

Die Abteilung Beiträge des kommunal service jena gibt Auskunft:

WIE BILDET SICH EIN ABRECHNUNGSGEBIET?

1. Einleitung

1.1. Beiträge im allgemeinen und historischen Sinn

Das Beitragsrecht der Bundesrepublik Deutschland und des Freistaates Thüringen beschäftigt sich grundsätzlich mit finanziellen (Kommunal-)Abgaben welche „Beiträge“ genannt werden. Im täglichen Leben kennt man verschiedene Arten von Beiträgen: Mitgliedsbeiträge in Vereinen und Verbänden (siehe § 58 Nr. 2 BGB), Sozialversicherungsbeiträge, Solidaritätsbeiträge. Diese Formen von Beiträgen sollen hier jedoch nicht von weiterem Interesse sein, da im kommunalen Straßen- und Wegebeitragsrecht allein Beiträge für die erstmalige Herstellung von öffentlichen Einrichtungen und Verkehrsanlagen, die sogenannten Erschließungsbeiträge sowie Beiträge für den Ausbau, die grundhafte Erneuerung bzw. Verbesserung von öffentlichen Verkehrsanlagen (d.h. den Straßen, Wegen und Plätzen), auch Straßen(aus)baubeiträge genannt, von Bedeutung sind. Diese beiden Beitragsarten werden in der Bundesrepublik Deutschland aufgrund der Gesetzgebung des Bundes oder der des jeweiligen Bundeslandes erhoben.

Zum Ende des 19. Jahrhunderts entstanden in Deutschland die ersten Kommunalabgabengesetze (so 1898 das Preußische KAG als zukünftig maßgeblichstes Abgabengesetz). Sie trugen dem Umstand Rechnung, dass die Kommunen im Regelfall nicht allein durch ihr Steueraufkommen die Kosten für den notwendigen Erschließungs- bzw. Ausbauaufwand an öffentlichen Straßen zu decken in der Lage waren. Bis heute wird von Seiten der jeweiligen Gesetzgeber ein angemessener und sinnvoll strukturierter 'Vorteilsausgleich' durch die betreffenden Grundstückseigentümer und Anlieger für notwendig gehalten, um anteilig die kommunalen Kosten der Erschließung oder beim Ausbau öffentlicher Straßen zu decken und dadurch die Kreditaufnahme im kommunalen Haushalt zu minimieren. Die Gesetzgebung auf Bundes- und Landesebene verpflichtet Grundstückseigentümer also schon seit mehr als einhundert Jahren zur Leistung von kommunalen Beiträgen für die erstmalige Herstellung oder die grundhafte Erneuerung von öffentlichen Verkehrsanlagen. So entstand die grundstücksbezogene Beitragspflicht, zu der später noch mehr zu lesen ist.

1.2. Beiträge nach dem Kommunalabgaberecht am Beispiel Thüringens

Wie zuvor bereits erwähnt ergibt sich der Begriff des „Kommunalen Beitrags“ im abgabenrechtlichen Sinn entweder aus der Bundes- oder der jeweiligen Landesgesetzgebung. Finden an öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen Herstellungsarbeiten statt, welche eine Reparatur und/oder Instandhaltung maßgeblich überschreiten, ist für die Kommune zuallererst folgende Frage zu beantworten: „Lösen diese Arbeiten eine Beitragspflicht aus und wenn ja welche?“

Um diese Frage beantworten zu können, ist zu analysieren, ob es sich bei den betreffenden Herstellungsarbeiten um Arbeiten der erstmaligen endgültigen Herstellung der Verkehrsanlage handelt - dann müssen die Regelungen des Baugesetzbuches (§§ 127 ff. BauGB) angewendet werden - oder sind es keine erstmaligen Herstellungsarbeiten - dann greifen die Regelungen des jeweiligen

Kommunalabgabengesetzes und es sind Straßen(aus)baubeiträge zu erheben.

Für den Freistaat Thüringen ergeben sich die gesetzlichen Grundlagen im Straßenausbaubeitragsrecht aus dem Thüringer Kommunalabgabengesetz (ThürKAG). Mittelbar greifen auch die Thüringer Kommunalordnung (ThürKO), als sogenannte „Kommunalverfassung“, mit ihren allgemeinen Haushaltsgrundsätzen in den §§ 53 bis 85 und die Abgabenordnung (AO) des Bundes in das Beitragsrecht ein.

Nach § 53 Abs. 1 Satz 1 ThürKO hat die Kommune *„...ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist...“*. Dies kann allein mit dem Prinzip einer *„...sparsamen und wirtschaftlichen...“* Planung und Ausführung (§ 53 Abs. 2 ThürKO) erreicht werden, um so das Ziel des Haushaltsausgleichs (= Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben) zu erreichen. Steuern stellen immer die Haupteinnahmequelle der Kommune dar, jedoch haben sowohl Beiträge als auch Gebühren einen sehr bedeutenden Anteil an den kommunalen Einnahmen und sind zudem noch vorrangig vor Steuern und Kreditaufnahmen zur Einnahmebeschaffung der Kommunen zu betrachten. Der Grund hierfür liegt darin, dass sich aufgrund von § 54 Abs. 2 ThürKO bei der Einnahmebeschaffung eine gesetzliche Rangfolge ergibt, die von jeder Kommune im Freistaat einzuhalten ist. Nach § 54 Abs. 2 ThürKO hat die Gemeinde *„...die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Einnahmen 1.) soweit vertretbar und geboten aus besonderen Entgelten [Abgaben] für die von ihr erbrachte Leistungen, 2.) im übrigen aus Steuern zu beschaffen, soweit die sonstigen Einnahmen nicht ausreichen.“* - Die Erhebung von Beiträgen und Gebühren wird somit zur Pflicht und hat Vorrang vor der Erhebung von Steuern.

Während die ThürKO also die Grundlagen der kommunalen Einnahmebeschaffung im kommunalen Haushalt darstellt, wird im Thüringer Kommunalabgabengesetz die Art und Weise der Erhebung von Abgaben behandelt. Darüber hinaus dient das ThürKAG auch als gesetzliche Grundlage für die entsprechende Beitragssatzung der Stadt/Gemeinde als kommunales Ortsrecht. § 2 Abs. 1 ThürKAG schreibt konkret vor, dass Abgaben *„...aufgrund einer besonderen Satzung...“* erhoben werden. Nach § 2 Abs. 2 ThürKAG muss diese Satzung *„...den Abgabepflichtigen, den die Abgabe begründenden Tatbestand, den Maßstab, den Satz der Abgabe sowie den Zeitpunkt der Entstehung und der Fälligkeit der Schuld bestimmen“*.

1.2.1. Kommunale Beiträge

Ein kommunaler Beitrag für die grundhafte Erneuerung/Verbesserung/Erweiterung von öffentlichen Verkehrsanlagen wird grundsätzlich einmalig (bezogen auf einen Zeitraum von mindestens 25 Jahren) erhoben, ist indessen jedoch nicht notwendig in einem Betrag zu leisten, sondern kann auch in Teil- oder Ratenzahlung entrichtet werden.

Darüber hinaus zielen kommunale Straßenausbaubeiträge auf einen „Vorteilsausgleich“ durch die Beitragspflichtigen für die ihm aus der Straßenbaumaßnahme entstehenden „besonderen Vorteile“ ab. Dies lässt sich bereits 1898 aus der klassischen Definition des PreußKAG ableiten: *„Die Gemeinden können behufs Deckung für die Kosten der Herstellung... von Veranstaltungen, welche durch das öffentliche Interesse erfordert werden, von denjenigen Grundstückseigentümern und Gewerbetreibenden, denen hierdurch besondere wirtschaftliche Vorteile erwachsen, Beiträge zu den Kosten der Veranstaltungen erheben. Die Beiträge sind nach den Vorteilen zu bemessen.“*

Heute ist der Begriff des „besonderen Vorteils“ aufgrund der Vielzahl der mit ihm verbundenen Missverständnisse rechtlich klargestellt worden und hat mit dem, was man landläufig mit Vor- und Nachteilen in Verbindung bringt, nichts zu tun sondern

repräsentiert den, über den Allgemein Vorteil der Straßennutzung hinausgehenden, besonderen Vorteil, den ein Grundstückseigentümer durch die betreffende öffentliche Straße gegenüber dem Autofahrer hat. Dieser Sondervorteil liegt darin, dass der Grundstückseigentümer neben einer allgemeinen Straßennutzung durch Befahren/Begehen zusätzlich auch sein Grundstück betreten, bebauen und nutzen kann. Noch klarer wird die juristische Definition des „besonderen Vorteils“ im Umkehrschluss: Ohne die betreffende Straße kann die Allgemeinheit (also Autofahrer, Fußgänger etc.) die Straße nicht nutzen; der Grundstückseigentümer aber kann zusätzlich sein Grundstück nicht nutzen, betreten oder bebauen - die Straße vermittelt ihm also besondere Vorteile.

Haushaltsrechtlich betrachtet gehören Beiträge zu den Einnahmepositionen des Vermögenshaushalts, der auch zuvor die Ausgaben für die abzurechnenden Herstellungsarbeiten beinhaltet hat. So ist bereits frühzeitig eine Abgrenzung von Arbeiten für die laufende Unterhaltung und Instandsetzung von Verkehrsanlagen möglich, da diese allein dem Verwaltungshaushalt unterliegen.

1.2.2. Erschließungsbeiträge und Straßenbaubeiträge

Für den Erschließungsbegriff gibt es eine weite gesetzliche Definition. Man kann ihn jedoch gemeinhin als bauliche Maßnahme, welche der völligen Baureifmachung von Bauland dient, ansehen. Erschließung hat daher stets etwas mit der Baureifmachung von Grundstücken und/oder der Anbindung dieser Grundstücke an das öffentliche Verkehrsnetz inklusive der Ver- und Entsorgungsanlagen zu tun. Zu diesem Zweck errichtete Anlagen nennt man deshalb auch Erschließungsanlagen. Zu den Erschließungsanlagen zählen in aller Regel öffentliche Straßen, Wege und Plätze (auch Fußgängerstraßen, Sammelstraßen, Wohnstraßen etc.) und die sich in ihnen befindlichen Ver- und Entsorgungseinrichtungen, Gas- und Kabelleitungen und Entwässerungssammler. Spricht man von Erschließungsbeiträgen, dann sind damit aber ausschließlich anteilige Entgelte für Straßenneubau nach dem Baugesetzbuch oder die erstmalige, endgültige Herstellung einer noch nicht vorhandenen Teileinrichtung der Verkehrsanlage (z.B. Gehweg, Straßenbeleuchtung, Straßenentwässerung) gemeint und nicht Kostenbeteiligungen an Leitungsverlegung oder Kanalherstellung.

Dabei muss die Kommune jedoch der zuständige Baulastträger für die jeweilige innerörtliche Straße/Verkehrsanlage sein. Grundsätzlich ist die Kommune Baulastträger für alle ihre Gemeindestraßen. Bundes-, Landes- und Kreisstraßen obliegen der Zuständigkeit der hierfür zuständigen Straßenbaulastträger, werden von diesen gebaut und unterhalten. Hat eine Kommune jedoch mehr als 30.000 Einwohner, so ist sie zusätzlich der zuständige Straßenbaulastträger für die Ortsdurchfahrten von Kreis- und Landesstraßen. Hat sie mehr als 80.000 Einwohner, so geht auch die Zuständigkeit für den Bau und die Unterhaltung/Instandsetzung der Ortsdurchfahrten von Bundesstraßen auf sie über.

Erschließungsbeiträge werden bundesrechtlich nach den §§ 127 ff. BauGB erhoben. Auch hier wird den Kommunen der Beschluss und Erlass einer Satzung (Erschließungsbeitragssatzung) im § 132 BauGB vorgeschrieben. Die Erhebung von Straßenbaubeiträgen hingegen ist landesrechtlich geregelt - im Freistaat Thüringen im § 7 bzw. 7a ThürKAG. Wie bereits erwähnt schreibt das ThürKAG ebenfalls den Beschluss und Erlass einer Satzung vor.

2. Die Beitragssatzungen EBS und SBS am Beispiel der Stadt Jena

2.1. Die EBS (Erschließungsbeitragssatzung)

Auf die Satzung der Stadt Jena über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen soll hier nur kurz eingegangen werden, da die Erhebung von Erschließungsbeiträgen in Jena, wie den meisten Städten Deutschlands, seit einigen Jahren eher eine untergeordnete Rolle spielt. Der Grund hierfür liegt in den limitierten Haushaltsmitteln für die erstmalige Herstellung von öffentlichen Verkehrsanlagen und der Tatsache, dass verstärkt Erschließungsträger (per Erschließungsvertrag) die erstmalige Straßenherstellung aus kommunaler Hand übernehmen. Es ist jedoch nach § 242 BauGB vor einer Beitragserhebung eine Prüfung zum Stichtag 03. Oktober 1990 und damit eine grundlegende Abgrenzung der Erhebung von Erschließungsbeiträgen von der Erhebung von Straßenbeiträgen vorzunehmen.

Der beitragsfähige Aufwand wird in Jena entsprechend der Regelungen der EBS nach den tatsächlichen Aufwendungen/Kosten ermittelt. Welche Kostenteile beitragsfähig sind und wie sich die Kosten auf die Grundstücke des Abrechnungsgebietes verteilen, ist nahezu identisch mit dem, was (nachfolgend beschrieben) die Straßenausbaubeitragssatzung der Stadt Jena vorsieht. Bei der Bildung des Abrechnungsgebietes gibt es jedoch einen ganz wesentlichen Unterschied. Nach der EBS (und dem BauGB) unterliegen nur diejenigen Grundstücke der Beitragspflicht, welche bebaut oder bebaubar bzw. gewerblich genutzt oder gewerblich nutzbar sind; Außenbereichsgrundstücke und nicht bebaubare Gärten unterliegen nicht der Erschließungsbeitragspflicht (siehe auch Punkt 3.2.1 dieses Artikels).

2.2. Die SBS (Straßenbaubeitragssatzung)

Die Erhebung von Straßenbaubeiträgen in der Stadt Jena erfolgt auf der Grundlage der „Straßenbaubeitragssatzung der Stadt Jena / SBS 2008“ vom 05.11.2008. In §2 benennt die SBS den Umfang des nach ihren Regelungen beitragsfähigen Aufwands. Dieser ist (insbesondere) der Kostenaufwand für den Erwerb und die Freilegung der für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung, Verbesserung und Erneuerung der Erschließungsanlagen benötigten Grundflächen (§ 2 Abs. 1 Nr. 1), die Erneuerung, Verbesserung, Erweiterung, Anschaffung oder Herstellung der Fahrbahnen, Mischverkehrsflächen und der Verkehrsanlagen bzw. ihren einzelnen Teilanlagen, wie z.B. Gehweg, Beleuchtung, Straßenentwässerung (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 und 4). § 2 Abs. 4 und 5 SBS regeln die Kosten, die nicht oder nur eingeschränkt beitragsfähig sind (z.B. laufende Unterhaltung und Instandsetzung).

Der beitragsfähige Aufwand wird in Jena nach den tatsächlichen Aufwendungen/Kosten ermittelt (§ 3 SBS). Beitragsfähig sind hierbei die Kosten, welche sich unmittelbar auf den Ausbau der jeweiligen Straße/Teileinrichtung beziehen. Luxusbaumaßnahmen (wie unnötig breite Verkehrsanlagen, aufwendige Straßenlaternen, überteures Pflaster) liegen im Ermessen der Stadt, werden jedoch nach Möglichkeit vermieden, um dem Prinzip des ökonomischen und ressourcenschonenden Planens und Handelns gerecht zu werden. Luxusbaumaßnahmen wären zudem nicht vollständig umlagefähig, denn nur der notwendige Aufwand wird in den umlagefähigen Aufwand einbezogen. Das Maß des Ausbaus wird in Jena zudem per Stadtratsbeschluss festgelegt.

§ 4 der Jenaer SBS legt bei der Straßenausbaubeitragserhebung den Anteil der Stadt Jena (= Gemeindeanteil) und damit auch dem Anteil der Beitragspflichtigen

(= Anliegeranteil) für die jeweilige Verkehrsanlagen mitsamt ihrer Teileinrichtungen fest. Dabei übernimmt die Stadt den Anteil am beitragsfähigen Aufwand, der auf die Inanspruchnahme der Verkehrsanlagen durch die Allgemeinheit entfällt (§ 4 Abs. 1a SBS) und außerdem noch den Teil, welcher bei der Verteilung des Aufwandes auf die Grundstücke entfällt, die sich in städtischem Besitz befinden (§ 4 Abs. 1b SBS). Die Satzung regelt weiter: „Der übrige Teil des Aufwands ist von den Beitragspflichtigen zu tragen.“ Bei der Ermittlung des umlagefähigen Aufwands ist entweder vom Gemeindeanteil oder vom Anliegeranteil oder von beiden derjenige Aufwand abzuziehen, durch Zuwendungen Dritter gedeckt ist. Hierbei bestimmt der Förderer, Mäzen oder Fördermittelgeber von welcher Kostenmasse abgezogen wird.

Bei den einzelnen Kostenanteilen ist im Besonderen die Einstufung (Klassifizierung) der beitragsfähigen Verkehrsanlagen zu würdigen. Ihrem Charakter nach sind alle öffentlichen Straßen der Stadt Jena in drei Kategorien eingestuft. Unter Kategorie A fallen sämtliche Anliegerstraßen, unter Kategorie B alle Haupteerschließungsstraßen und unter Kategorie C sämtliche Hauptverkehrsstraßen. Überschreiten Erschließungsanlagen die nach der SBS anrechenbaren Additions-Breiten, so trägt die Stadt Jena den durch deren Überschreitung verursachten Mehraufwand allein (§4 Abs. 2 SBS).

Der Abgabemaßstab ist im § 5 der SBS geregelt. Grundsätzlich wird der ermittelte Aufwand gem. Absatz 1 auf die mit Beiträgen zu belastenden Grundstücke „...nach Maßgabe ihrer Flächen...“ verteilt. Belastet werden hierbei allein diejenigen Grundstücke, denen die Inanspruchnahmemöglichkeit der Erschließungsanlage besondere Vorteile bringt. Zu berücksichtigen ist bei einer Umlage sowohl Art als auch Maß der Nutzung dieser erschlossenen Grundstücke.

Veranlagt wird immer die Buchgrundstücksfläche; Grundlage ist hierbei die entsprechende Angabe im Grundbuch des Amtsgerichts. In den Absätzen 5 bis 9 des § 5 regelt die Satzung das bei der Verteilung des Aufwands zu berücksichtigende Maß der Nutzung der betroffenen Grundstücke in Form eines Multiplikators der Buchgrundstücksfläche, welcher sich nach der Zahl der beitragsrechtlichen Vollgeschosse richtet. Hierbei werden verschiedene Multiplikatoren (bspw.

1 Vollgeschoss = Multiplikator 1,0 / 2 Vollgeschosse = 1,25 usw.) festgesetzt. Je höher die Anzahl der Vollgeschosse ist, desto höher ist auch der Multiplikator und somit die Kosten, mit denen das Grundstück im Gegensatz zu einem Grundstück mit gleicher Grundstücksfläche bei niedrigerer Bebauung bzw. Bebaubarkeit, belastet wird. Dies nennt man „Gewichtung“ und die hierbei entstehende Zahl ist somit die „gewichtete Grundstücksfläche“.

Bei Grundstücken, die in den Gebieten des § 6 Abs. 1 a SBS als Einkaufszentren, großflächige Handelsbetriebe usw. genutzt werden, also durch die Art ihrer besonderen gewerblichen bzw. wirtschaftlichen Nutzung einen zusätzlichen wirtschaftlichen Vorteil erlangen, wird gewichtete Buchgrundstücksfläche um den Faktor 0,3 erhöht (Artzuschlag). Gleiches gilt für Grundstücke, welche überwiegend gewerblich genutzt werden. Als weitere Besonderheit sind die den Beitragspflichtigen entstehenden Kosten bei mehrfach erschlossenen Grundstücken (also bei Grundstücken, die an mehreren Erschließungsanlagen anliegen – z. B. Eckgrundstücke) nach § 7 vor der Beitragserhebung zu Lasten der Stadt Jena um ein Drittel zu kürzen. Diese Regelung entfällt bei überwiegend gewerblich genutzten Grundstücken.

§ 8 SBS behandelt die Abschnittsbildung (Abs. 1), Erschließungseinheit (Abs. 2) und das Abrechnungsgebiet (Abs. 3). Bei selbständig benutzbaren Abschnitten einer

Verkehrsanlage kann für jede zur einzelnen Abrechnung zugelassene Teilstrecke eine getrennte Ermittlung und Abrechnung des Aufwands vorgenommen werden (Abschnittsbildung). Bilden mehrere Erschließungsanlagen für die Erschließung von Grundstücken eine Einheit, ist eine Gesamtermittlung des Aufwands möglich (Erschließungseinheit). Das Abrechnungsgebiet ergibt sich aus denjenigen Grundstücken, welche durch eine Erschließungsanlage, einen Abschnitt oder eine Erschließungseinheit erschlossen worden sind. § 9 SBS ermöglicht dem zuständigen Ausschuss des Stadtrats die Anwendung der Kostenspaltung für einzelne Teileinrichtungen von Erschließungsanlagen.

Der Kreis der Beitragspflichtigen wird in § 12 der SBS benannt. Diese müssen zum Zeitpunkt des Entstehens der Beitragsschuld Eigentümer des Grundstückes oder Inhaber eines dinglichen Nutzungsrechts (i.S.d. Art. 233 § 4 Einführungsgesetz zum BGB) sein. Bei Belastung des Grundstückes mit einem Erbbaurecht wird der Erbbauberechtigte anstelle des Eigentümers zum Abgabeschuldner, sind mehrere Eigentümer vorhanden, so haften diese gesamtschuldnerisch. Bei Wohnungs- und Teileigentum ist nur der Anteil des Miteigentums beitragspflichtig. Ist das Eigentumsverhältnis ungeklärt (keine Eintragungen im Grundbuch), so ist derjenige abgabepflichtig, der im Zeitpunkt des Entstehens der Abgabepflicht der Besitzer des betroffenen Grundstückes ist.

Der Zeitpunkt des Entstehens der Beitragsschuld ist der Zeitpunkt, zu dem die Baumaßnahme tatsächlich beendet ist, bei Anwendung der Kostenspaltung dann, wenn die entsprechende Teilmaßnahme abgeschlossen ist und bei der Bildung von Erschließungseinheiten gilt der Abschluss der Maßnahmen an den die Erschließungseinheit bildenden Erschließungsanlagen. Dazu muss zwingend die letzte Unternehmerrechnung bei der Stadt Jena eingegangen sein. Der Tag des Eingangs dieser letzten Rechnung bildet den Stichtag für die Entstehung der Beitragsschuld. Fällig wird der Beitrag in der Regel einen Monat nach Zustellung des Bescheides. Die Regelungen dazu finden sich in § 13 der Straßenbaubeitragssatzung der Stadt Jena.

Abschließend ist zur Straßenbaubeitragssatzung der Stadt Jena zu sagen, dass sie sämtliche, für die Beitragserhebung relevanten, Grundlagen regelt und damit als unmittelbare (Orts-)Rechtsgrundlage für die Aufstellung und den Erlass des Beitragsbescheides anzuwenden ist.

3. Die Bildung eines Abrechnungsgebietes

3.1. Allgemeines (Einführung)

Ein Abrechnungsgebiet ist im Erschließungsbeitragsrecht das Gebiet der jeweils abzurechnenden Einzel-Verkehrsanlage bzw. des abzurechnenden Teilabschnitts oder der abzurechnenden, eine Erschließungseinheit bildenden Verkehrsanlage (vgl. § 131 Abs. 3 BauGB). Im Ausbaubeitragssrecht bilden diejenigen Grundstücke, welche durch eine Straßenausbaumaßnahme einen besonderen Vorteil erlangen (vgl. § 7 Abs.1 S.1 ThürKAG) das Abrechnungsgebiet. Vereinfacht ausgedrückt ist ein Abrechnungsgebiet also sowohl im Erschließungs- als auch im Straßenausbaubeitragssrecht das Gebiet derjenigen Grundstücke, die für die Beitragserhebung herangezogen werden müssen. Die Höhe des erlangten Vorteils ist bei der Bildung des Abrechnungsgebietes zunächst von keiner näheren Bedeutung.

Im weiteren Verlauf der Bildung des Abrechnungsgebietes ist zwischen der

Erhebung von Erschließungsbeiträgen und der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen zu unterscheiden, da wie bereits erläutert bei diesen beiden Arten der Beitragserhebung unterschiedliche Gesetze und Satzungen greifen. Doch nun zur wesentlichen Unterscheidung der beiden Arten der Beitragserhebung in Bezug auf die Bildung des Abrechnungsgebietes.

3.2. Das Abrechnungsgebiet

3.2.1. Das Abrechnungsgebiet im Erschließungsbeitragsrecht

Um ein Abrechnungsgebiet für die Erhebung von Erschließungsbeiträgen bilden zu können, sind als gesetzliche Grundlagen das BauGB und die Erschließungsbeitragssatzung der Stadt Jena anzuwenden. Es sind hierbei ausschließlich diejenigen Grundstücke einzubeziehen, welche durch die Erschließungsmaßnahme baureif gemacht werden oder durch sie eine (ggf. auch weitere) Bebaubarkeit erlangen; die Baureifmachung wird durch die Anbindung an das öffentliche Verkehrsnetz erreicht. Es unterliegen also diejenigen Grundstücke der Beitragspflicht, „...für die eine bauliche oder gewerbliche Nutzung festgesetzt ist, sobald sie bebaut oder gewerblich genutzt werden dürfen...“ sowie „...erschlossene Grundstücke, für die eine bauliche oder gewerbliche Nutzung nicht festgesetzt ist, wenn sie nach der Verkehrsauffassung Bauland sind und nach der geordneten baulichen Entwicklung der Gemeinde zur Bebauung anstehen...“ (§ 133 Abs. 1 BauGB).

Es werden also ausschließlich die Grundstücke in das Abrechnungsgebiet mit einbezogen, welche durch die Baumaßnahme erschlossen worden sind und die zugleich die Möglichkeit der baulichen und gewerblichen Nutzung haben sowie diejenigen Grundstücke, welche die eine bauliche bzw. gewerbliche Nutzung festgesetzt ist. Außenbereichsgrundstücke bzw. -flächen sind hier nicht in das Abrechnungsgebiet und darüber hinaus in die Aufwandsverteilung mit einzubeziehen.

3.2.2. Das Abrechnungsgebiet im Straßenausbaubeitragsrecht

Gesetzliche Grundlagen zur Bildung eines Abrechnungsgebietes bei der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen sind das ThürKAG und die Straßenausbaubeitragssatzung der Stadt Jena. Hierbei kommen für die Bildung des Abrechnungsgebietes nicht nur diejenigen Grundstücke in Betracht, welche i.S.v. §133 Abs. 1 Satz 1 und 2 BauGB baulich und gewerblich nutzbar sind, sondern gemeinhin alle Grundstücke, die durch die Inanspruchnahmemöglichkeit der Anlage einen „besonderen Vorteil“ bei der Grundstücksnutzung erfahren. Bei der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen werden also grundsätzlich auch Außenbereichsflächen (z. B. solche mit Land- oder forstwirtschaftliche Nutzung) in das Abrechnungsgebiet einbezogen und an der Verteilung des umlagefähigen Aufwands beteiligt. Ebenso werden Grundstücke ohne bauliche Nutzung (wie Gartengrundstücke) mit in das Abrechnungsgebiet aufgenommen.

Es ist bei der Bildung des Abrechnungsgebietes im Rahmen der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen des weiteren unerheblich, ob es sich bei den beitragspflichtigen Grundstücken um private oder öffentliche (kommunale) Grundstücke handelt; kommunale Grundstücke werden genauso einbezogen wie die privaten, denn bei ihnen entsteht ebenso eine sachliche Beitragspflicht. Die Kommune trägt dabei die Beiträge für solche Grundstücke, aus Gründen des Haushaltsrechts (Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit: Gläubiger und Schuldner können niemals die gleiche Person sein) allerdings erst bei deren Veräußerung.

Aneinandergrenzende oder sich kreuzende Verkehrsanlagen erschließen sich nicht gegenseitig. Auf dem Katasterplan sind Straßen zwar als Grund- bzw. Flurstücke verzeichnet, jedoch sind sie weder baulich noch gewerblich nutzbare Grundstücke i.S.v. § 133 Abs. 1 Satz 1 und 2 BauGB und damit beitragsfrei.

Es bleiben also lediglich die beschriebenen Grundstücke des Abrechnungsgebietes zur Verteilung der Herstellungskosten übrig. In aller Regel sind dies die direkt anliegenden unmittelbaren Grundstücke. Zu diesem Kreis gehören die Hinterliegergrundstücke (in Eigentümeridentität mit dem Vorderliegergrundstück; siehe Punkt 3.3) sowie mehrfach erschlossene Grundstücke.

Die Klärung der Eigentumsverhältnisse ist deswegen so wichtig weil sich auf diesem Wege die Grundstücksbeziehungen zum Stichtag aufdecken lassen.

3.3. Besonderheiten

3.3.1. Hinterliegerproblematik

Bei der Bildung des Abrechnungsgebietes hat die Stadt Jena stets genau zu prüfen, welche Grundstücke eine tatsächliche Inanspruchnahmefähigkeit der abzurechnenden Erschließungsanlage/Verkehrsanlage haben. Oftmals haben auch die Eigentümer sogenannter Hinterliegergrundstücke (ohne Vorliegen einer Eigentümeridentität mit dem Vorderliegergrundstück) aufgrund von Nutzungs- bzw. Wege- oder Überfahrtsrechten über direkt anliegende Grundstücke Zugang zur abzurechnenden Verkehrsanlage. Diese hätten dann, wenn sie nicht veranlagt würden, wegen der im Grundbuch festgeschriebenen Inanspruchnahmefähigkeit der Verkehrsanlage, gegenüber anderen Grundstückseigentümern einen Vorteil. Oftmals ist erst vor Ort aus den tatsächlichen örtlichen Gegebenheiten zu ersehen, ob eine tatsächliche Inanspruchnahme der Erschließungsanlage über das Vorderliegergrundstück vorliegt.

Eine aus der Betrachtung des räumlichen und örtlichen Zusammenhangs heraus mögliche Eingliederung von Grundstücken in der dritten Reihe ist, im Rahmen der einschlägigen Vorschriften des Beitragsrechts zu behandeln. Liegen Grundstücke an einer nicht selbstständigen Straße (Stichweg, Sackgasse) an, die in die abzurechnende Anlage aufmündet, dann haben auch diese Grundstücke den Vorteil der Inanspruchnahmefähigkeit der abzurechnenden Anlage, da die dortigen Grundstückseigentümer nur über sie das weitere öffentliche Verkehrsnetz erreichen, und fallen somit in das Abrechnungsgebiet.

3.3.2. Eckgrundstücke und mehrfach erschlossenen Grundstücke

Eckgrundstücke grenzen in der Regel mit zwei Grundstücksgrenzen an zwei Verkehrsanlagen an, die winklig aufeinander stoßen und von denen sie gemeinsam erschlossen werden. Mehrfach erschlossene Grundstücke grenzen in der Regel mit zwei Grundstücksgrenzen an zwei Verkehrsanlagen an, ohne winklig aufeinander zu stoßen, werden dennoch von beiden Verkehrsanlagen gemeinsam erschlossen. Diese Situation als Eckgrundstück bzw. mehrfach erschlossenes Grundstück ermöglichte seit 1990 in Jena bei der Beitragserhebung eine Kürzung des zu erhebenden Beitrags um ein Drittel als Vergünstigungsregelung. Allerdings hängt diese Vergünstigungsregelung auch von der Art und dem Umfang der Nutzung des Grundstücks ab. Handelt es sich beispielsweise um ein zu über 50 % gewerblich genutztes Grundstück, so erfährt dieses Grundstück nach EBS und SBS keine Kürzung um ein Drittel und damit keine Vergünstigung.

Die Vergünstigungsregelung entlastet die Eigentümer der betreffenden Grundstücke finanziell und ist von der Stadt Jena aus den allgemeinen Deckungsmitteln des kommunalen Haushalts zu finanzieren. Sie ist daher (wie alle Vergünstigungsregelungen) dem Haushaltsrecht und den Haushaltsentscheidungen der Kommune unterworfen.

3.3.3. Innenbereich und Außenbereich

Ein weiterer zu berücksichtigender Faktor bei der Bildung von Abrechnungsgebieten ist die Frage der Einbeziehung von Außenbereichsflächen in die Aufstellung des Abrechnungsgebietes. Während bei der Erhebung von Erschließungsbeiträgen keine Außenbereichsflächen von Grundstücken in die Berechnung der Beiträge einbezogen werden dürfen, unterliegen im Straßenbaubeitragsrecht diese Grundstücke der Beitragspflicht. Daher werden die Außenbereichsgrenzen, nach Zuarbeit des zuständigen Stadtplanungsamtes, bei der Bildung des Abrechnungsgebietes berücksichtigt.

3.3.4. Hindernisse durch Niveauunterschiede

Eine Höherlegung (Niveauerhöhung) einer Verkehrsanlage bei einer Ausbaumaßnahme kann im Einzelfall dazu führen, dass der betreffende Eigentümer eines Grundstückes dieses nur nach Anlegung einer mehr oder weniger kostspieligen Zufahrt erreicht. Dies heißt aber grundsätzlich nicht, dass der Grundstückseigentümer keine besonderen Vorteile aus der Ausbaumaßnahme zieht und er bei der Verteilung des umlagefähigen Aufwands unberücksichtigt bleibt.

Ein solcher Fall ist durch die Stadt Jena in allen Einzelheiten zu prüfen, da grundsätzlich jedes Anliegergrundstück, welches durch die Erschließungsanlage einen besonderen Vorteil erlangt, in das Abrechnungsgebiet mit einzubeziehen ist. Es ist also zu prüfen, ob dem Grundstückseigentümer zuzumuten ist das Hindernis zu beseitigen. So kann die Beseitigung eines Niveauunterschied von lediglich 0,8 m auf eigene Kosten noch zumutbar sein – ein anderer von einem Meter ggf. bereits nicht mehr. Dies ist im Einzelfall zu prüfen.

3.3.5. Abschnittsbildung, Erschließungseinheiten, Kostenspaltung

Soll an einer Erschließungsanlage nur ein bestimmter Streckenteil/Abschnitt abgerechnet werden, so ist für diesen Teil der Anlage ein separates Abrechnungsgebiet zu bilden. Die Abschnittsbildung ist zulässig bei selbständig benutzbaren Straßenabschnitten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass bei der Bildung des Abrechnungsgebietes für die restlichen Abschnitte der Verkehrsanlage diejenigen Grundstücke nicht mehr einbezogen werden dürfen, welche schon für dieselbe Maßnahme abgerechnet worden sind; dies würde gegen den Grundsatz der Einmaligkeit verstoßen. Wird eine Erschließungseinheit gebildet (also mehrere Verkehrsanlagen zu einer Einheit zusammengeschlossen) kann für diese Einheit der Gesamtaufwand dieser aus mehreren Anlagen bestehenden Einheit ermittelt werden. Dazu wird ebenso ein zusammenhängendes Abrechnungsgebiet gebildet. Wird aufgrund eines Kostenspaltungsbeschlusses nur ein Teil der Verkehrsanlage ausgebaut und einzeln abgerechnet, ist für diese Maßnahme wiederum stichtagsbezogen ein Abrechnungsgebiet zu bilden.

4. Fazit

Das Beitragsrecht (Erschließung und Straßenausbau) ist ein sehr spezielles und umfassendes Gebiet des kommunalen Abgabenrechts, welches durch ständig neue Rechtsprechung geprägt ist und eine ständige Aktualisierung der Kenntnisse der Beitragserhebenden erfordert. Die Beitragserhebung muss auf jeden Einzelfall bezogen sein und unter Beachtung bestimmter Fristen und Stichtage durchgeführt werden. Dies stellt sich in der Praxis hin und wieder problematisch dar, was dann der weiteren genauen Einzelfallprüfung bedarf, denn als Grundlage einer Beitragsermittlung, -verteilung bzw. einer Heranziehung der Beitragspflichtigen ist die Festlegung des Abrechnungsgebietes von herausragender Bedeutung.

Diese Dokumentation wurde im Rahmen von Belegarbeiten während der Ausbildung u.a. von folgenden Autorinnen und Autoren gestaltet: Falko Bauer, Sabine Hahn, Sylvia Kuska, Max Müller und Frank Trommler. Überarbeitung: Dipl.-Verw. (FH) Rainer W. Sauer

Letzte Überarbeitung: April 2017

© 2003 - 2017 Stadt Jena / Kommunalservice Jena