Einrichtung aufwiesen, löse sie nicht aus ihrer Zuordnung zur Verwaltungstätigkeit und macht sie dementsprechend noch nicht zu Leistungen der kostenrechnenden Einrichtung. Entsprechendes gelte für Sitzungsgelder des Kreistags bzw. seiner Ausschüsse. Auch insoweit sei ein nur unmittelbarer Bezug zur Leistung der jeweiligen Einrichtung gegeben, der es nicht rechtfertigt, diese Tätigkeiten als Leistung der entsprechenden Einrichtung selbst anzusehen (VGH Mannheim NVwZ-RR 1996, 593, 597).

3.1.1.2.2 Personalkosten

Die Personalkosten umfassen die Gehälter und Löhne der unmittelbar mit der Leistungserbringung befassten Beamten, Angestellten und Arbeiter. Kosten, die durch die Tätigkeit im Rahmen von Rechtsbehelfs- oder Rechtsmittelverfahren entstehen, sind nicht berücksichtigungsfähig. Soweit der Einrichtungsträger aufgrund seines Unterliegens insoweit Kosten zu tragen hat, handelt es sich schon mangels Erforderlichkeit nicht um betriebsbedingte Kosten der Leistungserstellung. Zu den Personalkosten zählen auch Überstundengelder, Feiertags- und Nachtarbeitszuschläge, Schmutz- und Gefahrenzuschläge, Gratifikationen oder Prämien einschließlich der Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung. Ansatzfähig sind insoweit nur die besoldungsrechtlich zulässigen oder tariflichen vorgesehenen Beträge. Zu Personalkosten können auch Lohnfortzahlungen oder Abfindungen zählen, die ein Kindergartenträger aufgrund eines arbeitsgerichtlichen Vergleichs an eine gekündigte Mitarbeiterin bei gleichzeitiger Freistellung derselben von der Erbringung tatsächlicher Arbeitsleistung zu zahlen hat, wenn der Vergleichsabschluss nicht den Grundsätzen einer wirtschaftlichen oder sparsamen Verwaltung widerspricht (OVG Münster NVwZ-RR 1990, 77, 78 f.).

Entscheidend ist, dass die Personalkosten nach dem Gegenstand der Einrichtung zu berücksichtigen sind. Beispielsweise ist es der Kommune im Rahmen des Betriebs von Asylunterkünften verwehrt, in die Benutzungsgebühr solche Auslagen einzurechnen, die nicht unterkunfts-, sondern personenbezogen sind. Als unterkunftsbezogene Kosten sind nach der Rechtsprechung des VGH München solche anzusehen, die im Rahmen des laufenden Betriebs und der Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der Einrichtung anfallen. Darüber hinaus zählen hierzu solche, die

durch bestandserhaltende Maßnahmen ausgelöst werden. Danach sind diejenigen Personalkosten als notwendig anzusehen, die sachbezogen und damit der Unterhaltung der Anlage zu dienen bestimmt sind. Soweit es nach Größe und Ausstattung der Gemeinschaftsunterkünfte erforderlich ist, dort ständig oder zeitweise Personen zu beschäftigen, die mit derartigen Aufgaben betraut sind, sind die dafür notwendigen Auslagen in die Bemessung der Benutzungsgebühr berücksichtigungsfähig. Dagegen bleiben solche Kosten außer Ansatz, die personenbezogen sind. Soweit also in den Gemeinschaftsunterkünften Personen zur persönlichen Betreuung von Personen tätig werden, denen es obliegt, die Probleme der Nutzer mit ihren sozialen Kontakten innerhalb der Einrichtung, aber auch außerhalb derselben haben, handelt es sich nicht um Unterkunfts-kosten (VGH München NVwZ 1993, 797, 798 f.).

3.1.1.2.3 Sachkosten

Unter Sachkosten versteht man vornehmlich solche für Material, einschließlich Büromaterial und Betriebsstoffe wie etwa Heizstoffe. In die Berechnung dürfen die Kosten nur insoweit eingestellt werden, als die angeschafften Materialien oder Betriebsstoffe in der betreffenden Rechnungsperiode tatsächlich verbraucht werden. Vorräte für spätere Rechnungsperioden sind deshalb abzugrenzen. Die Bewertung erfolgt grundsätzlich nach den tatsächlichen Beschaffungskosten.

3.1.1.2.4 Entgelte für Fremdleistungen

Gemäß der ausdrücklichen Regelung des § 6 Abs. 2 Satz 2 gehören zu den ansatzfähigen Kosten auch solche für in Anspruch genommene Fremdleistungen. Hierunter fallen Entgelte, die an Dritte für im Zusammenhang mit dem Betrieb der Einrichtung erbrachte Leistungen geleistet werden. Als Dritte kommen sowohl Private als auch andere Verwaltungsträger in Betracht. Betriebsnotwendige Kosten eines zulässigerweise eingeschalteten Privatunternehmens sind grundsätzlich ansatzfähige Kosten nach § 6, unabhängig davon, ob und ggf. mit welchem Anteil der Landkreis (oder die Gemeinde) an der von ihm beauftragten Gesellschaft beteiligt ist (OVG Münster NVwZ 1995, 1238). Soweit Leistungen privater Unternehmen in Anspruch genommen werden, dürfen als Kosten ansatzfähige Entgelte auch Unternehmensgewinne enthalten. Gewinne der entsorgungspflichtigen Körperschaft, die diese aus Beteiligungen an Entsorgungsgesellschaften zieht, vermindern aber die Kosten der Einrichtung (OVG Greifswald LKV 1997, 422).

Sofern die Inanspruchnahme der Fremdleistung rechtlich unbedenklich ist, folgt daraus, dass damit grundsätzlich sämtliche vom Dritten vereinbarungsgemäß in Rechnung gestellten Entgelte berücksichtigungsfähig sind, soweit es sich um betriebsnotwendige Kosten handelt und deren Bemessung nicht dem Äquivalenzprinzip widerspricht. Dies gilt bei der Beauftragung Privater unabhängig von der Frage, ob entsprechende Kosten bei Aufgabenerledigung in öffentlichrechtlicher Form angefallen wären. Da die an das Unternehmen zu zahlenden Fremdentgelte tatsächliche Kosten darstellen, kommt es bei deren Einstellung in die Gebührenkalkulation weder zu Kostenüberdeckungen aufseiten der Gemeinde noch zur Erschließung illegaler Finanzquellen. Danach sind in den Fremdleistungskosten

enthaltene unternehmensspezifische Kosten wie Umsatzsteuer, Aufwandsentschädigung für Aufsichtsratsmitglieder oder Aufwendungen für die Erstellung des Jahresabschlusses dem Grunde nach ohne weiteres berücksichtigungsfähig.

Das Gleiche gilt für solche Kosten, die einem Privatunternehmen aus rein betriebswirtschaftlichen Gründen unabweisbar oder jedenfalls sachlich vertretbar entstehen (etwa Gehälter für Mitarbeiter des betrieblichen Rechnungswesens, der Steuer- oder Gehaltsabteilung). Ansatzfähig ist ferner das allgemeine Unternehmenswagnis, das aus den Wagnissen gebildet wird, die das Unternehmen als Ganzes gefährden, die in seiner Eigenart, in den besonderen Bedingungen des Wirtschaftszweiges oder in wirtschaftlicher Tätigkeit schlechthin begründet sind. Würde man die Berücksichtigungsfähigkeit vorgenannter Positionen im Rahmen der Ermittlung des äquivalenten Entgelts verneinen, wären die Kommunen praktisch gehindert, Leistungen privater Dritter in Anspruch zu nehmen, da sie andernfalls gezwungen wären, die nicht ansatzfähigen Teilentgelte aus allgemeinen Haushaltsmitteln zu decken (OVG Münster NVwZ 1995, 1238, 1240). Zu einer Überprüfung der vom Dritten berechneten Entgelte ist die Kommune nur bei einem offensichtlichen Missverhältnis zwischen Leistung und Gegenleistung verpflichtet. Erfolgt die Auftragsvergabe im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung nach vergaberechtlichen Vorschriften auf das wirtschaftlichste Angebot, besteht eine Rechtspflicht zu Prüfung der Preisgestaltung regelmäßig nicht, mit der Konsequenz, dass die berechnete Fremdleistung in voller Höhe ansatzfähig ist (vgl. OVG Münster NVwZ 1995, 1238, 1240; Thiem/Böttcher Kommunalabgabengesetz, § 6 Rz. 211).

Nach der Rechtsprechung des OVG Koblenz besteht nach dem in Rheinland-Pfalz geltenden Gebührenrecht darüber hinaus eine Rechtspflicht zur Durchführung einer Ausschreibung nach vergaberechtlichen Grundsätzen. Verstößt die Kommune gegen die bestehende rechtliche Ausschreibungspflicht, habe dies die Rechtswidrigkeit der Gebührenkalkulation zu Folge, da die für die Ermittlung des Beitragssatzes maßgeblichen Kosten unter Missachtung bindender gesetzlicher Vorschriften zustande gekommen seien. Daraus folge, dass die (rechtsatzmäßige) Festlegung der Gebührensätze auf einer (rechtlich) nicht ordnungsgemäß entstandenen (Berechnungs-)Grundlage beruht, was die Unwirksamkeit der die Gebührensätze betreffenden Satzungsregelung nach sich ziehe (OVG Koblenz NVwZ-RR 1996, 230 f.).

Ob diese Rechtsprechung auf die Regelung des § 6 KAG übertragbar ist, erscheint zweifelhaft. Denn die Regelung erlaubt nach ihrem Wortlaut die Berücksichtigung der nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Kosten, ohne ein bestimmtes Verfahren zu deren Ermittlung vorzuschreiben. Berücksichtigungsfähig sind deshalb die unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten angemessenen Kosten. Die Angemessenheit kann vermutet werden, wenn die Kostenermittlung Ergebnis einer Ausschreibung ist. Umgekehrt kann hieraus allerdings nicht geschlossen werden, dass die Ausschreibung unabdingbare Voraussetzung zur Ermittlung der ansatzfähigen Kosten ist. Der Umstand, dass eine vergaberechtlich geforderte Ausschreibung nicht erfolgt, führt entgegen der Ansicht des OVG Koblenz nicht zu einer Unwirksamkeit der Satzung aufgrund eines Fehlers im Normsetzungsverfahren. Denn die vergaberechtliche Ausschreibungspflicht ist nicht Bestandteil des Verfahrens zur Gebührensatzungsgebung. Die Vergabeverfahren dienen als

eigenständige Verfahrensordnungen neben wettbewerbsrechtlichen Aspekten insbesondere der Sicherung einer wirtschaftlichen Haushaltsführung. Die Durchführung einer Ausschreibung bei Vergabe von Fremdleistungen bildet mithin zwar eine sinnvolle Möglichkeit zur Ermittlung der erforderlichen Kosten, rechtlich geboten ist sie hingegen nicht.

Bei Fremdleistungen ist ebenso wie im Rahmen der Personalkosten darauf zu achten, dass eine Berücksichtigung nur erfolgen kann, sofern es sich um einrichtungsbezogene Kosten handelt. Am Beispiel der Asylbewerberunterkunft wird dies ebenso wie für die Betreuungskosten (vgl. o. unter Erl. 3.1.1.2.2) für die Einbeziehung von Kosten für die Bewachung von Gemeinschaftsunterkünften deutlich. Soweit das von privaten Firmen gestellte Bewachungspersonal Betreuungsaufgaben im vorstehend genannten Sinn wahrnimmt, ergibt sich die Unzulässigkeit der Einbeziehung der hierfür entstehenden Auslagen aus der mangelnden Einrichtungsbezogenheit, da es am Bezug zur Unterkunft fehlt. Sofern sich das eingesetzte Bewachungspersonal auch für Sicherheitsbelange innerhalb und in der Umgebung von Gemeinschaftsunterkünften eingesetzt ist, folgt die Unzulässigkeit der Umlegung entsprechender Kosten noch aus einem anderen Grund. Wenn durch das Zusammenleben von Personen sich eine Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ergibt, insbesondere Gefahr für Leib und Leben zu befürchten ist, sind zu deren Beseitigung die Sicherheitsbehörden berufen. Es ist daher unzulässig, Kosten, die durch Maßnahmen entstehen, die sicherheitsbehördliche oder polizeiliche Maßnahmen ersetzen, einseitig den zur Benutzung der entsprechenden Einrichtungen verpflichteten Personen aufzuerlegen (VGH München NVwZ 1993,797, 798 f.).

3.1.1.2.5 Abschreibungen

Gemäß § 6 Abs. 2 Satz 2 gehören zu den nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Kosten auch die Abschreibungen, die nach der mutmaßlichen Nutzungsdauer oder Leistungsmenge gleichmäßig zu bemessen sind. Die Abschreibung ist konkret für den Einzelgegenstand zu berechnen. Gegenstand der Abschreibung sind alle für die Leistungserbringung angeschafften und benötigten Anlagegüter wie beispielsweise Gebäude, Fahrzeuge, Maschinen, Rohrnetze. Nicht der Abschreibung unterliegen grundsätzlich Grundstücke, da insoweit nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen eine Abnutzung regelmäßig nicht eintritt. Leistet eine Gemeinde zu den Kosten eines von einem Dritten zu errichtenden Müllheizkraftwerkes an diesen Baukostenzuschüsse als Gegenleistung für den Erwerb eines mehrjährigen Ver- aschungsrechts, können diese für die Dauer des Veraschungsrechts abgeschrieben werden. Abschreibungsbasis ist der tatsächlich gezahlte Betrag und nicht der jeweilige Wiederbeschaffungszeitwert jedenfalls dann, wenn ungewiss ist, ob nach Ablauf des Veraschungsrechts ein solches noch benötigt wird und ob es ggf. wiederum nur gegen Zahlung eines Baukostenzuschusses erworben werden kann (OVG Münster NVwZ-RR 1996, 350).

Die Abschreibung erfolgt unabhängig von der Art der Finanzierung. Das Anlagevermögen braucht nicht um einen beitragsfinanzierten Teil gekürzt zu werden. Denn beispielsweise Anschlussbeiträge nach § 8 werden vom Eigentümer als Gegenleistung für die aus der Möglichkeit der Inanspruchnahme etwa einer Abwasserbeseitigungseinrichtung und ihrer Anlagen resultierenden wirtschaftlichen Vorteile erhoben. Eine Identität mit der Leistung, für die Benutzungsgebühren nach § 6 erhoben werden, besteht insoweit nicht. Denn Gegenstand der Regelung nach § 6 ist nicht die Abgeltung eines durch die Anschlussmöglichkeit bewirkten wirtschaftlichen Vorteils, der sich in der Regel in einer Wertsteigerung des betreffenden Grundstückes äußert, sondern das Entgelt für die Inanspruchnahme der Abwasserbeseitigungseinrichtung und die dadurch bedingte Abnutzung. Allerdings ist in diesem Fall eine Erhebung von Beiträgen für die Erneuerung der Einrichtung ausgeschlossen, soweit der Finanzbedarf der Ersatzinvestition den der Erstinvestition nicht übersteigt (OVG Lüneburg NVwZ-RR 1991, 381).

Auch die Abschreibung von zuschussfinanziertem Anlagevermögen ist zulässig, weil auf der Grundlage der einschlägigen Vorschriften der Landeshaushaltsvorschriften die staatlichen Zuwendungen im Allgemeinen den Kommunen zugute kommen und deren Finanzkraft stärken sollen. Über die Abschreibung wird in diesen Fällen eine Umwandlung des Zuwendungskapitals in Eigenkapital vorgenommen. Eine Abschreibung des zuschussfinanzierten Teils hat allerdings zu unterbleiben, wenn der Zuschussgeber ausdrücklich bestimmt, dass die Gebührenzahler in den Genuss der durch den Zuschuss bewirkten Vorteile kommen sollen. Denn es steht im Belieben des Zuschussgebers, Bestimmungen darüber zu treffen, wer in welchem Maße von den aufgewendeten Finanzmitteln profitieren soll (OVG Münster NVwZ-RR 1996, 350, 351).

Im Hinblick auf die Abschreibungsmethode legt § 6 zum einen fest, dass diese gleichmäßig zu bemessen ist. Zum anderen wird normiert, dass als Grundlage der Abschreibung die Nutzungsdauer oder die Leistungsmenge in Betracht kommen. Darüber hinaus enthält das Gesetz keine weiteren Einschränkungen, sodass insbesondere die Wahl der Wertansätze nach betriebswirtschaftlich zulässigen Maßstäben erfolgen kann. Insoweit kommen methodisch sowohl der Ansatz von Anschaffungs- oder Herstellungskosten als auch des Wiederbeschaffungszeitwerts in Betracht. Die Abschreibung vom Wiederbeschaffungszeitwert ist sachgemäß und verstößt nicht gegen das bundesrechtliche Äquivalenzprinzip oder den Gleichheitssatz. Art. 3 Abs. 1 GG räumt dem Gebührengesetzgeber bei der Aufstellung der Gebührensätze einen weiten Entscheidungsspielraum ein und setzt insoweit nur voraus, dass sich „die Verknüpfung zwischen den Kosten der Staatsleistung und den dafür auferlegten Gebühren nicht in einer Weise gestaltet, die, bezogen auf den Zweck der gänzlichen oder teilweisen Kostendeckung, sich unter keinem vernünftigen Gesichtspunkt als sachgemäß erweist“ (BVerfGE 50, 217, 227 = NJW 1979, 1345; vgl. auch BVerwG, NVwZ 1984, 239 = Buchholz 401.84 Benutzungsgebühren Nr. 48, S. 23).

Die methodische Sachgerechtigkeit folgt aus dem Umstand, dass bei der Abschreibung vom Wiederbeschaffungszeitwert für die Ermittlung des Anlagewerts, von

dem abgeschrieben wird, nicht von dem Anschaffungs- und Herstellungsaufwand für die Anlage, sondern von demjenigen Wert ausgegangen wird, den die Gemeinde aufwenden müsste, wenn sie die Anlage im Zeitpunkt der Kalkulation des in Rede stehenden Gebührensatzes herstellte. Dies erscheint gerechtfertigt, da die Abschreibung nach den betriebswirtschaftlichen Grundsätzen dem Zweck dient, sowohl die durch Nutzung und Zeitablauf bedingte Entwertung der Anlage auszugleichen, als auch die Substanz der Anlage zu erhalten. Weil durch die Abschreibungserlöse der Gemeinde Mittel für die Finanzierung der Erneuerung einer durch Nutzung und Zeitablauf verbrauchten Anlage zur Verfügung stehen sollen, ist die Abschreibung vom Wiederbeschaffungszeitwert angesichts der substanzerhaltenden Funktion sachgerecht. Das gilt im Ergebnis auch für Anlagen, die nicht eigenfinanziert sind. Die Abschreibung vom Wiederbeschaffungszeitwert verstößt auch nicht das Äquivalenzprinzip, denn sie hat mit dem vorbezeichneten Inhalt nicht einem unzulässigen Gewinn der Gemeinde zur Folge. Schon deshalb bewirkt sie keine für eine Verletzung des Prinzips vorausgesetzte gröbliche Störung des Ausgleichsverhältnisses zwischen der Entwässerungsgebühr und dem Wert der Leistung für den Empfänger (BVerwG NVwZ 1985, 496, 497). Im Hinblick auf die Ausschreibungsdauer ist davon auszugehen, dass unter Zugrundelegung von betriebswirtschaftlichen Grundsätzen die im Steuerrecht zulässigen Abschreibungssätze auch im KAG wichtige Anhaltspunkte für die ordnungsgemäße Bestimmung bilden. Die Heranziehung der AfA-Tabellen des Bundesministers der Finanzen ist daher grundsätzlich zulässig. Wird von den Tabellenwerten abgewichen, bedarf dies besonderer Gründe. Die Begründung für eine abweichende Abschreibungsdauer muss aus den Kalkulationsunterlagen für das beschlussfassende Organ ersichtlich sein. Für die Höhe des Abschreibungssatzes ist grundsätzlich nicht auf die Prognose der tatsächlich beabsichtigten Nutzungsdauer abzustellen, sondern auf die mögliche Nutzungsdauer. Der Ortsgesetzgeber ist nur dann berechtigt, eine durch das zuvor verwirklichte Konzept vorgezeichnete Abschreibungsdauer zu verkürzen, wenn hierfür eine objektive Notwendigkeit besteht. Der Prozentsatz einer bereits begonnenen Abschreibung darf nur bei Vorliegen sachlicher Gesichtspunkte während der Abschreibungsdauer an neue Erkenntnisse angepasst werden (OVG Greifswald VwRR 1998, 227, 232).

Sofern das Anlagevermögen bereits zu 100 % abgeschrieben ist, darf es auch dann, wenn es nach Ablauf der prognostizierten Nutzungsdauer noch funktionsfähig ist, weder weiterhin abgeschrieben werden (sog. Abschreibung unter Null) noch darf der im Laufe der Kalkulationsperiode zu erwartende Zuwachs des Wiederbeschaffungszeitwerts als Kosten in die Gebührenbedarfsberechnung eingestellt werden (OVG Münster NVwZ 1995, 1233, 1234; a. A. Thiem/Böttcher, Kommunalabgabengesetz, § 6 Rz. 223). Stellt sich also beispielsweise bei einer Rohranlage nachträglich heraus, dass die damalige Annahme einer Nutzungsdauer von lediglich 50 Jahren vor dem Hintergrund der nach dem Schadenskataster anzunehmenden effektiven Nutzungsdauer von durchschnittlich 62 Jahren als fehlerhaft dar, hat dies keinen Einfluss auf die Bestimmung des berücksichtigungsfähigen Anlagevermögens. Für letztere bleibt ausschließlich der Ablauf der angenommenen Nutzungsdauer maßgeblich, der in dem Moment eintritt, in dem das letzte Jahr der angenommenen Nutzungsdauer abläuft. Der Ablauf erfolgt unabhängig davon, ob die der Bestimmung der Nutzungsdauer zugrunde liegende Prognose in rechtlicher Hinsicht Bestand hat; ein Wiederaufleben von Kanälen, die ihre prognostizierte

Nutzungsdauer tatsächlich einmal erreicht haben, durch eine rückwirkende Korrektur der Prognose ist damit ausgeschlossen (OVG Münster NVwZ-RR 1998, 392).

3.1.1.2.6 Zinsen

Gemäß § 6 Abs. 2 Satz 2 gehört zu den ansatzfähigen Kosten auch die angemessene Verzinsung des aufgewandten Kapitals. Nach Satz 3 ist der Restwert des aufgewandten Kapitals unter Berücksichtigung des auf Beiträgen, Zuweisungen und Zuschüssen Dritter aufgebracht Kapitalanteils zu verzinsen. Dessen Auflösung erfolgt nach einem gewichteten Abschreibungssatz. Wie aus der amtlichen Begründung zu § 6 Abs. 2 Satz 3 ersichtlich, erfolgte im Rahmen der Neufassung des Gesetzes die Veränderung des Begriffs „Eigenkapitalanteil“ in „Kapitalanteil“ zur Klarstellung bei der Festlegung des zu verzinsenden Anlagekapitalanteils. Es sollte zum Ausdruck gebracht werden, dass die Beitragszahler, die durch eigene Leistungen und durch die Leistungen der Zuschussgeber Kapital aufgewandt haben, nicht ein weiteres Mal über die Verzinsung dieser Anteile belastet werden.

Nach der gesetzlichen Regelung sind die im Falle der Fremdfinanzierung zu entrichtenden Zinsen im Hinblick auf die jeweiligen Rechnungsperioden in Ansatz zu bringen. Mit der Verzinsung des aufgewandten Kapitals ist allerdings nicht nur die Verzinsung des zur Finanzierung der Anlage aufgenommenen Fremdkapitals, sondern auch die des Eigenkapitals gemeint. Letztlich beruht die Verzinsung des Eigenkapitals auf dem Umstand, dass das in der Anlage gebundene Kapital nicht zur Erfüllung anderweitiger öffentlicher Aufgaben eingesetzt werden und daher an anderer Stelle keine Zinserträge erwirtschaften bzw. Zinsleistungen für Fremdkapital ersparen kann. Hinzu kommt, dass den Benutzern einer öffentlichen Einrichtung mit deren Zurverfügungstellung eine besondere Leistung gewährt wird, die den Benutzern einen wirtschaftlichen Vorteil vermittelt. Denn beispielsweise die Benutzung der öffentlichen Entwässerungsanlage entlastet den Grundstückseigentümer von der im Prinzip ihm obliegenden Aufgabe, die für seine Grundstücksnutzung erforderliche Abwasseranlage selbst zu errichten und insoweit sein eigenes Kapital einzusetzen. Dieser Ausgleich über die Benutzungsgebühr findet allerdings nach Auffassung des BVerwG unter dem Aspekt der Sachgerechtigkeit nach Art. 3 Abs. 1 GG seine Grenze, soweit die Grundstückseigentümer mit dem Entwässerungsbeitrag oder auf andere Weise zu dem Aufwand für die Herstellung oder Erweiterung der Entwässerungsanlage beigetragen haben. Die Berechnung von Eigenkapitalzinsen kann deshalb sachgerecht nur von einem Herstellungs- bzw. Anschaffungsaufwand erfolgen, der um das Aufkommen aus Entwässerungsbeiträgen und diesen gleichstehenden Leistungen der Benutzer vermindert worden ist (vgl. BVerwG NVwZ 1984, 239, 240).

Im Rahmen der Gebührenbedarfsberechnung sind bei der Ermittlung der Zinsbasis zunächst Beiträge und Zuschüsse Dritter sowie zurückgeflossene Abschreibungen von dem Ausgangsbetrag abzusetzen, sodass lediglich das noch gebundene Kapital, der so genannte Restbuchwert, im Rahmen der Verzinsung anzusetzen ist (OVG Lüneburg NVwZ-RR 1991, 381, 383). Nach der Rechtsprechung des OVG Münster ist es indessen unzulässig, dass der Restbuchwert nach Wiederbeschaffungszeitwerten berechnet wird. Auch wenn der Begriff „aufgewandtes Kapital“

nicht eindeutig sei, ergebe sich dies aufgrund des Rückgriffs auf betriebswirtschaftliche Grundsätze (im Einzelnen OVG Münster NVwZ 1995, 1233, 1238).

Unzulässig bleibt es, wenn die Kommune im Rahmen ihrer Kalkulation zur Ermittlung des zu verzinsenden Anlagekapitals eine Sofortabschreibung um die Hälfte vornimmt und den auf diese Weise ermittelten Wert auf Dauer ihrer Zinskalkulation zugrunde legt, um auf diese Weise eine Stabilisierung des Gebührentarifs zu erreichen. Diese so genannte Durchschnittswertmethode wird zwar in der Literatur als zulässige Alternative zur so genannten Restwertmethode angesehen (vgl. Scholz, in Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 6 Rz. 564 m. w. N.). Dabei wird jedoch nicht hinreichend berücksichtigt, dass das Gebührenaufkommen periodengerecht die innerhalb eines bestimmten Zeitraums entstehenden Kosten decken soll. Unmittelbar nach Schaffung der öffentlichen Einrichtung werden die Gebührenschuldner durch die Sofortabschreibung begünstigt, sie sind also nicht beschwert. Dies geht jedoch zulasten der künftigen Gebührenschuldner, welche die öffentliche Einrichtung in Anspruch nehmen, wenn die bei linearer Abschreibung ermittelten Restbuchwerte weniger als 50 % des Ausgangsbetrages ausmachen (OVG Lüneburg NVwZ-RR 1991, 381, 383).

3.1.1.2.7 Umsatzsteuer

Anders als etwa § 6 Abs. 2 Satz 3 KAG NW enthält § 6 Abs. 2 keine ausdrückliche Regelung zur Ansatzfähigkeit der Umsatzsteuer. § 6 Abs. 2 Satz 2 KAG NW lautet: „Soweit die Umsätze von Einrichtungen und Anlagen der Umsatzsteuer unterliegen, können die Gemeinden und Gemeindeverbände die Umsatzsteuer den Gebührenpflichtigen auferlegen.“ Die Erforderlichkeit einer derartigen Regelung wird für NW daraus abgeleitet, dass die Umsatzsteuer nicht zu den Kosten im betriebswirtschaftlichen Sinne gehöre, da sie einen durchlaufenden Posten bilde (Schulte in Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 6 Rz. 193). Betroffen sind beispielsweise Beiträge für die Herstellung einer öffentlichen Wasserversorgungsanlage, die nach der Rechtsprechung der Umsatzsteuer unterliegen (BVerwGE 79, 266 = NVwZ 1988, 1031). Die Frage der Umwälzbarkeit der Umsatzsteuer auf den Gebührenschuldner beurteilt sich insoweit auch in M-V ausschließlich nach Landesrecht (vgl. BVerwG NVwZ 1988, 1031). Die umsatzsteuergesetzlichen Bestimmungen setzen zwar voraus, dass der steuerpflichtige Unternehmer die Umsatzsteuer auf den Leistungsempfänger überwälzt, bilden aber keine Ermächtigungsgrundlage zur Gebührenerhebung. Als Rechtsgrundlage kommt daher mangels ausdrücklicher Regelung im KAG nur die entsprechende Abgabensatzung in Betracht (vgl. VGH München NVwZ 1992, 698).

3.1.1.2.8 Wagnisse

Zu den nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Kosten zählen die kalkulatorischen Wagniskosten. Durch sie sollen Verlustgefahren in den einzelnen Tätigkeitsbereichen des Betriebes abgegolten werden (VGH München NVwZ-RR 1994, 290). Lassen sich bestimmte Risiken versichern, bilden die jeweiligen Versicherungsprämien ansatzfähige Kosten. Wird trotz Versicherbarkeit eine Versicherung durch den Träger der Einrichtung nicht abgeschlossen, können

kalkulatorische Wagniszuschläge aufgenommen werden, wobei der Höhe nach entsprechend betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ein Ansatz in Höhe der ansonsten zu leistenden Versicherungsprämie in Betracht kommt. Zu Gebührenaufschlagwagnissen oder ökologischen Wagnissen vgl. Thiem/ Böttcher, Kommunalabgabengesetz, § 6 Rz. 273 ff.

3.1.2 Leistungsbezogenheit der Kosten

3.1.2.1 Grundsätzliches

Ausgehend vom betriebswirtschaftlichen Ansatz sind Kosten der in Geld ausgedrückte Verbrauch von wirtschaftlichen Gütern für geleistete Dienste (Leistungen) innerhalb einer bestimmten Rechnungsperiode, soweit sie für die betriebliche Leistungserstellung anfallen. Die gebührenrechtliche Ansatzfähigkeit von solchen Kosten setzt dementsprechend grundlegend voraus, dass sie durch die Einrichtung selbst bedingt sind. Deshalb scheidet die Ansatzfähigkeit von betriebsfremden Kosten aus, die der Einrichtung nicht zuzuordnen sind. Zudem können keine Kosten in Ansatz gebracht werden, die sich zwar als möglicherweise einrichtungsbezogen, nicht aber als einrichtungsbedingt erweisen, wie etwa unnötige Planungskosten. Beispielsweise Entwicklungskosten, die in einem Stadium entstehen, in dem nicht feststeht, ob eine Einrichtung errichtet oder betrieben werden wird, sind nicht betriebsbedingt und von daher grundsätzlich unter dem allgemeinen Verwaltungsaufwand zu erfassen. Eine weitere Voraussetzung ist, dass die Kosten einer Rechnungsperiode zuzuordnen sind. Darüber hinaus kommt ein Ansatz von Kosten ausgehend vom Wesen der Benutzungsgebühr nur in Betracht, wenn Einnahmen erzielt werden, um speziell die Kosten der individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung ganz oder teilweise zu decken. Im Hinblick auf Benutzungsgebühren ist Gebührenfähigkeit zu verneinen, wenn Aufgaben der öffentlichen Hand für die Allgemeinheit wahrgenommen werden, wo also der durch die Inanspruchnahme der Leistung durch den Betroffenen entstandene engere Kontakt nicht hergestellt wird (VGH Mannheim NVwZ-RR 1996, 593, 596; v. Mutius VerwArch 1975, 75, 80; Dahmen, KStZ 1992, 143, 144).

3.1.2.2 Überkapazitäten

Problematisch ist, inwieweit die Kommune Kosten in Ansatz bringen darf, die dadurch verursacht werden, dass die Kapazität der Einrichtung den aktuellen Bedarf übersteigt. Die Rechtsprechung differenziert insoweit im Hinblick auf die Ursache. Bei der Schaffung zusätzlicher Kapazität für zu erwartenden Bevölkerungszuwachs handelt es sich danach in der Regel um eine gerechtfertigte Kapazitätsreserve, die für eine künftig stärkere Inanspruchnahme der Kläranlage vorgehalten wird. Die hierauf entfallenden Mehrkosten stellen beitragsfähigen Aufwand dar, dessen Umlage zulässig ist, wenn auch auf der Flächenseite eine Reserve für den künftigen Zuwachs an Veranlagungsfläche als Folge der Entwicklung der Baugebiete eingeplant wird. Von einer gerechtfertigten Kapazitätsreserve zu unterscheiden ist eine auf eine objektiv unrichtige Einschätzung der tatsächlichen Bedarfslage zurückgehende Überkapazität. Die durch eine solche Überkapazität verursachten

Mehrkosten sind jedenfalls dann nicht umlegungsfähig, wenn die Fehleinschätzung des Bedarfs einen von der Gemeinde zu vertretenden Planungsfehler darstellt (VGH Kassel NVwZ 1990, 396, 397 für eine Kläranlage).

Im Hinblick auf die Planung ihrer Einrichtungen steht den Kommunen ein Prognosespielraum hinsichtlich der Frage, wie hoch beispielsweise der durchschnittliche Abwasseranfall künftig sein wird, zu. Wenn die tatsächliche Abwassermenge später geringer als erwartet ausfällt, etwa weil einzelne Bauvorhaben nicht realisiert wurden oder der Abwasseranfall in Gewerbebetrieben reduziert werden konnte, hat das nicht zwangsläufig zur Folge, dass die Kosten nicht genutzter Teile der Abwasseranlagen aus allgemeinen Mitteln der Kommune zu decken sind. Vielmehr bleibt es zulässig, auch diese Kosten innerhalb gewisser Grenzen in die Benutzungsgebühren einzubeziehen. Wo diese Grenzen zu ziehen sind, hängt insbesondere von den besonderen örtlichen Verhältnissen ab. Darüber hinaus ist angesichts des Äquivalenzprinzips zu gewährleisten, dass die Gebühren in einem angemessenen Verhältnis zu der erbrachten Leistung stehen müssen (OVG Lüneburg NVwZ-RR 1991, 383, 384).

3.1.2.3 Unwirtschaftlichkeit

Kosten, die auf einer grob fehlerhaften Führung der Einrichtung beruhen, sind mangels Erforderlichkeit nicht ansatzfähig. Hierzu gehören beispielsweise erhöhte Personalkosten, Schadensersatzansprüche Dritter wegen vertragswidrigen Verhaltens, Einnahmeausfälle durch unzureichende Beitreibung der Gebühren etc.

3.1.3 Ausgleich von Über- oder Unterdeckungen

Gemäß § 6 Abs. 2 Satz 5 können Über- oder Unterdeckungen des Gebührenhaushaltes des abgelaufenen Jahres anteilig in einem Zeitraum von drei Jahren ausgeglichen werden. Durch die gesetzliche Regelung können Prognosefehler betreffend die abgelaufene Rechnungsperiode im Ergebnis berichtigt werden, obwohl dies betriebswirtschaftlichen Grundsätzen widerspricht. Denn Fehlbeträge, die aus Kostenunterdeckungen in vorangegangenen Rechnungsperioden herrühren, stellen keinen in der laufenden Rechnungsperiode eingetretenen Wertverzehr an Gütern und Leistungen dar und sind deshalb keine Kosten im betriebswirtschaftlichen Sinne (vgl. hierzu OVG Schleswig NVwZ-RR 1994, 464). Nach der Rechtsprechung des OVG Greifswald liegt es grundsätzlich im Rahmen des ortsgesetzgeberischen Ermessens, ob ein Unter- oder Überdeckungsausgleich vorgenommen wird, wobei offen gelassen wurde, welchen Inhalt das Wort „anteilig“ insoweit hat. Es liege aber nahe, dass es dem Willen des Landesgesetzgebers entspräche, den Ausgleichszeitraum möglichst lang zu wählen, da eine Verlängerung des Ausgleichszeitraumes zu der im Gesetz beabsichtigten Linearisierung der Gebührenentwicklung führen würde (OVG Greifswald VwRR 1998, 227, 231). Angesichts des grundsätzlich bestehenden Kostenüberschreitungsverbotest dürfte das Ermessen dahingehend eingeschränkt sein, dass zumindest bei wesentlichen Überschreitungen eine Pflicht zum Ausgleich in den Folgejahren besteht. Denn andernfalls würde das Risiko von Prognosefehlern einseitig den Betroffenen auferlegt, indem die Kommune Unterdeckungen in jedem

Falle ausgleichen könnte, im Gegenzug Überdeckungen aber nicht ausgleichen müsste.

3.2 Gebührenbemessung

Gemäß § 6 Abs. 3 Satz 1 ist die Gebühr nach Art und Umfang der Inanspruchnahme der Einrichtung oder Anlage zu bemessen. Die Gebühr stellt danach das Entgelt für die seitens der Einrichtung erbrachte Gegenleistung dar.

3.2.1 Gebührenmaßstab

3.2.1.1 Äquivalenzprinzip, Erdrosselungsverbot, Gleichheitsgrundsatz

Bei der Bemessung der Gebühr ist das bundesrechtliche Äquivalenzprinzip sowie der Gleichheitssatz zu berücksichtigen. Das Äquivalenzprinzip als gebührenrechtliche Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes erfordert, dass die Gebühr nicht in einem Missverhältnis zu der von der Verwaltung erbrachten Leistung stehen darf (vgl. BVerwGE 26, 305, 308; BVerwG, Buchholz 401.84 Benutzungsgebühren Nr. 34; vgl. ferner BVerfGE 20, 257, 270 = NJW 1967, 339). Das Verbot der wirtschaftlichen Erdrosselung, das ebenfalls eine Ausprägung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ist (vgl. BVerfGE 31, 8, 23), hat zwar seinen wichtigsten Anwendungsbereich bei der Heranziehung zu Steuern (vgl. BVerfGE 14, 76, 99; BVerfGE 30, 250, 270 f.; BVerfGE 38, 61, 81; BVerfGE 63, 343, 368; BVerwGE 6, 247, 268). Es kann aber zudem für die Höhe von Verwaltungsgebühren Auswirkungen haben, insbesondere im Hinblick auf eine mit der Gebührenerhebung verbundene prohibitive Wirkung (vgl. BVerwGE 12, 162, 170; BVerwGE 13, 214, 222; BVerwGE 26, 305, 311).

Der Gleichheitssatz wäre verletzt, wenn der Satzungsgeber wesentlich Gleiches willkürlich ungleich oder wesentlich Ungleiches willkürlich gleich behandelt hätte (vgl. BVerfGE 4, 144, 155). Die Merkmale, nach denen Sachverhalte als hinreichend gleich anzusehen sind, um sie gleich zu behandeln, sind grundsätzlich vom Normgeber zu bestimmen (vgl. BVerfGE 25, 371, 400). Dessen Gestaltungsfreiheit endet erst dort, wo ein einleuchtender Grund für eine vorhandene oder unterlassene Differenzierung nicht mehr erkennbar ist. Im Übrigen ist der Satzungsgeber auch beim Maßstab des wirtschaftlichen Interesses befugt, eine typisierende, an den Regelfall anknüpfende und die Besonderheiten atypischer Einzelfälle außer Acht lassende generalisierende Betrachtung anzustellen. Maßgebend ist also der objektivierte wirtschaftliche Nutzen einer bestimmten Art von Sondernutzung, während ein besonders großer oder geringer wirtschaftlicher Vorteil einzelner Gebührenschuldner unbeachtlich bleibt (BVerwG NVwZ 1989, 456, 457). Für Benutzungsgebühren kommen letztlich nur solche Gebührenmaßstäbe in Betracht, die als Indikatoren oder Korrelat der Leistungsmenge dienen können und somit die Intensität der individuellen Tatbestandsverwirklichung wiedergeben (OVG Koblenz NVwZ 1985, 440).

3.2.1.2 Wirklichkeits- und Wahrscheinlichkeitsmaßstab

Nach § 6 Abs. 3 Satz 2 ist die Wahl eines Wahrscheinlichkeitsmaßstabes zulässig, sofern dieser nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zur Inanspruchnahme steht. Wahrscheinlichkeitsmaßstäbe sind zu unterscheiden von Wirklichkeitsmaßstäben. Während letztere an der tatsächlichen Inanspruchnahme ausgerichtet sind, beruhen letztere auf Bezugsmerkmalen, die lediglich einen auf Erfahrungen beruhenden Rückschluss auf das Maß der Inanspruchnahme zulassen. Der Wortlaut des § 6 Abs. 3 Satz 2 enthält keine Regelung zur Rangfolge zwischen Wahrscheinlichkeits- und Wirklichkeitsmaßstab (anders etwa § 5 Abs. 3 NKAG). Auch das OVG Greifswald vertritt daher die Ansicht, dass das KAG die Nachrangigkeit des Wahrscheinlichkeitsmaßstabes nicht mit gleicher Eindeutigkeit festschreiben, wie zahlreiche andere Landesrechte (OVG Greifswald, Der Überblick 1999, 187, 188). Im Grundsatz wird man jedoch davon ausgehen müssen, dass im Rahmen der Bewertung der Inanspruchnahme das Prinzip der Leistungsproportionalität zu beachten ist. Dieses lässt sich jedoch am besten verwirklichen, wenn ein Maßstab zur Verfügung zugrunde gelegt wird, der die rechnerische Erfassung der jeweiligen tatsächlichen Leistungsmenge erlaubt. Grundsätzlich ist die Verwendung des Wahrscheinlichkeitsmaßstabes zulässig, wenn die Verwendung eines Wirklichkeitsmaßstabes auf Schwierigkeiten stößt, die mit einem angemessenen technischen und wirtschaftlichen Aufwand nicht zu beseitigen sind. Bei dem unter Verzicht auf exakte Leistungsermittlung ist die Gebührenbemessung an solche Merkmale anzuknüpfen, die in einer bestimmten abhängigen Beziehung zur Leistungsmenge stehen (vgl. OVG Koblenz NVwZ 1985, 440; VGH München NVwZ 1984, 673; NVwZ-RR 1995, 603; VGH Kassel NVwZ-RR 1991, 578, 581; ebenso Thiem/ Böttcher, Kommunalabgabengesetz, § 6 Rz. 365).

Auch nach der Rechtsprechung des BVerwG dürfen Benutzungsgebühren nicht nur nach dem konkret nachgewiesenen Umfang der jeweiligen Inanspruchnahme der öffentlichen Leistung, sondern auch nach einem Wahrscheinlichkeitsmaßstab bemessen werden, wenn keine zwingenden gesetzlichen Bestimmungen entgegenstehen. Eine derartige pauschalierende Abweichung von der tatsächlichen Inanspruchnahme werde von der Notwendigkeit eines praktikablen, wenig kostenintensiven und damit auch den Gebührenzahlern zugute kommenden Erhebungsverfahrens getragen und lasse sich deshalb ebenfalls auf den Grundsatz der Verwaltungspraktikabilität zurückführen (BVerwG NVwZ-RR 1995, 594, 595).

3.2.1.3 Zulässigkeitsgrenzen des Wahrscheinlichkeitsmaßstabs

Nach der Rechtsprechung liegt bei der Wahl von Wahrscheinlichkeitsmaßstäben jedenfalls dann kein Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip vor, wenn zwischen der Leistung der Verwaltung und der Gebühr kein offensichtliches Missverhältnis besteht (BVerfGE 20, 257; BVerwG NVwZ 1987, 231, 232; OVG Greifswald LKV 1996, 214). M. a. W. liegt ein Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip nur dann vor, wenn ein grobes Missverhältnis zwischen Leistung und Gegenleistung besteht (BVerwGE 26, 305). Das Äquivalenzprinzip ist dann nicht verletzt, wenn der Wahrscheinlichkeitsmaßstab zwar nicht in jedem Einzelfall, wohl aber im Regelfall zu angemessenen Ergebnissen führt (BVerwG, NJW 1980, 72). Das bedeutet, dass der Gebührenschuldner nicht verlangen kann, dass der vernünftigste, gerechteste oder

zweckmäßigste Maßstab Verwendung findet. Es ist vielmehr zu gewährleisten, dass die Gebühr in einem vernünftigen Verhältnis zum Umfang der Benutzung der gemeindlichen Einrichtung steht (VGH München NVwZ 1989, 179). Dabei bleibt zu beachten, dass die von einem Wahrscheinlichkeitsmaßstab ausgehende Gebührengerechtigkeit davon abhängt, dass ihm eine hinreichend gesicherte Indizienkette zugrunde liegt (vgl. OVG Koblenz NVwZ 1985, 440). Zu Einzelproblemen siehe die Ausführungen zu den speziellen Gebührenarten unter Erl. 4.

3.2.2 Grund-, Zusatz- und Mindestgebühr

Nach § 6 Abs. 3 Satz 3 kann die Erhebung als Grund- und Zusatzgebühr, als Mindestgebühr oder als für alle Benutzer gleich hohe Grundgebühr mit gestaffeltem Zusatzgebührensatz erfolgen.

Als Grundgebühr bezeichnet man eine Benutzungsgebühr, die für die Inanspruchnahme der Lieferungs- bzw. Betriebsbereitschaft einer Einrichtung erhoben wird. Sie dient der ganz oder teilweisen Abgeltung der durch das Bereitstellen und ständige Vorhalten der Einrichtung entstehenden verbrauchsunabhängigen Betriebskosten (sog. Fixkosten wie z. B. Abschreibungsbeträge und Zinsen). Sie bemisst sich deshalb nicht verbrauchsabhängig nach dem Maß der Benutzung (Inanspruchnahme), sondern verbrauchsunabhängig nach einem Wahrscheinlichkeitsmaßstab, der sich an Art und Umfang der aus der Lieferbereitschaft folgenden abrufbaren Arbeitsleistung (z. B. Nenngröße des Wasserzählers, Zahl der Räume oder Zapfstellen, Brennstellen) als Anhalt für die vorzuhaltende Höchstlastkapazität. Zusätzlich zu dieser Grundgebühr wird nach dem Maß der jeweiligen Inanspruchnahme eine Zusatzgebühr (Arbeits-, Verbrauchsgebühr) erhoben, mit der die laufenden verbrauchsabhängigen Betriebskosten (z. B. Kosten für die Gewinnung von Wasser, Entgelte für den Bezug von Fremdwasser) und ein etwaiger mit der Grundgebühr nicht abgedeckter Teil der Vorhaltekosten abgegolten werden. In Abgrenzung hierzu spricht man von einer Mindestgebühr im Zusammenhang mit einer Benutzungsgebühr, die sich anders als die Grundgebühr am Maß der tatsächlichen Inanspruchnahme orientiert. Die Festsetzung des Satzes erfolgt regelmäßig unter Anwendung eines Wahrscheinlichkeitsmaßstabes in einer Höhe, die der angenommenen (durchschnittlichen) Mindestinanspruchnahme entspricht.

Der Unterschied zwischen der Mindestgebühr und der Grundgebühr besteht darin, dass die Mindestgebühr für den tatsächlichen Leistungsbezug zur Deckung sämtlicher mit der Leistungserstellung verbundenen Kosten anfällt, während Zweck der Grundgebühr allein die Deckung der verbrauchsunabhängigen Betriebskosten ist. Die Besonderheit der Mindestgebühr als niedrigste in Betracht kommende Gebühr besteht in der mit dem Verzicht auf weitergehende Differenzierung im unteren Leistungsmengenbereich verbundenen Pauschalierung. Diese Pauschalierung erfordert wegen des Gleichheitssatzes einer besonderen Rechtfertigung, die sich aus den praktischen Schwierigkeiten bzw. der im Verhältnis zum (Gebühren-)Ertrag unangemessen hohen Aufwendigkeit einer Gebührenbemessung nach der genauen Leistungsmenge im Einzelfall ergeben kann. Als Rechtfertigung kommt zudem in Betracht, dass durch eine Mindestbelastung im unteren Leistungsmengenbereich sichergestellt wird, dass auch noch die Bezieher besonders

niedriger Leistungsmengen angemessen an den Kosten der Leistungserstellung im Einzelfall beteiligt werden können (VGH Kassel NVwZ-RR 1996, 347, 349). Die Mindestgebühr erspart in den betroffenen Fällen der Kommune die Feststellung der Verbrauchsmenge als Grundlage für die Berechnung der Gebühren (BVerwG NVwZ 1987, 231 m. w. N., OVG Lüneburg NVwZ-RR 1996, 289). Ein Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip liegt vor, wenn die Höhe einer Mindestgebühr sich nicht am Maß der tatsächlichen Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtung ausrichtet (VGH Mannheim NVwZ-RR 1997, 732).

Nach dem Wortlaut des § 6 Abs. 3 Satz 3 steht es im Ermessen der Kommune, ob sie Grund- und Zusatzgebühren oder Mindestgebühren oder eine gleich hohe Grundgebühr mit gestaffeltem Zusatzgebührensatz erhebt. Dagegen ist es unzulässig, gleichzeitig Grund- und Mindestgebühr zu erheben. Denn ausgehend von Sinn und Funktion beider Gebührenarten, die invariablen Kosten der in Anspruch genommenen Vorhalteleistungen zu decken, soweit diese nicht durch die Arbeits- oder Verbrauchsgebühr gedeckt werden, bedarf es eines Nebeneinanders beider Gebührenarten nicht. Der Umstand, dass mit der Grundgebühr nur die fixen Vorhaltekosten umgelegt werden, während die Mindestgebühr nicht auf die Deckung der invariablen Vorhaltekosten beschränkt ist, dafür aber eine tatsächliche Inanspruchnahme voraussetzt, rechtfertigt keine abweichende Betrachtung. Insoweit obliegt es dem Ortsgesetzgebers bei der Entscheidung zwischen Gebührenmodellen, einen Maßstab zu finden, der nach seiner Ansicht den Besonderheiten in seiner Gemeinde Rechnung trägt und die Kostenlast möglichst gerecht auf die Benutzer verteilt (OVG Münster NVwZ-RR 1997, 314 f.). Rechtssätze des Bundesrechts fordern nicht, dass der Ortsgesetzgeber den zweckmäßigsten, vernünftigsten oder wahrscheinlichsten Maßstab anwendet (BVerwG NVwZ 1985, 496).

4 Einzelne Gebührenarten

4.1 Entwässerung

4.1.1 Gebührentatbestand

Von den Entwässerungsgebühren werden die Leistungsarten Schmutzwasserentsorgung sowie Niederschlagswasserbeseitigung erfasst. Beides sind grundsätzlich selbstständige Leistungen mit gesonderten Gebührentatbeständen. Die Schmutzwasserentsorgung erfolgt entweder zentral leitungsgebunden im Wege der Kanalisation oder dezentral etwa durch Abfuhr aus abflusslosen Sammelgruben.

Der Satzungsgeber kann die dezentrale und zentrale Abwasserbeseitigung zu einer öffentlichen Einrichtung zusammenzufassen. Denn eine öffentliche Einrichtung im Sinne des KAG ist eine Zusammenfassung personeller Kräfte und sachlicher Mittel in der Hand eines Trägers öffentlicher Verwaltung zur dauernden Wahrnehmung bestimmter Aufgaben der öffentlichen Verwaltung (vgl. OVG Münster, OVG 31, 252, 255). Bei der Frage, ob eine Gemeinde technisch getrennte Entsorgungssysteme zusammenfasst oder nicht, steht ihr ein weites Organisationsermessen zu, das nur durch das Willkürverbot des Art. 3 GG begrenzt wird. Nur

Anlagen, die hinsichtlich ihrer Arbeitsweise und ihres Arbeitsergebnisses schlechterdings unvergleichbar sind, können nicht zu einer einheitlichen öffentlichen Einrichtung zusammengefasst werden (vgl. auch OVG Lüneburg, NVwZ-RR 1990, 506 f.; die technische Arbeitsweise betonend: OVG Lüneburg NVwZ-RR 1992, 375). Eine Vergleichbarkeit der dezentralen und zentralen Entwässerung ist insoweit trotz der bestehenden Unterschiede der Transportwege insbesondere unter Berücksichtigung der einheitlichen gesetzlichen Aufgabenstellung zu bejahen (OVG Münster NVwZ-RR 1997, 652 f.).

Die Satzung kann derart ausgestaltet werden, dass bereits das Vorhalten der Entwässerungseinrichtung als Leistung definiert wird. In diesem Fall ist der Tatbestand der Benutzung der Vorhalteleistung einer leitungsgebundenen öffentlichen Einrichtung jedenfalls ab dem Zeitpunkt erfüllt, von dem an der Betreffende einen Anschluss an das Leitungsnetz unterhält (vgl. OVG Münster, KStZ 1986, 117). Denn von diesem Zeitpunkt an kommen die Vorhalteleistungen der öffentlichen Einrichtung in Gestalt der Unterhaltung eines öffentlichen Leitungsnetzes dem Anschlussnehmer bereits in der Form zugute, dass er in die Lage versetzt ist, über den vorhandenen Anschluss und das ständig lieferbereit gehaltene Leitungsnetz jederzeit die weiteren Leistungen der öffentlichen Einrichtung abzurufen und sich des Abwassers bzw. Regenwassers zu entledigen (OVG Münster NVwZ-RR 1996, 700).

Im Rahmen von Entwässerungsgebühren ist nach der Rechtsprechung des BVerwG im Rahmen der Kostenermittlung zu beachten, dass insbesondere Einrichtungen im Zusammenhang mit Verkehrsflächen nicht nur der Grundstücksentwässerung, sondern darüber hinaus der Verkehrsflächenentwässerung dienen können. Soweit die Einrichtung insoweit zur Grundstücksentwässerung in Anspruch genommen wird, richtet sich die Abgabenerhebung nach dem KAG, im Übrigen nach § 127 BauGB. Denn eine Entwässerungseinrichtung, die zur Entwässerung der Erschließungsanlagen i. S. des § 127 Abs. 2 BauGB – also im Wesentlichen der öffentlichen Verkehrsflächen – gebraucht wird, zählt nicht zu den öffentlichen Einrichtungen i. S. des § 6 Abs. 1, zu deren Herstellung nach dieser Vorschrift Abgaben erhoben werden können. Nach § 128 Abs. 1 Nr. 2 BauGB umfasst nämlich der danach umzulegende Erschließungsaufwand, die Kosten für die erstmalige Herstellung der Erschließungsanlage „einschließlich der Einrichtungen für ihre Entwässerungen“, sodass die Verteilung dieser Kosten einer Regelung durch das Kommunalabgabengesetz entzogen ist.

Daraus folgt, dass nur die bei der Herstellung der Grundstücksentwässerungseinrichtung entstandenen Kosten nach § 6 Abs. 1 zu verteilen sind. Dies bedeutet, dass in den Fällen, in denen eine Entwässerungseinrichtung sowohl der Entwässerung der Grundstücke als auch der Entwässerung der Erschließungsanlagen i. S. des § 127 Abs. 2 BauGB dient, der Gesamtherstellungsaufwand in zwei Kostenteile aufzuspalten ist, wobei der jeweilige Anteil den Aufwand darstellt, der die Grundlage für die Beitragsermittlung einerseits nach § 6 Abs. 1 (Grundstücksentwässerung) und andererseits nach § 127 Abs. 1 BauGB (Verkehrsflächenentwässerung) bildet (zur Frage der Durchführung vgl. BVerwG NVwZ 1984, 437; 1986, 221).

4.1.2 Gebührenhöhe

Im Rahmen der Gebührenbemessung ist grundsätzlich zwischen Schmutzwasserentsorgung und Niederschlagswasserbeseitigung zu unterscheiden. Die Berechnung der Gebühren erfolgt regelmäßig nach Wahrscheinlichkeitsmaßstäben.

4.1.2.1 Schmutzwasser

Vorherrschend ist im Rahmen der Schmutzwasserentsorgung die Zugrundelegung von modifizierten Frischwassermaßstäben, deren Anwendung von der Annahme ausgeht, dass die auf dem Grundstück verbrauchte Frischwassermenge Rückschlüsse auf die zu entsorgende Schmutzwassermenge zulässt, wobei je nach den örtlichen Gegebenheiten Modifikationen erforderlich sind. Gleichheitssatz oder Äquivalenzprinzip verpflichten die Gemeinde nicht, Entwässerungsgebühren in der Form der Grund- und Zusatzgebühren zu erheben (BVerwG NVwZ 1982, 622).

Im Hinblick auf die Schmutzwasserentsorgung sind in der Rechtsprechung verschiedene Modifikationen des Frischwassermaßstabes entwickelt worden. Sinn und Zweck der Modifikationen besteht regelmäßig darin, in den Fällen Abzugsposten zu bilden, in denen nach der Lebenserfahrung oder durch entsprechenden Nachweis anzunehmen ist, dass nicht das gesamte Frischwasser der Entsorgung zugeführt wird. Auf dem Grundstück verbrauchte oder zurückgehaltene Frischwassermengen sind daher nur dann generell durch Satzung vom Abzug auszuschließen, wenn bei typisierender Betrachtungsweise davon auszugehen ist, dass bei allen Benutzern in vergleichbarer Größenordnung Frischwassermengen nicht eingeleitet werden (OVG Schleswig NVwZ-RR 1993, 158, 160).

Unter Beachtung von Gleichheitssatz und Äquivalenzprinzip können in der Satzung Pauschalierungen etwa im Hinblick auf Bagatellmengen vorgesehen werden. Insoweit ist es grundsätzlich unzulässig, Wassermengen, die nachweislich nicht in die Kanalisation gelangt sind, erst ab einem Grenzwert von 60 m³ jährlich abzusetzen. Etwas anderes gilt allerdings, wenn in dem Abrechnungsgebiet nach seiner Struktur generell ein derart hoher Anteil des bezogenen Frischwassers nicht der Kanalisation zugeführt wird (beispielsweise bei durchweg landwirtschaftlich genutzten Flächen mit hohem Bewässerungsbedarf) und deshalb der hohe Grenzwert keine gleichheitswidrigen gebührenrechtlichen Auswirkungen für die Betroffenen mit sich bringt (BVerwG NVwZ-RR 1995, 594; vgl. auch OVG Koblenz NVwZ-RR 1992, 501).

Problematisch ist die Vereinbarkeit von Mengenrabatten für Großverbraucher mit dem Prinzip der Leistungsproportionalität und dem Frischwassermaßstab. Zwar lässt § 6 Abs. 3 Satz 3 grundsätzlich einheitliche Grundgebühren bei Staffelung der Zusatzgebühr zu. Unter Beachtung von Gleichheitssatz und Äquivalenzprinzip erlaubt dies bei der Abwasserentsorgung aber keine Einräumung von Mengenrabatten. Denn der Mehrverbrauch von Kleinverbrauchern wirkt sich im Rahmen der Leistungserbringung gleichermaßen aus wie der Mehrverbrauch von Großverbrauchern, sodass die Einräumung von Mengenrabatten ab Überschreitung einer bestimmten Verbrauchsschwelle als Willkürlich erscheint. Dies gilt jedenfalls

dann, wenn sie sich letztlich als Subventionierung von Großverbrauchern darstellen. Die vorteilsgerechte Aufteilung der Fixkosten hat hingegen durch eine entsprechende Staffelung der Grundgebühren zu erfolgen (OVG Schleswig NVwZ-RR 1993, 158).

Nach Ansicht des OVG Lüneburg verstößt der Frischwassermaßstab als einheitlicher Maßstab für die Entsorgung von Hauskläranlagen und abflusslosen Gruben gegen Gleichheitssatz und Äquivalenzprinzip. Denn bei gleichem Frischwasserverbrauch klappe die Entsorgungsleistung bei Hauskläranlagen und wirklich abflusslosen Gruben so weit auseinander, dass diesen gravierenden Unterschieden der Inanspruchnahme Rechnung getragen werden müsse. Die unterschiedliche Inanspruchnahme der dezentralen Abwasserbeseitigung durch die Eigentümer von Hauskläranlagen bzw. abflusslosen Gruben führe bei Anwendung des Frischwassermaßstabes auch im Vergleich dieser unterschiedlichen Entsorgungsarten mindestens bei einer der beiden zu einem Missverhältnis von Leistung und Gegenleistung. Denn bei abflusslosen Gruben erfolge die Entsorgung der gesamten produzierten Abwassermenge, die mit dem Frischwassermaßstab im Grundsatz zutreffend erfasst wird. Dagegen werde bei Hauskläranlagen nur ein Bruchteil der auf dem Grundstück verbrauchten Frischwassermenge entsorgt, da das Abwasser nach Durchlaufen der Hauskläranlage verrieselt werde und daher nur der Fäkalschlamm einschließlich des in der Hauskläranlage vorhandenen Abwassers abgepumpt werde (OVG Lüneburg NVwZ-RR 1992, 375). Hingegen ist nach Auffassung des OVG Greifswald die Anwendung des Frischwassermaßstabes für die Entsorgung von Kleinkläranlagen und abflusslosen Gruben als Wahrscheinlichkeitsmaßstab nicht generell ausgeschlossen, sofern davon ausgegangen werden kann, dass die Menge des in die öffentliche Entwässerungsanlage eingeleiteten Schmutzwassers etwa der Menge des bezogenen Frischwassers entspricht und das nach den örtlichen Verhältnissen des Abrechnungsgebietes im Regelfall die jeweils auf den Grundstücken verbrauchte, also nicht in die Kanalisation abgegebene Menge Verhältnismäßig gleich ist. Zu berücksichtigen sind insoweit die örtlichen Besonderheiten im Hinblick auf die Vergleichbarkeit der Leistungen der Einrichtung für die verschiedenen Benutzer (OVG Greifswald, Der Überblick 1999, 187).

Im Falle der Mischkanalisation gilt nach der Rechtsprechung, dass der Frischwassermaßstab mit Blick auf die Kosten der Beseitigung des auf den angeschlossenen Grundstücken anfallenden Regenwassers nicht gegen den Gleichheitssatz und nicht gegen das Äquivalenzprinzip verstößt, wenn entweder die daraus folgende Benachteiligung der Wassergroßverbraucher durch die Regelung einer Gebührendegression ausgeglichen wird, oder wenn die durch Gebühren zu deckenden Kosten der Regenwasserbeseitigung von den angeschlossenen Grundstücken geringfügig sind (BVerwG NVwZ 1985, 496 f.). Als geringfügig gelten Kosten, wenn ihr Anteil an den gesamten Kosten der Entwässerung nicht mehr als 12 % beträgt (BVerwG, Buchholz 11 Art. 3 GG Nr. 132, S. 57, 59).

In der Rechtsprechung des OVG Greifswald wurde bislang offen gelassen, ob und inwieweit Anknüpfungspunkt bei der Erhebung einer nach § 6 Abs. 3 Satz 3 grundsätzlich zulässigen Grundgebühr die Größe des Wasserzählers sein kann. Jedenfalls darf nach § 6 Abs. 3 Satz 2 lediglich ein Wahrscheinlichkeitsmaßstab gewählt werden, der nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zu der Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtung steht. Denn nach § 6 Abs. 3 Satz 1 ist die Gebühr nach Art und Umfang der Inanspruchnahme der Einrichtung zu bemessen.

Diesen genannten Grundsätzen sowie auch dem aus Art. 3 GG folgenden Gleichheitsgrundsatz wird eine Satzungsregelung nicht gerecht, nach welcher die Grundgebühr bei Verwendung von Wasserzählern mit einer Nennleistung bis 5 m³/h 20 DM/Monat und bei Verwendung von Wasserzählern mit einer Nennleistung von mehr als 5 m³/h 500 DM/Monat beträgt (OVG Greifswald LKV 1996, 214f.).

4.1.2.2 Niederschlagswasser

Die Bemessung der Gebühren für die Beseitigung von Niederschlagswasser erfolgt grundsätzlich nach Wahrscheinlichkeitsmaßstäben, die an die Grundstücksfläche anknüpfen. Die Erhebung kann in Form von Grund- und Zusatzgebühr erfolgen.

Im Rahmen der Ermittlung der Grundgebühr kommt regelmäßig nur ein Wahrscheinlichkeitsmaßstab in Betracht, der sich an Art und Umfang der aus der Lieferbereitschaft folgenden abrufbaren Arbeitsleistung als Anhalt für die vorzuhaltende Höchstlastkapazität anlehnt (vgl. BVerwG, NVwZ 1987, 231). Den insoweit bestehenden Anforderungen genügt beispielsweise ein gewählter Gebührenmaßstab „angefangene 100 m² überdachte, überbaute und regenundurchlässig befestigte Grundstücksfläche“. Denn die Dimensionierung eines Kanalnetzes für die Ableitung von Regenwasser hat sich an den voraussichtlich bei starken Regenfällen dem Kanalnetz zufließenden Wassermengen zu orientieren. Die Zuflussmenge resultiert nämlich einerseits aus der auf den an das Kanalnetz angeschlossenen Grundstücksflächen in einer bestimmten Zeiteinheit anfallende Regenmenge und andererseits aus der Topografie und der Oberflächengestaltung dieser Flächen.

Es besteht eine gewisse Wahrscheinlichkeit dafür, dass von überdachten, überbauten und regenundurchlässig befestigten Grundstücksflächen mehr und schneller Regenwasser der Kanalisation zufließt als von anderen Grundstücksflächen, bei denen ein Teil der anfallenden Regenmenge versickern kann. Deshalb ist es zulässig, dass der Satzungsgeber von den für die vorzuhaltende Höchstlastkapazität maßgeblichen Parametern (Gesamtfläche eines angeschlossenen Grundstücks, Topografie dieser Fläche, Anteil der unbefestigten Fläche einerseits, der befestigten, überbauten und überdachten Fläche andererseits) die Parameter Gesamtfläche, Verhältnis der überbauten, überdachten und befestigten Fläche zu den unbefestigten Flächen und Topografie vernachlässigt und allein auf den bei starkem Regenfall den Zufluss vermutlich am stärksten beeinflussenden Zuflussfaktor abstellt, nämlich die Größe der auf dem angeschlossenen Grundstück vorhandenen überbauten, überdachten und regenundurchlässig befestigten Fläche (OVG Münster NVwZ-RR 1996, 700, 701).

4.2 Wasserlieferung

Aufgrund der Ermächtigung nach § 27 Satz 1 AGBG hat der Bundesminister für Wirtschaft mit Zustimmung des Bundesrates die Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser vom 20.6.1980 (BGBl I, S. 750, ber. S. 1067) – AVBWasserVO – erlassen. Diese Verordnung regelt in ihren §§ 2–34 den Inhalt der typisierten Vertragsbedingungen, die Wasserversorgungsunternehmen den Verträgen mit ihren Kunden über deren Teilhabe an der öffentlichen

Wasserversorgung zugrunde legen dürfen. Nach § 35 Abs. 1 sind Rechtsvorschriften, die das Versorgungsverhältnis öffentlich-rechtlich regeln, den Bestimmungen dieser Verordnung entsprechend zu gestalten; unberührt bleiben die Regelungen des Verwaltungsverfahrens sowie gemeinderechtliche Vorschriften zur Regelung des Abgabenrechts. Die Gemeinde ist danach nicht gehindert, die Verhältnisse der Wasserversorgung zu ihren Bürgern öffentlich-rechtlich zu regeln (vgl. BVerwG NVwZ 1988, 1031). Es ist auch verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass die als Rechtsverordnung erlassenen bundeseinheitlichen Allgemeinen Bedingungen für die Versorgung mit Wasser auch für die öffentlich-rechtlich gestalteten Versorgungsverhältnisse gelten (BVerfG NVwZ 1982, 306).

Die in § 35 AVBWasserVO geregelte Ausnahmebestimmung zur Anpassungspflicht im Hinblick auf kommunale abgabenrechtliche Vorschriften hat zur Folge, dass sich die Erhebung von Beiträgen ausschließlich nach dem KAG richtet. Für die Berechnung von Beiträgen gelten deshalb weder die Vorschriften über die Bildung von Versorgungsbereichen noch findet die Begrenzung der Baukostenzuschüsse auf 70 % der Kosten des Verteilungsnetzes Anwendung (vgl. § 9 AVBWasserVO). Darüber hinaus gelten die Regeln über die Erstattung der Kosten, die im Zusammenhang mit dem Hausanschluss anfallen, wie z. B. für die Herstellung, Änderung, Erneuerung, Unterhaltung sowie Abtrennung (VGHMünchen NVwZ 19987, 729; Morell, Verordnung über allgemeine Bedingungen über die Versorgung mit Wasser, § 35 Anm. 1e).

§ 35 Abs. 1 AVBWasserVO nimmt Satzungsvorschriften, die eine Kostenerstattung für die Unterhaltung von Anschlussleitungen vorsehen, von der Pflicht zur Anpassung an die AVBWasserVO aus. Der mit dieser Vorschrift verfolgte Zweck rechtfertigt eine weite Auslegung dahin gehend, dass die Vorschrift ohne Rücksicht auf die in den einzelnen Bundesländern unterschiedlichen Inhalte des landesrechtlichen Abgabenbegriffs in den von ihr verwendeten Begriff des „Abgabenrechts“ auch die Kostenerstattungsansprüche des gemeindlichen Wasserversorgungsrechts einbezieht. Da § 35 Abs. 1 Halbs. 2 AVBWasserVO auf eine ausgewogene Ausgestaltung der Versorgungsverhältnisse zwischen Wasserversorgungsunternehmen und Anschlussnehmern abzielt, wäre es verfehlt, Kostenerstattungen anders zu behandeln als Gebühren und Beiträge.

Die Gemeinsamkeit der Begründung von Kostenerstattungspflichten und der Heranziehung zu Gebühren oder Beiträgen besteht darin, dass es sich um Instrumente des wirtschaftlichen Ausgleichs, d. h. in diesem Sinne um die Gegenleistung handelt, sodass eine Differenzierung zwischen beiden nicht frei von Widersprüchen wäre. Die durch die Vorschrift ausgesprochene Ausnahme von der Anpassungspflicht ist Ausfluss einer Rücksichtnahme des Ordnungsgebers auf die gemeindliche Abgabenhöhe als Bestandteil des den Gemeinden verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltungsrechts (Art. 28 Abs. 2 GG). Sie trägt damit gleichzeitig der Tatsache Rechnung, dass die Gemeinden bei der Ausgestaltung öffentlich-rechtlicher Versorgungsbeziehungen durchweg weniger flexibel sein können, als es die Träger privater Wasserversorgungsunternehmen sind (BVerwG NVwZ 1990, 478).

Nach der Regelung des § 10 Abs. 3 Satz 1 AVBWasserVO zählen Hausanschlüsse zu den Betriebsanlagen des Wasserversorgungsunternehmens und stehen vorbehaltlich abweichender Vereinbarung in dessen Eigentum. Sie werden ausschließlich von diesem hergestellt, unterhalten, erneuert, geändert oder abgetrennt. Nach dem Wortlaut dieser Vorschrift ist der Begriff „Betriebsanlagen“ nicht mit dem Begriff „öffentliche Einrichtung“ gleichzusetzen. Eine derartige Gleichsetzung würde auch dem mit der Vorschrift verfolgten Zweck zuwiderlaufen. Die Vorschrift soll lediglich gewährleisten, dass sämtliche baulichen Maßnahmen und Einwirkungen betreffend den Hausanschluss im Verantwortungsbereich des Versorgungsunternehmens liegen (BR-Drs. 196/80, S. 45, Begründung zu § 10 Abs. 4 des Entwurfs). Das setzt die Zugehörigkeit der Grundstücksanschlussleitungen zur öffentlichen Einrichtung nicht voraus. Dem Gesichtspunkt der Verantwortlichkeit des Versorgungsunternehmens für den Hausanschluss wird dadurch hinreichend Rechnung getragen, dass die nicht zur öffentlichen Wasserversorgungsanlage der Gemeinde gehörenden Grundstücksanschlussleitungen von der Gemeinde nach den einschlägigen Satzungsregeln „hergestellt, unterhalten, erneuert, geändert, abgetrennt und beseitigt“ werden. Die Verordnung zwingt die Gemeinden deshalb nicht, die Grundstücksanschlüsse zum Bestandteil der öffentlichen Einrichtung Wasserversorgungsanlage zu machen (BVerwG, NVwZ 1990, 478).

Eine Satzungsregelung, die den Grundstückseigentümer zur Erstattung (auch) der Unterhaltungskosten für den Grundstücksanschluss verpflichtet, verstößt gegen § 10 Abs. 4 Satz 1 AVBWasserVO. § 10 Abs. 4 Satz 2 AVBWasserVO erlaubt dem Wasserversorgungsunternehmen nur, vom Anschlussnehmer Kostenerstattung für die Erteilung des Hausanschlusses und für Veränderungen des Hausanschlusses zu verlangen, die durch eine Änderung oder Erweiterung seiner Anlage erforderlich oder aus anderen Gründen von ihm veranlasst werden. Die Vorschrift schließt damit die Kostenerstattung für Unternehmensmaßnahmen an der Anschlussleitung aus. Nach § 10 Abs. 6 AVBWasserVO können, soweit hinsichtlich des Eigentums am Hausanschluss und den daraus folgenden Pflichten zur Herstellung, Unterhaltung, Erneuerung, Änderung, Abtrennung und Beseitigung bestehende allgemeine Versorgungsbedingungen von Absatz 3 (vgl. Ber. in BGBl 1980, 1067) abweichen, diese Regelungen auch nach In-Kraft-Treten der Verordnung beibehalten werden. Das soll denjenigen Versorgungsunternehmen, nach deren Versorgungsbedingungen die Hausanschlüsse bisher im Eigentum der Anschlussnehmer standen und bei denen die Anschlussnehmer deshalb auch für alle den Hausanschluss betreffenden Maßnahmen verantwortlich waren, ermöglichen, an ihren diesbezüglichen Regelungen auch nach In-Kraft-Treten der AVBWasserVO festzuhalten (vgl. Begr. zu den Änderungsvorschlägen des BR zu § 10 Abs. 6a, BR-Drs. 196/80 [Beschluss]). Mit diesem Inhalt regelt § 10 Abs. 6 AVBWasserVO eine Ausnahme gegenüber § 10 Abs. 3 Sätze 1 und 2 AVBWasserVO, nicht aber gegenüber § 10 Abs. 4 Satz 1 AVBWasserVO (BVerwG, NVwZ 1990, 478).

4.3 Abfall

4.3.1 Gebührentatbestand

Gemäß § 3 Abs. 1 AbfAlg M-V sind die Landkreise und kreisfreien Städte für die Entsorgung der auf ihren Gebiet anfallenden Abfälle zuständig. Sie erfüllen insoweit eine Pflichtaufgabe im eigenen Wirkungskreis. Die Gebühr wird als Gegenleistung für die Leistung der Müllabfuhr geschuldet. Die Leistung der Müllabfuhr wird schon dadurch erbracht, dass das Müllauto die festgesetzte Stelle an der Straße anfährt und der Fahrer prüft, ob ein Mülleimer zur Entleerung bereit steht. Die Gebühr wird bereits für diese (Teil-)Leistung geschuldet. Eine Gebührenermäßigung kann auch nicht verlangt werden, wenn der Mülleimer regelmäßig leer ist, weil der Nutzer behauptet, den Müll anderweitig ordnungsgemäß zu entsorgen (VGH München NVwZ-RR 1996, 349; OVG Lüneburg NJW 1983, 411; VGH Mannheim, KStZ 1984, 213). Denn es besteht der Grundsatz, dass auf einem bewohnten Grundstück nach der Lebenserfahrung regelmäßig und nicht nur ausnahmsweise Abfälle anfallen. Eine Ausnahme gilt jedoch, wenn das Grundstück nach den konkreten Umständen des Einzelfalles nicht bewohnt ist. Für diesen Fall lässt sich ein Benutzungszwang mit der daraus resultierenden Gebührenpflicht regelmäßig nicht begründen (VGH München NVwZ-RR 1996, 647).

Hiervon abweichend stellt nach Auffassung des OVG Schleswig das Nachsehen, ob sich nicht doch Abfall im Abfallbehälter befindet, eine aufgedrängte Leistung dar, die im Hinblick auf die Entsorgung ohne jeden Sinn und Zweck ist. Sie werde nur deshalb erbracht, um den Betroffenen in Kenntnis der Nichtinanspruchnahme des Abfallgefäßes dennoch gebührenpflichtig zu machen. Eine Inanspruchnahme der Abfallbeseitigungseinrichtung soll aber dennoch vorliegen, wenn der Betreffende einem von der Kommune beauftragten Dritten Stoffe zur Wiederverwertung überlassen hat. Abfallrechtlich handele es sich auch im Falle der Verwertung um Abfälle. Habe der Betreffende beispielsweise öffentliche Altglas- oder Altpapiercontainer etc. benutzt, die von der Kommune bzw. einem von ihr beauftragten Dritten im Stadtgebiet bereitgestellt worden seien, habe er auch die Abfallbeseitigungseinrichtung der Kommune benutzt. Denn für die Erfüllung des Tatbestandsmerkmals „Inanspruchnahme“ sei nicht entscheidend, dass für die Benutzung der öffentlichen Wertstoffcontainer keine gesonderte Gebühr erhoben werde. Entscheidend sei vielmehr allein, dass das Sammeln, Behandeln und Lagern im Rahmen der Abfallverwertung zur Abfallbeseitigung gehöre. Die Inanspruchnahme der Abfallverwertung sei damit auch eine Inanspruchnahme der Abfallbeseitigung. Werde wegen der im Rahmen der Abfallverwertung anfallenden Kosten keine gesonderte Gebühr erhoben, weil diese Kosten über die allgemeine Entsorgungsgebühr abgedeckt werden, sei die Anknüpfung der Gebühr an die Größe des dem Grundstückseigentümer zur Verfügung gestellten Abfallgefäßes und damit an die so genannte Restmüllmenge lediglich eine Maßstabsfrage (vgl. OVG Schleswig NVwZ-RR 1992, 577, 578, zweifelhaft).

Da bei der Beurteilung, ob auf einem Grundstück Abfall anfällt oder nicht, eine konkrete Betrachtungsweise anzuwenden, kommt es darauf an, ob Abfall tatsächlich anfällt. Letzteres zeigt der Beispielfall eines Wohnhauses, das ganzjährig nicht bewohnt wird, weil die Bewohner sich z. B. das ganze Jahr über im Ausland

aufhalten. Es würde dem Äquivalenzprinzip als Wesensmerkmal einer Gebühr widersprechen, wenn für nicht in Anspruch genommene Leistungen eine Gebühr zu entrichten wäre. Es ist deshalb bei tatsächlich nicht bewohnten Grundstücken unzulässig, allein darauf abzustellen, ob auf dem Grundstück Abfall anfallen könnte, bzw. im konkreten Fall, ob ein auf dem Grundstück befindliches Gebäude bewohnt werden könnte. Der Gesichtspunkt der Verwaltungsvereinfachung kann nicht dazu führen, dass für nicht angefallenen und nicht abgeholt Müll Abfallbeseitigungsgebühren erhoben werden. Zwar spricht die Vermutung bei Wohnhäusern dafür, dass sie bewohnt sind. Jedoch steht dem Eigentümer der Gegenbeweis offen. Hiervon zu unterscheiden ist der Grundsatz, dass bei bewohnten Grundstücken Abfall nicht nur ausnahmsweise anfällt. Dieser Grundsatz beruht auf der Lebenserfahrung und ist regelmäßig durch einen Gegenbeweis nicht widerlegbar (VGH München NVwZ-RR 1995, 418; OVG Lüneburg NJW 1983, 411; VGH Kassel KStZ 1991, 112).

Im Hinblick auf die Inanspruchnahme der Einrichtung ist zu beachten, dass die Einzelleistungen dem Betreffenden auch zuzuordnen sind. Sieht beispielsweise eine Satzung Gebühren für Hausmüll- und Gewerbebeseitigung vor, sind die Leistungen den einzelnen Bereichen zuzuordnen. So ist es beispielsweise unzulässig, die Kosten einer Sortieranlage in die Hausmüllberechnung einfließen zu lassen, wenn diese nur für die Sortierung selbst angelieferten brennbaren Gewerbemülls verwendet wird und die privaten Anlieferer aber ein Sortierentgelt unmittelbar entrichten (vgl. VGH München NVwZ-RR 1997, 379, 380). Der Grundstückseigentümer kann durch kommunale Satzung zum Schuldner der Abfallgebühren bestimmt werden. Das gilt auch dann, wenn der Abfall im Falle der Vermietung von Wohnraum von Mietern erzeugt wird. Der Heranziehung des Vermieters stehen weder bundesrechtliche Vorschriften (Bundesabfallrecht, Grundgesetz) noch europarechtliche Bestimmungen (Richtlinie 75/442/EWG) entgegen (OVG Bremen NVwZ 1997, 1240).

Bei der Entsorgung von Abfällen von Schiffen oder aus Gewerbebetrieben, die nach grundsteuerrechtlichen Vorschriften nicht zu veranlagen wären, kann der Besitzer zum Abgabenschuldner erklärt werden. Zur Problematik der Selbstanlieferer vgl. o. unter Erl. 2.3.

4.3.2 Gebührenbemessung

4.3.2.1 Grundlagen

Gemäß § 6 Abs. 2 Satz 1 AbfAlG MV erheben die Entsorgungsträger Gebühren, sofern nicht privatrechtliche Entgelte vereinbart sind. Soweit die Landkreise den Ämtern und amtsfreien Gemeinden einzelne Aufgaben der Abfallentsorgung nach § 5 Abs. 1 AbfAlG MV übertragen haben, werden von diesen die Gebühren erhoben, sofern die Abfälle ihnen überlassen oder von ihnen eingesammelt wurden (§ 6 Abs. 2 Satz 2 AbfAlG MV). Werden nur bestimmte Maßnahmen der Entsorgung übertragen, hat die für das Einsammeln zuständige Körperschaft bei der Gebührenbemessung auch die Kosten für Maßnahmen der anderen Körperschaft einzuschließen (§ 6 Abs. 2 Satz 3 AbfAlG MV). Mehrkosten, die durch den besonderen Aufwand der

Abfallentsorgung im Hinblick auf einzelne Erzeuger oder Besitzer entstehen, können durch besondere Gebühren erhoben werden (§ 6 Abs. 3 AbfAIG MV).

Nach § 6 Abs. 4 findet auf die Gebührenerhebung das KAG mit gewissen Modifikationen Anwendung. Danach zählen zu den ansatzfähigen Kosten auch die Aufwendungen nach § 3 Abs. 4 AbfAIG MV sowie die Unterstützungsmaßnahmen nach § 5 Abs. 2 AbfAIG MV wie beispielsweise die Bereitstellung von Grundstücken, Einrichtungen und Personal zur Verwertung von stofflich verwertbaren Abfällen. Darüber hinaus zählen hierher die Kosten nach § 38 Abs. 1 Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz. Entsprechend den allgemeinen Zielen der Abfallwirtschaft können in den Grenzen des Äquivalenzprinzips nach Abfallmengen progressiv gestaffelte Gebühren erhoben werden, um Anreize zur Abfallvermeidung zu schaffen. Das Gebot, bei der Gebührengestaltung einen Anreiz zur Abfallvermeidung zu schaffen, verstößt nicht gegen höherrangiges Recht (vgl. OVG Lüneburg NVwZ-RR 1996, 289, 290). Insbesondere die Kompetenzordnung des Grundgesetzes steht einer landesgesetzlichen Verpflichtung der Gemeinden und Landkreise, durch eine mengenbezogene Gebührengestaltung nachhaltige Anreize zur Abfallvermeidung zu schaffen nicht entgegen (BVerwG NVwZ 1994, 900).

4.3.2.2 Einzelfragen der Bemessung

4.3.2.2.1 Hausmüll

Die Anwendung eines Wirklichkeitsmaßstabes bei der Abfallbeseitigung ist in der Praxis regelmäßig ausgeschlossen, da zumindest zurzeit der technische Aufwand zum Wiegen des Mülls bei Abholung noch als unverhältnismäßig erscheint. Der Träger der Abfallbeseitigung kann daher zur Gebührenbemessung einen Wahrscheinlichkeitsmaßstab einführen. Als grundsätzlich tauglicher Wahrscheinlichkeitsmaßstab wird insoweit der Behältermaßstab angesehen, wobei vorauszusetzen ist, dass die den Gebührenpflichtigen zugeteilten Abfallgefäße typischerweise einen Rückschluss auf den Umfang und die Art der Inanspruchnahme der Einrichtung zulassen. Die Anknüpfung der Gebühr an die Füllmenge der Abfallgefäße wird regelmäßig unproblematisch sein, sofern der Träger der Abfallbeseitigung die unterschiedlichsten Behältergrößen zur Verfügung stellt und/oder die Abfuhrhäufigkeit auf das unterschiedliche Maß der Inanspruchnahme zuschneidet.

In der Praxis durchgesetzt hat sich der personenbezogene Behältermaßstab. Dabei wird an die auf dem Grundstück lebende Personenzahl unter Annahme eines Durchschnittsverbrauchs angeknüpft. In der Rechtsprechung finden sich insoweit zulässige Verbrauchswerte zwischen 25 bis 35 Liter pro Person und Woche (vgl. Thiem/Böttcher, Kommunalabgabengesetz, § 6 Rz. 427 m. w. N.).

Dass es Angesichts des Umstandes, dass regelmäßig nur Müllgefäße in genormten Größen zur Verfügung stehen, zu Überdimensionierungen kommen kann, ist aus Gründen der Praktikabilität in gewissen Grenzen hinzunehmen. Nach Auffassung des OVG Schleswig ist allerdings eine satzungsrechtliche Regelung unwirksam, nach der allein 110-l-Gefäße bei Annahme eines Verbrauchs von 35 l pro Person

und Woche bei einmaliger oder zweimaliger Leerung pro Woche zur Verfügung gestellt würden (OVG Schleswig NVwZ-RR 1992, 577). Zur Begründung führt das Gericht aus, dass eine derartige Anwendung des Behältermaßstabes zur Einheitsgebühr und damit zu Gebührenbelastungen, die dem wahrscheinlichen Umfang der Inanspruchnahme nicht mehr entsprechen, führe. Der Maßstab hätte zur Folge, dass Wohngrundstücken, auf denen ein bis drei Personen wohnten, unterschiedslos ein 110-l-Gefäß (bei einmaliger Entleerung pro Woche) zur Verfügung gestellt werde. Komme eine Person hinzu, müsse entweder ein weiteres Gefäß vom Grundstückseigentümer entgegengenommen werden oder das Grundstück sei zweimal wöchentlich zur Entleerung anzufahren. Gleichzeitig erhöhe sich die Gebühr auf das Doppelte, obwohl die zusätzliche Inanspruchnahme der Abfallbeseitigung durch die vierte Person relativ gering sei (vgl. hierzu Dietz KStZ 1980, 201 f. und 225 f. und KStZ 1981, 5 f.). Ein derartiger Gebührensprung lasse sich mit der Bemessung der Gebühr nach dem Umfang der Inanspruchnahme nicht vereinbaren.

Der Senat zweifelt die Aussage an, dass der Müllanfall bei Grundstücken mit ein bis fünf Personen statistisch nahezu gleich sei. Untersuchungen in Letmathe, die Mitte der 70er Jahre durchgeführt wurden, hätten vielmehr ergeben, dass die Abfallmenge pro Grundstück im Mittel zwischen 16 kg Grundstück/Woche (eine Person pro Grundstück) und 35 kg Grundstück/Woche (sechs Personen pro Grundstück) schwankte. Dies stelle eine Abweichung von über 100 % dar, sodass nicht davon ausgegangen werden könne, dass bei Grundstücken bis sechs Einwohner die Abfallmenge relativ konstant sei (so aber Dietz, KStZ 1980, 201, 203).

Die Messungen entsprächen den Untersuchungen im Landkreis Biberach, die in der Zeit vom 15.9. bis 17.10.1973 durchgeführt wurden. Danach wurde festgestellt, dass sich in Biberach die Müllmenge schon bei einem 5-Personen-Grundstück verdoppelt hatte (Dietz KStZ 1980, 201, 206).

Die Untersuchungen in Letmathe basierten auf der Verwendung von 220-l-Behältern. Inwieweit die Untersuchungsergebnisse auf die Verwendung von 110-l-Behältern übertragbar seien, könne zwar nicht abschließend beurteilt werden. Es sei jedoch nicht auszuschließen, dass das zur Verfügung gestellte Behältervolumen auch Einfluss auf das Verhalten der Benutzer habe. Ziel der Einführung von Großbehältern sei es aber unter anderem auch, eine Verminderung des zusätzlich zu beseitigenden Sperrmülls und damit eine Kostensenkung zu erreichen. Stehe Grundstücken, die nur von wenigen Personen bewohnt würden, Behälterkapazität in so ausreichendem Maße zur Verfügung, dass auch sperriger Abfall ohne weiteres über den Abfallbehälter entsorgt werden könne, würden diese Haushalte hiervon auch Gebrauch machen. Reiche dagegen bei anderen Grundstücken die Behälterkapazität gerade aus, um den täglich anfallenden Hausmüll zu entsorgen, werde von diesen Haushalten die Sperrmüllabfuhr stärker in Anspruch genommen werden.

Der Umfang der Inanspruchnahme der Abfallbeseitigung insgesamt wäre daher selbst dann unterschiedlich, wenn die über den Abfallbehälter entsorgte Abfallmenge vergleichbar groß wäre. Aus den oben genannten Untersuchungen lasse sich daher mit einiger Sicherheit nur entnehmen, dass zwischen der Zahl der Einwohner auf einem Grundstück und dem Gewicht des Abfall ein Zusammenhang bestehe und dass bei Grundstücken bis zu sieben Einwohnern das Abfallgewicht je Einwohner

und Woche mit steigender Personenzahl wesentlich geringer werde. Dies rechtfertige aber allein noch nicht die Einführung einer Einheitsgebühr für Grundstücke mit bis zu fünf oder sechs Personen. Zu beanstanden sei eine derartige Einheitsgebühr für Grundstücke, auf denen bis zu fünf oder sechs Personen wohnen, aber auch deshalb, weil sie sich wie eine Mindestgebühr auswirke, die von jedem Eigentümer eines Wohngrundstücks unabhängig vom Umfang der Inanspruchnahme der Einrichtung zu zahlen sei. Eine Mindestgebühr habe sich dagegen an der durchschnittlichen Mindestinanspruchnahme der Einrichtung zu orientieren (BVerwG, NVwZ 1987, 231 = KStZ 1987, 11). Die Inanspruchnahme der Abfallbeseitigung durch fünf oder sechs Personen, die auf einem Grundstück wohnen, könne jedoch nach den obigen Ausführungen und den genannten Untersuchungen nicht als Mindestinanspruchnahme der Abfallbeseitigung angesehen werden.

Das VG Schwerin hat entschieden, dass es nicht gegen höherrangiges Recht verstoße, für die Hausmüllentsorgung ein Mindestbehältervolumen von etwa 15l/Person/Woche zugrunde zu legen (VG Schwerin, Der Überblick 1999, 188).

Gemäß § 6 Abs. 4 Nr. 3 können progressiv gestaffelte Gebühren erhoben werden, um Anreize zur Vermeidung von Abfällen zu schaffen. Wie der Gesetzeswortlaut klarstellt, ist insoweit das höherrangige Äquivalenzprinzip zu beachten. Nach dem Wortlaut der Vorschrift steht die Einführung progressiver Gebührensätze im Ermessen des Satzungsgebers, das insoweit eine Einschränkung erfährt, als das er den Zielen der Kreislaufwirtschaft nach § 1 AbfAlG MV verpflichtet bleibt. Rechtliche Grenzen im Hinblick auf die satzungsrechtlichen Möglichkeiten zur Gebühreneinsparung bestehen insoweit, als dass das geforderte Entgelt den Charakter einer Gebühr nicht verlieren darf und so bemessen sein muss, dass zwingende gebührenrechtliche Grundsätze oder andere Rechtsgüter, wie z. B. das System einer geordneten Abfallentsorgung oder weiterreichende Ziele des Umweltschutzes, nicht verletzt werden. Nach Ansicht des VG Schwerin besteht allerdings keine spezielle Rechtspflicht, entsprechende Anreize zur Müllvermeidung durch die Gestaltung der Gebührensatzung zu schaffen. Insbesondere könnten keine zwingenden Vorgaben im Hinblick auf Behältergröße und Entleerungshäufigkeit angenommen werden (VG Schwerin, Der Überblick 1999, 188, 190).

Die Differenzierungen bei der Gebühr dürfen aber beispielsweise nicht derart krass ausgestaltet sein, dass sich viele Bürger zwecks Minderung der Gebührenlast voraussichtlich einer geordneten Abfallentsorgung entziehen und sich ihres Hausmülls verbotswidrig entledigen. Einer extrem niedrigen Gebührenbemessung bei geringer Inanspruchnahme der Hausmüllabfuhr steht auch der gebührenrechtliche Grundsatz entgegen, dass die Gebühr regelmäßig leistungsbezogen sein und in einem angemessenen Verhältnis zur beanspruchten Leistung der Kommune stehen muss. Insoweit ist zu beachten, dass die Hausmüllabfuhr nur einen Teilbereich des öffentlichen Abfallbeseitigungssystems ausmacht und die Abfallentsorgungsgebühren nicht nur die Hausmüllabfuhr, sondern den gesamten Leistungsbereich der öffentlichen Einrichtung Abfallbeseitigung abdecken. Zu diesem zählen auch die Entsorgung von Sperrmüll, Grünschnitt, Schrott, Problemabfällen und Bioabfällen.

Die Kosten für die Hausmüllabfuhr, die sich infolge der Ausdifferenzierung der Kreislaufwirtschaft deutlich verringert haben, machen nicht einmal den wesentlichen

Kostenfaktor aus. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass ein erheblicher Teil der Abfallbeseitigungskosten unabhängig von der Menge des anfallenden Abfalls entsteht, wie etwa die Kosten für die Veranlagung der Gebührenpflichtigen, das Anfahren des Grundstücks, das Entleeren der Abfallbehälter sowie für alle Vorhalteleistungen, wie die Schaffung bzw. Aufrechterhaltung der Betriebsbereitschaft, das Bereitstellen von Fahrzeugen, das Beschaffen und die Lieferung des Abfallbehälters. Daraus folgt, dass die in den Abfallbehälter eingebrachte Menge an Hausmüll häufig nur begrenzt zum Ausdruck bringt, wie das öffentliche Abfallbeseitigungssystem insgesamt nach Art und Umfang in Anspruch genommen wird. Sie lässt mithin nur eingeschränkt einen Rückschluss auf die gebührenpflichtige Gesamtanspruchnahme der öffentlichen Einrichtung Abfallbeseitigung zu (vgl. OVG Lüneburg NVwZ-RR 1996, 289, 291).

Im Falle der zulässigen und nachgewiesenen Eigenkompostierung ist es nach Auffassung des VGH München statthaft, dass die Betroffenen durch die Nichtgewährung einer Gebührenermäßigung in der Gebührensatzung in einem Ausmaß von 23,1 % zu Kosten herangezogen werden, an deren Verursachung sie nachgewiesenermaßen im Wesentlichen nicht beteiligt sind. Im Hinblick auf die auch sonst im Abfallgebührenrecht aus Praktikabilitätsgründen hinzunehmenden Abweichungen von einem Wirklichkeitsmaßstab, könne eine derartige Mehrbelastung nicht als grob unbillig im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts angesehen werden (VGH München NVwZ-RR 1995, 603, 604).

4.3.2.2.2 Gewerbemüll

Im Hinblick auf gewerbliche Abfälle, die ihrer Art nach nicht mit Hausmüllabfall vergleichbar sind, erfolgt in der Satzung eine differenzierte Gebührengestaltung je nach den jeweiligen Behandlungs- und Entsorgungserfordernissen. Dagegen wird Gewerbeabfall, der nach Art und Umfang dem Hausmüll ähnelt, in der Regel wie Hausmüll behandelt und entsorgt. Derartiger Abfall, der nach Art und Menge mit dem in Haushaltungen anfallenden entsorgt werden kann, darf demzufolge nicht einer dritten Abfallkategorie zugerechnet werden, sondern muss gebührenrechtlich wie Hausmüll behandelt werden (OVG Koblenz NVwZ-RR 1992, 323). Im Rahmen von Gewerbeabfällen ist insoweit allerdings ein personenbezogener Maßstab zur Gebührenbemessung untauglich. Angesichts der Schwierigkeiten bei der Festlegung von Wahrscheinlichkeitsmaßstäben mangels Erfahrungswerten bei der Bestimmung von Müllmengen im Hinblick auf einzelne Gewerbebetriebe bleibt als tauglicher Maßstab die vorzuhaltende Behältergröße nach dem vom Benutzer anzumeldenden Bedarf (Thiem/Böttcher, Kommunalabgabengesetz, § 6 Rz. 442).

4.3.2.2.3 Gemischt genutzte Grundstücke

Bei Grundstücken, die sowohl gewerblich als auch zum Wohnen genutzt werden, ist zu unterscheiden. Entstehen im Rahmen des Gewerbes nicht hausmüllähnliche Abfälle, kommt eine Zusammenfassung der Abfallmengen nicht in Betracht. Die Gebührenbemessung hat vielmehr gesondert für die jeweilige Abfallart zu erfolgen. Sofern der Gewerbeabfall sich nicht wesentlich vom Hausmüll unterscheidet, erfolgt die Bemessung nach einem getrennten Personen- und Behältermaßstab. Aufgrund

der einheitlichen Entsorgung darf aber die Gesamtgebühr für die Entsorgung die für Wohngrundstücke bei gleicher Müllmenge entstehende Höchstgebühr nicht überschreiten (OVG Koblenz NVwZ-RR 1992, 323, 324 f.).

4.3.2.2.4 Sonstige Abfälle

Von der Rechtsprechung wird es grundsätzlich für zulässig erachtet, wenn mit der Gebühr für die Restmülltonne andere Leistungen der Abfallbeseitigung abgegolten werden. Hierzu zählen beispielsweise im Bringsystem Behälterglas, Papier und Kartonagen, Altmetall, Kunststoff- Folien, Weißblech und Aluminiumdosen, Garten- und Grünabfälle, Holzabfälle, Styropor, Bauschutt in kleinen Mengen sowie Problemabfälle und im Holsystem Sperrmüll, Kühlschränke und Bio- und Grünabfälle, soweit letztere nicht eigenkompostiert oder über die Biotonne getrennt erfasst werden. Die pauschale Mitabgeltung ist zulässig, da erfahrungsgemäß in allen Haushalten, in denen Restmüll anfällt, auch wiederverwertbare Altstoffe und sonstige Müllfraktionen in etwa im gleichen Verhältnis anfallen. Dass dies nicht in jedem Einzelfall so ist, macht diese Art der pauschalen Gebührenerhebung nicht rechtswidrig, weil es nach der Rechtsprechung ausreicht, dass mit der Gebührenerhebung dem Durchschnittsfall nach den Gesetzen der Wahrscheinlichkeit Rechnung getragen wird (VGH München NVwZ-RR 1995, 603 f.). Die gesonderte Berechnung der Entsorgung besonderer Sperrgutabfälle, wie Computer, Kühlschränke, Fernseher usw. ist ebenso zulässig wie im Falle der Entsorgung von Sonderabfällen, wie etwa Lacken, Chemikalien u. Ä.

4.4 Straßenreinigung

4.4.1 Gebührenpflicht

Die Regelung der Straßenreinigungspflicht, einschließlich des Winterdienstes, enthält § 50 Straßen- und Wegegesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (StrWG M-V). Gemäß § 50 Abs. 1 StrWG M-V richten sich Art und Umfang der Reinigung der öffentlichen Straßen innerhalb der geschlossenen Ortslage nach den Erfordernissen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Die Einzelheiten sind durch Satzung zu regeln (§ 50 Abs. 4 Satz 2 Nr. 5 StrWG M-V). Reinigungspflichtig sind grundsätzlich die Gemeinden (§ 50 Abs. 4 Satz 1 StrWG M-V). Nach § 50 Abs. 4 Satz 2 Nr. 2 StrWG M-V sind die Gemeinden ermächtigt, durch Satzung die Reinigungspflicht ganz oder teilweise den Eigentümern der anliegenden Grundstücke aufzubürden. Des Weiteren sind die Gemeinden berechtigt, die Eigentümer der anliegenden Grundstücke sowie der durch die Straße erschlossenen Grundstücke zu den Kosten heranzuziehen; soweit die Gemeinden zur Deckung der Kosten Gebühren erheben, gelten die Pflichtigen gemäß § 50 Abs. 4 Satz 2 Nr. 3 StrWG M-V) als Benutzer einer öffentlichen Einrichtung im Sinne des Kommunalabgabengesetzes des Landes Mecklenburg-Vorpommern (OVG Greifswald LKV 1996, 379). Das OVG Greifswald geht davon aus, dass die Straßenreinigungsgebühr die Gegenleistung für den Vorteil darstellt, der Grundstückseigentümern und ihnen gleichgestellten Personen dadurch zugute kommt, dass die an ihren Grundstücken entlangführende Straße durch eine

öffentliche Einrichtung der Gemeinde reingehalten wird. Die Gebühr stellt danach nicht ein Entgelt für die Reinigung eines bestimmten Straßenabschnitts vor dem Anliegergrundstück dar, vielmehr ist sie als Ausgleich eines weitergehenden besonderen Vorteils zu betrachten, der darin liegt, dass die am anliegenden Grundstück vorbeiführende Straße in ihrer gesamten Ausdehnung sauber gehalten wird (OVG Greifswald LKV 1996, 379, 380; ebenso: OVG Münster, NVwZ 1983, 491; abweichend VGH München, NVwZ 1985, 775).

Wie das OVG Greifswald in einem obiter dictum feststellt, unterscheidet sich das Recht der Straßenreinigungsgebühren bzgl. der Frage, ob die Gebührenpflicht an das Anliegen bzw. Angrenzen und/oder an das Erschlossensein des Grundstücks von der im Rahmen der öffentlichen Straßenreinigung gereinigten Straße abhängig ist, in den einzelnen Bundesländern. § 50 Abs. 4 Satz 2 Nr. 3 StrWG M-V enthält die Formulierung, dass die Gemeinde berechtigt sei, die Eigentümer (oder die zur Nutzung dinglich Berechtigten) der anliegenden Grundstücke sowie der durch die Straße erschlossenen Grundstücke zu den Kosten heranzuziehen. Eine Straßenreinigungsgebührenpflicht könne daher bereits dann festgesetzt werden, wenn das Grundstück entweder an der zu reinigenden Straße anliege oder durch diese erschlossen werde. Es sei also nach dem Straßen- und Wegegesetz nicht erforderlich, dass ein anliegendes Grundstück zugleich durch die zu reinigende Straße einen erschließungsrechtlichen Vorteil erlange (OVG Greifswald LKV 1996, 379, 381; Der Überblick 1999, 469, 471). Nach Auffassung des Senats reiche aber allein das geometrische Angrenzen eines Grundstückes zur Begründung der Straßenreinigungsgebührenpflicht nicht in jedem Falle aus.

Vielmehr sei eine vernünftige objektive Beziehung des Grundstücks zur Straße erforderlich, die es sachlich rechtfertige, die Eigentümer der angrenzenden Grundstücke zu Gebühren für die von einer Gemeinde durchgeführte Straßenreinigung heranzuziehen. Erforderlich sei mithin, dass eine wirtschaftliche oder verkehrliche Nutzung des Anliegergrundstücks durch die Straße möglich sei oder von dem Anliegergrundstück eine konkrete nicht völlig unerhebliche Verschmutzung ausgehe (BVerwGE 81, 371 [372] = NVwZ 1989, 196 m. w. N.). Das bedeute, dass es in extremen Ausnahmefällen gegen das Willkürverbot des Art. 3 Abs. 1 GG verstoße, ein angrenzendes Grundstück als straßenreinigungsgebührenpflichtig anzusehen, wenn weder eine wirtschaftliche oder verkehrliche Nutzung des Grundstücks durch die Straße, insbesondere durch die Schaffung eines Zuganges oder einer Zufahrt, möglich sei, noch von dem Grundstück eine konkrete, nicht völlig unerhebliche Verschmutzung der Straße ausgehe (BVerwG, NJW 1974, 1915 = KStZ 1974, 216).

Reinigt eine Gemeinde eine Straße nur halbseitig und obliegt die Reinigung der anderen Straßenseite den Eigentümern der an diese Straßenseite angrenzenden Grundstücke, so verstößt es gegen Art. 3 Abs. 1 GG, auch die selbst reinigungspflichtigen Eigentümer in vollem Umfang zu Straßenreinigungsgebühren heranzuziehen. Reinigt die Gemeinde die Straßen zwar meistens vollständig, oftmals aber nur halbseitig, so muss sie den Unterschieden in Arbeitsweise und Arbeitsergebnis dadurch Rechnung tragen, dass sie zwei verschiedene öffentliche Einrichtungen mit unterschiedlichen Gebührensätzen bildet (OVG Lüneburg NVwZ- RR 1998, 135).

4.4.2 Gebührenhöhe

Die Gebührenbemessung erfolgt in der Praxis oftmals nach Frontmetermaßstäben, was nach der Rechtsprechung grundsätzlich unbedenklich ist. Der VGH Kassel hat zudem eine Bemessung der Gebühren nach der Quadratwurzel aus der Grundstücksfläche als rechtlich zulässig erachtet. Dieser Maßstab sei gegenüber dem Frontmetermaßstab vielleicht sogar vorzuziehen, da er die aus der Lage des Grundstücks zur Straße folgenden Zufälligkeiten ausschalte (VGH Kassel NVwZ-RR 1998, 133). Steht ein Grundstück zu mehreren Straßen in hinreichender Beziehung, wächst dem Eigentümer auch im Straßenreinigungsrecht ein größerer Vorteil zu, als einfach erschlossenen Grundstücken, sodass die mehrfache Heranziehung zu Straßenreinigungsgebühren zulässig ist. Das Straßenreinigungsgebührenrecht erzwingt keine Eckgrundstücksvergünstigung für derartige Grundstücke. Die Schaffung einer solchen Vergünstigung steht vielmehr allein im politischen Ermessen des Satzungsgebers (VGH Kassel NVwZ- RR 1998, 133, 134).

Im Hinblick auf die Bemessung der Reinigungsgebühr für Vorder- und Hintergrundstücke ist es unzulässig, eine nach der Frontlänge des Vordergrundstücks berechnete Gebühr auf Vorder- und Hintergrundstück aufzuteilen (VGH Kassel NVwZ-RR 1993, 426). Eine derartige Berechnung würde die Eigentümer von Vorder- und Hintergrundstücken entgegen Art. 3 Abs. 1 GG gegenüber Eigentümern von Grundstücken ohne Hinteranliegern ungerechtfertigt bevorzugen. Eine Abrechnungseinheit zwischen Vorder- und Hinteranlieger kommt nicht in Betracht, da nach § 50 StrWG M-V eine gemeinsame Reinigungspflicht nicht besteht. Eine Übertragung der Reinigungspflicht auf die Gemeinde erfolgt allein im Hinblick auf die anliegenden Grundstücke. Eine generelle Pflicht, auch Hinteranliegergrundstücke zu Straßenreinigungsgebühren heranzuziehen, besteht nach § 50 Abs. 4 Satz 2 Nr. 2 StrWG M-V nicht (OVG Greifswald LKV 1996, 379, 380).

Angesichts des erheblichen Verwaltungsaufwandes kann grundsätzlich davon abgesehen werden, für jede Straße eine gesonderte Gebührenermittlung vorzunehmen (OVG Greifswald LKV 1996, 379, 380). Die Bildung verschiedener Reinigungsklassen für die in die gemeindliche Straßenreinigung einbezogenen Straßen in Anknüpfung an das unterschiedliche Reinigungsbedürfnis aufgrund des jeweiligen Verschmutzungsgrades bleibt allerdings zulässig. Dabei sind die jeweiligen Straßen(-abschnitte) eindeutig zuzuordnen und der Reinigungsumfang im Einzelnen zu definieren (VGH Kassel NVwZ-RR 1998, 131, 132). Es ist zulässig entsprechend § 6 Abs. 3 Satz 3 unabhängig von der Reinigungsklasse oder vom Reinigungsturnus einen Sockelbetrag je laufenden Frontmeter als Grundgebühr vorzusehen (OVG Greifswald, Der Überblick 1999, 469, 470).

Nach Auffassung des OVG Greifswald (LKV 1996, 379, 381) hat die Kommune unter Beachtung des Gleichheitssatzes einen Eigenanteil zu übernehmen, wobei ein Anteil in Höhe von 25 ausreichend aber auch erforderlich sei. Der Gleichheitssatz verbietet, die Anlieger an von der städtischen Straßenreinigungsanstalt gereinigten Straßen gebührenrechtlich auch insoweit als Benutzer dieser Anstalt zu behandeln und sie insoweit mit Kosten für Leistungen zu belasten, als die Straßenreinigung dem Allgemeininteresse an sauberen Straßen dient (BVerwGE 81, 371, 374 = NVwZ 1989, 169; BVerwG NVwZ 1984, 650, 651). Den Anforderungen des

Gleichheitssatzes könne einmal dadurch genügt werden, dass bei der Ermittlung der Gebühren ein Kostenanteil als Allgemeininteresse insgesamt abgesetzt werde. Zum anderen könnte ein Kostenanteil für das Allgemeininteresse differenziert nur von dem Kostenanteil abgesetzt werden, der von den Gebührenpflichtigen mit Grundstücken an anderen als Anliegerstraßen zu tragen sei (BVerwGE 81, 371, 375 f. = NVwZ 1989, 169).

Im Hinblick auf die Durchführung des Winterdienstes ist festzustellen, dass die Erhebung einer Straßenreinigungsgebühr, die auch die Kosten für die Winterwartung erfasst, bereits dann zulässig ist, wenn die Gemeinde eine gebührenbegründende Gegenleistung in Form der Vorsorge erbracht hat. Die konkrete Durchführung der Winterwartung ist nicht Voraussetzung. Wartet die Gemeinde die Nebenstraßen anders als die Hauptstraßen nur bei extremen winterlichen Witterungslagen und wird im Übrigen insoweit nur Vorsorge betrieben, ist die Erhebung einer einheitlichen, die Kosten der Winterwartung erfassenden Gebühr nach einheitlichem Maßstab für Haupt- und Nebenstraßen unwirksam (OVG Münster NVwZ-RR 1998, 136, 137).

4.5 Straßen, Wege, Plätze

4.5.1 Gebührentatbestand

Nach § 6 Abs. 5 i. V. m § 28 StrWG können für die Benutzung öffentlicher Straßen, Wege und Plätze für Messen, Märkte und Verkaufsstände und andere Sondernutzungen besondere Gebühren erhoben werden. Gemäß § 28 Abs. 4 regeln die Gemeinden und Landkreise die Erhebung von Sondernutzungsgebühren durch Satzung. Gemäß § 22 StrWG liegt eine Sondernutzung bei Benutzung einer öffentlichen Straße über den Gemeingebrauch hinaus vor. § 21 Abs. 1 StrWG definiert Gemeingebrauch als Benutzung der öffentlichen Straße im Rahmen der Widmung und der Straßenverkehrsvorschriften zum Verkehr. Kein Gemeingebrauch liegt vor, wenn die Straße nicht vorwiegend zum Verkehr, sondern zu anderen Zwecken benutzt wird.

Bei der Ausrichtung von allgemeinen Wochenmärkten, aber auch von Weihnachtsmärkten erfüllen die Kommunen eine freie Selbstverwaltungsaufgabe und damit Daseinsvorsorge. Bei derartigen Märkten handelt es sich mithin regelmäßig um öffentliche Einrichtungen (BezG Erfurt LKV 1993, 236). Dies gilt auch bei fehlender Marktsatzung unter dem Gesichtspunkt konkludenter Widmung insbesondere dann, wenn sie ihrerseits auf öffentlichen Plätzen betrieben werden (VGH Kassel NVwZ-RR 1994, 650).

4.5.2 Gebührenhöhe

Gemäß § 28 Abs. 4 Satz 3 StrWG M-V sind im Rahmen der Ausübung der Sondernutzung die Gebührensätze nach Art und Ausmaß der Einwirkungen auf die Straße und nach dem wirtschaftlichen Interesse des Nutzungsberechtigten zu bemessen. Nach der Rechtsprechung des BVerwG (NVwZ 1989, 557) betreffen die Art und das Ausmaß der Einwirkung den öffentlichen Verkehrsraum. Als Maßstab gilt zum einen die unmittelbare Inanspruchnahme des öffentlichen Verkehrsraumes unter

gleichzeitigem Ausschluss Dritter vom Gemeingebrauch (vgl. BVerwGE 80, 36 = DVBl. 1989, 413). Beispielsweise im Hinblick auf die Benutzung durch das Aufstellen von Warenautomaten gilt als Einwirkung auch der Umstand, dass die jeweilige Sondernutzung ihrerseits Dritte zu einer bestimmungsgemäßen Benutzung des aufgestellten Warenautomaten veranlasst. Beide Einwirkungsweisen können nach Dichte und Intensität des Straßenverkehrs und der Attraktivität des Warenangebotes unterschiedlich sein. Gemäß § 28 Abs. 4 Satz 3 StrWG M-V hat der Ortsgesetzgeber beide Gesichtspunkte bei der Ausgestaltung des Tarifs zu berücksichtigen. Insoweit ist es zulässig, wenn die örtliche Satzung für Automaten durch die Bildung städtischer Zonen eine sachgerechte Differenzierung trifft. Darüber hinaus ist eine pauschalierende Bewertung für Automaten mit unterschiedlichem Warenangebot von Rechts wegen nicht zu beanstanden. Sie entspricht dem im Abgabenrecht allgemein anerkannten Erfordernis der Verwaltungspraktikabilität (vgl. BVerfGE 13, 331/341 = NJW 1962, 435; BVerwG, Buchholz 401.84 Benutzungsgebühren Nr. 45).

Im Rahmen der Tarifgestaltung hat der Ortsgesetzgeber zu ermitteln, ob der Gebührenschuldner mit der Sondernutzung überhaupt ein wirtschaftliches Interesse verfolgt. Das ist etwa bei Automaten ganz allgemein zu bejahen, da das Aufstellen von Warenautomaten fast stets einem ökonomischen Vorgang dient. Darüber hinaus ist das Maß des wirtschaftlichen Vorteils, den eine eingeräumte Sondernutzung typischerweise verschafft oder zu verschaffen geeignet ist, zu berücksichtigen. Die wirtschaftlichen Interessen des Gebührenschuldners sind im Allgemeinen mit dem erstrebten wirtschaftlichen Vorteil verbunden, der in dem Überlassen des öffentlichen Verkehrsraumes zu gewerblichen Zwecken liegt. Die Bevorzugung des Gebührenschuldners gegenüber der Allgemeinheit soll, wenn sie einen ökonomischen Hintergrund besitzt, angemessen durch die Zahlung einer Sondernutzungsgebühr ausgeglichen werden, wobei § 28 Abs. 4 Satz 3 StrWG M-V das Ausmaß nicht näher konkretisiert, sodass der Ortsgesetzgeber auf allgemeine Grundsätze zurückzugreifen hat. Nach Ansicht des BVerwG ist eine lineare Umsetzung wirtschaftlicher Vorteile in eine bestimmte Gebührenhöhe ist nicht vorgeschrieben (vgl. BVerwGE 80, 36 = DVBl. 1989, 413).

Dem Ortsgesetzgeber verbleibt ein Entscheidungsspielraum, der es ihm ermöglicht, die Gebührenhöhe nach weiteren Kriterien auszurichten. So ist die vielerorts übliche Differenzierung zwischen aufgestellten Automaten für Kaugummi oder andere geringwertige Artikel und den weitaus aufwendigeren Automaten, wie sie etwa für den Verkauf von Zigaretten verwendet werden, rechtlich unbedenklich. Das wirtschaftliche Interesse von Automatenaufstellern beider Kategorien weist Unterschiede auf, die auch eine Stufung des Gebührentarifs als ermessensgerecht erscheinen lassen (BVerwG NVwZ 1989, 557, 558). In dem vom BVerwG entschiedenen Fall teilte der Gebührentarif die Stadt in drei Zonen ein. Zone I erfasste den engeren Stadtkern, Zone II den weiteren innerstädtischen Bereich. Zone III betraf das übrige Stadtgebiet.

Die angegriffene Tarifgestaltung genügte nach Auffassung des Gerichts den rechtlichen Anforderungen, da die Einteilung nach Zonen bereits eine Staffelung gemäß den mutmaßlichen wirtschaftlichen Vorteilen enthalte. Die darin liegende Typisierung sei systemgerecht und als solche nicht zu beanstanden, was im konkreten Streitfall im Wesentlichen auf dem in seiner absoluten Höhe geringen Gebührensatz beruhte. Eine Gebühr von 50 DM in den Zonen I und II entspreche einer

betrieblichen Belastung von 13,7 Pfennigen täglich, eine Gebühr von 30 DM in der Zone III einer solchen von 8,3 Pfennigen. Das sei auch im Hinblick auf die geringen Jahresumsätze, wie sie der Betroffene für das von ihm betriebene Automaten-geschäft als gegeben behauptet, keine unangemessene Belastung. Ob der mit der Erlaubnis zur Sondernutzung eingeräumten Vorteil wirtschaftlich sinnvoll wahrgenommen wird, ist dagegen nicht erheblich. Insoweit kommt es allein auf eine objektivierte Wirtschaftlichkeit der Nutzung an (ebenso BVerwGE 80, 36 = DVBl. 1989, 413). Eintretende Härten können im Erlasswege und damit im Einzelfall ausgeglichen werden. Ein Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip oder den Gleichheitsgrundsatz liegt bei einer derartigen Ausgestaltung der Gebühr nicht vor.

Weitere Einzelfälle: Gebühren für Verkaufswagen vgl. BVerwG NVwZ 1989, 456 ff.

4.6 Hafengebühren

Das Recht der Hafengebühren zu regeln fällt in die Kompetenz des Landesgesetzgebers. Wie sich aus § 6 Abs. 6 Satz 1 ergibt, bedarf die Erhebung durch Satzung der Zustimmung des Wirtschaftsministers nach § 9 Abs. 1 Satz 2 des Wasserverkehrsgesetz. Wie das BVerfG bestätigt hat, fällt die Erhebung von Hafengebühren nämlich nicht in die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes nach Art. 73 GG. Soweit in dessen Nr. 5 von Handels- und Schiffahrtsverträgen die Rede sei, werde damit nicht die Schifffahrt als Verkehrsträger, sondern als Mittel des Seehandels erfasst. Art. 73 Nr. 5 GG solle die Einheitlichkeit der Außenhandelsbeziehungen gewährleisten und dem Bund die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit für den Außenhandel einschließlich der Handelsschifffahrt einräumen. Ob dem Bund für Hafengebühren eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zustehe, könne dahingestellt bleiben, da er jedenfalls davon bislang keinen Gebrauch gemacht habe. Mit § 755 Abs. 1 Satz 1 HGB habe er nur eine Vorschrift geschaffen, die den Hafenbetreibern für die öffentlichen Schiffs-, Schifffahrts- und Hafengebühren sowie Lotsgelder, Pfandrechte an den die Häfen nutzenden Schiffen gewähre. Eine inhaltliche Regelung des Gebührentatbestandes liege darin nicht. Die Vorschrift setze das Bestehen einer derartigen öffentlichrechtlichen Forderung vielmehr voraus

Eine Satzungsregelung, nach welcher der Schiffseigner neben dem Reeder die durch den bestimmungsgemäßen Gebrauch seines Schiffes entstandenen Hafengebühren schuldet, ist zulässig. Denn innerhalb seiner jeweiligen Regelungskompetenzen verfügt der Gebührengesetzgeber über einen weiten Gestaltungsraum bei der Entscheidung, welche individuell zurechenbaren öffentlichen Leistungen er einer Gebührenpflicht unterwerfen und welche Gebührenmaßstäbe und Gebührensätze er hierfür aufstellen will (vgl. BVerfGE 50, 217, 226). Da als Zurechnungsgrund allerdings nicht jeder sachlich vertretbare Gesichtspunkt in Betracht kommt, muss die gebührenpflichtige Leistung an eine besondere Verantwortlichkeit der in Anspruch genommenen Personen anknüpfen, die aus der Sache selbst abzuleiten ist. Dem Gesetzgeber ist es grundsätzlich nicht verwehrt, bei der Gebührenpflicht einer staatlichen Leistung an wirtschaftliche und finanzielle Kriterien anzuknüpfen, soweit der Gebührenpflichtige der Leistung näher steht als die Allgemeinheit.

Die für die Kostentragungspflicht erforderliche individuelle Zurechenbarkeit lässt sich aus der rechtlichen oder tatsächlichen Sachherrschaft und der damit verbundenen Möglichkeit herleiten, aus der Sache Nutzen zu ziehen, die bei den Schiffseignern wie bei den Reedern vorliegt. Denn der Gesetzgeber legt ihnen keine Gebühr für eine Leistung auf, die ihnen keinen größeren Nutzen bringt als der Allgemeinheit. Häfen können zwar allen Bürgern zugute kommen, weil sie in mehr oder weniger großem Umfang Vorteile von dem über die Häfen geleiteten Warenverkehr haben. Dieser Umstand macht sie allerdings noch nicht zum Nutzer eines Hafens. Solche sind vielmehr insbesondere Ausrüster und Schiffseigner, da diese ohne Häfen ihre Schiffe nicht sinnvoll nutzen könnten. Vornehmlich das Schiff benötigt den Hafen, und damit neben dem Reeder auch der Eigner des Schiffes. Durch die Zurverfügung-Stellung, den Bau, die Instandhaltung von Häfen wird dem Eigentümer des Schiffes ein besonderer Vorteil verschafft. Dieser entspricht seinem besonderen – objektiven – Interesse, weil er nur auf diese Weise sein Schiff bestimmungsgemäß verwenden kann (BVerfG NVwZ 1995, 368).

4.7 Friedhofsgebühren

4.7.1 Tatbestand

Gemäß § 14 Abs. 1 des Gesetzes über das Leichen-, Bestattungs- und Friedhofswesen im Land Mecklenburg -Vorpommern vom 3. Juli 1998 (GVObI. S. 617) können Träger von Friedhöfen nur Gemeinden sowie Religionsgemeinschaften sein, die Körperschaften des öffentlichen Rechts sind. Die Inanspruchnahme des Friedhofs erfolgt regelmäßig durch die Erben des zu Bestattenden, die deshalb Gebührenschuldner sind. Die Inanspruchnahme des Bestatters für die Entrichtung von Friedhofsgebühren im Rahmen einer Bestattung scheidet jedenfalls dann aus, wenn Erben vorhanden sind, die zur Bestattung verpflichtet sind und in Anspruch genommen werden können. Die Gemeinde darf in ihrer Satzung in diesem Fall die Friedhofsgebühren – zumindest nicht vorrangig – dem Bestattungsunternehmen auferlegen, da dieser den Friedhof als solchen nicht in Anspruch nimmt (vgl. VG Gelsenkirchen Das Bestattungsgewerbe 1986, 371; VG Ansbach Deutsche Friedhofskultur 1990, 431; OVG Hamburg Das Bestattungsgewerbe 1989, 420).

Das Bestattungsunternehmen tritt gegenüber dem Friedhofsbetreiber grundsätzlich als Stellvertreter insbesondere der Erben oder sonstiger Auftraggeber auf. Als Zurechnungsgrund im Hinblick auf die Inanspruchnahme des Bestattungsunternehmens kommt auch nicht allein der Gesichtspunkt in Betracht, dass der Bestattungsunternehmer seine Leistung auf dem Friedhof erbringt. Denn die gebührenpflichtige Leistung muss an eine besondere Verantwortlichkeit der in Anspruch genommenen Personen anknüpfen, die aus der Sache selbst abzuleiten ist. Der Gesetzgeber hat bei der Einführung der Gebührenpflicht einer staatlichen Leistung insoweit an wirtschaftliche und finanzielle Kriterien anzuknüpfen, als der Gebührenpflichtige der Leistung näher stehen muss als die Allgemeinheit. Die für die Kostentragungspflicht erforderliche individuelle Zurechenbarkeit lässt sich aus der rechtlichen oder tatsächlichen Sachherrschaft und der damit verbundenen Möglichkeit herleiten, aus der Sache Nutzen zu ziehen (vgl. BVerfG NVwZ 1995, 368). Da diese Voraussetzungen in der Person der Erben als Auftraggeber des

Bestattungsunternehmers erfüllt sind, ist die Kommune deshalb gehalten, die entstandenen Friedhofsgebühren bei diesen zu erheben. Eine Inanspruchnahme des Bestatters selbst – auch auf der Grundlage der Friedhofssatzung – ist nur dann gerechtfertigt, wenn der Bestattungsunternehmer erkennbar nur im eigenen Namen handelt (vgl. VGH Kassel NVwZ-RR 1992, 505) oder sich ein Anspruch auf der entsprechenden Anwendung der Stellvertretungsregelungen im BGB ergeben würde (VG Hannover NVwZ-RR 1994, 356). Dies gilt insbesondere dann, wenn der Bestattungsunternehmer das Vertretungsverhältnis seinerseits nicht offenkundig macht (§ 164 Abs. 2 BGB) oder aber vollmachtslos handelt (§ 177 BGB).

4.7.2 Gebührenbemessung

Im Rahmen der Gebührenbemessung stellt sich die Frage nach dem zulässigen Rahmen von Einheitsgebühren. Insoweit ist im Grundsatz ausschlaggebend, wie hoch der auf die mitabgegoltenen, aber in Einzelfällen nicht verwirklichten Teile des Gebührentatbestandes entfallende Anteil an den Kosten der Erbringung des vollen Gebührentatbestandes ist. Ist dieser Anteil so hoch, dass eine Einheitsgebühr an sich nicht mehr hätte festgelegt werden dürfen, ist zu prüfen, ob die Gebührennorm nach den Grundsätzen über die „Typengerechtigkeit“ dennoch gültig ist.

Rechtliche Grenzen werden der Erhebung der Einheitsgebühr insbesondere durch das Willkürverbot (Art. 3 Abs. 1 GG) gesetzt. Bei einer Zusammenfassung dürfen nicht willkürlich Gebühren von erheblicher Höhe für nicht erbrachte (Teil-)Leistungen gefordert werden. Bei einer Nichtaufspaltung kann nicht willkürlich ein erheblicher Aufwand für Leistungen, die voraussichtlich in vielen Fällen nicht erbracht werden müssen, in die Ermittlung des Gebührenbedarfs und die Festlegung des Gebührensatzes eingestellt werden. Der Gebührentatbestand ist jedenfalls für die Ermittlung der Gebührenhöhe so weit zu analysieren, dass Verstöße gegen den Gleichheitssatz, das Äquivalenzprinzip und gegebenenfalls das Kostendeckungsprinzip vermieden werden. Für die Frage der Zulässigkeit einer Einheitsgebühr für Bestattungen ist daher zu ermitteln, wie hoch die Gleichbehandlung ungleicher Leistungen, wie etwa Bestattung mit Trauerfeier und Bestattung ohne Trauerfeier, sich in der Belastung desjenigen auswirkt, der nur die Bestattung ohne Trauerfeier in Anspruch nimmt (VGH Kassel NVwZ-RR 1992, 505: im konkreten Fall einen Verstoß verneint).

Nach Auffassung des OVG Münster verstößt es gegen Art. 3 Abs. 1 GG, für die Bestattung und die wahlfreien Leistungen der Nutzung der Leichenzelle oder der Friedhofskapelle eine Einheitsgebühr zu fordern, die auch dann fällig wird, wenn die wahlfreie Leistung nicht in Anspruch genommen wird (OVG Münster NVwZ- RR 1997, 662).

4.8 Rettungsdienst

Gemäß § 6 Abs. 1 RettungsdienstG vom 1. Juli 1993 (GVObI. S. 623, berichtigt S. 736) in der Fassung des Ersten Gesetzes zur Änderung des Rettungsdienstgesetzes vom 29. Mai 1998 (GVObI. S 552) bildet die Versorgung der Bevölkerung mit Leistungen der Notfallrettung und des Krankentransportes eine öffentliche Aufgabe. Nach § 6 Abs. 2 RettungsdienstG ist Träger der öffentlichen

Luftrettung das Land, während Träger des übrigen öffentlichen Rettungsdienstes einschließlich der Wasserrettung an Stränden und Binnengewässer die Landkreise und kreisfreien Städte sind. Sie nehmen die Aufgabe zur Erfüllung nach Weisung wahr.

Durch das Erste Gesetz zur Änderung des Rettungsdienstgesetzes vom 29. Mai 1998 wurde die Kostenregelung für den öffentlichen Rettungsdienst neu geregelt. Während bisher die Festlegung Kosten durch die Träger des öffentlichen Rettungsdienstes nach Anhörung der Kostenträger in Form von Benutzungsgeldern im Satzungswege erfolgte, sind die Entgelte nunmehr nach § 11 Abs. 1 RettungsdienstG im Wege eines öffentlich-rechtlichen Vertrages zu vereinbaren. Vertragsparteien sind der jeweilige Träger des Rettungsdienstes sowie die Landesverbände der Sozialleistungsträger, auf die allein oder als Arbeitsgemeinschaft auf ihre Mitglieder gerechnet im Kalenderjahr vor der Verhandlung betragsmäßig mehr als fünf Prozent der Rettungsdienstleistungen im Rettungsbereich entfallen. Soweit eine Vereinbarung über die Benutzungsentgelte innerhalb von drei Monaten nach der Aufforderung eines Vertragspartners zur Verhandlung nicht zustande kommt, ist nach § 11 Abs. 2 RettungsdienstG die Schiedsstelle anzurufen. Kommt eine Einigung nicht zustande, setzt die Schiedsstelle die Benutzungsentgelte spätestens zwei Monate nach der Anrufung fest. Gegen die Entscheidung der Schiedsstelle steht der Verwaltungsrechtsweg offen. Die Regelungen über die Bildung und das Verfahren vor der Schiedsstelle richten sich nach § 11a RettungsdienstG i. V. m. der Verordnung über die Schiedsstelle nach § 11a des Rettungsdienstgesetzes vom 23. Oktober 1998 (GVObI. S. 892).

Nach der Rechtsprechung des BVerwG verstößt die Erhebung von Gebühren durch kommunale Satzungen für die notärztliche Behandlung von Mitgliedern gesetzlicher Krankenversicherungen im Rahmen des Rettungsdienstes gegen höherrangiges Recht (BVerwG NJW 1996, 1610, 1611). Derartige Leistungen können daher auch nicht Gegenstand einer Vereinbarung nach § 11 RettungsdienstG sein. Das Entgelt für ärztliche Leistungen einschließlich notärztlicher Behandlung im Rahmen der gesetzlichen Krankenversicherung sei insoweit abschließend im 5. Buch des Sozialgesetzbuchs normiert. Diese auf der Grundlage der konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis aus Art. 74 Nr. 12 GG ergangenen bundesrechtlichen Vorschriften (vgl. zur Bundeskompetenz für den Notfall- und Bereitschaftsdienst der Kassenärztlichen Vereinigung: BVerwGE 65, 362/365 = NJW 1983, 1387) schließen kommunale satzungsrechtliche Gebührenregelungen aus (Art. 72 Abs. 1 GG). Denn nach § 73 Abs. 2 Satz 1, § 27 Satz 2 Nr. 1 SGB V steht Mitgliedern der gesetzlichen Krankenversicherung ein Anspruch auf vertragsärztliche Behandlung zu. Diese umfasst gem. § 73 Abs. 1 Nr. 1 SGB V alle Tätigkeiten, die nach den Regeln der ärztlichen Kunst ausreichend und zweckmäßig sind (§ 28 Abs. 1 Satz 1 SGB V). Der Kassenärztlichen Vereinigung und der Kassenärztlichen Bundesvereinigung obliegt es, die vertragsärztliche Versorgung einschließlich eines ausreichenden Notdienstes abzusichern (§ 75 Abs. 1 SGB V).

Daraus folgt, dass gesetzlich Versicherte einen bundesrechtlich geregelten umfassenden, auch Notfälle einschließenden Anspruch auf ärztliche Behandlung, haben. Raum für kommunale Gebührenregelungen mit Bezug auf die Vergütung ärztlicher Leistungen bliebe danach nur, wenn Leistungen des Notarztes im Rahmen des Rettungsdienstes keinen „Notfall“ i. S. d. § 76 Abs. 1 Satz 2 SGB V

darstellten, sondern der Regelung des Rettungswesens und damit landesrechtlicher Kompetenz unterfielen. Insoweit ist zu beachten, dass Notfälle i. S. v. § 76 Abs. 1 Satz 2 SGB V sich nicht auf die Inanspruchnahme des von der Kassenärztlichen Vereinigung nach § 75 Abs. 1 Satz 2 SGB V zu unterhaltenden Notdienstes beschränken. Ein Notfall ist danach zu bejahen, wenn eine dringende Behandlungsbedürftigkeit besteht und ein an sich „berechtigter“ Arzt nicht rechtzeitig zur Verfügung steht, also insbesondere wenn – wie z. B. im Rahmen der „Ersten Hilfe“ – ohne eine sofortige Behandlung durch einen Nichtvertragsarzt Gefahren für Leib und Leben entstehen oder heftige Schmerzen unzumutbar lange andauern würden (BSGE 34, 172, 174 = NJW 1972, 2244 und BSGE 19, 270, 272 f.).

4.9 Kindertagesstätten

Die Erhebung von Gebühren im Bereich der Kindertagesstätten findet ihre spezialgesetzliche Ausgestaltung in den §§ 14 ff. KitaG (komplett kommentiert in der Carl-Link-Vorschriftensammlung: Baulig/Krenz/Deiters, Kindertagsbetreuung in Mecklenburg-Vorpommern). Nach § 18 KitaG ist die Höhe der gegenüber den Personensorgeberechtigten zu erhebenden Gebühr auf 30 % der Regelkosten nach § 16 KitaG beschränkt. Der so genannte Elternbeitrag wird vom Träger der Kindertagesstätte im Einvernehmen mit dem örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe festgesetzt. Nach § 18 Abs. 1 Satz 2 sind bei der Festsetzung auf Antrag die Höhe des Einkommens sowie die Anzahl der Unterhaltsberechtigten Kinder angemessen zu berücksichtigen. Von der Begrenzung der Elternbeiträge kann mit Zustimmung der Berechtigten und der örtlichen Träger der Jugendhilfe abgewichen werden. Die zusätzliche Erhebung einer Verpflegungspauschale ist gemäß § 18 Abs. 4 KitaG zulässig.

§ 18 Abs. 1 Satz 2 KitaG können demnach die Benutzungsgebühren unter sozialen Gesichtspunkten gestaffelt werden. Die Regelung entspricht den bundesgesetzlichen Vorgaben nach § 90 Abs. 1 SGB VIII. Auch Art. 3 und 6 GG lassen die Staffelung der Gebühren für die Benutzung von Kindertagesstätten nach sozialen Gesichtspunkten zu, ohne dem Landesgesetzgeber einen bestimmten Einkommensbegriff als Anknüpfungspunkt vorzuschreiben (BVerwG NVwZ 1995, 173). Das KitaG definiert den Begriff des Einkommens nicht, sondern überlässt die Bestimmung des bei der Gebührenstaffelung zugrunde zu legenden Einkommensbegriffs dem weiten Ermessen des Satzungsgebers, der nicht gehindert ist, an einen Nettoeinkommensbegriff anzuknüpfen. Im Rahmen der Bestimmung des Einkommens verstoßen Ausgleichsverbote mit Verlusten aus anderen Einkommensarten und mit Verlusten des Ehegatten nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG (VGH Kassel NVwZ 1995, 406; vgl. BVerfGE 82, 60, 97 ff. = NJW 1990, 2869 = NJW-RR 1990, 1410).

Auch eine Satzungsregelung, die bei der Bestimmung des maßgeblichen Einkommens die auf das Einkommen entrichteten Steuern sowie die Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung berücksichtigt, aber andere die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit tatsächlich mindernde Faktoren vernachlässigt, ist weder landes- noch bundesrechtlich zu beanstanden (BVerwG NVwZ 1995, 173). Ihre Grenze findet die Staffelung der Gebühren unter sozialen Gesichtspunkten durch das Äquivalenzprinzip. Danach ist die Bemessung fehlerhaft, wenn eine gröbliche Störung des Ausgleichsverhältnisses zwischen der Gebühr und

dem Wert der Leistung besteht (VGH Mannheim NVwZ 1994, 194: verneint bei monatlichen Gebührensätzen von 643 DM für den Besuch einer Kinderkrippe und von 331 DM für den Besuch der übrigen Kindertagesstätten mit Ganztagsbetreuung).

4.10 Obdachlosenheime

Die Gemeinden sind berechtigt, das Benutzungsverhältnis von Obdachlosen- und Asylbewerberunterkünften durch Satzung zu regeln, wobei die Satzungsgewalt durch den Einrichtungszweck begrenzt wird. Die Benutzungsgebühren für eine Obdachlosen- und Asylbewerberunterkunft sind von der Kommune nach pflichtgemäßem Ermessen festzulegen. Mit demjenigen, der in einer Obdachlosen- oder Asylbewerberunterkunft untergebracht ist, wird kein Mietverhältnis, sondern ein öffentlich-rechtliches Benutzungsverhältnis begründet, das anderen Regeln unterliegt, als denen des Mietrechts. Angesichts dessen, dass das begründete Benutzungsverhältnis lediglich für einen vorübergehenden Zustand geschaffen wird, ist insbesondere eine Gleichbehandlung von Mieter und untergebrachten Obdachlosen- oder Asylbewerber durch die Regelungen der Satzung nicht erforderlich (VGH Mannheim NVwZ-RR 1994, 325).

4.11 Aussiedlerunterkünfte

Die Aufnahme von Aussiedlern und Spätaussiedlern erfolgt auf der Grundlage des Gesetzes über die Aufnahme von ausländischen Flüchtlingen, Aussiedlern und Spätaussiedlern im Land Mecklenburg-Vorpommern sowie zur Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes vom 28.6.1994 – Landesaufnahmegesetz – (GVOBl. M-V S. 660). Gemäß Art. 2 § 1 Landesaufnahmegesetz obliegen die nach dem Bundesvertriebenengesetz vom Land wahrzunehmenden Aufgaben den Landkreisen und kreisfreien Städten als Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises. Insbesondere besteht nach Art. 2 § 2 Landesaufnahmegesetz insoweit eine Aufnahmeverpflichtung der Kommunen. Gemäß Art. 2 § 4 Abs. 3 haben die Landkreise und kreisfreien Städte von den in Unterkünften untergebrachten Aussiedlern und Spätaussiedlern Benutzungsgebühren nach den Vorschriften des KAG zu erheben. Die Gebührensatzungen bedürfen der Genehmigung des Innenministers.

4.12 Sportanlagen und Schwimmbäder

Bei kommunalen Sportanlagen handelt es sich grundsätzlich um öffentliche Einrichtungen, insbesondere wenn sie im bürgerlichrechtlichen Eigentum der Gemeinde stehen und von ihr mit öffentlichen Mitteln gebaut wurden. Daraus folgt auch bei mangelnder ausdrücklicher Widmung die Vermutung, dass die Gemeinde die Anlage zur Nutzung durch Sportler und Sportvereine aus ihrem Gemeindegebiet geschaffen und gewidmet hat (VGH München NVwZ 1991, 906, 907; OVG Münster, NJW 1976, 820). Schwimmhallen und Schwimmbäder werden in der Regel als öffentliche Einrichtungen der Kommunen betrieben. Sie bringen überwiegend einzelnen Personen oder Personengruppen als Benutzer Vorteile. Eine Satzungsregelung, nach ihrer die Gebührenschuld mit Beginn der Nutzung entsteht und fällig wird, ist zulässig. Sofern die Schwimmhalle oder Badeanstalt für

Schwimmunterricht bzw. Schulunterricht für Schulklassen offen steht, sollte im Hinblick auf den Benutzer eine eindeutige Regelung getroffen werden. Insbesondere ist klarzustellen, ob die Schüler oder der jeweilige Schulträger Gebührenschuldner ist (vgl. VG Meiningen LKV 1999, 78, 79).

Die Nutzung von Sporteinrichtungen richtet sich nach der als Landesrecht fortgeltenden Verordnung zur Sicherung und Nutzung von Sporteinrichtungen im öffentlichen Eigentum vom 13. Juni 1990 (GBl. der DDR I S. 474; ber. S. 1457). Die Nutzungsüberlassung von Sporteinrichtungen auch an gemeinnützige Vereinigungen erfolgt danach gemäß § 2 SportEinrVO i. V. m. § 21 Abs. 2 allerdings nicht mehr grundsätzlich unentgeltlich.

Nach Ansicht des VG Meiningen verstößt es nicht gegen den Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG oder das Äquivalenzprinzip, wenn sich bei der Nutzung von Schwimmbädern durch Schulklassen geringere Gebühren pro Kopf als im Falle der Einzelnutzung durch Schüler ergeben. Einen Verstoß gegen den Gleichheitssatz liege insbesondere deshalb nicht vor, weil insoweit zwei ungleiche Sachverhalte vorlägen, deren Ungleichbehandlung jedenfalls nicht die Grenzen des Willkürverbots ist verletzt. Zum anderen sei eine derartige Gebührengestaltung unter dem Gesichtspunkt der Praktikabilität sowie der sozialverträglichen Ausgestaltung der Gebühren gerechtfertigt (VG Meiningen LKV 1999, 78, 79).

4.13 Parkgebühren

Auszug aus der amtlichen Begründung zu § 6a Abs. 6 StVG (BGBl. 1980, 248):

Absatz 6 (neu) bringt eine neue Regelung der Parkgebühren. Grundsätzlich bleibt es auch künftig dabei, dass die Parkgebühr für jede angefangene halbe Stunde 0,10 DM beträgt. Dabei wird die Möglichkeit offen gehalten, künftig Parkgebühren mithilfe anderer Vorrichtungen oder Einrichtungen als Parkuhren zu erheben. Im Rahmen der Bestrebungen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden werden die Einnahmen aus den Parkuhren zweckgebunden. Außerdem werden die Landesregierungen oder die von ihnen ermächtigten Stellen in die Lage versetzt, eine der jeweiligen örtlichen Situation angepasste höhere Parkgebühr zu erheben.

Es ist in Anbetracht der Verkehrssituation in den Innenstädten nicht länger zu vertreten, dem Individualverkehr unentgeltlich öffentliche Verkehrsflächen zu Parkzwecken zur Verfügung zu stellen und damit einen zusätzlichen Anreiz zu schaffen, mit dem eigenen Fahrzeugen die Stadtzentren aufzusuchen. Denn die Einräumung von Parkmöglichkeiten stellt insbesondere in den Kernbereichen der Städte eine besondere Leistung dar, die über die üblichen Leistungen eines Gemeinwesens für seine Benutzer hinausgeht. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Aufrechterhaltung des Fahrzeugverkehrs eine Vielzahl von baulichen und verkehrstechnischen Maßnahmen erfordert, die so erhebliche Aufwendungen mit sich bringen, dass diese auch durch die zweckgebunden Einnahmen aus den kann Kraftverkehrsabgaben nicht zu decken sind. Es ist daher sachgerecht, dass diejenigen Verkehrsteilnehmer, die die besondere Leistung in Anspruch nehmen, auch angemessen zu diesen Kosten herangezogen werden.

...

Höhere Parkgebühren können zugleich zu einem schnelleren Wechsel innerhalb der vorgeschriebenen Höchstzeit und damit zu einer intensiveren Benutzung des knappen Parkraums beitragen . . .

Ausgehend vom Verhältnis von Parkplatzangebot und -nachfrage ist Maßstab für die Obergrenze der Parkgebühren zunächst der Wert des jeweiligen Parkplatzes für den Benutzer. Da aber gewährleistet sein muss, dass die Nutzung des vorhandenen Parkraums einer möglichst großen Zahl von Verkehrsteilnehmern ermöglicht wird, kann die Obergrenze im Einzelfall niedriger anzusetzen sein. Denn danach ist jedenfalls die Erhebung einer Parkgebühr unzulässig, die durch ihre Höhe dazu führt, dass Parkflächen trotz vorhandener Parkraumnot nicht ständig belegt sind und somit nicht möglichst vielen Kraftfahrer zugute kommen. Da die Gebühren nach dem Wert des Parkplatzes für den Benutzer festgesetzt werden kann, muss auch eine in der örtlichen Staffelung der Gebühren in der Regel vom Stadtrand zur Stadtmitte steigend möglich sein. Das Gesetz schafft damit die Voraussetzung für eine flexible Regelung, die ohne starre Bindung an bestimmte Sätze die Berücksichtigung der jeweiligen örtlichen Verhältnisse sicherstellt....

Denn die Parkgebühr soll nicht länger eine Verwaltungsgebühr für die Bereitstellung der Parkuhr sein, sondern eine Benutzungsgebühr für die Inanspruchnahme des Parkraumes. Diese Betrachtungsweise kommt der Lebenswirklichkeit näher als die geltenden Rechtslage: Der Kraftfahrer will den Parkplatz, nicht die Parkuhr benutzen, Letzteres macht er nur gezwungenermaßen, um sich nicht der Verfolgung einer Ordnungswidrigkeit auszusetzen (§ 49 Abs. 1 Nr. 13, Abs. 1 Nr. 3 StVO, § 24 StVG).

. . . Nur soweit eine höhere Gebühr als 0,10 DM je angefangene halbe Stunde erhoben werden soll, muss von der den Landesregierungen eingeräumten Ermächtigung zum Erlass von Gebührenordnungen Gebrauch gemacht werden. Dabei besteht auch die Möglichkeit Höchstsätze festzulegen . . .

Gemäß Art. 74 Nr. 22 GG erstreckt sich die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes auf die Erhebung und Verteilung von Gebühren für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen. Rechtsgrundlage für die Erhebung von Parkgebühren bildet auf dessen Grundlage § 6a Abs. 6 StVG i. V. m der Landesverordnung über Parkgebühren vom 13. Mai 1992 (GVOBl. S. 281) in der Fassung vom 8. August 1996 (GVOBl. S. 350). Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 der Landesverordnung werden die kreisfreien Städte, Ämter und amtsfreien Gemeinden ermächtigt, höhere als die in § 6a Abs. 6 und 7 des StVG bestimmten Gebühren durch Verordnung festzusetzen. Die Festsetzung ist nach § 1 Abs. 1 Satz 2 der Landesverordnung nur zulässig, wenn und soweit dies nach den jeweiligen örtlichen Verhältnissen erforderlich ist, um die Gebühr dem Wert des Parkraumes für den Benutzer angemessen anzupassen. Die Nutzung des Parkraumes durch eine möglichst hohe Zahl von Verkehrsteilnehmern ist zu gewährleisten, wobei im Rahmen der Gebührenfestsetzung eine Staffelung nach Zonen zulässig ist. Nach § 1 Abs. 2 der Landesverordnung über Parkgebühren darf bei Parkuhren oder anderen Vorrichtungen zur Überwachung der Parkzeit ein Höchstsatz von 1,00 DM je angefangene halbe Stunde nicht überschritten werden.

Mit Parkuhren oder Parkscheinautomaten sollen danach nicht mehr wie früher nur Entgelte für die Benutzung der Parkuhren, sondern Entgelte für die Benutzung des Parkraums, d. h. die Inanspruchnahme besonderer Leistungen in den Parkbereichen

der Städte, erhoben werden (VGH München NVwZ-RR 1995, 415). Der Gesetzgeber selber geht von der Möglichkeit von der Erwirtschaftung von Gewinnen durch die Kommunen in diesem Zusammenhang aus, wenn er in der Ermächtigungsvarschrift des § 6a Abs. 6 Satz 3 StVG u. a. bestimmt, dass die Parkgebühren der Gemeinden zur Deckung der Kosten zukünftiger Parkeinrichtungen zu verwenden sind. Es ist daher nicht zu beanstanden, wenn die Gebühr die Kosten der Errichtung, Wartung, Entleerung und Kantralle der Parkuhren und Parkscheinautomaten übersteigt.

Das Kostenüberdeckungsverbot nach § 6 steht dem nicht entgegen. Zwar könnten die Parkflächen auch als eine öffentliche Einrichtung bezeichnet werden, allerdings geht insoweit nach Art. 31 GG die speziellere bundesrechtliche Regelung vor. Einen allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsatz, dass die öffentliche Hand bei der Erhebung von Gebühren keine Gewinne erzielen dürfte, gibt es nicht. Sowohl das BVerfG als auch das BVerwG haben es abgelehnt, aus dem Wesen der Gebühr als eines Entgelts für eine Leistung ein Kostenüberdeckungsverbot abzuleiten, da die Gebühr auch nach dem Nutzen der gebührenpflichtigen Leistung für den Empfänger bemessen werden kann (BVerfG NJW 1979, 1345; vgl. z. B. BVerwGE 12, 162, 167). Eine verfassungsrechtliche Grenze bildet das Äquivalenzprinzip als gebührenrechtliche Ausprägung des auf dem Rechtsstaatsgrundsatz (Art. 20 Abs. 3 GG) beruhenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Danach wird nur bei einer gröblichen Störung des Ausgleichsverhältnisses zwischen der Gebühr und dem Wert der Leistung für den Empfänger das Äquivalenzprinzip verletzt (vgl. z. B. BVerwGE 12, 162, 166; BVerwG NVwZ 1985, 496). Entscheidend ist mithin das wirtschaftliche Interesse des Benutzers an der Leistung (vgl. BVerwG NVwZ 1989, 557). Der Wert des Parkplatzes für den durchschnittlichen Parkplatzbenutzer lässt sich naturgemäß in der Praxis nur schwer beziffern. Anhaltspunkt können Vergleichsmieten für Dauerparkplätze in vergleichbarer Lage bieten. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Kurzparkplätze gegenüber dem festen Stellplatz den Vorteil bieten, dass sie an beliebigen, räumlich getrennten Stellen im Gemeindebereich je nach Bedürfnis benutzt werden können, also eine größere Flexibilität beim Parken gestatten. Insafern kommt ein Vergleich mit Kurzzeitparkplätzen in kammerziell betriebenen privaten Parkhäusern in Betracht. Der Wert kann zudem danach bemessen werden, wie ein möglicher Parkplatzbenutzer anders als mit seinem Auto in die Gemeinde gelangen und sie anschließend wieder verlassen kann. Möglichkeiten hierzu bieten beispielsweise öffentliche Straßenbahnen, Busse, U-Bahn, S-Bahn, Taxis, Fahrrad und zu Fuß gehen. Taxifahrten, welche mit der Benutzung eines eigenen Fahrzeugs plus eines öffentlichen Stellplatzes am ehesten vergleichbar sind, sind erheblich teurer als die Benutzung des eigenen Kraftfahrzeuges und des öffentlichen Stellplatzes. Ein Anhaltspunkt besteht darin, ob die Autofahrer das Gebühren-Leistungsverhältnis als für sich nach hinnehmbar ansehen, was dann anzunehmen ist, wenn die Parkplätze trotz der erhöhten Gebühr weiterhin gut angenommen werden (VGH München NVwZ-RR 1995, 415, 416).

Die gebührenpflichtige Parkuhr und der gebührenpflichtige Parkscheinautomat verstoßen im Hinblick auf die kostenlose Parkscheibe nicht gegen das Gebot zur Wahl des mildereren Mittels bei den Bürgern belastenden Maßnahmen. Die Parkscheibe unterscheidet sich angesichts der Unentgeltlichkeit wesentlich von Parkuhr und Parkscheinautomat. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die verkehrslenkende Funktion von Parkgebühren. Denn Parkuhr und Parkscheinautomat

wirken anders als die Parkscheibe auf möglichst kurze Parkzeiten hin, da für die zweite halbe Stunde bereits eine weitere Gebühr anfällt (so auch BVerwG NJW 1980, 850). Darüber hinaus üben Parkuhr und Parkscheinautomat Einfluss auf die Wahl des Besuchers zwischen Privatauto oder öffentlichem Verkehrsmittel aus. Sie tragen damit mittelbar zu einer Verminderung des Parkplatzsuchverkehrs bei. Diese Unterschiede der Parkscheibe lassen es deshalb nicht zu, sie als milderes Mittel im Sinn des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes gegenüber Parkuhr und Parkscheinautomat anzusehen (VGH München NVwZ-RR 1995, 415, 416; a. A. Jagusch/Hentschel, Straßenverkehrsrecht, 32. Aufl., § 6a StVG Rz. 10). Auch mit der Unterhaltung des Parkhauses erfüllt die Gemeinde eine öffentliche Aufgabe, nämlich die Verbesserung der Sicherheit und Leichtigkeit des innerstädtischen Verkehrs (vgl. BFH NVwZ 1994, 414).

4.14 Bibliotheken

Bibliotheken in kommunaler Trägerschaft sind öffentliche Einrichtungen. Denn der Widmungszweck der Bibliothek ist darauf gerichtet, der Bevölkerung im Zuständigkeitsbereich der Kommune ein möglichst breites Angebot an wissenschaftlicher, bildender oder unterhaltender Lektüre sowie weiterführender Informationen zu unterbreiten, daneben einen Treffpunkt rund um das Thema Bücher und andere Medien zu bieten und insbesondere Kinder und Jugendliche an kulturelle Werke heranzuführen (vgl. OVG Münster NVwZ 1989, 316).

4.15 Sonstige

Gemäß § 5 WBG MV errichten und unterhalten die Landkreise und kreisfreien Städte Volkshochschulen zur Grundversorgung im Rahmen der Zielsetzungen und Aufgaben der Weiterbildung nach § 3 WBG MV. Die Weiterbildungsstellen informieren und beraten die Informationssuchenden über die vorhandenen Weiterbildungsmöglichkeiten kostenfrei (§ 16 WBG MV). Nach § 32 SchulG MV kann an Volkshochschulen der Erwerb von staatlichen Schulabschlüssen zugelassen werden. Die Gebührenerhebung richtet sich auch insoweit nach dem KAG.

Kann eine Musikschule nicht kostendeckend betrieben werden, verstößt es nicht gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG, wenn in einer kommunalen Satzung für deren Besuch durch Einheimische eine um einen Zuschuss der Gemeinde abgesenkte Gebühr erhoben wird, während auswärtige Benutzer die nicht bezuschusste Gebühr bezahlen müssen. Jedenfalls bei Einrichtungen ohne Benutzungszwang ist die Gewährung eines auf die Einwohner der Gemeinde beschränkten Zuschusses zu den einheitlich festgesetzten und kalkulierten Benutzungsgebühren zulässig, wenn dadurch das (landesrechtliche) Kostenüberschreitungsverbot und der Äquivalenzgrundsatz nicht verletzt und keine indirekte Subventionierung der einheimischen Benutzer durch die Auswärtigen bewirkt wird (BVerwG NVwZ 1998, 285 = NJW 1998, 469).

Stellt eine Kommune einen so genannten Familienpass aus, der die vergünstigte Benutzung verschiedener freiwillig vorgehaltener Einrichtungen, wie beispielsweise Schwimmbad, Museum, Theater oder Volkshochschule vorsieht, gebietet es der

allgemeine Gleichheitssatz in Verbindung mit dem Elternrecht, das gemeinsame Sorgerecht geschiedener Eltern bei der Vergabe bestimmter freiwilliger Leistungen durch an einkommensschwache Familien zu berücksichtigen, sodass der Ausschluss eines Elternteils von den Leistungen insoweit wegen Verstoßes gegen Art. 3 und 6 GG unzulässig ist (VGH Mannheim NVwZ 1998, 312).

§ 7 Gebühren für Beiträge und Umlagen der Wasser- und Bodenverbände und Zweckverbände

(1) Die von den Landkreisen, Gemeinden oder Ämtern für die Mitgliedschaft in einem Wasser- und Bodenverband oder in einem Zweckverband (Verband) zu zahlenden Beiträge und Umlagen (Verbandslasten) werden nach den Grundsätzen des § 6 Abs. 1 bis 3 durch Gebühren denjenigen auferlegt, die Einrichtungen und Anlagen des Verbandes in Anspruch nehmen oder denen der Verband durch seine Einrichtungen, Anlagen und Maßnahmen Vorteile gewährt.

(2) Die Landkreise können die von ihnen zu zahlenden Verbandslasten nach den Vorschriften des Finanzausgleichsgesetzes zur Kreisumlage erheben.

(3) Soweit die Abgabepflichtigen selbst von dem Verband für die Inanspruchnahme seiner Einrichtungen oder Anlagen oder für die von ihm gewährten Vorteile zu Verbandslasten oder Abgaben herangezogen werden, dürfen von ihnen Gebühren nicht zusätzlich erhoben werden.

(4) Bei Benutzung von kommunalen Einrichtungen und Anlagen, die im Zusammenhang mit Einrichtungen und Anlagen des Verbandes stehen und mit diesen eine Einheit bilden, sind die auf die Abgabepflichtigen entfallenden Gebühren um die Beiträge zu kürzen, mit denen die Abgabepflichtigen selbst von dem Verband zu Verbandslasten oder Abgaben herangezogen werden.

Gesetzesbegründung:

Absätze 1 bis 3 entsprechen dem bisherigen § 7. Die Unterteilung in Absätze dient der Verdeutlichung, da verschiedene Tatbestände geregelt wurden. Paragraph 7 Abs. 1 eröffnet die Möglichkeit, die zu tragenden Verbandslasten als Gebühren umzulegen und erklärt § 6 Abs. 1 bis 3 für entsprechend anwendbar. Absatz 2 regelt die Verteilung der von den Landkreisen zu zahlenden Verbandslasten. Absatz 3 regelt das Doppelbelastungsverbot. Danach dürfen die beteiligten Nutznießer des Verbandes zu Gebühren nicht mehr nach Absatz 1 Satz 1 herangezogen werden, soweit sie bereits vom Verband selbst an den Kosten beteiligt worden sind. Absatz 4 wurde neu eingefügt und enthält eine Sonderregelung für den Fall, dass kommunale Einrichtungen und Verbandseinrichtungen eine Einheit bilden, weil sie ihre Aufgaben nur gemeinsam erfüllen können. Die erbrachte Leistung muss außerdem gleichartig sein. Liegt eine rechtliche Einheit im Sinne von Absatz 4 Satz 1 vor, so folgt daraus gemäß Satz 2, dass die Gemeinden neben den Verbandslasten auch die Kosten für die eigenen Einrichtungen und Anlagen den Benutzern auferlegen können. Verbandslasten und gemeindliche Kosten gehen in einer kombinierten Gebühr auf. Die Gebühren i. S. von Absatz 4 sind insoweit zu kürzen, als die Verbandsmitglieder für die gleiche Leistung bereits vom Verband zu Abgaben herangezogen worden sind. Die Gebührenberechnung hat so zu erfolgen, dass ungeachtet der Kürzungen die

gemeindlichen Kosten einschließlich der Verbandslasten in der Regel gedeckt werden.

Erläuterungen (Stand 1999):

Überblick

§ 7 Gebühren für Beiträge und Umlagen der Wasser- und Bodenverbände und Zweckverbände	134
1 Regelungsbereich	135
2 Doppelbelastungsverbot	135
3 Einheit von kommunalen und Verbandseinrichtungen	135
4 Satzungsmuster	136

1 Regelungsbereich

Die Vorschrift regelt zwei zu unterscheidende Tatbestände. Gemäß § 7 Abs. 1 können die von den Landkreisen, Gemeinden oder Ämtern für die Mitgliedschaft in einem Wasser- oder Bodenverband bzw. in einem Zweckverband zu tragenden Verbandslasten als Gebühren umgelegt werden. Die Umlegung erfolgt nach den Grundsätzen des § 6 Abs. 1 bis 3 gegenüber denjenigen, die Einrichtungen und Anlage des Verbandes in Anspruch nehmen oder denen entsprechende Vorteile gewährt werden.

Absatz 2 der Regelung ermöglicht den Landkreisen die Umlegung der von ihnen zu zahlenden Verbandslasten nach den Vorschriften des Finanzausgleichsgesetzes zur Kreisumlage.

2 Doppelbelastungsverbot

Nach Abs. 3 besteht ein Doppelbelastungsverbot insoweit, als dass Gebühren nicht erhoben werden dürfen, soweit die Abgabepflichtigen selbst von dem Verband im Hinblick auf die Inanspruchnahmen bzw. Vorteilsgewährung zu Verbandslasten oder Abgaben herangezogen werden.

3 Einheit von kommunalen und Verbandseinrichtungen

Sofern kommunale und Verbandseinrichtungen eine Einheit bilden, weil sie ihre Aufgaben nur gemeinsam erfüllen können, erfolgt die Heranziehung zu Gebühren nach Maßgabe des Abs. 4. Eine Einheit im Sinne der Regelung liegt bei einer leitungsmäßigen Verbindung dergestalt vor, dass bei Trennung der Einrichtungen oder Anlagen jede der beiden außerstande wäre, die von ihr erfasste Fläche zu entwässern. Entscheidend ist die funktionale Verbindung der Entwässerungssysteme. Erforderlich ist zudem, dass die Summe der technischen Leistungen, die Gemeinde

und Verband selbstständig zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung erbringen, gleichartig sind (vgl. Fronzek/Ortgies, Kommunalabgabenrecht 1996, § 7 Rz. 8 ff.).

Sofern die Voraussetzungen des Abs. 4 vorliegen, können die Gemeinden neben den Verbandslasten auch die Kosten für die eigenen Einrichtungen und Anlage den Benutzern auferlegen. Verbandslasten und gemeindliche Kosten werden zu einer kombinierten Gebühr verbunden. Zur Vermeidung von Doppelbelastungen sind die Gebühren insoweit zu kürzen, als die Verbandsmitglieder für die gleiche Leistung bereits vom Verband zu Abgaben herangezogen worden sind. Die Gebührenerhebung soll insgesamt zur Kostendeckung geeignet sein.

4 Satzungsmuster

Laut Bekanntmachung vom 26. November 1999 (Amtsbl. S. 1147) wurde das Satzungsmuster über die Erhebung von Gebühren zur Deckung der Verbandsbeiträge der Wasser- und Bodenverbände aufgehoben. Das Satzungsmuster ist aufgrund der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte zu überarbeiten.

§ 8 Beiträge

(1) Beiträge zur Deckung des Aufwandes für die Herstellung, den Aus- und Umbau, der Verbesserung, Erweiterung und Erneuerung der notwendigen öffentlichen Einrichtungen und Anlagen sind nach festen Verhandlungsmaßstäben von denjenigen Grundstückseigentümern, zur Nutzung von Grundstücken dinglich Berechtigten und Gewerbetreibenden zu erheben, denen hierdurch Vorteile erwachsen. Die Beiträge sind nach den Vorteilen zu bemessen. Bei Straßenbaumaßnahmen tragen die Beitragsberechtigten mindestens 10 vom Hundert des Aufwandes. Über die wesentlichen Regelungen von Beitragssätzen soll der Beitragsberechtigte die Beitragsverpflichteten vor Beschlussfassung in geeigneter Form informieren.

(2) Der Aufwand ist nach den tatsächlich entstandenen Kosten oder nach Einheitssätzen unter Berücksichtigung der Leistungen und Zuschüsse Dritter zu ermitteln. Zum Aufwand gehört auch der Wert der Grundstücke, die der Träger der Maßnahme einbringt.

(3) Die Einheitssätze nach Absatz 2 Satz 1 sind nach durchschnittlichen Kosten festzusetzen, die im Gebiet der Beitragspflichtigen üblicherweise für vergleichbare öffentliche Einrichtungen oder Anlagen aufzuwenden sind. Bei leitungsgebundenen Einrichtungen oder Anlagen, die der Versorgung oder Abwasserbeseitigung dienen, kann der durchschnittliche Aufwand für die gesamte Einrichtung oder Anlage veranschlagt oder zugrunde gelegt werden (Anschlussbeiträge).

(4) Zuschüsse sind, soweit der Zuschussgeber nichts anderes bestimmt hat, vorrangig zur Deckung des öffentlichen Anteils und nur, soweit sie diesen übersteigen, zur Deckung des übrigen Aufwandes zu verwenden.

(5) Beiträge können für Teile der öffentlichen Einrichtungen oder Anlagen selbstständig erhoben werden (Kostenspaltung).

(6) Der Aufwand kann auch für Abschnitte einer Einrichtung oder Anlage, wenn diese selbstständig in Anspruch genommen werden können, ermittelt werden.

(7) Die Beitragspflicht entsteht mit der endgültigen Herstellung der Einrichtung oder Anlage, in den Fällen des Absatzes 5 mit der Beendigung der Teilmaßnahme und in den Fällen des Absatzes 6 mit der endgültigen Herstellung des Abschnittes. Wird ein Anschlussbeitrag erhoben, entsteht die Beitragspflicht, sobald das Grundstück an die Einrichtung angeschlossen werden kann, frühestens jedoch mit dem In-Kraft-Treten der Satzung. Die Satzung kann einen späteren Zeitpunkt bestimmen.

(8) Auf die künftige Beitragsschuld können angemessene Vorausleistungen verlangt werden, sobald mit der Durchführung der Maßnahme begonnen worden ist. Die Vorausleistung ist mit der endgültigen Beitragsschuld zu verrechnen, auch wenn der Vorausleistende nicht endgültig beitragspflichtig ist.

(9) Die Beitragsberechtigten können Bestimmungen über die Ablösung des Beitrages im Ganzen vor Entstehen der Beitragspflicht treffen.

(10) Beitragspflichtig ist derjenige, der im Zeitpunkt der Bekanntgabe des Beitragsbescheides Eigentümer des Grundstückes, zur Nutzung des Grundstückes dinglich Berechtigter oder Inhaber eines Gewerbebetriebes ist. Bei einem erbbaubelasteten Grundstück ist der Erbbauberechtigte anstelle des Eigentümers beitragspflichtig. Zum Beitragspflichtigen kann der Eigentümer eines Gebäudes bestimmt werden, wenn das Eigentum an einem Grundstück und einem Gebäude infolge der Regelung des § 286 des Zivilgesetzbuches vom 19. Juni 1975 (GBl. DDR I S. 465) getrennt ist. Mehrere Beitragspflichtige haften als Gesamtschuldner; bei Wohnungs- und Teileigentum sind die einzelnen Wohnungs- und Teileigentümer nur entsprechend ihrem Miteigentumsanteil beitragspflichtig.

(11) Der Beitrag ruht als öffentliche Last auf dem Grundstück, im Falle des Absatzes 10 Satz 2 auf dem Erbbaurecht, im Falle des Absatzes 10 Satz 3 auf dem Nutzungsrecht, im Falle des Absatzes 10 Satz 4 zweiter Halbsatz auf dem Wohnungs- und Teileigentum.

(12) Werden Grundstücke landwirtschaftlich genutzt, so kann der Beitrag für leitungsgebundene Einrichtungen gestundet werden, soweit das Grundstück zur Erhaltung der Wirtschaftlichkeit des Betriebes genutzt werden muss. Satz 1 gilt auch für Fälle der Nutzungsüberlassung und Betriebsübergabe an Angehörige. Auf die Erhebung von Stundungszinsen kann verzichtet werden.

Gesetzesbegründung:

Zu § 8

Beiträge sind öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die ein Träger öffentlicher Verwaltung zur Deckung von Aufwendungen denen auferlegt, die von den Investitionen Vorteile haben (Vorteilsentgelte oder Vorteilsausgleichskosten). Beiträge sind zu erheben sowohl für die Herstellung, den Aus- und Umbau sowie für die Verbesserung, Erweiterung und Erneuerung von Straßen, als auch für Maßnahmen der Abwasserbeseitigung.

Zu Straßenbaumaßnahmen:

Zu unterscheiden sind die Beiträge gem. § 8 KAG von den Erschließungsbeiträgen, die bei erstmaliger Anlage einer Erschließungseinrichtung nach dem BauGB zu erheben sind. Beitragsfähig ist ein Investitionsaufwand für notwendige öffentliche Einrichtungen. Der hier verwendete Begriff entspricht dem gleich lautenden Begriff in § 6 Abs. 1, wenn auch nicht alle Einrichtungen, für die Gebühren erhoben werden dürfen, über Beiträge finanzierbar sind, dass aber andererseits auch Beiträge erhoben werden dürfen, wenn keine Finanzierung über Gebühren möglich ist (z. B. Ausbau von Gehwegen).

Soweit Straßen und Wege keine Erschließungsanlagen nach § 127 Baugesetzbuch (BauGB) sind, müssen auch für den erstmaligen Ausbau Beiträge nach § 8 KAG erhoben werden. Es dienen z. B. Wirtschaftswege nicht dem Anbau (keine

erschließungsbeitragsfähige Anlage), dennoch können Vorteile z. B. den Eigentümern der landwirtschaftlich genutzten Flächen erwachsen. Eine Vorteilslage ergibt sich auch bei Verbindungswegen zu einer Ferienhaussiedlung, bei Zufahrten zu Lagerstätten am Hafen usw.).

Zur Abgeltung des öffentlichen Interesses sollen die Beitragsberechtigten bei Straßenbaumaßnahmen in Anlehnung an das Baugesetzbuch mindestens 10 % des Aufwandes tragen. Der zu übernehmende Anteil ist danach zu beurteilen, in welchem Verhältnis das öffentliche Interesse zum Vorteil der Beitragspflichtigen steht. Es bleibt dem Satzungsgeber überlassen, den Anteil festzulegen. Hier kommt dem Satzungsgeber ein weites Rechtsetzungsermessen zu.

Zu den leitungsgebundenen Anlagen:

Gegenstand der Maßnahmen, die eine (Anschluss-)Beitragspflicht auslösen können, sind öffentliche Einrichtungen und Anlagen (z. B. Abwasserbeseitigung, Wasserversorgung). Grundsätzlich ist nicht von Bedeutung, wie die Anlage technisch ausgestaltet ist, nämlich ob sie ein technisch zusammenhängendes System darstellt oder ob mehrere leitungsmäßig voneinander getrennte, selbstständig arbeitende Anlagen zur Ver- oder Entsorgung betrieben werden. Der Begriff ist nicht technisch, sondern rechtlich zu verstehen. Es steht im Organisationsermessen der Gemeinde, ob leitungsmäßig getrennte Entwässerungssysteme als jeweils selbstständige Anlage betrieben werden. Wenn mehrere (rechtlich) selbstständige Anlagen betrieben werden sollen, muss für jede dieser Anlagen die Festsetzung der Beitragssätze in der Satzung erfolgen, die aufgrund von Beitragsbedarfsberechnungen ermittelt werden (vgl. OVG Münster, Ur. v. 17.11.1975 – IIA 203/74 – OVGE 31, 252).

Zu § 8 Abs. 1 Satz 1

Die Beiträge dürfen von den Grundstückseigentümern, sonstigen zur Nutzung dinglich Berechtigten und von Gewerbetreibenden erhoben werden. Dem dinglich Berechtigten kann derjenige gleichgestellt werden, der Nutznießer eines Grundstücks ist, ohne dass seine Nutzungsberechtigung dinglich abgesichert worden ist (z. B. bei Trennung des Eigentums von Grundstück und Gebäude nach § 286 des Zivilgesetzbuches vom 19. Juni 1975 [GBl. 1 Nr. 27 S. 465]). Für die Beitragserhebung kommt es darauf an, wem die Investitionen Vorteile vermitteln. Der Kreis der Bevorzugten ist abzugrenzen.

Es kann kommunale Einrichtungen geben, die nur den Gewerbetreibenden Vorteile bringen. Das KAG eröffnet die Möglichkeit, solche Einrichtungen mithilfe von Beiträgen zu finanzieren (z. B. Markthallen, Lagerhäuser, Hafenanlagen).

Zu § 8 Abs. 2 und 3

Die Absätze 2 und 3 entsprechen inhaltlich dem bisherigen § 8 Abs. 4.

Zu § 8 Abs. 4

Der Absatz entspricht Abs. 4 Satz 5 bisheriger Fassung. Er soll verdeutlichen, dass die gewährten öffentlichen Zuschüsse in erster Linie zur Abgeltung des öffentlichen Interesses dienen. Zuschüsse aus Förderprogrammen sind ausschließlich zur

Deckung des Eigenanteils der Gemeinde zu verwenden, soweit der Zuschussgeber nichts anderes bestimmt hat. Das gilt z. B. für Zuschüsse, die einer Gemeinde zur Durchführung von beitragsfähigen Ausbaumaßnahmen als Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach dem Arbeitsförderungsgesetz gewährt werden (vgl. Driehaus, Kommunalabgabenrecht, Bearbeiter: Driehaus, Grundwerk, Rz. 385 ff.).

Nach Deckung des öffentlichen Anteiles können verbleibende Mittel als anderweitige Deckung angesehen werden.

Zu § 8 Abs. 5 und 6

Absatz 5 entspricht der bisherige Absatz 3, Absatz 6 entspricht dem bisherigen Absatz 5.

Zu § 8 Abs. 7

Absatz 7 regelt die Entstehung der Beitragspflicht. Er entspricht dem bisherigen Absatz 7.

Zu § 8 Abs. 8

Satz 1 entspricht dem bisherigen Absatz 8. Die Vorauszahlung wird im Hinblick auf die künftige Beitragsschuld geleistet. Schuldner der Vorausleistung ist der Beitragsschuldner im Zeitpunkt des Zugangs des Vorausleistungsbescheides.

Wird das Grundstück nach Heranziehung zur Vorausleistung veräußert, so ist der endgültige Beitragsbescheid gegen die dann im Grundbuch eingetragenen Eigentümer zu richten. Die gezahlte Vorausleistung hat Tilgungswirkung. Um den immer wieder aufkommenden Auslegungs- und Vertragsabwicklungsschwierigkeiten entgegenzuwirken, wurde die Aussage in Satz 2 getroffen.

Zu § 8 Abs. 10

Absatz 10 bestimmt den Kreis der Beitragspflichtigen im Zeitpunkt der Bekanntgabe des Beitragsbescheides. Eine förmliche Zustellung der Beitragsbescheide ist nicht mehr erforderlich. Nach der jüngeren Rechtsprechung genügt die Bekanntgabe.

Ist der Eigentümer des Grundstückes nicht mit dem Eigentümer des Gebäudes identisch, kann die Satzung bestimmen, dass der Gebäudeeigentümer beitragspflichtig ist.

In Satz 4 wird die Haftung geregelt. Die Aussage zum Wohnungs- und Teileigentum berücksichtigt die hierzu ergangene Rechtsprechung.

Zu § 8 Abs. 11

Absatz 11 regelt die öffentliche Last. Sie ist ein auf öffentlichem Recht beruhendes Grundpfandrecht am belasteten Grundstück. Absatz 11 entspricht dem bisherigen Absatz 9. Die Neuformulierung umfasst auch das Nutzungsrecht am Gebäude, wenn Grundstücks- und Gebäudeeigentümer nicht identisch sind, und das Wohnungs- und Teileigentum.

Zu § 8 Abs. 12

Bei landwirtschaftlich genutzten Grundstücken besteht vielfach die Besonderheit, dass Grundstückseigentümer den gebotenen Vorteil nicht oder nicht vollständig ausnutzen können (z. B. können Leitungen an Flächen vorbeiführen, die nicht bebaut werden sollen oder aus Wirtschaftlichkeitsgründen nicht bebaut werden können). Um die sachliche Härte für Abgabenschuldner durch eine Beitragsbelastung für leitungsgebundene Einrichtungen zu mildern, wird eine Stundungsmöglichkeit eingeräumt. Auch auf eine Verzinsung des Beitrages kann verzichtet werden.

Erläuterungen (Staad 2004):

Übersicht

§ 8 Beiträge	137
1 Beiträge – allgemeine Fragen	142
1.1 Beitragserhebungspflicht	142
1.2 Beitragssatzung	143
1.2.1 Rechtsgrundlage für den Beitragsbescheid	143
1.2.2 Rückwirkung der Satzung – Rückwirkungsanordnung	144
1.3 Beitragsverzicht	148
1.4 Ablösevereinbarung	149
2 Anschluss- und Ausbaubeitragsrecht im Allgemeinen	150
2.1 Sachliche Beitragspflicht	150
2.1.1 Straßenbaubeitragsrecht	150
2.1.2 Anschlussbeitragsrecht	152
2.2 persönliche Beitragspflicht	153
2.3 gemeindeeigene Grundstücke	153
2.4 Beitragstatbestand	154
2.4.1 Definition der öffentlichen Einrichtung und Anlage	154
2.4.2 Beitragsfähige Investitionsmaßnahme	157
2.4.3 Herstellungsmaßnahme	157
2.4.4 Aus- und Umbaumaßnahme/Verbesserung und Erweiterung, Erneuerung in Abgrenzung zur laufenden Instandhaltung und Instandsetzung ..	158
2.5 Begriff des Vorteils	161
2.5.1 Sondervorteil	162
2.5.2 wirtschaftlicher Vorteil	162
2.5.3 Inanspruchnahmemöglichkeit	163
2.5.4 Kompensation der Vorteile durch Nachteile	165
2.5.5 Dauerhaftigkeit des Vorteils	165
2.6 Kostenspaltung und Abschnittsbildung	165
2.6.1 Kostenspaltung (§ 8 Abs. 5)	166
2.6.2 Abschnittsbildung (§ 8 Abs. 6)	167
2.7 Vorausleistungsbescheid	168
2.7.1 Zahlungsschuldner	168
2.7.2 Wirksamkeitsvoraussetzungen	169
2.7.3 Die Höhe der Vorausleistung	169
2.7.4 Anspruch auf Rückzahlung der Vorausleistung	170
2.7.5 Die Anrechnung der Vorausleistung auf die endgültige Beitragsschuld	171
2.8 Öffentliche Last	172

3	Ausbaubeitragsrecht im Einzelnen.....	172
3.1	Konkurrenz zu anderen Rechtsgrundlagen	173
3.1.1	Erschließungsbeitragsrecht.....	173
3.1.2	Besonderes Städtebaurecht.....	174
3.1.3	Besondere Wegebeiträge	174
3.1.4	Straßenrechtliche Erstattungsansprüche	174
3.2	Straßenbaubeitragssatzung	175
3.2.1	wirksame Satzung.....	175
3.2.2	Inhalt der Satzung.....	175
3.3	Beitragsfähiger Aufwand	176
3.3.1	Umfang des beitragsfähigen Aufwandes	177
3.3.2	Ermittlung des beitragsfähigen Aufwandes.....	182
3.4	Umlagefähiger Aufwand	184
3.4.1	Gemeindeanteil.....	184
3.4.2	Zuwendungen Dritter	186
3.5	Verteilung des umlagefähigen Aufwandes	186
3.5.1	Grundstücksbegriff.....	186
3.5.2	Inanspruchnahmemöglichkeit	187
3.6	Verteilungsmaßstab.....	192
3.6.1	Grundmaßstäbe	193
3.6.2	Qualifizierte Verteilungsmaßstäbe für Baugebiete	193
4	Anschlussbeitragsrecht im Einzelnen.....	197
4.1	Abgrenzung zur Benutzungsgebühr	197
4.2	Besonderheiten des wirtschaftlichen Vorteils	197
4.3	Satzung	199
4.4	Beitragsfähiger Aufwand	201
4.4.1	Ermittlungsverfahren	202
4.5	Umlagefähiger Aufwand	203
4.5.1	Gemeindeanteil.....	203
4.5.2	Zuwendungen Dritter	205
4.6	Beitragssatz.....	205
4.6.1	Vorteilsprinzip, Kostendeckungsgrundsatz, Gleichheitssatz	206
4.6.2	Fehler der Beitragskalkulation.....	207
4.7	Verteilung des umlagefähigen Aufwandes	208

1 Beiträge – allgemeine Fragen

1.1 Beitragserhebungspflicht

Der Beitrag ist die einmalige Gegenleistung, die der Bürger für die kommunale Leistung zu bezahlen hat. Durch das Prinzip der Gegenleistung grenzt sich der Beitrag von der Steuer ab. Die Beitragserhebungspflicht bedeutet, dass die Gemeinde nicht berechtigt ist, die hinsichtlich öffentlicher Anlagen und Einrichtungen getätigten Investitionen durch Steuern zu decken. Man spricht vom Entgeltlichkeitsprinzip: Nur diejenigen Grundstückseigentümer, dinglich Berechtigten, Erbbauberechtigten oder Gewerbetreibenden, die in den Genuss der Leistung der öffentlichen Hand gelangen, sollen in Anspruch genommen werden.

Bei einer Finanzierung durch das Steueraufkommen würde die Allgemeinheit für die zusätzlichen Vorteile der besonders Begünstigten bezahlen, sodass die Leistung im Ergebnis für die Vorteilsinhaber entgeltlos wäre. Im Straßenbaubeitragsrecht ist die Gemeinde verpflichtet, die Refinanzierung durch Beiträge zu decken. Im Anschlussbeitragsrecht muss die Gemeinde ebenfalls Anschlussbeiträge erheben. Entschließt sich die Gemeinde nicht hundert Prozent des beitragsfähigen Aufwandes umzulegen, ist der Aufwand bei der Gebührenkalkulation entsprechend zu berücksichtigen. Empfehlenswert ist, sich bei der Frage der Höhe der Umlage des beitragsfähigen Aufwandes gegebenenfalls an den jeweiligen Förderrichtlinien zu orientieren. So sieht die Förderrichtlinie zur wirtschaftlichen Stabilisierung abwasserbeseitigungspflichtiger Körperschaften in Mecklenburg-Vorpommern ausweislich des Erlasses des Innenministeriums vom 31.3.1999 vor, dass für mindestens zwanzig Prozent des beitragsfähigen Aufwandes auch Beiträge erhoben werden (Amtsblatt für Mecklenburg-Vorpommern 1999, Seiten 352 ff.).

1.2 Beitragssatzung

1.2.1 Rechtsgrundlage für den Beitragsbescheid

§ 8 Abs. 1 Satz 1 sieht vor, dass Beiträge zu erheben „sind“. In Verbindung mit § 2 Abs. 1 Satz 1 ergibt sich, dass zum Zwecke der Beitragserhebung Beitragssatzungen zu erlassen sind.

Privatrechtliche Entgelte anstelle von Beiträgen sind im Straßenausbaubeitragsrecht ausgeschlossen. Für das Recht der leitungsgebundenen Anlagen ist dies jedenfalls nach der derzeitigen Rechtslage auch noch der Fall. In Anbetracht der Gesetzesänderungen des Landes Sachsen-Anhalt als Reaktionen auf die höchstrichterliche Rechtsprechung des OVG Magdeburg und des OLG Naumburg ist denkbar, dass sich auch in Mecklenburg-Vorpommern die Rechtslage in absehbarer Zeit ändern wird.

Nach der Rechtsprechung des OVG Magdeburg, des OLG Naumburg sowie des OVG Lüneburg ist die Erhebung privatrechtlicher Entgelte anstelle von Beiträgen anders als bei den Benutzungsgebühren, überall dort wo Anschluss- und Benutzungszwang besteht, unzulässig (OVG Lüneburg NVWZ 1999, 566; OVG Magdeburg LKV 1999, 150; OVG Naumburg LKV 1999, 527). Nach dieser Rechtsprechung sehen zum einen die jeweiligen Landeswassergesetze die privatrechtliche Ausgestaltung des Benutzungsverhältnisses nicht vor, was die Erhebung privatrechtlicher Entgelte ausschließt, zum anderen schließt dies die Formulierung des Kommunalabgabengesetzes auf (vgl. hierzu unten Ziffer 1.2.1 a. E.). Darauf hat das Land Sachsen-Anhalt mit dem am 19.8.2000 in Kraft getretenen Gesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes und des Wassergesetzes für das Land Sachsen-Anhalt reagiert. Zum einen wurde das Satzungserfordernis für den Betrieb einer öffentlichen Abwasserbeseitigungsanlage aufgehoben, zum anderen wurde das Kommunalabgabengesetz dahin gehend ergänzt, dass die Investitionskostenabdeckung alternativ durch die Erhebung von Beiträgen oder privatrechtlicher Entgelte erfolgen kann.

Anders stellt sich die Rechtslage noch in Mecklenburg-Vorpommern dar. Nach § 6 Abs. 1 KAG können Benutzungsgebühren oder privatrechtliche Entgelte erhoben werden. Nach § 8 Abs. 1 KAG ist ausschließlich die Möglichkeit der Beitragserhebung vorgesehen. Unabhängig davon, ob man nun aus § 40 des Landeswassergesetzes für Mecklenburg-Vorpommern und aus § 43 des Landeswassergesetzes für Mecklenburg-Vorpommern zwingend den Schluss ziehen will, dass das Benutzungsverhältnis öffentlich-rechtlich durch Satzung geregelt werden muss, steht jedenfalls der klare Wortlaut des Kommunalabgabengesetzes gegen die Erhebung von privatrechtlichen Entgelten.

So führt das OVG Lüneburg hierzu treffend aus: „Der Senat sieht indessen in abgabenrechtlicher Hinsicht Veranlassung zu folgendem Hinweis, soweit es sich um die Bedeutung des § 6 I 1 Nds KAG für die Zulässigkeit eines dem Kanalbaubeitrag funktionsgleichen privatrechtlichen Entgelt in Form eines Baukostenzuschusses handelt. Diese Vorschrift enthält keinen dem § 5 I 1 Nds KAG entsprechenden Halbsatz „soweit nicht ein privatrechtliches Entgelt gefordert wird“. Dies legt die Annahme nahe, dass der Gesetzgeber anders als bei den Benutzungsgebühren ein an die Stelle des Beitrages i. S. des § 6 Abs. I 1 Nds KAG tretendes privatrechtliches Entgelt nicht zulassen wollte. Bei dieser Gesetzeslage bestehen auch erhebliche Zweifel, ob die gegenteilige Rechtsansicht mit dem Hinweis auf die „Kann“-Vorschrift begründet werden kann. Zwar bedeutet der nach § 6 I 1 Nds KAG eingeräumte Ermessensspielraum auch, dass die Gemeinde befugt ist, den Aufwand unter anderem für die Herstellung einer öffentlichen Einrichtung auf andere Weise als durch Beiträge zu decken (Hatopp, Nds KAG § 6 RdNr. 3a, Seite 56a). Aber damit wird die Zulässigkeit eines privatrechtlichen Mittels der Refinanzierung noch nicht anerkannt. Wenn es der Wille des (niedersächsischen) Gesetzgebers gewesen wäre, ein anstatt eines Beitrages zu erhebendes privatrechtliches Entgelt etwa in Form eines „Baukostenzuschusses“ zuzulassen, so hätte es nahe gelegen, dies ausdrücklich zu regeln, wie das beispielsweise für das Kommunalabgabenrecht des Landes Rheinland-Pfalz geschehen ist (vgl. § 7 IX 1 des dortigen KAG vom 20.6.1995, GVBl. Seite 175, wiedergegeben in Driehaus, Teil II A 6a).“

§ 6 Abs. 1 Satz 1 Nds KAG entspricht § 8 Abs. 1 KAG M-V und § 5 Abs. 1 Satz 1 Nds KAG entspricht § 6 Abs. 1 KAG M-V.

1.2.2 Rückwirkung der Satzung – Rückwirkungsanordnung

Ist ein Bescheid fehlerhaft, weil im Zeitpunkt seines Erlasses keine wirksame Satzung vorlag, kann dieser Fehler durch den Erlass einer wirksamen Satzung geheilt werden. Die Heilung kann hinsichtlich nichtiger und lückenhafter Satzungsregelungen erfolgen. Die Satzung kann auch dann noch erlassen werden, wenn sie sich auf Anlagen bezieht, die in einer satzungslosen Zeit errichtet worden sind. In der Rechtsprechung unterschiedlich behandelt wird die Frage, ob die heilende Satzung eine Rückwirkungsanordnung enthalten muss oder nicht. Eine Rückwirkungsanordnung kann dergestalt erfolgen, dass die Satzung rückwirkend auf den Zeitpunkt der endgültigen Herstellung der Anlage oder jedenfalls auf den Zeitpunkt des Erlasses des Beitragsbescheides in Kraft tritt.

1.2.2.1 Anschlussbeitragsrecht

Eine Rückwirkungsanordnung ist grundsätzlich nicht erforderlich. Nach § 8 Abs. 7 Satz 2 entsteht die Beitragspflicht für den Anschlussbeitrag frühestens mit In-Kraft-Treten der Satzung. Nach der derzeitigen Rechtslage entsteht die Beitragspflicht mit In-Kraft-Treten der ersten wirksamen Satzung (OVG Münster, Urteil vom 28.6.1982, KSTZ 1982, Seite 239; Driehaus in Driehaus, Kommunalabgabenrecht § 8 RdNr. 168; Ausprung in Ausprung/Siemers/Holz, Kommunalabgabengesetz (KAG) Mecklenburg-Vorpommern, Kommentar § 8 2.10.2). Es bedarf daher auch keiner Rückwirkungsanordnung, da die Anschlussmöglichkeit ein dauerhafter Zustand ist, aus dem sich auch noch zu einem späteren Zeitpunkt Beitragspflichten herleiten lassen (Driehaus a. a. O., RdNr. 70). Eine andere Ansicht vertreten das OVG Frankfurt (Oder) und das OVG Münster in der neueren Rechtsprechung. Im Ergebnis führen das OVG Frankfurt (Oder) und das OVG Münster aus, dass maßgeblicher Zeitpunkt für die Entstehung der sachlichen Beitragspflicht nach § 8 Abs. 7 Satz 2 BbG KAG, das dem Wortlaut des § 8 Abs. 7 Satz 2 KAG M-V entspricht, nicht das In-Kraft-Treten der ersten wirksamen Satzung, sondern das erste In-Kraft-Treten einer Beitragssatzung ist. Das Gesetz meine mit der Formulierung nicht eine gültige also formell und materiell wirksame Satzung, sondern die erste in Kraft getretene Satzung. Es komme nur auf den formalen Akt des Satzungserlasses an. Maßgeblich sei der Wille der Gemeinde oder des Zweckverbandes, erstmals eine Beitragssatzung in Kraft setzen zu wollen. Ist in dieser Satzung entsprechend den gesetzlichen Möglichkeiten des KAG ein späterer Zeitpunkt der Entstehung der sachlichen Beitragspflicht bestimmt worden, ist dieser Zeitpunkt maßgeblich. Ist die erste Satzung unwirksam, bedürfe es, um die sachliche Beitragspflicht entstehen zu lassen, einer wirksamen Beitragssatzung der Rückwirkung auf den maßgeblichen Zeitpunkt – also entweder auf den Zeitpunkt des ersten In-Kraft-Tretens der Satzung, oder aber auf den in der Satzung später bestimmten Zeitpunkt – beigelegt werden muss (OVG Frankfurt (Oder), Urteil vom 08.6.2000, Verwaltungsrechtsreport 2000, Seite 410; LKV 2001, Seite 132; OVG Münster, Urteil vom 18.5.1999 – 15 A 2880/96, 15 A 7407/95 –; Driehaus a. a. O., RdNr. 569).

Der Argumentation des OVG Münster und des OVG Frankfurt (Oder) ist nicht zu folgen. Die geforderte Rückwirkung auf den Zeitpunkt des erstmaligen In-Kraft-Setzens einer Beitragssatzung ist rechtlich bedenklich. Eine Rückwirkung kommt immer nur dann in Betracht, wenn von der jeweiligen Satzung Tatbestände erfasst werden sollen, an die Abgabepflichten geknüpft werden, die in der Vergangenheit liegen (OVG Greifswald, Beschluss vom 29.7.1997, NordÖR 1998, Seite 267). Die Rückwirkung kann daher notwendig nur Sachverhalte erfassen, die den Abgabentatbestand darstellen. Die Satzung selbst dürfte daher als Tatbestandsmerkmal nicht in Betracht kommen. In der Satzung selbst wird gerade der Tatbestand geregelt, an dem sich die Leistungspflicht und Abgabenschuld orientiert; auch wenn insoweit nur der Gesetzeswortlaut wiedergegeben wird, z. B. die endgültige Herstellung der Anlage im Ausbaubeitragsrecht und die Anschlussmöglichkeit im Anschlussbeitragsrecht. Mit Vorliegen des satzungsrechtlich und gesetzlich bestimmten Tatbestandes und mit Vorliegen einer formell und materiell wirksamen Satzung entsteht dann die sachliche Beitragspflicht. Mithin kann die Beitragssatzung nicht Tatbestandsmerkmal sein und nicht von der Rückwirkung umfasst werden (Roßmann in „Der Überblick 2001“, Seiten 125 ff.).

Die Argumentation des OVG Frankfurt (Oder) stützt sich des Weiteren auf die Auslegung des Wortlautes des § 8 Abs. 7 Satz 2, es entspreche dem Gesetzeszweck, dass auf das erste In-Kraft-Treten der Satzung abzustellen sei. Dieser Ansatz ist methodisch bedenklich. Aus den Entscheidungsgründen können zwar die dargestellten Thesen entnommen werden, allerdings ergibt sich hieraus nicht, dass die Gesetzesformulierung eine planwidrige Regelungslücke beinhaltet. Es spricht vielmehr einiges dafür, dass eine solche Lücke gerade nicht vorliegt und der Gesetzgeber es bewusst nicht für erforderlich gehalten hat, hervorzuheben, dass es sich bei der Satzung um eine wirksame Satzung handeln muss. Dies vor dem Hintergrund, dass das Bundesverwaltungsgericht zurecht davon ausgeht, dass eine ungültige Satzung die Beitragspflicht nicht zum Entstehen bringen kann. Die sachliche Beitragspflicht entsteht für ein bestimmtes Grundstück voll ausgebildet. Sie entsteht in einer bestimmten Höhe und ruht in dieser konkreten Höhe als öffentliche Last auf dem Grundstück. In dieser Höhe ist sie nicht veränderbar und deshalb wegen des Vollausgebildetseins allein geeignet, die Verjährungsfrist in Lauf zu setzen.

Abweichend von der bisherigen Rechtsprechung verlangt das OVG Münster darüber hinaus, dass eine formell und materiell wirksame Beitragssatzung zum Zeitpunkt der Tatbestandsverwirklichung der Anschlussmöglichkeit im Sinne des § 8 Abs. 7 Satz 2 KAG NW (entspricht § 8 Abs. 7 Satz 2 KAG M-V) in Kraft getreten sein muss. Besteht zu diesem Zeitpunkt keine formell und materiell wirksame Beitragssatzung, muss eine solche, um die sachliche Beitragspflicht entstehen zu lassen, mit Rückwirkung auf den Zeitpunkt der Entstehung der Anschlussmöglichkeit erlassen werden (Driehaus a. a. O., RdNr. 70).

Auch dieser Anforderung, die das OVG Münster an den Zeitpunkt der Entstehung der sachlichen Beitragspflicht stellt, ist nicht zu folgen. Das OVG Münster berücksichtigt hierbei nicht, dass es sich bei dem Begriff der Anschlussmöglichkeit um einen zeitlich offenen Tatbestand handelt (Driehaus a. a. O., RdNr. 569). Die Anschlussmöglichkeit meint die tatsächliche und die rechtliche Anschlussmöglichkeit. Die tatsächliche Anschlussmöglichkeit liegt vor, wenn das Grundstück an einem aufnahmefähigen und betriebsfertigen Kanal oder einer Versorgungsleitung liegt. Die rechtliche Anschlussmöglichkeit ist gegeben, wenn das Anschlussrecht satzungsrechtlich normiert ist. Mithin stellt sich die Frage, auf welchen Zeitpunkt der Anschlussmöglichkeit abgestellt werden soll. Überdies widerspricht diese Argumentation der Absicht des Gesetzgebers hinsichtlich des Zeitpunktes der Entstehung der sachlichen Beitragspflicht, gerade nicht primär auf die Anschlussmöglichkeit, sondern primär (frühestens) auf das In-Kraft-Treten der Satzung abzustellen.

Schließlich bedarf es keiner Rückwirkungsanordnung auf den Zeitpunkt der Bekanntgabe des Beitragsbescheides. Liegt dieser Zeitpunkt zeitlich vor dem gegebenenfalls auch rückwirkenden In-Kraft-Treten einer Satzung, wird der ursprünglich mangels Rechtsgrundlage unwirksame Beitragsbescheid mit In-Kraft-Treten einer Satzung rechtswirksam (VGH Kassel NVwZ-RR 1998, 137, a. A. VGH München NVwZ-RR 1993, 100; VGH München BayVBl 1982, 628; 1985, 656, a. A. noch erste Auflage; zum Erschließungsbeitragsrecht ebenso: OVG Greifswald LKV 1997, 225). Nach der Ansicht des VGH München wird einer Satzung, die zeitlich nach Bekanntgabe eines Beitragsbescheides in Kraft getreten ist und diesem als Rechtsgrundlage dienen soll, faktisch Rückwirkung beigemessen, wenn sie für den

Beitragsbescheid eine wirksame Rechtsgrundlage darstellen soll. Auf diese Weise würde die nach § 2 Abs. 5 Satz 5 erforderliche Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde sowie die Überprüfung der Rückwirkung auf Übereinstimmung mit verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten umgangen. Dies ist im Ergebnis nicht zutreffend. Eine Rückwirkung liegt immer dann vor, wenn Tatbestände erfasst und Abgabepflichten an sie geknüpft werden, die in der Vergangenheit liegen. Es muss daher spätestens in dem Zeitpunkt, in dem die letzte Voraussetzung des Tatbestandes verwirklicht wird, der eine Abgabepflicht auslöst, eine wirksame satzungsrechtliche Regelung vorliegen (OVG Greifswald NordÖR 1998, 267). Mithin ist im Ergebnis im Anschlussbeitragsrecht eine Rückwirkungsanordnung nie erforderlich.

Dies entspricht der nunmehr ständigen Rechtsprechung des OVG Greifswald (u.a. OVG Greifswald, B. v. 4.1.1999, 1 L 162/97, NordÖR 1998 S. 164; OVG Greifswald Urt.v. 2.6.2004, 4 K 38/02).

1.2.2.2 Straßenbaubeitragsrecht

Eine Rückwirkungsanordnung ist auf den Zeitpunkt der endgültigen Herstellung der Anlage erforderlich. Nach der Rechtsprechung des OVG Greifswald und OVG Münster entsteht eine Beitragspflicht nur, wenn der Zeitpunkt ihres dem Bauprogramm entsprechenden Abschlusses, das ist der Zeitpunkt der endgültigen Herstellung der Anlage, vom zeitlichen Geltungsbereich einer wirksamen Satzung umfasst wird. In dem Fall muss sich daher die Rückwirkungsanordnung jedenfalls auf den Zeitpunkt der endgültigen Herstellung der Anlage beziehen. Dies ergibt sich aus dem eindeutigen Wortlaut des § 8 Abs. 7 Satz 1 in Abgrenzung zu § 8 Abs. 7 Satz 2 und Satz 3 (OVG Münster NVwZ-RR 1996, 469, OVG Greifswald, DVBl. 1998, 56 und NordÖR 1998, 267; OVG Greifswald, Urteil vom 9.6.1999 – 1 L 307/98).

Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 kann ein Beitragsbescheid nur aufgrund einer Satzung ergehen. Das bedeutet, dass die Satzung in dem Zeitpunkt in Kraft getreten sein muss, in dem das letzte Merkmal des Beitragstatbestandes verwirklicht worden ist. Im Anschlussbeitragsrecht ist dieser Zeitpunkt nach der eindeutigen Formulierung nicht festgelegt. Die Inanspruchnahmefähigkeit der leitungsgebundenen Anlage ist ein dauerhafter Zustand, der für Vergangenheit und Zukunft währt. Das Gesetz knüpft dagegen im Straßenbaubeitragsrecht bewusst für das Entstehen der Beitragspflicht an den feststellbaren Zustand der endgültigen Herstellung an. Das letzte Merkmal des Beitragstatbestandes wird daher zu einem konkreten Zeitpunkt realisiert, sodass sich hierauf die Satzung zeitlich beziehen muss (OVG Greifswald, DVBl. 1998, 56; OVG Münster NVwZ-RR 1996, 469).

Nach Ansicht des BVerwG indes kann auch das In-Kraft-Treten einer Satzung ohne Rückwirkungsanordnung bewirken, dass ein vorher erlassener mangels Entstehens der Beitragspflicht zunächst rechtswidriger Erschließungsbeitragsbescheid rechtmäßig wird und deshalb nicht der Aufhebung unterliegt (BVerwG NVwZ 1982, 375: zum Erschließungsbeitragsrecht). Aus den dargelegten Gründen, insbesondere den landesrechtlichen eindeutigen Regelungen des § 2 und § 8 ist diese Entscheidung in Mecklenburg-Vorpommern nicht heranzuziehen.

Im Erschließungsbeitragsrecht regelt § 132 Abs. 2 Nr. 4 BauGB, dass zwingender Bestandteil der Beitragssatzung die Festlegung der Herstellungsmerkmale ist. Mithin kann nur anhand der Satzung festgestellt werden, ob die Anlage tatsächlich fertiggestellt ist. Auf das Straßenausbaubeitragsrecht lässt sich diese Regelung nicht übertragen. Mithin hat lediglich im Erschließungsbeitragsrecht der Gesetzgeber bestimmt, dass das Vorhandensein einer Satzung im Ergebnis ein weiteres Tatbestandsmerkmal für das Entstehen des Erschließungsbeitrages ist. Daher bedarf es im Erschließungsbeitragsrecht keiner Rückwirkung der Satzung auf den Zeitpunkt der endgültigen Herstellung der Einrichtung oder Anlage (OVG Greifswald DVBl 1998, 56).

1.3 Beitragsverzicht

Der Beitragsverzicht ist grundsätzlich unzulässig. Er ist regelmäßig materiell rechtswidrig, da er gegen den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit und Gleichmäßigkeit der Abgabenerhebung verstößt (§ 20 Abs. 3 GG). Es ist zwischen der Frage des Verzichtes auf die Schaffung der satzungsmäßigen Grundlagen zur Beitragserhebung und auf den Beitragserlass im Einzelfall zu unterscheiden.

Ein satzungsmäßiger Beitragsverzicht dergestalt, dass die Gemeinde für ein beitragsfähiges Vorhaben keine Satzung erlässt, verstößt gegen den aus § 44 KV M-V i. V. m. § 8 Abs. 1 hergeleiteten Grundsatz der Beitragserhebungspflicht (OVG Koblenz, KStZ 1977, 33; andere Ansicht: Verzicht auf Erhebung einer kommunalen Abgabe kann ausnahmsweise zulässig sein: OVG Münster, NVwZ 1985, 853).

Nach anderer Ansicht ergibt sich die Nichtigkeit aus § 12 Abs. 1 KAG in Verbindung mit § 125 AO, wenn der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Abgabenerhebung offenkundig verletzt ist. Die Verzichtserklärung bedarf der Schriftform und der Unterzeichnung des Bürgermeisters sowie des Stellvertreters. Darüber hinaus ist das Dienstsiegel beizufügen (Driehaus a. a. O. § 8 RdNr. 25, Ausprung a. a. O. § 8 RdNr. 2.17.5).

Weder eine fehlerhafte Rechtsauskunft (Ausprung a. a. O.) noch eine Anliegerbescheinigung (Driehaus a. a. O. § 8 RdNr. 25; Ausprung a. a. O.) stellen eine Verzichtserklärung dar. Gleiches gilt für eine mündliche Zusage, einen Abgabebescheid nicht in der Höhe zu erlassen (Ausprung a. a. O.). Anders stellt sich die Rechtsfrage beim Beitragserlass dar.

Der Beitragserlass im Einzelfall ist nach § 12 Abs. 1 i. V. m. § 227 AO zulässig. Er führt zum Erlöschen der Abgabenschuld. Danach kann die Abgabenschuld ganz oder zum Teil erlassen werden, wenn die Einziehung im Einzelfall unbillig wäre. Die Annahme einer unbilligen Härte ergibt sich entweder aus dem Vorliegen der persönlichen Unbilligkeit oder der sachlichen Unbilligkeit.

Persönliche Unbilligkeit ist anzunehmen, wenn sich der Schuldner in einer wirtschaftlichen Notlage befindet und Erlassbedürftigkeit bejaht werden kann. Darüber hinaus darf der Schuldner die wirtschaftliche Bedürftigkeit nicht selbst herbeigeführt haben.

Erlassbedürftigkeit ist gegeben, wenn die Belastung mit der Abgabe die wirtschaftliche Existenz des Schuldners in Bezug auf den notwendigen Lebensunterhalt oder in Bezug auf die Fortführung seiner Erwerbstätigkeit gefährden würde.

Die Voraussetzungen müssen zum Zeitpunkt der Fälligkeit der Abgabe vorliegen und dauerhaft in die Zukunft gegeben sein.

Sachliche (objektive) Unbilligkeit liegt vor, wenn nach dem erklärten oder mutmaßlichen Willen des Gesetz- oder Satzungsgebers die beabsichtigte Billigkeitsentscheidung normiert werden müsste.

Die Entscheidung über den Erlass erfolgt durch Verwaltungsakt auf Antrag. Eine Entscheidung von Amts wegen ist jedoch zulässig. Es handelt sich um einen selbstständig anfechtbaren Verwaltungsakt, auch wenn die Entscheidung mit dem Abgabenbescheid verbunden wird.

1.4 Ablösevereinbarung

Aus der die Gemeinden bindenden Beitragserhebungspflicht resultiert auch das grundsätzliche Verbot der Ablösungsvereinbarung. Hiervon macht § 8 Abs. 9 eine Ausnahme. Er sieht ausdrücklich die Möglichkeit von Ablösevereinbarungen vor, die einen öffentlich-rechtlichen Vertrag darstellen. Erst die tatsächliche Zahlung aufgrund eines Ablösevertrages tilgt die Beitragsschuld mit der Konsequenz, dass die sachliche Beitragspflicht für dieses Grundstück nicht zur Entstehung gelangen kann. Dies hat zur Folge, dass weder Erstattungs- noch Nachforderungsansprüche entstehen können.

Die Wirksamkeit von Ablösevereinbarungen hängt von den folgenden Voraussetzungen ab: § 8 Abs. 9 enthält eine eingeschränkte Ermächtigung zum Abschluss von Ablöseverträgen. Er ist § 133 Abs. 3 BauGB nachgebildet. Hiernach können durch die beitragsberechtigten Gemeinden „Bestimmungen“ über Ablösevereinbarungen getroffen werden. Ablösungsvereinbarungen sind danach nur wirksam, wenn sie auf der Basis von sog. Ablösebestimmungen zustande gekommen sind und den Anforderungen dieser Bestimmungen genügen. Solange ausreichende Ablösungsbestimmungen nicht getroffen sind, gilt das gesetzliche Verbot des Abschlusses von Vereinbarungen über Beiträge mit der Folge, dass ein gleichwohl abgeschlossener Ablösungsvertrag wegen Verstoßes gegen dieses Verbot nichtig ist (BVerwG, NVwZ-RR 190, 433). Die Ablösebestimmungen müssen vor Abschluss eines Ablösevertrages und vor Entstehen der sachlichen Beitragspflicht erlassen worden sein. Dies erfolgt nicht notwendig in einer Satzung, insbes. der Beitragssatzung. Die Bestimmungen können auch als allgemeine Verwaltungsvorschriften ergehen (BVerwG NJW 1982, 2392), müssen dann aber von dem für den Erlass der Beitragssatzung zuständigen Organ erlassen werden. Es soll hierdurch der Grundsatz der Abgabengleichheit und -gerechtigkeit gewährleistet werden. Ein ohne Vorliegen von Abgabebestimmungen geschlossener Ablösevertrag ist wegen Verstoßes gegen ein gesetzliches Verbot nichtig. Dieser Fehler kann nicht durch den Beschluss nachträglicher Bestimmungen geheilt werden (BVerwG NVwZ-RR 1990, 434).

Zum wesentlichen Inhalt der Ablösebestimmungen: Die Ablösebestimmungen müssen beinhalten, wie sich der Ablösebetrag im Einzelfall errechnet. Es müssen daher zum einen der beitragsfähige Aufwand dargestellt werden, zum anderen muss die Flächenermittlung auf der Basis der aktuellen Beitrags- und Gebührensatzung durchgeführt werden. Aus der Flächenermittlung muss ersichtlich sein, wie sich die

beitragsfähige Fläche errechnet. Es müssen Verteilungsmaßstab und Verteilungsregelung den beitragsrechtlichen Grundsätzen insbesondere dem Vorteilsmaßstab entsprechen (Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, § 22 RdNr. 9 ff., § 30 RdNr. 30). Zulässig und auch sinnvoll ist es, wenn die Gemeinden die Regelung über die Art der Ermittlung und die Verteilung des beitragsfähigen Aufwandes aus den aktuellen Beitragssatzungen in die Ablösebestimmung übernehmen. Dies kann auch dergestalt geschehen, dass in den Ablösebestimmungen auf die Satzungsvorschriften Bezug genommen wird (Driehaus a. a. O.). Es besteht auch die Möglichkeit, bereits in der jeweiligen Beitragssatzung Ablösebestimmungen, die auf die Satzungsregelungen der Beitragssatzung zum Verteilungsmaßstab und der Verteilungsregelung verweisen, Bezug zu nehmen. Anders als im Ausbaubeitragsrecht gilt im Anschlussbeitragsrecht, dass eine Ablösung ausschließlich in Höhe des sich nach der Satzung voraussichtlich ergebenden Beitrages zulässig ist (Ausprung a. a. O., § 8 2.12.1; BVerwG DVBl. 1982, Seite 550). Die Ablösebestimmungen müssen von der Vertretungskörperschaft beschlossen werden. Es handelt sich regelmäßig nicht um Geschäfte der laufenden Verwaltung (Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, § 22 RdNr. 10).

Bei Nichterfüllung der Zahlungsverpflichtung aus der Ablösevereinbarung bleibt die Möglichkeit der Gemeinde, einen Beitrag zu erheben, da erst die Zahlung die Ablösungswirkung auslöst (Driehaus a. a. O., § 22 RdNr. 3).

Ist die Ablösevereinbarung nichtig, führt dies zu einem öffentlich rechtlichen Erstattungsanspruch des Vertragspartners gegen die Gemeinde. Allerdings entsteht auch wegen der Nichtigkeit des Ablösevertrages jedenfalls die sachliche Beitragspflicht, sodass noch eine Veranlagung erfolgen kann.

Für sämtliche Ansprüche aus dem Ablösevertrag gelten die Regelungen über Abgaben aus einem Abgabenschuldverhältnis. Dies betrifft auch die Zahlungsverjährung von 5 Jahren (Driehaus a. a. O., § 22 RdNr. 19; Ausprung a. a. O., § 8 Ziffer 2.13.3).

2 Anschluss- und Ausbaubeitragsrecht im Allgemeinen

2.1 Sachliche Beitragspflicht

Das Vorliegen der sachlichen Beitragspflicht ist Voraussetzung für das Entstehen des Beitragsanspruchs der Gemeinde. Mit Entstehen der sachlichen Beitragspflicht ist der Anspruch der Gemeinde abstrakt entstanden, konkretisiert wird der Anspruch durch den Beitragsbescheid. Darüber hinaus beginnt in diesem Zeitpunkt die Frist für die Festsetzungsverjährung zu laufen.

Die Definition der sachlichen Beitragspflicht ergibt sich aus § 8 Abs. 7 Satz 1 und Satz 2, 3.

2.1.1 Straßenbaubeitragsrecht

Nach § 8 Abs. 7 Satz 1 entsteht die sachliche Beitragspflicht mit der endgültigen Herstellung der Anlage. Dies umfasst neben der technischen Herstellung das endgültige Feststehen des umlagefähigen Aufwandes. Dies ergibt sich aus der differenzierenden Formulierung des § 8 Abs. 7. Satz 1 stellt für das

Straßenbaubeitragsrecht ausdrücklich auf die Herstellung der Anlage ab, während Satz 2 für das Anschlussbeitragsrecht als maßgeblichen Zeitpunkt die Anschlussmöglichkeit an die Anlage nennt. Diese Differenzierung ergibt sich aus den tatsächlichen Unterschieden zwischen der leitungsgebundenen und nicht leitungsgebundenen Anlage. Während z. B. die Abwasseranlage erst mit dem Anschluss bzw. der Möglichkeit des Anschlusses einen Vorteil für die Anlieger bringt, besteht der Vorteil einer hergestellten Straße bereits mit Existenz derselben. Der Vorteil hinsichtlich der leitungsgebundenen Anlage ist ein dauernder, der von der Vergangenheit bis in die Zukunft verläuft. Der Vorteil der nicht leitungsgebundenen Anlage ist auf einen konkreten Zeitpunkt fixiert. Legt man daher der sachlichen Beitragspflicht die technische Herstellung zugrunde, ist damit zwar der Sachverhalt abgedeckt, eine Konkretisierung zur Beitragspflicht ist jedoch nur auf der Basis der endgültigen umlagefähigen Kosten möglich. Im Einzelnen sind daher folgende Voraussetzungen erforderlich:

1. der endgültige Abschluss der Baumaßnahmen, die erforderlich sind, um die beitragsfähigen Maßnahmen (Herstellung, Aus- Umbau, Verbesserung, Erweiterung und Erneuerung) an der Einrichtung oder Anlage abzuschließen, und

2. nach der Rechtsprechung des OVG Greifswald (OVG Greifswald DVBl. 1998, Seite 56; OVG Greifswald, Urteil vom 09.6.1999 – 1 L 307/98) muss zum Zeitpunkt der tatsächlichen Herstellung der Anlage eine wirksame Satzung vorliegen. Besteht daher zum Zeitpunkt der Herstellung der Anlage keine Satzung oder keine wirksame Satzung, muss sich die neue Satzung Rückwirkung auf diesen Zeitpunkt beimessen. Das OVG Greifswald geht zwar davon aus, dass eine wirksame Satzung nicht Voraussetzung für die Entstehung der sachlichen Beitragspflicht ist. Andererseits verlangt das OVG Greifswald jedoch, dass die wirksame Satzung als Rechtsgrundlage für die Einzelveranlagung jedenfalls den Zeitpunkt der Herstellung und damit auch den Zeitpunkt der Entstehung der sachlichen Beitragspflicht umfassen muss. Dies führt im Ergebnis jedenfalls dazu, dass im Zeitpunkt der Entstehung der sachlichen Beitragspflicht immer eine rechtswirksame Satzung vorliegen muss.

Der Abschluss der Baumaßnahme liegt unter den folgenden Voraussetzungen vor: Verwirklichung des von der Gemeinde aufgestellten Bauprogramms, sieht dieses vor, dass die Maßnahme erst mit dem Erwerb des Grundstückeigentums beendet sein soll, ist dies auch Voraussetzung für das Entstehen der sachlichen Beitragspflicht (OVG Münster, Urt. v. 14.6.1989 – 2 A 1152/87).

Durchführung der Abnahme (OVG Münster, KStZ 1986, 119).

Eingang der letzten Unternehmerrechnung (OVG Koblenz, DVBl 1977, 388; OVG Lüneburg, GemSH 1977, 220).

Eingang der Mitteilung der endgültigen Zuschusshöhe durch den Zuschussgeber, wenn die öffentlichen Fördermittel wenigstens auch die Entlastung der Beitragspflichtigen bewirken sollen; hierfür genügt es, wenn der Zuschuss primär der Deckung des Gemeindeanteils dienen soll und nur ein etwaiger Überschuss den Beitragspflichtigen zugute kommen soll. Dies deshalb, da die sachliche Beitragspflicht nur dann entstehen kann, wenn der umlagefähige Aufwand endgültig feststeht (OVG Lüneburg, KStZ 1987, 94).

2.1.2 Anschlussbeitragsrecht

Nach § 8 Abs. 7 Satz 2 entsteht die sachliche Beitragspflicht, wenn das Grundstück an die Anlage angeschlossen werden kann. Dies ist dann der Fall, wenn die öffentliche Leitung vor dem Grundstück betriebsfertig hergestellt ist (OVG Lüneburg, NStV-N 1982, 333). Aus diesem Grund entsteht die Beitragspflicht in der Regel nicht einheitlich für alle Grundstücke. Mit dem Fortschreiten der Ausdehnung der Anlage kommen weitere beitragspflichtige Grundstücke hinzu (OVG Münster, Urt. v. 17.9.1980 – 2 A 1654/79).

Fraglich ist der Zeitpunkt der Entstehung der sachlichen Beitragspflicht bei Einbeziehung der Grundstücksanschlüsse in die öffentliche Anlage. Der Grundstücksanschluss ist der Anschlusskanal bzw. die Anschlussleitung vom öffentlichen Hauptkanal bzw. öffentlichen Versorgungsleitung bis zur Grundstücksgrenze. Werden die Grundstücksanschlüsse durch Satzungsrecht zum Bestandteil der öffentlichen Anlage erklärt, bedeutet dies, dass die hierdurch entstehenden Kosten im Rahmen von Beiträgen umgelegt werden können (OVG Greifswald, Beschluss vom 23.8.2000; Der Überblick 2001, Seite 6).

In diesem Fall stellt sich die Frage, ob die Anschlussmöglichkeit erst dann angenommen werden kann, wenn der Grundstücksanschluss tatsächlich hergestellt ist. Geht man hiervon aus, kann die sachliche Beitragspflicht auch frühestens mit Herstellung des Grundstücksanschlusses entstehen, was, wie oben dargelegt, Auswirkungen auf die Festsetzungsfrist hat.

Nach der Rechtsprechung des OVG Lüneburg ist dies der Fall (OVG Lüneburg, Urteil vom 16.12.1996 – 3 A 90/76 –; Driehaus in Driehaus a. a. O. RdNr. 574). Anders hat das OVG Münster mit Urteil vom 31.5.1974 – OVGE 29, 291 – entschieden. Die Vorschrift des § 10 KAG NW (entspricht § 10 KAG M-V) regle allein den Kostenersatz für Haus- und Grundstücksanschlüsse für den Fall des tatsächlichen Anschlusses. Es handelt sich hierbei um eine reine Kostenregelung, die keinen Einfluss auf die Entstehung der Beitragspflicht hat. Eine Satzungsregelung, die das tatsächliche Herstellen des Grundstücksanschlusses als Voraussetzung für die Entstehung der Beitragspflicht festlegt, ist ungültig (Driehaus in Driehaus a. a. O. RdNr. 574).

Auch in Mecklenburg-Vorpommern ist es nach § 10 KAG M-V möglich, die Kosten bzgl. der Herstellung der Grundstücksanschlüsse entweder über eine Kostenerstattung oder etwa über Beiträge zu finanzieren. Die Frage des Umfangs der öffentlichen Anlage und die Frage, ob Grundstücksanschlüsse Bestandteil der öffentlichen Anlage sein sollen, hat daher rechtliche Bedeutung für die Frage der Art und Weise der Umlage der Anschlusskosten auf die Grundstückseigentümer. Dagegen ist der Zeitpunkt der Entstehung der sachlichen Beitragspflicht in § 8 Abs. 7 KAG M-V geregelt. Danach entsteht die Anschlussbeitragspflicht mit der tatsächlichen Möglichkeit des Anschlusses.

Die tatsächliche Anschlussmöglichkeit ist gegeben, wenn das Grundstück an einen betriebsfertigen Kanal bzw. einer betriebsfertigen Versorgungsleitung liegt,

unabhängig davon, ob die Grundstücksanschlüsse hergestellt sind oder nicht. Mithin dürfte im Ergebnis der Entscheidung des OVG Münster zu folgen sein. Dies bedeutet, dass, falls eine Satzungsregelung vorsieht, dass die sachliche Beitragspflicht erst mit Herstellung der Grundstücksanschlüsse entsteht, unwirksam sein dürfte. Die Unwirksamkeit einer solchen Satzungsregelung dürfte grundsätzlich nicht zur Unwirksamkeit der Satzung führen. Damit ergäbe sich nach § 8 Abs. 7 KAG M-V, dass die sachliche Beitragspflicht bereits mit der Anschlussmöglichkeit an einen öffentlichen Kanal entsteht. Agiert daher eine Gemeinde auf der Basis des einschlägigen Satzungsrechtes und veranlagt Grundstücke erst, wenn der Grundstücksanschluss hergestellt ist, kann dies im Einzelfall dazu führen, dass die Beiträge unwiderbringlich verjährt sind.

2.2 persönliche Beitragspflicht

Der Beitragsbescheid begründet die persönliche Beitragspflicht, er konkretisiert die sachliche Beitragspflicht in der geldwerten Beitragsforderung. Erst das Entstehen der persönlichen Beitragspflicht führt zur Fälligkeit der Beitragsschuld.

Abgabenschuldner ist nach § 8 Abs. 10, wer im Zeitpunkt der Bekanntgabe des Beitragsbescheides beitragspflichtig ist. Nach § 12 Abs. 1 richtet sich die Durchführung der Bekanntgabe von Beitragsbescheiden nach § 122 AO. Nach § 8 Abs. 10 gehören zum Kreis der Beitragsschuldner Grundstückseigentümer, zur Nutzung von Grundstücken dinglich Berechtigte und Inhaber eines Gewerbebetriebes. Der Erbbauberechtigte wird anstelle des Eigentümers in die Beitragspflicht genommen. Beitragspflichtige können private, natürliche und juristische Personen des öffentlichen und privaten Rechts sein. § 12 KAG M-V i. V. m. § 51 AO führt nicht zur Abgabebefreiung gemeinnütziger Körperschaften. § 51 AO stellt nicht selbst den Befreiungstatbestand dar, sondern setzt eine Befreiung durch das jeweilige Fachgesetz voraus. Eine solche sieht das KAG M-V nicht vor. Unter dingliche Nutzungsrechte fallen auch die Nutzungsrechte der §§ 287 bis 294 ZGB, soweit diese im Rahmen des Einigungsvertrages noch Bestand haben. Nach § 8 Abs. 10 hat die Gemeinde die Möglichkeit satzungsrechtlich zu bestimmen, dass der Eigentümer des Gebäudes, soweit dieses nach § 286 ZGB entstanden ist als Beitragspflichtigen zu bestimmen. Nach § 8 Abs. 10 S. 4 sind die Wohnungs- und Teileigentümer i. S. d. WEG nur entsprechend ihrem Miteigentumsanteil verpflichtet. Es wird daher der Beitrag nach dem satzungsrechtlichen Maßstab berechnet und entsprechend dem Haftungsanteil auf den einzelnen Wohnungseigentümer umgelegt. Bei der Berechnung des Haftungsanteils kommt es entsprechend der landesgesetzlichen Regelung nicht auf den Raum- oder Flächeninhalt des Sondereigentums an, vielmehr wird das Verhältnis des Miteigentumsanteils am gemeinschaftlichen Eigentum berechnet. In dieser auf den Beitrag bezogenen Quote haftet der Wohnungseigentümer.

2.3 gemeindeeigene Grundstücke

In allen Fällen in denen die sachlichen Beitragspflicht mit dem Eigentum der Gemeinde an einem Grundstück, das nicht mit einem Erbbaurecht belastet ist,

zusammenfällt, bevor in dem vorherigen oder späteren Eigentümer die persönliche Beitragspflicht begründet worden ist, entfällt die persönliche Beitragspflicht entgeltlich. Ist die Gemeinde im Zeitpunkt des Entstehens der sachlichen Beitragspflicht Eigentümerin eines Grundstücks entsteht bezogen auf dieses Grundstück keine Beitragspflicht. Dies hat zur Folge, dass dieses Grundstück beitragsfrei ist, ein späterer Erwerber mithin bzgl. dieser grundsätzlich beitragsbelasteten Maßnahmen nicht beitragspflichtig werden kann. Die Gemeinde hat dann nur die Möglichkeit diesen Beitragsverlust durch einen höheren Verkaufspreis auszugleichen. Erwirbt die Gemeinde ein Grundstück nach Entstehen der sachlichen Beitragspflicht ohne dass bereits eine persönliche Beitragspflicht entstanden ist, erlischt diese im Zeitpunkt des Entstehens des Eigentums der Gemeinde. Eine Beitragspflicht entsteht daher so lange nicht, wie die Gemeinde Grundstückseigentümerin ist (BVerwG, DVBl 1984, 188). Eine Berücksichtigung erfolgt im Rahmen der Ermittlung des umlagefähigen Aufwandes.

2.4 Beitragstatbestand

2.4.1 Definition der öffentlichen Einrichtung und Anlage

Zu unterscheiden sind die leitungsgebundenen und die nicht leitungsgebundenen Anlagen der Gemeinden. Hinsichtlich der leitungsgebundenen öffentlichen Anlagen kommen Anschlussbeiträge, hinsichtlich der nicht leitungsgebundenen öffentlichen Anlagen kommen Ausbaubeiträge in Betracht.

2.4.1.1 Straßenbaubeitragsrecht

Das Ausbaubeitragsrecht umfasst neben kommunalen Verkehrsflächen auch selbstständige Grünanlagen, Parkflächen und Kinderspielplätze. Praxisrelevant ist das Straßenbaubeitragsrecht.

Der Begriff der Anlage im Straßenbaubeitragsrecht des Landes Mecklenburg-Vorpommern ist identisch mit dem erschließungsbeitragsrechtlichen Anlagenbegriff (OVG Greifswald, LKV 1997, 225). Der Senat folgt nicht der Auffassung, die für andere Kommunalabgabengesetze einen eigenständigen Begriff der öffentlichen Anlage voraussetzt (OVG Münster, KStZ 1987, 74; OVG Schleswig, Die Gemeinde 1995, 84).

Zu den öffentlichen Anlagen können Anliegerstraßen/Anbaustraßen, Innerortsstraßen, Hauptverkehrsstraßen, verkehrsberuhigte Bereiche und Wirtschaftswege gehören. Es gilt der gleiche Anlagenbegriff wie für das Erschließungsbeitragsrecht. Es ist daher eine natürliche Betrachtungsweise maßgebend, wonach auf das Erscheinungsbild (z. B. Straßenführung, Straßenbreite, Straßenlänge und -ausstattung) abzustellen ist, sodass Unterschiede, die jeden der Straßenteile zu einem augenfällig abgegrenzten Element des Straßennetzes machen, jeden dieser Straßenteile als eine eigene öffentliche Einrichtung kennzeichnen. Anlage ist daher die Straße, der Weg in der gesamten Ausdehnung. Die Abrechnung etwa eines

Gehweges als Teileinrichtung setzt danach eine Kostenspaltung voraus, die Abrechnung eines Streckenabschnitts einer in diesem Sinne einheitlichen Anlage eine Abschnittsbildung. Eine Anlage kann daher nicht wie in den alten Bundesländern alles sein, was im Bereich der öffentlichen Straßen, Wege und Plätze nach Maßgabe des Bauprogramms im Einzelfall hergestellt oder verbessert wird. Danach stünde es dem Ortsgesetzgeber frei, zur Regelung dieses Tatbestandsmerkmals in der Straßenbaubeitragssatzung von Anlagen bzw. Einrichtungen zu sprechen mit der Folge, dass die räumliche Ausdehnung einer Anlage durch das konkrete Bauprogramm bestimmt wird. Einen solchen unterschiedlichen Inhalt des Anlagenbegriffs je nach der konkreten Situation hält das OVG Greifswald für nicht zulässig. Den maßgebenden Unterschied zu der Regelungen der Kommunalabgabengesetze der alten Bundesländer sieht der Senat des OVG Greifswald in dem in den neuen Ländern durch § 246a Abs. 4 BauGB (jetzt: § 242 Abs. 9) deutlich gewordenen Zusammenhang der Straßenausbaubeiträge mit dem Erschließungsbeitrag. Im Gegensatz zu den alten Ländern ist es möglich, dass Erschließungsbeiträge nur für eine Teileinrichtung erhoben werden können, während die Gemeinden für weitere Teileinrichtungen einer Erschließungsanlage allenfalls Straßenausbaubeiträge erheben (können). Dieser Zusammenhang ergibt sich aus dem ehemaligen § 246a Abs. 4 BauGB, was auch die Auslegung des Kommunalabgabengesetzes bestimmt, da angesichts der obwaltenden Verhältnisse solche Abrechnungsverhältnisse sehr häufig sind. Im Sinne der Praktikabilität und der gleichmäßigen Heranziehung der Beitragspflichtigen muss daher von einem identischen Anlagenbegriff ausgegangen werden (OVG Greifswald a. a. O.).

2.4.1.2 Anschlussbeitragsrecht

Unter einer öffentlichen Anlage ist die Zusammenfassung von persönlichen und sachlichen Mitteln zu bestimmten Zwecken zu verstehen, die eine kommunale Körperschaft im Rahmen ihrer Selbstverwaltungsaufgaben zur Daseinsvorsorge, insbesondere zur wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Betreuung ihrer Einwohner oder bestimmter Personengruppen im Rahmen ihrer öffentlichen Widmung bereitstellt (VGH Mannheim NVwZ- RR 1997, 123; Thiem/Böttcher, Kommunalabgabengesetz, § 6 RdNr. 29). Die Widmung kann formlos, sogar stillschweigend erfolgen.

Zu den öffentlichen Einrichtungen/Anlagen gehören nach § 15 KV die Wasserversorgung und die Abwasserbeseitigung. Der Begriff des Abwassers umfasst gemäß § 39 Abs. 1 LWaG das Schmutz- und das Niederschlagswasser. Bei beiden Anlagen handelt es sich um leitungsgebundene Anlagen für die ausweislich der Definition des § 8 Abs. 3 Satz 2 Anschlussbeiträge erhoben werden können. Nach § 39 Abs. 1 Satz 2 LWaG ist u. a. auch der in Kleinkläranlagen der privaten Haushalte anfallende Klärschlamm Abwasser. Dieses muss die Kommune im Rahmen ihrer Abwasserbeseitigungspflicht gemäß § 40 Abs. 1 Satz 2 LWaG beseitigen. Das Abwasser wird in diesem Fall nicht mittels Leitungen abtransportiert, sodass hierfür kein Anschlussbeitrag erhoben werden kann (OVG Münster, NVwZ-RR 1997, 652). Die Gemeinde entscheidet im Rahmen des ihr zustehenden Organisationsermessens wie die Anlage technisch und rechtlich ausgestaltet wird. In technischer Hinsicht entscheidet die Gemeinde daher, ob die Anlage als Trennsystem

(getrennte Leitungsführung für Schmutz- und Niederschlagswasser) oder als Mischsystem (gemeinsame Ableitung beider Abwasserarten) ausgestaltet werden soll.

In rechtlicher Hinsicht liegt es auch im Organisationsermessen der Gemeinde, ob sie eine oder mehrere Entwässerungseinrichtungen in ihrem Gemeindegebiet betreibt. Sie ist grundsätzlich berechtigt, leitungsmäßig voneinander getrennte Entwässerungseinrichtungen als rechtlich einheitliche Einrichtung mit einheitlichen Entwässerungsabgaben zu betreiben (OVG Münster, OVGE 31, 252; OVG Lüneburg, Beschl. v. 23.4.1987 – 3 C 4/83) oder technisch selbstständige Entwässerungssysteme als rechtlich selbstständige Einrichtungen zu behandeln und unterschiedliche Entwässerungsabgaben zu erheben (OVG Lüneburg, Urt. v. 31.7.1980 – 3A 256/77 zum Gebührenrecht). Maßgeblich für den Begriff der Einrichtung ist nicht die technische Ausgestaltung, sondern die rechtliche Bestimmung durch die Gemeinde (OVG Lüneburg, NVwZ-RR 1990, 507; OVG Greifswald, Urt. v. 15.3.1995, Az. 4/222/94). Zu der rechtlich einheitlichen Anlage gehören alle Teilbereiche, die entsprechend der Widmung dazu geeignet sind den Anlagenzweck zu erfüllen.

Das Organisationsermessen der Gemeinde ist jedoch begrenzt, es unterliegt der gerichtlichen Überprüfung im Hinblick auf das Willkürverbot. Entscheidet sich eine Gemeinde, mehrere technisch getrennte Entwässerungssysteme als rechtlich einheitliche Einrichtung zu betreiben, ist der Aufwand für die gesamte Einrichtung im Rechtssinne zu veranschlagen und der Berechnung einheitlicher Beitragssätze zugrunde zu legen (OVG Lüneburg, NVwZ-RR 1990, 507; OVG Greifswald, Urt. v. 15.3.1995, Az. 4/222/94).

Sollten technisch voneinander unabhängige Entwässerungssysteme, die rechtlich zu einer Einrichtung zusammengefasst wurden, in ihrer Arbeitsweise und ihren Arbeitsergebnissen so unterschiedlich sein, dass eine Vergleichbarkeit der Anlagen schlechterdings ausgeschlossen ist und eine Zusammenfassung als rechtliche Einheit mit gleichen Beitragssätzen als willkürlich erscheint, rechtfertigt dies nicht die Festsetzung unterschiedlicher Beitragssätze auf der Grundlage getrennter Kalkulationen für technisch unabhängige Entwässerungssysteme bei Beibehaltung der rechtlich einheitlichen Einrichtung, vielmehr hat die Gemeinde in einem solchen Fall ihr Organisationsermessen fehlerhaft ausgeübt (BVerwG, DGStZ 1978, 153).

Entscheidet sich eine Gemeinde, mehrere technisch getrennte Entwässerungssysteme als rechtlich einheitliche Einrichtung zu betreiben, ist der Aufwand für die gesamte Einrichtung im Rechtssinne zu veranschlagen und der Berechnung einheitlicher Beitragssätze zugrunde zu legen. Der vom Abgabepflichtigen zu leistende Beitrag dient nicht nur zur Abdeckung der für sein Grundstück notwendigen Aufwendungen zur Abwasserbeseitigung, sondern der Finanzierung der gesamten Einrichtung. In die Berechnung der Beitragssätze sind deshalb sämtliche Kosten der zentralen Kläreinrichtungen, auch wenn sie technisch voneinander unabhängig sind, sowie die Kosten für Pumpstationen, Hauptsammler und des Leitungsnetzes bzw. technisch getrennter Leitungsnetze der rechtlich einheitlichen Einrichtung einzubeziehen (OVG Lüneburg, GemSH 1988, 125).

Inwieweit oberirdische Gewässer Bestandteil einer Anlage sein können, ist streitig: Die gemeindliche Widmung muss dies vorsehen. Die Widmung ist jedoch rechtswidrig, wenn die erforderliche wasserrechtliche Erlaubnis fehlt. Solange das Gewässer i. S. d. § 1 Abs. 1 WHG seine Gewässereigenschaft nicht verloren hat, ist

diese wegen des übergeordneten Bundesrechts einzuholen. Solange eine rechtswidrige Widmung jedoch nicht angefochten ist, bleibt sie gegenüber dem Grundstückseigentümer wirksam. In dem Fall steht daher die fehlende Erlaubnis der Beitragspflicht nicht entgegen. Darüber hinaus muss das Gewässer in die Abwasseranlage technisch integriert sein. Wird das Abwasser in das Gewässer geleitet und damit dem natürlichen Wasserkreislauf übergeben, ohne dass eine abwassertechnische Behandlung erfolgt, ist das Gewässer nicht Bestandteil der Abwasseranlage (VGH Kassel, NVwZ-RR 1996, 598; BVerwG, NJW 1976, 723; OVG Münster, GemHH 1983, 113).

Vorfluter und Wasserläufe, in welche das gesammelte und gereinigte Abwasser abgeleitet wird, gehören nicht mehr zur gemeindlichen Einrichtung Abwasseranlage, denn die gemeindliche Kanalisation endet an der Stelle, an der das Abwasser dem natürlichen Wasserkreislauf endgültig übergeben wird, ohne dass noch eine weitere abwassertechnische Behandlung erfolgt (OVG Münster NVwZ-RR 1992, 654).

Grundstücks- und Hausanschlussleitungen können wahlweise als Bestandteil der öffentlichen Anlage bestimmt werden oder aber es kann ein Kostenerstattungsanspruch satzungsmäßig geregelt werden.

2.4.2 Beitragsfähige Investitionsmaßnahme

Als beitragsfähige Investitionsmaßnahme kommen nach § 8 Abs. 1 MVKAG die Herstellung, der Aus- und Umbau, die Verbesserung und die Erweiterung und die Erneuerung in Betracht.

2.4.3 Herstellungsmaßnahme

Die Herstellung der Anlage meint die erstmalige Fertigstellung. Hierzu gehört auch die grundlegende Änderung einer vorhandenen Anlage, was insbesondere im Anschlussbeitragsrecht eine Rolle spielen kann. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass durch die neue Anlage eine andersartige Leistung erbracht wird (VGH München NVwZ-RR, 185). Hat die Gemeinde z. B. bisher die Vorklärung der Abwässer verlangt, ist dann eine Kläranlage errichtet worden, sodass nunmehr die Abwässer ohne Vorklärung abgeleitet werden können, liegt eine wesentliche Änderung dergestalt vor, dass der Sachverhalt dem Tatbestand der Herstellung zugeordnet werden kann (VGH München, BayVBl 1981, 661). Es kommt auf die Identität der Anlage im Rechtssinn an. Da die Anlage als rechtliche Einheit zu verstehen ist, bleibt es bei der alten Anlage, wenn einzelne ihr zugehörige technischen Einrichtungen durch neue ersetzt werden. Es kommt immer auf einen Vergleich mit früheren und der jetzigen Ausstattung an und auf die Frage, ob sich der Zweck der Einrichtung geändert hat (OVG Lüneburg, NVwZ-RR 1990, 386).

Nach Ansicht des OVG Greifswald bedeutet die Sanierung alter zu DDR-Zeiten errichteter Schmutzwasserkanäle keine Verbesserungsmaßnahme im beitragsrechtlichen Sinne, sondern eine Herstellungsmaßnahme. § 8 Abs. 7 Satz 2 geht hinsichtlich der Anschlussbeitragspflicht davon aus, dass diese vorrangig für die erstmalige Herstellung und nicht etwa für Verbesserungen entsteht. Beitrags-

rechtliche Tatbestände wie Aus- und Umbau, Verbesserung, Erweiterung und Erneuerung sind jedenfalls derzeit hinsichtlich der Abwasserbeseitigung noch nicht aktuell. Dies aus den folgenden Gründen. Vor dem In-Kraft-Treten des Landeswassergesetzes am 1.12.1992 gab es keine kommunalen Abwasserbeseitigungsanlagen. Eine Beitragspflicht für öffentliche Einrichtungen konnte daher frühestens nach diesem Zeitpunkt entstehen. Hinzu kommt, dass das erste Kommunalabgabengesetz erst am 13.5.1991 in Kraft getreten ist, sodass erstmalig unter der Geltung des KAG ein Herstellungsbeitrag überhaupt in Betracht kam. Da vor diesem Zeitpunkt eine Einrichtung im Sinne des Kommunalabgabengesetzes daher gar nicht existierte, konnten vor diesem Zeitpunkt keinerlei Beträge entstehen. Sind daher erstmalig nach In-Kraft-Treten des Kommunalabgabengesetzes Sanierungsmaßnahmen an der Anlage durchgeführt worden, handelt es sich hierbei immer um Herstellungsmaßnahmen. Dies gilt unabhängig davon, von wem und in welchem Umfang bereits zur DDR-Zeiten Schmutzwasserkanäle errichtet worden sind und wie weit diese Kanäle als Altanlagen in die neue Anlage übernommen worden sind. Die erstmalige Sanierung nach In-Kraft-Treten des KAG ist immer eine Herstellungsmaßnahme, sodass die Herstellungsbeiträge zu erheben sind (OVG Greifswald NordÖR 1999, 302; OVG Greifswald, Urteil vom 15.11.2000 – 4 K 8/99 –). Eine Entscheidung des OVG Greifswald diesbezüglich liegt bisher lediglich hinsichtlich der Schmutzwasserkanalisation vor. Auch hinsichtlich der Niederschlagswasserbeseitigung oder der Wasserversorgung dürfte allerdings keine andere Entscheidung gefällt werden. Auch in diesen Fällen konnten die Grundstücke erstmals nach In-Kraft-Treten des KAG beitragspflichtig werden.

2.4.4 Aus- und Umbaumaßnahme/Verbesserung und Erweiterung, Erneuerung in Abgrenzung zur laufenden Instandhaltung und Instandsetzung

Aus- und Umbau meint die Vervollständigung einer vorhandenen Einrichtung. Diese Maßnahme umfasst die Maßnahmen der Verbesserung und Erweiterung, deren ausdrückliche Benennung in § 8 Abs. 1 daher keine eigenständige Bedeutung zukommt. Von Aus- und Umbau sind daher sämtliche Investitionen umfasst, die zu einer quantitativen Erweiterung und qualitativen Verbesserung führen.

Die Erneuerungsmaßnahme meint die nochmalige Herstellung. Da sie in § 8 ausdrücklich genannt ist, fällt unter den Begriff der Herstellung nur die erstmalige Herstellung. Wird eine durch bestimmungsmäßige Benutzung abgenutzte Anlage durch eine neue Anlage gleicher Ausdehnung und Qualität ersetzt, liegt hierin eine Erneuerungsmaßnahme. Werden nur unselbstständige Teilanlagen ausgetauscht, handelt es sich um keine beitragsfähige Maßnahme. Der erforderliche Erhaltungsaufwand kann allenfalls durch Gebührenaufkommen finanziert werden.

Darüber hinaus besteht die Notwendigkeit der Unterscheidung zwischen Erneuerung und Verbesserung einerseits und Instandsetzung und laufender Unterhaltung andererseits. Für Instandsetzungs- und Unterhaltungsmaßnahmen ist eine Beitragserhebung ausgeschlossen.

Die Abgrenzung zwischen Verbesserung einerseits und Instandsetzung bzw. Unterhaltung andererseits weist in ihrer jeweiligen Zielrichtung wesentliche

Unterschiede auf. Die Verbesserung zielt darauf ab, dass ein anderer Zustand als bisher geschaffen wird, nämlich ein besserer. Sie ist nur gegeben, wenn der neu geschaffene Zustand sich wesentlich von dem früheren (durch die erstmalige oder nochmalige Herstellung geschaffenen) unterscheidet. Die Instandsetzung und Unterhaltung sollen dagegen die Erhaltung des früheren Zustandes bewirken; sie sind lediglich darauf gerichtet, den alten Zustand zu bewahren. Daraus folgt, dass eine Maßnahme, die geeignet ist, eine Verbesserung des bisherigen Zustandes herbeizuführen, keine Maßnahme der Instandsetzung oder Unterhaltung ist. Schwieriger ist dagegen die Abgrenzung zwischen der Erneuerung einerseits und Instandsetzung und Unterhaltung andererseits. Denn die Erneuerung hat ebenso wie Instandsetzung und Unterhaltung das Ziel, den früheren Zustand wiederherzustellen. Diese Maßnahmen unterscheiden sich nicht in ihrer Zielrichtung, sondern lediglich in ihrem Umfang.

Von einer Erneuerung kann nur gesprochen werden, wenn die Ausbaumaßnahme wesentliche Teile erfasst und diese ersetzt oder einer grundlegenden Überarbeitung unterzieht. Instandsetzung und Unterhaltung haben dagegen einen geringeren Umfang, sie dienen der Beseitigung kleinerer oder begrenzter Schäden (OVG Münster, NVwZ-RR 1991, 267).

Beispiele: (OVG Münster, NVwZ-RR 1991, 267): Zu den Anforderungen an eine beitragsfähige Erneuerung im Hinblick auf die Schichten des Straßenoberbaus: Eine Erneuerung ist eine vollständige Wiederherstellung der vorhandenen Straßenbefestigung oder Teilen davon, sofern mehr als nur die Deckschicht betroffen ist, durch Verstärkung oder nach Beseitigung entsprechender Teile. Demgegenüber wird die Instandsetzung definiert als Sammelbegriff für Maßnahmen, die deutlich über das Ausmaß einer Unterhaltsmaßnahme hinausgehen und keine Erneuerung von Straßenbefestigungen darstellen (z. B. Oberflächenbehandlung, Erneuerung lediglich von Deckschichten in voller Fahrstreifenbreite mit und ohne Fräsen und ggf. einer Ausgleichsschicht, Spurrinnenbeseitigung in größeren zusammenhängenden Längen). Unterhaltung ist danach schließlich der Sammelbegriff für Maßnahmen kleineren Umfangs und bauliche Sofortmaßnahmen zur Substanzerhaltung von Straßenbaubefestigungen (nicht über die volle Fahrstreifenbreite).

Eine beitragsfähige Erneuerung liegt in der Regel nur dann vor, wenn die Baumaßnahme sich auf die gesamte Straßendecke bezieht und nicht nur auf die Deckschicht. Denn nur dann erstreckt sie sich auf wesentliche Teile des Fahrbahnaufbaus. Außerdem handelt es sich nur dann um eine Baumaßnahme von erheblichem Umfang. Besteht die Decke nur aus einer Schicht wie das die RStO 86 (Tafel 1) für die Bauklassen IV bis VI vorsehen, so kommt es auf die Stärke dieser Schicht an. Handelt es sich um eine Tragdeckschicht von mindestens 8 cm Stärke – wie sie für die Bauklasse VI vorgesehen ist –, so ist, wenn Gegenstand der Baumaßnahmen die gesamte Deckschicht ist, eine Erneuerung anzunehmen. Etwas anderes gilt aber, wenn es sich um die für die Bauklassen IV und V vorgeschriebene Deckschicht von 4 cm handelt. Zwar ist für diese Bauklassen eine Binderschicht als zweite Deckschicht nicht vorgesehen; mithin besteht die Decke nur aus einer Schicht. Jedoch handelt es sich im Gegensatz zur Tragdeckschicht der Bauklasse VI bei dieser Deckschicht nicht um die einzige bituminöse Schicht. Vielmehr ist außerdem stets eine mindestens 8 cm starke bituminöse Tragschicht vorgesehen, um eine mindestens 12 cm starke bituminöse Überdeckung zu erreichen. Das dürfte

dafür sprechen, dass auch in den Bauklassen IV und V die Deckschicht die Funktion einer Verschleißschicht hat, deren Ersetzung als Instandsetzungsmaßnahme (und nicht als Erneuerung) zu bewerten sein dürfte.

(VGH Kassel, NVwZ-RR 1995, 599): Beitrag bei Ersetzung des Gehwegbelags: Die Ersetzung eines Belags aus Asphaltfeinbeton durch eine Verbundsteinpflasterung bei Gehweganlagen führt für sich allein noch nicht zu einer Verbesserung, da beide Befestigungsarten verkehrstechnisch gleichwertig sind. Der Aufwand für eine solche Maßnahme kann nur dann beitragsfähig sein, wenn sie in eine beitragsfähige abnutzungsbedingte Erneuerung eingebettet oder mit einer beitragsfähigen Verbesserung des Unterbaus verbunden ist, bei der die bestehende Oberflächenbefestigung ohnehin entfernt werden muss.

(VGH Kassel, NVwZ-RR 1992, 100): Die Herstellung eines modernen Straßenkörpers mit Frostschuttschicht, Trag- und Binderschicht sowie einer Deck- oder Verschleißschicht heißt, dass die Straße verbessernd um- und ausgebaut worden ist. Eine verbessernde Straßenbaumaßnahme dieser Art begründet die Beitragspflicht der Anlieger auch ohne den Nachweis, dass die Straße im Zeitpunkt des Um- und Ausbaus grundlegend erneuerungsbedürftig war und ein der normalen Nutzungsdauer entsprechendes Alter erreicht hatte. Das damals hergestellte Fahrprofil setzte sich aus einer auf dem Erdplanum aufgebrachten etwa 20 cm starken Basaltpacklage aus gebrochenem Hartgestein, einer etwa 5 bis 10 cm starken gewalzten Schotterdecke mit Sandabdeckung und einer „Volltränkdecke“ aus Straßenteer und Edelsplitt zusammen. Die Bürgersteige bestanden aus einer teils 8 cm, teils 10 cm starken Schotterschicht aus grobem und feinem Schottermaterial sowie einer Decke aus Straßenteer und Edelsplitt. Die durchgeführten Straßenbauarbeiten, für die die Beitragspflicht entstanden ist, bestanden darin, dass der vorhandene Straßenbaubestand insgesamt entfernt und durch neues Material mit neuem Aufbau ersetzt wurde. Die Fahrbahn erhielt als unterste Schicht eine etwa 30 cm starke Frostschuttschicht, darüber eine 14 cm starke Asphalttragschicht, sodann eine 6 cm starke Binderschicht und eine 3 cm starke Verschleißschicht (Asphaltfeinbetondecke). Die Bürgersteige erhielten als Unterbau eine 25 cm starke Hartgesteinschicht, darüber eine 3 bis 5 cm starke Schicht aus Kies-Sandgemisch sowie – als Oberflächenbefestigung – eine Pflasterung aus 8 cm dicken Beton-Doppelverbundsteinen. Außerdem wurden die alten Bordsteine durch neue Betonbordsteine ersetzt.

(OVG Münster, NVwZ-RR 1991, 512): Kein Straßenbaubeitrag bei fehlerhaftem Ausbau der Straße: Wird anstelle der abgenutzten Fahrbahn einer normalen Straße eine Mischfläche als verkehrsberuhigter Bereich hergestellt, fehlt es an dem für eine Erneuerung typischen Vorteil, wenn bei Beendigung der Ausbaumaßnahme feststeht, dass infolge Verwendung mangelhaften Materials keine intakte und auf lange Zeit haltbare Anlage zur Verfügung gestellt wird.

(OVG Münster, NVwZ-RR 1991, 268): Die erstmalige Anlegung von Parkstreifen bedeutet grundsätzlich eine Verbesserung der (ganzen) Anlage, da die funktionale Aufteilung der Gesamtfläche der Straße durch Schaffung einer zusätzlichen Teilanlage vorteilhaft verändert wird. Das bewirkt nämlich im Unterschied zu Straßen ohne Parkstreifen, in denen die Fahrzeuge am Rand der Fahrbahn abgestellt werden müssen, eine klare und eindeutige Trennung des fließenden vom ruhenden Verkehr.

Die Anlegung getrennter Parkstreifen entlastet die Fahrbahn. Die abgestellten Fahrzeuge behindern nicht den fließenden Verkehr, sie sind umgekehrt vor vorbeifahrenden Fahrzeugen besser geschützt.

(OVG Münster, NVwZ-RR 1991, 268): Die erstmalige Anlegung von Parkstreifen in Senkrechtaufstellung führt im Ergebnis nicht zu einer Verbesserung der Straße, wenn ein häufiges Ein- und Ausparken den fließenden Verkehr auf der Fahrbahn mehr als nur geringfügig beeinträchtigt.

(OVG Münster, NVwZ-RR 1991, 268): Es liegt eine die Verbesserung aufhebende Verschlechterung vor, wenn die Verringerung der Flächenausdehnung dazu führt, dass die Verkehrsfunktion der Teilanlage insgesamt beeinträchtigt wird. Das ergibt sich aus dem Vergleich der früheren und heutigen Verhältnisse. Die Neugestaltung der Bürgersteige stellte in dieser Entscheidung im Ergebnis keine Verbesserung dar. Zwar haben die Bürgersteige durch Einbringen eines 16 cm starken Unterbaus und einer 8 cm starken Tragschicht eine bessere technische Ausstattung erhalten, die eine geringere Frostanfälligkeit und eine höhere Belastbarkeit gewährleistet, weniger Reparaturen verursacht und dadurch eine bessere Benutzung zulässt. Dieser in der hochwertigeren Ausstattung liegenden Verbesserung steht aber als Verschlechterung, die die Verbesserung aufhebt, gegenüber, dass die Bürgersteige in ihrer gesamten Länge erheblich verschmälert wurden. Früher waren die Bürgersteige je 5,40 m breit. Diese Breite war geeignet, einen ungehinderten Fußgängerverkehr zu ermöglichen. Namentlich war der Raum so bemessen, dass sich Fußgänger begegnen konnten, auch wenn sie zu zweit nebeneinander gingen oder wenn sie Gepäck oder einen Kinderwagen mit sich führten, ohne auf die Fahrbahn ausweichen zu müssen. Gegenüber dem früheren Zustand sind die Bürgersteige durchgängig auf etwa 2 m verschmälert worden. Diese Verschmälerung um fast zwei Drittel ist beachtlich, weil sie die vorher vorhandene Leichtigkeit des Fußgängerverkehrs erheblich reduziert. Insbesondere schränkt sie das Nebeneinandergehen und den Begegnungsverkehr ein.

(OVG Lüneburg, GemSH 1983, 235): Eine Verbesserung liegt vor, wenn eine technisch verbesserte Kläranlage geschaffen wird, durch die im Rahmen der vollbiologischen Klärung ein höherer Reinigungseffekt erzielt wird.

(OVG Münster, Urt. v. 19.3.1981 – 2A 2664/78): Werden nur unselbstständige Teile einer Anlage ausgetauscht, wie z. B. Kanalrohre in einzelnen Straßen ausgewechselt und durch neue ersetzt, handelt es sich um Unterhaltungsmaßnahmen. Der erforderliche Aufwand stellt daher Investitionsaufwand dar, der nicht über Beiträge finanziert werden darf.

2.5 Begriff des Vorteils

§ 8 differenziert nicht wie die Kommunalabgabengesetze vieler anderer Bundesländer zwischen dem Vorteilsbegriff im Straßenausbaubeitragsrecht und dem Anschlussbeitragsrecht. Es ist daher davon auszugehen, dass der Vorteilsbegriff im Wesentlichen identisch ist. Nach § 8 Abs. 1 Satz 1 müssen den Grundstückseigentümern, den zur Nutzung dinglich Berechtigten und den Gewerbetreibenden durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Einrichtung Vorteile geboten werden. Diesbezüglich hat der Vorteil den Charakter eines

Tatbestandsmerkmals, da er Voraussetzung dafür ist, dass eine Beitragspflicht überhaupt erst entsteht. Nach § 8 Abs. 1 Satz 2 ist der Vorteil maßgeblich für die Verteilung des Aufwandes auf die Beitragsschuldner.

Die einzelnen Wesenselemente des Vorteilsbegriffs:

- Sondervorteil
- wirtschaftlicher Vorteil
- Inanspruchnahmemöglichkeit
- keine Kompensation der Vorteile durch Nachteile
- Dauerhaftigkeit des Vorteils

2.5.1 Sondervorteil

Der Vorteil ist ein Sondervorteil. Das heißt, dass dieser Vorteil nur einer bestimmten Gruppe zugute kommt. Das sind nach § 8 Abs. 1 die Grundstückseigentümer, die zur Nutzung von Grundstücken dinglich Berechtigten, die Erbbauberechtigten und die Gewerbetreibenden.

2.5.2 wirtschaftlicher Vorteil

Bei dem Vorteil handelt es sich auch wenn es das Gesetz nicht ausdrücklich formuliert um einen wirtschaftlichen Vorteil. Nach § 8 Abs. 1 Satz 2 sind die Beiträge nach den Vorteilen zu bemessen. Da die Aufteilung des beitragsfähigen Aufwands nach Vorteilen erfolgen soll, müssen jene rechnerisch auszuweisen sein. Bei Straßenbaumaßnahmen erfolgt die Verteilung auch zwischen der Gemeinde und den Anliegern. Dies ergibt sich aus § 8 Abs. 1 Satz 3, wonach mindestens 10 Prozent von den Anliegern zu tragen sind, was bedeutet, dass immer auch die Gemeinde einen Teil zu tragen hat. Die Aufteilung des beitragsfähigen Aufwands erfolgt daher entsprechend den Vorteilen, die die Allgemeinheit und die Anlieger an der Straßenbaumaßnahme haben. Der Vorteil ist somit ein wirtschaftlicher, da er sich berechnen lassen können muss. Die Bezeichnung als wirtschaftlicher Vorteil heißt nicht, dass der Vorteil zu einer berechenbaren Wertsteigerung des Grundstücks führt (OVG Koblenz, DVBl. 1990, 74).

Der Vorteilsbegriff ist streng grundstücksbezogen und unabhängig von den Aufwendungen für die Herstellung der Anlage. So haben Grundstücke, die innerhalb des Gebietes eines Vorhabens- und Erschließungsplanes liegen, hinsichtlich der Benutzung des Gesamtanlage den selben Vorteil wie die Grundstücke außerhalb des Plangebietes. Die Gemeinde errichtet für das gesamte Gemeindegebiet eine zentrale Abwasserbeseitigungsanlage. Die Errichtung von Teilen der Anlage erfolgt durch den Erschließungsträger auf der Basis eines Durchführungsvertrages zu einem Vorhabens- und Erschließungsplan. Auf der Basis einer entsprechenden satzungsrechtlichen Regelung besteht dann für die Gemeinde die Möglichkeit, von sämtlichen Grundstückseigentümern einen entsprechenden Anschlussbeitrag zu erheben.

Der Vorteil der Anschlussmöglichkeit an die Abwasserbeseitigungsanlage liegt für alle Grundstücke in der positiven Veränderung der Erschließungssituation. Ein unterschiedlicher Vorteil liegt nicht darin, dass im Ergebnis die Grundstückseigentümer im Vorhabens- und Erschließungsplangebiet zweimal zu den Kosten der Anlage herangezogen werden. Zum einen nämlich dadurch, dass sie die Kosten der Herstellung der Kanäle im Vorhabens- und Erschließungsplangebiet anteilig beglichen haben, zum anderen dadurch, dass sie nunmehr durch die Beitragsbescheide zu den restlichen Kosten der Gesamtanlage herangezogen werden. Diese Doppelbelastung der Grundstückseigentümer könnte durch eine entsprechende Gestaltung des Durchführungsvertrages verhindert werden, sodass es sich bei der eindeutigen Vorteilsregelung des Gesetzes nicht um eine planwidrige Lücke handelt. Der Vorteil liegt daher im Ergebnis allein in der beitragsfähigen Maßnahme, die zur Anschlussmöglichkeit an die Anlage führt. Dies unabhängig davon, wer hierfür die Kosten getragen hat. Selbstverständlich sind im Rahmen der Beitragskalkulation dann nur die tatsächlich der Gemeinde entstandenen Kosten umlagefähiger Aufwand (OVG Greifswald NordÖR 1999, 301).

2.5.3 Inanspruchnahmemöglichkeit

2.5.3.1 Straßenbaubeitragsrecht

Vorteil meint die Möglichkeit der Inanspruchnahme. Der beitragsrechtliche Vorteil steht nicht im Zusammenhang mit dem Wert des Grundstücks. Es kommt daher nicht darauf an, ob das Grundstück durch den Straßenanschluss eine Wertsteigerung erfährt. Wirtschaftlicher Vorteil bedeutet daher nicht eine Berechenbarkeit als konkreten bezifferbaren Vermögenszuwachs. Allein die Inanspruchnahmemöglichkeit (Benutzungsmöglichkeit) bedeutet eine abstrakte Besserstellung. Es kommt nicht wie bei den Gebühren auf die tatsächliche Benutzung an. Die Inanspruchnahmemöglichkeit ist im Wesentlichen grundstücksbezogen. Nach § 8 Abs. 1 kommen als Beitragsschuldner außer den Inhabern eines Gewerbebetriebes Grundstückseigentümer und Erbbauberechtigte in Betracht, sowie dinglich Berechtigte. Für diese besteht per se eine Inanspruchnahmemöglichkeit. Erforderlich ist daher eine qualifizierte Inanspruchnahmemöglichkeit.

Das bedeutet, dass durch die Erschließung die Gebrauchsfähigkeit des Grundstücks gesteigert werden muss, sodass sich dadurch der Gebrauchswert des Grundstücks erhöht. Das setzt voraus, dass das Grundstück grundsätzlich einen Gebrauchswert hat. Ein Grundstück hat einen Gebrauchswert, wenn es über den bloßen Besitz hinaus genutzt werden kann. Dies ist z. B. beim Brachland, das nicht genutzt werden kann nicht der Fall. Maßgeblich ist die sich aus dem Bauplanungs- und Bauordnungsrecht ergebende objektive gesetzliche Nutzbarkeit. Maßgeblich ist die zulässige und nicht die tatsächliche Nutzung. Die Inanspruchnahmemöglichkeit muss sicher sein und auf Dauer angelegt, also tatsächlich und rechtlich gesichert.

2.5.3.2 Anschlussbeitragsrecht

Die Möglichkeit der Inanspruchnahme meint die tatsächliche und rechtliche Möglichkeit der Nutzung der Anlage.

Die tatsächliche Inanspruchnahmemöglichkeit liegt vor, wenn das Grundstück nahe genug bei einem betriebsfertigen öffentlichen Kanal liegt, sodass unter gemeingewöhnlichen Umständen der Anschluss erfolgen kann (OVG Münster KStZ 1974, 235). Betriebsfertig ist die Anlage, wenn eine Ableitung z. B. der Abwässer hygienisch unbedenklich durchgeführt werden kann und eine für diese Zwecke erteilte Widmung varliegt. Die Anschließung des Grundstücks muss aufgrund der örtlichen Nähe zur Anlage und aufgrund der technischen Gegebenheiten möglich sein.

Die rechtliche Inanspruchnahmemöglichkeit in Form eines Anschlussrechtes muss sich aus dem Satzungsrecht der Gemeinde ergeben, in dem das Rechtsverhältnis zwischen Gemeinde und Grundstückseigentümer hinsichtlich Anschluss und Benutzung der Anlage geregelt ist (Entwässerungs- oder Wassersatzung), anderenfalls besteht keine rechtlich gesicherte Anschlussmöglichkeit und keine Beitragspflicht (OVG Münster, Urt. v. 5.9.1985 – 2A 3078/83). Bei einem in privatem Grundbesitz liegendem Hauptkanal ist die kraft Gesetzes begründete beschränkt persönliche Dienstbarkeit gemäß § 9 Abs. 1 Satz 1, Abs. 9 Nr. 1 GBBerG iVm § 1 Satz 1 SachenR-DV zu Gunsten des Betreibers der Entwässerungseinrichtung eine hinreichende rechtliche Absicherung des Anschlussvorteils (OVG Greifswald, Urt. v. 24.03.2004, Az.: 1 L 58/02). Dieser Entscheidung liegt ein Kanalbaubeitragsbescheid für eine Entwässerungsanlage zugrunde.

Entsteht zugunsten des Betreibers einer Wasserversorgungsanlage eine entsprechende Dienstbarkeit nach dem GBBerG gilt das gleiche. Allerdings ist bei der Frage, ab eine Dienstbarkeit entstanden ist, § 1 Satz 2 SachenR-DV und § 9 Abs. 2 GBBerG zu beachten. Gemäß § 1 Satz 2 SachenR-DV entsteht keine Dienstbarkeit kraft Gesetzes, wenn „Kunden und Anschlussnehmer., die Grundstückseigentümer sind, nach der Verordnung über allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser vom 20. Juni 1980 zur Duldung von Anlagen verpflichtet sind“. Diese Verordnung gilt nach dem Einigungsvertrag mit einigen Übergangsregelungen auch in den neuen Bundesländern. Die SachenR-DV ist am 11.01.1995 in Kraft getreten.

Zur Abgrenzung der Anwendung der AVBWasserV und des GBBerG führt der BGH aus:

„Die Beklagte hat keine Dienstbarkeit an dem Grundstück der Klägerin erworben. Aus der Bezugnahme in § 1 SachenR-DV auf § 9 I (Leitungstrassen) und § 9 II GBBerG (Allgemeine Versorgungsbedingungen) auf die AVB folgt, dass die Erstreckung auf wasserwirtschaftliche Anlagen nur für überörtliche Anlagen gilt, zu denen die streitgegenständliche Grundleitung, die nur das Grundstück der Kläger entsorgt, nicht gehört.“

Der Duldungsanspruch nach § 8 Abs. 1 AVBWasserV bzw. nach den entsprechenden Regelungen der Wasserversorgungssatzungen (§ 35 AVBWasserV) dürfte keine hinreichende Sicherheit des Anschlussvorteils darstellen. Der Vorteil

muss von Dauer sein. Dies ist nicht der Fall (§ 8 Abs. 4 AVBWasserV). In diesen Fällen müsste eine entsprechende Dienstbarkeit vereinbart werden.

Bei Hinterliegergrundstücken ist der Anschlussvorteil gegeben, wenn die Leitungsrechte durch Baulast oder Grunddienstbarkeit gesichert sind. Streitig ist, ob die Anschlußmöglichkeit bejaht werden kann, wenn zwar keine Sicherung, aber ein tatsächlicher Anschluss vorhanden ist. Dem dürfte jedenfalls dann zuzustimmen sein, wenn gemäß § 917 BGB ein Notleitungsrecht angenommen werden kann (Aussprung in Siemers/Aussprung/Holz aaO. § 8 2.10. a.E.).

Besteht Eigentümeridentität hinsichtlich Hinter- und Vorderliegergrundstück, ist eine Sicherung des Leitungsrechtes nicht erforderlich, da es hier allein von dem Willen des Grundstückseigentümers abhängt, ob er von der Leitungsverlegung Gebrauch macht (OVG Greifswald, Urt.v.24.3.2004, Az.: 1 L 58/02).

2.5.4 Kompensation der Vorteile durch Nachteile

Ist die Maßnahme an sich ungeeignet fehlt es bereits an einer beitragsrelevanten Maßnahme, sodass ein wirtschaftlicher Vorteil nicht vorliegt. Maßnahmebedingte Vorteile können aber auch durch maßnahmebedingte Nachteile kompensiert werden. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung ist die Beendigung der Maßnahme. So kann zum Beispiel bei einer Erneuerungsmaßnahme einer Anlage durch verkehrstechnische Verschlechterungen an einzelnen Teilanlagen die Erreichbarkeit der Grundstücke beeinträchtigt werden, sodass ein wirtschaftlicher Vorteil zu verneinen ist (vgl. oben die Beispiele unter Erl. 2.4.4) (Dietzel in Hoppenberg, Handbuch des öffentlichen Baurechts, G 32, 33., 6. EL).

2.5.5 Dauerhaftigkeit des Vorteils

Der wirtschaftliche Vorteil muss auf eine gewisse Dauer angelegt sein. Das bedeutet, dass eine Sicherung durch die von der Rechtsordnung zur Verfügung gestellten Mittel erfolgen muss. Im Straßenausbaubeitragsrecht ist daher entsprechend den straßenrechtlichen Regelungen eine Teileinziehung oder Widmung erforderlich, bzw. eine entsprechende straßenrechtliche Beschilderung (Dietzel, in Hoppenberg, Handbuch des öffentlichen Baurechts, G 34, 6. EL).

2.6 Kostenspaltung und Abschnittsbildung

§ 8 Abs. 5 und 6 sehen die Möglichkeit der Kostenspaltung und Abschnittsbildung vor. Von dieser Möglichkeit kann der Ortsgesetzgeber im Rahmen seines Ermessens durch Erlass entsprechender satzungsrechtlicher Regelungen Gebrauch machen. Im Ergebnis handelt es sich hierbei um Abrechnungsmodifikationen, die aus dem Erschließungsbeitragsrecht übernommen worden sind. Wird ein Teilbeitrag im Wege der Kostenspaltung erhoben, handelt es sich um eine insoweit endgültige Abrechnung. Der umlagefähige Aufwand wird ausschließlich bezogen auf die Teileinrichtung ermittelt und auf alle Grundstücke verteilt, die Vorteil aus der gesamten Einrichtung ziehen. Bei der Abrechnung eines Abschnitts dagegen wird der geplante umlagefähige Aufwand nur auf die Grundstücke umgelegt, die

hinsichtlich dieses Abschnitts einen Vorteil erzielen. Der Ausspruch der Kostenspaltung bezieht sich auf alle erschlossenen Grundstücke, er ist anlage-, nicht grundstücksbezogen. Deshalb wäre eine nur auf einzelne Grundstücke bezogene Kostenspaltung vom Gesetz nicht gedeckt (BVerwG, NVwZ 1984, 369).

2.6.1 Kostenspaltung (§ 8 Abs. 5)

Das Entstehen einer wirksamen Teilbeitragspflicht auf der Basis der Kostenspaltung setzt zwingend eine entsprechende satzungsrechtliche Regelung voraus. Dies ergibt sich aus § 2 Abs. 1 Satz 1, wonach der Abgabentatbestand in der Satzung genannt sein muss. Die Kostenspaltung kann in der Satzung zwingend vorgeschrieben sein (automatische Kostenspaltung) oder aber dem Einzelfall überlassen bleiben (fakultative Kostenspaltung). Die abspaltbaren Kosten müssen in der Satzung im Einzelnen aufgelistet sein.

Bei der Entscheidung für die Kostenspaltung handelt es sich um einen innerdienstlichen Ermessensakt und wird anhand eines Gemeinderatsbeschlusses gefasst. Es handelt sich nicht um ein Geschäft der laufenden Verwaltung. Eine Veröffentlichung des Beschlusses ist nicht erforderlich (OVG Lüneburg, ZMR 1987, 353; OVG Lüneburg, GemN 1979, 380). Ob es bei dieser Rechtsprechung verbleibt ist fraglich, sodass es grundsätzlich empfehlenswert ist, die Veröffentlichung des Beschlusses vorzunehmen. Jedenfalls setzt die fakultative Kostenspaltung über die satzungsrechtliche Regelung und innere Entscheidung der Gemeinde zwingend den „Ausspruch“ der Kostenspaltung durch das zuständige Gemeindeorgan voraus. Dieser „Ausspruch“ muss eindeutig, zumindest in irgendwelchen Vermerken, Niederschriften, Abrechnungsunterlagen usw. in den Akten zum Ausdruck kommen, sein Vorliegen muss nachweisbar sein. Der Ausspruch der Kostenspaltung wird regelmäßig kundbar gemacht im Rahmen der Veranlagung zu Teilbeträgen durch Heranziehungsbescheide, doch kann dies auch durch einen Schriftsatz im gerichtlichen Verfahren erfolgen (Fischer in Hoppenberg, Handbuch des öffentlichen Baurechts, F 223, 6. EL; BVerwG, NVwZ 1984, 369). Der Ausspruch einer Kostenspaltung löst eine Bindung der Gemeinde erst aus, wenn auf dieser Grundlage eine Beitragspflicht entstanden ist. Solange das nicht der Fall ist, kann die Gemeinde ihre diesbezüglichen Entscheidungen revidieren (BVerwG, NVwZ 1984, 369).

Von einer Teileinrichtung kann man ausgehen, wenn die Maßnahme sich auf Teile der Einrichtung erstreckt, denen nach herkömmlicher Betrachtungsweise eine gewisse Selbstständigkeit zukommt (OVG Münster, NVwZ-RR 1991, 267) und, wenn die Voraussetzungen des Begriffs der Einrichtung bzgl. dieses Teils erfüllt sind.

Die Kostenspaltung setzt voraus, dass der abzurechnende Teil der Anlage oder des Abschnitts endgültig fertig gestellt ist. Wann dies der Fall ist, richtet sich nach denselben Voraussetzungen, die an die Fertigstellung einer Einrichtung gestellt werden. Im Straßenausbaubeitragsrecht kommen als Teileinrichtungen die in § 2 Abs. 2 Nr. 1 und 4 StrWG-MV genannten Straßenbestandteile in Betracht, wenn die Maßnahme sich auf Teile der Einrichtung erstreckt, denen nach herkömmlicher Betrachtungsweise eine gewisse Selbstständigkeit zukommt. Dies hat das OVG Münster für die Fahrbahndecke einerseits und den Straßenunterbau andererseits bejaht (OVG Münster, NVwZ-RR 1991, 267). Auch im Anschlussbeitragsrecht ist die

Kostenspaltung zulässig. Es besteht die Möglichkeit, Teilbeiträge z. B. in Form von Kanalbaubeiträgen zu erheben (OVG Greifswald, Urteil vom 15.11.2000, – 4 K 8/99 –; OVG Greifswald, Urteil vom 15.3.1995, – 4 K 22/94 –: Erhebung von Teilbeiträgen hinsichtlich der Niederschlagswasserbeseitigung).

2.6.2 Abschnittsbildung (§ 8 Abs. 6)

Voraussetzung ist, dass eine selbstständige Inanspruchnahme des Abschnitts möglich ist, die zu wirtschaftlichen Vorteilen führt. Um ein hinreichend genau begrenztes Abrechnungsgebiet bilden zu können, muss der Abschnitt selbst eine die gesonderte Abrechnung rechtfertigende Lage und Ausdehnung haben und durch örtlich erkennbare Merkmale oder nach rechtlichen Gesichtspunkten abgrenzbar sein. Hierzu gehören zum Beispiel einmündende Straßen, Kreuzungen, Brücken, Tunnels, Wasserläufe. Auch die Grenze des bebauten Geländes oder die Baugebietesgrenze können den Anschluss eines Straßenabschnitts bilden, nicht aber die Gemarkungsgrenze zwischen zwei Teilen der gleichen Stadt (OVG Greifswald, VwRR 1999, 104).

Eine rechtmäßige Abschnittsbildung setzt voraus, dass es nicht zu einer dem Willkürverbot zuwiderlaufenden Beitragsverzerrung kommt. Eine Abschnittsbildung verstößt dann gegen das Willkürverbot, wenn im Zeitpunkt der Beschlussfassung zu erwarten war, dass die ausstattungsbedingten Mehrkosten der einen Teilstrecke – etwa infolge höherer Grunderwerbskosten – je Quadratmeter Straßenfläche um mehr als ein Drittel höher liegen werden als bei der anderen Teilstrecke (BVerwG, NVwZ 1998, 293). Die Willkürgrenze ist danach im Straßenbaubeitragsrecht überschritten, wenn bei im Wesentlichen gleicher Vorteilssituation die insoweit berücksichtigungsfähigen Kosten der erstmaligen Herstellung einer Teilstrecke je Quadratmeter Straßenfläche erheblich höher liegen als die entsprechenden Kosten für die erstmalige Herstellung der anderen Teilstrecke der gleichen Anlage. Dieser Kostenvergleich ist auf der Grundlage der für die Gemeinde im Zeitpunkt ihrer Entscheidung über die Abschnittsbildung ermittelbaren Daten vorzunehmen. Es sind ausschließlich ausstattungsbedingte Mehrkosten – unter Ausschluss der auf Preissteigerungen entfallenden Anteile – berücksichtigungsfähig. Der vom bundesrechtlichen Willkürverbot geforderte Vergleich bezieht sich danach ausschließlich auf die voraussichtlichen Herstellungskosten.

Die Willkürgrenze ist schließlich erst dann überschritten, wenn die maßgeblichen Mehrkosten im Vergleich der gebildeten Abschnitte miteinander erheblich sind. Dass es auf diesen abschnittswisen Vergleich und nicht etwa auf den Vergleich des abgerechneten Abschnitts mit einer Veranlagung der gesamten Erschließungsanlage ankommt, ist eine zwingende Folge der Maßgeblichkeit der Herstellungskosten. Erheblich sind die ausstattungsbedingten Mehrkosten dann, wenn im Zeitpunkt der Abschnittsbildung zu erwarten war, dass sie in dem einen Abschnitt je Quadratmeter Straßenfläche um mehr als ein Drittel höher liegen werden als im anderen Abschnitt (BVerwG, NVwZ 1998, 293).

Die Abrechnung eines Abschnitts stellt einen alternativen Beitragstatbestand dar und muss daher satzungsrechtlich geregelt sein. Die Entscheidung über die Abschnittsbildung ist kein legislativer Akt und kein Verwaltungsakt, sondern eine

tatsächliche Handlung zur Verwirklichung eines ortsrechtlichen Beitragstatbestandes und stellt einen innerdienstlichen Ermessensakt dar. Dies setzt einen Gemeinderatsbeschluss voraus, da sie keine laufende Angelegenheit der Verwaltung darstellt (Dietzel, in Hoppenberg a. a. O., G 74).

2.7 Vorausleistungsbescheid

Nach § 8 Abs. 8 können angemessene Vorausleistungen auf die künftige Beitragsschuld verlangt werden, sobald mit der Durchführung der Maßnahme begonnen worden ist. Die Vorausleistung ist mit der endgültigen Beitragspflicht zu verrechnen, auch wenn der Vorausleistende nicht endgültig beitragspflichtig ist. Die Vorausleistung ist also ein Vorschuss auf die endgültige Beitragsschuld.

2.7.1 Zahlungsschuldner

Schuldner der Vorausleistung ist derjenige, der im Zeitpunkt der Bekanntgabe des Vorausleistungsbescheides voraussichtlich endgültig beitragspflichtig sein wird (Driehaus in Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 8 RdNr. 124 ff.). Aus der Gesetzesformulierung, dass die Vorausleistung auch dann mit der endgültigen Beitragsschuld zu verrechnen ist, wenn Vorausleistungsschuldner und Beitragsschuldner nicht identisch sind, ist zu entnehmen, dass auf den Zeitpunkt der Bekanntgabe des Vorausleistungsbescheides abzustellen ist. Das Gesetz hat eine Änderung in der Person des Zahlungsschuldners in Kauf genommen. Aus der Bezugnahme auf die „künftige Beitragsschuld“ lässt sich entnehmen, dass maßgeblich der Zeitpunkt der Bekanntgabe des Vorausleistungsbescheides ist. Dies ergibt sich auch daraus, dass die Vorausleistungspflicht nur als persönliche Beitragspflicht und nicht wie die endgültige Beitragsschuld als sachliche und persönliche Beitragspflicht entsteht. Erst mit Erlass des Vorausleistungsbescheides entsteht die Vorausleistungspflicht.

Aus diesem Grund ist auch der folgenden Ansicht des OVG Münster (in KStZ 1992, 404) für Mecklenburg-Vorpommern nicht Folge zu leisten. Hat der Grundstückseigentümer im Zeitpunkt des Erlasses des Vorausleistungsbescheides sein Grundstück bereits veräußert und ist in diesem Zeitpunkt bereits eine Auflassungsvormerkung zugunsten des Erwerbers eingetragen, soll die Gemeinde verpflichtet sein, dies bei der Veranlagung zu berücksichtigen, wenn ihr die Umstände bekannt sind. Die Berücksichtigung soll dergestalt erfolgen, dass entweder der alte oder der neue Eigentümer einheitlich in Anspruch genommen werden sollen. Insoweit stünde der Gemeinde ein Ermessen zu. Diese Ansicht ist mit dem Wortlaut des § 8 Abs. 8 nicht in Einklang zu bringen. Aus der vom Gesetz gewollten Verrechnung der Vorausleistung auf die endgültige Beitragsschuld unabhängig von der Identität der Person des jeweiligen Beitragsschuldners, kann man schließen, dass eine Vorausleistung auf einen Anschlussbeitrag im Zeitpunkt der Entstehung der endgültigen Beitragspflicht zum Erlöschen der Beitragsforderung für das Grundstück führt, soweit die Vorausleistung gezahlt worden ist. Beim Anschlussbeitrag gilt dies wegen der Grundstücksbezogenheit auch dann, wenn die Vorausleistung von einem früheren Eigentümer erbracht worden ist (OVG Münster, NVwZ-RR 1992, 654).

2.7.2 Wirksamkeitsvoraussetzungen

Da die Vorausleistung auf die „künftige Beitragsschuld“ zu erheben ist, müssen sämtliche der Gemeinde obliegenden rechtlich relevanten Entscheidungen getroffen sein, die erforderlich sind, um die Höhe der endgültigen Beitragsforderung bestimmen zu können. Dazu gehören die satzungsrechtlichen Regelungen zur Verteilung des Aufwandes, zur Bestimmung der Art der Aufwandsermittlung und zum Umfang des Aufwandes, sowie der Kreis der bei der Aufwandsverteilung zu berücksichtigenden Grundstücke (Driehaus, in Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 8 Rz. 128). Die Gemeinde muss nach § 8 Abs. 8 mit der Durchführung der Maßnahme bereits begonnen haben. Dies beinhaltet die Forderung, dass die Herstellung der Anlage absehbar sein muss. Der Beginn einer Maßnahme setzt voraus, dass diese fortgeführt und beendet wird. Die Rechtsprechung zum Erschließungsbeitragsrecht, die sich vor der Änderung des § 133 BauGB zur Frage der Absehbarkeit der Maßnahmen entwickelt hat (BVerwG, NVwZ 1992, 576) ist hier heranzuziehen.

Der dort gezogene Rahmen von vier Jahren nach Abschluss des Verwaltungsverfahrens ist als Anhaltspunkt zu übernehmen. In den KAG anderer Bundesländer wurde diese Regelung des aktuellen § 133 BauGB übernommen (Driehaus, in Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 8 Rz. 132a). Das Gesetz meint mit Beginn auch den tatsächlichen Baubeginn und nicht nur den Beginn der Planungsphase (Driehaus, in Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 8 Rz. 131). Weitere Voraussetzung ist, dass die sachliche Vollbeitragspflicht noch nicht entstanden sein darf, da anderenfalls die Vorausleistung ihren vorläufigen Charakter verlieren würde. Die Beitragssatzung muss die Möglichkeit der Vorausleistungserhebung nicht vorsehen, da als Rechtsgrundlage unmittelbar § 8 Abs. 8 dient. Ein Gemeinderatsbeschluss ist auch nicht erforderlich. Zur Klarstellung empfiehlt sich allerdings die Aufnahme in die Satzung (Driehaus, in Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 8 Rz. 128, 129). Die Entscheidung der Gemeinde, ob eine Vorausleistung erhoben wird, ist ein innerdienstlicher Ermessensakt dessen Vorliegen in Vermerken, Niederschriften zum Ausdruck kommen muss (Driehaus, in Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 8 Rz. 133a).

2.7.3 Die Höhe der Vorausleistung

Der Aufwand, der der Berechnung der Höhe der Vorausleistung zugrunde gelegt wird, darf nur die Kosten umfassen, die nach der im Zeitpunkt der Heranziehung geltenden Satzung auch bei einer endgültigen Beitragserhebung beitragsfähig wären (BVerwG, NVwZ 1985, 751). Im Übrigen steht der Gemeinde auch hinsichtlich der Höhe ein Ermessen zu.

Dies wird insoweit gelenkt, als nur die Erhebung einer „angemessenen“ Vorausleistung zulässig ist. D. h., dass die Gemeinden nicht berechtigt sein sollen, die Vorausleistung regelmäßig in Höhe des späteren Beitragsbescheides zu verlangen.

Nach dem Bericht des Innenausschusses zum KAG MV sollen „die Bürger nicht über Gebühr zu Vorschussleistungen herangezogen werden“ (Bericht des Innenausschusses zum KAG MV, LT-Drucksache 1/3122, S. 29). Aus dem Rechtsbegriff „angemessen“ lässt sich entnehmen, dass die Höhe der Vorausleistung grundsätzlich beschränkt werden soll. Anderenfalls hätte der Gesetzgeber dieses Merkmal nicht mit aufgenommen. Hierfür spricht auch das Äquivalenzprinzip sowie die Frage der Angemessenheit der Vorausleistung im Verhältnis zum Vorteil i. S. d. § 8 (OVG Lüneburg, KStZ 1992, 135). Dagegen geht das OVG Münster davon aus, dass die Vorausleistung grundsätzlich bis zur Höhe der voraussichtlichen Beitragsschuld verlangt werden kann (OVG Münster, NJW 1979, 1517).

Aus der Gesetzesformulierung Vorausleistungen ergibt sich, dass hinsichtlich einer Maßnahme mehrere Vorausleistungen erhoben werden können, die aber insgesamt die Höhe der voraussichtlichen Beitragsschuld nicht übersteigen dürfen. Im Vorausleistungsbescheid muss offen gelegt werden, auf welchen Berechnungsgrundlagen dieser beruht, um dem Widerspruchsführer gegebenenfalls die Möglichkeit zu eröffnen, seinen Widerspruch zu begründen. Es muss der Sachverhalt zugrunde gelegt werden, der im Zeitpunkt der Entscheidung sich mit größter Wahrscheinlichkeit realisieren wird. Ungewisse Berechnungsgrundlagen müssen nicht mitgeteilt werden (OVG Lüneburg, GemN 1984, 366). Sieht die Satzung Einheitssätze vor, ist es sinnvoll, diese auch dem Vorausleistungsbescheid zugrunde zu legen.

2.7.4 Anspruch auf Rückzahlung der Vorausleistung

Grundsätzlich bildet ein bestandskräftiger Vorausleistungsbescheid den Rechtsgrund dafür, dass die Gemeinde die geleistete Vorauszahlung behalten darf. Einwände zur Rechtmäßigkeit dieses Bescheides sind unerheblich. Eine aufgrund bestandskräftiger Heranziehung vereinnahmte Vorausleistung ist jedoch zurückzuzahlen, wenn mit Blick auf die Erschließungsanlage, deren voraussichtliche Kosten Gegenstand der Vorausleistung sind, auszuschließen ist, dass für das Grundstück des Vorausleistenden eine (endgültige) Erschließungsbeitragspflicht entstehen wird (BVerwG, NVwZ 1992, 495 und BVerwG, NVwZ 1994, 905). Dies ist z. B. der Fall, wenn die Gemeinde endgültig von der Herstellung der Anlage absieht (BVerwG, NJW 1975, 2221), das beitragspflichtige Grundstück seine Bebaubarkeit verliert (BVerwG, NJW 1982, 953), wenn sich nachträglich herausstellt, dass es sich um eine beitragsfreie Maßnahme handelt, da die Maßnahme der laufenden Unterhaltung und Instandsetzung dient.

Erkennt die Gemeinde, dass die erhobenen Vorausleistungen auf Anliegerbeiträge entgegen früheren Kostenschätzungen höher sind als die endgültigen Kosten, so hat sie die übersteigenden Summen innerhalb einer angemessenen Bearbeitungsfrist zurückzuzahlen, nicht erst nach Vorliegen der Endabrechnung. Tut die Gemeinde dies nicht, hat sie dem Anlieger den hierdurch entstandenen Schaden (Zinsen etc.) unter dem Gesichtspunkt der Amtspflichtverletzung zu erstatten. Es gilt der allgemeine Grundsatz, dass die öffentliche Hand verpflichtet ist, mit dem Geld des Bürgers schonend umzugehen (BVerwG, NJW 1968, 1250). Daher dürfen erhaltene Vorausleistungen insoweit, als sie erkennbar nicht mehr benötigt werden, nicht bis zur Abrechnung gleichsam als zinsloses Darlehen zurückgehalten werden (OLG

Karlsruhe, NVwZ-RR 1997, 490). Die Unwirksamkeit der Beitragssatzung führt nicht dazu, dass sich aus einem bestandskräftigen Vorausleistungsbescheid Rückzahlungsansprüche ergeben, solange durch eine neue wirksame Satzung die Fehler der alten Satzung mit Rückwirkung korrigiert werden können. Ein Rückzahlungsanspruch entsteht trotz Verjährung des Beitragsanspruchs nicht, wenn eine Vorausleistung erbracht worden ist und die endgültige Beitragsschuld nicht niedriger ist als die Vorausleistung (BVerwG NJW 1976, 818).

2.7.5 Die Anrechnung der Vorausleistung auf die endgültige Beitragsschuld

Gemäß § 8 Abs. 8 Satz 2 wird die Vorausleistung als Vorauszahlung auf die später entstehende Beitragsschuld entrichtet und ist mit dieser zu verrechnen. Unmittelbar mit Entstehen der sachlichen Beitragspflicht erlischt diese in Höhe der bereits gezahlten Vorausleistung per se, ohne dass hierzu ein entsprechender Beitragsbescheid erforderlich ist. Durch den endgültigen Beitragsbescheid wird daher der Vorausleistungsbescheid nicht abgelöst. Vielmehr bleibt der Vorausleistungsbescheid Rechtsgrundlage für den hiermit geforderten Teil des Beitrages. Rechtsgrundlage für den darüber hinaus gehenden Teil ist der endgültige Beitragsbescheid. Dies bedeutet für ein laufendes Klageverfahren, dass sich dieses durch Erlass des endgültigen Beitragsbescheides nicht erledigt. Ist dagegen die geforderte Vorausleistung bereits bezahlt worden, erledigt sich durch den Erlass des endgültigen Beitragsbescheides ein hinsichtlich des Vorausleistungsbescheides anhängiges Klageverfahren. Dies deshalb, da die Leistungsverpflichtung aus dem Vorauszahlungsbescheid durch Erfüllung erloschen ist. Der endgültige Bescheid ist nunmehr Rechtsgrundlage für die gesamte Beitragsschuld. Das Gleiche gilt, wenn die Vorauszahlung nicht geleistet worden ist und im endgültigen Bescheid daher auch keine Anrechnung erfolgt ist, sodass in jenem die gesamte Beitragsforderung geltend gemacht wird (OVG Münster KStZ 1979, 72).

Dennoch bedarf es in jedem Falle, auch wenn Vorausleistungen und endgültiger Beitrag der Höhe nach identisch sind, der Festsetzung des endgültigen Beitrages in einem Beitragsbescheid. Dies ist aus Gründen der Rechtssicherheit erforderlich. Es muss bestandskräftig feststehen, in welcher Höhe der Gemeinde ein Beitragsanspruch zusteht und ob gegebenenfalls ein weiterer Beitrag zu entrichten oder ein bereits überzahlter Beitrag zu erstatten ist (BVerwGG, NJW 1976, 819). Überzahlungen sind nicht zu verzinsen (BVerwG NJW 1986, 1125). Ergeht nach Entstehen der endgültigen Beitragspflicht kein Beitragsbescheid, tritt an dessen Stelle der früher erlassene Vorausleistungsbescheid. Dieser wird gemäß § 58 Abs. 2 VwGO ein Jahr nach dem Zeitpunkt bestandskräftig, in dem der Beitragspflichtige erfahren hat, dass die Gemeinde keinen Beitragsbescheid mehr erlässt (OVG Münster, ZMR 1973, 188). Gläubiger des Erstattungsanspruches ist in jedem Fall nicht der neue Eigentümer, falls das Grundstück nach Zahlung der Vorausleistung veräußert worden ist, sondern immer der Vorausleistende. Dem steht auch nicht die Verrechnungsregelung des § 8 Abs. 8 Satz 2 entgegen. Die Verrechnungsregelung erfasst nur den zur Tilgung der endgültigen Beitragspflicht bestimmten Teil der Vorausleistung und lässt den darüber hinaus gehenden Teil unberührt (OVG Koblenz, ZMR 1994, 342).

2.8 Öffentliche Last

Nach § 8 Abs. 11 ruht der Beitrag als öffentliche Last auf dem Grundstück bzw. dem Erbbaurecht bzw. dem Nutzungsrecht oder dem Wohnungs- und Teileigentum.

Die öffentliche Last entsteht mit dem Entstehen der sachlichen Beitragspflicht und erlischt auch mit deren Erlöschen. Entsteht die Beitragsforderung teilweise, z. B. durch teilweise Zahlung oder Teilerlass oder teilweise Aufrechnung Urt. Ä., besteht die öffentliche Last in Höhe der restliche Beitragsforderung weiter. Eine Stundung des Beitrages berührt dagegen die öffentliche Last nicht. Die öffentliche Last führt zur Haftung des Grundstücks bzw. Erbbaurechts, dinglichem Nutzungsrecht oder Wohnungs- bzw. Teileigentum. Sie begründet keine persönliche Schuldnerschaft. Der jeweilige Grundstückseigentümer haftet auch nur mit dem Grundstück und nicht mit seinem Vermögen im Übrigen. Die öffentliche Last kann jedoch nur dann geltend gemacht werden, wenn bereits hinsichtlich der Beitragsschuld auch eine persönliche Beitragspflicht durch Bekanntgabe eines Beitragsbescheides entstanden ist und noch nicht wieder erloschen ist.

Neben der Inanspruchnahme aufgrund der öffentlichen Last hat die Gemeinde auch nach wie vor die Möglichkeit, den persönlich Beitragspflichtigen in Anspruch zu nehmen. Rechtliche Voraussetzung für die Durchsetzung des sich aus der öffentlichen Last ergebenden dinglichen Verwertungsrechtes durch die Gemeinde ist der Erlass eines schriftlichen Duldungsbescheides nach § 191 Abs. 1 AO. Der Bescheid muss eine Zahlungsaufforderung enthalten sowie die Angabe, dass bei Nichtzahlung die Zwangsvollstreckung in das Grundstück erfolgen wird (zum Inhalt eines Duldungsbescheides: VG Neustadt KStZ 1988, 59). Dies ergibt sich aus dem Grundsatz der Akzessorietät der öffentlichen Last. Der Erlass des Duldungsbescheides setzt daher das Bestehen einer persönlichen Beitragspflicht voraus. Im Streit um die Rechtmäßigkeit eines Duldungsbescheides können vom in Anspruch genommenen Grundstückseigentümer alle Einwendungen gegen die Rechtmäßigkeit des Beitragsbescheides erhoben werden, die auch dem Beitragspflichtigen zugestanden hätten. Dies auch, wenn der gegen den Beitragspflichtigen bekannt gegebene Beitragsbescheid bereits bestandskräftig ist, sodass diesem selbst die Einwendungen abgeschnitten sind (VGH Kassel, NJW 1981, 478; OVG Lüneburg, KStZ 1996, 238). Die Vollstreckung in das haftende Grundstück kann erst eingeleitet werden, wenn die Vollstreckung in das Vermögen des persönlichen Beitragsschuldners ohne Erfolg geblieben ist oder davon auszugehen ist, dass eine Vollstreckung aussichtslos sein wird. Nach den Vorschriften des ZVG kann dann das Zwangsversteigerungsverfahren durchgeführt werden.

3 Ausbaubeitragsrecht im Einzelnen

Bundesrechtliche Regelungen gehen den Vorschriften des KAG nach Art. 31 Grundgesetz vor.

3.1 Konkurrenz zu anderen Rechtsgrundlagen

Der Straßenbaubeitrag muss von spezial- und bundesgesetzlich geregelten Beiträgen abgegrenzt werden.

3.1.1 Erschließungsbeitragsrecht

Nach § 127 ff. BauGB werden Beiträge für die erstmalige Herstellung und die Übernahme von Erschließungsanlagen, d. h. vor allem von öffentlichen zum Bau bestimmten Straßen, Wegen und Plätzen (§ 127 Abs. 2 Nr. 1 BauGB) und von öffentlichen aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen mit Kraftfahrzeugen nicht befahrbaren Verkehrsanlagen innerhalb der Baugebiete, z. B. Fuß- oder Wohnwege (§ 127 Abs. 2 Nr. 2 BauGB) erhoben. Für diese Anlagen können keine Straßenbaubeiträge nach dem KAG hinsichtlich Herstellung und Anschaffung erhoben werden. Das Straßenbaubeitragsrecht ist dagegen für solche straßenbaulichen Maßnahmen an Erschließungsanlagen anwendbar, die nach Übernahme bzw. nach dem Abschluss der erstmaligen Herstellung durchgeführt werden und sich z. B. als Aus-/Umbau, Verbesserung, Erweiterung oder Erneuerung charakterisieren lassen.

Ausbaumaßnahmen an vorhandenen Straßen im Sinne des früheren preußischen Anliegerrechts können eine Beitragspflicht nach dem KAG auslösen. Im Sinne des § 15 PrFluchtIG ist eine vorhandene Straße eine Straße, die am Tage vor In-Kraft-Treten des ersten Ortsstatus mit dem Willen der Gemeinde wegen ihres insoweit als ausreichend erachteten Zustandes, dem inneren Anbau und dem innerörtlichen Verkehr zu dienen, bestimmt gewesen ist und auch tatsächlich gedient hat. Hat zu keiner Zeit ein Ortsstatus bestanden, ist maßgeblicher Zeitpunkt der Tag vor In-Kraft-Treten des BauGB, also der 29.6.1961 (OVG Münster, OVG 25, 45). Diese Straßen fallen unter den Begriff der vorhandenen Erschließungsanlage, für die nach § 242 Abs. 1 BauGB kein Erschließungsbeitrag erhoben werden kann.

Die Beitragsfreiheit beschränkt sich allerdings auf den Erschließungsbeitrag, da die vorhandene Straße einer ausgebauten Straße rechtlich gleichgestellt ist. So kann diese nicht mehr im Sinne des Erschließungsbeitragsrechtes erstmalig hergestellt werden. Das bedeutet, dass Straßenbaubeiträge für Ausbaumaßnahmen an einer solchen Straßen erhoben werden können. Dies gilt auch dann, wenn durch die Ausbaumaßnahme die Straße eine Ausstattung erhält, die den Herstellungsmerkmalen in der Erschließungsbeitragssatzung entspricht. Dies gilt auch für Erschließungsanlagen bzw. Teile hiervon, die vor Wirksamwerden des Beitritts bereits hergestellt sind. Hergestellt in diesem Sinne sind Anlagen, die einem bestimmten technischen Ausbauprogramm oder den örtlichen Ausbauepflogheiten entsprechend fertiggestellt sind. Die Frage, ob eine Erschließungsanlage in den neuen Bundesländern als bereits hergestellt anzusehen ist, regelt allein § 242 Abs. 9 BauGB, § 242 Abs. 1 BauGB ist nicht anwendbar (OVG Greifswald, NVwZ 1997, 820; LKV 1997, 225). Dabei ist zunächst auf das konkrete Bauprogramm abzustellen. Wenn ein solches nicht vorliegt, sind die örtlichen Ausbauepflogheiten maßgebend. Soweit eine Teileinrichtung einer Erschließungsanlage bereits hergestellt ist, kann sie im Wege der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen abg-

rechnet werden, wenn sie nach dem 3.10.1990 ausgebaut worden ist (OVG Greifswald, NVwZ 1997; 820, LKV 1997, 225).

3.1.2 Besonderes Städtebaurecht

Nach § 154 Abs. 1 Satz 1 BauGB hat der Eigentümer eines im förmlich festgelegten Sanierungsgebiet gelegenen Grundstücks zur Finanzierung der Sanierung einen Ausgleichsbetrag in Geld zu entrichten. Soweit im Sanierungsgebiet Erschließungsanlagen im Sinne des § 127 Abs. 2 BauGB hergestellt, erweitert oder verbessert worden sind, sind nach § 154 Abs. Satz 2 BauGB Vorschriften über die Erhebung von Beiträgen für diese Maßnahmen für Grundstücke, die im förmlich festgelegten Sanierungsgebiet liegen, nicht anzuwenden. Dies gilt nicht nur für den Erschließungsbeitrag, sondern auch für den Straßenbaubeitrag nach dem KAG. Unberührt bleiben die Beitragspflichten nach § 156 Abs. 1 BauGB, die bereits vor der förmlichen Festlegung des Sanierungsgebietes entstanden sind. Voraussetzung für die Beitragsfreiheit ist, dass die Erschließungsanlage im Sanierungsgebiet verläuft und die durch sie erschlossenen Grundstücke ebenfalls im Sanierungsgebiet liegen. Werden durch eine Erschließungsanlage, die selbst innerhalb des Sanierungsgebietes verläuft, auch außerhalb des Sanierungsgebietes liegende Grundstücke erschlossen, hängt das Entstehen einer Straßenbaubeitragspflicht davon ab, ob und inwieweit ein Aufwand entstanden ist, der nicht für die Sanierung erforderlich ist.

Dies ist im Einzelfall zu ermitteln. So sind z. B. straßenbauliche Maßnahmen an der Fahrbahn einer Erschließungsanlage in der Regel insgesamt oder überhaupt nicht für die Sanierung erforderlich. Dasselbe gilt für die Straßenentwässerung und die Beleuchtung. Anderes gilt jedoch für einseitige Gehwege, Radwege und Parkstreifen. Befinden sich derartige Teile einer Erschließungsanlage vor Grundstücken außerhalb des Sanierungsgebietes kann aufgrund ihrer räumlich engen Beziehung zu diesen Grundstücken in der Regel davon ausgegangen werden, dass sie überwiegend der Erschließung dieser Grundstücke dienen, nicht aber von den Grundstücken im Sanierungsgebiet auf der anderen Straßenseite gefordert werden. Soweit danach ein Aufwand übrig bleibt, fällt er in den Anwendungsbereich des Straßenbaubeitragsrechts. Der Aufwand ist dann allein auf die außerhalb des Sanierungsgebietes liegenden Grundstücke zu verteilen (BVerwG, KStZ 1994, 75).

3.1.3 Besondere Wegebeiträge

Der Straßenbaubeitrag ist darüber hinaus von den in § 9 vorgesehenen besonderen Wegebeiträgen abzugrenzen (vgl. dort).

3.1.4 Straßenrechtliche Erstattungsansprüche

§ 7a Fernstraßengesetz sowie § 29 StrWG M-V enthalten Sondervorschriften über die Erstattung von Aufwendungen für öffentliche Straßen und Wege, die wegen der Art des Gebrauchs aufwendiger hergestellt oder ausgebaut werden müssen.

3.2 Straßenbaubeitragssatzung

Eine Voraussetzung für die Erhebung von Straßenbaubeiträgen ist u. a., dass die Gemeinde eine ihrer Ausbaulast unterliegende Anlage ausgebaut hat und eine Straßenbaubeitragssatzung in Kraft getreten ist. Voraussetzung für die Erhebung des Straßenbaubeitragssatzung ist, dass die ausgebaute Verkehrsanlage in die Straßenbaulast der Gemeinde fällt. Anderenfalls handelt es sich bei dem von der Gemeinde betriebenen Aufwand nicht um Aufwand für eine öffentliche Einrichtung im Sinne des § 8. Wer Träger der gesetzlichen Straßenbaulast ist, richtet sich im Einzelfall nach den § 11 bis 19 StrWG M- V. Soweit ein Wechsel der Straßenbaulast eintritt, ist nur derjenige zur Beitragserhebung berechtigt und verpflichtet, der während seiner Trägerschaft abrechenbare Aufwendungen getätigt hat.

3.2.1 wirksame Satzung

Voraussetzung für die Erhebung von Straßenbaubeiträgen ist, dass zuvor eine gültige Straßenbaubeitragssatzung erlassen worden ist. Weitere Voraussetzung ist, dass vom zeitlichen Geltungsbereich einer wirksamen Straßenbaubeitragssatzung auch der Zeitpunkt der endgültigen Herstellung der Anlage umfasst ist. (vgl. oben 1.3.2.1.2; OVG Münster, NVwZ-RR 1996, 469; OVG Greifswald, DVBl 1998, 56, OVG Lüneburg KStZ 1983, 195). Dies bedeutet, dass abgeschlossene beitragsfähige Maßnahmen, die in einen Zeitraum fallen, in dem keine wirksame Satzung existiert, keiner Beitragspflicht unterliegen. Eine Beitragspflicht kann dann durch den Erlass einer rückwirkenden Satzung begründet werden (OVG Greifswald a. a. O.).

Bei zeitlich aufeinander folgenden Satzungen ist für die Erhebung des Beitragsbescheides die Satzungsregelung anzuwenden, die in dem Zeitpunkt gilt, in dem alle Voraussetzungen erfüllt sind, von deren Vorliegen, abgesehen vom Vorhandensein einer wirksamen Satzung, das Entstehen der sachlichen Beitragspflicht abhängig ist (Driehaus, in Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 8 RdNr. 240).

3.2.2 Inhalt der Satzung

Vergleiche insoweit das Satzungsmuster unter 62.20 nebst den Erläuterungen. Es ist zu beachten, dass das Satzungsmuster nicht den Anspruch der Rechtswirksamkeit und Vollständigkeit für sämtliche Abrechnungsgebiete beinhaltet. Es ist immer der Grundsatz der regionalen Teilbarkeit zu beachten. Mithin ist im Einzelfall zu entscheiden, ob das Satzungsmuster in der Ausgestaltung für die jeweiligen Abrechnungsgebiete verwendet werden kann. Vergleiche zum Grundsatz der regionalen Teilbarkeit: OVG Lüneburg, Urteil vom 22.1.1997, – 9 L 6290/95 –.

Für folgende Abrechnungsgebiete kann eine Ergänzung des Satzungsmusters erforderlich werden: So sieht § 5 Abs. 2 Ziffer 3 a. E. eine Regelung vor für Teilflächen eines Buchgrundstückes, die im vorderen Bereich im Innenbereich liegen, im hinteren jedoch in den Außenbereich übergehen. Auch die Berücksichtigung der Teilflächen, die außerhalb der bebaubaren bzw. vergleichbaren Nutzung liegen, ist erforderlich. Es sei denn, von diesen Teilflächen geht keinerlei Inanspruchnahme der

ausgebauten Straße aus. Es muss daher für jedes Abrechnungsgebiet zum einen im Einzelfall entschieden werden, ob die hinterliegenden Teilflächen des Buchgrundstückes berücksichtigt werden müssen oder nicht. Steht fest, dass eine Inanspruchnahme der Straße durch diese Teilflächen ausgeschlossen ist, wäre eine entsprechende Satzungsregelung, die eine Berücksichtigung dieser Teilflächen vorsieht, unwirksam, was zur Unwirksamkeit des Verteilungsmaßstabes und der Satzung führen würde.

Darüber hinaus fehlt eine vorteilsgerechte Berücksichtigung von Teilflächen eines Buchgrundstückes die teilweise im Bereich eines B-Planes liegen, teilweise jenseits des B-Planes, teilweise im Geltungsbereich einer Abrundungssatzung liegen, teilweise jenseits der Abrundungssatzung. Es muss daher für das jeweilige Abrechnungsgebiet die Entscheidung getroffen werden, ob diesbezüglich eine Regelung erforderlich ist. Die in § 5 Ziffer 5 vorgesehenen Vervielfältiger müssen für den Einzelfall des Abrechnungsgebietes ermittelt werden bzw. es muss überprüft werden anhand einer tatsächlichen Ermittlung unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Abrechnungsgebietes, ob die im Satzungsmuster vorgeschlagenen Faktoren Anwendung finden können. Hierbei kann wie folgt vorgegangen werden: Bei der Bestimmung der Nutzungsfaktoren kann man von einem Grundnutzungsfaktor für eingeschossig bebaubare Grundstücke von 1 000 ausgehen. Dann ist für das Abrechnungsgebiet zu ermitteln, wie viel Besucher- und Bewohnerverkehr jährlich von einem solchen Grundstück durchschnittlich ausgeht. Gleichzeitig muss ermittelt werden, wie die Straße z. B. von einem landwirtschaftlich genutzten Grundstück in Anspruch genommen wird. Bei einem landwirtschaftlich genutzten Grundstück wird sich die Zeit der Inanspruchnahme auf die Zeit der Aussaat und Ernte beschränken, sodass die jährliche Inanspruchnahme verhältnismäßig niedriger angesetzt werden kann. Das Satzungsmuster mit dem Faktor von 0,05 geht von einem Verhältnis 1 : 20 aus, d. h., das Ausgehen von einem Nutzungsfaktor 1, z. B. für ein eingeschossig bebaubares Grundstück eine Inanspruchnahme von 3 000 jährlich in Ansatz gebracht worden ist, während vom landwirtschaftlich genutzten Grundstück lediglich mit einem Ziel- und Quellverkehr von 150 zu rechnen ist (vgl. zur Entwicklung der Nutzungsfaktoren Driehaus in Driehaus § 8, RdNr. 431).

§ 5 Abs. 2 Ziffer 4 Satz 2 sieht keine Regelung vor für eine der Bebauung vergleichbaren Nutzung. Mithin wäre z. B. der Fall eines Friedhofes im Außenbereich nicht erfasst, obwohl das Nutzungsmaß hinsichtlich des Friedhofes in § 5 Abs. 2 Ziffer 5 des Satzungsmusters aufgezählt ist. Insoweit sollte daher eine Komplettierung vorgenommen werden.

3.3 Beitragsfähiger Aufwand

Das Gesetz äußert sich zu Umfang und Ermittlung des beitragsfähigen Aufwandes in § 8 Abs. 2. In § 8 Abs. 2 Satz 2 wird festgehalten, dass zum Aufwand auch der Wert der Grundstücke gehört, die der Träger der Maßnahmen einbringt. Weitere gesetzliche Vorgaben gibt es nicht.

3.3.1 Umfang des beitragsfähigen Aufwandes

Der Umfang des beitragsfähigen Aufwandes ergibt sich im Wesentlichen aus dem gemeindlichen Bauprogramm. Die Kosten die erforderlich sind, um dieses von der Gemeinde aufgestellte Bauprogramm zu verwirklichen, gehören grundsätzlich zum beitragsfähigen Aufwand. Allerdings müssen die Kosten ursächlich für die Realisierung des Bauprogramms gewesen sein (OVG Münster, NWVBl 1991, 346). Die entsprechende Satzung kann allerdings die anrechenbare Höchstbreite der auszubauenden Fläche einschränken. In diesem Fall gehören zu dem beitragsfähigen Aufwand dann nur die Kosten, die erforderlich sind, um das Bauprogramm begrenzt auf die satzungsgemäß begrenzten Flächen zu realisieren. Über die Form des Bauprogramms gibt es keine verbindlichen Regelungen. Die Gemeinde kann das Bauvorhaben als Bauprogramm durch Satzung oder Beschluss aufstellen, das Bauprogramm kann sich auch konkludent aus dem Abschluss von Bauverträgen ergeben oder einfach formlos durch die Verwaltung. Den Inhalt des Bauprogrammes bestimmt die Gemeinde ebenfalls im Rahmen des ihr zustehenden pflichtgemäßen Ermessens. Hierbei muss sich die Gemeinde insbesondere an das Gebot der Wirtschaftlichkeit halten und augenfällige Mehrkosten vermeiden. Bis zur Erfüllung des Bauprogrammes kann dieses geändert werden, und zwar in der Form, in der das Bauprogramm auch erlassen worden ist (Driehaus, in Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 8 RdNr. 320 ff.).

Nach § 8 Abs. 1 Satz 1 gehören nur die notwendigen Kosten zum beitragsfähigen Aufwand. Hierdurch wird dem Grundsatz der Erforderlichkeit Rechnung getragen. Zum einen ist hiermit eine anlagenbezogenen Erforderlichkeit, zum anderen eine kostenbezogenen Erforderlichkeit gemeint. D. h., die Gemeinde hat grundsätzlich bei ihrer Entscheidung, ob überhaupt eine Ausbaumaßnahmen vorgenommen wird, den Grundsatz der Erforderlichkeit zu berücksichtigen und hinsichtlich der Kosten auch die Angemessenheit derselben zu überprüfen. Bei der Frage des Ob und des Wie der Durchführung einer Ausbaumaßnahme kommt der Gemeinde ein sehr weiter Ermessensspielraum zu. Die Willkürgrenze ist zu berücksichtigen. Auch hinsichtlich der Frage der Angemessenheit der Kosten hat die Gemeinde einen weiten Ermessensspielraum (OVG Lüneburg, KStZ 1981, 71). Es muss nicht die kostengünstigste Möglichkeit gewählt werden. Nur wenn die Gemeinde in erkennbarer Weise grob unangemessen hohe Kosten verursacht, ist das Gebot der Wirtschaftlichkeit offensichtlich nicht mehr gewahrt (VGH München, BayVBl 1990, 243; BVerwG, DVBl 1990, 754).

Beispiele zum beitragsfähigen Aufwand:

Sämtliche Kosten, die der Gemeinde von den Unternehmern und Lieferanten für die bauprogrammäßige Verwirklichung der Maßnahmen selbst in Rechnung gestellt werden. Hiervon umfasst sind auch Aufwendungen für Bestandteile, die der bauprogrammäßigen Einrichtung zuzurechnen sind. Das sind z. B. für die Anlegung des Gehweges erforderliche Stützmauern (OVG Münster, B. v. 24.5.1986 – 2 B 1709/85).

Kosten, die für die Anlegung von bautechnisch erforderlichen Stützmauern entstanden sind. D. h. Stützmauern, die zur Aufrechterhaltung der für die Benutzbarkeit einer Straße gebotenen Sicherheit erforderlich sind, entweder eine höher gelegene Straße zum angrenzenden Grundstück oder, anliegende Grundstücke

gegen eine tiefer liegende Straße abstützen, gehören selbst dann zum beitragsfähigen Aufwand einer Straßenbaumaßnahme, wenn die Stützmauern auf Anliegergrundstücken errichtet sind. Gleiches gilt für die Kosten aus Anlass der Beseitigung oder Umgestaltung von Stützmauern (VGH Kassel, Urt. v. 4.3.1992 – 5 UE 3307/88). Entsprechendes gilt hinsichtlich der Gehwege. Die Kosten, die für die Errichtung der den Gehweg sichernden Stützmauer anfallen, sind beitragsfähig unabhängig davon, ob die Stützmauer auf dem Straßengelände oder auf dem Anliegergrundstück steht (VGH Kassel, B. v. 4.4.1995 – 5 TH 1264/93).

Auch Folgekosten, die nicht unmittelbar im Bauprogramm vorgesehen sind, können beitragsfähig sein. Dies dann, wenn sie im Zusammenhang mit der unmittelbaren Durchführung des Bauprogrammes entstanden sind und erforderlich waren. Nur anlässlich einer Ausbaumaßnahme entstanden und mithin nicht beitragsfähig sind z. B. Kosten für die Aufstellung von Verkehrszeichen (OVG Koblenz, KStZ 1979, 96). Ebenfalls nur anlässlich und nicht unmittelbar wegen der Baumaßnahme entstanden sind die Kosten für die Verlegung von Versorgungsleitungen vom Fahrbahn- in den Gehwegbereich, die durch die Verbindung einer Straßenbaumaßnahme mit einer Maßnahme der Stadtwerke angefallen sind. Dies gilt auch dann, wenn die Verlegung durchgeführt wurde, damit bei möglicherweise später erforderlichem Reparaturbedarf der Versorgungsleitungen kein erneuter Fahrbahnaufbruch erforderlich ist. Denn ein durch Reparaturmaßnahmen später entstehender Kostenaufwand könnte auch nicht beitragsmäßig umgelegt werden (OVG Münster, Urt. v. 20.7.1992 – 2 A 399/91). Zu den beitragsfähigen Folgekosten zählen z. B. die Kosten für die Anpassung der vorhandenen Straßenentwässerungseinrichtung an ein neues Straßenprofil, soweit die Herstellung des neuen Straßenprofils eine beitragsfähige Verbesserungsmaßnahme darstellt. Die Herstellung einer neuen Fahrbahndecke mit Frostschutzschicht setzt zwingend die Änderung des Straßenprofils voraus und damit unmittelbar eine Anpassung der vorhandenen Entwässerungseinrichtung (OVG Münster, Urt. v. 12.12.1986 – 2 A 2743/84). Das Gleiche gilt z. B. für Arbeiten an Gehwegen, die erforderlich sind, um das Straßenniveau anzugleichen (OVG Münster, Urt. v. 27.2.1986 – 2 A 10/84). Gleiches gilt für Straßenleuchten, die ursprünglich vorhanden waren und nunmehr aufgrund einer Verbreiterung der Fahrbahn versetzt werden müssen (OVG Münster a. a. O.).

Wird aufgrund einer Ermessensentscheidung der Gemeinde Altmaterial im Rahmen einer beitragsfähigen Maßnahme nicht wieder verwendet, haben die Beitragspflichtigen keinen Anspruch auf Reduzierung des beitragsfähigen Aufwandes um den Wert des Altmaterials (OVG Lüneburg GemSH 1986, 209). Etwas anderes gilt nur dann, wenn die ausgebauten Materialien objektiv wieder verwendungsfähig sind und einen ermittelbaren objektiven Wert ausweisen. Dies ist z. B. bei ausgebauten Straßenlaternen der Fall. Steht z. B. fest, dass bei einigen ausgebauten Lampen im Zeitpunkt des Ausbaus ein konkreter ermittelbarer Wert vorliegt und die Lampe auch wiederverwertbar ist, ist es aber dann im Zeitpunkt der Beitragserhebung nicht mehr aufzuklären, ob dies seinerzeit auf sämtliche Lampen zutraf, geht dies zulasten der Gemeinde (OVG Münster NVwZ 1991, S. 1111). Bei der Verbesserung einer Straße durch die erstmalige Anlegung eines Parkstreifens gehören zum beitragsfähigen Aufwand auch Kosten für die Anpflanzung einzelner Bäume und Sträucher, die zur Auflockerung dienen (OVG Münster NVwZ-RR 1990, 640). Auch Anpflanzungskosten hinsichtlich der Flächen, die nicht zum Parken genutzt werden, gehören zum beitragsfähigen Aufwand, da auch diese

Flächen „bei natürlicher Betrachtungsweise“ zur Parkfläche gehören und sich diese gesamte Parkfläche baulich und optisch von der Fahrbahn abgrenzen soll (OVG Münster, NWVBI, 1996, 61).

Grundsätzlich ist der gesamte Aufwand für Straßenbegleitgrün beitragsfähig (VGH München, KStZ 1990, 92).

Zum beitragsfähigen Aufwand gehören auch Maßnahmen an der Straßenbeleuchtung, wobei die Gemeinde nicht unbedingt Eigentümerin der Beleuchtungseinrichtung sein muss (VGH München, BayVBI, 1985, 89; BayVBI, 1987, 433). Dies gilt auch dann, wenn die Beleuchtung entlang der Ortsdurchfahrt einer so genannten klassifizierten Straße geführt wird und die Gemeinde hinsichtlich der Fahrbahn nicht Träger der Straßenbaulast ist (VGH Kassel, Urt. v. 5.12.1996 – 5 UE 3700/95; OVG Münster, Urt. v. 20.9.1989 – 2 A 2052/86). Soll im Rahmen eines Bauprogrammes die Teileinrichtung Straßenentwässerung verbessert oder erneuert werden, gilt Folgendes: Betrifft die Anlage nur das Straßenniederschlagswasser (Einzeleinrichtung), sind sämtliche anfallenden Kosten beitragsfähiger Aufwand. Handelt es sich bei der Anlage um eine so genannte Gemeinschaftseinrichtung, beinhaltet die Anlage daher neben der Straßenentwässerung auch die Grundstücksentwässerung und die Ableitung von Schmutzwässern, stellen grundsätzlich auch sämtliche dafür anfallenden Kosten beitragsfähigen Aufwand dar; lassen sich den Maßnahmen allerdings einzelne Bestandteile zuordnen, die ausschließlich der Straßenentwässerung dienen (z. B. Straßenrillen, Straßensinkkästen), sind diese Positionen herauszurechnen und dem beitragsfähigen Aufwand der Straßenbaumaßnahme zuzuordnen. Sind allerdings die einzelnen Baumaßnahmen teilweise der Straßenentwässerung und teilweise der Grundstücksentwässerung zuzuordnen (z. B. der Hauptkanal), darf der beitragsfähige Aufwand hinsichtlich der Straßenentwässerung bezüglich dieses Anlagenteiles nur mit einem bestimmten Anteil belastet werden, da das Betreiben getrennter Anlagen hinsichtlich Grundstücksentwässerung, Schmutzabwasserleitung und Straßenentwässerung insgesamt wesentlich höhere Kosten verursachen würde, sodass durch die Verwendung eines gemeinsamen Hauptkanales Kosten erspart werden, die sämtlichen drei Anlagen zugute kommen müssen (OVG Lüneburg NST-N 1990, 111).

Wird z. B. ein Regenwasserkanal sowohl für die Straßenentwässerung als auch für die Grundstücksentwässerung (Trennkanales) verwendet, ist der beitragsfähige Aufwand hälftig zu teilen. Dies deshalb, da es nicht auf das Verhältnis der Abflusslänge zwischen beiden Anlageverwendungen ankommt, sondern nur auf die Kosten der Herstellung der Gemeinschaftseinrichtung (OVG Münster, KStZ 1987, 120; BVerwG, NVwZ, 1986, 221). Dient der Kanal der Straßen- und Grundstücksentwässerung und auch der Ableitung des Schmutzwassers (Mischsystem), ist der Ausbau zu dritteln. Das Drittel, das der Straßenentwässerung zugeordnet wird, ist jedoch begrenzt auf die Höhe der Kosten, die bei einem gesonderten Ausbau eines allein der Straßenentwässerung dienenden Kanals angefallen wären (OVG Münster, Urt. v. 19.12.1986, – 2A 1087/75). Falls mit der Straßenbaumaßnahme eine dem Anschlussbeitragsrecht zuzuordnende Kanalbaumaßnahme durch die Gemeinde durchgeführt wird, gilt Folgendes.

Handelt es sich bei beiden Maßnahmen um grundsätzlich selbstständig beitragsfähige Maßnahmen, war daher zum einen die Straßenbaumaßnahme z. B. als Verbesserungsmaßnahme der Fahrbahn gewollt, sowie die für den Kanal durchzuführenden Arbeiten als Neubau beabsichtigt und hat die Gemeinde den Zeitpunkt der Arbeiten nur deswegen zusammengelegt, um Kosten zu ersparen, damit nicht nach Errichtung der neuen Fahrbahn diese zur Erneuerung des Kanals wieder aufgerissen werden muss, ist diese Kostenersparnis beiden Maßnahmen zuzurechnen. Das bedeutet, dass sich der beitragsfähige Aufwand einer jeden Maßnahme anteilig mindert (OVG Münster, KStZ 1987, 120). Der Minderungsbetrag ist wie folgt zu ermitteln: Zum einen ist ein Kostenvergleich zwischen den tatsächlich entstandenen Kosten und den Kosten, die entstanden wären, wenn die Maßnahmen getrennt durchgeführt worden wären, vorzunehmen. Dabei sind die einzelnen Preise, die nicht tatsächlich vorliegen, anhand von Erfahrungssätzen zu schätzen. Die Kostenersparnis ist dann der einen und anderen Maßnahme zuzuordnen, was auch nur auf der Basis einer Schätzung erfolgen kann (OVG Münster, Urt. v. 14.6.1989 – 2A 1152/87; OVG Münster, Urt. v. 28.6.1991 – 2A 1273/89). Grundsätzlich spricht viel für eine hälftige Aufteilung der errechneten Kostenersparnis auf beide Maßnahmen (OVG Münster a. a. O.). Dies hat zur Konsequenz, dass von den tatsächlich entstandenen Kosten der Straßenbaumaßnahme und der Kanalbaumaßnahme je 50 % zugerechnet werden. Entscheidet man sich für eine Aufteilung der Kostenersparnis in Höhe von 30 % zugunsten der Straßenbaumaßnahme und in Höhe von 70 % zugunsten der Kanalbaumaßnahme, werden von den 100 % der tatsächlich entstandenen Kosten 30 % zum beitragsfähigen Aufwand der Kanalbaumaßnahme gezählt und 70 % dem beitragsfähigen Aufwand der Straßenbaumaßnahme zugerechnet. Gebühreneinnahmen mindern den beitragsfähigen Aufwand nicht (OVG Münster, Urt. v. 26.7.1991 – 2A 2213/88).

Nicht beitragsfähiger Aufwand sind folgende Grundstückserwerbskosten: Wird im Privateigentum befindliches Straßenland hinsichtlich einer bereits nach § 242 Abs. 1 BauGB vorhandenen Straße von der Gemeinde gekauft, ohne dass darüber hinaus zusätzliches Straßenland erworben wird, handelt es sich bei diesen Erwerbskosten nicht um beitragsfähigen Aufwand (Driehaus in KStZ 1976, 144). Gleiches dürfte gelten für die Entschädigung von den Privateigentümern nach § 66 StrWG M-V in Verbindung mit §§ 19 und 20 StrWG M-V. Nach § 66 StrWG M-V stehen bereits zu DDR-Zeiten errichtete Straßen grundsätzlich im Eigentum des Trägers der Straßenbaulast. Dieser kann dann, soweit das Grundstück nicht belastet ist, im einfachen Berichtigungsverfahren gegenüber dem Grundbuchamt eine Korrektur der Grundbucheintragung dergestalt erreichen, dass der Träger der Straßenbaulast als Eigentümer der Straße eingetragen wird. Nach §§ 19, 20 StrWG hat der Privateigentümer dann Anspruch auf angemessene Entschädigung. Falls das Grundstück belastet ist, muss ein vereinfachtes Enteignungsverfahren nach §§ 19, 20 StrWG durchgeführt werden. Auch in diesem Fall hat der Grundstückseigentümer Anspruch auf Entschädigung.

Diese Fälle sind vergleichbar mit denen des § 242 Abs. 1 BauGB, sodass auch insoweit die hierdurch entstehenden Entschädigungskosten nicht beitragsfähig sind, soweit nicht über die vorhandene Straße hinaus Straßenland erworben wird. Soweit der Grunderwerb jedoch zur Erweiterung und Errichtung der Straße im Rahmen des Bauprogrammes notwendig ist, sind diese Kosten beitragsfähiger Aufwand. Dies gilt

z. B. auch, wenn die Fahrbahn um Gehwege erweitert wird Urt. Ä. (VGH München, BayVBI 1992, 728).

Zu den Grunderwerbskosten gehören über den Kaufpreis hinaus sämtliche Aufwendungen der Gemeinde, die zur Realisierung des Eigentumserwerbes erforderlich sind. Das sind die Kosten der katasteramtlichen Vermessung, der notariellen Beurkundung, der Eintragung oder Löschung von Rechten im Grundbuch, Maklergebühren, Enteignungsentschädigung (außer hinsichtlich der bereits vorhandenen Straßen, vgl. oben), Kosten des Enteignungsverfahrens, einschließlich Gerichts- und Anwaltskosten (OVG Lüneburg GemSH, 1986, 229; BVerwG, DÖV 1976, 351). Entschädigungskosten hinsichtlich der im Straßenland stehenden Gebäude und sonstiger baulicher Anlagen gehören darüber hinaus zu den Erwerbskosten sowie in Straßenlandabtretungsverträgen vereinbarte Zahlungen für Aufbauten, Aufwuchs und Einzäunung der Grundfläche, Kosten der Neuerrichtung von Einfriedungen zur Abgrenzung von Verkehrsanlagen oder Entschädigungen zur Ablösung eventuell an der Grundfläche bestehender Rechte (OVG Münster, NVWZ 1986, 499). Der Beitragsfähigkeit der oben genannten Nebenkosten steht nicht entgegen, dass sich die Gemeinde z. B. in einem Grundstückskaufvertrag freiwillig zivilrechtlich hierzu verpflichtet hat. Die Nebenkosten sind in dem Fall genauso beitragsfähig wie, wenn die Gemeinde z. B. im Rahmen eines Enteignungsverfahrens oder durch gerichtliche Entscheidung hierzu verpflichtet wurde (OVG Lüneburg, B. v. 16.5.1980 – 9B 28/80). Oben genannte Grunderwerbskosten sind aber nur dann beitragsfähig, wenn sie im Zusammenhang mit einer beitragsfähigen Maßnahme anfallende Kosten darstellen, wenn sie grundsätzlich beitragsfähig sind. Sie sind aber auch nur dann beitragsfähig, wenn sie entstanden sind, bevor die ihr zuzuordnende Baumaßnahme beendet ist. Wann die beitragsfähige Maßnahme beendet ist, richtet sich nach dem aufgestellten Bauprogramm. Zu beachten ist allerdings, dass die sich aus einem Grundstückskaufvertrag ergebende Zahlungsverpflichtung der Gemeinde in dem Zeitpunkt des Eingehens der Verpflichtung entsteht und nicht erst mit Leistungserbringung (BVerwG, KStZ 1978, 110).

Nach § 8 Abs. 2 Satz 2 gehört zum beitragsfähigen Aufwand auch der Wert der Grundstücke, die die Gemeinde bereitstellt. Bei dem zu berücksichtigenden Wert handelt es sich um den Verkehrswert. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Wertbestimmung ist in § 8 Abs. 2 Satz 2 nicht vorgesehen. Es ist vom Zeitpunkt der Bereitstellung auszugehen. Der Fall ist zu vergleichen mit dem Fall, in dem die Gemeinde ein Grundstück erwirbt. Auch in diesem Fall ist maßgeblicher Zeitpunkt der Zeitpunkt des Abschlusses des Kaufvertrages, in dem die Kaufvertragsverpflichtung festgehalten wird. Ob die Gemeinde das Grundstück erworben hat oder dieses für die Baumaßnahmen bereitstellt, ist anhand des Willens der Gemeinde beim Erwerb der Fläche zu entscheiden. Erwirbt die Gemeinde das Grundstück vorerst für ihr Liegenschaftsvermögen und wird das Grundstück dann später aus dem allgemeinen Liegenschaftsvermögen herausgenommen und für die Baumaßnahme zur Verfügung gestellt, wird das Grundstück im Sinne des § 8 Abs. 2 Satz 2 eingebracht. Erwirbt die Gemeinde allerdings das Grundstück, um die Anlage errichten zu können, liegt kein Einbringen im Sinne des § 8 Abs. 2 Satz 2 vor. Beim Erwerb des Grundstückes ist maßgeblich der Erwerbspreis, beim Einbringen der Verkehrswert. Der Wille der Gemeinde ist dann nicht maßgeblich, wenn zum Zeitpunkt des Erwerbes die Grundfläche bereits für bestimmte Anlagen vorgesehen

ist, wobei eine förmliche Planung noch nicht existent sein muss (BVerwG, NVwZ 1986, 299). Zum beitragsfähigen Aufwand zählen auch Nebenkosten der Gemeinde z. B. Vermessungs- und Grundbuchkosten, wenn die Gemeinde nur einen Teil des gemeindeeigenen Grundstückes einbringen will. Der Wert der Grundstücke, die der Gemeinde im Umlenungsverfahren als örtliche Verkehrsflächen zugeteilt worden sind, zählen dagegen nicht zum beitragsfähigen Aufwand (OVG Lüneburg DVBl. 1979, 123).

Freilegungskosten gehören zum beitragsfähigen Aufwand. Hierzu gehören z.B. bei einer Straßenverbreiterung Maßnahmen wie Roden von Bäumen und Sträuchern, der Abbruch von Mauern, Zäunen, Gebäuden oder Gebäudeteilen, die Kosten für die Abgeltung des Wertes, der auf vorgesehenen Straßenflächen stehenden Gebäuden (OVG Münster, GemHH 1992, 16; OVG Lüneburg, GemSH 1976, 24). Falls das Gebäude nur teilweise auf der Straße steht, aufgrund baupolizeilicher Gründe jedoch das gesamte Gebäude abgebrochen werden muss, ist streitig, ob die gesamten Abbruch- und Wertabgeltungskosten beitragsfähig sind oder ob nur die Gebäudeteile, die auf der Straßenfläche standen, abgegolten werden müssen. Die Kosten für die Beauftragung eines privaten Bauplaners oder Bauüberwachers (OVG Münster, Urt. v. 29.4.1987 – 2A 3/85).

Soweit Bauleistungen wie Bauüberwachung durch gemeindeeigene Bedienstete erfolgen, gehören diese Kosten nicht zum beitragsfähigen Aufwand, es sei denn, es ist Personal gerade für die Durchführung dieser Maßnahme eingestellt worden und wenn diese Verwaltungs- und Personalkosten einer konkreten Maßnahme zuzuordnen sind. Darüber hinaus gehört auch allgemeiner Verwaltungsaufwand nicht zum beitragsfähigen Aufwand. Dies betrifft z. B. Kosten für die zuständigen Organe, die für die Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung der Baumaßnahmen zuständig sind (OVG Lüneburg, Urt. v. 12.1.1988 – 9A 112/86).

Streitig ist, ob zum beitragsfähigen Aufwand Zinsen und sonstige Kosten, wie das Disagio für ein Darlehen, zählen (OVG Koblenz, KStZ 1987, 97, a. A. OVG Münster, KStZ 1990, 229). Soweit Zinsen und Disagio zum beitragsfähigen Aufwand gezahlt werden, setzt dies voraus, dass konkret festgestellt werden kann, welchen beitragsfähigen Maßnahmen diese Positionen zuzuordnen sind (BVerwG, NJW 1974, 2147). Nach der Ansicht des Bundesverwaltungsgerichtes gehört trotz der Änderung des Gemeindehaushaltsrechtes der Darlehenszins zum beitragsfähigen Erschließungsaufwand (BVerwG, DVBl. 1989, 675; NVwZ 1990, 78, BVerwG, DVBl. 1990, 1408).

3.3.2 Ermittlung des beitragsfähigen Aufwandes

Bei der Ermittlung des beitragsfähigen Aufwandes kann die Gemeinde gemäß § 8 Abs. 2 den Aufwand nach den tatsächlich entstandenen Kosten oder auch nach Einheitssätzen ermitteln.

3.3.2.1 Ermittlung nach den tatsächlich entstandenen Kosten

Maßgeblich zur Ermittlung des beitragsfähigen Aufwandes sind ausweislich der Formulierung des Gesetzes die tatsächlich entstandenen Kosten. Dies bedeutet, dass grundsätzlich von einer „pfenniggenauen Kostenermittlung“ auszugehen ist (BVerwG, DÖV 1979, 602). Hiervon kann dann eine Ausnahme gemacht werden, wenn eine pfenniggenaue Kostenermittlung nicht möglich oder nur mit unverhältnismäßigem Verwaltungsaufwand durchführbar ist. Wenn z. B. hinsichtlich nachweisbar entstandener Kosten keine Rechnungen vorgelegt werden können, weil die Herstellungsarbeiten zu lange zurückliegen oder die Unterlagen durch äußere Gewaltanwendung vernichtet worden sind. Gleiches gilt für die Fälle des Ausbaus einer Gemeinschaftseinrichtung oder der Verbindung einer anschluss- mit einer straßenbaurechtlichen Maßnahme. In diesen Fällen hat die Gemeinde eine materiell rechtliche Schätzungsbefugnis (BVerwG, NJW 1986, 1122). Bei der Schätzung kann auf gesicherte Erfahrungssätze, wie handelsübliche Preise für vergleichbare ausgeführte Arbeiten, zurückgegriffen werden. Diese Schätzungsbefugnis der Gemeinde ist gerichtlich nur beschränkt überprüfbar (BVerwG, NJW 1986, 1122).

3.3.2.2 Ermittlung nach Einheitssätzen

Bei der Ermittlung von Einheitssätzen gilt Folgendes: Nach § 8 Abs. 3 Satz 1 sind die Einheitssätze nach durchschnittlichen Kosten festzusetzen, die im Gebiet der Beitragspflichtigen üblicherweise für vergleichbare öffentliche Einrichtungen oder Anlagen anfallen. Vergleichbar sind Anlagen, die hinsichtlich der die Höhe der Aufwendung prägenden Merkmale also insbesondere hinsichtlich Art und Zeit der Herstellung sowie der räumlichen Lage und topografischer Gegebenheiten ähnlich sind. Es ist nicht erforderlich, dass bereits in der Gemeinde eine entsprechende Erschließungsanlage hergestellt sein muss. Es genügt, wenn vergleichbare Arbeiten in der Umgebung angefallen sind (BVerwG, DÖV 1978, 58). Der Einheitssatz muss den tatsächlichen Kosten möglichst angenähert sein und darf sich hiervon nicht weiter entfernen als dies durch den die Anwendung von Einheitssätzen zulassenden Grundsatz der Verwaltungspraktikabilität gerechtfertigt ist (BVerwG, NVwZ 1985, 657). Bei der Festsetzung des Einheitssatzes kann auch eine Bindung an einen Baukostenindex erfolgen (BVerwG, DÖV 1977, 682; BVerwG, KStZ 1967, 168).

Wegen der gebotenen Orientierung an den tatsächlichen Kosten ist hinsichtlich der Angemessenheit der Einheitssätze auf den Zeitpunkt des Abschlusses der Herstellungsarbeiten abzustellen. Aus diesem Grund können auch Einheitssätze, die zu einem bestimmten Zeitpunkt unter Berücksichtigung der zu diesem Zeitpunkt möglichen Prognose über die Preisentwicklung festgesetzt worden sind, nicht mehr ohne weiteres auf mehrere Jahre zurückliegende Ausbauarbeiten angewandt werden. Dies nur dann, wenn der festgesetzte Einheitssatz nicht in einem groben Missverhältnis zu den tatsächlich entstandenen Kosten steht (BVerwG, DÖV 1969, 537). Ein solches Missverhältnis hat das Bundesverwaltungsgericht bei einer Differenz von 60 % gegenüber den tatsächlichen Kosten verneint (BVerwG, DÖV 1972, 861). Diese Rechtsprechung dürfte sich allerdings nicht bestätigen. Die Frage eines Missverhältnisses müsste bereits bei einer wesentlich geringeren Differenz als 60 % angenommen werden. Ist ein grobes Missverhältnis zu bejahen, ist der

Aufwand auf der Grundlage der tatsächlichen Kosten zu ermitteln (BVerwG, NVwZ 1986, 301).

Als Bezugsgröße für einen Einheitssatz eignet sich der Quadratmeter der Fläche der Erschließungsanlage bzw. Teilanlage. Ist bei Straßen Bezugsgröße der laufende Meter, sind differenzierende Berechnungen erforderlich. Dies ist z. B. vom Bundesverwaltungsgericht bei einer Abweichung von mehr als 2 m Straßenbreite angenommen worden (BVerwG, DVBl. 1969, 274).

Werden im Rahmen der gemeindlichen Straßenentwässerung die Entwässerungsanlagen zusammengefasst (Straßenentwässerung, Grundstücksentwässerung unter Umständen auch Schmutzwasser), so dürfen die Entwässerungslagen auf der Grundlage des gesamten Entwässerungsnetzes nach Einheitssätzen abgerechnet werden. Es muss jedoch beim Misch- als auch beim Trennsystem für beide Systeme ein getrennter Einheitssatz festgesetzt werden (BVerwG, DÖV 1978, 56; BVerwG, DÖV 1972, 502; BVerwG, DÖV 1978, 58).

3.4 Umlagefähiger Aufwand

Der umlagefähiger Aufwand ergibt sich aus einem rechnerischen Ausgleich zwischen dem beitragsfähigen Aufwand, dem Anteil der Gemeinde und gegebenenfalls Zuwendungen Dritter.

3.4.1 Gemeindeanteil

Kriterium für die Aufteilung des beitragsfähigen Aufwandes zwischen der Gemeinde und dem Beitragspflichtigen ist der jeweils durch die Inanspruchnahmemöglichkeit der Anlage gebotene wirtschaftliche Vorteil (OVG Münster, NJW 1977, 2179). Die Höhe des zu berücksichtigenden Gemeindeanteiles ist in der Ortssatzung festzulegen. Der Gemeindeanteil muss dabei in einem bestimmten Prozentsatz bezeichnet werden. Die Angabe einer Spanne oder eines Mindestsatzes genügt nicht (OVG Lüneburg, KStZ 1976, 216). Die Festsetzung des Gemeindeanteiles ist ein Akt gemeindlicher Rechtssetzung und kann daher vom Gericht nur eingeschränkt hinsichtlich des ortsgesetzgeberischen Ermessens überprüft werden (OVG Lüneburg, KStZ 1976, 96). Soweit das Gericht einen Rechtsfehler innerhalb der Ermessenausübung der Gemeinde feststellt, muss dies zur vollen Aufhebung des Beitragsbescheides führen. Die Entscheidung des Gerichtes kann die Ermessensentscheidung der Gemeinde nicht ersetzen (OVG Lüneburg, DVBl. 1977, 391; OVG Münster Urt. v. 7.12.1976 – IIA 1563/74). Gemäß § 8 Abs. 1 haben bei Straßenbaumaßnahmen die Beitragsberechtigten mindestens 10 % des Aufwandes zu tragen. Diese Vorgabe hat der Ortsgesetzgeber beim Erlass der Satzung zu beachten. Im Übrigen muss eine Vorteilsabwägung zwischen den Vorteilen der Gemeinde und Beitragspflichtigen vorgenommen werden.

Das Maß der zu erwartenden Nutzung ist daher von der Gemeinde zu schätzen. Je mehr die ausgebaute Anlage von der Allgemeinheit benutzt werden kann, desto höher ist der Gemeindeanteil anzusetzen (OVG Lüneburg, DVBl. 1980, 760; VGH Münster, BayVBl 1985, 117; OVG Koblenz, DVBl. 1977, 388; OVG Lüneburg, GemSH 1984, 258). Bei der Beurteilung der Inanspruchnahmemöglichkeit ist die

Verkehrsbedeutung der Straßen zu berücksichtigen. Die Vorteile einer Straße für den überörtlichen Durchgangsverkehr sind anders einzuschätzen als die Vorteile einer primär den Interessen des Anliegers dienenden Gehweges. Diese grundsätzlichen Unterschiede müssen bei der Bestimmung des Gemeindeanteiles dergestalt berücksichtigt werden, dass für die unterschiedlichen Straßenarten und Teileinrichtungen auch unterschiedliche Prozentsätze festgelegt werden. (VGH München, BayVBl 1985, 117). Es ist zum einen eine Differenzierung hinsichtlich der Straßenarten (reine Wohnstraße, Anliegerstraße usw.) und innerhalb dieser Straßenarten nach Fahrbahnen und Gehwegen vorzunehmen (OVG Koblenz, KStZ 1977, 103; OVG Lüneburg, GemSH 1970, 89; OVG Münster, KStZ 1982, 139; VGH München, B. v. 19.1.1996 – 6CS 95.2000). Bei Anliegerstraßen muss zwischen Fahrbahn und Gehweg allerdings nicht differenziert werden (OVG Lüneburg Ur. v. 11.11.1986 – 9A 25/96). Eine Differenzierung zwischen Fahrbahn und Gehweg ist jedoch bei verkehrsberuhigten Mischflächen vorzunehmen (OVG Münster, B. v. 12.8.1987 – 2B 607/87). Darüber hinaus ist die Gemeinde berechtigt, weitere Differenzierungen vorzunehmen, wobei diese jedoch vorteilsgerecht aufeinander abgestimmt sein müssen (OVG Lüneburg, DVBl. 1980, 760). Bei der Höhe des Gemeindeanteils darf nicht berücksichtigt werden, ob eine Ausbau- oder Verbesserungsmaßnahme oder eine erstmalige Herstellung vorliegt. Bei der Bezeichnung der Straßentypen in der Satzung genügt es nicht, nur die Straßenbreiten anzugeben. Es ist darüber hinaus eine Funktionsbeschreibung erforderlich (OVG Lüneburg, GemSH 1977, 220).

Erfahrungssätze und Leitlinien bei der Bemessung des Gemeindeanteils:

Bei reinen Wohnstraßen bis zu 75 % Umlage auf die Eigentümer. Bei sonstigen Straßen mit starkem innerörtlichem Verkehr bis zu 40 % auf die Eigentümer. Beim Bürgersteigausbau bis zu 60 % auf die Eigentümer. Bei reinen Durchgangsstraßen 20 % bis maximal 30 % auf die Eigentümer (OVG Lüneburg, GemSH 1970, 89; OVG Koblenz, DVBl. 1977, 388).

Bei Straßenbeleuchtung und Straßenentwässerung handelt es sich um unselbstständige Teileinrichtungen. Zum einen sind sie den Fahrbahnen, zum anderen den Gehwegen zuzuordnen. Der Ortsgesetzgeber hat daher die Möglichkeit, diese unselbstständigen Teileinrichtungen einer der Haupteinrichtungen zuzuordnen, mithin in diesem Beispiel entweder der Fahrbahn oder dem Gehweg oder es kann auch ein Mischsatz, der zwischen dem für die Fahrbahn und dem für den Gehweg liegt, gebildet werden. Das OVG Lüneburg will die unselbstständigen Teileinrichtungen dem Gehweg gleichsetzen (OVG Lüneburg, GemSH 1983, 49). Bei weiteren unselbstständigen Hilfseinrichtungen wie Böschungen, Schutz- und Stützmauern muss ebenfalls eine Zuordnung zu einer Einrichtung vorgenommen werden. Eine satzungsrechtliche Regelung ist nicht erforderlich. Für die Zuordnung kommt es im Wesentlichen auf die Lage der Hilfseinrichtung oder auf die technische Ausgestaltung an (VGH München, KStZ 1990, 231). Der Anliegeranteil für Bushaltestellen innerhalb von Parkstreifen von Durchgangsstraßen ist mit 60% zu hoch angesetzt, angemessen ist ein Anliegeranteil von 20 bis 30 % (OVG Lüneburg, KStZ 1988, 55). Für Fußgängerstraßen inkl. Beleuchtung und Entwässerung kann ein Mindestgemeindeanteil von 50 % angesetzt werden (OVG Münster, NJW 1977, 2179; OVG Lüneburg, KStZ 1977, 110). Bei verkehrsberuhigten Straßen kann eine

Eigentümergebeteiligung von 65 % angemessen sein (OVG Schleswig, Urt.v. 24.10.1996 – 2L 339/95).

3.4.2 Zuwendungen Dritter

Zuwendungen Dritter sind zweckgebundene Mittel, die den beitragsfähigen Aufwand für die abzurechnende Maßnahme abdecken. Im Ergebnis kommt es auf die Zweckbestimmung der Zuwendung durch den Dritten an. Wird z. B. ein Zuschuss gewährt, mit der Anordnung, er soll lediglich den Gemeindeanteil am beitragsfähigen Aufwand abdecken, wird dieser Zuschuss bei der Berechnung des umlagefähigen Aufwandes auf die Beitragspflichtigen nicht berücksichtigt. Fehlt eine ausdrückliche Zweckbestimmung, muss nach der Herkunft der Mittel differenziert werden. Bei öffentlichen Zuwendungen von Bund und Ländern spricht eine Vermutung dafür, dass sie der Abdeckung des Gemeindeanteiles dienen sollen (OVG Münster, B. v. 28.3.1998 – 2B 1442/97; VGH Kassel, GemTg 1970, 187). Gleiches gilt nach der Ansicht des VGH München für Zuschüsse aus Förderprogrammen (VGH München, B. v. 22.12.1987 – 6CS 87.02185).

3.5 Verteilung des umlagefähigen Aufwandes

Der umlagefähige Aufwand wird auf die einzelnen Grundstücke verteilt, die im Zeitpunkt des Entstehens der sachlichen Beitragspflicht durch die Inanspruchnahmemöglichkeit der ausgebauten Anlage wirtschaftliche Vorteile erzielen.

3.5.1 Grundstücksbegriff

Aus Gründen der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit ist grundsätzlich vom formellen Grundstücksbegriff im bürgerlich rechtlichen Sinne auszugehen. Danach ist ein Grundstück ein solcher Teil der Erdoberfläche, der auf einem besonderen oder gemeinschaftlichen Grundbuchblatt unter einer besonderen Nummer im Verzeichnis der Grundstücke gebucht ist (BVerwG, NVwZ 1983, 153), sodass ein Grundstück auch aus mehreren Flurstücken bestehen kann. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz ist im Ergebnis ausschließlich dann zulässig, wenn das Abstellen auf das Buchgrundstück dazu führen würde, dass ein Grundstück wegen seiner geringen Größe („Handtuchgrundstück“) zwar nicht allein, aber zusammen mit einen oder mehreren angrenzenden Buchgrundstücken desselben Eigentümers haften würde. Erforderlich ist insoweit völlige Eigentümeridentität, bloßes Miteigentum reicht nicht aus. In dem Fall würde ein ohne weiteres baulich angemessen nutzbares Grundstück (wirtschaftliche Grundstückseinheit), bei der Verteilung des umlagefähigen Aufwandes unberücksichtigt bleiben, sodass ausnahmsweise vom Buchgrundstück abgewichen werden und auf die wirtschaftliche Grundstückseinheit abgestellt werden kann (BVerwG, NVwZ 1987, 421; BVerwG, NVwZ 1988, 630).

3.5.2 Inanspruchnahmefähigkeit

Den zu belastenden Grundstücken muss eine vorteilsrelevante Inanspruchnahme der ausgebauten Straßen möglich sein (OVG Lüneburg, B. v. 15.4.1988 – 9B 18/88; OVG Münster, B. v. 14.11.1997 – 15A 529/95). Der Begriff der vorteilsrelevanten Inanspruchnahmefähigkeit ist nicht gleichzusetzen mit dem Begriff des Erschlossenseins im Erschließungsbeitragsrecht im Sinne des § 133 Abs. 1 BauGB. Hinsichtlich der in § 127 Abs. 2 Nr. 2 bis 4 BauGB genannten Erschließungsanlagen, soweit es sich hierbei überhaupt um beitragsfähige Anlagen handelt, gilt, dass das Merkmal des Erschlossenseins im Sinne des § 131 Abs. 1 Satz 1 BauGB und der Begriff der vorteilsrelevanten Inanspruchnahmefähigkeit sich insoweit decken, als alle Grundstücke, die im Sinne des § 131 Abs. 1 Satz 1 BauGB erschlossen sind, auch eine vorteilsrelevante Inanspruchnahmefähigkeit haben. Erschlossensein im Sinne des § 133 Abs. 1 BauGB meint, dass ein der Zugänglichkeit entgegenstehendes beachtliches Hindernis rechtlicher oder tatsächlicher Art tatsächlich ausgeräumt sein muss (BVerwG, NVwZ 1984, 173). Erschlossensein im Sinne des § 131 Abs. 1 Satz 1 BauGB meint, dass ein entgegenstehendes beachtliches Hindernis rechtlicher oder tatsächlicher Art ausräumbar ist. § 131 Abs. 1 Satz 1 BauGB geht daher von einem latenten Erschließungsvorteil aus, während § 133 Abs. 1 BauGB einen akuten Erschließungsvorteil fordert.

Unabhängig davon, ob eine Bebaubarkeit oder eine beitragsrechtlich relevante Nutzungsmöglichkeit gegeben ist, sind nicht erschlossen folgende Grundstücke:

- Grundstücke im Außenbereich, unabhängig davon, ob die auf ihnen vorhandenen Baulichkeiten baurechtlichen Bestandsschutz genießen (BVerwG, NVwZ 1986, 569; BVerwG, NVwZ 1995, 1212), Grundstücke im Landschaftsschutzgebiet (BVerwG, DVBl. 1970, 79),
- oberirdische Gewässer (BVerwG, DÖV 1982, 114),
- aus topografischen Grundstücken auf Dauer nicht bebaubare Grundstücke (BVerwG, DVBl. 1978, 299),
- im Bebauungsplan als öffentliche Grünfläche oder als Fläche für die Landwirtschaft oder als Wald ausgewiesene Flächen (BVerwG, NJW 1977, 1549; OVG Münster, KStZ 1985, 18),
- Verkehrsanlagen wie Bundes- und Landesstraßen sowie der Schienenwege der Bundesbahn (BVerwG, NVwZ 1988, 633).

3.5.2.1 Anbaustraßen

Bei einer Anbaustraße im Sinne des § 127 Abs. 2 Nr. 1 BauGB deckt sich das Merkmal des Erschlossenseins im Sinne des § 131 Abs. 1 Satz 1 BauGB und die vorteilsrelevante Inanspruchnahme in sehr vielen Fällen. Im Ergebnis ist davon auszugehen, dass ein im Sinne des § 131 Abs. 1 Satz 1 BauGB erschlossenes Grundstück im Straßenbaubeitragsrecht regelmäßig bei der Verteilung des umlagefähigen Aufwandes zu berücksichtigen ist (OVG Lüneburg, B. v. 30.3.1998; VGH Kassel, NVwZ-RR, 1995, 599).

Anbaustraßen dienen der verkehrsmäßigen Anbindung der Grundstücke an das öffentliche Straßennetz. Ein Grundstück wird daher durch eine Anbaustraße erschlossen, wenn es unabhängig davon, ob es bereits durch andere Straßen oder gar mehrere weitere Straßen erschlossen wird, über diese für Kraftfahrzeuge und andere, der Polizei und des Rettungswesens, sowie der Ver- und Entsorgung einschließlich privater Kraftwagen erreichbar ist. Dies ist dann der Fall, wenn mit Kraftwagen auf der Fahrbahn bis zur Höhe des Grundstücks gefahren und dieses von dort gegebenenfalls über einen Geh- oder Radweg ohne weiteres betreten werden kann (BVerwG, NVwZ 1991, 1091). An die Grundstücksgrenze muss nicht mit Großfahrzeugen herangefahren werden können. Dies ist nur dann erforderlich, wenn das Bebauungsrecht dies für eine bestimmte Grundstücksnutzung voraussetzt. Es reicht daher aus, dass die die wegemäßige Erschließung vermittelnde Verkehrsanlage mit Personen- und kleineren Kraftfahrzeugen befahren werden kann (BVerwG NVwZ 1994, 299). Die Notwendigkeit des Heranfahrenekönnens bis zur Höhe des Grundstücks entfällt, wenn baurechtlich eine baulich oder sonstige beitragsrechtlich relevante Nutzung auch bereits dann zulässig ist, wenn bis zur Höhe des jeweiligen Grundstücks nur ein Zugang vorhanden ist, das Grundstück also nur für Fußgänger erreichbar ist (BVerwG NVwZ 1989, 570).

Anderenfalls kann es erforderlich sein, dass aus bebauungsrechtlichen Gründen vorausgesetzt ist, dass auf das Grundstück mit Kraftfahrzeugen gefahren werden kann. Dann liegt eine vorteilsrelevante Inanspruchnahmemöglichkeit nur vor, wenn das Herauffahrenkönnen auf das Grundstück mit Kraftfahrzeugen aller Art gewährleistet ist (BVerwG, NVwZ 1988, 354). Dies ist insbesondere bei Grundstücken im Gewerbegebieten und Industriegebieten der Fall (BVerwG, NVwZ 1991, 1091). Ist z. B. bei Industrie- und Gewerbegebieten durch einen Bebauungsplan eine Zu- und Abfahrt unabhängig von tatsächlich bestehenden Zufahrten verboten, ist das Grundstück nicht erschlossen (BVerwG, NVwZ 1995, 1211; OVG Lüneburg, KStZ 1993, 14; VGH Mannheim, KStZ 1987, 236). Ist dagegen in Wohngebieten ein Zu- und Abfahrtsverbot im Bebauungsplan ausgesprochen, steht dies dem Erschlossensein nicht entgegen (BVerwG, NVwZ 1988, 354; BVerwG, NVwZ 1992, 490). Das Heranfahrene bis zur Höhe des Grundstückes ist die Regel bei Grundstücken in Mischgebieten (BVerwG, NVwZ 1991, 1091).

Wird diese grundsätzlich erforderliche Zugangs- bzw. Zufahrtsmöglichkeit durch Hindernisse, wie Mauern, Zäune, Böschungen Urt. Ä. verhindert, gilt Folgendes. Befinden sich die Hindernisse auf Gemeindegrund und handelt es sich um ausräumbare Hindernisse, ist das Grundstück erschlossen. Die Beitragspflicht entsteht allerdings erst in dem Moment, in dem das Hindernis von der Gemeinde beseitigt worden ist (BVerwG, NVwZ 1988, 631). Befindet sich das Hindernis allerdings auf dem Privatgrundstück, kommt es darauf an, ob es dem Grundeigentümer wirtschaftlich zumutbar ist, das Hindernis zu beseitigen. Dies ist dann der Fall, wenn ein „vernünftiger“ Eigentümer die Aufwendungen erbringen würde, um die Bebaubarkeit seines Grundstücks zu ermöglichen. Eine evtl. andere Erschließungsmöglichkeit hat bei dieser Überlegung außer Betracht zu bleiben (BVerwG, NVwZ 1995, 1213). Es ist davon auszugehen, dass ein „vernünftiger“ Eigentümer dann in die Beseitigung des Hindernisses investieren wird, wenn die dafür erforderlichen Kosten geringer sind als die Wertsteigerung des Grundstücks, die durch die Beseitigung des Hindernisses eintritt (BVerwG, NVwZ 1995, 1214). Ein nicht beachtliches Hindernis liegt dann vor, wenn zwischen Fahrbahn und

Grundstück ein zur öffentlichen Straßen gehörender Streifen von ortsüblicher Breite, z. B. ein Geh- oder Radweg oder ein Grünstreifen liegt (BVerwG, NVwZ 1991, 1091).

Dies gilt auch dann, wenn der Geländestreifen z. B. aus straßenverkehrsrechtlichen Gründen auf Dauer nicht überfahren werden darf, es sei denn, dessen Überwindung ist im Einzelfall nicht zumutbar (BVerwG, NVwZ 1991, 1091). Ein beachtliches Hindernis liegt nicht vor, wenn zwischen Straße und Grundstück ein unbefestigter aber befahrbarer zur Straße gehörender Geländestreifen liegt und die Bordsteine vor dem Grundstück nicht abgesetzt sind, sodass das Heranfahren an die Grundstücksgrenze „unbequem“ ist (BVerwG, NVwZ 1987, 56, 420). Ein nicht beachtliches Hindernis liegt auch vor, wenn zwischen der ausgebauten Straße und dem Grundstück ein Niveauunterschied von 80 cm besteht. Dem Eigentümer ist zumutbar, ein solches Hindernis durch geeignete Maßnahmen auf seine Kosten zu beseitigen (OVG Lüneburg, GemSH 1986, 174). Dies kann auch bei einem Niveauunterschied von 2 m gelten (OVG Münster, B. v. 12.6.1991 – 2A 938/89).

Steht der Zugänglichkeit des Grundstücks ein im Zustand der Erschließungsanlage begründetes tatsächliches Hindernis entgegen (z. B. eine Böschung auf dem Straßengelände), hängt es allein vom Willen der Gemeinde ab, ob dieses Hindernis beseitigt wird. Solange dies nicht der Fall ist, unterliegt dieses Grundstück, dem das Hindernis entgegensteht, nicht der Beitragspflicht. Bei der Berechnung der Aufwandsverteilung ist das Grundstück jedoch im Ergebnis zulasten der Gemeinde zu berücksichtigen.

3.5.2.2 Hinterliegergrundstücke

Hinterliegergrundstücke sind dann erschlossen, wenn eine in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht gesicherte und bauordnungsrechtlichen Anforderungen genügende Zufahrt gegeben ist. Dies ist z. B. aufgrund einer Dienstbarkeit der Fall (OVG Münster, Urt. v. 15.4.1992 – 2A 1412/90). Ein Hinterliegergrundstück ist ein Grundstück, das zur Anbaustraße durch einen von dieser abzweigenden unselbstständigen Privatweg oder aber über einen öffentlichen Stichweg, der von der Anbaustraße abgeht und wegen seiner geringen Länge nur einen unselbstständigen Bestandteil der Anbaustraße darstellt, Zufahrt nehmen kann. Falls von dem Grundstück aus zu mehreren Straßen eine Zufahrt in diesem Sinne möglich ist, ist die nächstgelegene Anbaustraße die das Grundstück erschließende Anlage. Ein Hinterliegergrundstück ist auch ein Grundstück, von dem aus die Anbaustraße über einen nicht befahrbaren privaten oder öffentlichen Wohnweg nach § 127 Satz 2 Nr. 2 BauGB erreicht wird (BVerwG, NVwZ 1986, 1023; VGH München, NVwZ-RR 1991, 598). Weitere Voraussetzung für ein solches Grundstück ist, dass der Wohnweg nur von der einzigen Anbaustraße abzweigt und das Grundstück dadurch entsprechend den Festsetzungen eines qualifizierten Bebauungsplanes mit den bauordnungsrechtlichen Anforderungen zugänglich und nutzbar ist (BVerwG, NVwZ 1994, 911).

Nicht durch eine Anbaustraße erschlossen und damit kein Hinterliegergrundstück ist eine Reihenhausanlage, die durch ein privates Wegenetz erschlossen ist, soweit dieses aus einem System von 3,5 m breiten, einem beschränkten öffentlichen Fahrzeugverkehr gewidmeten, insgesamt 630 m langen Wegen oder aus zwischen

3,5 m und 11 m breiten, insgesamt 280 m langen, unbeleuchteten Wegen besteht (BVerwG, NVwZ 1983, 153; BVerwG, DVBl. 1984, 683). Die oben beschriebene Anlage von Wegen stellt eine selbstständige Erschließungsanlage dar, sodass die Reihenhausanlage über dieser Anlage erschlossen ist und nicht durch die Anbaustraße (BVerwG, a. a. O.).

Grenzt daher ein Grundstück an eine selbstständige Erschließungsanlage an, die wiederum mit der Anbaustraße verbunden ist, ist das Grundstück nicht über die Anbaustraße, sondern über diese selbstständige Erschließungsanlage erschlossen. Ob die Anlage selbstständig oder unselbstständig ist, richtet sich nach dem Gesamteindruck der Anlage. So ist z. B. eine befahrbare 100 m lange und nicht verzweigte Sackgasse (Stichstraße) regelmäßig als erschließungsrechtlich unselbstständig zu qualifizieren (BVerwG, NVwZ 1985, 753).

Ist ein Hinterliegergrundstück durch eine Anbaustraße erschlossen und gehören Hinterlieger- und Anliegergrundstück demselben Eigentümer und werden sie einheitlich genutzt, erstreckt sich der durch die Anbaustraße vermittelte Erschließungsvorteil für das Anliegergrundstück auch auf das Hinterliegergrundstück (BVerwG, NVwZ 1988, 631). Zum Beispiel bei übergreifender gewerblicher Nutzung bei der Vermietung von Wohnflächen und Stellplätzen oder auch in einer grenzüberschreitenden Bebauung ist eine einheitliche Nutzung zu sehen (BVerwG, NVwZ 1988, 631). Sind Eigentümer von Anlieger- und Hinterliegergrundstück nicht identisch, befindet sich aber auf dem Anliegergrundstück ein etwa 5 bis 7 m breiter Geländestreifen, der selbst nicht baulich oder gewerblich genutzt werden kann, ist auch das Hinterliegergrundstück erschlossen (BVerwG, NJW 1978, 438). Weitere Voraussetzung für diesen Fall ist, dass die einer Zufahrt entgegenstehenden Hindernisse ausräumbar sind. Dies ist dann der Fall, wenn der Eigentümer des Anliegergrundstückes bereit ist, auf Dauer eine gesicherte Zufahrt zu dulden (BVerwG, NJW 1978, 438) oder aber der Eigentümer des Hinterliegergrundstückes einen durchsetzbaren Anspruch auf Übertragung des Eigentums am Anliegergrundstück hat (BVerwG, NVwZ 1993, 1209).

3.5.2.3 Teilweise erschlossene Grundstücke

Selbst wenn das Grundstück nach den oben dargelegten Grundsätzen erschlossen ist, steht damit noch nicht fest, dass dies die gesamte Fläche betrifft (BVerwG, DVBl 1997, 1328). Dies bezieht sich auf Anbaustraßen im Sinne des § 127 Abs. 2 Nr. 1 BauGB. Hier kann es sein, dass sich der Vorteil der Inanspruchnahmemöglichkeit nicht auf das gesamte Grundstück, sondern nur auf eine Teilfläche des Buchgrundstückes auswirkt. Dies insbesondere bei besonders tiefen Grundstücken in unbeplanten Gebieten (Tiefenbegrenzung) und in den Fällen, in denen sich die Erschließungswirkung eindeutig nur auf Teilflächen beschränkt.

3.5.2.3.1 Tiefenbegrenzung

Eine Tiefenbegrenzung ist im Straßenbaubeitragsrecht nur zulässig, wenn spezifisch straßenbaubeitragsrechtliche Gesichtspunkte dies rechtfertigen. Es kommt hierbei

auf die Besonderheiten des Abrechnungsgebietes an (Driehaus, ZMR 1995, 381). Da die Tiefenbegrenzung aus dem Erschließungsbeitragsrecht stammt und grundsätzlich im Straßenbaubeitragsrecht keine Anwendung findet, ist im Straßenbaubeitragsrecht die Anordnung einer satzungsmäßigen Tiefenbegrenzung nur in einer Gemeinde zulässig, in der aufgrund der jeweiligen tatsächlichen Verhältnisse angenommen werden kann, dass von den Grundstücksflächen jenseits einer bestimmten Tiefe die ausgebaute Einrichtung typischerweise in einem derart geringen Umfang in Anspruch genommen wird, dass die insoweit gebotene Inanspruchnahmemöglichkeit nicht nennenswert ins Gewicht fällt, sodass der dadurch vermittelte wirtschaftliche Vorteil beitragsrechtlich nicht bewertet werden darf. Dies muss im Einzelfall vor Ort geprüft werden. Nur in solchen Fällen darf auch die Tiefenbegrenzung in die Satzung mit aufgenommen werden. Befinden sich sämtliche Grundstücke des Abrechnungsgebiets im unbeplanten Innenbereich und ergibt sich hieraus vollumfängliche Baulandqualität aller Grundstücke, ist eine Tiefenbegrenzungsregelung unzulässig.

Gleiches gilt bei Existenz einer Abrundungssatzung für den Innenbereich. Eine Tiefenbegrenzungsregelung würde gegen das beitragsrechtliche Vorteilsprinzip verstoßen. Liegen Grundstücke eines Abrechnungsgebietes z. T. im Bereich einer Abrundungssatzung für den Innenbereich und ragen die übrigen Grundstücke vom unbeplanten Innenbereich in den Außenbereich hinein, verstößt eine Tiefenbegrenzungsregelung für dieses Abrechnungsgebiet darüber hinaus gegen den Gleichheitsgrundsatz (OVG Greifswald, Be. v. 12.11.1999, Az. 1 M 103/99). Ob eine Tiefenbegrenzungsregelung, die Grundstücke eines Abrechnungsgebietes umfasst, die sämtlich teilweise in den Außenbereich hineinragen, zulässig ist, hat das OVG offen gelassen (OVG Greifswald a. a. O.). In dem Fall dürfte die Tiefenbegrenzungsregelung zulässig sein, da alle Grundstücke gleichermaßen nur begrenzt Baulandqualität aufzuweisen haben. Dieser Rechtsprechung wurde das neue gemeinsame Satzungsmuster des Innenministeriums und des Städte- und Gemeindetages Mecklenburg-Vorpommern e. V. angepasst (Kennzahl 62.20). Bei Friedhöfen ist die Anordnung einer Tiefenbegrenzung zulässig (OVG Greifswald, VwRR 1999, 104).

3.5.2.3.2 Flächenbegrenzung in sonstigen Fällen

Grundsätzlich ist bei Grundstücken in qualifiziert beplanten Gebieten die gesamte im Plangebiet gelegene Fläche in Ansatz zu bringen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes sind diese Flächen grundsätzlich immer erschlossen. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz ist dann vorzunehmen, wenn in einem beplanten Gebiet ein zwischen zwei parallelen Anbaustraßen durchlaufendes Grundstück an jeder Straße selbstständig und ungefähr gleichgewichtig bebaubar ist, so dass sich aufgrund der Festsetzungen des Bebauungsplanes der Eindruck auf drängt, dass es sich planerisch um zwei voneinander unabhängige Grundstücke handelt. In diesem Fall erschließen die Straßen nur je einen Teil des Grundstücks. Die Erschließungswirkung der Straße orientiert sich zum einen am Inhalt des Bebauungsplanes. Soweit dieser keine andere Abgrenzung vornimmt, ist das Grundstück bis zu einer angenommenen Teilungsgrenze erschlossen.

Diese Teilungsgrenze wird durch die Mittellinie zwischen den das Grundstück erschließenden Parallelstraßen gebildet (BVerwG, DVBl 1985, 1180; OVG Lüneburg, B. v. 10.7.1987 – 9 B 45/87). Dies gilt auch dann, wenn das Grundstück und die Anbaustraße im unbeplanten Innenbereich liegen (VGH Kassel, NVwZ 1986, 587). Bei außergewöhnlich großen land- oder forstwirtschaftlich genutzten Grundstücken im Außenbereich kann die bevorteilte Grundfläche auf eine Teilfläche beschränkt werden, die zwischen zwei befahrbaren Verkehrsanlagen liegt. Bei einem ca. 350m² großen forstwirtschaftlich genutzten Waldgrundstück ist davon auszugehen, dass sich der Benutzer in der Regel nur an einer der beiden Straßen, nämlich der näher gelegenen, orientieren wird. Mithin ist sachgerecht beim atypisch großen forstwirtschaftlich genutzten Grundstück mit doppelter Erschließung eine Halbierung der Grundstücksfläche und die Zurechnung der jeweiligen Hälfte zur nächstgelegenen Straßenanlage vorzunehmen (OVG Lüneburg, Ur. v. 12.7.1994 – 9 L 2945/92).

3.6 Verteilungsmaßstab

Entsprechend der durch die Inanspruchnahmefähigkeit den Eigentümern zugute kommenden wirtschaftlichen Vorteile ist der umlagefähige Aufwand zu verteilen. Hierzu muss ein satzungsgemäß festgelegter Verteilungsmaßstab vorhanden sein, der es möglich macht, den der Höhe nach unterschiedlichen Vorteil in ein in Ziffern ausdrückbares Verhältnis zu einander zu setzen. Eine unwirksame Verteilungsregelung verhindert das Entstehen der sachlichen Beitragspflicht. An die Wirksamkeit der Verteilungsregelung hinsichtlich ihrer konkreten Vollständigkeit werden hohe Anforderungen gestellt (BVerwG, NVwZ 1996, 195; NVwZ 1976, 1219). Als Bemessungsgrundlage ist Art und Maß der Grundstücksnutzung ein geeigneter Maßstab. Bei einem baulich stärker ausgenutzten Grundstück, kommt die ausgebaute Anlage in der Regel einer größeren Personenzahl zugute, sodass mit einer größeren Intensität der Inanspruchnahme der Anlage zu rechnen ist (OVG Koblenz, Ur. v. 2.10.1978 – 10 C 1/ 78). Dies gilt auch für die unterschiedliche Art der Grundstücksnutzung.

Die Inanspruchnahmefähigkeit einer verbesserten Straße für gewerblich und industriell nutzbare Grundstücke gegenüber ausschließlich Wohnzwecken dienenden Grundstücken ist erheblich größer. Dies ergibt sich bereits aus dem für Industrie- und Gewerbegebiete typischerweise notwendigen An- und Abfahrtverkehr von Lieferfahrzeugen (VGH München, BayVBl 1976, 16).

Die Erforderlichkeit hinsichtlich Maß und Art der baulichen Nutzung, die Aufwandsverteilung vorzunehmen, ist nur dann gegeben, wenn die abzurechnende Anlage auch in einem Gebiet liegt, in dem solche Unterschiedlichkeiten gegeben sind. Verläuft z. B. eine Straße in einem Abrechnungsgebiet, in dem eine völlig gleiche Nutzung vorherrschend ist (z. B. eingeschossige Wohnbebauung), muss der Gesichtspunkt der unterschiedlich baulichen Ausnutzbarkeit für die Aufwandsverteilung in der Satzung keinen Niederschlag finden.

Beim Erlass der Satzung ist nicht auf die Verhältnisse in der gesamten Gemeinde abzustellen, sondern auf die in dem jeweils in Rede stehenden Abrechnungsgebiet (OVG Münster, KStZ 1977, 95; OVG Lüneburg, GemSH 1979, 145; BVerwG, KStZ 1980, 31). Die Gemeinde muss nicht eine für das ganze Gemeindegebiet einheitliche

Straßenbaubeitragssatzung erlassen. Sie kann Satzungen mit unterschiedlichen räumlichen Geltungsbereichen in Kraft setzen und damit im Ergebnis für jedes Abrechnungsgebiet eine besondere Beitragssatzung erlassen (OVG Münster, Urt. v. 15.10.1980 – 2A 3015/79).

3.6.1 Grundmaßstäbe

Hinsichtlich eines Abrechnungsgebietes, das eine nach Maß und Art im Wesentlichen einheitliche Ausnutzbarkeit der Grundstücke aufweist, kann als satzungsrechtlich angemessener Verteilungsmaßstab ein so genannter Grundmaßstab (einfacher Verteilungsmaßstab) in Ansatz gebracht werden. Als geeigneter Wahrscheinlichkeitsmaßstab kommt hierfür der Frontmeter- als auch der Grundflächenmaßstab in Betracht (OVG Münster, KStZ 1977, 95).

3.6.2 Qualifizierte Verteilungsmaßstäbe für Baugebiete

Weist ein Abrechnungsgebiet eine nach Art und Maß nicht unerheblich unterschiedliche Baustruktur auf, setzt das Entstehen der sachlichen Beitragspflicht das Vorhandensein eines qualifizierten Verteilungsmaßstabes voraus. Dieser Maßstab muss geeignet sein, den umlagefähigen Aufwand entsprechend der Unterschiedlichkeit von Maß und Art der zulässigen Grundstücksnutzung zu verteilen. Unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verwaltungspraktikabilität ist es zulässig, wenn dieser Maßstab nur zu einer Typengerechtigkeit führt, d. h. Verallgemeinerungen und Pauschalierungen sind nicht ausgeschlossen.

Darüber hinaus muss das Heranziehungsverfahren auch überschaubar bleiben (BVerwG, NJW 1980, 72; BVerwG, NVwZ 1998, 567; NVwZ 1996, 195). Art der Nutzung meint die Verwendung der Grundstücke für bestimmte Zwecke wie z. B. land- oder forstwirtschaftliche Zwecke, Wohnzwecke, gewerbliche Zwecke und industrielle Zwecke. Maß der Nutzung ist der Grad, in dem das einzelne Grundstück bebaut und gewerblich genutzt werden darf. Nach § 16 Abs. 2 BauNVO kann das Maß der baulichen Nutzung durch Festsetzung einer Grundflächenzahl oder der Größe der Grundfläche, einer Geschossflächenzahl oder der Größe der Geschossfläche, der Bau- massenzahl oder der Baumasse oder der Zahl der Vollgeschosse oder der Höhe der baulichen Anlage bestimmt werden. Vgl. hinsichtlich einer satzungsrechtlichen Formulierung bei Verwendung qualifizierter Verteilungsmaßstäbe die Mustersatzung unter Kennzahl 62.21.

3.6.2.1 Vollgeschossmaßstab

Der Vollgeschossmaßstab zeichnet sich durch seine Praktikabilität und Durchschaubarkeit aus. Er ist mithin ein zulässiger und empfehlenswerter Maßstab. Dies jedoch nur dann, wenn im Bebauungsplan, unabhängig von den Voraussetzungen des § 16 Abs. 1 BauNVO, die Zahl der Vollgeschosse auch festgesetzt worden ist (OVG Münster, Urt. v. 5.2.1980 – 2A 922/79; OVG Lüneburg, B. v. 19.10.1993; KStZ 1944, 77). Geht eine Satzung vom Vollgeschossmaßstab aus, ist in den beplanten Gebieten auf die im Bebauungsplan festgesetzte Zahl der

höchst zulässigen Vollgeschosse abzustellen. Aus der Festsetzung bestimmter Grundflächen oder Geschossflächenzahlen kann auf eine höchst zulässige Zahl der Vollgeschosse nicht geschlossen werden. Fehlt daher im Bebauungsplan z. B. für ein Gewerbegebiet die Angabe einer Geschosszahl und ist im Bebauungsplan nur eine Grundflächenzahl und eine Geschossflächenzahl festgesetzt, kann aus diesen Festsetzungen nicht die Zulässigkeit einer Geschosszahl hergeleitet werden. In einem solchen Fall ist dann auf den für unvollständig beplante bzw. unbeplante Gebiete maßgebenden Verteilungsmaßstab abzustellen (OVG Münster, B. v. 25.8.1989 – 3B 1418/88). In unbeplanten Gebieten, in denen die Vollgeschosse bzw. die Geschossflächenzahl nicht den Festsetzungen des Bebauungsplanes bzw. des Bebauungsplanentwurfes zu entnehmen ist, ist grundsätzlich auf die tatsächlich vorhandenen Geschosse abzustellen. Die Satzung muss daher auch eine entsprechende Regelung vorsehen für unbeplante bzw. unvollständig beplante Gebiete.

3.6.2.2 Geschossflächenmaßstab

Anknüpfungspunkt ist auch hier für beplante bebaubare Grundstücke die festgesetzte zulässige Geschossfläche. Der umlagefähige Aufwand wird dann in dem Verhältnis auf die zu berücksichtigenden Grundstücksflächen verteilt, in dem die zulässigen Geschossflächen zueinander stehen. Die Satzung muss jedoch auch bestimmen, wie die zulässige Geschossfläche zu ermitteln ist. In den meisten Fällen ist zulässige Geschossfläche die Fläche, die sich aus der mit der Geschossflächenzahl vervielfältigten Grundstücksfläche ergibt. Die Geschossflächenzahl ergibt sich nach den entsprechenden Satzungsbestimmungen in beplanten Gebieten aus den Festsetzungen des Bebauungsplanes bzw. Bebauungsplanentwurfes. Sieht der Bebauungsplan eine Geschossflächenzahl nicht vor (diese lässt sich nicht aus einem Produkt der Grundflächenzahl und der Geschosszahl errechnen), ist eine entsprechende satzungsrechtliche Regelung nicht sinnvoll. Dies deshalb, da aufgrund der verbindlichen satzungsrechtlichen Regelung hinsichtlich der zulässigen Geschossflächenzahl ein Ausweichen auf die tatsächlich vorhandene Geschossflächenzahl nicht zulässig ist. Der Geschossflächenmaßstab kann auch für unbeplante Gebiete vorgesehen werden (OVG Lüneburg, B. v. 12.5.1987 – 9B 154/86). Maßgeblich sind in jedem Fall die Geschossflächen der Vollgeschosse (BVerwG, DVBl. 1989, 421).

3.6.2.3 Unterschiedliche Nutzungsart

Aufgrund des geltenden Vorteilsprinzips ist die grundsätzliche Verschiedenheit der Nutzungsart bei der Verteilungsregelung der Satzung zu berücksichtigen. Es genügt, wenigstens die Grundstücke in Kerngebiete einzuteilen (OVG Münster, Ur. v. 22.11.1990 – 2A 2222/86). Es empfiehlt sich eine weitere Trennung der Grundstücke in beplante und unbeplante Gebiete, in gewerblich und industriell nutzbare (OVG Münster, Ur. v. 22.11.1990 – 2A 2222/86).

3.6.2.3.1 Die unterschiedliche Bewertung je nach Nutzungsmaß und Nutzungsart

Dem jeweiligen Ortsgesetzgeber steht hierbei ein weites Bewertungsermessen zu. (OVG Münster, Urt. v. 5.2.1980 – 2A 922/79). Das gesetzgeberische Ermessen findet seine Grenze im Willkürverbot. Das Ermessen ist dahin gehend auszuüben, dass es sich an dem Umfang der Vorteile orientiert, die einem Grundstück durch die Inanspruchnahmemöglichkeit einer verbesserten Anlage entstehen.

3.6.2.3.2 Nutzungsmaß

Wird der Geschossflächenmaßstab angewendet, führt dies dazu, dass der umlagefähige Aufwand im Verhältnis zu den Geschossflächen verteilt wird, was bei einer größeren Baugeschossfläche unmittelbar zu einer höheren Beitragsbelastung führt. Bei Verwendung des Vollgeschossmaßstabes ist eine Ermessensentscheidung der Gemeinde notwendig, in welchem Umfang die steigende Zahl der Vollgeschosse zu einer höheren Beitragsbelastung führt. In der Regel werden gestaffelte Prozentsätze je nach Zahl der Vollgeschosse festgelegt (zum Teil werden diese auch Nutzungsfaktoren genannt). Mit diesen Prozentsätzen werden dann die maßgeblichen Grundstückswerte vervielfacht. Eine Staffelung, wonach von eingeschossiger bis sechsgeschossiger Bebauung jeweils eine Steigerung beinhaltet ist, ist zulässig. Die Satzung darf auch anordnen, dass zur Bestimmung des maßgeblichen Prozentsatzes auf die jeweils festgesetzte höchst zulässige Zahl der Vollgeschosse abzustellen ist (BVerwG, NVwZ 1987, 420).

Die Steigerung der Belastung muss sich jedoch nicht mit der Steigerung der bebauungsrechtlich zulässigen Geschossflächen decken. Bei der Steigerung der Prozentsätze können auch verschiedengeschossige Bauungen gleich bewertet werden. So kann z. B. ein- und zweigeschossige Wohnbebauung zusammengefasst werden (OVG Münster, ZMR, 1985, 247). Zulässig ist auch eine über die sechsgeschossige Bebaubarkeit hinausgehende Staffelung der Prozentsätze. Auf der anderen Seite ist es auch zulässig, sechsgeschossige und mehr als sechsgeschossig bebaubare Grundstücke gleich zu behandeln (OVG Münster, Urt. v. 12.3.1990 – 2A 690/79). Der Ortsgesetzgeber kann sich nach seiner Entscheidung teilweise an § 17 BauNVO orientieren oder auch nicht. Insoweit gibt es keinen Grundsatz der Konsequenz. Er kann sich an den Steigerungssätzen orientieren, wenn er es nach den örtlichen Verhältnissen für angebracht hält (BVerwG, KStZ 1971, 9).

3.6.2.3.3 Nutzungsart

Je nach Unterschiedlichkeit der Nutzungsart hat der Ortsgesetzgeber ein Ermessen dahin gehend, ob er einen Artzuschlag durch Prozentpunkte oder Prozentsätze festsetzen will. Ein Artzuschlag kommt in Betracht z. B. hinsichtlich gewerblich oder industriell nutzbarer Grundstücke. Ein Artzuschlag kommt auch in Betracht für Kerngebiete (BVerwG NVwZ 1982, 247). Grundstücke in besonderen Wohngebieten dürfen dagegen nicht mit einem besonderen Artzuschlag belastet werden (BVerwG, NVwZ 1983, 291). Zulässig ist auch ein Artzuschlag für Grundstücke in

Mischgebieten (BVerwG, NVZ 1982, 245). Bei der Bemessung des Artzuschlages muss je nach Vollgeschoss oder Geschossflächenmaßstab differenziert werden. Der Geschossflächenmaßstab berücksichtigt bereits durch das Abstellen auf die Geschossfläche von vornherein das wesentlich höhere Nutzungsmaß bei Grundstücken in Kern-, Gewerbe- und Industriegebieten gegenüber den übrigen Gebieten. Dies trifft auf den Vollgeschossmaßstab nicht zu. Beim Vollgeschossmaßstab ist im Rahmen der Bemessung des Artzuschlages nicht ein voller Ausgleich des durch den Gebietscharakter vermittelten höheren Nutzungsmaßes erforderlich (BVerwG, BauR 1980, 565). Beim Geschossflächenmaßstab wird der Faktor wesentlich geringer gewählt als beim Vollgeschossmaßstab. Hinreichend ist es daher, wenn der Zuschlag 10 % der Summe der Grundstücks- und Geschossfläche beträgt (BVerwG, DVBl 1982, 1052). Dies kann z. B. erreicht werden, wenn die Geschossfläche um 20 % erhöht wird (BVerwG, NVwZ 1982, 245; BVerwG, NVwZ 1996, 196). Bei der Bemessung des Zuschlages sind die örtlichen Verhältnisse zu berücksichtigen, wobei das Bundesverwaltungsgericht auch von einer Rechtmäßigkeit eines nominalen Zuschlages von 50 % ausgegangen ist (BVerwG, NVwZ 1982, 678).

3.6.2.4 Eckgrundstückvergünstigung

Eckgrundstücke grenzen mit mehr als einer Seite an in der Regel aufeinander stoßende Straßen an (BVerwG, NVwZ-RR 1994, 541; BVerwG, NVwZ 1996, 802). Im Erschließungsbeitragsrecht ist es üblich, eine Eckgrundstückbegünstigung in die Satzung aufzunehmen (BVerwG, NJW 1977, 1751; BVerwG, DÖV 1977, 248). Die Begünstigung wird in der Regel zulässigerweise auf Wohngrundstücke beschränkt (BVerwG, DÖV 1977, 248). Im Straßenausbaubeitragsrecht ist die Zulässigkeit der Eckgrundstückbegünstigung umstritten. Dies insbesondere dann, wenn mit der Eckbegünstigung eine Belastung der übrigen Grundstückseigentümer verbunden ist, was in der Regel der Fall sein dürfte (OVG Münster, KStZ 1975, 219, a. A. VGH München, BayVBl 1990, 243).

Der VGH München sieht eine Eckermäßigung grundsätzlich für zulässig an. Jedenfalls eine undifferenzierte Eckvergünstigung in einer Satzung ist ungültig. Dies deshalb, da im Straßenbaubeitragsrecht die Umlage auf die einzelnen Grundstückseigentümer entsprechend dem wirtschaftlichen Vorteil erfolgt. Die allgemeine Erschließungssituation für ein bestimmtes Grundstück, die durch mehrere Straßen geprägt sein kann, kann daher nicht berücksichtigt werden. Eine Eckgrundstückvergünstigung ist daher nur dann zulässig, wenn der maßnahmeerzeugende Vorteil ausnahmsweise für die Eckgrundstücke geringer ist als für die anderen. Eigentümer von Eckgrundstücken haben nur dann einen geringeren Vorteil als die anderen Eigentümer, wenn eine der Straßen, an die das Grundstück grenzt, bereits über eine Ausstattung verfügt, die die andere Straße erst durch die durchgeführte Baumaßnahme erhält (OVG Münster, DVBl 1979, 239). Die Aufnahme einer Eckgrundstückvergünstigung liegt im Ermessen der Gemeinde, sie darf jedenfalls nicht zu einer Mehrbelastung der einfach erschlossenen Grundstücke führen.

4 Anschlussbeitragsrecht im Einzelnen

Das Anschlussbeitragsrecht umfasst die Inanspruchnahmemöglichkeit an eine leitungsgebundene Anlage. Leitungsgebundene Anlagen sind nach § 8 Abs. 3 Satz 2 Einrichtungen oder Anlagen die der Versorgung oder Abwasserbeseitigung dienen. Bei den insoweit zu erhebenden Beiträgen handelt es sich nach der Legaldefinition des Gesetzes um Anschlussbeiträge. Umfasst sind hiervon Kanalanschlussbeiträge für Abwasseranlagen, Wasseranschlussbeiträge für die Wasserversorgungsanlagen.

4.1 Abgrenzung zur Benutzungsgebühr

Anschlussbeitrags- und Benutzungsgebühr haben gemeinsam, dass sie spezielle Entgelte für eine Leistung der Gemeinde darstellen. Die Benutzungsgebühr stellt eine Gegenleistung für eine tatsächliche Inanspruchnahme dar, während der Anschlussbeitrag eine Gegenleistung für die Inanspruchnahmemöglichkeit ist. Die Benutzungsgebühren dienen der Kostendeckung der Anlage für den laufenden Betrieb und die Unterhaltung. Beiträge dienen dem Ersatz des Aufwandes insbesondere für Herstellung und Erweiterung der öffentlichen Anlage. Die Benutzungsgebühren sollen die Kosten der Anlage decken. Eine volle Aufwandsdeckung durch den Anschlussbeitrag ist gesetzlich nicht vorgeschrieben.

Der Anschlussbeitrag ist einmalig. Benutzungsgebühren werden fortlaufend für bestimmte Zeiträume erhoben. Nach § 8 Abs. 3 Satz 2 „kann“ die Gemeinde Anschlussbeiträge erheben. Mithin liegt es im Ermessen der Gemeinde, ob sie den Aufwand durch Gebühren oder Beiträge decken will. Eine allgemeine Vor- oder Nachrangigkeit besteht nicht (OVG Münster, Urt. v. 17.9.1980 – 2 A 1653/79). Welche Art der Finanzierung die Gemeinde wählt, kann sie grundsätzlich nach eigenem Ermessen anhand der konkreten Finanzsituation entscheiden. Die Grenze der Entscheidungsfreiheit liegt jedoch in Artikel 3 Grundgesetz (BVerwG, NVwZ 1982, 622). Erlässt die Gemeinde eine entsprechende Beitragssatzung zur Erhebung von Anschlussbeiträgen, bedeutete dies, dass das grundsätzliche Beitragserhebungsrecht der Gemeinde sich zu einer Beitragserhebungspflicht verstärkt hat. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Gemeinde weiteren Investitionsaufwand nicht über Gebühren finanzieren dürfte. Zu beachten hat sie jedoch den Gesichtspunkt des Doppelbelastungsverbot (OVG Münster, DVBl. 1981, 831).

4.2 Besonderheiten des wirtschaftlichen Vorteils

Der wirtschaftliche Vorteil muss sicher und auf Dauer gegeben sein. D. h., dass Bebauungs- und Anschlussmöglichkeit tatsächlich und rechtlich gesichert sein müssen. Z. B. kann es an einem gesicherten Vorteil im unbeplanten Innenbereich fehlen, wenn zwar im Hinblick auf die vorhandene Umgebungsbebauung grundsätzlich die Bebauung mit einem Wohnhaus nicht ausgeschlossen ist, wenn jedoch die Erteilung einer Baugenehmigung wegen eines in der Nähe befindlichen Industriegebietes, von dem erhebliche Geruchsimmissionen ausgehen, nicht gewiss ist (OVG Münster, Urt. v. 30.4.1980 – 2 A 381/79). Solange diese Ungewissheit z. B. nicht durch Aufstellung eines Bebauungsplanes oder Erteilung eines Vorbescheides bzw. Baugenehmigung ausgeräumt ist, ist ein wirtschaftlicher Vorteil nicht gegeben.

Grundsätzlich ist der wirtschaftliche Vorteil nur dann anzunehmen, wenn eine Vollanschlussmöglichkeit vorhanden ist. Regelmäßig dürfte für Baugrundstücke die Erforderlichkeit der Regenwasser- und Schmutzwasserentwässerung erforderlich sein. Z. B. ist für ein als Parkhaus genutztes Grundstück die Vollanschlussmöglichkeit zwingende Voraussetzung (OVG Schleswig, KStZ 1994, 236). Eine Teilanschlussmöglichkeit kann z. B. für ein mit einer Garage bebautes Grundstück genügen. Dieses dürfte in der Regel keine Anschlussmöglichkeit an die Schmutzwasserkanalisation benötigen. Ein umfassender wirtschaftlicher Vorteil liegt mithin vor, wenn eine Anschlussmöglichkeit an die Regenwasserkanalisation gegeben ist (OVG Münster, B. v. 26.9.1994 – 2 A 2668/82; OVG Schleswig, KStZ 1994, 236). Der durch die Anschlussmöglichkeit gebotene Vorteil ist unabhängig von einer satzungsrechtlichen Anordnung des Anschluss- und Benutzungszwanges (OVG Münster, Ur. v. 15.10.1980 – 2 A 1763/80). Hat die Gemeinde jedoch eine Befreiung vom Anschlusszwang erteilt, da anderenfalls die Straße aufgerissen werden müsste, um den Anschluss herzustellen, entfällt der wirtschaftliche Vorteil (OVG Münster Ur. v. 20.8.1980 – 2 A 2545/78). Die Möglichkeit der Inanspruchnahme meint die tatsächliche und rechtliche Möglichkeit.

Die tatsächliche Möglichkeit der Inanspruchnahme ist anzunehmen, wenn das Grundstück nahe genug bei einem betriebsfertigen öffentlichen Kanal liegt, um unter gemeingewöhnlichen Umständen an diesen angeschlossen werden zu können (OVG Münster, Ur. v. 28.9.1973 – II A 229/72; OVG Münster, KStZ 1974, 235). Maßgebend für eine Anschlussmöglichkeit unter gemeingewöhnlichen Umständen sind die örtlichen Verhältnisse. Es ist auf die durchschnittliche Länge der Grundstücksanschlussleitung bis zur nächstgelegenen Grundstücksgrenze abzustellen (OVG Münster, Ur. v. 7.9.1993 – 2 A 169/91). Bei einer Anschlussleitung von etwa 500 m Länge ist diese Voraussetzung nicht mehr erfüllt. Dies gilt auch für den ländlichen Bereich (OVG Münster, a. a. O.). Befindet sich das Grundstück in unmittelbarer Angrenzung an eine Straße, in der ein Kanal verlegt ist, der an dem Grundstück entlangführt oder wenigstens bis zu einer Grenze des Grundstücks reicht, besteht die Anschlussmöglichkeit immer. Über die örtliche Nähe hinaus muss der Anschluss auch technisch möglich sein.

Die tatsächliche Anschlussmöglichkeit für Hinterliegergrundstücke ist dann gegeben, wenn die Leitung, die über das unmittelbar an die öffentliche Anlage anschließende Grundstück verläuft, der durchschnittlichen Länge der Anschlussleitung bei vergleichbaren Grundstückssituationen entspricht und darüber hinaus zwischen dem Eigentümer des Anlieger- und des Hinterliegergrundstückes sichergestellt ist, dass eine Stichleitung durch das Anliegergrundstück verlegt werden darf. Neben der Gestattung des Eigentümers ist eine Sicherung des Rechtes durch Grunddienstbarkeit möglich oder die Eintragung einer Baulast (OVG Münster, Ur. v. 24.10.1995 – 15 A 3408/92). Auch wenn Eigentümer des Anlieger- und Hinterliegergrundstückes identisch sind, ist die Absicherung des Rechtes durch Grunddienstbarkeit oder Eintragung einer Baulast erforderlich (VGH München, BayVBl 1991, 627). Soweit das Hinterliegergrundstück bereits bebaut ist, genügt es zur Absicherung der Leitungsverlegung, dass die Voraussetzungen für ein Notleitungsrecht nach § 917 BGB vorliegen (BGH, NJW 1960, 93; NJW 1981, 1036). Bei unbebauten aber bereits angeschlossenen Grundstücken ist die Möglichkeit der Inanspruchnahme gegeben, wenn der Eigentümer des Anliegergrundstücks die

verlegte Leitung auf seinem Grundstück gemäß § 905 BGB dulden muss (VGH München, BayVBl 1991, 627).

Die rechtliche Inanspruchnahmefähigkeit ist nur dann gegeben, wenn das Grundstück ein Anschlussrecht hat. Ob eine Anschlusspflicht besteht, ist unbeachtlich. Art und Umfang des Anschlussrechtes müssen sich aus einer satzungsrechtlichen Bestimmung ergeben (vgl. hierzu die Entwässerungsmustersatzung unter Kennzahl 62.23). Das satzungsrechtliche Anspruchsrecht beinhaltet den Anspruch des Grundeigentümers gegenüber der Gemeinde, den Anschluss seines Grundstücks an die öffentliche Anlage zu verlangen. In der Regel knüpfen die Satzungen hinsichtlich der Erteilung des Anschlussrechtes daran an, ob die Grundstücke auch durch eine Straße erschlossen sind, in der sich bereits eine betriebsfertige Abwasser- und Wasserleitung befindet. Das Anschlussrecht orientiert sich daher an der Erschließung durch eine Straße. Mithin müsste z. B. bei Hinterliegergrundstücken die Voraussetzung des Erschlossenseins erfüllt sein. Fehlt eine satzungsrechtliche Regelung hinsichtlich des Anschlussrechtes, besteht auch keine Inanspruchnahmefähigkeit, sodass eine Beitragspflicht nicht entstehen kann. Der Anschluss muss mit Wissen und dem Einverständnis der Gemeinde hergestellt sein. Dann ist der Anschluss rechtlich gesichert und bietet die vorausgesetzten wirtschaftlichen Vorteile. In der Regel ergibt sich aus der gemeindlichen Entwässerungssatzung, dass eine Genehmigung erteilt werden muss. Die Erteilung kann konkludent oder stillschweigend dadurch erfolgen, dass die Gemeinde den Anschluss duldet und dies z. B. durch die Erhebung der Beiträge zum Ausdruck gebracht hat (OVG Münster, NVwZ-RR 1993, 48). Ist in der Entwässerungssatzung die Inbetriebnahme der Anschlussleitung von der Abnahme des erstellten Anschlusses abhängig, ist ein betriebsfertiger und auf Dauer rechtlich gesicherter Anschluss erst gegeben, wenn die Abnahme auch erfolgt ist (OVG Münster, NVwZ-RR 1993, 48, OVG Münster KStZ 1986, 119).

4.3 Satzung

Nach § 2 Abs. 1 Satz 2 setzt die Erhebung des Anschlussbeitrages den Erlass einer den Beitragstatbestand regelnden Satzung voraus.

Unter der Kennzahl 62.22 befindet sich noch das Satzungsmuster für eine Beitrags- und Gebührensatzung zur Abwasserbeseitigung. Dieses dürfte sich jedoch zwischenzeitlich aufgrund der einschlägigen obergerichtlichen Rechtsprechung überholt haben. Es ist nicht empfehlenswert, das Satzungsmuster in dieser Form zu übernehmen. Es können im Einzelfall Anregungen hinsichtlich der Beitragsmaßstäbe gefunden werden. Hier ist jedoch dringend der Grundsatz der konkreten Vollständigkeit, der im Anschlussbeitragsrecht Gültigkeit hat, zu beachten. Die zu veranlagenden Grundstücke müssen von der Satzung erfasst sein, sodass Regelungen zum Beitragsmaßstab im Hinblick darauf sorgfältig zu erarbeiten sind. Die Regelung des Satzungsmusters zum Beitragssatz ist aufgrund der Rechtsprechung des OVG Greifswald rechtsunwirksam, was zur Nichtigkeit einer entsprechenden Satzung führen würde (OVG Greifswald Urteil vom 15.3.1995, Az. 4 K 22/94).

Bei der Erstellung der Beitrags- und Gebührensatzung ist zwingend erforderlich, dass diese in Abstimmung mit der Wasser- bzw. Abwassersatzung erfolgt. Dies

betrifft zum einen die Begrifflichkeiten wie insbesondere die Frage, welche Anlagenteile Bestandteile der öffentlichen Anlage sein sollen, ob z. B. die Grundstücksanschlüsse hinzugerechnet werden oder nicht. Darüber hinaus muss der Zeitpunkt der Entstehung der sachlichen Beitragspflicht in Einklang gebracht werden mit der Regelung zum Anschlussrecht.

Ein wesentliches Augenmerk ist auf die Regelung der Beitragspflicht zu legen. Eine solche ist zwingend nach § 2 Abs. 1 KAG M-V erforderlich. Danach muss der Beitragstatbestand in der Satzung beschrieben werden. Der Beitragstatbestand ist dabei der abstrakt definierte Lebenssachverhalt, an dessen Verwirklichung die Satzung die Folge der Beitragspflicht knüpft. Es muss also geregelt werden, welche Grundstücke mit einem Beitrag belastet werden sollen. Darüber hinaus muss auch geregelt werden, für welche Maßnahmen Beiträge entstehen. Hierbei muss gewährleistet werden, dass alle Grundstücke im Veranlagungsgebiet, denen durch die Anschlussmöglichkeit wirtschaftliche Vorteile geboten werden, vom Beitragstatbestand umfasst werden. Es besteht die Möglichkeit, die Tatbestandsregelung entweder an die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit oder an die nach dem Bauordnungsrecht des Landes zu erteilende Baugenehmigung bzw. den Vorbescheid zu knüpfen.

Empfehlenswert ist grundsätzlich die bauplanungsrechtliche Lösung. Empfehlenswert ist eine Regelung, die zum einen die Grundstücke umfasst, die im zeitlichen Geltungsbereich einer Satzung die Anschlussmöglichkeit an die öffentliche Anlage erhalten haben, sowie eine Regelung, die Grundstücke erfasst, die schon vor In-Kraft-Treten der Satzung anschließbar waren. Eine solche ausdrückliche Regelung ist trotz der Formulierung des § 8 Abs. 7 S. 2, wonach mit In-Kraft-Treten der Satzung die Beitragspflicht entsteht, erforderlich, wenn es sich bei der zu erlassenden Beitrags- und Gebührensatzung um die erste rechtswirksame Satzung handelt. Dies deshalb, da davon auszugehen ist, dass die meisten Grundstücke des Abrechnungsgebietes bereits vor In-Kraft-Treten dieser Satzung über eine Anschlussmöglichkeit verfügten. Wie oben bereits dargelegt (vgl. 2.1.2), ist davon auszugehen, dass eine Regelung, wonach die Beitragspflicht erst mit Herstellung des Grundstücksanschlusses entsteht, ungültig ist, sodass sich die Beitragspflicht nach § 8 Abs. 7 S. 2 richten würde.

Bei der Fertigung der Wassersatzung ist darauf zu achten, dass nach § 35 der AVBWasser-V eine Anpassung an die AVBWasser-V erforderlich ist. Wird diese nicht vorgenommen, führt dies zur Unwirksamkeit der Regelung der Wassersatzung. Ist hiervon auch die Regelung des Anschlussrechtes betroffen, entsteht mangels eines Anschlussrechtes keine Beitragspflicht.

Von der Anpassungspflicht des § 35 der AVBWasser-V umfasst sind insbesondere folgende Regelungen der AVBWasser-V: § 2 Abs. 3, § 3 Abs. 1 S. 1, § 4 Abs. 3 und 4, §§ 5–7, 8 mit Ausnahme des Absatzes 3 S. 2, § 10 Abs. 1 bis 4 und 7, § 11 Abs. 1–3, §§ 12, 13 Abs. 1 und 2, §§ 14, 15, 17 Abs. 1, §§ 18–20, 22, 24 Abs. 1 und 2, § 25 Abs. 1 und 2, §§ 26, 33 Abs. 1–3 (Morell Verordnung über allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser (AVB WasserV) Kommentar E § 35 Abs. 1b).

4.4 Beitragsfähiger Aufwand

In § 8 Abs. 2 ist nicht konkret bestimmt, welche einzelnen Maßnahmen beitragsfähig sind. Allgemein ist unter beitragsfähigem Aufwand der Gesamtbetrag zu verstehen, der der Gemeinde nachweisbar durch die in § 8 Abs. 1 genannten Maßnahmen an der öffentlichen Anlage entstehen. Zu den einzelnen Maßnahmen vgl. oben zum Ausbaubeitragsrecht unter Erl.3.3.

Zum beitragsfähigen Aufwand bei der Erhebung von Kanalanschlussbeiträgen gehören nicht die Aufwendungen für Vorfluter und Wasserläufe, in welche das gesammelte und gereinigte Abwasser abgeleitet wird (OVG Münster, NVwZ-RR 1992, 654). Die gesetzliche Umsatzsteuer ist beim Wasseranschlussbeitrag Bestandteil des Aufwandes. Die Bereitstellung der Wasserversorgungsanlage gegenüber den Grundstückseigentümern stellt eine Leistung der Gemeinde im Sinne des Umsatzsteuergesetzes dar. Die von den Grundstückseigentümern zu zahlenden Anschlussbeiträge sind Entgelte im Sinne dieser Vorschrift. Sie stellen die Bemessungsgrundlage für die Umsatzsteuer dar (BVerwG, KStZ 1988, 187; BFH, BStBl 1988, 473). § 8 KAG spricht zwar nur pauschal von den Aufwendungen, die umlagefähig sind. Zum Aufwand gehört alles, was die Gemeinde zur Herstellung der Anlage benötigt. Dies schließt die Umsatzsteuer mit ein, da sie untrennbar mit den einzelnen Maßnahmen verbunden ist (OVG Münster, Urt. v. 7.7.1975 – II A 1536/74). Mit Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 4. Juli 2000 (BStBl I S. 1185 vom 11. August 2000) wurde klargestellt, dass Zahlungen an ein Wasserversorgungsunternehmen für das Legen von Wasserleitungen einschließlich der Hauswasseranschlüsse (Anschlussbeiträge, Baukostenzuschüsse, Hausanschlusskosten) Entgelt für die umsatzsteuerpflichtige Leistung „Verschaffung der Möglichkeit zum Anschluss an das Versorgungsnetz“ sind.

Die Leistung ist danach als selbstständige Hauptleistung anzusehen, die dem allgemeinen Umsatzsteuersatz unterliegt. Es empfiehlt sich eine Nettokalkulation des Beitragssatzes, wobei in der Beitragssatzung klargestellt werden muss, dass für Leistungen nach dem 11. August 2000 der allgemeine Steuersatz Anwendung findet, während Leistungen vor dem Stichtag dem ermächtigten Steuersatz unterliegen. Der sich daraus ergebende Bruttobeitragssatz sollte in der Beitragssatzung zahlenmäßig benannt sein. Nach Meinung des OVG Greifswald sind Leistungen des Erschließungsträgers kein beitragsfähiger Aufwand (OVG Greifswald, „Der Überblick“ 1999, 38). Danach haben Grundstücke, die innerhalb des Gebietes eines Vorhaben- und Erschließungsplanes liegen, durch die Benutzung einer Gesamtanlage (Kanalisation) denselben Vorteil im Sinne des § 8 Abs. 1 Satz 1 wie Grundstücke außerhalb des Plangebietes. Im Hinblick auf den Gleichheitsgrundsatz des Artikel 3 Grundgesetz ist es grundsätzlich geboten, gleiche Maßstäbe bei der Beitragserhebung anzulegen. Dies gilt auch dann, wenn der Vorhabenträger die Rohrleitung im Plangebiet auf eigene Kosten errichtet hat. Die Leistungen des Erschließungsträgers bei der Herstellung der Anlage sind bei der Ermittlung des beitragsfähigen Aufwandes für die Gesamtanlage nicht zu berücksichtigen, wenn nicht eine abweichende vertragliche Regelung besteht (OVG Greifswald a. a. O.). Zum beitragsfähigen Aufwand gehören auch die Kosten für die Übernahme von Altanlagen, wobei es dann auch eine Rolle spielen wird, ob die übernommenen Altanlagen zutreffend bewertet worden sind. Dies betrifft auch bereits zu DDR- Zeiten errichtete Anlagen (OVG Greifswald NordÖR 1999, S. 302).

Bei der Bewertung der übernommenen Altanlagen ist wie folgt zu differenzieren:
Ist die Altanlage für null DM übernommen worden, ist es nach der Rechtsprechung des OVG Greifswald nicht zulässig für die Altanlage einen Wiederbeschaffungszeitwert in die Kalkulation einzustellen. Dies jedenfalls dann, wenn keine Schulden übernommen worden sind. Wurden Schulden übernommen, können diese als eigener Aufwand im Sinne des § 8 KAG in die Kalkulation eingestellt werden (OVG Greifswald Urteil vom 15.11.2000, – 4 K 8/99 –). Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, das bei In-Kraft-Treten des KAG vorhandene Vermögen einer Gemeinde in die Aufwandsermittlung einzubeziehen. Dies deshalb, da mit In-Kraft-Treten des KAG M-V am 13.5.1991 für die Gemeinden erstmalig die Möglichkeit eröffnet worden ist, den Investitionsaufwand für eine leitungsgebundene Einrichtung durch Beiträge zu decken. Dabei ist der Gesetzgeber offensichtlich davon ausgegangen, dass in erster Linie die Investitionskosten für eine nach dem Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens entstehende Einrichtung betroffen sein werden.

Vor diesem Hintergrund muss es dann aber auch zulässig sein, das bei In-Kraft-Treten bereits vorhandene Vermögen zu berücksichtigen. Dieses Vermögen wird durch den Zeitwert (Neuwert zum Zeitpunkt der Anschaffung der am 13.5.1991 vorhandenen Einrichtungsteile abzüglich der Alterswertminderung) bestimmt. Dabei werden also nicht die Nominalkosten für die vor dem Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens hergestellten Einrichtungsteile zugrunde gelegt, sondern deren Wert. Diesem Wert werden dann die ab dem Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens am 13.5.1991 bis zum Kalkulationszeitpunkt tatsächlich entstandenen Kosten und die zukünftigen Aufwendungen hinzugerechnet. Nicht zulässig ist es, die Altanlagen mit dem Wiederbeschaffungszeitwert in die Kostenermittlung einzubringen. Da der Beitrag dazu dient, die Herstellungskosten und nicht den Aufwand für die künftige Wiederherstellung der Einrichtung zu finanzieren (OVG Lüneburg, Urteil vom 14.3.1998, – 9 L 64/89 –; Klausung in Driehaus Kommunalabgabenrecht, § 8 RdNr. 996).

Es muss daher im Einzelfall der Entscheidung der Gemeinde überlassen bleiben, ob sie die Schulden als tatsächlichen Aufwand in die Kalkulation einstellt oder im Einklang mit der Rechtsprechung des OVG Lüneburg den Zeitwert. Maßgeblich für die Entscheidung muss sein, dass mit dem Beitrag die Herstellungskosten für die Einrichtung abgedeckt werden sollen. Ob dies bei der Einstellung der Schulden erreicht wird, wenn die Finanzierung über mehrere Jahre zurückliegt, ist fraglich. Dies insbesondere dann, wenn zum Zeitpunkt der Schuldübernahme eine unwesentliche Tilgung erfolgt ist. Dagegen kommt die Bewertung der Anlage mit dem Zeitwert den tatsächlichen Herstellungskosten näher, da der Neuwert zum Zeitpunkt der Herstellung der Anlage im Wesentlichen durch die Herstellungskosten bestimmt sein wird und bis zum Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens des KAG die Alterswertminderung berücksichtigt worden ist.

4.4.1 Ermittlungsverfahren

Nach § 8 Abs. 2 ist der Aufwand entweder nach den tatsächlich entstandenen Kosten oder aber nach Einheitssätzen zu ermitteln. Zusätzlich kann hinsichtlich der Anschlussbeiträge der Aufwand auch nach § 8 Abs. 3 Satz 2 ermittelt werden. Danach kann der durchschnittliche Aufwand für die gesamte Einrichtung oder Anlage

veranschlagt und zugrunde gelegt werden. Der Gemeinde stehen mithin hinsichtlich des Anschlussbeitrages drei Ermittlungsmethoden zur Wahl.

4.4.1.1 Ermittlung nach tatsächlichen Aufwendungen

Bei der Ermittlung sind die gesamten Investitionskosten zugrunde zu legen, die für die Fertigstellung der Anlage erforderlich sind. Wenn, wie es dem Regelfall entspricht, die Anlage zum Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens der Satzung noch nicht fertig gestellt ist, ist es nicht möglich, die tatsächlichen Aufwendungen in Ansatz zu bringen. Mithin ist der Aufwand zugrunde zu legen, der mit hinreichender Sicherheit feststellbar ist. Hinsichtlich der künftigen Aufwendungen ist auch eine Schätzung für die Zukunft zulässig (Dietzel in Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 8 RdNr. 584).

4.4.1.2 Ermittlung nach Einheitssätzen

Die Ermittlung nach Einheitssätzen wird in der Regel von der Gemeinde nicht vorgenommen, wenn sich im Gemeindegebiet nur eine Gesamtanlage befindet, sodass ein Vergleich nicht gezogen werden kann. Die Einheitssätze werden anhand des durchschnittlichen Aufwands ermittelt.

Gemeint ist hiermit der durchschnittliche Aufwand, der für eine bestimmte Rechnungsperiode im Wege der Schätzung für die Gesamtanlage zu ermitteln ist. Dies bedeutet, dass der Berechnung nicht die Gesamtzeit der Herstellung der Anlage zugrunde gelegt wird, sondern eine kürzere Rechnungsperiode als Berechnungsgrundlage genommen wird. Innerhalb dieser Rechnungsperiode wird der in der Vergangenheit bereits entstandene und künftig noch entstehende Investitionsaufwand berücksichtigt. Die Festsetzung der zeitlichen Dauer der Rechnungsperiode liegt im Ermessen der Gemeinde. Die Rechnungsperiode muss jedoch in einem zeitlichen Zusammenhang mit dem In-Kraft-Treten der Satzung stehen. Die Festsetzung der Dauer der Periode steht im freien Ermessen der Gemeinde (Dietzel, in Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 8 RdNr. 587 ff.).

4.5 Umlagefähiger Aufwand

Der umlagefähige Aufwand errechnet sich aus dem beitragsfähigen Aufwand abzüglich des Gemeindeanteils und gegebenenfalls erfolgter Zuwendungen Dritter.

4.5.1 Gemeindeanteil

Die Satzung selbst muss über die Höhe des Gemeindeanteiles keine Aussage treffen. § 8 Abs. 1 Satz 3 bezieht sich nur auf Straßenbaumaßnahmen. Mithin ist der Gemeindeanteil bei der Beitragskalkulation zu berücksichtigen und findet gegebenenfalls seinen Niederschlag im Beitragssatz, der wiederum satzungsrechtlich fixiert wird (OVG Münster, Urt. v. 18.9.1978 – II A 503/96). Für die Frage der Höhe des Gemeindeanteiles kommt es darauf an, ob ein wirtschaftlicher

Vorteil der Gemeinde oder der Allgemeinheit zugunsten der Beitragspflichtigen zu berücksichtigen ist. Es kommt lediglich auf wirtschaftliche Vorteile an.

Nicht berücksichtigungsfähige wirtschaftliche Vorteile sind z. B., dass grundsätzlich Kanalisation und Wasserversorgung aus hygienischen Gründen dem Wohle der Allgemeinheit dienen (OVG Koblenz, DVBl 1980, 747; OVG Lüneburg, DVBl 1980, 760). Ein wirtschaftlicher Vorteil einer Gemeinde liegt in der Regel dann vor, wenn die Gemeinde die Anlage zur Erfüllung ihrer hoheitlichen Aufgaben benutzen kann. Wasserversorgungsanlagen kann die Gemeinde z. B. durch die gemeindliche Feuerwehr beim Löschen von Bränden, bei der Reinigung von Straßen oder für die Durchspülung der Kanalisation in Anspruch nehmen. Der insoweit vorliegende wirtschaftliche Vorteil der Gemeinde kann nur im Wege der Schätzung ermittelt werden (OVG Münster, Urt. v. 21.6.1979 – II A 679/78).

Die Entwässerungsanlage stellt für die Gemeinde insoweit einen wirtschaftlichen Vorteil dar, als sie im Rahmen der Erfüllung der ihr obliegenden Straßenbaulast verpflichtet ist, die Oberflächenwässer von den öffentlichen Straßen in die Anlage einzuleiten. Als Gemeindeanteil ist daher der Betrag abzusetzen, der auf die Anlage entfällt, soweit sie der Oberflächenentwässerung der Straße dient. Bei Gemeinschaftseinrichtungen muss daher hinsichtlich der Kostenaufteilung zwischen Trennsystem und Mischkanalisation unterschieden werden.

Im Trennsystem wird grundsätzlich davon ausgegangen, dass die Kosten der Oberflächenentwässerung hälftig auf die Straßen und hälftig auf die Grundstücksentwässerung entfallen. Bei einer Mischkalkulation, die auch der Grundstücksentwässerung bzgl. des Schmutzwassers dient, müssen die Kosten wie folgt aufgeteilt werden. Die konkreten Baukosten des Mischwasserkanals sind festzustellen. Darüber hinaus sind fiktiv die Kosten zu berechnen, die anfallen würden, wenn eine selbstständige Regenwasser- und eine selbstständige Schmutzwasserkanalisation errichtet werden müssten. Diese beiden Kostenmassen sind ins Verhältnis zu setzen, woraus sich dann ein entsprechender Verteilungsschlüssel ergibt.

Für das Aufteilungsverhältnis bei einem reinen Mischsystem gelten die gleichen Grundsätze (OVG Münster, NWVBl 1987, 21). In diesem Fall sind dann drei fiktive Kostenmassen zu ermitteln und ineinander ins Verhältnis zu setzen und zwar für eine selbstständige Regenwasserkanalisation der Straße, eine selbstständige Regenwasserkanalisation der Grundstücke und für eine selbstständige Schmutzwasserkanalisation. Hieraus errechnet sich dann ein entsprechender Aufteilungsschlüssel. Der auf die Gemeinde anfallende zu ermittelnde Kostenanteil für die Straßenentwässerung muss nicht hinsichtlich aller Erschließungsgebiete errechnet werden. Es genügt, dass repräsentative Straßenzüge für die Berechnung herangezogen werden und der sich errechnende Prozentsatz dann auf den veranschlagten Gesamtaufwand der Anlage angewendet wird (BVerwG, KStZ 1987, 90). Der sich im Ergebnis damit errechnende Anteil des Aufwandes für die Straßenentwässerung muss vom beitragsfähigen Aufwand abgesetzt werden, weil die öffentliche Abwasseranlage, soweit sie der Straßenentwässerung dient, von der Gemeinde in Anspruch genommen wird. Der Gemeindeanteil, der auf die Kosten bezüglich der Herstellung zentraler Einrichtungen fällt, ist ebenfalls beim beitragsfähigen Aufwand in Abzug zu bringen (OVG Münster; GemHH 1988, 210).

Für die Herstellung der Kläranlagen, soweit diese zur Reinigung des auf den Straßen anfallenden Regenwassers dienen, ist ebenfalls ein Gemeindeanteil von den

beitragsfähigen Kosten abzuziehen. Hierin liegt ein wirtschaftliche Vorteil der Gemeinde (BVerwG, DÖV 1986, 880).

Darüber hinaus müssen gemeindeeigene Grundstücke im Rahmen der Beitragskalkulation zulasten der Gemeinde berücksichtigt werden: Gemeindeeigene Grundstücke sind in der Beitragskalkulation für leitungsgebundene Einrichtungen allerdings nicht als abzugsfähiger Gemeindeanteil, also durch eine Aufwandskürzung zu berücksichtigen, sondern mit ihren Beitragsflächen in die Gesamtbeitragsfläche einzubeziehen (OVG Lüneburg, NVwZ-RR 1991, 42; OVG Münster, NVwZ-RR 1991, 42). Ein Gemeindeanteil (über den Anteil der Straßenentwässerung am Klärwerk und am Leitungsnetz hinaus) ist bei Entwässerungsanlagen nicht vom Aufwand in Abzug zu bringen, weil Abwasserbeseitigungsanlagen regelmäßig allein den Anliegern und der Gemeinde in ihrer Eigenschaft als Fiskus zugute kommen. Soweit anschließbare gemeindeeigene Grundstücke, ob sie fiskalischen oder öffentlichen Zwecken dienen, im Gemeindegebiet vorhanden sind, sind sie auf der Flächenseite der Kalkulation wie private Grundstücke einzustellen. Nach Ansicht der Gerichte kommt ein Abzug vom Aufwand als Gemeindeanteil aus diesem Grunde nicht in Betracht. Diese Vorgehensweise sei auch deshalb sinnvoll, weil bei dem Vorwegabzug eines Gemeindeanteils, wie ihn Driehaus vorschlägt (Driehaus, in Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 8 RdNr. 362) die Höhe dieses Anteiles nach denselben Berechnungsmethoden zu ermitteln wäre, wie für die Verteilung des gesamten Aufwandes.

4.5.2 Zuwendungen Dritter

Vgl. hierzu unter Erl. 3.4.2.

4.6 Beitragssatz

Der Beitragssatz errechnet sich aus der Division des umlagefähigen Aufwandes durch die Gesamtzahl der Maßstabseinheiten. Der umlagefähige Aufwand wird daher ins Verhältnis gesetzt zu den gesamten durch die Anlage erschlossenen Grundstücke. Die Gesamtzahl der Grundstücke wiederum errechnet sich durch die Summe der Bemessungseinheiten des Verteilungsmaßstabes der Satzung. Die einzelnen Grundstücke werden mit der im Verteilungsmaßstab vorgesehenen Bezugsgröße, also z. B. der Grundstücks- oder Geschossfläche, vervielfacht. Der sich schließlich ergebende Quotient ist dann der Geldbetrag pro Maßstabseinheit (in der Regel Quadratmeter), der in der Satzung als Beitragssatz festzusetzen ist. Die Gemeinde ist berechtigt, den sich aus der vorgenannten Rechnung ergebenden Beitragssatz abzurunden. Es steht im Ermessen der Gemeinde, gegebenenfalls einen niedrigeren Beitragssatz festzusetzen und den Aufwand im Übrigen durch Gebühren zu decken.

Zur Festsetzung des Beitragssatzes bei der Wasserversorgung vgl. zur Frage der Umsatzsteuer oben 4.4.

4.6.1 Vorteilsprinzip, Kostendeckungsgrundsatz, Gleichheitssatz

Die Festsetzung des Beitragssatzes erfolgt nach pflichtgemäßem Ermessen der Gemeindevertretung unter Berücksichtigung des Vorteilsprinzips des Kostendeckungsgrundsatzes und des Gleichheitssatzes. Werden leitungsmäßig getrennte Einrichtungen zu einer rechtlichen Einheit zusammengefasst, ist ein einheitlicher Beitragssatz nur dann zulässig, wenn die Anlagen vergleichbar sind. Wird derselbe Beitrag für qualitativ unterschiedliche Anlagen erhoben, führt dies zur Gesetzesnichtigkeit der Satzung, da dann das Vorteilsprinzip des § 8 Abs. 1 Satz 2 sowie der Gleichheitsgrundsatz des Artikel 3 Grundgesetz verletzt sind (OVG Greifswald, U. v. 15.3.1995, Az. 4 K 22/94). Eine Verletzung des Vorteilsprinzips und ein Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz liegen auch dann vor, wenn bei einer Zusammenfassung von Schmutz-, Niederschlags- und ggf. auch Mischwasserkanalisation in einer rechtlich einheitlichen Anlage nur ein einheitlicher Entwässerungsbeitrag festgesetzt wird, wenn durch die öffentliche Einrichtung für einen Teil der Anschlusspflichtigen die Möglichkeit besteht, Schmutz und Regenwasser abzuleiten, während dem anderen Teil der Anschlusspflichtigen nur die Möglichkeit der Schmutzwasserbeseitigung geboten wird. Unter Berücksichtigung des grundstücksbezogenen Vorteilsbegriffes ändert sich daran auch nichts, wenn in die Beitragskalkulation die Kosten für die Regenwasserbeseitigung nicht mit einbezogen worden sind (OVG Greifswald a. a. O.).

Die Verwendung unterschiedlicher Beitragssätze für altangeschlossene bzw. neu anschließbare Grundstücke verstößt auch gegen den Gleichheitsgrundsatz des Artikel 3 Abs. 1 Grundgesetz, sodass die Festsetzung dieser unterschiedlichen Beitragssätze unzulässig ist und zur Gesamtnichtigkeit der Satzung führt (OVG Greifswald 1999, 302). Der allgemeine Gleichheitsgrundsatz ist immer dann verletzt, wenn der Normgeber eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten anders behandelt, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten (OVG Greifswald a. a. O. m. w. N.). Aus diesen Gründen ist die folgende Differenzierung willkürlich. Es wurden unterschiedlich hohe Beitragssätze für den erstmaligen Anschluss erhoben, für Grundstücke, die bereits vor In-Kraft-Treten der Satzung über einen Grundstücksanschluss an eine Mischwasser-/ Schmutzwasserleitung angeschlossen waren und für Grundstücke, die bereits an den Überlauf der Grundstücksabwasseranlage an einen Mischwasserkanal angeschlossen waren, wenn dieser weiterhin zur Ableitung des Schmutzwassers dienen sollte.

Der Vorteil, der den Grundstückseigentümern dieser drei Fallgruppen zugute kommt, ist jedoch der selbe. Mit In-Kraft-Treten des Kommunalabgabengesetzes für Mecklenburg-Vorpommern und nach Erlass einer wirksamen Beitragssatzung hat jeder der Grundstückseigentümer den rechtlich abgesicherten Vorteil, die öffentliche Einrichtung zu nutzen. Mithin gibt es keinen sachlichen Grund, unter Berücksichtigung des Vorteilsprinzips vom Gleichheitsgrundsatz abzuweichen. Hierbei spielt es keine Rolle, ob rein faktisch zuvor das Abwasser in der einen oder anderen Weise hat abgeleitet werden können. Es kommt nicht darauf an, ob und in

welchem Umfang bereits zu DDR-Zeiten Schmutzwasserkanäle, von wem auch immer, erstellt worden sind. Bei der Frage der Einheitlichkeit der Beitragssätze bzw. Differenzierung zwischen den Beitragssätzen kommt es auch nicht darauf an, ob Altanlagen mit übernommen worden sind. Dies muss dann erst bei der Beitragskalkulation berücksichtigt werden (OVG Greifswald a. a. O.).

4.6.2 Fehler der Beitragskalkulation

Die Festsetzung des Beitragssatzes ist jedenfalls dann ungültig, wenn keine von der Willensbildung des Ortsgesetzgebers als gedeckt anzusehende Kalkulation vorliegt (OVG Lüneburg, KStZ 1992, 55). Das heißt, dass die Kalkulation, die zur Festsetzung des Beitragssatzes geführt hat, der Beschlussfassung des Ortsgesetzgebers über die Festsetzung des Beitragssatzes zugrunde gelegen haben muss. Darüber hinaus kann die Festsetzung des Beitragssatzes unwirksam sein, wenn die Beitragskalkulation methodische Fehler aufweist. Dies ist z. B. der Fall, wenn eine Berechnung der Zahl der Maßstabseinheiten nicht entsprechend den Regelungen des Verteilungsmaßstabes der Satzung erfolgt ist. Dies allein führt noch nicht zur Ungültigkeit der Festsetzung des Beitragssatzes (OVG Münster, NVwZ-RR 1993, 48). Wenn der methodische Fehler nicht zu einer Aufwandsüberschreitung führt, ist die Festsetzung des Beitragssatzes gültig. Es muss daher die tatsächliche Höhe des umlagefähigen Aufwandes festgestellt werden und unter Berücksichtigung der satzungsrechtlichen Bestimmung des Verteilungsmaßstabes im Rahmen einer ordnungsgemäßen Beitragskalkulation der gültige Beitragssatz festgesetzt werden.

Ergibt diese Berechnung, dass der festgesetzte Beitragssatz mit dem nunmehr ordnungsgemäß berechneten im Wesentlichen übereinstimmt, ist die Festsetzung des Beitragssatzes dennoch gültig (OVG Münster, NVwZ-RR 1996, 697). Wurde dagegen z. B. nicht beitragsfähiger Aufwand bei der Beitragskalkulation mit berücksichtigt, führt dies dann zur Ungültigkeit der Festsetzung des Beitragssatzes, wenn eine gröbliche Überdeckung des Aufwandes anzunehmen ist. Hierbei kommt es zum einen auf den Prozentsatz der Überdeckung an sowie auf die Ursachen und die Vorhersehbarkeit im Zeitpunkt der Kalkulation durch den Gemeinderat (OVG Münster, GemHH 1983, 113). So kann z. B. eine Aufwandsüberdeckung dann unbeachtlich sein, wenn die Kalkulation Rechenfehler enthält, die zu einer verursachten Aufwandsüberschreitung von nicht mehr als 10 % führen (OVG Münster, a. a. O.). Zulässig ist es, dass der Beitragssatz vom Gemeinderat niedriger festgesetzt wird, als sich aus einer konkreten Berechnung ergibt (OVG Münster, NVwZ-RR 1993, 48).

Die Gemeinde kann den nicht abgedeckten Betrag z. B. durch die Erhebung von Benutzungsgebühren abdecken (OVG Münster, NVwZ-RR 1993, 48). Nach ständiger Rechtsprechung des OVG Greifswald muss die Beitrags- und Gebührenkalkulation von der Beschlussfassung des Vertretungsgremiums umfasst sein. Ist dies nicht der Fall, führt dies zur Nichtigkeit der Satzung. Als zulässig wird es angesehen, dass bloße „redaktionelle Änderungen“ von Vorschriften, die in keinem rechtlichen Zusammenhang mit der Kalkulation des Beitrages bzw. der Gebühren stehen, auch ohne das Vorliegen einer Kalkulation vom Vertretungsgremium wirksam beschlossen

werden können, wenn insoweit eine Inbezugnahme erfolgt (OVG Greifswald, Urteil vom 15.11.2000, – 4 K 8/99 –).

4.7 Verteilung des umlagefähigen Aufwandes

Der festgestellte umlagefähige Aufwand ist dann auf die einzelnen Grundstücke zu verteilen, denen durch die Anlage wirtschaftliche Vorteile geboten werden. Der zugrunde gelegte Grundstücksbegriff entspricht dem des Straßenbaubeitragsrechtes, da § 8 keine andere Regelung trifft (a. A. unter der Berücksichtigung der landesrechtlichen Regelung: OVG Münster, NVwZ-RR 1996, 701). Denkbar ist eine satzungsrechtliche Bestimmung des Grundstücksbegriffs. Hinsichtlich der Tiefenbegrenzung gilt auch Gleiches wie oben zum Straßenbaubeitragsrecht ausgeführt ist (OVG Greifswald, Beschluss vom 12.11.1999, – 1 M 103/99 –). Mit Urteil vom 15.3.1995, – 4 K 22/94 –, geht zwar das OVG Greifswald offensichtlich von der Zulässigkeit einer Tiefenbegrenzungsregelung im Anschlussbeitragsrecht aus. In der Entscheidung vom 12.11.1999 argumentiert das OVG Greifswald jedoch nicht mit straßenbaubeitragsrechtlichen Besonderheiten, sondern mit dem Gleichheitsgrundsatz. Die Entscheidung dürfte im Ergebnis auch im Anschlussbeitragsrecht Berücksichtigung finden müssen, sodass auch in diesem Bereich eine Tiefenbegrenzungsregelung nur noch für die Grundstücke, die vom Innen- in den Außenbereich übergehen, vorgenommen werden sollte (so auch OVG Weimar Urteil vom 18.12.2000, LKV 2001, S. 415 ff).

Anderes gilt hinsichtlich der Eckgrundstücksregelung, die im Anschlussbeitragsrecht keine Rolle spielt. Die Eckgrundstücke haben hinsichtlich des Anschlusses an die Anlage keinen Vorteil vor den anderen Grundstücken (OVG Münster, B. v. 26.6.1978 – II B 412/78; OVG Lüneburg, GemN 1989, 269). Die Eckgrundstücke haben hinsichtlich des Anschlusses an die Anlage keinen Vorteil vor den anderen Grundstücken. Im Anschlussbeitragsrecht ist eine Eckgrundstückvergünstigung unzulässig. Eine Regelung im Anschlussbeitragsrecht, wonach bei einem Grundstück, das mit 2 Seiten an zwei Straßen anliegt, die Tiefenbegrenzung dergestalt realisiert wird, dass die Grundstücksfläche maßgeblich ist, die sich aus dem Schnitt zweier Parallelen ergibt, die in der festgesetzten Tiefe zu den jeweiligen Straßen geführt werden, dürfte unzulässig sein. Dies deshalb, da damit faktisch eine Eckgrundstückvergünstigung gewährt wird. Es muss daher eine alternative Regelung gefunden werden, wonach entschieden wird, welche der Straßen maßgeblich für die Anwendung der Tiefenbegrenzung ist. Sieht z. B. die Satzung eine Tiefenbegrenzungsregelung vor, wonach die Grundstücke von der Tiefenbegrenzungsregelung umfasst werden, die vom Innen- in den Außenbereich übergehen, wäre denkbar eine Regelung dahingehend, dass die maßgebliche Straße diejenige Straße ist, die im ungeplanten Innenbereich liegt. Sieht die Satzung eine Regelung dahingehend vor, dass von der Tiefenbegrenzungsregelung auch die Grundstücke umfasst werden, die vollumfänglich im ungeplanten Innenbereich liegen, kann man sich z. B. für die Straße und für die Parallele entscheiden, auf die die Hausfront zuweist. Die Beitragspflicht hinsichtlich des Anschlusses kann allerdings nur einmal entstehen.

Als Maßstäbe kommen Grundstücksfläche oder Grundstücksbreite als einfache Maßstäbe in Betracht. Diese Maßstäbe sind dann geeignet, wenn davon ausge-

gangen werden kann, dass die wirtschaftlichen Vorteile für die Grundstückseigentümer mit der Größe des Grundstücks oder mit der Länge seiner Grenze zunehmen. Der Frontmeter und Flächemaßstab ist daher zulässig, wenn nach Art und Maß der baulichen Ausnutzbarkeit der Grundstücke eine im Wesentlichen angegliche Gemeindestruktur vorliegt. Dies ist der Fall, wenn nur wenige Baugrundstücke vorhanden sind, die nach Art und Maß von der typischen Bauweise abweichen und die Unterschiede deshalb vernachlässigt werden dürfen (OVG Münster, KStZ 1975, 154). Qualifizierte Maßstäbe, wie Grundstücksfläche oder Geschossfläche sind dann als Maßstäbe anzunehmen, wenn die Vorteile hinsichtlich der Ausnutzbarkeit des Grundstücks nach Art und Maß der baulichen Nutzung ausweislich der vorhandenen Gemeindestruktur so unterschiedlich sind, dass eine einheitliche Veranlagung nicht mit dem Gleichheitsgrundsatz entsprechen würde (BVerwG, KStZ 1976, 13). Soweit die örtlichen Verhältnisse nicht entgegenstehen, dürfen Satzungen über die Erhebung von Anschlussbeiträgen als Verteilungsmaßstab die Grundstücksfläche bestimmen, die mit einem Nutzungsfaktor vervielfacht wird, der nach der Anzahl der Vollgeschosse degressiv gestaffelt ist (OVG Schleswig, NVwZ-RR 1997, 654). Hierbei ist ein abgestufter Vollgeschossmaßstab grundsätzlich zulässig, da vorteilsgerecht (OVG Greifswald, Urt. v. 15.3.1995, Az. 4 K 22/94).

Für eine Regenwasserkanalisation ist jedoch der Vollgeschossmaßstab unzulässig. Ein eigener Regenwassermaßstab ist nur dann nicht erforderlich, wenn die Kosten der Regenwasserbeseitigung gemessen an den Gesamtkosten der Grundstücksentwässerung geringfügig sind (OVG Greifswald, Urt. v. 15.3.1995, Az. 4K 22/94). Als geeigneter Maßstab kommt entweder die befestigte Grundfläche oder aber die Grundflächenzahl unter Bezugnahme auf die tatsächliche Grundstücksfläche in Betracht.

§ 9 Besondere Wegebeiträge

Müssen Straßen, Wege und Plätze, ungeachtet ihrer Widmung, deshalb kostspieliger gebaut oder ausgebaut werden, als es ihrer gewöhnlichen Bestimmung gemäß notwendig wäre, weil sie im Zusammenhang mit der Bewirtschaftung oder Ausbeutung von Grundstücken oder im Zusammenhang mit einem gewerblichen Betrieb außergewöhnlich beansprucht werden, so können die Beitragsberechtigten von den Eigentümern dieser Grundstücke oder von den Unternehmern der gewerblichen Betriebe besondere Wegebeiträge als Ausgleich für die Mehraufwendungen erheben. § 8 Abs.2 bis 9 und 11 sind entsprechend anzuwenden.

Erläuterungen (Stand 1999):

Überblick:

§ 9 Besondere Wegebeiträge	210
1 Gebührentatbestand	210
2 Gebührenhöhe	210

1 Gebührentatbestand

§ 9 begründet eine Gebührenpflicht auch im Hinblick auf Straßen, Wege und Plätze, die nicht gewidmet sind. Entscheidend ist allein, dass es sich insoweit um öffentliche Einrichtungen handelt. Werden derartige Straßen, Wege und Plätze aufgrund der besonderen Bewirtschaftung oder Ausbeutung von Grundstücken bzw. im Zusammenhang mit einer gewerblichen Tätigkeit in besonderer Weise beansprucht, können insoweit im Hinblick auf die entstehenden Mehraufwendungen besondere Wegebeiträge erhoben werden. Beitragspflichtig sind entweder die Grundstückseigentümer oder die Unternehmer der gewerblichen Betriebe. Das Entstehen der Beitragspflicht setzt voraus, dass sich das Grundstück oder die Betriebsstätte auf dem Gebiet der Gemeinde befindet.

2 Gebührenhöhe

Zur Bemessung der Gebühren ist zunächst die Ermittlung der umlagefähigen Mehrkosten erforderlich. Die Mehrkosten werden durch Abzug der gewöhnlichen von den tatsächlich entstandenen Kosten ermittelt. Werden die Mehrkosten durch verschiedene Anlieger verursacht, muss dies bei der Maßstababildung berücksichtigt werden. Ist insoweit die Nutzung selbst gleichartig, kann beispielsweise die Grundstücksfläche als Maßeinheit zugrunde gelegt werden. Im Übrigen kommt die Bemessung beispielsweise nach der Höhe des Verkehrsaufkommens in Betracht (vgl. Fronzek/Ortgies, Kommunalabgaberecht, 1996, Rz. 9).

§ 10 Kostenersatz für Haus- und Grundstücksanschlüsse

(1) Der Aufwand, der erforderlich ist, ein Grundstück an Versorgungs- oder Entwässerungsleitungen anzuschließen, kann in die Kosten der Maßnahme einbezogen werden. Es ist auch zulässig, einen gesonderten Beitrag zu erheben. Der Aufwand kann nach tatsächlichen Kosten oder nach Einheitssätzen ermittelt werden, die für Anschlüsse der gleichen Art üblicherweise durchschnittlich entstehen. Bei einem öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch kann die Satzung bestimmen, dass dabei, Versorgungs- und Abwasserleitungen, die nicht in der Mitte der Straße verlaufen, als in der, Straßenmitte verlaufend gelten. Weitere vom Anschlussberechtigten zusätzlich geforderte Anschlussleitungen oder deren Beseitigung sind nach tatsächlichem Aufwand abzurechnen.

(2) Der Ersatzanspruch entsteht mit der endgültigen Herstellung der Anschlussleitung, im Übrigen mit der Beendigung der Maßnahme. Für den Anspruch gelten die Vorschriften dieses Gesetzes entsprechend.

Gesetzesbegründung:

Zu § 10 Abs. 1

Der Absatz wurde neu formuliert. Regelungsbedürftig sind im Rahmen der Beitragsbestimmungen die Kosten für die Verlegung der Anschlussleitung vom Straßenkanal zur Grundstücksgrenze. Da die Leitungsführung solcher Kanäle selten in der Straßenmitte verläuft, kann eine ausschließlich auf die tatsächlichen Kosten bezogene Aufwandsverteilung zur Ungleichbehandlung sonst gleicher Gegebenheiten führen.

Die Gemeinden in den Ursprungsländern der Bundesrepublik gingen dazu über, unter Anwendung pauschalierter Metersätze Anschlusskosten fiktiv als straßenmittig verlegt zu berechnen. Dieser Übung wird durch die Aufnahme in das Gesetz Rechnung getragen.

Zu § 10 Abs. 3 (bisherige Fassung)

Der bisherige Absatz konnte entfallen. Durch die Einbeziehung der Kosten in die Maßnahme wird zum Ausdruck gebracht, dass es sich um eine öffentliche Einrichtung handelt.

Erläuterungen (Stand 2004):

Überblick

§ 10 Kostenersatz für Haus- und Grundstücksanschlüsse	211
1 Definition	212
2 Möglichkeiten der Kostenerstattung	213
3 Sachliche Beitragspflicht	214
4 Erstattung für Herstellung, Aus- und Umbau, Verbesserung, Erweiterung und Erneuerung	214

§ 10 regelt Kostenersatz für Haus- und Grundstücksanschlüsse.

1 Definition

Es liegt grundsätzlich im Regelungsermessen des Ortsgesetzgebers in der Entwässerungssatzung oder Wasserversorgungssatzung, die Bezeichnung des Grundstücks- bzw. Hausanschlusses zu definieren, wobei er beachten muss, dass die Definition Grundlage der Art der Kostenerstattung ist. Obergerichtlich wurden unterschiedliche Definitionen entwickelt, die im Ergebnis rein dogmatischer Natur sind. Wichtig ist, dass die Definition auf die gewünschte Kostenerstattung abgestimmt ist. Sachgerecht ist es daher im Hinblick auf die Definition der Meinung des OVG Greifswald zu folgen.

Nach der Rechtsprechung des OVG Greifswald wird der Grundstücksanschluss und der Hausanschluss wie folgt definiert (OVG Greifswald, B.v.23.8.2000, 1 M 62/00, NVwZ-RR 2001 S. 181f. = NordÖr 2001 S. 173 ff.):

Der Grundstücksanschluss ist für die Abwasserbeseitigung der Anschlusskanal, der vom Straßenkanal abzweigt und unmittelbar an der Grundstücksgrenze endet (zulässig ist die Regelung bis ca. 1 m auf dem Grundstück liegend). Diese Definition muss die Entwässerungssatzung enthalten. Die Entwässerungssatzung kann auch eine Regelung hinsichtlich des Kontrollschachtes beinhalten, dieser kann auch zum Bestandteil des Grundstücksanschlusses erklärt werden. Der Hausanschluss ist dann der restliche Teil des Anschlusses vom Grundstücksanschluss, d.h. von der Grundstücksgrenze, ab 1m auf dem anzuschließenden Grundstück oder ab Kontrollschacht, bis zum Gebäude (a.A. OVG Lüneburg, Ur. v. 20.7.1999, 9 L 5638/98: Hausanschluss umfasst den Grundstücksanschluss und geht einschließlich diesem bis zum Gebäude)

ausanschluss

Für die Wasserversorgung betrifft der Grundstücksanschluss den Teil der Anschlussleitung, der ebenfalls unmittelbar an der Grundstücksgrenze endet (Spanne auch hier: ca. 1 m). Die Hausanschlussleitung führt dann vom Ende des Grundstücksanschlusses bis zur Kundeneinrichtung im Gebäude. Die Wasserversorgungssatzung muss das genaue Ende der Hausanschlussleitung definieren. Bestandteil der Hausanschlussleitung ist in der Regel die Wasseruhr im

Haus oder die Hauptabsperrvorrichtung, so dass die Anschlussleitung nach diesen Übergabestellen endet.

2 Möglichkeiten der Kostenerstattung

Die Wasserversorgungs- bzw. die Entwässerungssatzung muss eine genaue Definition des Grundstücks- und Hausanschlusses vorsehen, um die Kostenerstattung zu realisieren.

Nach § 10 KAG kann der Kostenersatz für Haus- und Grundstücksanschlüsse auf verschiedene Weisen ausgestaltet werden:

Der Kostenersatz kann als Beitrag ausgestaltet werden. Dies kann in der Weise geschehen, dass die Kosten der Grundstücksanschlüsse als unselbstständiger Bestandteil in dem zu erhebenden Anschlussbeitrag einkalkuliert werden. Das setzt voraus, dass der Grundstücksanschluss Bestandteil der öffentlichen Abwasserbeseitigungs- oder Wasserversorgungsanlage ist. Dies wird er durch die ausdrückliche Definition in der Entwässerungssatzung oder der Wasserversorgungssatzung. Es ist auch zulässig Grundstücks- und Hausanschlüsse zum Bestandteil der öffentlichen Einrichtung zu machen. Dann werden die Kosten für den gesamten Anschluss im Beitrag mitkalkuliert und umgelegt.

Sind Grundstücksanschlüsse (u.U. auch die Hausanschlüsse) Bestandteil der öffentlichen Einrichtung, kann auch ein separater Beitrag für den Anschluss ermittelt und erhoben werden.

Ist der Grundstücksanschluss (u.U. auch der Hausanschluss) nicht Bestandteil der öffentlichen Einrichtung ist er Teil der privaten Anlage. Da in der Regel die Haus- und Grundstücksanschlüsse vom Versorgungsträger selbst hergestellt werden, legt er die hierdurch entstandenen Kosten zulässigerweise im Wege der Kostenerstattung um. Für die Wasserversorgung ergibt sich die technische Verantwortung des Versorgungsträgers zur Herstellung und Unterhaltung aus § 10 Abs.3 AVBWasserV, der gemäß § 35 Abs. 2 AVBWasserV sinngemäß in der Wasserversorgungssatzung Niederschlag finden muss. Dies hat auch zur Konsequenz, dass –jedenfalls für einen Neuanschluss nach dem 3.10.1990- der Versorgungsträger Eigentümer der Grundstücks- und Hausanschlüsse wird und diese zu dessen Betriebsanlagen gehören. Dennoch ist er nach § 10 KAG berechtigt die Kosten auch im Wege der Kostenerstattung umzulegen. § 35 Abs. 2 AVBWasserV, der fordert, dass öffentlich-rechtliche Versorgungsverhältnisse über die Wasserversorgungssatzung den Regeln der AVBWasserV anzupassen sind, steht dem nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes nicht entgegen (BVerwG, Urt. V. 6.10.1989, 8 C 52/87, NVwZ 1990 S. 478; Aussprung in Aussprung/Siemers/Holz, Kommunalabgaben (KAG) Mecklenburg-Vorpommern, Kommentar, Wiesbaden 1999, 7. Lfg. 2004, § 10 3.4 m.w.N.)

Neben den beiden beitragsrechtlichen Lösungen hat der Versorgungsträger daher die Möglichkeit, einen Kostenerstattungsanspruch zu normieren, wobei es hier die Möglichkeit gibt, den tatsächlichen Aufwand zu berechnen, oder aber den Aufwand in Form von Einheitssätzen zu pauschalieren. Schließlich besteht auch die Möglichkeit, bei der Berechnung des öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruches die Abwasserleitung fiktiv als in der Straßenmitte verlaufend anzusehen (OVG

Greifswald, Beschluss vom 4.1.1999, NordÖR 1999 Seite 164 ff., OVG Greifswald, Beschluss vom 2.3.1995, – 6 M 211/ 94 –).

3 Sachliche Beitragspflicht

Nach der Rechtsprechung des OVG Greifswald gilt § 8 Abs. 7 Satz 2 entsprechend für die Kostenerstattung der Grundstücksanschlüsse unabhängig davon, ob diese als Beiträge erhoben werden oder im Wege der Kostenerstattung umgelegt werden (OVG Greifswald, Beschluss vom 4.1.1999, NordÖR 1999, 164 ff.). Die Beitragspflicht bzw. die Pflicht zur Kostenerstattung entsteht daher nicht vor Inkrafttreten einer formell und materiell wirksamen Satzung.

Die Regelung des Umfangs der öffentlichen Einrichtung hat Auswirkungen auf den Zeitpunkt der Entstehung der sachlichen Beitragspflicht. Nach Ansicht des OVG Lüneburg entsteht die sachliche Beitragspflicht dann, wenn der Grundstücksanschluss Bestandteil der öffentlichen Einrichtung ist, erst, wenn dieser auch betriebsfertig hergestellt ist (OVG Lüneburg, Urt. V. 11.5.1999, 9 L 3427/98). Dieser Rechtsauffassung hat sich das OVG Greifswald angeschlossen und gleichzeitig der anderslautenden Rechtsprechung des OVG Münster (OVG Münster, U.v. 6.4.1976, II A 121/76, OVGE 32, 41f. : Auch, wenn die Satzung bestimmt, dass die Sticheitung Bestandteil der öffentlichen Einrichtung ist, kommt es für die Frage der Anschlussmöglichkeit nicht darauf an, ob die Sticheitung auch verlegt ist. Die Anschlussmöglichkeit als Voraussetzung für die Entstehung der sachlichen Beitragspflicht ist daher mit Vorhandensein eines betriebsfertigen Straßenkanals gegeben) ohne nähere Begründung eine Absage erteilt (OVG Greifswald, Urt. V. 2.6.2004, 4 K 38/02).

4 Erstattung für Herstellung, Aus- und Umbau, Verbesserung, Erweiterung und Erneuerung

Nach der eindeutigen Formulierung des § 10 Abs. 1 ist lediglich der Herstellungsaufwand für die Grundstücksanschlüsse umlegbar. In den Gesetzen der anderen Bundesländer ist zum Teil ausdrücklich geregelt, dass auch die Kosten für die Herstellung, den Aus- und Umbau, die Verbesserung, Erweiterung und Erneuerung umlegbar sind. § 10 Abs. 1 dürfte dahin gehend auszulegen sein, dass er im Lichte des § 8 Abs. 1 zu sehen ist, sodass regelmäßig auch der Aufwand für den Aus- und Umbau die Verbesserung, Erweiterung und Erneuerung über § 10 umlagefähig ist, da es sich auch hierbei um Kosten handelt, die für den Anschluss des Grundstückes erforderlich sind. Die Rechtslage ist allerdings in Mecklenburg-Vorpommern nicht gerichtlich geklärt (vgl. hierzu Ausprung aaO. § 10 5.2).

§ 11 Kur- und Fremdenverkehrsabgaben

(1) Gemeinden und Gemeindeteile, die als Kur- oder Erholungsorte anerkannt sind, können

für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung, Verbesserung, Erneuerung, Verwaltung und Unterhaltung der zu Kur- und Erholungszwecken bereitgestellten öffentlichen Einrichtungen eine Kurabgabe, für Zwecke der Fremdenverkehrswerbung von Personen, und Personenvereinigungen, denen durch den Fremdenverkehr Vorteile geboten werden, laufende Fremdenverkehrsabgaben erheben. Mehrere Gemeinden, die die Voraussetzung des Satzes 1 erfüllen, können eine gemeinsame Kurabgabe erheben, deren Ertrag die Gesamtaufwendungen für die in Satz 1 Nr. 1 genannten Maßnahmen nicht übersteigen darf.

(2) Die Kurabgabe wird von allen Personen erhoben, die sich im Erhebungsgebiet aufhalten, ohne dort ihren gewöhnlichen Aufenthalt zu haben (ortsfremd) und denen die Möglichkeit zur Benutzung von öffentlichen Einrichtungen oder zur Teilnahme an Veranstaltungen geboten wird. Als ortsfremd gilt auch, wer im Erhebungsgebiet Eigentümer oder Besitzer einer Wohnungseinheit ist, wenn und soweit er sie überwiegend zu Erholungszwecken nutzt. Als ortsfremd gilt nicht, wer im Erhebungsgebiet arbeitet oder in einem Ausbildungsverhältnis steht.

(3) Wer Personen beherbergt oder ihnen Wohnraum zu Erholungszwecken überlässt, kann verpflichtet werden, die beherbergten Personen zu melden, die Kurabgabe einzuziehen und abzuführen. Er haftet für die rechtzeitige und vollständige Einziehung und Abführung der Kurabgabe. Die in Satz 1 genannten Pflichten können Reiseunternehmern auferlegt werden, wenn die Kurabgabe in dem Entgelt enthalten ist, das die Reiseteilnehmer an die Reiseunternehmer zu entrichten haben. Satz 1 gilt entsprechend für diejenigen, der Standplätze zum Aufstellen von Zelten, Wohnwagen, Wohnmobilen und ähnlichen Unterkunftsmöglichkeiten überlässt.

(4) Das Recht zur Erhebung von Gebühren für die Benutzung besonderer öffentlicher Einrichtungen oder allgemein zugänglicher Veranstaltungen wird durch die Erhebung einer Kurabgabe nicht berührt.

(5) Abgabesatzungen können aus sozialen Gründen vollständige oder teilweise Befreiung von der Abgabepflicht zulassen.

Gesetzesbegründung:

Zu § 11 Abs. 1

Der Gesetzestext berücksichtigt die im Schrifttum und in der Rechtsprechung vertretene Auffassung, wonach Kur- und Fremdenverkehrsabgaben keine Steuern, sondern Entgeltabgaben sind. Beide sind als Vorteilsentgelte den Beiträgen zuzurechnen. Die Kurabgabe wird als Gegenleistung dafür erhoben, dass die

Möglichkeit zur Inanspruchnahme von Kureinrichtungen besteht. Es sollen damit die Sondervorteile, die sich aus der Bereitstellung von Kur- und Erholungseinrichtungen ergeben, abgegolten werden.

Die Fremdenverkehrsabgabe ist ein Entgelt dafür, dass gewissen Interessenten durch die Investitionen Vorteile geboten werden, die ihnen Verdienstmöglichkeiten eröffnen. Die Kurabgabe wird von ortsfremden, die Fremdenverkehrsabgabe von ortsansässigen Personen oder Unternehmen oder von solchen Personen erhoben, die durch den Fremdenverkehr Vorteile haben.

Die Kurabgabe dient der Finanzierung der Aufwendungen und Kosten für Herstellung, Anschaffung, Erweiterung, Verbesserung, Erneuerung, Unterhaltung und Verwaltung von Kureinrichtungen und Einrichtungen, die der Erholung dienen. Die Gesetzgebungskompetenz der Länder zur Erhebung von Fremdenverkehrsabgaben folgt aus Art. 105 GG, weil sie keine Steuern sind. Verwendungszweck der Fremdenverkehrsabgabe ist die Fremdenverkehrswerbung. An den Kosten der Fremdenverkehrswerbung sollen sich die Personen, Personengruppen und Unternehmen – unabhängig von ihrer Rechtsform – beteiligen, die einen besonderen Vorteil haben. Da die Werbung auch allen Einwohnern zugute kommt, hat die erhebungsberechtigte Gemeinde einen angemessenen Eigenanteil zu übernehmen, der sich an den örtlichen Verhältnissen zu orientieren hat. Die Gemeinde hat dabei einen weiten Ermessensspielraum. Berechtigt zur Erhebung von Kur- und Fremdenverkehrsabgaben sind nur solche Gemeinden, die als Kur- und Erholungsort anerkannt sind. Die Anerkennung wird vom Sozialminister ausgesprochen. Sie kann auch auf Teile des Gemeindegebietes beschränkt werden. Der Sozialminister wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung Näheres zu bestimmen.

Mehrere Gemeinden können eine gemeinsame Kurabgabe erheben, sofern die Anerkennung für alle ausgesprochen wurde. Es genügt eine vertragliche Vereinbarung; die Bildung eines Zweckverbandes ist nicht notwendig.

Voraussetzung für die Erhebung von Abgaben ist der Erlass einer Satzung. Da die einzelnen Gemeinden, wenn sie keinen Zweckverband bilden, ihre Satzungs- und Verwaltungshoheit behalten, muss jede von ihnen eine eigene Kurabgabensatzung erlassen. Eine gemeinsame Fremdenverkehrsabgabe ist vom Gesetz nicht vorgesehen.

Zu § 11 Abs. 2 –

Abgabepflichtig sind Ortsfremde, denen die Möglichkeit zur Benutzung von Kur- und Erholungseinrichtungen oder zur Teilnahme an Veranstaltungen geboten werden. Der Kreis ist abschließend festgelegt. Er darf nicht durch Satzung eingeschränkt oder erweitert werden. Ortsfremd ist, wer sich in der entsprechend anerkannten Gemeinde aufhält, ohne dort den gewöhnlichen Aufenthalt zu haben. Hierbei ist § 9 Abgabenordnung sinngemäß auszulegen.

Als ortsfremd im Sinne dieser Bestimmung gelten auch Eigentümer oder Besitzer von Ferienwohnungen, wenn sie die Wohneinheiten überwiegend zu Erholungszwecken nutzen.

Dem ist auch das Sondereigentum z. B. an einer Hotelanlage gleichzusetzen. Da die Kurabgabepflicht an den Aufenthalt anknüpft, entsteht die Abgabeschuld mit der Aufenthaltsnahme, d. h. wenn in dem anerkannten Gebiet Unterkunft genommen wird.

Zu § 11 Abs. 3

In der Ortssatzung können Dritte verpflichtet werden, die Kurabgabe für die Gemeinde einzuziehen, wenn sie Erholungssuchende beherbergen.

Zu § 11 Abs. 4 –

Für die Benutzung einzelner Kur- und Erholungseinrichtungen oder die Teilnahme an Veranstaltungen können Gebühren nach Maßgabe des § 6 KAG neben der Kurabgabe erhoben werden.

Zu § 11 Abs. 5 –

Die Höhe des Kurbeitrages ist nach Maßgabe des Äquivalenzprinzips und der jeweiligen Vorteilsmöglichkeit zu bemessen. Dabei ist das Übermaßverbot zu beachten. Befreiungen und Ermäßigungen aus sozialen oder sozialpolitischen Gründen sind zulässig.

Erläuterungen (Stand 1999)

Überblick

§ 11 Kur- und Fremdenverkehrsabgaben	215
1 Rechtsnatur und Abgabebefugnis	217
2 Kurabgabe	218
2.1 Gebührentatbestand	218
2.1.1 Ortsfremdheit	218
2.1.2 Inanspruchnahme von Einrichtungen	220
2.2 Gebührenbemessung	220
2.2.1 Kostenermittlung	220
2.2.2 Gebührenhöhe	221
2.2.3 Meldepflichten und Haftung	222
3 Fremdenverkehrsabgabe	222
3.1 Abgabentatbestand	222
3.1.1 Vorteile durch Fremdenverkehr	223
3.1.2 Gebietsbezogenheit	224
3.2 Gebührenbemessung	225

1 Rechtsnatur und Abgabebefugnis

Die Rechtsnatur von Kur- und Fremdenverkehrsabgaben nach § 11 Abs. 1 ist nach dem Regelungsgegenstand zu beantworten. Sie sind keine Steuern, da es sich nicht um allgemeine Deckungsmittel handelt. Nach vorherrschender Auffassung sind die Kurabgaben zu den Beiträgen bzw. beitragsähnlichen Entgeltabgaben zu zählen (vgl.

Thiem/Böttcher, Kommunalabgabengesetz, § 10 Rz. 25). Mit dem Kurbeitrag werden Sondervorteile abgegolten, die aus der Zurverfügungstellung von Erholungs- und Kureinrichtungen folgen, sodass dem Beitrag eine Gegenleistung der Gemeinde gegenübersteht, die aus dem Bereich der allgemeinen Daseinsvorsorge herausfällt (vgl. VGH Kassel NVwZ 1996, 1136, 1137). Die Fremdenverkehrsabgabe ist hingegen ein Entgelt für die Gewährung eines wirtschaftlichen Vorteils, der in der Gewinnchance, die sich aus dem Fremdenverkehr oder Kurbetrieb ergibt, liegt. Es handelt sich um einen Beitrag im abgabenrechtlichen Sinne (BVerfGE 42, 223, 228; BVerfG NVwZ 1989, 1052; BayVerfGH NVwZ 1987, 126).

Nach § 6 Abs. 1 können lediglich Gemeinden, nicht aber Kreise oder Ämter, Kur- und Fremdenverkehrsabgaben erheben. Erforderlich ist aber, dass die Gemeinden oder Gemeindeteile als Kur- oder Erholungsorte anerkannt sind. Die Anerkennung erfolgt nach dem Gesetz über die Anerkennung als Kur- und Erholungsorte in Mecklenburg-Vorpommern vom 24. Februar 1993. Mehrere Gemeinden können eine gemeinsame Kurabgabe erheben.

2 Kurabgabe

2.1 Gebührentatbestand

Die Kurabgabe wird als Gegenleistung für die Möglichkeit der Inanspruchnahme von Kureinrichtungen erhoben. Anknüpfungspunkt ist der Aufenthalt von ortsfremden Personen im Erhebungsgebiet. Die persönliche Beitragspflichtigkeit nach § 6 Abs. 2 beschreibt abschließend den Kreis der Beitragspflichtigen. Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden gibt diesen nicht das Recht, die dort aufgeführten Schranken zu überschreiten. Die Satzung darf daher den Personenkreis der Kurbeitragspflichtigen weder erweitern noch beschränken (VGH Kassel NVwZ 1987, 160).

2.1.1 Ortsfremdheit

Ortsfremd sind nach der Definition in Abs. 2 alle Personen, die sich im Erhebungsgebiet aufhalten, ohne dort ihren gewöhnlichen Aufenthalt zu haben. Nicht erforderlich ist für das Entstehen der Gebühr, dass die betreffenden auch in der Gemeinde oder in dem Gemeindeteil übernachten.

Dies gilt auch für Personen, die Eigentümer oder Besitzer einer Wohnungseinheit im Erhebungsgebiet sind, sofern diese überwiegend zu Erholungszwecken genutzt wird. Eine Satzung, die den Eigentümer oder Besitzer unabhängig von der Aufenthaltsdauer verpflichtet, für sich und seine Familienangehörigen die Kurabgabensätze der Jahreskurabgabe zu zahlen, ist unbedenklich. Eine derartige Regelung verstößt weder gegen Art. 6 GG noch gegen Art. 3 GG. Denn die Ehe darf zum Anknüpfungspunkt wirtschaftlich nachteiliger Rechtsfolgen genommen werden, wenn sich für eine Differenzierung zulasten Verheirateter aus der Natur des geregelten Lebensverhältnisses einleuchtende Sachgründe ergeben (vgl. BVerfGE 28, 324, 347; 78, 128, 130). Die in der Ehe bestehende über die reine Haushalts-

und Wirtschaftsgemeinschaft hinausgehende innere Bindung rechtfertigt die Annahme, dass Eheleute Ferien und Urlaub gemeinsam erleben und dass die Nutzung der Zweitwohnung nicht nur durch einen der Ehepartner, sondern durch beide gemeinsam erfolgt.

Ein im Hinblick auf Art. 3 GG die unterschiedliche Behandlung gegenüber nicht ehelichen Lebensgemeinschaften rechtfertigender Grund besteht darin, dass die Gemeinde das Bestehen einer Ehe anders als bei der nicht ehelichen Lebensgemeinschaft ohne wesentlichen Verwaltungsaufwand feststellen kann. Jedenfalls bei einer geringfügigen Höhe der Gebühr der Jahreskurabgabe von ca. 130 DM würde die Prüfung im Einzelfall zu einer unverhältnismäßigen Belastung der Gemeinde führen (BVerfG NVwZ 1995, 370; BVerwG NVwZ-RR 1991, 320). Hebt die Satzung im Hinblick auf die Gebührenerhebung bei Aufenthalt auf eine widerlegliche Vermutung dahin gehend ab, dass der Zweitwohnungsinhaber diese auch nutzt, obliegt es dem Inhaber diesen Beweis zu widerlegen (OVG Lüneburg NVwZ-RR 1993, 510; abweichend OVG Schleswig NVwZ-RR 1992, 379, 380: Frage der Beweiswürdigung).

Die Belastung der Zweitwohnungsinhaber mit einer Kurabgabe neben einer Zweitwohnungssteuer führt nicht zu einer unzulässigen Doppelbelastung, da es an der Gleichartigkeit von Zweitwohnungssteuer und Kurabgabe mangelt. Die Kurabgabe wird von Ortsfremden für die Herstellung, Verwaltung und Unterhaltung der zur Kur- und Erholungszwecken bereitgestellten öffentlichen Einrichtungen erhoben, während die Zweitwohnungssteuer von allen Zweitwohnungsinhabern zur Erzielung von Einnahmen zu leisten ist, ohne dass für deren Verwendung eine rechtliche Zweckbindung besteht. Zwar mag auch die Erhebung der Zweitwohnungssteuer letztlich zu dem Zweck erfolgen, zu den Kosten der Herstellung und Unterhaltung öffentlicher Einrichtungen beizutragen. Dies ist jedoch kein rechtlich relevanter, sondern lediglich ein finanzpolitischer Beweggrund (OVG Lüneburg NVwZ 1987, 157, 159).

Diejenigen Personen, die im Erhebungsgebiet arbeiten oder im Ausbildungsverhältnis stehen, gelten kraft Gesetzes nie als ortsfremd. Entscheidend ist insoweit, ob der Aufenthaltswitz als Bestandteil der Berufsausübung anzusehen ist. Denn das Gesetz sieht eine Ausnahme von der Beitragspflicht für Berufsausübende deshalb vor, weil bei diesen Personen eine Vermutung dafür spricht, dass sie gar nicht die Möglichkeit haben, die Einrichtungen in Anspruch zu nehmen und die durch den Beitrag finanzierten Veranstaltungen zu besuchen. Unerheblich bleibt, ob einzelne Personen aus diesem Kreis die Einrichtungen tatsächlich dennoch in Anspruch nehmen. Diese Vermutung trifft im Regelfall auch für Geschäftsreisende, Besucher von Fachtagungen, Lehrgängen, Messen und Kongressen nicht nur dann zu, wenn der Beruf unmittelbar im Gemeindegebiet ausgeübt wird oder der Lehrgang, die Messe oder der Kongress auf dem Gemeindegebiet abgehalten werden, sondern auch dann, wenn zwar ein Beherbergungsbetrieb im Gemeindegebiet zur Übernachtung gewählt wird, die berufliche Tätigkeit, die Anlass für die Anreise war, aber in der näheren oder weiteren Umgebung ausgeübt wird. Die Beitragspflicht von Teilnehmern an solchen Tagungen, Kursen, Seminaren, Kongressen und ähnlichen Veranstaltungen, die für die betreffende Person wegen ihrer Thematik keinen direkten Bezug zur Berufsausübung aufweisen, bleibt allerdings unberührt (VGH Kassel NVwZ 1996, 1136, 1137).

2.1.2 Inanspruchnahme von Einrichtungen

Aufgrund des beitragsähnlichen Wesens der Kurabgabe sind ortsfremde Personen nicht erst dann gebührenpflichtig, wenn sie Kureinrichtungen tatsächlich nutzen. Es genügt vielmehr nach Abs. 2 Satz 1 die bloße tatsächliche Möglichkeit der Inanspruchnahme von Einrichtungen oder Teilnahme an Veranstaltungen. Von dieser Möglichkeit ist im Falle des Aufenthalts in einem Kur- oder Erholungsort im Sinne einer widerleglichen Vermutung auszugehen. Die Vermutung kann beispielsweise bei Personen, die aufgrund von Krankheit von der Inanspruchnahme ausgeschlossen sind, fehlen. Unter Einrichtungen versteht man allgemein solche, die zur Erhaltung oder Wiederherstellung der körperlichen, geistigen oder seelischen Gesundheit bestimmt und nach ärztlicher oder sonstiger fachwissenschaftlicher Erfahrung dazu geeignet sind. Hierzu zählen beispielsweise Heilbäder, Trinkhallen, Wassertretstellen, Gymnastikwiesen, Kurmittelhäuser, Sportplätze, Schwimmbäder, Parks, Ruhebänke, gewartete Strände, Wanderwege, Bootsstege (Thiem/Böttcher, Kommunalabgabengesetz, § 10 Rz. 51 f.). Erforderlich ist, dass die Einrichtungen tatsächlich nutzbar, also insbesondere fertig gestellt sind. Entsprechendes gilt für Veranstaltungen, wie beispielsweise Konzerte.

Die Kurabgabepflicht setzt voraus, dass die Einrichtung sich im Gebiet der anerkannten Gemeinde bzw. des Gemeindeteils befindet. Unerheblich ist hingegen, ob die Gemeinde mit der Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Kurbereich ganz oder teilweise eigene Verwaltung, einen in Form eines Eigenbetriebes geführten städtischen Bade- und Kurbetrieb oder eine in der Rechtsform der GmbH geführte juristische Person des Privatrechts betraut. Für die Berechtigung zur Erhebung des Kurbeitrags durch die Gemeinde genügt es, dass diese im wirtschaftlichen Sinne Eigentümerin oder aufgrund ihrer Beteiligung einen solchen Einfluss hat, dass sie die Inanspruchnahme oder die Teilnahme kraft öffentlichen Rechts in gleicher Weise gewährleisten kann wie die ihrer eigenen Einrichtungen und Veranstaltungen (VGH Kassel NVwZ 1996, 1136, 1137).

2.2 Gebührenbemessung

2.2.1 Kostenermittlung

Nach Abs. 1 Nr. 1 erfolgt die Erhebung der Kurabgabe für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung, Verbesserung, Erneuerung, Verwaltung und Unterhaltung der zu Kur- oder Erholungszwecken bereitgestellten öffentlichen Einrichtungen. Bei Einrichtungen, die teilweise von Einheimischen genutzt werden, ist nur der auf die Gäste entfallende Anteil ansatzfähig. Die Berechnung der Kosten erfolgt nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen im Sinne von § 6 Abs. 2 des Gesetzes. Eine anteilige Verteilung der Kosten auf die jeweiligen Erhebungszeiträume ist vorzunehmen. Nach § 11 Abs. 4 können neben der Kurabgabe für die Benutzung besonderer öffentlicher Einrichtungen oder allgemein zugänglicher Veranstaltungen gesonderte Benutzungsgebühren erhoben werden. Derartige Benutzungsgebühren

sind ebenso wie etwaig erhobene privatrechtliche Entgelte bei der Feststellung des kurabgabefähigen Aufwandes in Abzug zu bringen. Entsprechendes gilt für andere Einnahmen, die im Zusammenhang mit den Einrichtungen oder Veranstaltungen erzielt werden, wie beispielsweise Werbeeinnahmen.

2.2.2 Gebührenhöhe

Den Anknüpfungspunkt für die Erhebung der Kurabgabe bildet der Aufenthalt des betroffenen Personenkreises. Um im Rahmen des Ermessens als Satzungsgeber objektiv unterschiedlichen Kur- bzw. Erholungsmöglichkeiten und damit ihrer Verpflichtung Rechnung zu tragen, die Höhe des Kurbeitrags nach den den Beitragspflichtigen jeweils gebotenen Vorteilen zu bemessen, ist es zulässig, bei der Höhe des Kurbeitrags an die Aufenthaltsdauer anzuknüpfen (VGH Kassel NVwZ 1996, 1136, 1138). Pauschalierungen durch die Einführung von typisierenden Wahrscheinlichkeitsmaßstäben sind zulässig. Die Höhe des Kurbeitrages darf daher etwa bei Zweitwohnungsinhabern pauschaliert werden, ohne dass es im Regelfall auf die tatsächliche Aufenthaltsdauer ankommt (VGH Mannheim NVwZ-RR 1994, 230, 231; VGH Kassel NVwZ 1987, 160).

Sieht die Satzung die Einteilung in verschiedene Kurzonen vor, für welche verschieden hohe Abgabesätze gelten, ist deren hinreichende Bestimmtheit zu beachten. Der räumliche Geltungsbereich der Kurzonen ist entweder durch die textliche Umschreibung oder durch einen beigefügten Lageplan mit parzellenscharfen Grenzen eindeutig festzulegen. Im Lageplan ist ein Maßstab zu wählen, der eine eindeutige Zuordnung der einzelnen Parzellen zweifelsfrei erlaubt. Bei der Bildung von Kurzonen steht dem Ortsgesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum zu, sofern im Einzelnen sachliche, insbesondere am Vorteilsprinzip orientierte Gründe die Entscheidung rechtfertigen. Entscheidet sich der Ortsgesetzgeber für eine Einteilung nach der räumlichen Entfernung von den Kureinrichtungen, dann muss dieser Maßstab nachvollziehbar durchgehalten werden. Wird ein Entfernungsmaßstab durch andere Gesichtspunkte, wie etwa die Verkehrsanbindung, modifiziert, so müssen auch diese Gründe und insbesondere Abweichungen in einzelnen Bereichen nachvollziehbar und plausibel sein. Bei einem Entfernungsmaßstab schließt dies notwendige Abgrenzungen selbst durch einzelne Stadtteile oder Straßenzüge nicht aus, solange die Bestimmung derartiger Trennlinien nach dem System der gewählten Abgrenzungskriterien verständlich bleibt. Gleichfalls im Ermessen des Ortsgesetzgebers steht es, ob er den Abgabesatz für bestimmte Zeiträume unter Saisongesichtspunkten staffelt (VGH Mannheim NVwZ-RR 1992, 581).

Der allgemeine Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG gebietet einer Fremdenverkehrsgemeinde nicht, in ihrer Kurabgabesatzung einen ermäßigten Kurabgabesatz für die Benutzer von Campingplätzen festzulegen (VGH Mannheim NVwZ-RR 1993, 272). Nach Abs. 5 können Abgabensatzungen aus sozialen Gründen vollständige oder teilweise Befreiungen von der Abgabepflicht zulassen. Die insoweit entstehenden Mindereinnahmen sind aus allgemeinen Haushaltsmitteln zu decken.

2.2.3 Meldepflichten und Haftung

Die Ermächtigung eröffnet die Möglichkeit, den Vollzug der Kurbeitragssatzung durch die Heranziehung Dritter zu erleichtern. Es handelt sich dabei um die Indienstrahmung Privater für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben, durch die eine möglichst lückenlose Erfassung der kurabgabepflichtigen Personen angestrebt wird. Durch die Regelung, die darauf abzielt, einen unvermeidbaren Verwaltungsaufwand zu vermeiden, wird der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht verletzt. Auch gegen die gesetzliche Haftungsvorschrift nach Abs. 3 Satz 2 bestehen keine durchgreifenden Bedenken (vgl. VGH Kassel NVwZ 1996, 1136, 1138 m. w. N.). Ob die Gemeinde eine entsprechende Regelung in die Satzung aufnimmt, steht in ihrem Ermessen. Die Überlassung von Wohnraum setzt keine Geschäftsmäßigkeit oder Entgeltlichkeit voraus, sodass auch die kostenlose Überlassung beispielsweise an Verwandte die Mitwirkungspflichten auslöst. Die vorgenannten Mitwirkungspflichten können auch Reiseunternehmern auferlegt werden, sofern die Kurabgabe in dem Entgelt enthalten ist, das die Reisetilnehmer an die Reiseunternehmer zu entrichten haben. Entsprechendes gilt für diejenigen, diejenigen, die Standplätze zum Aufstellen von Zelten, Wohnwagen, Wohnmobilen oder ähnlichen Unterkunftsmöglichkeiten überlassen. Die Meldeverpflichtung dient insoweit der lückenlosen Erfassung der kurabgabepflichtigen Personen.

Sofern die Gemeinde von der in Abs. 3 Satz 1 eingeräumten Ermächtigung Gebrauch macht, die Verpflichtung zur Einziehung und Ablieferung des Kurbeitrags zu begründen, tritt die Haftung des verpflichteten Personenkreises schon kraft Gesetzes ein, ohne dass es insoweit einer ausdrücklichen Regelung in der Satzung bedürfte. Die Aufnahme einer entsprechenden deklaratorischen Satzungsregelung kann aber sinnvoll sein, um die Betroffenen auf diese Rechtsfolgen hinzuweisen. Da die Gebührenpflichtigen und die nach Abs. 3 Satz 1 pflichtigen Dritten gesamtschuldnerisch haften, ist die Gemeinde nicht gezwungen vorrangig die beitragspflichtigen Kurgäste in Anspruch zu nehmen (VGH Kassel NVwZ 1996, 1136, 1138).

3 Fremdenverkehrsabgabe

3.1 Abgabentatbestand

Gemäß § 11 Abs. 1 Nr. 2 können die als Kur- oder Erholungsorte anerkannten Gemeinden oder Gemeindeteile laufende Fremdenverkehrsabgaben für Zwecke der Fremdenverkehrswerbung von bestimmten Personen oder Personenvereinigungen erheben. Die auf kommunaler Ebene übliche Fremdenverkehrsabgabe soll Gemeinden in die Lage versetzen, für ihre Aufwendungen zur Förderung des Fremdenverkehrs einen Beitrag von denjenigen Personen zu erheben, die aus dem Fremdenverkehr wirtschaftlichen Nutzen ziehen und demnach durch die kommunalen Aufwendungen für den Fremdenverkehr besonders begünstigt werden. Da diesem Personenkreis der Ertrag seiner Abgabe, die für die Deckung des gemeindlichen Aufwands zur Fremdenverkehrsförderung zweckgebunden ist, auch wieder in besonderer Weise zugute kommt, wird der Fremdenverkehrsbeitrag als solcher seit jeher als sachgerecht und verfassungsrechtlich unbedenklich angesehen. Bei der Fremdenverkehrsabgabe handelt es sich um einen Beitrag im

abgabenrechtlichen Sinne (BVerfGE 42, 223, 228; BVerfG NVwZ 1989, 1052; BayVerfGH NVwZ 1987, 126; kritisch zur Frage der Verfassungsmäßigkeit der Tourismusabgabe in Berlin: OVG Berlin NVwZ 1995, 926). Anders als einige andere Landesgesetze erlaubt Abs. 1 Nr. 2 nur die Erhebung der Abgabe zum Zwecke der Fremdenverkehrswerbung, nicht hingegen für Zwecke nach Abs. 1 Nr. 1 (anders z. B. § 10 Abs. 1 Nr. 2 KAGSH).

3.1.1 Vorteile durch Fremdenverkehr

Die Vorteile aus dem Fremdenverkehr, den die Gemeinde durch Werbemaßnahmen, fördert, bilden die erhöhten Absatz-, Gewinn- oder Verdienstmöglichkeiten für diejenigen, die aufgrund ihrer Tätigkeit mit dem Fremdenverkehr in besonderer wirtschaftlicher Beziehung stehen. Die Beitragspflicht knüpft nicht an die allgemeine Erhöhung der Wirtschaftskraft durch den Fremdenverkehr oder die generelle Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten für die Bevölkerung (vgl. OVG Lüneburg, KStZ 1974, 51 f.; OVG Koblenz, DÖV 1982, 648). Es bestehen daher keine Bedenken, wenn der Gesetzgeber nur solche Personen der Beitragspflicht unterwirft, die dadurch ein über die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung hinausgehendes besonderes Interesse an der Förderung des Fremdenverkehrs haben, weil sich aus gerade aus ihm besondere Verdienstmöglichkeiten für sie ergeben. Angesichts der Notwendigkeit der Generalisierung und Typisierung kann die Beitragspflicht ohne Verstoß gegen den Gleichheitssatz von vornherein auf die selbstständig tätigen Personen beschränkt werden. Innerhalb dieses Personenkreises ist in einem weiteren Schritt zu differenzieren, ob und welche Vorteile der Fremdenverkehr dem Einzelnen bringt (BayVerfGH NVwZ 1987, 126, 127).

Die Vorteile können den Betroffenen unmittelbar oder mittelbar zufließen. Unmittelbare Vorteile durch den Fremdenverkehr haben beispielsweise Hotels, Gaststätten, Cafes, Diskotheken aber auch Einzelhandelsgeschäfte, soweit sie am Geschäft mit dem Fremdenverkehr unmittelbar beteiligt sind. Der Wortlaut des Abs. 1 Nr. 2 schließt die Berücksichtigung so genannter mittelbarer Vorteile nicht aus. Auch die amtliche Begründung zu Abs. 1 Ziff. 2 stellt als Anknüpfungspunkt für die Abgabenerhebung allgemein auf den Vorteil ab, ohne zwischen mittelbarem und unmittelbarem zu differenzieren. Mittelbare Vorteile genießen diejenigen Personen, die für diejenigen Leistungen erbringen, die unmittelbar am Fremdenverkehr verdienen, wie etwa Steuerberater, Rechtsanwälte oder Banken (vgl. OVG Lüneburg NVwZ-RR 1992, 45).

Wie das BVerfG entschieden hat, verstößt es jedenfalls nicht gegen Verfassungsrecht, wenn Steuerberater oder vergleichbare Dienstleister durch Satzung zu den Personen gezählt werden, denen aus dem Kurbetrieb oder dem Fremdenverkehr mittelbar besondere wirtschaftliche Vorteile erwachsen. Dies gilt jedenfalls dann, wenn die Beitragspflicht insoweit begrenzt wird, dass die Abgabe nach den besonderen wirtschaftlichen Vorteilen, insbesondere den Mehreinnahmen (Reineinnahmen) bemisst, die dem Abgabenschuldigen aus dem Kurbetrieb oder dem Fremdenverkehr in der Gemeinde erwachsen. Die Satzung hat auszuschließen, dass der Betroffene zu einer Abgabe herangezogen wird, soweit seine Mehreinnahmen lediglich aus einer allgemeinen Erhöhung der Wirtschaftskraft der von ihr beratenen

Personen oder Betriebe resultieren, die diese aus dem Fremdenverkehr ziehen. Vielmehr ist erforderlich, dass die Mehreinnahmen des Dienstleisters auf besondere wirtschaftliche Vorteile zurückzuführen sind, die einer seiner Klienten oder Kunden unmittelbar aus dem Fremdenverkehr zieht. Nur insoweit besteht eine Gegenleistung, welche die Erhebung der Fremdenverkehrsabgabe rechtfertigt. Zulässig ist darüber hinaus auch eine Abgabepflicht insoweit, als der Begünstigte Dienstleistungen gegenüber Fremdenverkehrsgästen erbringt, wie beispielsweise bei Ärzten (BVerfG NVwZ 1989, 1052).

Die Einbeziehung der mittelbaren Vorteile erweist sich in der praktischen Umsetzung angesichts der bestehenden Abgrenzungsschwierigkeiten besonders problematisch. Im Hinblick auf die verschiedentlich ergangene Rechtsprechung der Oberverwaltungsgerichte bleiben die insoweit bestehenden landesrechtlichen Besonderheiten bei der Ausgestaltung der Fremdenverkehrsabgabe zu beachten (insbesondere aus Gründen der Praktikabilität allein auf unmittelbare Vorteile abstellend: OVG Lüneburg NVwZ-RR 1992, 45, 47).

Einzelfälle aus der Rechtsprechung:

Bei der Veranlagung eines Arztes zum Fremdenverkehrsbeitrag ist nur der Vorteil aus der Behandlung von Fremden zu berücksichtigen (VGH München KStZ 1986, 38).

Bei Steuerberatern und Rechtsanwälten ist der direkte Zusammenhang der Tätigkeit des Abgabepflichtigen mit dem Fremdenverkehr darin zu sehen, dass die Tätigkeit unmittelbar auf den dem Fremdenverkehr dienenden Betrieb bezogen und – grundsätzlich unabhängig von der Person des Betriebsinhabers – für den Betriebsablauf bestimmt gewesen ist (vgl. VGH Mannheim ZKF 1988, 82; ähnlich auch VGH München, ZKF 1984, 242).

Die Beitragspflicht eines Architekten wurde bejaht, da ein ortsansässiger Architekt nach der Lebenserfahrung durch den Fremdenverkehr mittelbare Vorteile erzielt, indem er durch Aufträge für Neubau- oder Umbaumaßnahmen von Hotels, Pensionen, Fremdenzimmer, Gaststätten usw nicht nur vereinzelt die Möglichkeit zu Mehreinnahmen erlangt (OVG Koblenz, GemHH 1981, 170).

Im Hinblick auf ein außerhalb des Stadtkerns belegenen Einzelhandelsunternehmen kann die Erlangung mittelbarer Vorteile darin bestehen, dass zumindest private Zimmervermieter, die nicht die Möglichkeit haben, im Großhandel einzukaufen, ihren Heimwerker- und Elektrobedarf für die Ausstattung der Zimmer und eventuell auch ihren Bedarf für die Gewährung von Frühstück an Übernachtungsgäste zum Teil in dem Unternehmen decken (OVG Koblenz, DÖV 1982, 648).

3.1.2 Gebietsbezogenheit

Angesichts des Umstandes, dass es sich bei der Fremdenverkehrsabgabe um eine kommunale Abgabe handelt, ist im Hinblick auf die mit der Leistung vermittelten Vorteile auf die Gebietsbezogenheit zu achten. Es verstößt allerdings jedenfalls nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG, Dienstleistungen mit einer örtlichen Abgabe zu belegen, die nicht örtlich, sondern überörtlich nachgefragt werden. Da die Abgabenhöhe der

Gemeinde auf ihr Gemeindegebiet begrenzt ist, ist es von Verfassungs wegen nicht zu beanstanden, dass die Fremdenverkehrsabgabe nur von Personen erhoben wird, die im Gemeinde- (teil)gebiet ansässig sind (BVerfG NVwZ 1989, 1052, 1053). Umgekehrt bleibt es zulässig auch Personen, die ihren Sitz oder Wohnsitz außerhalb des örtlichen Geltungsbereichs der Satzung innehaben, zur Abgabe heranzuziehen, wenn sie Vorteile im Satzungsgebiet erzielen können. Dies setzt allerdings eine verfestigte räumliche Beziehung voraus.

Dies trifft beispielsweise auf Unternehmen zu, die in der Gemeinde Filialen oder eine besondere Verkaufsstelle unterhalten sowie Händler, die an bestimmten Tagen an bestimmten Plätzen des Gebietes aus Verkaufswagen ihre Waren anbieten. Darüber hinaus erfüllen die Abgabepflicht Grundstücksverwalter für die in der Gemeinde verwalteten Ferienwohnungen, auch wenn die Tätigkeit von einem außerhalb gelegenen Büro ausgeübt wird. Hingegen genügt es nicht, dass Waren schlicht in das Gemeindegebiet geliefert werden. Entscheidend ist, dass im Hinblick auf die Bemessung des Vorteils allein auf den auf das Gemeindegebiet bezogenen Geschäftsanteil abzustellen ist (Thiem/Böttcher, Kommunalabgabengesetz, Rz. 177).

3.2 Gebührenbemessung

Die Bemessung des Beitrags hat sich an den wirtschaftlichen Vorteilen der betroffenen Personen zu orientieren. Die Umsetzung erfolgt durch Wahrscheinlichkeitsmaßstäbe. Aus dem Beitragscharakter der Abgabe folgt, dass der Beitrag der Höhe nach am Vorteil des Begünstigten zu bemessen ist (§ 8 Abs. 1 Satz 2). Von den Aufwendungen für Fremdenverkehrswerbung ist der von der Gemeinde wegen der für die Allgemeinheit entstehenden Vorteile zu tragende Anteil abzusetzen (OVG Lüneburg NVwZ-RR 1992, 45, 48). Im Regelfall ist der Ansatz eines Eigenanteils von 25 Prozent ausreichend (OVG Lüneburg NVwZ-RR 1992, 40, 41).

Es ist rechtlich nicht zu beanstanden, wenn die Gemeinde ihre Beitragsmaßstäbe aus den Unternehmenskapazitäten heraus unter Heranziehung solcher Parameter entwickelt, die ein Indiz für die gebotenen besonderen wirtschaftlichen Vorteile in Form von gesteigerten Gewinnmöglichkeiten darstellen. Da es dabei nicht auf tatsächlich erzielte Gewinne oder Umsätze ankommt, ist die beispielsweise die Anknüpfung des Beitrages an die Zahl der Fremdenbetten in Beherbergungsbetrieben, die Zahl der Sitzplätze in Gaststätten, die Zahl der Arbeitskräfte in Dienstleistungsunternehmen und dergleichen mehr nicht sachwidrig. Problematisch wird die Verwirklichung des Grundsatzes der Beitragsgerechtigkeit bei der Erhebung von Fremdenverkehrsbeiträgen deshalb, weil wegen der Unterschiedlichkeit der vom Fremdenverkehr profitierenden Unternehmen eine Vergleichbarkeit der jeweiligen Ertragsfähigkeit kaum zu erreichen ist.

Für das Bett im Beherbergungsbetrieb oder den Stuhl in der Gaststätte, die Arbeitskraft im Dienstleistungsunternehmen oder die Verkaufsfläche im Einzelhandel gilt, dass es sich dabei um Faktoren handelt, die gemeinsam mit weiteren die Ertragsfähigkeit des beitragspflichtigen Unternehmens mitbestimmen. Der Effekt dieser Produktionsfaktoren ist jedoch sehr unterschiedlich. Das gilt zum einen naturgemäß bei einem Vergleich der Faktoren untereinander: Der Ertrag einer

Arbeitskraft ist anders als der Ertrag eines Bettes. Das gilt aber auch innerhalb der einzelnen Gruppen, denn die Ertragsfähigkeit eines Unternehmens und die Wirksamkeit der genannten Faktoren hängen wesentlich von der Lage im Ort, dem Angebotsniveau und weiteren Umständen ab. Auch angesichts dieser Schwierigkeiten kann der Ortsgesetzgeber, dem bei der Bestimmung des Maßstabes ein weiter Gestaltungsspielraum zukommt, eine Pauschalierung und Generalisierung vorsehen, die dem Gesichtspunkt der Verwaltungspraktikabilität Rechnung trägt (OVG Lüneburg NVwZ-RR 1992, 45, 47).

Der von der Gemeinde ermittelte umlagefähige Aufwand ist bei der Gebührenbemessung durch die Zahl der Maßstabseinheiten zu teilen, wobei im Falle der Verwendung einer Vielzahl unterschiedlicher Maßstäbe zunächst eine Vergleichbarkeit herbeizuführen ist. Zu diesem Zweck kann eine Punktbewertung eingeführt werden, die beispielsweise einem Stuhl in einer Gaststätte, einem Bett in einem Beherbergungsbetrieb oder einer Arbeitskraft in einem Ladengeschäft ist eine bestimmte Punktezahl zuordnet. Die Bestimmung der daraus resultierenden Relation der Beitragsmaßstäbe erfordert die Ermittlung der den Gruppen von Beitragspflichtigen durch den Fremdenverkehr erwachsenden Vorteile. Die Beschränkung der Ermittlungen auf nur einige Gewerbebetriebe ist unzulässig; diese haben sich vielmehr auf die durch den Fremdenverkehr gebotenen Gewinnmöglichkeiten aller Gruppen von Beitragspflichtigen zu erstrecken.

Da diese Beitragskalkulation auf einer Vielzahl unsicherer Daten beruht, ist der Gemeinde ein gerichtlich nicht überprüfbarer Einschätzungsspielraum zuzubilligen. Sofern trotz ordnungsgemäßer Beitragskalkulation in einem Erhebungszeitraum eine Aufwandsüberdeckung eintritt, weil der tatsächliche Aufwand hinter dem veranschlagten Betrag zurückbleibt und/oder weil das Beitragsaufkommen höher als erwartet ausfällt, führt dies für sich genommen nicht zur Unwirksamkeit der Satzung. Der Beitragsüberschuss ist jedoch in der nächsten Beitragskalkulation zu berücksichtigen. Rechtswidrig ist eine Satzung aber bei Vorliegen eines erheblichen Systemfehlers, beispielsweise wenn die Relationen zwischen den einzelnen Maßstäben nicht auf fundierten und nachvollziehbaren Annahmen beruhen (OVG Lüneburg NVwZ-RR 1992, 45, 48).

Da die Beitragspflichtigkeit und die Bemessung der Abgabe (Beitragsmaßstab) an die besonderen wirtschaftlichen Vorteile anknüpfen, die aus dem Fremdenverkehr gezogen werden können, kommen als Beitragsmaßstab auch der einkommen- oder körperschaftsteuerpflichtige Gewinn bzw. der steuerbare Umsatz multipliziert mit einem Vorteilssatz in Betracht. Die differenzierten Vorteilssätze berücksichtigen dabei den Umstand, dass die verschiedenen Personen bezogen auf Umsatz oder Gewinn unterschiedlich hohen Nutzen aus der Fremdenverkehrswerbung ziehen (OVG Lüneburg NVwZ-RR 1992, 40, 42).

III. TEIL Verfahrensvorschriften

§ 12 Anwendung der Abgabenordnung

(1) Auf Kommunalabgaben sind die Vorschriften der Abgabenordnung in der jeweiligen Fassung entsprechend anzuwenden, soweit nicht dieses Gesetz oder andere Gesetze besondere Vorschriften enthalten.

(2) Abweichend von § 169 Abs. 2 Nr. 1 der Abgabenordnung beträgt die Festsetzungsfrist für alle kommunalen Abgaben und Steuern vier Jahre. Die Festsetzungsfrist für Nebenleistungen beträgt ein Jahr. Das gilt nicht für Säumniszuschläge.

Gesetzesbegründung:

Über § 12 findet die Abgabenordnung Anwendung. Gegen die rechtliche Zulässigkeit einer pauschalen Verweisung bestehen keine Bedenken (vgl. zuletzt BVerfGE 47, 285, 311f.). Die Abgabenordnung, die auf Steuern des Bundes und der Länder sowie auf die Steuerverwaltung abstellt, ist auf die Eigenart der kommunalen Verwaltungsstruktur zu übertragen. Den Besonderheiten und materiellrechtlichen Eigentümlichkeiten der kommunalen Abgaben gegenüber den staatlichen Steuern ist bei Heranziehung der Abgabenordnung Rechnung zu tragen. Die Abgabenordnung 1977 (AO) enthält ein zweistufiges Verjährungssystem. Es ist zu unterscheiden zwischen der Festsetzungs- und Zahlungsverjährung. Besondere Bedeutung erhält deshalb § 12 Abs. 2. Hiernach wird die Festsetzungsfrist gem. § 169 Abs. 2 Nr. 1 AO auf einheitlich 4 Jahre für alle Abgabensarten festgelegt.

Die Zahlungsverjährung beträgt gem. § 228 AO fünf Jahre.

Die Vorschriften für steuerliche Nebenleistungen gelten entsprechend für abgabenrechtliche Nebenleistungen. Die Festsetzungsfrist beträgt einheitlich ein Jahr. Für Zinsen beträgt die Festsetzungsverjährung gem. § 239 AO ein Jahr, Säumniszuschläge entstehen kraft Gesetzes und werden mit ihrer Entstehung fällig. Sie unterliegen einer fünfjährigen Zahlungsverjährung, unabhängig von der Verjährung der Hauptforderung. Für die kommunalen Abgaben, die nicht Steuern (oder Fremdenverkehrsabgaben) sind, gelten die allgemeinen Rechtsgrundsätze der beamten- und kommunalrechtlichen Vorschriften oder die Amtsverschwiegenheit. Das Steuergeheimnis darf bei der Hundesteuer in Schadensfällen gelockert werden.

Erläuterung (StaUd 2000):

Übersicht

III. TEIL Verfahrensvorschriften	227
§ 12 Anwendung der Abgabenordnung	227
1 Einführung	229
2 Einleitende Vorschriften	229

2.1	Begriffsbestimmungen.....	229
2.2	Abgabengeheimnis.....	230
3	Steuerschuldrecht.....	230
3.1	Steuerschuldverhältnis.....	230
3.2	Haftungstatbestände.....	230
4	Allgemeine Verfahrensvorschriften.....	232
4.1	Verfahrensgrundsätze.....	232
4.1.1	Verfahrensbeteiligte.....	232
4.1.2	Amtsermittlung.....	232
4.2	Der abgabenrechtliche Bescheid.....	234
4.2.1	Begriff und Form.....	234
4.2.2	Nichtigkeit des Bescheides.....	234
4.2.3	Berichtigung, Heilung und Umdeutung.....	236
4.2.4	Widerruf und Rücknahme.....	237
5	Durchführung der Abgabenerhebung –.....	238
5.1	Schätzung.....	238
5.2	Billigkeitsgründe.....	239
5.3	Vorbehalt der Nachprüfung.....	240
5.4	Vorläufige Festsetzung und Aussetzung.....	240
5.5	Festsetzungsverjährung.....	240
6	Erhebungsverfahren.....	241
6.1	Stundung.....	241
6.2	Aufrechnung.....	242
6.3	Erlass.....	242
6.4	Zahlungsverjährung.....	244
6.5	Verzinsung und Säumniszuschläge.....	244
7	Vollstreckung.....	244

1 Einführung

Gemäß § 12 ist die Abgabenordnung auf Kommunalabgaben anwendbar, soweit nicht das KAG oder andere Gesetze besondere Vorschriften enthalten. Vorrangig sind danach im Bereich der Kommunalabgaben die spezielleren Vorschriften des KAG. Ergänzend erfolgt die Anwendung der Abgabenordnung im Wege der Analogie. Im Rahmen der sinngemäßen Abwendung sind jeweils die Besonderheiten und materiellen Eigentümlichkeiten der kommunalen Abgaben gegenüber den staatlichen Steuern zu beachten. Überall dort, wo die Abgabenordnung die Begriffe Finanzamt oder Finanzbehörde benutzt, tritt an deren Stelle die kommunale Körperschaft, welche die infrage stehende Abgabe erhebt. Soweit in der Abgabenordnung Vorschriften den Bundesminister der Finanzen oder die Landesregierung für zuständig erklären, gelten diese nicht als entsprechende Ermächtigung für kommunale Körperschaften (Thiem/Böttcher, Kommunalabgabengesetz, 9. EL, § 11 Rz. 4).

Durch die Verweisung in § 12 wird die AO insoweit zu Landesrecht. Die Frage der Auslegung der AO durch das OVG ist deshalb im vorgenannten Rahmen der Revision durch das BVerwG entzogen (BVerwG NVwZ 1989, 159, 160). Aufgrund der dynamischen Verweisung gilt die AO in ihrer jeweils gültigen Fassung nur subsidiär, sodass besondere bundesrechtliche oder landesrechtliche Regelungen im Hinblick auf Kommunalabgaben vorgehen. Nach dem Wortlaut der Regelung findet die AO Anwendung, soweit besondere Vorschriften im KAG oder anderen Gesetzen nicht vorhanden sind. Eine solche spezielle Regelung ist insbesondere § 80 VwVfG, der die Erstattung von Kosten im isolierten Widerspruchsverfahren regelt (vgl. Lauenrath in Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 12 Rz. 5 zur Rechtslage in Schleswig-Holstein). Nach der Rechtsprechung des BVerwG regelt das Erschließungsbeitragsrecht gemäß § 127 ff. BauGB auch das Verfahren bundesrechtlich, sodass daneben für landesrechtliche Verfahrensvorschriften auch unter Verweis auf die AO kein Raum besteht (BVerwG NVwZ 1994, 903, 904; NVwZ 1989, 471).

2 Einleitende Vorschriften

2.1 Begriffsbestimmungen

Nach § 1 Abs. 3 AO sind auf steuerliche Nebenleistungen die Vorschriften der Abgabenordnung grundsätzlich sinngemäß anzuwenden. Für den 3. bis 6. Abschnitt des IV. Teils der Abgabenordnung gilt dies jedoch nur, soweit dies besonders angeordnet wird. Völkerrechtliche Vereinbarungen sind in der Praxis der Kommunalabgaben von geringerer Bedeutung. Gegebenenfalls gehen sie, soweit sie unmittelbar anwendbares innerstaatliches Recht geworden sind, dem KAG vor (§ 2 AO).

In den §§ 3 ff. AO finden sich Begriffsbestimmungen, die auch im Kommunalabgabenrecht entsprechende Anwendung finden. Dies betrifft insbesondere die Definition der Steuern (§ 3 AO) sowie die Regelung über das Ermessen (§ 5 AO). Auch die Vorschriften über die Definition des Wohnsitzes (§ 8 AO) und des gewöhnlichen Aufenthaltes (§ 9 AO) sind ebenso entsprechend anzuwenden wie die Normen über Geschäftsleitung oder den Sitz (§§ 10 bis 12 AO).

2.2 Abgabengeheimnis

Analog heranzuziehen sind des Weiteren die Vorschriften über das Steuergeheimnis nach § 30 AO. Danach haben Amtsträger das Abgabengeheimnis zu wahren. Gemäß § 30 Abs. 6 AO ist der automatisierte Abruf von Daten, die für das Abgabungsverfahren in einer Datei gespeichert sind, nur zulässig, soweit er der Durchführung eines Verfahrens im Sinne des Absatzes 2 Nr. 1 a) und b) AO oder aber der zulässigen Weitergabe von Daten dient. Anders als beispielsweise § 12 Abs. 1 Nr. 1c KAG NW enthält § 12 keine Einschränkung der Anwendung des § 30 AO auf Steuern. Auch die in anderen Gesetzen ausdrücklich normierte Lockerung im Rahmen der Hundesteuer bei Schadensfällen fehlt, sodass die in der amtlichen Begründung insoweit angesprochene Lockerung des Steuergeheimnis im KAG keine Stütze findet.

3 Steuerschuldrecht

3.1 Steuerschuldverhältnis

Im Hinblick auf die Steuerschuld gelten aus dem II. Teil der Abgabenordnung insbesondere die Vorschriften über Steuerpflichtige (§ 33 AO) und die Regeln über das Steuerschuldverhältnis (§ 37 AO). Zu den Ansprüchen aus dem Abgabenschuldverhältnis zählen danach der Abgabenvergütungsanspruch, der Haftungsanspruch, der Anspruch auf eine Abgabenebenleistung sowie die besonderen Erstattungsansprüche. Entsprechend § 38 AO entsteht das Abgabenschuldverhältnis, sobald der Tatbestand verwirklicht ist, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft. Ansprüche aus dem Schuldverhältnis erlöschen insbesondere durch Zahlung, Aufrechnung, Verjährung oder durch Eintritt der Bedingung bei auflösungsbedingten Ansprüchen (§ 47 AO).

Des Weiteren sind die Regeln über steuerbegünstigte Zwecke gemäß §§ 51 ff. AO entsprechend anzuwenden. Insoweit ist allerdings zu beachten, dass die §§ 51 ff. AO lediglich die steuerbegünstigten Zwecke definieren. Voraussetzung für den Eintritt der Steuervergünstigung bleibt, dass die entsprechende Satzung für die Gewährung der Steuervergünstigung an die in der Abgabenordnung definierten steuerbegünstigten Zwecke anknüpft.

3.2 Haftungstatbestände

Schließlich sind aus dem II. Teil die Vorschriften über die Haftung nach §§ 69 ff. AO entsprechend heranzuziehen. Danach haften insbesondere die gesetzlichen Vertreter natürlicher oder juristischer Personen und die Geschäftsführer von nicht

rechtsfähigen Personenvereinigungen und Vermögensmassen bei Nichterfüllung der steuerlichen Pflichten, sofern die Ansprüche infolge vorsätzlicher oder grob fahrlässiger Verletzung der ihnen auferlegten Pflichten nicht oder nicht rechtzeitig festgesetzt oder erfüllt oder Steuervergütungen oder Steuererstattungen zu Unrecht gezahlt werden. Die Haftung erstreckt sich auch auf die infolge der Pflichtverletzung zu zahlenden Säumniszuschläge. Entsprechendes gilt für die nach § 35 AO verpflichteten Verfügungsberechtigten. Unter §§ 34, 35 AO fallen insbesondere Eltern, Vorstände der AG, Geschäftsführer der GmbH, Pfleger und Betreuer, Insolvenzverwalter oder Testamentsvollstrecker. Nach der Rechtsprechung des BFH kommt auch ein faktischer Geschäftsführer einer GmbH gem. § 69 i. V. mit § 35 AO für die Haftung in Betracht, wenn er mit dem entsprechenden Anschein einer Berechtigung tatsächlich nach außen hin auftritt, obwohl er formell nicht zum Geschäftsführer bestellt worden ist. Darüber hinaus kommt die Haftung eines Nachfolgegeschäftsführer auch für die von seinem Vorgänger nicht abgeführten Abgaben in Betracht (vgl. BFH NVwZ 1992, 511, 512). Die vom Gesetz vorausgesetzte Pflichtwidrigkeit der Haftungsschuldner liegt regelmäßig in der Nichtabgabe oder verspäteten Abgabe von Erklärungen oder der Nichtzahlung von fälligen Steuern. Die Pflichtwidrigkeit kann allerdings auch darin liegen, dass der Vertreter nicht genügend Mittel zur Zahlung vorhersehbarer Abgaben vorhält (vgl. BFH BStBl II. 1991, 668). Da es sich bei der Haftung gemäß § 69 AO nach einhelliger Ansicht um eine Schadensersatzhaftung handelt, ist maßgebliche Haftungsvoraussetzung die Entstehung eines Schadens in der Weise, dass Ansprüche aus dem Steuerschuldverhältnis nicht oder nicht rechtzeitig festgesetzt oder erfüllt worden sind. Es muss feststehen, dass die Pflichtverletzung des gesetzlichen Vertreters dafür ursächlich ist, dass dieser Haftungsschaden eingetreten ist und ohne Pflichtverletzung nicht eingetreten wäre (BVerwG, NJW 1989, 1873 m.w.N). Liegt die Pflichtverletzung in einem Unterlassen, so muss deshalb, um die Ursächlichkeit bejahen zu können, die unterbliebene Handlung hinzugedacht werden und dies zu dem Ergebnis führen, dass der Schaden ohne das Unterlassen nicht eingetreten wäre. Die bloße Möglichkeit oder eine gewisse Wahrscheinlichkeit des Nichteintritts reicht zur Annahme der Haftung nicht (OVG Lüneburg NVwZ 1998, 152, 153).

Die abgabenrechtliche Haftung des Haftungsschuldners ist insofern akzessorisch, als sie auch eine Abgabepflicht der betreffenden natürlichen oder juristischen Person voraussetzt (BVerwG NVwZ 1993, 1114). Dabei kann der als Haftender in Anspruch Genommene gegen den Haftungsbescheid entsprechend § 191 AO grundsätzlich alle Einwendungen erheben, selbst wenn der Bescheid gegen den persönlichen Abgabenschuldner bestandskräftig ist. Einschränkend gilt nach § 166 AO, dass eine dem Abgabepflichtigen gegenüber unanfechtbare Festsetzung auch der gegen sich gelten lassen muss, der in der Lage gewesen wäre, den Steuerbescheid als gesetzlicher Vertreter des Steuerpflichtigen anzufechten, da insoweit eine gegen den Haftungsschuldner gerichtete Drittwirkung der Abgabenschuld eintritt (OVG Lüneburg NVwZ-RR 1998, 153).

Gemäß § 73 AO haften die Organgesellschaften für die Steuern des Organträgers. Eine Haftung kommt beispielsweise in Betracht, wenn im Falle der Betriebsaufspaltung die Besitzgesellschaft als Organträger der Betriebsgesellschaft anzusehen ist im Falle der Illiquidität der Betriebsgesellschaft. Von praktischer Bedeutung ist darüber hinaus die Haftung des Eigentümers von Gegenständen, die

einem Unternehmen dienen (§ 74 AO). Nach § 75 AO kommt auch die Haftung des Betriebsübernehmers für Abgaben, bei denen sich die Abgabepflicht auf den Betrieb des Unternehmens gründet, in Betracht, sofern die Abgaben seit dem Beginn des letzten vor der Übereignung liegenden Kalenderjahres entstanden sind. Die Haftung beschränkt sich auf den Bestand des übernommenen Vermögens. Die Vorschrift gilt nicht für den Erwerb aus einer Insolvenzmasse. Verbrauchssteuerpflichtige Waren dienen ohne Rücksicht auf die Rechte Dritter als Sicherheit für die darauf ruhenden Steuern im Wege der Sachhaftungen (§ 76 AO).

Die Haftung wird durch Erlass eines Haftungsbescheides entsprechend § 191 AO geltend gemacht. Bei der Inanspruchnahme eines nach den §§ 34, 69 AO Haftenden handelt es sich um eine Ermessensentscheidung (§ 191 I AO), die gerichtlich darauf zu überprüfen ist, ob der Haftungsbescheid deshalb rechtswidrig ist, weil die gesetzlichen Grenzen des Ermessens überschritten sind oder von dem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung nicht entsprechenden Weise Gebrauch gemacht ist. Die Behörde muss insbesondere spätestens im Rahmen der Widerspruchsentscheidung zum Ausdruck bringen, aus welchen Gründen sie den Haftungsschuldner anstatt des Steuerschuldners oder anstelle anderer ebenfalls für die Haftung in Betracht kommender Personen in Anspruch nimmt (BFH NVwZ 1992, 511, 512).

4 Allgemeine Verfahrensvorschriften

4.1 Verfahrensgrundsätze

4.1.1 Verfahrensbeteiligte

Entsprechend § 78 AO sind Beteiligte am Abgabenverfahren der Antragsteller sowie der Antragsgegner sowie die sonstigen Personen, an welche die zuständige Behörde den Abgabenbescheid richten will, bzw. gerichtet hat sowie letztlich diejenigen, mit denen die Behörde einen öffentlich-rechtlichen Vertrag schließen will oder geschlossen hat. Jeder Beteiligte kann sich gemäß § 80 AO durch einen Bevollmächtigten vertreten lassen. Die Vollmacht ermächtigt nicht zum Empfang von Abgabenerstattungen oder Abgabenvergünstigungen. Der Bevollmächtigte hat auf Verlangen seine Vollmacht schriftlich nachzuweisen. Insbesondere im Hinblick auf Beteiligte, deren Person unbekannt ist, für abwesende Beteiligte, deren Aufenthalt unbekannt ist oder für Beteiligte ohne Aufenthalt im Geltungsbereich der Abgabenordnung kann unter Umständen auf Ersuchen der Verwaltungsbehörde durch das Vormundschaftsgericht ein geeigneter Vertreter bestellt werden, sofern ein Vertreter nicht vorhanden ist. Ein Beteiligter ohne Aufenthalt im Geltungsbereich des Gesetzes ist zunächst unter Fristsetzung aufzufordern, einen Vertreter zu bestellen.

4.1.2 Amtsermittlung

Entsprechend § 85 AO haben die Verwaltungsbehörden die Abgaben nach Maßgabe der Gesetze gleichmäßig festzusetzen und zu erheben. Sie haben insbesondere

sicherzustellen, dass Abgaben nicht verkürzt, zu unrecht erhoben oder Erstattungen oder Vergütungen nicht zu unrecht gewährt oder versagt werden. Nach § 88 AO ermittelt die Verwaltungsbehörde den Sachverhalt von Amts wegen und bestimmt dabei Art und Umfang der Ermittlungen selbst. Der Umfang der Ermittlungspflicht richtet sich nach den Umständen des Einzelfalles, wobei der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten ist. Dieser erfordert, dass die Ermittlungshandlungen zu dem angestrebten Erfolg nicht erkennbar außer Verhältnis stehen. Die Maßnahmen sind so zu wählen, dass unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles ein möglichst geringer Eingriff in die Rechtssphäre des Beteiligten oder Dritten erfolgt. Insbesondere dem Grundsatz der Gewährung des rechtlichen Gehörs kommt dabei besondere Bedeutung zu. Wenn sich die Beteiligten mithin über abgabenrelevante Umstände streiten, so sind alle für den Einzelfall bedeutsamen, und zwar auch die für den Bürger günstigen Umstände zu berücksichtigen. Dies gilt gem. § 86 I 1 VwGO auch für das Gerichtsverfahren, weil sich das Gericht auch in solchen Fällen schon aus dogmatischen Gründen nicht von seiner Amtsermittlungspflicht befreien kann (OVG Lüneburg NVwZ-RR 1993, 510 m. w. N.).

Die Aufklärungspflicht der Verwaltungsbehörde wird insbesondere durch die Mitwirkungspflicht der Beteiligten nach § 90 AO begrenzt. Die Verwaltungsbehörden sind danach nicht gehalten, den Sachverhalt auf alle möglichen Fallgestaltungen hin zu erforschen. Im Grundsatz kann davon ausgegangen werden, dass die Angaben des Abgabepflichtigen in entsprechenden Erklärungen vollständig und richtig sind. Die Behörde muss lediglich eigene Ermittlungen anstellen, wenn aufgrund konkreter Umstände der Verdacht besteht, dass die Angaben falsch oder unvollständig sind. Die Beratungs- und Auskunftspflicht der Verwaltungsbehörde richtet sich nach § 89 AO. Sofern ein abgabenrelevanter Sachverhalt trotz der bestehenden Aufklärungspflicht der Verwaltungsbehörde auch unter Mitwirkung des Abgabepflichtigen bei Berücksichtigung der in der Rechtsprechung anerkannten Vermutungswirkungen nicht feststellbar ist, wird die Frage nach der Beweislast aufgeworfen. Insoweit gilt der Grundsatz, dass im Hinblick auf Tatsachen, die für die Existenz oder die Höhe eines Steueranspruches von Relevanz sind, sich die Unmöglichkeit der Aufklärung zum Nachteil des Abgabengläubigers auswirkt. Der Abgabepflichtige trägt die Beweislast im Hinblick auf die Voraussetzungen für die Entstehung von Erstattungs- oder Vergütungsansprüchen sowie im Hinblick auf Tatsachen, die zur Minderung oder zum Erlöschen von Steueransprüchen führen, würden.

Kommt der Steuerpflichtige seiner Mitwirkungspflicht nicht nach, führt dies zu einer Minderung des Beweismaßes für die Verwaltungsbehörde. Im Rahmen der Beweiswürdigung kann die Verletzung abgabenrechtlicher Mitwirkungspflichten auch zur Folge haben, dass aus dem Verhalten des Abgabepflichtigen für ihn nachteilige Schlüsse gezogen werden, die sich nicht auf bezifferbare Bemessungsgrundlagen beschränken. Das gilt insbesondere dann, wenn die Mitwirkungspflichten Tatsachen und Beweismittel aus der Wissens- und Einflussosphäre des Pflichtigen betreffen (BFH NVwZ-RR 1990, 282). Insoweit kommt auch eine Schätzung der Besteuerungsgrundlagen in Betracht, soweit die Verwaltungsbehörde, für deren Ermittlung oder Berechnung aufgrund der Verletzung der Mitwirkungspflichten oder der Nichterteilung von Auskünften nicht in der Lage ist (§ 162 AO).

4.2 Der abgabenrechtliche Bescheid

4.2.1 Begriff und Form

Bei kommunalen Gebührenbescheiden handelt es sich um Verwaltungsakte entsprechend § 118 AO. Deren materiellrechtliche Wirkung besteht darin, dass durch den Verwaltungsakt ein Rechtsverhältnis begründet, geändert, aufgehoben oder festgestellt wird. Der Abgabenbescheid bildet die Grundlage für die Verwirklichung der Ansprüche aus dem Abgabenschuldverhältnis und die Zwangsvollstreckung (§§ 218 Abs. 1, 249 Abs. 1 AO). Nach der Definition des § 118 AO ist Verwaltungsakt jede hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf eine unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist.

Der Verwaltungsakt im Abgabenrecht muss danach inhaltlich hinreichend bestimmt sein, wie sich aus den in §§ 119 Abs. 1, 157 Abs. 1 Satz 2 AO normierten Anforderungen ergibt. Aus dem Erfordernis der inhaltlichen Bestimmtheit von schriftlichen Abgabenbescheiden folgt, dass beispielsweise bei der Erhebung von Erschließungsbeiträgen grundsätzlich für jedes einzelne Grundstück ein eigener Beitragsbescheid zu erlassen ist, dass also zwei Beitragsansprüche nicht in einer Beitragsfestsetzung zusammengefasst werden dürfen, was es nicht ausschließt, mehrere Beitragsfestsetzungen in einem Schriftstück zusammenzufassen (OVG Münster NVwZ 1989, 1086, 1087; NVwZ-RR 1995, 108).

Der Abgabenbescheid kann grundsätzlich schriftlich, mündlich oder in anderer Weise erlassen werden. Ein schriftlicher Verwaltungsakt muss die erlassene Behörde erkennen lassen und die Unterschrift oder die Namenswiedergabe des Behördenleiters, seines Vertreters oder seines Beauftragten enthalten. Sofern der Verwaltungsakt formularmäßig oder mithilfe automatischer Einrichtungen erlassen wird, können Unterschrift und Namenswiedergabe fehlen (§ 119 AO). Steuer-, Gebühren- und Beitragsbescheide sind regelmäßig schriftlich zu erteilen, soweit nichts anderes bestimmt ist (§ 157 AO).

Nach § 124 AO wird der Abgabenbescheid gegenüber demjenigen, für den er bestimmt ist oder der von ihm betroffen wird, in dem Zeitpunkt wirksam, in dem er ihm bekannt gegeben wird. Die Bekanntgabe richtet sich im Übrigen nach der Vorschrift des § 122 AO. Erfolgt die Bekanntgabe gegenüber Personenmehrheiten, wie bsw. ungeteilten Erbengemeinschaften, hat die Bekanntgabe gegenüber jedem Mitglied zu erfolgen.

4.2.2 Nichtigkeit des Bescheides

Gebührenbescheide, die ohne gesetzliche Grundlage ergehen oder gegen ein Gesetz verstoßen, sind rechtswidrig. Die Rechtswidrigkeit führt nicht ohne weiteres zur Nichtigkeit des Verwaltungsaktes, sondern regelmäßig allein zu dessen Anfechtbarkeit. Erwächst der Verwaltungsakt mangels Anfechtung in Bestandskraft, bildet er die Rechtsgrundlage für die Vollstreckung. Vollstreckungsmaßnahmen können insoweit nicht mehr mit der Begründung verhindert werden, der

Abgabenbescheid sei formell oder materiell rechtswidrig. Von den lediglich rechtswidrigen anfechtbaren Verwaltungsakten, sind die so genannten nichtigen Verwaltungsakte zu unterscheiden. Gemäß § 124 Abs. 3 AO ist ein nichtiger Verwaltungsakt unwirksam. Er erwächst insbesondere nicht in Bestandskraft, auch wenn kein Rechtsbehelf gegen ihn eingelegt wird.

Nach § 125 AO ist ein Verwaltungsakt nichtig, soweit er an einen besonders schwerwiegenden Fehler leidet und dies bei verständiger Würdigung aller in Betracht kommenden Umstände offenkundig ist. Darüber hinaus enthält § 125 Abs. 2 AO weitere Fallgruppen, in denen die Nichtigkeit des Abgabenbescheides abzunehmen ist. Dies ist der Fall, sofern bei einem schriftlich erlassenen Abgabenbescheid die erlassene Behörde nicht erkennbar ist. Darüber hinaus sind Bescheide nichtig, deren Befolgung aus tatsächlichen Gründen unmöglich ist. Die Nichtigkeit ist auch anzunehmen, wenn die Begehung einer rechtswidrigen Tat verlangt würde, die einen Straf- oder Bußgeldtatbestand verwirklicht oder ein sonstiger Verstoß gegen die guten Sitten vorliegt. Betrifft die Nichtigkeit nur einen Teil des Verwaltungsaktes, so ist er im Ganzen nichtig, wenn der nichtige Teil so wesentlich ist, dass die Verwaltungsbehörde den Verwaltungsakt ohne den nichtigen Teil nicht erlassen hätte.

Die Abgrenzung zwischen nichtigem und lediglich rechtswidrigem Bescheid kann in der Praxis problematisch sein. Nach der übereinstimmenden Rechtsprechung des BVerwG und des BFH ist die aus Rechtsmängeln abgeleitete Folge der Nichtigkeit eines Verwaltungsakts stets als eine besondere Ausnahme von dem Grundsatz anzusehen, dass ein Akt der staatlichen Gewalt die Vermutung seiner Gültigkeit in sich trage (vgl. BVerwGE 1, 67, 69; 23, 237, 238; BFH NVwZ 1982, 216). Als besonders schwerwiegend i. S. des § 125 I AO kann daher nur ein Fehler angesehen werden, der den davon betroffenen Verwaltungsakt als schlechterdings unerträglich erscheinen, d. h. mit tragenden Verfassungsprinzipien oder der Rechtsordnung immanenten wesentlichen Wertvorstellungen unvereinbar sein lässt (BVerwG NVwZ 1985, 836).

Hingegen liegt die Nichtigkeit eines Abgabenbescheides nicht schon deshalb vor, weil er einer gesetzlichen Grundlage entbehrt oder die infrage kommenden Rechtsvorschriften unrichtig angewendet worden sind. Der schwerwiegende Fehler des Verwaltungsaktes muss für einen verständigen Bürger offensichtlich sein (vgl. BVerwGE 19, 284). Die Nichtigkeit eines Verwaltungsaktes kann mithin nur angenommen werden, wenn die an eine ordnungsgemäße Verwaltung zu stellenden Anforderungen in so erheblichem Maße verletzt sind, dass von niemandem erwartet werden kann, den Verwaltungsakt als verbindlich anzuerkennen (BFH NVwZ 1982, 216; NJW 1989, 1056).

Nach vorgenannten Maßstäben ist beispielsweise der Erlass von Abgaben nicht ohne weiteres nichtig. Zwar dürfen nach ständiger Rechtsprechung des BVerwG öffentliche Abgaben grundsätzlich nur nach Maßgabe der Gesetze erhoben werden, wobei die aus Art. 20 Abs. 3 GG folgende strikte Bindung an das Gesetz, der im Abgabenrecht besondere und gesteigerte Bedeutung zukommt, zu beachten ist. Es ist deshalb regelmäßig unzulässig, dass Abgabengläubiger und Abgabenschuldner von den gesetzlichen Regelungen abweichende Vereinbarungen treffen, sofern nicht das Gesetz dies ausnahmsweise gestattet. Ob ein Verstoß insoweit zur Nichtigkeit

führt, ist aber jeweils aufgrund der Umstände des Einzelfalls gesondert zu prüfen (BVerwG NVwZ 1998, 1061, 1062 m. w. N.). Auch grobe Schätzungsfehler bei der Feststellung von Besteuerungsgrundlagen führen regelmäßig nicht zur Nichtigkeit der darauf beruhenden Bescheide (BFH NVwZ 1990, 800).

Verstößt ein Bescheid gegen §12 i. V. m. §§ 119 I, 157 I Nr. 2 AO 1977, wonach ein schriftlicher Abgabenbescheid die festgesetzte Abgabe nach Art und Betrag bezeichnen und angeben muss, wer sie schuldet, führt dies nicht zwangsläufig zur Nichtigkeit (vgl. OVG Münster NVwZ 1989, 1086; BFH, BStBl II 1989, 220 m. w. N.), sofern zur ergänzenden Auslegung des Tenors sowohl seine Begründung als auch die Umstände des Einzelfalles, u. a. also auch Schriftstücke, die den Betroffenen aus früherer Zeit bekannt sind, herangezogen werden können (vgl. BFH, BStBl II 1985, 664 (668); VGH München NVwZ-RR 1993, 381). Nichtigkeit ist wegen eines solchen Mangels nur anzunehmen, wenn dieser so schwer wiegt, dass der Betroffene dem Bescheid schlechterdings nicht entnehmen kann, was von ihm gefordert wird (vgl. z. B. zur mangelnden Schuldnerbestimmung BFH, BStBl II 1986, 834; VGH München NVwZ-RR 1994, 113; Kopp VwVfG, 5. Aufl., § 37 Rz. 4 ff. m. w. N.). Die Nichtigkeit bildet insoweit die Ausnahme (OVG Münster, NVwZ 1989, 1087).

4.2.3 Berichtigung, Heilung und Umdeutung

Die Abgabenbehörde kann offenbare Unrichtigkeiten beim Erlass eines Abgabenbescheides, wie Schreibfehler, Rechenfehler, jederzeit berichtigen (§ 129 AO). Da die Berichtigung einen Fehler beim Erlass des Verwaltungsaktes voraussetzt, muss es sich um einen Fehler der Behörde handeln. Eine Berichtigung nach § 129 AO kommt nicht in Betracht, wenn bsw. für die Behörde nicht erkennbare Rechenfehler in abgegebenen Erklärungen der Abgabepflichtigen zu einer Unrichtigkeit führen. Die Heilung von bestimmten Verfahrens- und Formfehlern richtet sich nach § 126 AO. Die Aufhebung eines Verwaltungsaktes, der nicht nach § 125 AO nichtig ist, kann nicht allein deshalb beansprucht werden, weil er unter Verletzung von Vorschriften über das Verfahren, die Form oder die örtliche Zuständigkeit zustandegekommen ist. Dies gilt nur, wenn keine andere Entscheidung in der Sache hätte getroffen werden können.

Nach § 128 AO kann ein fehlerhafter Abgabenbescheid in einen anderen Verwaltungsakt umgedeutet werden, wenn er auf das gleiche Ziel gerichtet ist, von der erlassenden Behörde in der geschehenden Verfahrensweise und formrechtmäßig hätte erlassen werden können und wenn die Voraussetzungen für dessen Erlass erfüllt sind. Dies gilt nicht, wenn die Umdeutung im Ergebnis der erkennbaren Absicht der erlassenden Behörde widerspräche oder eine Verschlechterung für den Betroffenen auf der Rechtsfolgenseite einträte. Eine Umdeutung kommt nicht in Betracht, wenn der fehlerhafte Abgabenbescheid nicht mehr zurückgenommen werden dürfte (§ 128 Abs. 2 AO). Eine Entscheidung, die nur als gebundene Entscheidung ergehen kann, darf nicht in eine Ermessensentscheidung umgedeutet werden (§ 128 Abs. 3 AO).

Im Einzelnen kann etwa ein Bescheid über Aussetzungszinsen im Falle fehlender Aussetzung nicht in einen Bescheid über Säumniszuschläge umgedeutet werden

(OVG Lüneburg NVwZ-RR 1989, 499). Der VGH München hat entschieden, dass die Umdeutung eines Vorausleistungsbescheides in einen Beitragsbescheid nicht möglich ist, da beide Verwaltungsakte nicht auf das gleiche Ziel gerichtet sind (VGH München NVwZ-RR 1992, 507). Denn die Zielgleichheit werde zwar nicht schon dadurch beseitigt, dass der Verwaltungsakt durch die Umdeutung und die damit verbundene Auswechslung des Regelungsgehalts eine Wesensänderung erfahre. Denn die bloße Wesensänderung sei gerade die Grenze, an der das bloße Nachschieben von Gründen aufhöre und die Umdeutung beginne (vgl. BVerwGE 64, 356 = NVwZ 1982, 620). Die Zielgleichheit scheitere vielmehr daran, dass mit der Vorauszahlung Zinsen für sonst erforderliches Fremdkapital erspart und dadurch der Aufwand gemindert werden solle, während die Erhebung von Beiträgen der Deckung des entstandenen und noch zu erwartenden Aufwandes diene. Außerdem stehe die Vorauszahlungspflicht in einem ähnlichen Abhängigkeitsverhältnis zur Beitragspflicht wie die Pflicht des Haftungs- zu der des Abgabenschuldners. Bei ihnen werde die Zielgleichheit durchwegs verneint (vgl. BVerwG, VerwRspr 26, 574, 579). Diese Überlegungen gelten auch für den umgekehrten Fall der Umdeutung eines (endgültigen) Beitragsbescheides in einen Vorausleistungsbescheid (VGH München NVwZ-RR 1994, 175, 176, offen lassend: OVG Münster NVwZ-RR 1998, 70).

Ein Erschließungsbeitrag (§§ 127 ff. BauGB) und ein Straßenbeitrag (§ 8) bilden dieselbe Art der Abgabe i. S. von § 157 AO, sodass die Wahl der falschen Bezeichnung im Beitragsbescheid diesen nicht rechtswidrig sein lässt und nicht die Notwendigkeit einer Umdeutung nach § 128 AO begründet (BVerwG NVwZ 1989, 471; VGH Kassel NVwZ-RR 1994, 231; abweichend: OVG Münster NVwZ-RR 1991, 265). Das BVerwG hat wiederholt entschieden, dass sich die Rechtfertigung von Erschließungsbeitragsbescheiden aus den §§ 127 ff. BauGB zu ihren Gründen gehöre, nicht zu ihrem Spruch. Es hat aus dieser durch das Erschließungsbeitragsrecht vorgegebenen Prämisse die Folgerung abgeleitet, fälschlicherweise auf das Straßenbaubeitragsrecht gestützte Heranziehungsbescheide müssten – wenn sonst keine Rechtsfehler vorlägen – nach Erschließungsbeitragsrecht beurteilt und gegebenenfalls im Wege schlichter Rechtsanwendung aufrechterhalten werden. Landesrechtliche Bestimmungen über den Inhalt eines Abgabenbescheides lassen demnach die erschließungsbeitragsrechtliche Pflicht zur Prüfung und Aufrechterhaltung unberührt. Das bundesrechtliche Erschließungsbeitragsrecht ordnet danach zusammengefasst – jedenfalls im Verhältnis zum Straßenbaubeitragsrecht – die Bezeichnung der Rechtsgrundlage und damit der Beitragsart den Gründen und nicht dem Spruch des Heranziehungsbescheides zu (BVerwG NVwZ 1994, 297, 298).

4.2.4 Widerruf und Rücknahme

Die Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes richtet sich nach § 130 AO. Ein rechtswidriger Verwaltungsakt kann danach, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, ganz oder teilweise mit Wirkung für die Zukunft oder für die Vergangenheit zurückgenommen werden. Ein begünstigender Verwaltungsakt darf nur unter den Einschränkungen des § 130 Abs. 2 AO zurückgenommen werden. Diese liegen insbesondere vor, wenn der Verwaltungsakt durch unlautere Mittel oder durch unrichtige oder unvollständige Angaben des Begünstigten erwirkt wurde. Aufgrund mangelnden Vertrauensschutzes kommt eine Rücknahme auch dann in

Betracht, wenn die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes dem Begünstigten bekannt oder infolge grober Fahrlässigkeit nicht bekannt war.

Ein rechtmäßiger nicht begünstigender Verwaltungsakt kann nach § 131 AO, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, grundsätzlich widerrufen werden. Ein rechtmäßiger begünstigender Verwaltungsakt darf nach Eintritt der Unanfechtbarkeit nur unter den Voraussetzungen des § 130 Abs. 2 AO widerrufen werden. Der Widerruf kommt insbesondere in Betracht, wenn er entweder durch Rechtsvorschrift oder durch Verwaltungsakt vorbehalten ist oder aber mit dem Verwaltungsakt verbundene Auflagen nicht hinreichend erfüllt wurden. Darüber hinaus kommt ein Widerruf in Betracht, wenn die Verwaltungsbehörde aufgrund nachträglich eingetretener Tatsachen berechtigt wäre, den Verwaltungsakt nicht zu erlassen und wenn ohne den Widerruf das öffentliche Interesse gefährdet würde. Unter §§ 130, 131 AO fallen beispielsweise Erlassbescheide, da sie keine Festsetzung von Abgaben enthalten (BVerwG, NVwZ 1998, 1061, 1063).

Die Abgabenordnung enthält für die Rücknahme von Steuerbescheiden besondere Vorschriften, insbesondere in den §§ 172, 173 AO. Insoweit ist fraglich, ob diese unter dem Gesichtspunkt der Spezialität für Bescheide gelten, durch die Gebühren, Beiträge oder Steuern festgesetzt werden. Denn anders als etwa das KAG-NW, das die §§ 172, 173 AO ausdrücklich von der Verweisung ausnimmt, enthält § 12 AO insoweit keine Beschränkung. Es ist deshalb im Grundsatz davon auszugehen, dass die Sondervorschriften nach §§ 172, 173 AO für alle Bescheide gelten, durch die Abgaben unmittelbar erhoben werden.

Eine Ausnahme gilt nach der Rechtsprechung des BVerwG im Rahmen der Erhebung von Erschließungsbeiträgen nach §§ 127 ff. BauGB. Denn die bundesrechtliche Verpflichtung der Gemeinden, Erschließungsbeiträge zu erheben, verbietet es dem Landesgesetzgeber, insoweit einschränkende Regelungen für die Nacherhebung zu normieren. Der Bundesgesetzgeber hat durch die Ausgestaltung der §§ 127 ff. BauGB zum Ausdruck gebracht, dass die Gemeinden bundesweit grundsätzlich entstandene Erschließungsbeitragsansprüche in vollem Umfang geltend zu machen haben. Eine Ausnahme gilt lediglich insoweit, als dass die Voraussetzungen für einen Erlass einer Beitragsforderung nach § 135 Abs. 5 BauGB vorliegen. Einer Nacherhebung kann deshalb allerhöchstens der verfassungsrechtliche Vertrauensschutz entgegenstehen (BVerwG NVwZ 1988, 938, 940).

5 Durchführung der Abgabenerhebung –

Im IV. Teil der AO (§§ 134 ff. AO) ist die Durchführung der Besteuerung geregelt. Geregelt sind insbesondere Vorschriften im Hinblick auf die Erfassungs-, Erklärungs- und Festsetzungsverfahren, wie bspw. Buchführungs- und Aufbewahrungspflichten.

5.1 Schätzung

Gemäß § 162 Abs. 1 AO hat die Behörde die Besteuerungsgrundlagen zu schätzen, soweit sie diese nicht ermitteln oder berechnen kann. Eine Schätzung kommt insbesondere dann in Betracht, wenn der Abgabenschlichtige über seine Angaben keine ausreichenden Aufklärungen zu geben vermag oder die weitere Auskunft oder

eine Versicherung an Eides statt verweigert, bzw. seine Mitwirkungspflichten nach § 90 Abs. 2 AO verletzt. Entsprechendes gilt, wenn Bücher oder Aufzeichnungen, die der Abgabepflichtige zu führen hat, nicht vorliegen, bzw. diese wegen sachlicher formeller Mängel der Besteuerung nicht nach § 158 AO zugrunde gelegt werden.

Die Schätzung durch die Verwaltungsbehörde ist nicht in deren freies Belieben gestellt, sondern unterliegt festen Rahmenbedingungen. Die Besteuerungsgrundlagen sind unter Zugrundelegung der größten Wahrscheinlichkeit zu schätzen. Im Rahmen der Schätzung gehen Unsicherheiten bei der Ermittlung, die der Abgabepflichtige selbst verursacht hat, zu dessen Lasten. Die Schätzungsmethode richtet sich letztlich nach den Umständen des Einzelfalls im Hinblick auf den jeweils verwirklichten Abgabentatbestand. Die Fehlerhaftigkeit der Schätzung führt zur Rechtswidrigkeit, regelmäßig aber selbst bei groben Schätzfehlern im Hinblick auf die Besteuerungsgrundlagen nicht zur Nichtigkeit des Abgabebescheides (BFH NVwZ 1990, 800).

Nach der Rechtsprechung des OVG Frankfurt (Oder) verstößt es gegen das Bestimmtheitsgebot, sofern eine Satzung bei der öffentlichen Abwasserentsorgung als Berechnungsmaßstab für die Abwassermenge den laut Zähler im Ablesezeitraum gemessenen Wasserverbrauch und für den Fall der offenbar unrichtigen Anzeige die „aufgrund vorangegangener oder späterer Wasserzählerablesungen festgestellte Verbrauchsmenge als Grundlage der Gebührenrechnung“ und subsidiär hierzu bei fehlender Vergleichsmöglichkeit „eine Schätzung der Wassermenge“ vorsieht. Nach Ansicht des Gerichts falle die Konkretisierung der Schätzmethode in die Kompetenz des Satzungsgebers (OVG Frankfurt (Oder) LKV 1997, 460). Dem ist aufgrund der Verweisung in § 12 jedenfalls für die Rechtslage in Mecklenburg-Vorpommern nicht zu folgen. Der entsprechend anwendbare § 162 Abs.1 AO räumt der abgabenerhebenden Behörde gerade ein, die Besteuerungsgrundlagen zu schätzen. Da die Ursachen für die Nichtermittelbarkeit der Besteuerungsgrundlagen vielfältig sein können, wäre der Satzungsgeber mit der Einführung umfassender Maßstäbe für die Schätzung in das Satzungsrecht ohnehin überfordert. Der Abgabepflichtige ist auch bei der Schätzung nach § 162 AO hinreichend geschützt, da die festsetzende Behörde verpflichtet ist, Maßstäbe anzuwenden, die der größten Wahrscheinlichkeit im Einzelfall entsprechen. Schätzungsfehler sind insoweit gerichtlich überprüfbar. Ein Verstoß gegen den Bestimmtheitsgrundsatz kommt jedoch in Betracht, wenn im Rahmen von Abgabensatzungen insgesamt oder für einzelne Gruppen der Beitragssatz sich regelmäßig nur durch Schätzung der Behörde ermitteln lässt (OVG Münster NVwZ- RR 1997, 495).

5.2 Billigkeitsgründe

Gemäß § 163 AO können Abgaben niedriger festgesetzt werden, wenn die Erhebung der Abgabe nach Lage des einzelnen Falles unbillig wäre. Dies ist der Fall, wenn die in der Abgabensatzung vorgesehenen Maßstäbe gerade im besonderen Einzelfall zu unbilligen Härten führen würden. Dies kann bsw. im Rahmen der Straßenreinigungsgebührensatzung bei der Berechnung auf der Grundlage des Frontmetermaßstabes der Fall sein, wenn ein Grundstück aufgrund eines atypischen Zuschnitts einen besonders hohen Frontmetermaßstab aufweist, der aber maßgeblich von Flächen bestimmt wird, die aufgrund des Zuschnitts einer in der Umgebung des Grundstücks üblichen und daher auch für dieses Grundstück generell

gebotenen Nutzung verschlossen bleiben (vgl. VGH Kassel DVBl 1986, 778; VG Leipzig LKV 1999, 335, 336). Die Berücksichtigung von sachlichen oder persönlichen Billigkeitsgründen im Erhebungsverfahren (§ 227 I AO) ist grundsätzlich nicht deshalb ausgeschlossen, weil der Steuerpflichtige diese Gründe bereits im Festsetzungsverfahren (§ 163 I AO) hätte geltend machen können (BVerwG NVwZ 1984, 508).

5.3 Vorbehalt der Nachprüfung

Entsprechend § 164 AO können Abgaben, solange eine abschließende Prüfung durch die Behörde nicht erfolgt ist, allgemein oder im Einzelfall unter dem Vorbehalt der Nachprüfung festgesetzt werden, ohne dass es einer Begründung bedarf. Die Festsetzung einer Vorauszahlung ist danach stets eine Abgabefestsetzung unter Vorbehalt der Nachprüfung. Gemäß § 164 Abs. 2 AO kann für die Dauer der Wirksamkeit des Vorbehaltes die Abgabefestsetzung aufgehoben oder geändert werden. Der Abgabepflichtige kann die Aufhebung oder Änderung der Abgabefestsetzung jederzeit beantragen. Insoweit ist zu beachten, dass § 164 AO nur für Abgabenbescheide selbst, nicht aber für Verwaltungsakte gilt, die unter §§ 130, 131 AO fallen (BVerwG NVwZ 1998, 1061, 1063).

5.4 Vorläufige Festsetzung und Aussetzung

Soweit ungewiss ist, ob die Voraussetzungen für die Entstehung einer Abgabe eingetreten sind, kann deren Festsetzung vorläufig erfolgen (§ 165 AO). Dies gilt insbesondere auch dann, wenn das Bundesverfassungsgericht die Unvereinbarkeit eines Abgabengesetzes mit dem Grundgesetz festgestellt hat und der Gesetzgeber zu einer Neuregelung verpflichtet ist, oder aber die Vereinbarkeit eines Steuergesetzes mit höherrangigem Recht Gegenstand eines Verfahrens beim Europäischen Gerichtshof, dem Bundesverfassungsgericht oder einem obersten Bundesgericht ist.

Die vorläufig festgesetzte Abgabe kann durch die Finanzbehörde aufgehoben oder geändert werden. Sie ist aufzuheben oder zu ändern oder für endgültig zu erklären, sobald die Ungewißheit beseitigt ist. Sobald der endgültige Bescheid ergangen ist, entfällt regelmäßig das Rechtsschutzinteresse im Hinblick auf die gerichtliche Überprüfung des vorausgegangen vorläufigen Heranziehungsbescheides (BVerwG NVwZ-RR 1998, 577, 578).

5.5 Festsetzungsverjährung

Abweichend von § 169 Abs. 2 Satz 1 AO beträgt die Festsetzungsfrist für alle Abgaben mit Ausnahme von Säumniszuschlägen einheitlich 4 Jahre (§ 12 Abs. 2). Die Festsetzungsfrist beginnt grundsätzlich mit Ablauf des Kalenderjahres, in dem die Abgabe entstanden ist oder eine bedingt entstandene Abgabe unbedingt geworden ist. Hiervon abweichend beginnt die Festsetzungsfrist, insbesondere wenn die Abgabe die Einreichung einer entsprechenden Erklärung oder Anmeldung einzureichen oder eine Anzeige zu erstatten ist, mit Ablauf des Kalenderjahres, in

dem die entsprechende Erklärung oder Anzeige eingereicht wird. Die Festsetzungsfrist beginnt spätestens mit Ablauf des 3. Kalenderjahres, das auf das Kalenderjahr folgt, in dem die Steuer entstanden ist, wenn die Festsetzungsfrist nach § 170 Abs. 1 nicht später beginnt. Wird durch die Anwendung der vorbenannten Vorschrift auf die Grundsteuer der Beginn der Festsetzungsschrift hinausgeschoben, so wird der Beginn der Festsetzungsfrist für die folgenden Kalenderjahre des Hauptveranlagungszeitraums jeweils um die gleiche Zeit hinausgeschoben (§ 170 Abs. 4 AO). Die Ablaufhemmung der Festsetzungsfrist richtet sich nach § 171 AO.

Eine Abgabefestsetzung sowie Ihre Aufhebung oder Änderung ist gemäß § 169 AO nicht mehr zulässig, wenn die Festsetzungsfrist abgelaufen ist. Entsprechendes gilt für die Berichtigung wegen offenkundiger Unrichtigkeiten nach § 129 AO. Zur Fristwahrung ist es erforderlich, dass vor Ablauf der Festsetzungsfrist der Abgabenbescheid den Bereich der für die Festsetzung zuständigen Behörde verlassen hat oder eine öffentliche Zustellung des Abgabenbescheides oder eine Benachrichtigung nach § 15 Abs. 2 des VwZG ausgehändigt wird. Danach ist im Falle der öffentlichen Zustellung das zuzustellende Schriftstück an der Stelle auszuhängen, die von der Behörde hierfür allgemein bestimmt ist. Statt des Schriftstücks kann eine Benachrichtigung ausgehängt werden, in der allgemein anzugeben ist, dass und wo das Schriftstück eingesehen werden kann.

6 Erhebungsverfahren

6.1 Stundung

Nach § 222 AO können die Behörden Ansprüche aus dem Abgabenschuldverhältnis ganz oder teilweise stunden, wenn die Einziehung bei Fälligkeit eine erhebliche Härte für den Schuldner bedeuten würde und der Anspruch durch die Stundung nicht gefährdet wird. Die Stundung soll nur auf Antrag gegen Sicherheitsleistung gewährt werden. Eine erhebliche Härte nach § 222 AO liegt vor, wenn der Abgabenschuldner zumutbar nicht in der Lage ist, die Abgabenschuld ohne ein Entgegenkommen in zeitlicher Hinsicht zu begleichen. Da die Stundung, anders als der Erlass, nicht zum endgültigen Wegfall der Abgabenschuld fällt, sind insoweit geringere Anforderungen zu stellen, als an das Vorliegen einer unbilligen Härte im Sinne des § 227 AO (BVerwG NJW 1991, 1073, 1076).

Durch die Stundung wird die Fälligkeit der Abgabenschuld herausgeschoben. Mangels Fälligkeit entstehen für den Zeitraum der Stundung keine Säumniszuschläge nach § 240 AO (OVG Lüneburg NVwZ 1990, 270, 271). Für die Dauer einer gewährten Stundung von Ansprüchen werden nach § 234 AO Stundungszinsen erhoben. Da es sich bei Stundungszinsen um Nebenleistungen handelt, entfalten Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die Festsetzung keine aufschiebende Wirkung (VGH München NVwZ 1987, 63, 64). Auf die Zinsen kann gemäß § 234 Abs. 2 AO ganz oder teilweise verzichtet werden, wenn ihre Erhebung nach Lage des Einzelfalles unbillig wäre. Ein von § 234 Abs. 2 AO nicht gedeckter Zinsverzicht ist zwar rechtswidrig, führt aber regelmäßig nicht zur Nichtigkeit (OVG Münster NVwZ 1986, 583).

6.2 Aufrechnung

Die Aufrechnung mit Ansprüchen aus dem Abgabenschuldverhältnis ist nach § 226 AO ebenso wie die Aufrechnung gegen solche Ansprüche unter entsprechender Anwendung der Vorschriften des BGB vorzunehmen. Nach § 226 Abs. 2 AO kann mit Ansprüchen aus dem Abgabenschuldverhältnis nicht aufgerechnet werden, wenn sie durch Verjährung oder Ablauf von Ausschlussfristen erloschen sind. Die Aufrechnungsbefugnis der Abgabepflichtigen ist insoweit eingeschränkt, als dass sie nur mit unbestrittenen oder rechtskräftig festgestellten Gegenansprüchen erfolgen kann.

Wird die Aufrechnung im Anfechtungsprozess erklärt, bleibt sie grundsätzlich unbeachtlich. Denn auch nach Erfüllung des Abgabensanspruches behält der die Abgabe festsetzende Gebührenbescheid seine Funktion und bildet den Rechtsgrund für das Behaltendürfen der Leistung (BVerwG NVwZ 1984, 168).

6.3 Erlass

Nach § 227 AO können die Verwaltungsbehörden Ansprüche aus dem Abgabenschuldverhältnis ganz oder zum Teil erlassen, wenn deren Einziehung nach Lage des einzelnen Falles unbillig wäre. Zu den Ansprüchen gehören insoweit auch Ansprüche auf Säumniszuschläge (BVerwG NJW 1991, 1073). Darüber hinaus kann eine Anrechnung oder Erstattung bereits entrichteter Abgaben unter Billigkeitsgesichtspunkten erfolgen.

Die Entscheidung über einen Erlassantrag aus Billigkeitsgründen liegt im Ermessen der Behörde. Inhalt und Grenzen des pflichtgemäßen Ermessens werden durch den Maßstab der Billigkeit bestimmt (BVerwGE 39, 355, 366). Ein Abgabenerlass aus sachlichen Gründen kommt in Betracht, wenn die Erhebung einer Abgabe aufgrund eines Sachverhalts, der unter einen gesetzlichen Abgabentatbestand fällt, im Einzelfall mit dem Sinn und Zweck des Abgabengesetzes nicht vereinbar ist und somit den Wertungen des Gesetzgebers widerspricht (BVerwG NJW 1991, 1073, 1074). Ein Billigkeitserlass aus sachlichen Gründen kann deshalb nur erfolgen, wenn nach dem erklärten oder mutmaßlichen Willen des Gesetzgebers anzunehmen ist, dass der Gesetzgeber die im Billigkeitsweg begehrte Entscheidung im Falle ihrer ausdrücklichen Regelung im Sinne des Erlasses getroffen hätte (OVG Münster NVwZ 1993, 521, 522).

Im Rahmen des Erlassverfahrens erfolgt regelmäßig keine sachliche Prüfung der Rechtmäßigkeit der bestandskräftigen Abgabenerhebung. Die Prüfung der Rechtmäßigkeit einer Abgabensfestsetzung erfolgt grundsätzlich im Festsetzungsverfahren im Rahmen der Einlegung der einschlägigen Rechtsbehelfe. Eine nachträgliche Korrektur der bestandskräftigen Abgabensfestsetzung durch Billigkeitsentscheidung im nachgeschalteten Erlassverfahren kann ausnahmsweise allerhöchstens dann begehrte werden, wenn zu einem die Abgabensfestsetzung offensichtlich und eindeutig fehlerhaft ist und zum anderen dem Abgabepflichtigen nicht möglich und zumutbar war, sich gegen die Fehlerhaftigkeit rechtzeitig zur Wehr

zu setzen (BFH NVwZ 1990, 800; BVerwG NJW 1991, 1073, 1074; OVG Münster NVwZ-RR 1993, 521, 522).

Eine sachliche Unbilligkeit unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes kann einen Anspruch auf Erlass einer Abgabeforderung begründen, wenn Abgabengesetze mit rückwirkender Kraft zulasten der Abgabepflichtigen geändert werden und die Abgabepflichtigen in ihren Dispositionen auf den Bestand der bisherigen Gesetzeslage vertrauen konnten. Entsprechendes kann sich in Ausnahmefällen auch bei sich rückwirkender Verschärfung der Rechtsprechung zulasten des Abgabepflichtigen ergeben. Voraussetzung hierfür ist, dass die rechtliche Beurteilung eines feststehenden Sachverhaltes höchstrichterlich geklärt ist und der Abgabepflichtige nicht mit einer Änderung hätte rechnen müssen oder ihm zumindest hätten Zweifel kommen müssen (OVG Münster NVwZ-RR 1993, 521, 522).

Die Erhebung einer Abgabe ist aus persönlichen Gründen unbillig, wenn der Abgabepflichtige erlasswürdig ist und die Erhebung der Abgabe die Fortführung der persönlichen, wirtschaftlichen Existenz gefährden oder vernichten würde. Von einer Gefährdung der wirtschaftlichen Existenz ist auszugehen, wenn ohne Billigkeitsmaßnahmen der notwendige Lebensunterhalt des Betroffenen vorübergehend oder dauernd nicht mehr bestritten werden kann, wobei auch die Einkommens- und Vermögensverhältnisse des Ehegatten zu berücksichtigen sind (BVerwG NJW 1991, 1073, 1075). Der Abgabepflichtige ist insoweit gehalten, zur Zahlung seiner Abgabenschulden nicht nur alle verfügbaren Mittel einzusetzen, sondern darüber hinaus auch die Vermögenssubstanz einzusetzen, soweit die Verwertung der Vermögenssubstanz nicht die Vernichtung der wirtschaftlichen Existenz des Abgabepflichtigen zur Folge hätte. Dem Abgabepflichtigen müssen zumindest die Mittel belassen werden, die er für die Bestreitung einer bescheidenen Lebensführung benötigt (BFH NJW 1981, 2775).

Ein Billigkeitserlass kommt weder aus sachlichen noch aus persönlichen Gründen allein deshalb in Betracht, weil der Schuldner auch öffentliche Aufgaben zumindest wahrnimmt. So kann beispielsweise eine Kirche keinen Erlass deshalb beanspruchen, weil sie durch das Betreiben eines Friedhofes Aufgaben der politischen Gemeinde wahrnimmt (OVG Greifswald VwRR MO 1999, 104, 106). Die Einziehung von Säumniszuschlägen kann sachlich unbillig sein, wenn dem Abgabepflichtigen die rechtzeitige Zahlung der Abgaben wegen Überschuldung oder Zahlungsunfähigkeit unmöglich war, sodass deshalb die Ausübung des mit der Androhung von Säumniszuschlägen verbundenen Drucks ihren Sinn verliert. Darüber hinaus ist die Einziehung von Säumniszuschlägen unangemessen, wenn zum Zeitpunkt der Fälligkeit der Abgabenschuld eine Stundung möglich und geboten war, auch wenn kein Erlass- oder Stundungsverfahren eingeleitet worden ist.

Maßgebend für die zutreffende Ermessensentscheidung ist die Sachlage zum Zeitpunkt der letzten Entscheidung der Verwaltungsbehörde. Soweit die betreffenden Abgaben bereits entrichtet sind, sodass im Ergebnis die Erstattung begehrt wird, ist auf den Zeitpunkt der Entrichtung abzustellen, soweit die entsprechenden Entrichtungszeitpunkte vor dem Zeitpunkt der Entscheidung der Behörde liegen (BVerwG, NJW 1991 1073, 1075; VGH München NVwZ 1991, 396). Verfolgt wird ein Erlassbegehren mit der Verpflichtungsklage.

6.4 Zahlungsverjährung

Ansprüche aus dem Abgabenschuldverhältnis unterliegen nach § 228 AO einer besonderen Zahlungsverjährung von 5 Jahren. Sie beginnt nach § 229 Abs. 1 Satz 1 AO regelmäßig mit Ablauf des Kalenderjahres, in dem der Anspruch erstmals fällig geworden ist. Die Verjährung wird unterbrochen durch schriftliche Geltendmachung des Anspruchs, durch Zahlungsaufschub, durch Stundung, durch Aussetzung der Vollziehung, durch Sicherheitsleistung, durch Vollstreckungsaufschub, durch eine Vollstreckungsmaßnahme, durch Anmeldung im Insolvenzverfahren und durch Ermittlung der Finanzbehörde nach dem Wohnsitz oder dem Aufenthaltsort des Zahlungspflichtigen (§ 231 Abs. 1 AO). Die Dauer der Unterbrechung ist jeweils in § 231 Abs. 2 AO geregelt. Mit Ablauf des Kalenderjahres, in dem die Unterbrechung geendet hat, beginnt gemäß § 231 Abs. 3 AO die neue Verjährungsfrist.

6.5 Verzinsung und Säumniszuschläge

Gemäß § 233 AO gilt der Grundsatz, dass Ansprüche aus dem Abgabenschuldverhältnis nur verzinst werden, sofern dies gesetzlich vorgeschrieben ist. Nach § 234 AO werden Stundungszinsen für die Dauer einer gewährten Stundung von Ansprüchen aus dem Abgabenschuldverhältnis erhoben. Die Erhebung von Zinsen bei Aussetzung der Vollziehung ist in § 237 AO geregelt. Die Zinsen betragen für jeden Monat 0,5 % (§ 238 AO).

Wird eine Abgabe nicht bis zum Ablauf des Fälligkeitstages entrichtet, so sind für jeden angefangenen Monat der Säumnis Säumniszuschläge von 1 vom Hundert des Abgabebetrages zu entrichten (§ 240 Abs. 1 Satz 1 AO). Die Aussetzung der Vollziehung eines Abgabenbescheides lässt die vorher verwirkten Säumniszuschläge entfallen, wenn die Aussetzungsentscheidung zeitlich ohne Einschränkungen auf die Fälligkeit zurückwirkt (OVG Lüneburg NVwZ 1990, 270).

7 Vollstreckung

Die Vorschriften über die Vollstreckung finden sich im Sechsten Teil der AO (§§ 249 ff). Danach können die Behörden Verwaltungsakte, die eine Geldleistung, eine sonstige Handlung, eine Duldung oder Unterlassung festsetzen, im Verwaltungsweg vollstrecken (§ 249I AO). Bei Vollstreckung wegen Geldforderungen soll der Schuldner in der Regel vor der Vollstreckung mit einer Wochenfrist gemahnt werden (§ 259 AO). Die Behörden sind grundsätzlich verpflichtet, Ansprüche aus dem Gebührenschildverhältnis zwangsweise durchzusetzen. Ausnahmen sind nur aus Billigkeitsgründen zulässig (§ 258 AO). Bei der Auswahl der Vollstreckungsmaßnahmen sind auch die Interessen des Vollstreckungsschuldners zu berücksichtigen. Stehen gleichermaßen erfolgversprechende Maßnahmen zur Verfügung, muss die Behörde das mildeste Mittel ergreifen. Eine Verletzung der Pflicht kann zu Schadensersatzansprüchen des Betroffenen führen (vgl. BGH NJW 1973, 894).

§ 13 Kleinbeträge, Abrundungen

(1) Es kann davon abgesehen werden, Abgaben und abgabenrechtliche Nebenleistungen festzusetzen, zu erheben, nachzufordern oder zu erstatten, wenn der Betrag niedriger als zehn Deutsche Mark beträgt und die Kosten der Einziehung oder Erstattung außer Verhältnis zu dem Betrag stehen, es sei denn, dass wegen der grundsätzlichen Bedeutung des Falles eine Einziehung geboten ist oder die Erstattung beantragt wird.

(2) Pfennigbeträge können bei der Festsetzung von Abgaben und abgabenrechtlichen Nebenleistungen auf volle zehn Pfennig nach unten abgerundet und bei der Erstattung auf volle zehn Pfennig nach oben aufgerundet werden.

Gesetzesbegründung:

Diese Vorschrift dient der Verwaltungsvereinfachung und Verwaltungsökonomie. Ausnahmsweise muss trotz der Bagatellgrenze eingezogen werden, wenn aus der Fallgestaltung die Einziehung grundsätzlich geboten ist. Es muss erstattet werden, wenn dieses ausdrücklich beantragt wird.

Erläuterungen:

Nach Absatz 1 der Vorschrift kann davon abgesehen werden, Abgaben und Nebenleistungen zu erheben oder zu erstatten, wenn der Betrag weniger als DM 10,00 beträgt und die Kosten der Einziehung oder Erstattung außer Verhältnis zu dem infrage stehenden Betrag stehen. Etwas anderes gilt, wenn angesichts der grundsätzlichen Bedeutung des Falles eine Einziehung geboten ist oder die Erstattung beantragt wird. Abs. 2 enthält eine Rundungsvorschrift für Pfennigbeträge.

Die Regelung dient insoweit der Verwaltungsvereinfachung, da es wirtschaftlich nicht sinnvoll ist, Forderungen einzuziehen, sofern die Kosten den einzuziehenden Betrag übersteigen. Anders als beispielsweise nach § 13 Abs. 1 KAG SH bedarf es insoweit keiner Regelung in der Satzung.

Trotz Unterschreitung der 10,00-DM-Grenze kommt ein Absehen von der Festsetzung grundsätzlich bei derartigen Abgaben nicht in Betracht, die wie beispielsweise Parkgebühren oder Kurabgaben im Regelfall die betragsmäßige Grenze unterschreiten. Eine grundsätzliche Bedeutung im Hinblick auf die Einziehung kann sich insbesondere aus ungeklärten Rechtsfragen oder aus den sonstigen wirtschaftlichen, sozialen oder kommunalpolitischen Aspekten ergeben (vgl. Thiem/Böttcher, Kommunalabgabengesetz, § 13 Rz. 8).

§ 14 Vollstreckung privatrechtlicher Entgelte

(1) Die abgabeberechtigten Körperschaften, ihre Eigenbetriebe oder Eigen-gesellschaften können abweichend von Artikel III Abs. 1 des Verwaltungsrechtseinführungsgesetzes vom 25. April 1991 (GVOBl. M-V S. 121) in der jeweils gültigen Fassung die ihnen für die Benutzung einer im öffentlichen Interesse unterhaltenen Einrichtung geschuldeten privatrechtlichen Entgelte im Wege der Vollstreckung beitreiben. Die erhobenen Entgelte müssen auf einem Tarif beruhen, der öffentlich bekannt gemacht worden ist oder zur Einsichtnahme ausliegt und den die kommunale Aufsichtsbehörde bestätigt hat. An die Stelle des Leistungsbescheides tritt die Zahlungsaufforderung.

(2) Die Vollstreckung ist einzustellen, sobald der Vollstreckungsschuldner bei der Vollstreckungsbehörde gegen die Forderung als solche schriftlich oder zur Niederschrift Einwendungen erhebt. Der Vollstreckungsschuldner ist über dieses Recht in der Androhung der Vollstreckung zu belehren. Bereits getroffene Vollstreckungsmaßnahmen sind unverzüglich aufzuheben, wenn der Gläubiger nicht binnen eines Monats nach Geltendmachung der Einwendungen wegen seiner Forderungen vor den ordentlichen Gerichten Klage erhoben oder den Erlass eines Mahnbescheides beantragt hat oder der Gläubiger mit der Klage rechtskräftig abgewiesen worden ist. Die Vollstreckung kann fortgesetzt werden, sobald ein vollstreckbarer Titel im Sinne der Zivilprozessordnung vorliegt.

Gesetzesbegründung:

Kommunen bedienen sich im Bereich der Daseinsvorsorge (Wasserwerke, Abwasserbeseitigungsanlagen, E-Werke, Verkehrsbetriebe usw.) zunehmend privatrechtlicher Gestaltungsformen.

Soweit Leistungen auf privatrechtlicher Grundlage erbracht werden, richten sie sich nach zivilrechtlichen Vorschriften. Daraus folgt, dass bei Zahlungsverzug vor einem Zivilgericht geklagt werden müsste und erst aufgrund eines Urteils oder zivilrechtlichen Vollstreckungstitels vollstreckt werden könnte. Im Interesse der öffentlichen Haushalte soll zugelassen werden, dass öffentlich-rechtliche Körperschaften auch gewisse privatrechtliche Forderungen im Verwaltungszwangsverfahren vollstrecken können. Voraussetzung ist allerdings, dass die erhobenen Entgelte auf einem Tarif beruhen, der öffentlich bekannt gemacht worden ist oder zur Einsichtnahme ausliegt und der von der Rechtsaufsichtsbehörde bestätigt worden ist.

Erläuterungen (Stand 1999):

Überblick

§ 14 Vollstreckung privatrechtlicher Entgelte.....	246
1 Umfang der Ermächtigung	247
2 Vollstreckungsvoraussetzungen	247
3 Verfahrenshindernisse	247

1 Umfang der Ermächtigung

Nach Abs. 1 Satz 1 können sowohl die abgabenberechtigten Körperschaften als auch ihre Eigenbetriebe oder Eigengesellschaften, die ihnen für die Benutzung einer öffentlichen Einrichtung geschuldeten privatrechtlichen Entgelte im Wege der Verwaltungsvollstreckung betreiben. Bei Vorliegen der weiteren Voraussetzungen der Vorschrift sind insoweit die Träger der Einrichtung also abweichend von den allgemeinen Vorschriften ermächtigt, ohne vorherige Beschreitung des Zivilrechtsweges, die Vollstreckung der Entgelte nach den Vorschriften über die Vollstreckung öffentlicher Forderungen zu betreiben.

2 Vollstreckungsvoraussetzungen

Voraussetzung für die Beitreibung im Rahmen der Verwaltungsvollstreckung ist, dass die erhobenen Entgelte auf einem Tarif beruhen, der öffentlich bekannt gemacht worden ist oder zur Einsichtnahme ausliegt. Darüber hinaus muss die Bestätigung durch die kommunale Aufsichtsbehörde erfolgt sein. Anstelle des Leistungsbescheides ist an den Betroffenen eine Zahlungsaufforderung zu richten, die im Übrigen verfahrensmäßig den Leistungsbescheid ersetzt.

3 Verfahrenshindernisse

Nach Abs. 2 ist die Vollstreckung einzustellen, sofern der Vollstreckungsschuldner bei der Vollstreckungsbehörde gegen die Forderung schriftlich oder zur Niederschrift Einwendungen erhebt. Die Einwendungen müssen sich gegen die Forderung als solche und nicht gegen die Art und Weise der Zwangsvollstreckung richten. Die Erhebung der Einwendungen ist nicht fristgebunden, sondern kann bis zum Abschluss des Verwaltungsvollstreckungsverfahrens erfolgen. Der Vollstreckungsschuldner ist über sein Recht im Rahmen der Androhung der Vollstreckung zu belehren. Die Vollstreckungsbehörde hat nicht zu prüfen, ob der Einspruch berechtigt oder unberechtigt ist.

Sofern Einwendungen erhoben werden, wird die Vollstreckung ausgesetzt. Sie kann erst fortgesetzt werden, sobald ein vollstreckbarer Titel nach den Vorschriften der Zivilprozessordnung vorliegt. Die bis zur Erhebung der Einwendungen getroffenen Vollstreckungsmaßnahmen sind unverzüglich aufzuheben, wenn der Gläubiger mit

der Klage rechtskräftig abgewiesen worden ist oder nicht binnen eines Monats nach Geltendmachung der Einwendungen den Rechtsweg beschreitet.

§ 15 Geltung der Bescheide über wiederkehrende Abgaben

In Bescheiden über kommunale Abgaben, die für einen Zeitabschnitt erhoben werden, kann bestimmt werden, dass diese Bescheide auch für die folgenden Zeitabschnitte gelten. Dabei ist anzugeben, an welchen Tagen und mit welchen Beträgen die Abgaben jeweils fällig werden.

Gesetzesbegründung:

Die Aufnahme dieser Bestimmung dient der Vereinfachung im Heranziehungsverfahren; Verwaltungsaufwand wird vermieden, wo wiederkehrende Abgaben unverändert bleiben.

Erläuterungen (Stand 1999):

Die Vorschrift über die Geltung der Bescheide über wiederkehrende Abgaben dient der Verwaltungsvereinfachung. Sie ist nur anwendbar im Hinblick auf Abgaben, die für Zeitabschnitte erhoben werden. Gegenstand der Abgabe muss danach eine fortlaufend oder regelmäßig periodisch wiederkehrende Leistung sein. Vorauszusetzen ist, dass die der Erhebung zugrunde liegenden Umstände über die einzelnen Zeitabschnitte hinaus grundsätzlich gleich bleiben. Sofern sich die Abgabenverhältnisse ändern, hat auch eine Änderung des Bescheides zu erfolgen. Dies gilt beispielsweise im Falle der Änderung der Person des Pflichtigen. Eine Aufhebung kann grundsätzlich nicht mehr für den Zeitabschnitt verlangt werden, für den die Festsetzungsfrist abgelaufen ist.

IV. TEIL Straf- und Bußgeldvorschriften

§ 16 Abgabenhinterziehung

(1) Mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder Geldstrafe wird bestraft, wer der Körperschaft, der die Abgabe zusteht, oder einer anderen Behörde über abgabenrechtlich erhebliche Tatsachen unrichtige oder unvollständige Angaben macht oder

die Körperschaft, der die Abgabe zusteht, pflichtwidrig über abgabenrechtlich erhebliche Tatsachen in Unkenntnis lässt und dadurch Abgaben verkürzt oder nicht gerechtfertigte Abgabenvorteile für sich oder einen anderen erlangt. § 370 Abs. 4, §§ 371 und 376 der Abgabenordnung in der jeweiligen Fassung gelten entsprechend.

(2) Der Versuch ist strafbar.

(3) Für das Strafverfahren gelten die §§ 385, 391, 393, 395 bis 398 und 407 der Abgabenordnung in der jeweiligen Fassung entsprechend.

Erläuterungen (Stand 1999):

Nach der Strafvorschrift steht die Hinterziehung von Abgaben unter Strafandrohung. Ein entsprechender Verweis in der Satzung ist nicht erforderlich. Tathandlungen sind die Abgabe unrichtiger oder unvollständiger Angaben über abgabenrelevante Tatsachen bzw. die pflichtwidrige Unterlassung der Mitteilung abgabenrelevanter Tatsachen, sofern es hierdurch zur Abgabenverkürzung kommt. Eine Abgabenverkürzung liegt nach der Regelung des § 370 Abs. 4 AO vor, wenn die Abgaben nicht, nicht in voller Höhe oder nicht rechtzeitig festgesetzt werden. Erforderlich ist, dass der Täter insoweit vorsätzlich handelt. Dies setzt ein wissentliches und willentliches Verhalten sowohl im Hinblick auf das Tun oder Unterlassen als auch auf die Abgabenverkürzung voraus. Nach Eintritt des tatbestandlichen Erfolges kann Straffreiheit durch Selbstanzeige nach § 371 AO erreicht werden.

§ 17 Leichtfertige Abgabenverkürzung und Abgabengefährdung

(1) Ordnungswidrig handelt, wer als Abgabenschlichtiger oder bei Wahrnehmung der Angelegenheiten eines Abgabenschlichtigen eine der in § 16 Abs. 1 Satz 1 bezeichneten Taten leichtfertig begeht (leichtfertige Abgabenverkürzung). § 370 Abs. 4 und § 378 Abs. 3 der Abgabenordnung in der jeweiligen Fassung gelten entsprechend.

(2) Ordnungswidrig handelt auch, wer vorsätzlich oder leichtfertig Belege ausstellt, die in tatsächlicher Hinsicht unrichtig sind, oder den Vorschriften einer Abgabensatzung zur Sicherung der Abgabenerhebung, insbesondere zur Anmeldung und Anzeige von Tatsachen, zur Führung von Aufzeichnungen oder Nachweisen, zur Kennzeichnung oder Vorlegung von Gegenständen oder zur Erhebung und Abführung von Abgaben zuwiderhandelt, und es dadurch ermöglicht, Abgaben zu verkürzen oder nicht gerechtfertigte Abgabenvorteile zu erlangen (Abgabengefährdung).

(3) Die Ordnungswidrigkeit kann in den Fällen des Absatzes 1 mit einer Geldbuße bis zu 20 000 Deutsche Mark und in den Fällen des Absatzes 2 mit einer Geldbuße bis zu 10 000 Deutsche Mark geahndet werden.

(4) Für das Bußgeldverfahren gelten außer den allgemeinen Vorschriften des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten, § 378 Abs. 3 sowie die §§ 391, 393, 396, 397, 407 und 411 der Abgabenordnung entsprechend.

5) Verwaltungsbehörde im Sinne des § 36 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten ist der Leiter der Verwaltung derjenigen Körperschaft, der die Abgabe zusteht.

Erläuterungen (Stand 1999):

Die leichtfertige Abgabenverkürzung nach § 17 ist nicht als Straftat, sondern als bloße Ordnungswidrigkeit ausgestaltet. Während Abs. 1 der Vorschrift die leichtfertige Abgabenverkürzung im Hinblick auf die Fallgruppen des § 16 Abs. 1 Satz 1 betrifft, bezieht Abs. 2 auch andere als den Abgabenschlichtigen in die Tatbestandsverwirklichung mit ein. Ordnungswidrig handelt danach insbesondere auch derjenige, der vorsätzlich oder leichtfertig falsche Belege ausstellt oder ohne selbst abgabenschlichtig zu sein, den Vorschriften einer Abgabensatzung zur Sicherung der Abgabenerhebung zuwiderhandelt und es dadurch ermöglicht, dass Abgaben verkürzt werden.

V. TEIL Schlussvorschriften

§ 18 Erschließungsbeiträge

Dieses Gesetz gilt für die Erhebung von Erschließungsbeiträgen nach dem Baugesetzbuch entsprechend, soweit sich aus dem Baugesetzbuch nichts anderes ergibt.

Gesetzesbegründung:

Das Baugesetzbuch (BauGB) (§§ 127 bis 135) regelt das Erschließungsbeitragsrecht, weil ein Sachzusammenhang mit dem Recht der Erschließung nach Bundesrecht besteht. Der Erschließungsbeitrag ist seiner rechtlichen Natur nach jedoch eine kommunale Abgabe (BVerwG Urt. v. 10.10.68 - 4B 128, 168). Deshalb finden landesrechtliche Vorschriften Anwendung, soweit das BauGB keine Regelung trifft.

Es ist der Erlass einer die erschließungsbeitragsrechtlichen Vorschriften des Bundes ergänzenden Norm des landesrechtlichen Kommunalabgabengesetzes notwendig.

§ 19 Einschränkung von Grundrechten

Die Grundrechte auf körperliche Unversehrtheit und Freiheit der Person (Artikel 2 Abs. 2 des Grundgesetzes) und der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 des Grundgesetzes) werden nach Maßgabe dieses Gesetzes eingeschränkt.

§ 20 Rechts- und Verwaltungsvorschriften

(1) Der Innenminister wird ermächtigt, im Einvernehmen mit der Finanzministerin und dem Innenausschuss des Landtages durch Rechtsverordnung dieses Gesetz durch Einführung der entsprechenden Vorschriften neu zu fassen, wenn dies wegen einer Änderung des in diesem Gesetz für anwendbar erklärten Bundesrechts notwendig wird.

(2) Der Innenminister erlässt im Einvernehmen mit der Finanzministerin die zur Ausführung dieses Gesetzes erforderlichen Verwaltungsvorschriften.

§ 21 Änderung von Rechtsvorschriften

(1) § 29 der Amtsordnung vom 18. März 1992 (GVOBl. M-V S. 187) wird aufgehoben.

(2) In § 2 Abs. 1 der Verordnung zur Sicherung und Nutzung von Sporteinrichtungen im öffentlichen Eigentum vom 13. Juni 1990 (GBl. DDR I S. 474; ber. GBl. DDR I S. 1457) werden die Wörter „grundsätzlich unentgeltlich“ gestrichen. § 2 Abs. 5 dieser Verordnung wird aufgehoben.

§ 22 In-Kraft-Treten, Außer-Kraft-Treten, Überleitung

(1) Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft. Mit dem In-Kraft-Treten dieses Gesetzes tritt das Kommunalabgabengesetz vom 11. April 1991 (GVOBl. M-V S. 113) außer Kraft.

(2) Satzungen, die nach dem bisherigen Kommunalabgabengesetz gültig erlassen worden sind, bleiben weiterhin in Kraft. Sie sind bis zum 31. Dezember 1995 dem geänderten Recht anzupassen.