

Die Veröffentlichung des Werkes

„Der wirtschaftliche Vorteil im kommunalen Beitragsrecht“
erfolgt mit freundlicher Genehmigung der Familie des Autors.

DER WIRTSCHAFTLICHE VORTEIL
IM KOMMUNALEN BEITRAGSRECHT

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung des akademischen Grades
eines Doktors der Rechte
durch den Fachbereich Rechtswissenschaft
der Westfälischen-Wilhelms-Universität
zu Münster

vorgelegt von

Paul Dieter Tücking

aus Remscheid

Münster 1977

CC 03271

DER WIRTSCHAFTLICHE VORTEIL
IM KOMMUNALEN BEITRAGSRECHT

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung des akademischen Grades
eines Doktors der Rechte
durch den Fachbereich Rechtswissenschaft
der Westfälischen-Wilhelms-Universität
zu Münster

vorgelegt von

Paul Dieter Tücking

aus Remscheid

Münster 1977

Inhaltsverzeichnis

| | |
|-----------------------|------------|
| Abkürzungsverzeichnis | Seite V |
| Literaturverzeichnis | IX |

EINLEITUNG

| | |
|---------------------------|---|
| A Einführung | 1 |
| I. Ausgangspunkt | 1 |
| II. Abgrenzung des Themas | 3 |
| B Gang der Untersuchung | 5 |

HAUPTTEIL

| | |
|--------------------------------------------------|----|
| Erster Abschnitt | 6 |
| Begriffsbestimmungen | 6 |
| A Beitrag gem. § 8 KAG NW | 6 |
| B Aufwand | 10 |
| I. Begriff | 10 |
| II. Beitragsfähige Maßnahmen | 19 |
| 1. Herstellung, Anschaffung, Erweiterung | 19 |
| 2. Verbesserung, Unterhaltung, Erneuerung | 20 |
| a) Abgrenzung dieser Maßnahmen | 22 |
| b) Beitragsfähigkeit von Erneuerungsmaßnahmen | 24 |
| aa) Darstellung der vertretenen Meinungen | 24 |
| bb) Eigene Stellungnahme | 27 |



| | |
|-----------------------------|----------------------|
| Erster Berichterstatter: | Prof. Dr. von Mutius |
| Zweiter Berichterstatter: | Prof. Dr. Mülhaupt |
| Dekan: | Prof. Dr. Achterberg |
| Tag der mündlichen Prüfung: | 15.07.1977 |

| | | |
|-------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| C | Wirtschaftlicher Vorteil | 30 |
| I. | Definition und Äußerungsmerkmale des wirtschaftlichen Vorteils | 32 |
| II. | Möglichkeit der Inanspruchnahme | 35 |
| III. | Gesetzesimmanente Grenzen der Beitragserhebung | 37 |
| Zweiter Abschnitt | | |
| | Berechnung der wirtschaftlichen Vorteile der Allgemeinheit in Abgrenzung zu denen der Beitragspflichtigen | 41 |
| A | Darstellung des Problems | 41 |
| I. | Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den einzelnen Kommunalabgabengesetzen | 43 |
| II. | Bedeutung des Gemeindeanteils für Gemeinden und Beitragspflichtige | 47 |
| III. | Behandlung der Gemeindegrundstücke | 49 |
| IV. | Ermessensspielraum bei der Beitragserhebung | 51 |
| B | Bisherige Lösungsansätze | 55 |
| I. | Pauschalierung in Form einer einheitlichen Höchstgrenze | 58 |
| II. | Differenzierung nach Anlagearten | 62 |
| C | Direkte Berechnung | 68 |
| I. | Lösungsansatz mit Hilfe der Nutzen-Kosten-Analyse | 68 |
| | 1. Überblick | 68 |
| | 2. Allgemeine Definition | 71 |
| | 3. Vergleichbare Probleme in der Nutzen-Kosten-Analyse | 75 |

| | | |
|------|------------------------------------------------------------|-----|
| a) | Wohlfahrtsmaximierung als Ziel der Nutzen-Kosten-Analyse | 75 |
| b) | Untersuchung der Einflußgrößen und Nebenbedingungen | 78 |
| aa) | Preisänderungen | 79 |
| bb) | Nebenbedingungen | 80 |
| cc) | Probleme der Nutzenvergleiche | 82 |
| dd) | Berücksichtigung des Zeitmomentes | 84 |
| | (1) Diskontierungsprobleme | 84 |
| | (2) Risiko | 94 |
| 4. | Erfassung der wirtschaftlichen Vorteile | 98 |
| a) | Gesetzliche Erfordernisse | 98 |
| b) | Unterschiede zur Nutzenerfassung der Nutzen-Kosten-Analyse | 99 |
| c) | Problematik der intangiblen Nutzen | 103 |
| d) | With and without Prinzip | 105 |
| 5. | Bewertung der wirtschaftlichen Vorteile | 107 |
| a) | Bewertung mit Marktpreisen | 107 |
| b) | Nutzenfestlegung mit der Alternativkostenmethode | 111 |
| c) | Willingness to pay Methode | 112 |
| d) | Bewertung mit Schattenpreisen durch Marktsimulation | 113 |
| 6. | Zwischenergebnis | 115 |
| II. | Alternativen zur Nutzen-Kosten Analyse | 116 |
| 1. | Ansatz von Lichfield | 116 |
| 2. | Ansatz von Buchanan | 118 |
| 3. | Kosten-Wirksamkeits-Analyse | 119 |
| III. | Praxisbezogene Wertung | 124 |
| D | Ergebnis | 131 |

Dritter Abschnitt

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Berechnung des wirtschaftlichen Vorteils für die einzelnen Beitragspflichtigen | 133 |
| A Problemstellung | 133 |
| I. mögliche Gruppenbildung | 134 |
| II. Wahrscheinlichkeitsmaßstäbe | 136 |
| III. Bisherige Lösungsansätze | 138 |
| 1. Ausdehnungsbezogene Maßstäbe | 140 |
| 2. Nutzungsbezogene Maßstäbe | 141 |
| 3. Berücksichtigung besonderer Grundstückslagen | 149 |
| 4. Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen des Wahrscheinlichkeitsmaßstabes | 155 |
| B Eigene Lösung auf Basis eines Wirklichkeitsmaßstabes | 160 |

Vierter Abschnitt

| | |
|---------------------------------------------------------------------------|-----|
| Verwertung der gefundenen Ergebnisse in der satzungsmäßigen Ausgestaltung | 166 |
| I. Erfassungsbereich der Satzung | 167 |
| II. Sachlicher Inhalt der Satzung | 168 |
| 1. Abgabetatbestand | 169 |
| 2. Maßstab und Abgabensatz | 170 |
| Thesen | 173 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|-------------|-----------------------------------------------------------|
| A.A. | anderer Ansicht |
| aaO. | am angegebenen Ort |
| Abb. | Abbildung |
| Abs. | Absatz |
| AER | American Economic Review |
| Anl. | Anlage |
| Anm. | Anmerkung |
| Ausf. Best. | Ausführungsbestimmungen |
| Az. | Aktenzeichen |
| BauR | Baurecht |
| BayBS | Bereinigte Sammlung des bayerischen Landesrechts |
| BayKAG | Bayerisches Kommunalabgabengesetz |
| BayVerfGH | Bayerischer Verfassungsgerichtshof |
| BayVGH | Bayerischer Verwaltungsgerichtshof |
| BB | Der Betriebsberater |
| BBauBl. | Bundesbaublatt |
| Bd. | Band |
| ber. S. | bereinigte Sammlung |
| begr. | begründet |
| Beschl. v. | Beschluß vom |
| BFuP | Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis |
| BGBI. | Bundesgesetzblatt |
| BHO | Bundeshaushaltsordnung |
| BS | Sammlung des bereinigten Landesrechts von Rheinland-Pfalz |
| BT | Bundestag |
| BVerfG | Bundesverfassungsgericht |
| BVerfGE | Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts |

| | |
|---------------|--------------------------------------------------------------|
| BVerfE | Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts |
| Ders. | Derselbe |
| Dies. | Dieselben |
| Diss. | Dissertation |
| DGemStZ | Deutsche Gemeindesteuerzeitung |
| DÖH | Der öffentliche Haushalt |
| DÖV | Die öffentliche Verwaltung |
| DVB1. | Deutsches Verwaltungsblatt |
| DWW | Deutsche Wohnungswirtschaft |
| EJ | Economic Journal |
| Erl. | Erläuterungen |
| GAG | Gemeindeabgabengesetz |
| Gem. | Die Gemeinde Schleswig-Holstein |
| GemH | Der Gemeindehaushalt |
| GemHVO | Gemeindehaushaltsverordnung |
| GemR | Der Gemeinderat |
| Gem.RdErl. | Gemeinsamer Runderlaß |
| GemT | Der Gemeindetag |
| Ges.Bl. | Gesetzblatt |
| GG | Grundgesetz |
| GO | Gemeindeordnung |
| GS | Gesetzsammlung |
| GVBl., GVOBl. | Gesetz und Verordnungsblatt |
| GV NW | Gesetz und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen |
| HdB | Handbuch der Betriebswirtschaft |
| HdSW | Handbuch der Sozialwissenschaften |
| HdFW | Handbuch der Finanzwissenschaft |
| HessKAG | Hessisches Kommunalabgabengesetz |
| HessVGH | Hessischer Verwaltungsgerichtshof |
| HRRVwR | Höchststrichterliche Rechtsprechung zum Verwaltungsrecht |
| Hrsg. | Herausgeber |
| JAIP | Journal of the American Institute of Planners |
| JPE | Journal of Political Economy |

| | |
|-----------------|---------------------------------------------------------------|
| KAG BW | Kommunalabgabengesetz für Baden-Württemberg |
| KAG NW | Nordrhein-Westfälisches Kommunalabgabengesetz |
| KAG Rh.Pf. | Kommunalabgabengesetz für Rheinland-Pfalz |
| KAG Schl.H. | Kommunalabgabengesetz für Schleswig-Holstein |
| Kap. | Kapitel |
| Komm. | Kommentar |
| KPBl. | Kommunalpolitische Blätter |
| KStZ | Kommunale Steuerzeitschrift |
| LBLS | Loseblattsammlung |
| LS | Leitsatz |
| LT Drucks. | Landtagsdrucksache |
| LVwG | Landesverwaltungsgesetz für Schleswig-Holstein vom 18.4.1967 |
| MB1. | Ministerialblatt |
| MDR | Monatsschrift für Deutsches Recht |
| Mitt.StuGemB NW | Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund Mitteilungen |
| m.w.H. | mit weiteren Hinweisen |
| NF | Neue Folge |
| NJW | Neue Juristische Wochenschrift |
| NKAG | Niedersächsisches Kommunalabgabengesetz |
| o.V. | ohne Verfasser |
| OVG | Oberverwaltungsgericht |
| OVGE | Entscheidungen des OVG Münster und Lüneburg |
| PP | Papers and Proceedings |
| PrKAG | Kommunalabgabengesetz von 1893 |
| QJE | Quarterly Journal of Economics |
| Rdn. | Randnummer |
| RdErl. | Runderlaß |
| R E St | Review of Economics and Statistics |
| Schl.H.VerwG | Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht |
| SEJ | Southern Economic Journal |

| | |
|--------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| SGV | Sammlung des bereinigten Gesetz- und Verordnungsblattes für Nordrhein-Westfalen |
| SKV | Staats- und Kommunalverwaltung |
| Stenogr.Ber. | Stenographische Berichte |
| StT | Der Städtetag |
| StuGemR | Städte- und Gemeinderat |
| Tz. | Teilziffer |
| u.a. | und andere |
| Urt. v. | Urteil vom |
| Verh. d. BT | Verhandlungen des Bundestages |
| VerwArch. | Verwaltungsarchiv |
| VG | Verwaltungsgericht |
| VVO | Verwaltungsverordnung |
| VwGO | Verwaltungsgerichtsordnung |
| Wahlper. | Wahlperiode |
| WiSt. | Wirtschaftswissenschaftliches Studium |
| WiSu. | Das Wirtschaftsstudium |
| ZfhF | Zeitschrift für handelswissenschaftliche Forschung |
| ZMR | Zeitschrift für Miet- und Raumrecht |
| Ziff. | Ziffer |
| zit. | zitiert |

Literaturverzeichnis

| | |
|----------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Albach, Horst | Wirtschaftlichkeitsrechnung bei unsicheren Erwartungen, Köln, Opladen 1959 |
| Arnold, Volker | Städtische Verkehrsprojekte, Wirtschaftsdienst 1969, 53 |
| Bals, H. | Abschreibungen und Zinsen in der Kostenrechnung der Gemeinden, GemH 1973, 78 |
| Barocka, Egon | Zur Begrenzung des Ermessens des örtlichen Gesetzgebers und der Gemeindeverwaltung, DÖV 1968, 189; nachgedruckt in GemT 1969, 20 |
| Ders. | Das Regenwasser im kommunalen Abwasserabgabenrecht, Siegburg 1968 |
| Ders. | Kanalanschlußgebühr oder Entwässerungsbeitrag, KStZ 1969, 13 |
| Bauernfeind, Elisabeth | Zum Beitragsrecht des neuen KAG für Straßenbaumaßnahmen, GemR 1970, 142 |
| Dies. | Zum Abgabenrecht des neuen Kommunalabgabengesetzes, GemR 1970, 278 |
| Bauernfeind, Elisabeth/ Zimmermann, Franz | Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 1. Aufl., Düsseldorf 1969 (zit. KAG NW) |
| Baumol, William J. | Welfare Economics and the Theory of the State, 2. Aufl., London 1965 |

- Baumol, William J. On the Social Rate of Discount, AER, S. 788
- Bickel, Wilhelm Der Finanzausgleich, Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 2, 2. Aufl., Tübingen 1956, S. 730
- Böhret, Carl Grundriß der Planungspraxis, Mittelfristige Programmplanung und angewandte Planungstechniken, Opladen 1975
- Brintzinger, Ottobert L. Reform des Kommunalabgabenrechts in Schleswig-Holstein, KStZ 1970, 81
- Brügelmann/Förster u.a. BBauG, Kommentar, Stuttgart u.a., Stand Dez. 1974
- Buchanan, Colin Verkehr in Städten (Engl. Originaltitel: Traffic in Town, London 1963), Bonn 1964
- Buchanan, J.M. Cooperation and Conflict in Public-Goods Interaktion, Western Economic Journal 1967, 109
- Büchner, Richard Beiträge, Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 2, 2. Aufl., Tübingen 1956, S. 225
- Cholewa, E. Werner Erschließungsbeitragsrecht, 3. Aufl., Köln 1967
- Dahmen/Küffmann, G. Kommunalabgabengesetz f.d. Land Nordrhein-Westfalen, Herne, Berlin 1970 (zit. KAG NW)

- Deprieux, Stephan Das neue Haushaltsrecht der Gemeinden, 4. Aufl., Siegburg 1974
- Dobb, Maurice Ökonomisches Wachstum und Planung Frankfurt 1968; Englische Originalausgabe: An Essay on Economic Growth and Planning, London 1960
- Donhauser, Ernst/Hürholz, Hans-Werner/Schwinghammer, Helmut Das bayerische Kommunalabgabengesetz, StT 1974, 439
- Dies. Das neue bayerische KAG, KStZ 1974, 101
- Dorfmann Measuring Benefits of Government Investments, 5. Aufl., Washington, 1969
- Driehaus, Hans Joachim Einzelfragen im Zusammenhang mit der Bildung von Abrechnungsgebieten bei der Erhebung von Straßenkostenbeiträgen nach § 8 KAG NW, KStZ 1973, 225
- Ders. Der Verteilungsmaßstab im Erschließungsbeitragsrecht und im Straßenkostenbeitragsrecht nach den Kommunalabgabengesetzen der Länder, StT 1976, 322, 382
- Dupuit, Jules De la Mesure de L'Utilité des Travaux Publics, Annales des Pont et Chaussées, 2. Serie, Bd. 8 (1844); englische Übersetzung: On the Measurement of the Utility of Public Works in: International Economic Papers, London Nr. 2 (1952), S. 83 ff.
- Eckstein, Otto Water Resource Development. The Economics of Project Evaluation, 2. Aufl., Cambridge, Mass. 1961

- Eckstein, Otto
A Survey of the Theory of Public Expenditure Criteria, in: Public Finance: Needs, Sources and Utilization, hrsg. vom National Bureau Committee for Economic Research, Princetown 1961
- Eggeling, Gerhard
Nutzen-Kosten-Analysen bei Öffentlichen Investitionen, in: Schneider, H.K. (Hrsg.), Nutzen-Kosten-Analyse bei Öffentlichen Investitionen, Münster 1971
- Ders.
Die Nutzen-Kosten-Analyse - Theoretische Grundlagen und praktische Anwendbarkeit - dargestellt an einem Straßenbauprojekt, Diss. Göttingen 1969
- Ehlert, Hermann
Kritische Untersuchung der neueren Welfare Economics, Göttingen 1968
- Eichhorn, Peter
Zur Finanzierung kommunaler Investitionen mittels Gebühren und Beiträgen, KStZ 91, 209
- Ders.
Kosten und Ausgaben in der öffentlichen Verwaltung, VerwArch. 1971, 39
- Eichhorn, Peter/
Friedrich, Peter
Untersuchung über den Nutzen kommunaler Wirtschaftsförderungsmaßnahmen, Berlin 1970
- Dies.
Die Nutzen-Kosten-Analyse als Entscheidungshilfe für Industrieansiedlungsvorhaben, in: Schneider, H.K. (Hrsg.), Nutzen-Kosten-Analysen bei Öffentlichen Investitionen, S. 87 ff.
- Elsholz, Günter
Altenhilfe als Gegenstand rationaler Infrastrukturplanung, Hamburg 1970

- English, J. Morley
Introduction, in: English (Hrsg.), Cost Effectiveness, The Economic Evaluation of Engineered Systems, New York u.a. 1968
- Ermel, Gudrun
Gesetz über kommunale Abgaben, Kommentar, Wiesbaden 1970 (zit. HessKAG)
- Ernst/Zinkahn/Bielenberg
BBauG, Kommentar, München, Stand Okt. 1974
- Eyben, Božo
Die Abgabenform des Beitrags und ihre praktischen Schwerpunkte, Diss. 1969
- Farmer, G.F./
Mackin, A.D.
A Biography of Cost-Benefit-Analysis, Southampton 1967
- Feldstein, Martin S.
Opportunity Cost Calculations in Cost-Benefit-Analysis, Public Finance 1964, 117
- Ders.
The Social Time Preference Discount Rate in Cost-Benefit-Analysis, 1964
- Ders.
The Derivation of Social Time Preference Rates, Kyklos 1965, 277
- Fest, Hartmut E.
Zur gesamtwirtschaftlichen Konsistenz des Entscheidungskriteriums für die Auswahl öffentlicher Investitionen, Berlin 1971
- Finkler, Franz
Das Erschließungsrecht, Göttingen 1963
- Ders.
Anliegerbeiträge gem. § 9 pr. Kommunalabgabengesetz, NJW 1960, 897

- Fischer, Dietrich
Kosten-Nutzen-Analysen,
Hilfen für rationale Ent-
scheidungen? ZStW. 1973, 230
- Fischer, L.
Spezielle Aspekte der Anwen-
dung von Nutzwertanalysen in
der Raumordnung, in: Raum-
planung und Raumordnung 1971,
Heft 2, 57
- Fisher, Gene H.
Kosten Nutzen-Analysen und
Programmbudget, in: Reckten-
wald (Hrsg.), Nutzen-Kosten-
Analysen und Programmbudget,
Tübingen 1970
- Ders.
The Role of Cost-Utility-
Analysis in Program Budgeting,
in: Novick, David (Hrsg.),
Program Budgeting,
Cambridge, Mass. 1965, S. 62
- Fleiner, Fritz
Institutionen des deutschen
Verwaltungsrechts, 8. Aufl.,
Tübingen 1928
- Förster, E./
Egermayer, F.
Korrelations- und Regressions-
analyse, Berlin 1966
- Friedrich, Peter
Volkswirtschaftliche Investi-
tionskriterien für Gemeinde-
unternehmen, Diss.,
Münster 1969
- Georgi, Hanspeter
Cost-benefit-analysis als
Lenkungsinstrument öffent-
licher Investitionen im
Verkehr,
Göttingen 1970
- Giesen, Hans-Adolf/
Fricke, Eberhardt
Das Haushaltsrecht des Landes
Nordrhein-Westfalen, Kommentar,
München 1972, (zit. Haushalts-
recht)
- Goldmann, Rüdiger
Niedersächsisches Kommunal-
abgabengesetz,
Stuttgart 1973
- Gosch, Erwin
Die Beiträge für den Ausbau
von Straßen, Gem. 1971, 76
- Hansmeyer, Karl-Heinrich/
Fürst, Dietrich
Die Gebühren, Zur Theorie
eines Instrumentariums der
Nachfragelenkung bei öffent-
lichen Leistungen,
Stuttgart u.a. 1968
- Hansmeyer, Karl-Heinrich/
Rürup, Bert
Staatwirtschaftliche Pla-
nungsinstrumente,
Tübingen 1973
- Hanusch, Horst
Theorie des öffentlichen Gutes,
Göttingen 1972
- Ders.
Zur wohlfahrtsökonomischen
Theorie der finanzwirtschaft-
lichen Entscheidung, in:
Recktenwald, Nutzen-Kosten-
Analyse und Programmbudget,
Tübingen 1970, S. 41
- Hatopp, Wilhelm
Niedersächsisches Kommunal-
abgabengesetz, Komm.,
Wiesbaden 1973, (zit. NKAG)
- Heinen, Edmund
Betriebswirtschaftliche Kosten-
lehre, Kostentheorie und
Kostenentscheidungen, 4. Aufl.,
Wiesbaden 1974
- Heinen, Edmund/
Picot, Arnold
Können in betriebswirtschaft-
lichen Kostenauffassungen
soziale Kosten berücksichtigt
werden? BFuP 1974, 345
- Hemmer, Hans-Rimbert
Die Cost-Benefit-Analysis
als Instrument zur Beurteilung
von Entwicklungsprojekten,
WiSt 1974, 258

- Hesse, Helmut
Die Nutzen-Kosten-Analyse,
Wirtschaftsdienst, 1969, 47
- Hesse, Helmut/
Arnold, Volker
Nutzen-Kosten-Analyse für
städtische Verkehrsprojekte -
Dargestellt am Beispiel der
Unterpflasterstraßenbahn in
Hannover, Kyklos 1970, 520
- Hettlage, Karl M.
Beiträge, HdSW Bd. 1, S. 727,
Göttingen 1956
- Hill, Morris
A Goals-Achievement Matrix
for Evaluating Alternative
Plans, JAIP 1968, 19
- Hines, Lawrence
The Hazards of Benefit-Cost-
Analysis as a Guide to Public
Investment Policy, Public
Finance 1962, 101
- Hinrichs, Harley H.
Government Decision Making
and the Theorie of Benefit-
Cost-Analysis: A Primer, in:
Hinrichs/Taylor, Program
Budgeting and Benefit-Cost-
Analysis, Cases, Text and
Readings, Pacific Palisades,
California 1969
- Hirshleifer, J./
De Haven, J.C./
Milliman, J.W.
Water Supply, Economics,
Technology and Policy,
3. Auf.,
Chicago u. London 1966
- Jansen, Paul Günter
Infrastrukturinvestitionen als
Mittel der Regionalpolitik,
2. Aufl.,
Düsseldorf 1970
- Johns, Rudolf
Kameralistik, Grundlagen einer
erwerbswirtschaftlichen
Rechnung im Kameralstil,
Wiesbaden 1951

- Justi, Johann Heinrich
Gottlob von
System des Finanzwesens nach
vernünftigen aus dem Endzweck
der bürgerlichen Gesellschaften,
und aus der Natur aller
Quellen der Einkünfte des
Staats hergeleiteten Grund-
sätze und Regeln,
Halle 1766
- Karehnke, Helmut
Ein Vorschlag für Nutzen-
Kosten-Untersuchungen in der
Verwaltung, DÖV 1974, 737
- Ders.
Zur Wirtschaftlichkeits-
messung im staatlichen Bereich,
DVBl. 1970, 949
- Kentner, Wolfgang
Planung und Auslastung der
Verkehrsinfrastruktur in
Ballungsräumen, Diss.,
Köln 1971
- Kieninger, Günther
Die abgabenrechtlichen Bei-
träge: Vorzugs- und Verband-
lasten - Wesen und Bemessung -,
Diss.,
Tübingen 1961
- Kirsch, Guy
Die Cost-Benefit-Analyse:
Eine Kritik ihrer theoretischen
Grundlagen, in:
WiSu 1972, 531 ff., 581 ff.
- Kirsch, Guy/
Rürup, Bert
Die Notwendigkeit einer empirischen
Theorie der Diskontierung in der
Nutzen-Kosten-
Analyse öffentlicher Projekte,
ZStW 1971, 432
- Kline, Melvin B./
Lifson, Melvin W.
System Engineering, in:
English (Hrsg.), Cost-Effectiveness,
The Economic Evaluation of Engineered
Systems,
New York u.a. 1968, S. 11

- Knigge, Rainer
Kosten und Nutzen, Anwendungsmöglichkeiten von Kosten-Nutzen-Analysen im Bereich der raumplanenden Verwaltung, Düsseldorf 1971
- Koch, Helmut
Zur Diskussion über den Kostenbegriff in ZfhF 1958, 355 ff.
- Ders.
Grundprobleme der Kostenrechnung, Köln, Opladen 1966
- Koglin, Heinz
Finanzwissenschaft I, Grundlegung, Öffentliche Ausgaben, 4. Aufl., Berlin 1974
- Kortmann, Klaus Jürgen
Anliegerbeiträge für Fußgängerzonen - Wirtschaftlicher Vorteil und öffentliches Interesse, Kommunalwirtschaft 1975, 398
- Kosiol, Erich
Aufwand in: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, Bd. 1, begr. v. Heinrich Nicklisch, dritte Aufl., Stuttgart 1956
- Ders.
Kritische Analyse der Wesensmerkmale des Kostenbegriffs, in: Betriebsökonomisierung durch Kostenanalyse, Absatzrationalisierung und Nachwuchserziehung, Festschrift für R. Seyffert, Köln, Opladen 1958
- Krelle, W.
Präferenz und Entscheidungstheorie, Tübingen 1968
- Krelle, W.
Preistheorie, Tübingen, Zürich 1961
- Kretschmann, Werner
Die kalkulatorischen Kosten in der betriebswirtschaftlichen Gebührenkalkulation, KStZ 1972, 188
- Krutilla, John V.
Welfare Aspects of Benefit-Cost-Analysis, in: Smith S.C. and Castle, E.N. (Hrsg.), Economics and Public Policy in Water Resource Development, Ames 1964, (S. 22-33) Abdruck aus: JPE, 1961, S. 226-235
- Krutilla/Eckstein
Multiple Purpose River Development, Studies in Applied Economic Analysis, Baltimore 1958
- Kübler, Walter/
Fröhner, Karl
Das Kommunalabgabenrecht in Baden-Württemberg, Stuttgart, LBLS. Stand Aug. 1974 (zit. KAG BW)
- Küffmann, Gerold
Grundüberlegungen zur Abfassung einer Satzung für straubauliche Maßnahmen nach § 8 KAG NW, KStZ 1970, 185
- Ders.
Überlegungen zur Verteilung des Beitrags nach § 8 KAG auf Eckgrundstücke, SKV 1971, 242
- Kuhn, Tillo E.
Public Enterprise; Economics and Transport Problems, Berkeley u. Los Angeles 1962
- Lambert, Jürgen
Die Grundzüge eines modernen Rechts der gemeindlichen Gebühren und Beiträge, Diss., Köln 1967

- Larenz, Karl Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 3. Aufl., Berlin u.a. 1975
- Laumen Abfassung einer Satzung für straßenbauliche Maßnahmen nach § 8 KAG NW, KStZ 1971 107
- Lichfield, Nathaniel Cost-Benefit-Analysis in City Planning Journal of the American Institute of Planners, 1960, 273
- Lichfield, Nathaniel/
Chapman, Honor Cost-Benefit-Analysis in Urban Expansion: A Case Study, Ipswich, Urban Studies Bd. 7 (1970), 153
- Lind, R.C. The Social Rate of Discount and the Optimal Rate of Investment, Further Comment, QJE 1964, 336
- Little, Jan Malcolm David A Critique of Welfare Economics, 2. Aufl., London 1960
- Loening, Helmut/
Schmitz, Alfred Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen, Komm., Köln 1970 (zit. KAG NW)
- Ludwig, Günter Möglichkeiten und Probleme der Anwendung von Nutzen-Kosten-Analysen bei Projekten der Wohngebietssanierung, Münster 1972
- Ludyga, Hans-Joachim Erschließungsbeitrag, 2. Aufl. München 1972

- Lympius, W. von/
Elbe, K. von Das Kommunalabgabengesetz und das Kreis- und Provinzialabgabengesetz, Berlin, Leipzig 1930 (zit. PrKAG)
- Marglin, Stephen A. The Social Rate of Discount and Optimal Rate of Investment, QJE 1963, 95
- Ders. Public Investment Criteria, Benefit-Cost-Analysis for Plannend Economic Growth, London 1967
- Ders. Objectives of Water-Resource Development. A General Statement, in: Maass, Arthur u.a. (Hrsg.), Design of Water-Resource System Cambridge/Mass. 1962
- Ders. Diskontsatz und öffentliche Investition, in: Recktenwald (Hrsg.), Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget, Tübingen 1970, S. 143
- Margolis, Julius Secondary Benefits, External Economics, and the Justification of Public Investment, RESt 1957, 284
- Massé, Pierre/
Gibrat, Robert Lineare Programmierung von Energieinvestitionen, in: Recktenwald (Hrsg.), Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget, Tübingen 1970, S. 303 ff.

- Mattern, Gerhard
Der Begriff der Steuer
und das Grundgesetz,
BB 1970, 1405
- Maunz/Dürig/Herzog
Grundgesetz, Komm., 4. Aufl.,
München o.J.
- McKean, Roland N.
Efficiency in Government
Through System Analysis.
With Emphasis on Water
Resources Development,
New York 1958
- Mellerowicz, Konrad
Kosten und Kostenrechnung,
Bd. 1, 5. Aufl.,
Berlin, New York 1973
- Menger, Christian-
Friedrich
Zum Koppelungsverbot bei
Öffentlich-rechtlichen
Verträgen, VerwArch. 1973,
203 = HRRvWR 1973 C 6, S. 1
- Menger, Christian-
Friedrich/
Erichsen, Hans-Uwe
Höchststrichterliche Recht-
sprechung zum Verwaltungs-
recht,
VerwArch. 1966, 377 ff.
- Mensens/Bohley/Krutsch
Handbuch des gemeindlichen
Steuerrechts, Bd. 1, Das baye-
rische Gemeindeabgabengesetz,
4. Aufl.,
München 1959 (zit. Handbuch)
- Meyke, Udo
Cost-Effectiveness-Analysis
als Planungsinstrument unter
besonderer Berücksichtigung
von Infrastrukturinvesti-
tionen im Verkehr, (Diss.,
Münster 1972), Göttingen 1973
- Michalski, Wolfgang
Grundlegung eines operatio-
nalen Konzepts der Social
Costs,
Tübingen 1965

- Miller, William L.
The Magnitude of the Discount
Rate for Government Projects,
SEJ 1962, 348
- Mishan, E.J.
Cost-Benefit-Analysis, An
Informal Introduction,
2. Aufl.,
London 1975
- Ders.
Grundlagen der Nutzen-Kosten-
Analyse,
Frankfurt 1975
- Möller, Alex
Reform des allgemeinen
Abgabenrechts,
KStZ 1970, 1 ff.
- Mülhaupt, Ludwig
Der Grundsatz der Wirtschaft-
lichkeit in der Gemeindegewirt-
schaft und die Problematik
ihrer Messung,
Finanzarchiv NF Bd. 8, 94
- Mülhaupt, Ludwig/
Gornas, Jürgen
Anmerkungen zur Veranschlagung
kalkulatorischer Kosten im
gemeindlichen Haushaltsplan,
GemH 1974, 49
- Dies.
Finanzwirtschaftliches und
betriebswirtschaftliches
Rechnen in Gemeinden, Anmer-
kungen zur Neuordnung des
Gemeindehaushaltsrechts,
DöH 1973, 15
- Musgrave, Richard Abel
Kosten-Nutzen-Analyse und
Theorie der Staatswirtschaft,
in: Recktenwald (Hrsg.), Nutzen-
Kosten-Analyse und Programm-
budget,
Tübingen 1970, S. 23
- Mutius, Albert von
Das Widerspruchsverfahren
der VwGO als Verwaltungsver-
fahren und Prozeßvoraussetzung,
Berlin 1969

- Mutius, Albert von
Gemeindeanteil am Erschließungs-
aufwand gem. § 129 Abs. 1 S. 3
BBauG auch bei Abschluß eines
Erschließungsvertrages,
DVBl. 1970, 49
- Ders.
Zum Verteilungsmaßstab für Er-
schließungsbeiträge in nicht
bebauten Gebieten,
VerwArch. 1971, 410 =
HRRVwR 1971 D2(5)
- Ders.
Sind Art und Maß der tatsäch-
lichen Flächennutzung ein
zulässiger Verteilungsmaß-
stab für Ausbaubeiträge nach
§ 8 KAG NW,
KStZ 1972, 232
- Ders.
Dürfen bei einseitigem Ausbau
von Gehwegen die Anlieger beider
Straßenseiten zu Beiträgen nach
§ 8 KAG NW herangezogen werden?
Gemeindehaushalt 1972, S. 200
- Ders.
Zur Normierung wirtschaftlicher
Vorteile der Allgemeinheit in
Beitragssatzungen nach § 8
KAG NW,
SKV 1973, 15
- Ders.
Zum Vorteilsmaßstab für die Be-
messung von Kanalanschlußbei-
trägen nach dem Kommunalab-
gabenrecht der Länder
VerwArch. 1976, 122 = HRRVwR
1976, D4(5)
- Neumann, Friedrich J.
Die progressive Einkommen-
steuer im Staats- und Gemeinde-
haushalt,
Leipzig 1874
- Neumark, F.
Planung in der öffentlichen
Finanzwirtschaft, in:
Schneider, Erich (Hrsg.),
Rationale Wirtschaftspolitik
und Planung in der Wirtschaft
von heute,
Berlin 1967

- Nolden, Toni
Beiträge nach dem KAG NW
für den Neu- und Ausbau von
Wirtschaftswegen,
KStZ 1975, 45
- Ders.
Nochmals: Zur Bildung von
Abrechnungsgebieten bei der
Erhebung von Straßenkosten-
beiträgen nach § 8 KAG NW,
KStZ 1974, 47
- Novick, David
Das Programmbudget: Grundlage
einer langfristigen Planung
in: Recktenwald (Hrsg.),
Nutzen-Kosten-Analyse und
Programmbudget,
Tübingen 1970, S. 155
- Ossenbühl, Fritz
Verwaltungsvorschriften und
Grundgesetz,
Bd. Homburg v.d.H. u.a. 1968
- Pagenkopf, Hans
Kommunalrecht, 1. Aufl.,
Köln u.a. 1971
- Pahlke, Jürgen
Welfare Economics - Grundlage
allgemeingültiger Entschei-
dungen?
Berlin 1960
- Peters, G.H.
Cost-Benefit-Analyse und staat-
liche Aktivität,
Hamburg 1968
- Figou, A.C.
The Economics of Welfare,
4. Aufl.,
London 1952
- Plath, Friedhelm
Grundlagen der Nutzen-Kosten-
Analyse,
GemH 1975, 25
- Ders.
Nutzen-Kosten-Analysen bei
Stadtsanierungs-, Industriean-
siedlungs- und Verkehrspro-
jekten,
GemH 1975, 49

- Prest, A.R./
Turvey, R. Kosten-Nutzen-Analyse:
Ein Überblick, in: Recktenwald
(Hrsg.), Nutzen-Kosten-Analyse
und Programmbudget,
Tübingen 1970,
Nachdruck von: Cost Benefit-
Analysis: A Survey, in: EJ
1965,
S. 683, wiederabgedruckt in:
Surveys of Economic Theory
Bd. 3, New York 1966, S. 155,
gekürzt
- Quade, Edward S. Kosten-Wirksamkeits-Analyse,
in: Recktenwald (Hrsg.),
Nutzen-Kosten-Analyse und
Programmbudget
Tübingen 1970, S. 235
- Ders. System Analysis Techniques for
Planning - Programming Budgeting,
in: Lyden/Miller (Hrsg. .)
Planning, Programming Budget-
ting. A Systems Approach to
Management, 2. Aufl.,
Chicago 1972, S. 245
- Raecke, Jürgen Das Kostendeckungsprinzip,
Möglichkeiten und Grenzen
seiner Anwendung bei Verwal-
tungsgebühren,
Köln u.a. 1971
- Recktenwald, Horst Claus Die Nutzen-Kosten-Analyse,
Entscheidungshilfe der
Politischen Ökonomie,
Tübingen 1971
- Ders. Die Ökonomische Analyse:
Hilfe für rationale Entschei-
dung in der Staatswirtschaft,
in: Ders. (Hrsg.), Nutzen-
Kosten-Analyse und Programm-
Budget,
Tübingen 1970

- Recktenwald, Horst Claus Zur Lehre von den Marktformen,
in: Ott (Hrsg.), Preistheorie,
2. Aufl.,
Köln, Berlin 1965, S. 62 ff.
- Ders. Das Gesicht der Finanzwissen-
schaft unserer Zeit, Jahr-
bücher für Nationalökonomie,
Bd. 177, 1965, S. 385 ff.
- Ders. Nutzen-Kosten-Analyse, in:
Recht und Staat,
Heft 394/395,
Tübingen 1971
- Rehm, Franz Karl/
Bosch, Hermann Kommunalabgabengesetz für
Baden-Württemberg,
Stuttgart 1964 (zit. KAG BW)
- Reimer, Ludwig Die kumulative Erhebung von
Beiträgen und Benutzungsge-
bühren nach dem KAG, GemH
1975, 203
- Reinermann, Heinrich Zur Bedeutung der System-
analyse im Regierungs- und
Verwaltungsbereich,
VerwArch. 1971, 251
- Renshaw, E.F. A Note on the Measurement of
the Benefits from Public
Investment in Navigation
Projects.
AER 1957, 652
- Riebel, P. Einzelkosten- und Deckungs-
beitragsrechnung, Grundfragen
einer Markt- und entscheidungs-
orientierten Unternehmer-
rechnung,
Opladen 1972
- Rumetsch, Rudolf Kommunalabgabengesetz für
Rheinland-Pfalz, Komm.,
2. Aufl.,
Szegburg 1968
(zit. KAG Rh.Pf.)
- Samuelson, Paul Anthony The Pure Theory of Public
Expenditure, RESt 1954, 387

- Sander, Hergen
Mißverstandenes Beitragsrecht und Abschreibungsprobleme bei der Gebührenermittlung im Kommunalabgabengesetz NW, KStZ 1973, 206
- Ders.
Gebühren und Beiträge im neuen Kommunalabgabengesetz NW und ihr Verhältnis zueinander, KStZ 1972, 101
- Sarrazin, Thilo/
Speer, Frithjof/
Tietzel, Manfred
Theorie und Realität in der Cost-Benefit-Analyse, ZStW 1974, 51
- Scheel, Werner/
Steup, Johannes
Gemeindehaushaltsrecht Nordrhein-Westfalen, Komm., 2. Aufl., Köln 1974
- Scheliha, K.F. von/
Gosch, Erwin
Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Komm., Wiesbaden 1973 (zit. KAG Schl.H.)
- Schieder, Hans/
Angerer, Hans Michael/
Moezer, Hansjoachim
Bayerisches Kommunalabgabengesetz, Komm., München 1975 (zit. BayKAG)
- Schmalenbach, Eugen
Kostenrechnung und Preispolitik, 8. Aufl., bearbeitet von Bauer, Köln, Opladen 1963
- Ders.
Dynamische Bilanz, 13. Aufl., Köln, Opladen 1962
- Schmidt, Hans
Handbuch des Erschließungsbeitragsrechts, 3. Aufl., Köln 1972
- Ders.
Der Wasser- und Kanalanschlußbeitrag im neuen Hessischen Kommunalabgabengesetz GemT 1971, 39 ff. u. 83 ff.

- Schmidt, Hans
Der Straßenbeitrag im neuen Hessischen Kommunalabgabengesetz, GemT 1971, 176 ff. u. 206 ff.
- Ders.
Einzelfragen zum Recht der Straßenbeiträge aufgrund der neueren Kommunalabgabengesetze von Bundesländern, KStZ 1972, 81
- Schmitz, Alfred
Neues Kommunalabgabengesetz für Nordrhein-Westfalen, SKV 1970, 150
- Schmitz, Hans
Analyse des Gebühren- (Benutzungsgebühren) und Beitragsrechts nach dem KAG NW unter besonderer Berücksichtigung des Fortfalls der Kanalanschlußgebühr, GemH 1971, 27
- Schneeweiß, Hans
Entscheidungskriterien bei Risiko, Berlin, Heidelberg, New York 1967
- Schneider, Erich
Einführung in die Wirtschaftstheorie, Teil II, Wirtschaftspläne und wirtschaftliches Gleichgewicht in der Verkehrswirtschaft, 13. Aufl.,
- Schneider, Hans K.
(Hrsg.)
Nutzen-Kosten-Analysen bei öffentlichen Investitionen, Münster 1971
- Scholl, Claus
Probleme der Finanzierung kommender Investitionen durch Benutzungsgebühren und Beiträge nach den neuen Kommunalabgabengesetzen der Länder - mit besonderer Berücksichtigung des n.w. KAG, KStZ 1973, 45

- Schrödter, Hans BBauG, Komm., 3. Aufl.,
München 1973
- Seeger, Richard Kommunalabgabengesetz für
Baden-Württemberg, Komm.,
Wiesbaden 1973
(zit. KAG BW)
- Seemann, Klaus Neuere Aspekte der Finanz-
politik unter besonderer
Berücksichtigung der Kosten-
wirksamkeitsanalyse,
Die Verwaltung 1968, 275
- Sellnow, Reinhard Kosten-Nutzen-Analyse
und Stadtentwicklungsplanung,
Stuttgart u.a. 1973
- Sen, A.K. On Optimizing the Rate
of Saving,
EJ 1961, 479
- Spörlein, Helmut Nutzen-Kosten-Untersuchungen,
DÖH 1971, 151
- Stach, Udo/
Rotter, Klaus Erich Die Baumassenzahl als Ver-
teilungsmaßstab in Beitrags-
sätzen
KStZ 1974, 87
- Steenbock, Reimer Kommunale Haushaltsreform,
Köln 1972
- Stein, Walter Die Bewertung des "Vorteils"
bei Beiträgen und Gebühren
im Gemeindeabgabenrecht,
DÖV 1960, 288
- Ders. Der Grundsatz der Praktikabi-
lität im kommunalen Gebühren-
recht,
KStZ 1970, 41
- Steiner, Peter O. The Role of Alternative Cost
in Project Design and
Selection,
QJE 1965, 417
- Steiner, Peter O. Choosing Among Alternative
Public Investments in the
Water Resource Field,
AER 1959, 893
- Steuer, Artur Das kommunale Abgabensatzungs-
recht in NW,
KStZ 1970, 169
- Ders. Das kommunale Abgabenrecht
Nordrhein-Westfalen,
Köln u.a. 1972
- Stohler, Jacques Zur Methode und Technik der
Cost-Benefit-Analyse,
Kyklos 1967, 218
- Ders. Zur rationalen Planung der
Infrastruktur,
Konjunkturpolitik 1965, 279
- Stolber, Walter Bruno Nutzen-Kosten-Analyse in der
Staatswissenschaft,
Göttingen 1968 (zit. NRA)
- Streit, Christian Straßenkostenbeiträgen nach
den neuen Kommunalabgabenge-
setzen der Länder Hessen,
Nordrhein-Westfalen und
Schleswig-Holstein,
KStZ 1971, 1
- Ders. Die Kommunalabgabengesetze
der Länder Hessen, Nordrhein-
Westfalen und Schleswig-
Holstein - Gemeinsamkeiten und
Unterschiede,
KStZ 1971, 169
- Ders. Erschließungsbeiträge nach dem
Bundesbaugesetz und Beiträge
nach § 9 des preussischen
Kommunalabgabengesetzes,
Diss., Münster 1968

- Surén, Friedrich Karl
Gemeindeabgabenrecht der
ehemals preußischen Gebiete,
Komm.,
Berlin 1957 (zit. PrKAG)
- Thiem, Hans
Die neuen Kommunalabgaben-
gesetze in den Bundesländern,
DVBl. 1972, 129
- Ders.
Kommunalabgabengesetz Schles-
wig-Holstein, Komm.,
Kiel 1971, Stand: Februar 1975
(zit. KAG Schl.H.)
- Ders.
Straßenkostenbeiträge bei
fertiggestellten Straßen,
2. Aufl.,
Köln 1967
- Thomas, E.N./
Schofer, I.L.
Strategies for the Evaluation
of Alternative Transportation
Plans, in: Highway Research
Board, National Cooperative
Highway Research Program,
Report 96,
Washington D.C. 1970
- Tillmanns, Heinz/
Ganser, Herbert
Beiträge nach dem KAG NW für
den Neu- und Ausbau von Wirt-
schaftswegen
KStZ 1974, 221
- Tinbergen, Jan
The optimal Rate of Saving,
EJ 1956, 603
- Tullock, G.
The Social Rate of Discount
and Optimal Rate of Invest-
ment: Comment, QJE 1964, 331
- Uffhausen, Karsten
Die Benutzungsgebühr, Diss.,
Göttingen 1970

- Usher, D.
The Social Rate of Discount
and the Optimal Rate of
Investment: Comment,
QJE 1964, S. 641 ff.
- Velsingner, P.
Entscheidungen ohne explizit
formulierte Ziele bei unvoll-
kommener Information, Forschungs-
berichte des Landes NRW Nr. 2163,
Opladen 1971
- Vogel, Werner
Maßstäbe für Anschlussbeiträge
nach § 8 KAG NW und die Art
der zulässigen Nutzung,
StuGemR 1975, 320
- Walprecht, Dieter
Landesrechnungshof beim NW
Städte- und Gemeindebund:
Abzüge bei Zuschüssen zu
Straßenbaumaßnahmen,
StuGemR 1972, 47
- Weber, Hans Peter
Investitionskriterien für
Wasserstraßenbauten, Diss.,
Berlin 1964
- Weber, Wilhelm/
Streissler, Erich
Erwartungen, Unsicherheit
und Risiko, in: Handwörterbuch
der Sozialwissenschaften,
Stuttgart, Tübingen, Göttingen,
Bd. 3, 1961, S. 330
- Weiss, Dieter
Strukturierung iterativer Ent-
scheidungsprozesse bei öffent-
lichen Planungsvorhaben,
VerwArch. 1972, 241
- Wieneke, Gerd
Die Erfassung des öffentlichen
Vermögens mit einem finanz-
wirtschaftlichen Nutzwert,
D&H 1970, 141
- Wildavsky, Aaron
Politische Ökonomie der Effi-
zienz: Kosten-Nutzen-Analyse,
Systemanalyse Programmbudget,
in: Recktenwald (Hrsg.),
Nutzen-Kosten-Analyse und
Programmbudget,
Tübingen 1970, S. 365
- Wilke, Dieter
Gebührenrecht und Grundgesetz,
München 1973

- Wille, Gustav Satzungsrecht für straßenbau-
liche Maßnahmen nach § 8 KAG
NW in der Bewährung,
KStZ 1974, 21
- Winter, F.H. Gebühr oder Steuer?,
KStZ 1961, 1
- Wittmann, W. Einführung in die Finanzwis-
senschaft, Bd. I, 2. Aufl.,
Stuttgart 1975
- Wolff, Hans J./
Bachof, Otto Verwaltungsrecht I,
9. Aufl.,
München 1974
- Zangenmeister, Ch. Nutzwertanalyse in der System-
technik, München 1970
- Ziegler, Jürgen Zur Beitragsverteilung nach § 131
BBauG und § 9 KAG NW im Ge-
biet des § 34 BBauG und bei
Befreiungen,
KStZ 1974, 121
- Zimmermann, Franz Aktuelle Fragen des Rechts
der kommunalen Gebühren und
Beiträge,
VerwArch. 1971, 16
- Ders. Der Entwurf eines Kommunalab-
gabengesetzes für das Land
Nordrhein-Westfalen,
KStZ 1969, 6
- Ders. Entwurf eines Kommunalabgaben-
gesetzes für das Land Nord-
rhein-Westfalen in
StT 1968, 570
- Ders. Beiträge nach dem Kommunal-
abgabengesetz für das Land
Nordrhein-Westfalen,
GemH 1972, 73
- Ders. Das neue Kommunalabgabengesetz
für das Land Nordrhein-West-
falen,
GemH 1969, 265

Einleitung

A Einführung

I. Ausgangspunkt

Aus dem Bestreben, diejenigen verstärkt zu Abgaben heranzuziehen, denen aus Aktivitäten der Gemeinden wirtschaftliche Vorteile zufließen, folgt die Schwierigkeit, die wirtschaftlichen Wirkungen dieser Aktivitäten erfassen und berechnen zu müssen.

Neuere Entscheidungen der Rechtsprechung¹ sowie eine Fülle von Diskussionsbeiträgen² lassen erkennen, daß diese Aufgabe noch keiner befriedigenden Lösung zugeführt werden konnte. Die Stellungnahmen in der Literatur verweisen immer wieder auf die Schwierigkeiten³ und Unsicher-

1 vgl. z. B. OVG Münster, Urt. v. 20.9.1971, KStZ 1972, 34;
Schl.H. VerwG, Urt. v. 7.10.1971, Gem. 1972, 150;
VG Kassel, Beschl. v. 14.7.1972, GemT 1973, 314;
VG Arnberg, Urt. v. 24.5.1972, KStZ 1973, 161;
Bayer VGH, Urt. v. 28.3.1973, KStZ 1974, 130;
BVerwG, Beschl. v. 26.7.1973, GemStZ 1974, 38
= Buchholz 401.9 Beiträge Nr. 4;
OVG Lüneburg, Urt. v. 28.1.1974, NGem. 1975, 56
= Gem. 1975, 181 = DGemStZ 1975, 40

2 vgl. z. B. Thiem, DVBl. 1972, 129 (135);
Zimmermann, GemH 1972, 73;
Schmidt, KStZ 1972, 81;
von Mutius, KStZ 1972, 232;
Ders., SKV 1973, 15;
Scholl, KStZ 1973, 45 (49);
Sander, KStZ 1973, 206;
Stach/Rotter, KStZ 1974, 87;
Ziegler, KStZ 1974, 121;
Driehaus, StT 1976, 322

3 so z. B. Zimmermann, GemH 1972, 73; Ders., VerwArch. 1971, 16 (22); Barocka, KStZ 1974, 13 (14)

heiten¹, die eine Beitragsberechnung als Vorteilsausgleich² mit sich bringt. Es wird dargelegt, daß man auf Schätzungen³ angewiesen sei und sich eine fundierte Berechnung verbiete oder praktisch nicht möglich⁴ sei. Eine Lösung wird vornehmlich in Pauschalmaßstäben und der Nennung von Prozentzahlen⁵ gefunden. Letzlich wird die Verbesserung der Maßstäbe gefordert⁶.

1 Nolden, KStZ 1974, 47 (48)

2 Nach den Kommunalabgabengesetzen der Länder bemessen sich die Beiträge nach den Vorteilen, die durch die Anlage oder Einrichtung hervorgeufen werden. Vgl. § 8 Abs. 1 Satz 1 KAG NW; § 8 Abs. 1 Satz 2 KAG Rh.Pf.; § 8 Abs. 1 Satz 2 KAG Schl.H.; § 10 Abs. 1 Satz 2 KAG BW; § 11 Abs. 3 HessKAG; Art. 5 Abs. 2 BayKAG; ebenso nach § 9 Abs. 1 Satz 2 PrKAG

3 vgl. z.B. Donhauser/Hürholz/Schwinghammer, KStZ 1974, 101 (103); Streit, KStZ 1971, 1 (4); Ders., KStZ 1971, 169 (174); Bauernfeind/Zimmermann, KAG NW, § 8 Rdn. 29; Zimmermann, KStZ 1969, 6 (12)

4 Streit, KStZ 1971, 1 (4); Seeger, KAG BW, § 10 Anm. 7; insbesondere Hansmeyer/Fürst, Gebühren, S. 35, die eine Quantifizierung der Vorteile sowohl technisch als auch logisch für nicht möglich halten; Stein, DÖV 1960, 288 (290)

5 vgl. vor allem die Mustersatzung des Innenministers NW, RdErl. v. 28.5.1971, MBL NW 1971, 1178, § 3; OVG Lüneburg, Urt. v. 8.9.1969, NGem. 1971, 17 = Gem. 1970, 89; Laumen, KStZ 1971, 107 (108); zur Kritik speziell hierzu siehe schon Schmidt, KStZ 1972, 81 (85)

6 Schmidt, KStZ 1972, 81 (86); Streit, Diss., S. 146/149

Die Bedeutung des hier untersuchten Themas wird noch dadurch unterstrichen, daß ihm bundesweit kommunale Aktualität beizumessen ist¹. Nachdem in den meisten Bundesländern in den letzten Jahren neue gesetzliche Regelungen des Kommunalabgabensrechts geschaffen worden sind, liegt jetzt auch in Bayern² ein Kommunalabgabengesetz vor, welches die gleichen Fragen der Berechnung aufwirft.

II. Abgrenzung des Themas

In der vorliegenden Untersuchung soll möglichst umfassend geklärt werden, welche Möglichkeiten für eine Erfassung der Vorteile und damit Berechnung der Beiträge im Kommunalabgabensrecht bestehen. Es wird dabei nicht nur das Ziel verfolgt, die bestehenden juristischen Ansätze darzustellen, aufzuarbeiten und kritisch zu analysieren, sondern es soll gleichzeitig versucht werden, wirtschaftswissenschaftliche Erkenntnisse für eine Lösung nutzbar zu machen.

Um eine Ausuferung des Themas zu vermeiden, wird im folgenden hauptsächlich auf das KAG NW eingegangen. Die weitgehende Rechtsgleichheit der Kommunalabgabengesetze führt jedoch dazu, daß die

1 vgl. auch die Untersuchung über die Rechtsähnlichkeit der Gesetze bei Streit, KStZ 1971, 81; KStZ 1971, 169 (173f.)

2 Das Gesetz trat am 1.7.1974 in Kraft

3 zur Rechtslage vor Erlass der neuen Kommunalabgabengesetze vgl. z. B. Brintzinger, KStZ 1970, 81; Streit, KStZ 1971, 1; Thiem, DVBl. 1972, 129; siehe auch die Ausführungen zu § 9 PrKAG bei Streit, Diss., S. 144 ff.

dabei gewonnenen Erkenntnisse auch auf die anderen Bundesländer übertragen werden können. Bei den besonders interessierenden Problemen wird darüber hinaus die punktuelle Rechtsgleichheit der einzelnen Gesetze jeweils besonders geprüft.

Die vom Gesetzgeber verfolgten Ziele, einen Ausgleich zwischen materieller Gerechtigkeit und Rechtssicherheit zu ermöglichen¹ und gleichzeitig den Kommunen ein praktikables Instrumentarium zur speziellen Finanzierung zu schaffen², werden besonders beachtet. Es kann jedoch nicht die Aufgabe dieser Untersuchung sein, ein praktikables Ergebnis anzustreben. Angesichts der bestehenden Schwierigkeiten erscheint es vorzuziehen, die gesetzlichen Voraussetzungen für Verteilungsmaßstäbe im kommunalen Beitragsrecht zu erarbeiten. Solchermaßen kann aufgezeigt werden, inwieweit die Praxis den gesetzgeberischen Zielen nahegekommen ist, welche Prämissen zugrundeliegen und welche Vorbehalte gegen die Ergebnisse bestehen. Hierauf fußen die Verbesserungsvorschläge und die Hinweise, auf welchem Wege die Maßstäbe verbessert werden könnten.

1 vgl. die aml. Begründung zum Entwurf des KAG NW, VI. Wahlperiode, LT Drucks. Nr. 810, S. 20 f.; "Der neue Entwurf stellt sich ... die Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung soviel Freiheit wie möglich einzuräumen, ihr Abgabenrecht zu modernisieren und zu vereinfachen, jeden überflüssigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden und dadurch auch den Interessen der Abgabenschuldner gerecht zu werden." Allgemein zu dieser Aufgabenstellung im Abgabenrecht vgl. Möller, KStZ 1970, 1

2 vgl. Minister Weyer, Protokoll der 37. Sitzung des Landtages NW am 17.9.1968, 1418 (c) bei Einbringung der Regierungsvorlage zum KAG NW: "die kommunalen Abgaben so einfach, aber auch präzise wie möglich zu gestalten, damit die Verwaltungsgerichte möglichst wenig Gelegenheit bekommen, sich damit befassen zu müssen." Zitiert auch bei Driehaus, KStZ 1973, 225; vgl. für Schl.H. Brintzinger, KStZ 1970, 81 m.w.H.

B Gang der Untersuchung

Als eine "ganz unläugbare Wahrheit" bezeichnete schon Johann Heinrich Gottlob von Justi die Tatsache, daß die Kommunalen Körperschaften wie alle Träger öffentlicher Gewalt Aufwendungen zur Erfüllung ihrer Aufgaben machen müssen¹. Auch wenn diese Aufgabenerfüllung weitgehend unter Verzicht auf erwerbswirtschaftliche Ziele geschieht, so läßt sich nicht verkennen, daß sich die genannten öffentlichen Körperschaften nicht außerhalb ökonomischer Gesetzmäßigkeiten² bewegen.

Ausgehend von dieser Feststellung soll im zweiten und dritten Abschnitt neben den überkommenen Berechnungsmethoden und bisher vorgeschlagenen Ansätzen auch untersucht werden, welche wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnisse vorliegen, die für eine Berechnung des wirtschaftlichen Vorteils übernommen werden können.

Im vierten Abschnitt soll herausgearbeitet werden, welche Folgerungen aus den gefundenen Ergebnissen für eine satzungsmäßige Handhabung³ der Beiträge zu ziehen sind.

Bevor jedoch auf die genannten Abschnitte eingegangen wird, erscheint es erforderlich, die zentralen Begriffe und Einflußgrößen für die vorliegende Untersuchung zu definieren und abzugrenzen.

1 von Justi, System des Finanzwesens, 4. Buch, I. Abteilung, 1. Hauptstück § 688

2 Mülhaupt, Finanzarchiv NF Bd. 8, 94 (98);

Wieneke, DöH 1970, 141

3 Beiträge dürfen gem. § 2 Abs. 1 KAG NW nur aufgrund einer Satzung erhoben werden

Hauptteil

Erster Abschnitt

Begriffsbestimmungen

A Beitrag gem. § 8 KAG NW

Der Begriff des Beitrages¹ wurde häufig in Abgrenzung zu den Merkmalen der Benutzungsgebühr entwickelt². Daneben wurde immer wieder versucht, allgemeine Kriterien für das Vorliegen eines Beitrages aufzuzeigen³. Bedenkt man jedoch, daß im terminologischen Bereich eine "gewisse Belie-

- 1 Der Beitrag wurde erstmals von Friedrich J. Neumann als eigenständige Abgabe erkannt, vgl. Die progressive Einkommensteuer, S. 65, 209 (Anm. 29a); vgl. zur Geschichte des Beitrags Hansmeyer/Fürst, Gebühren, S. 26 m.w.H.; zur begrifflichen Vielfalt vgl. Kieninger, Diss., S. 25 ff.
- 2 Thiem, DVBl. 1972, 129 (132); Sander, KStZ 1972, 101 (103)
- 3 vgl. u.a. Wolff/Bachof, Verwaltungsrecht I (9) § 42 II a 2
Hettlage, HdSW, Bd. 1, S. 727;
Büchner, HdFW, Bd. 2, S. 228;
Bickel, HdFW, Bd. 2, S. 784;
Mattern, BB 1970, 1405;
Maunz, in Maunz/Dürig/Herzog GG Art. 104 a Rdn. 8 (unter bb);
Pagenkopf, Kommunalrecht, 1. Aufl., S. 73 f.;
 BVerwG, Urt. v. 20.3.1959, KStZ 1959, 148 (149) = DGemStZ 1959, 135 (138); BVerfG, Beschl. v. 4.2.58, BVerfGE 7, 244 (254 f.); Beschl. v. 20.5.1959, BVerfGE 9, 291 (298); Beschl. v. 16.10.1962, BVerfGE 14, 312 (317) siehe auch die Ausführungen von Wilke, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 138; zur finanz- und rechtswissenschaftlichen Entwicklung des Beitrages im Abgabewesen vgl. Eyben, Diss., S. 46 ff.

bigkeit" herrscht und es letztlich nicht auf die Bezeichnung, sondern auf die sie verkörpernden rechtlichen Merkmale ankommt¹, erscheint es gerechtfertigt, den Beitrag für die vorliegende Arbeit zunächst zu definieren².

Diesem Verlangen ist der Gesetzgeber entgegengekommen, indem er für Nordrhein-Westfalen³ eine Legaldefinition geschaffen hat. Gem. § 8 Abs. 2 Satz 1 KAG NW sind Beiträge "Geldleistungen, die dem Ersatz des Aufwandes für die Herstellung, Anschaffung und Erweiterung öffentlicher Einrichtungen und Anlagen im Sinne des § 4 Abs. 2, bei Straßen, Wegen und Plätzen auch für deren Verbesserung, jedoch ohne die laufende Unterhaltung und Instandsetzung, dienen". Hierin erschöpft sich der Beitragsbegriff jedoch noch nicht. Vielmehr kommt nach Abs. 2 Satz 2 noch hinzu, daß der Beitrag als Gegenleistung von Grundstückseigentümern

- 1 Fleiner, Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, S. 421; Raecke, Kostendeckungsprinzip, S. 6; Winter, KStZ 1961, 1; Wilke, aaO., S. 135; Steuer, KStZ 1970, 169 (170); BVerfG, Beschl. v. 4.2.1958, BVerfGE 7, 244 (251 f., 255 u. LS 3); Beschl. v. 20.5.1959, BVerfGE 9, 291 (300)
- 2 vgl. in diesem Zusammenhang Wilke, aaO., 1. Abschnitt, § 11 II, S. 121 ff., der den Beitrag als selbständige Abgabenform ablehnt (S. 134), jedoch anerkennt, daß es dem Normgeber möglich sein muß, einen bestimmten Abgabentatbestand als Beitrag zu bezeichnen (S. 140)
- 3 Eine entsprechende Definition wird § 10 Abs. 1 KAG BW, § 8 Abs. 1 KAG Schl.H., § 6 Abs. 1 NKAG, Art. 5 Abs. 1 Bay KAG gegeben

oder Erbbauberechtigten¹ für die durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Einrichtungen und Anlagen gebotenen wirtschaftlichen Vorteile erhoben wird.

Aus dieser Definition geht zunächst hervor, daß Beiträge nur in Form von Geldleistungen erbracht werden können. Hand- und Spanndienste sind ebenso ausgeschlossen wie eine Abgeltung durch Naturalleistungen². Daneben erweist sich der Beitrag als Vorzugslast. Er darf nur von denjenigen Grundstückseigentümern (Erbbauberechtigten)³ erhoben werden, denen ein wirtschaftlicher Vorteil durch die zugrundeliegende Veranstaltung zukommt. Ohne die öffentliche Gegenleistung ist der Beitrag nicht denkbar⁴.

Bemerkenswert und für die weitere Arbeit von besonderer Bedeutung ist fernerhin, daß der Beitrag nicht wie normalerweise die Steuer zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs der Gemeinden erhoben werden darf⁵. Der Beitrag, wie ihn z.B. der nordrhein-westfälische Gesetzgeber in § 8 KAG NW definiert hat und wie er auch als Ausgangspunkt den weiteren Überlegungen zugrundeliegt, dient der

1 Neben den Grundstückseigentümern sind gem. § 8 Abs. 1 Satz 1 KAG Rh.Pf. "die sonstigen dinglich Nutzungsberechtigten" und die "Unternehmer" und nach § 8 Abs. 1 Satz 1 KAG Schl.H. die "zur Nutzung von Grundstücken dinglich Berechtigten" und die "Gewerbetreibenden" beitragspflichtig.

2 Bauernfeind/Zimmermann, KAG NW, § 8 Rdn. 12; Begründung zur Regierungsvorlage, LT Drucks. 6. Wahlper. Nr. 810, S. 19 Rdn. 3, ebenso schon LT Drucks. 5. Wahlper. Nr. 649, S. 19

3 im folgenden werden nur noch die Grundstückseigentümer genannt

4 Uffhausen, Diss., S. 9

5 Wilke, aaO., S. 120

Investitionsfinanzierung¹. Er bezieht sich auf die Ausgaben für Sachanlagen, die zur späteren Leistungserstellung geschaffen werden².

Während nach § 9 PrKAG Beiträge noch zur Deckung der Herstellungs- und Unterhaltungskosten erhoben werden durften und deshalb eine Beitragserhebung als unzulässig angesehen wurde, wenn die Kosten haushaltsmäßig bereits endgültig gedeckt waren, kommt es nach neuem Recht nicht mehr auf eine haushaltsmäßige Deckung der Ausgaben an³. Obwohl einige Kommunalabgabengesetze noch eine Deckung des Aufwandes fordern, dürfte auch für diese Bundesländer das Gleiche gelten. Angesichts der Schwierigkeiten, die mit der haushaltsmäßigen Deckung nach dem PrKAG verbunden waren⁴ und des Bestrebens der einzelnen Gesetzgeber mit der Neuordnung die Schwierigkeiten und Streitpunkte des alten Rechts auszuräumen⁵, scheint es sich hierbei

1 Eine Beschränkung auf die Finanzierung von Investitionen wird nicht in sämtlichen Kommunalabgabengesetzen durchgehalten. In Rheinland-Pfalz dürfen gem. § 8 Abs. 1 KAG Rh.Pf. ebenso wie nach § 9 Abs. 1 PrKAG Beiträge auch für Unterhaltungskosten erhoben werden.

2 Loening/Schmitz, KAG NW, § 8 Anm. 1; Bauernfeind/Zimmermann, KAG NW, § 8 Rdn. 1; Thiem, DVBl. 1972, 129 (133), LT Drucks. 810, 6. Wahlper., S. 41; Dahmen/Küffmann, KAG NW, § 8 Erl. 4.2.

3 Bauernfeind/Zimmermann, KAG NW, § 8 Rdn. 13; Steuer, Das kommunale Abgabenrecht NW, S. 113; Zimmermann, GemH 1972, 73 (74); Dahmen/Küffmann, KAG NW, § 8 Erl. 4.2.; vgl. auch VVO Nr. 2 zu § 8 KAG NW, § 8 Erl. 4.2.; vgl. auch VVO Nr. 2 zu § 8 KAG NW, abgedruckt bei Bauernfeind/Zimmermann, KAG NW, S. 164 f. und Dahmen/Küffmann, KAG NW, S. 344 f.

4 vgl. hierzu Surén, Gemeindeabgabenrecht, § 9 PrKAG, Anm. 7 d; Streit, Diss., S. 124

5 vgl. Zimmermann, KStZ 1969, 6 (11), der von "lästiger Rechtsprechung" in diesem Zusammenhang spricht.

nur noch um eine sprachliche Übereinstimmung zu handeln. Begrifflich wird unter "Deckung" lediglich der Ersatz der Investitionsausgaben zu verstehen sein¹.

Die Verteilung des Aufwandes auf die Beitragspflichtigen erfolgt gemäß den mit der Errichtung der öffentlichen Anlage verbundenen wirtschaftlichen Vorteilen. Bevor jedoch hierauf näher eingegangen wird, bedarf es der Feststellung, welche Ausgaben der Kommunen von dem Begriff des Aufwandes erfaßt werden. Die Prüfung erfolgt somit auf zwei Stufen. Zunächst ist festzustellen, was überhaupt zu verteilen ist, bevor danach auf den wirtschaftlichen Vorteil eingegangen werden kann.

B Aufwand

I. Begriff

Die Kommunalabgabengesetze bestimmen als Bezugsgröße einer vorteilsgemäßen Verteilung "den Aufwand für die Herstellung, Anschaffung und Erweiterung öffentlicher Einrichtungen und Anlagen", "bei Straßen, Wegen und Plätzen auch für deren Verbesserung, jedoch ohne die laufende Unterhaltung und Instandhaltung"². Der Kernbegriff und Ausgangspunkt für eine Berechnung ist somit der Aufwand³.

¹ ebenso Streit, KStZ 1971, 1 (4); Hatopp, NKAG, § 6 Anm. 6; Ermel, HessKAG, § 11 Erl. 15; A.A. für Rheinland-Pfalz Rumetsch, KAG Rh.Pf., § 8 Erl. 8

² vgl. § 8 Abs. 2 Satz 1 KAG NW

³ In den übrigen Bundesländern wird ebenfalls der Aufwand zugrundegelegt. Eine Ausnahme bildet § 8 Abs. 1 KAG Rh.Pf. Danach kann die Deckung der K o s t e n angestrebt werden. Auf die Konsequenzen dieser Abweichung wird im Text eingegangen. Vgl. auch Fußn. 1 auf S. 9

Sein Nachweis ist erforderlich für die Entstehung einer Beitragspflicht, seine Höhe ist mitbestimmend für die Höhe der zu leistenden Beitragszahlung.

Der Grundsatz der Vorhersehbarkeit und Bestimmtheit des Verwaltungshandelns erfordert, daß die Tatbestandsmerkmale dieses Begriffs herausgearbeitet werden. Der Gesetzgeber selbst hat es unterlassen diesen Begriff zu definieren. Auch in der Rechtsprechung und in der juristischen Literatur wird keine brauchbare Begriffsbestimmung angeboten. Vorherrschend ist vielmehr ein undifferenzierter Gebrauch¹ der Begriffe Aufwand, Kosten und Ausgaben² mit zum Teil sich zumindest partiell widersprechenden Wortverbindungen³.

¹ vgl. z.B. Dahmen/Küffmann, KAG NW, § 8 Erl. v. 4.2.; Aufwand ist die Summe der Kosten, ..."; v. Scheliha/Gosch, KAG Schl.H., § 8 Anm. 1.3.2.: "Die Umwandlung des Aufwandes in Kosten"; Kretschmann, KStZ 1972, 188; "Aufwand... ist Ausdruck... für das im Betrieb investierte Kapital"; Koglin, Gem. 1970, 192 (193): "... Aufwand (betriebswirtschaftliche Kosten)"

² Hingegen bemüht sich der nordrhein-westfälische Gesetzgeber um eine begriffliche Trennung von Aufwand und Kosten. Während in den §§ 4 - 6 KAG NW nur von Kosten die Rede ist, wird bei den Beiträgen nur von Aufwand und in § 10 KAG NW von "(dem) Aufwand und (der) Kosten" gesprochen. Auch anhand der Behandlung des Gesetzes im Gesetzgebungsverfahren läßt sich dieses Bestreben nachweisen. In dem Gesetzentwurf, der dem Landtag in der 5. Wahlperiode vorlag, findet sich noch der undifferenzierte Gebrauch der Begriffe.

³ vgl. z.B. Scheel/Steup, Gemeindehaushaltsrecht NW, S. 201; siehe auch schon die Kritik bei Mülhaupt/Gornas, GemH 1974, 49

Der Normgeber könnte diesen Begriff dem normalen Sprachgebrauch entnommen haben. Hiergegen spricht, daß der allgemeine Sprachgebrauch keine klare Aussage mit diesem Begriff verbindet. Die Auffassungen über den Umfang dessen, was als Aufwand bezeichnet werden soll, gehen auseinander. Vielfach herrscht auch hier ein synonyme Gebrauch der Begriffe Aufwand, Ausgabe und Kosten. Klare Abgrenzungsmöglichkeiten sind nicht ersichtlich.

Der Gesetzgeber könnte seinen Überlegungen den betriebswirtschaftlichen Aufwandsbegriff zugrundegelegt haben. Dies erscheint schon deshalb wahrscheinlich, weil auch für die Benutzungsgebühren in § 6 Abs. 2 KAG NW von betriebswirtschaftlichen Begriffsinhalten ausgegangen wird¹.

In der Betriebswirtschaftslehre erfolgt eine klare Differenzierung zwischen Aufwand, Ausgabe und Kosten. Sie liegen auf drei verschiedenen Ebenen. Man unterscheidet:

- 1) die Investitionsausgabe, d.h. die Ausgabe für die Erstellung einer Einrichtung (Johns: Vorratsausgabe)
- 2) den gesamten Güterverzehr (Güter, Arbeitsleistung, Fremdleistungen, Kapitalnutzung usw.) für den Betrieb oder Unterhaltung dieser Einrichtung in der Rechnungsperiode = Aufwand²

1 vgl. auch LT Drucks. 6. Wahlper. Nr. 810, S. 34 ff.

2 vgl. für alle Mellerowicz, Kosten und Kostenrechnung, Bd. 1, S. 8 ff.; Schmalenbach, Dynamische Bilanz, S. 82; Kosiol, Aufwand in HdB Sp. 280 ff.

- 3) den zur Erstellung der Leistung notwendigen Güterverzehr = Kosten¹

Vergleicht man jedoch diese Definition mit dem Wortlaut des § 8 KAG NW, so erscheint es nicht gerechtfertigt, der weiteren Betrachtung den verbrauchsorientierten Aufwandsbegriff zugrunde zu legen. Die Schwierigkeiten werden deutlich, wenn man § 8 Abs. 4 KAG NW in die Überlegung einbezieht. Darin heißt es "Der Aufwand umfaßt a u c h ² den Wert, den die von der Gemeinde oder dem Gemeindeverband für die Errichtung oder Anlage bereitgestellten eigenen Grundstücke bei Beginn der Maßnahme haben". Bei Grundstücken handelt es sich aber um Gebrauchsgüter, die keine Abnutzung erfahren und damit keinem Verzehr unterliegen.

Zur Klärung des Aufwandsbegriffes sollte deshalb von der kameralistischen Denkweise³ ausgegangen werden. Bei dieser Denkweise stehen nicht der

1 zu den verschiedenen Kostenbegriffen vgl. für alle Mellerowicz, Kosten und Kostenrechnung, Bd. 1, S. 3 ff.; Schmalenbach, Kostenrechnung und Preispolitik, S. 6; Heinen, Betriebswirtschaftliche Kostenlehre, S. 55 ff., S. 84 ff.; Kosiol, Kritische Analyse der Wesensmerkmale des Kostenbegriffs in Festschrift für Seyffert, S. 7 - 37; insbes. zum pagatorischen Kostenbegriff vgl. Koch, Zur Diskussion über den Kostenbegriff, ZfH 1958, S. 355 - 399; Ders., Grundprobleme der Kostenrechnung, S. 9 ff.

2 Hervorhebung durch den Verfasser

3 vgl. auch die Differenzierung von Sander, KStZ 1973, 206 (210); "Der Ausdruck Aufwand ist im Gesetzestext sicher untechnisch in wirtschaftswissenschaftlicher und sicher technisch in kameralistischer, dem Juristen noch nahestehender Terminologie gebraucht. Kameralistisch ist Aufwand aber die Begleichung der Ansprüche, die infolge Leistungen Dritter entstanden sind."

Güterverzehr, sondern finanzwirtschaftliche Größen (Einnahmen, Ausgaben, Einzahlungen, Auszahlungen) im Vordergrund. Unter diesem Gesichtspunkt ist der Aufwand nicht aus den verbrauchten Wirtschaftsgütern, sondern aus den geleisteten Ausgaben abzuleiten.

Bei einem solchen Vorgehen kann auch eine klarere Abgrenzung zum Kostenbegriff des KAG erzielt werden: Während der Aufwand aufgrund seines Geldaspektes zum kameralistischen Bereich gehört, handelt es sich bei den Kosten um eine betriebswirtschaftliche Größe, die jeden leistungsbedingten, bewerteten Güterverzehr umfaßt.

Das Anlehnen an die kameralistische Denkweise bedeutet jedoch nicht, daß der kameralistische Aufwandsbegriff Verwendung finden kann. Die gesetzliche Regelung geht von der Herstellung, Anschaffung oder Erweiterung öffentlicher Einrichtungen oder Anlagen aus. Hierbei handelt es sich aber kameralistisch und auch betriebswirtschaftlich nicht um eine Aufwandsausgabe¹, sondern um eine (aktivierungsfähige) Vorratsausgabe.

Im folgenden wird deshalb eine vom betriebswirtschaftlichen und kameralistischen Aufwandsbegriff losgelöste Begriffsbestimmung erarbeitet werden müssen.

Festgestellt werden konnte, daß dem Aufwand keine "Leistung" zugrundeliegt, sondern die Bereitstellung einer Investition. Mithin knüpft der Beitrag nicht an eine Leistungsabgabe an. Die Tätigkeit der Gemeinde ist im Hinblick auf die Beitragspflicht zunächst einmal beendet, wenn die Anlage oder Einrichtung

¹ Johns, Kameralistik, S. 15 ff.

gebrauchsfertig zur Verfügung steht. Daraus läßt sich bereits folgende Begriffsbestimmung ableiten: Aufwand i.S.d. KAG sind diejenigen Ausgaben der Gemeinde, die zur bereitgestellten Anlage oder Einrichtung geführt haben.

Das besondere Eingehen des Gesetzgebers auf die von der Gemeinde oder dem Gemeindeverband für die Anlage bereitgestellten eigenen Grundstücke läßt jedoch darauf schließen, daß dem Gesetzgeber hinsichtlich des Umfangs der einzubeziehenden Produktionsfaktoren nicht diese weite Definition vorschwebte. Vielmehr deutet die verwendete Formulierung auf eine Besonderheit hin. Dem Gesetzgeber ging es bei der Einbeziehung der Grundstücke nicht lediglich um eine Bewertungsrichtlinie. Denn nach der gefundenen Definition gehören die Ausgaben für die Bereitstellung von Grundstücken zweifelsfrei zum Aufwand. Es kann dabei keinen Unterschied ausmachen, ob die bereitgestellten Grundstücke zeitlich weiter zurückliegend, unmittelbar vor oder während der Bauzeit der Anlage ins Eigentum der Gemeinde gelangt sind. Auf jeden Fall ist es hierfür zu Ausgaben gekommen, die einbezogen werden können. Für das Aufzeigen einer Bewertungsrichtlinie hätte eine Formulierung: "Gemeindeeigene Grundstücke sind mit dem Wert zu berücksichtigen, den sie bei Beginn der Maßnahme haben" ausgereicht. Dies wäre auch der gesetzlichen Systematik gerecht geworden. Im Gesetz heißt es hingegen: "Der Aufwand umfaßt auch den Wert..."¹ Nach der herausgearbeiteten Definition fielen die bereitgestellten Grundstücke aber selbstverständlich unter den Aufwand, die gewählte Formulierung

¹ Hervorhebung durch den Verfasser

wäre überflüssig und unverständlich. Es muß deshalb angenommen werden, daß der Normgeber der h.M. im Erschließungsbeitragsrecht¹ des BBauG folgen wollte, die eine Beitragsfähigkeit nur des Aufwandes anerkennt, der zusätzlich durch die Herstellung der Anlage entsteht, d.h. Aufwand bedeutet, der nicht schon in anderem Zusammenhang anfällt oder bereits angefallen ist. Dieser Tatbestand liegt aber für Grundstücke aus dem allgemeinen Liegenschaftsvermögen² der Gemeinde vor. Von diesem Standpunkt aus war die besondere Einbeziehung notwendig.

Weitere Konsequenz dieser Einschränkung ist auch die Nichtberücksichtigung des Aufwandes, der durch die Arbeitsleistungen der ständigen Dienstkräfte entsteht³. Der hiermit verbundene Aufwand fällt auch ohne die konkrete Investitionsmaßnahme an und ist somit nicht beitragsfähig⁴.

1 vgl. für alle BVerwG, Urt. v. 22.11.1968, BVerwGE 31, 90 = DVBl. 1969, 271 = KStZ 1969 199; DÖV 1969, 358; BayVBl. 1969, 172; Ludyga, Erschließungsbeitrag, § 128 BBauG Rdn. 38; Schrödter, BBauG, § 128 Rdn. 1; Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 128 Rdn. 25; Brügelmann/Förster, BBauG, § 128 Erl. II 6;

2 vgl. hierzu Dahmen/Küffmann, KAG NW, § 8 Erl. 4.3

3 Beachte jedoch die Ausführungsbestimmung Nr. 3 zu § 6 NKAG. Danach umfaßt der Investitionsaufwand auch die allgemeinen Verwaltungskosten; abgedruckt bei Goldmann, NKAG, S. 63; vgl. auch Goldmann, NKAG, Einf. S. 33; Hölzer/Neitz, NKAG, Einf. S. 60; Hatopp, NKAG, § 6 Erl. 13

4 im Ergebnis ebenso Loening/Schmitz, KAG NW, § 8 Erl. 10b; Dahmen/Küffmann, KAG NW, § 8 Erl. 4.4; Kübler/Fröhner, KAG BW, § 10 Rdn. 8; Schieder/Angerer/Moezer, BayKAG, Art. 5 Erl. 2.3.3.; Seeger, KAG BW, § 10 Erl. 6

- Fortsetzung nächste Seite -

Als Zwischenergebnis kann somit festgestellt werden, daß Aufwand i.S.d. KAG die Ausgaben der Gemeinde beinhaltet, die durch Schaffung oder Herstellung einer konkreten Investitionsmaßnahme entstehen. Nicht dazu gehören die Ausgaben, die unabhängig davon für die Gemeinde anfallen oder bereits einmal angefallen sind. Für gemeindeeigene bereitgestellte Grundstücke gilt die gesetzliche Sonderregelung.

Eine Bewertung der Ausgaben erfolgt im Kommunalabgabenrecht nicht. Nach § 8 Abs. 4 Satz 2 KAG NW sind die "tatsächlichen Aufwendungen" zugrunde zu legen.

Hieran läßt sich wiederum der Sinn und Zweck der Beitragsfinanzierung ablesen, nur eine Finanzierungsmöglichkeit für die geschaffenen Investitionen zu sein. Die Gemeinde soll nur einen Ausgleich für ihre Ausgaben erhalten, unabhängig von dem, evtl. abweichenden Gesamtwert der geschaffenen Einrichtung oder der voraussichtlichen Ausgaben für eine Wiederbeschaffung. Derartige Erwägungen sind dem Beitragsrecht fremd.

Fortsetzung:

vgl. auch OVG Münster, Urt. v. 14.2.1962, KStZ 1963, 122 (124); A.A. Koglin, KStZ 1970, 111 (112); Rumetsch, KAG Rh.Pf., § 8 Erl. 7 jedoch ohne Begründung; Thiem, KAG Schl.H., § 8 Rdn. 65, der allein die Erschließung von Finanzierungsmöglichkeiten zum Maßstab macht. Die Kommunalabgaben sollen bewirken, "daß sog. kostenrechnende Einrichtungen in ihrer Erstellung und in ihrem Betrieb sich selbst tragen". Entscheidend sei, "ob zum Zweck der Investition Leistungen von der Gemeinde erbracht worden sind". Diese seien wegen der "betriebswirtschaftlichen Betrachtungsweise" des Gesetzes zu ersetzen.

Auf eine Besonderheit ist allerdings noch hinzuweisen. In § 8 Abs. 4 Satz 2 KAG NW wird alternativ auch die Verwendung von Einheitssätzen zur Aufwandsermittlung erlaubt. Die Gemeinden sollen nicht gezwungen werden, für jede einzelne Maßnahme Rechnung legen zu müssen. Vielmehr dürfen die Ausgaben, die üblicherweise bei der Herstellung oder Schaffung einer entsprechenden Anlage anfallen, in Ansatz gebracht werden.

Hieraus läßt sich jedoch keine Abweichung vom bisher Ausgeführten entnehmen, sondern diese Möglichkeit der Aufwandsberechnung dient lediglich der Vereinfachung des Verfahrens und ist somit unter dem Gesichtspunkt der Praktikabilität zu verstehen¹.

Gleichzeitig erwächst aus der Möglichkeit, Einheitssätze zugrunde legen zu dürfen die Gefahr der Manipulation. Diese ist jedoch zu vernachlässigen. Die Einheitssätze unterliegen ebenso wie die tatsächlichen Ausgaben der verwaltungsgerichtlichen Nachprüfbarkeit. Es besteht kein Ermessensspielraum der Gemeinde, welche Sätze zugrundegelegt werden dürfen.

Dem KAG NW liegt somit folgende Begriffsbestimmung des Aufwandes zugrunde: Aufwand i.S.d. KAG sind die tatsächlichen oder aus Einheitssätzen abgeleiteten Ausgaben, die isoliert aufgrund einer beitragsfähigen Investitionsmaßnahme anfallen.

Im Zusammenhang mit bereitgestellten gemeindeeigenen Grundstücken gilt die gesetzliche Sonderregelung.

¹ Dahmen/Küffmann, KAG NW, § 8 Erl. 11.2; Bauernfeind/Zimmermann, KAG NW, § 8 Rdn. 34; Zimmermann, KstZ 1969, 6 (11); VG Arnberg, Urt. v. 8.11.1974, KstZ 1975, 16

Ausgehend von dieser Definition müssen als nächstes die Maßnahmen herausgearbeitet werden, bei denen eine Ausgabe die Möglichkeit der Beitragserhebung auslöst.

II. Beitragsfähige Maßnahmen

1. Herstellung, Anschaffung, Erweiterung

Der Aufwand¹ für die Herstellung einer öffentlichen Anlage oder Einrichtung² ist nach nahezu allen³ kommunalen Abgabengesetzen beitragsfähig⁴.

Unter Herstellung versteht man in diesem Zusammenhang die Schaffung einer Anlage oder Einrichtung⁵. Bei manchen Anlagen ist es üblich, nicht von Herstellung, sondern nur von Anschaffung⁶ zu sprechen.

1. im folgenden wird der Begriff Aufwand nur noch im oben definierten Sinne gebraucht, es handelt sich also um Aufwand i.S.d. KAG
2. vgl. zu den Gründen, die zu einer Einführung dieser beiden Begriffe geführt haben, für alle Hatopp, § 6 NKAG Erl. 1
3. in § 11 Abs. 1 HessKAG wird von Schaffung ausgegangen. Zur Rechtslage nach § 9 PrKAG vgl. umfassend Thiem, Straßenkostenbeiträge bei fertiggestellten Straßen, Teil B, Erläuterungen; Streit, Diss., S. 4 ff.
4. vgl. den Hinweis von Schmidt, GemF 1971, 206, daß bei Straßen der Vorrang des BBauG beachtet werden muß, die Begriffe Herstellung und Anschaffung (Schaffung) für diesen Bereich also keine Bedeutung gewinnen. Siehe auch VG Kassel, Urt. v. 14.7.1972, GemF 1973, 314 (315); OVG Münster, Beschl. v. 13.5.1974, KstZ 1975, 14
5. Dahmen/Küffmann, KAG NW, § 8 Erl. 4.1; Eichhorn, KstZ 1971, 209; v. Scheliha/Gosch, KAG Schl.H., § 8 Erl. 1.3.1; Rumetsch, KAG Rh.Pf., § 8 Erl. 7
6. vgl. die Beispiele bei Bauernfeind/Zimmermann, KAG NW, § 8 Rdn. 14

Bei der Erweiterung handelt es sich ebenfalls um eine verwandte Bezeichnung. Die Erweiterung¹ bedeutet die Ausdehnung der Kapazität, ohne daß damit notwendigerweise² eine Hebung der Qualität der Anlage verbunden ist. Vergleicht man diese Begriffsinhalte miteinander, so wird man anerkennen können, daß inhaltlich die vorliegenden Kommunalabgabengesetze übereinstimmen³, obwohl die vom nordrhein-westfälischen Gesetzgeber vorgenommene Aufspaltung in drei Bezeichnungen nicht in sämtlichen Bundesländern vollzogen worden ist.

Bei den weiteren zu klärenden Begriffen scheinen jedoch Differenzierungen angebracht. Speziell in Nordrhein-Westfalen hat es zu dem folgenden Themenkreis heftige Diskussionen⁴ gegeben.

2. Verbesserung, Unterhaltung, Erneuerung

Gemäß § 8 Abs. 2 Satz 1 KAG NW ist auch der Aufwand für die V e r b e s s e r u n g

1 zur Begründung für die Einbeziehung dieses Begriffs vgl. Bauernfeind/Zimmermann, KAG NW, § 8 Rdn. 14; Thiem, KAG Schl.H., § 8 Rdn. 13

2 Dahmen/Küffmann, KAG NW, § 8 Erl. 4.1; Sander, KStZ 1973, 206 (210); Schmidt, GemF 1971, 206 (207)

3 vgl. v. Scheliha/Gosch, KAG Schl.H., § 8 Erl. 1.3.1, der auch die Erweiterung für Schl.H. mit einbezieht, obwohl dieser Begriff nicht ausdrücklich genannt wird.

4 vgl. die Beiträge von Laumen, KStZ 1971, 109 ff.; Eichhorn, KStZ 1971, 209 ff.; Scholl, KStZ 1973, 49 ff.; Schmidt, KStZ 1972, 81 ff.; Sander, KStZ 1972, 101 (104 ff.); Wille, KStZ 1974, 21 ff.

von Straßen, Wegen und Plätzen beitragsfähig. Hingegen besteht in Bayern¹ und Niedersachsen² diese Beitragserhebungsmöglichkeit für alle öffentlichen Anlagen, während die anderen Bundesländer Verbesserungsaufwand nicht erwähnen, so daß eine bundesweite Übereinstimmung dem Wortlaut nach fehlt.

Definieren läßt sich die V e r b e s s e r u n g als Steigerung des qualitativen Niveaus und der Leistungsfähigkeit³ einer öffentlichen Einrichtung oder Anlage, ohne daß sie flächenmäßig oder quantitativ besonders verändert wird⁴.

In Abgrenzung hierzu entstehen den Gemeinden Aufwendungen für die laufende Unterhaltung und Instandsetzung. Während es sich aber bei der Verbesserung um Investitionsausgaben handelt, deutet die Beifügung "laufend" schon an, daß hier nicht Investitions-, sondern Verbrauchs- oder Aufwandsausgaben (im betriebswirtschaftlichen Sinne) zugrundeliegen. Da Beitragszahlungen nur für Investitionen geleistet werden sollen, ist bis auf die Regelung in Rheinland-Pfalz⁵ in sämtlichen neueren Kommunalabgabengesetzen teils der ausdrückliche Hinweis aufgenommen worden, teils ergibt sich aus dem Zusammenhang und Zweck des Gesetzes⁶, daß

1 Art. 5 Abs. 1 BayKAG

2 § 6 Abs. 1 NKAG

3 z.B. der Ersatz von Kopfsteinpflaster durch Asphalt; vgl. auch BayVGH, Beschl. v. 29.4.1975, GemF 1975, 233 (234): "Als Verbesserung ist jede bauliche Maßnahme anzusehen, die der Erleichterung der Benutzung einer öffentlichen Straße zustatten kommt".

4 Dahmen/Küffmann, KAG NW, § 8 Erl. 4.1.

5 vgl. § 8 Abs. 1 KAG Rh.Pf.

6 so hat z.B. der bayerische Gesetzgeber ausdrücklich festgelegt, daß Beiträge nur für den Investitionsaufwand erhoben werden dürfen. vgl. Art. 5 Abs. 1 Satz 1

Ausgaben für die Unterhaltung oder Instandsetzung öffentlicher Einrichtungen nicht beitragsfähig sind.

a) Abgrenzung dieser Maßnahmen

Eine Maßnahme zählt zur U n t e r h a l t u n g, wenn sie notwendig ist, eine Anlage in dem Zustand zu erhalten, der es ihr ermöglicht den bestimmungsgemäßen¹ Leistungsstrom abzugeben. Zu diesen Maßnahmen rechnen sowohl alle Ausgaben zur Beseitigung eingetretener Mängel als auch solche für präventive Eingriffe gegen entstehende Mängel². Eine Begrenzung auf unumgängliche Ausbesserungsarbeiten kann dabei nicht anerkannt werden³. Die Unterhaltung findet erst dort ihre Grenze, wo die Maßnahme entweder den ursprünglichen Zustand in Quantität und Qualität nicht unerheblich verbessert⁴, in diesem Falle handelt es sich um eine Verbesserung - oder wenn unter Verwendung gleicher Materialien und derselben Konstruktion die Anlage zum zweiten Male hergestellt wird⁵: dann muß von Erneuerung gesprochen werden.

¹ Rumetsch, KAG Rh.Pf., § 8 Erl. 7;
v. Scheliha/Gosch, KAG Schl.H., Erl. 1.4.4;
Eyben, Diss., S. 38; Koglin, KStZ 1970, 111 (112); Schmidt, Gemt 1971, 206 (207); PrOVG, Urt. v. 12.6.1900, PrOVGE 37, 26; OVG Münster, Urt. v. 19.4.1964, KStZ 1965, 29

² Eyben, Diss., S. 39

³ v. Scheliha/Gosch, KAG Schl. H., § 8 Erl. 1.4.4

⁴ Wille, KStZ 1974, 21 (22)

⁵ Ders., KStZ 1974, 21 (22); vgl. auch OVG Münster, Urt. v. 21.4.1975, KStZ 1976, 16 f.

Die vorgenommene Abgrenzung könnte den Anschein erwecken, daß sie problemlos zu brauchbaren Arbeitsergebnissen führt. Dies wird in der Praxis nicht ohne weiteres der Fall sein¹. Es sind Maßnahmen denkbar, die sowohl die Elemente der Erneuerung als auch der Verbesserung und der Unterhaltung enthalten. Als Beispiel kann die Reparatur einer Straße genannt werden, bei der Teile der Fahrbahn zu ersetzen sind².

Eine Zuordnung erfolgt in solchen Fällen nach dem Schwerpunkt der jeweiligen Maßnahme. Es kann keinesfalls der freien Entscheidung der Gemeinde unterliegen, welchem Bereich die Maßnahme zugeordnet werden soll. Ist eine nicht unerhebliche³ Steigerung des qualitativen Niveaus gegenüber dem ursprünglichen Zustand zu verzeichnen, liegt eine Verbesserung vor. Hingegen muß man Maßnahmen, die der Erhaltung dienen, dem Bereich der Unterhaltung zurechnen, während bei einem Austausch von wesentlichen Teilen oder ganzen Anlagen Erneuerung vorliegt. Eine Unterhaltungsmaßnahme wird aber nicht dadurch zur Erneuerung, daß man sie immer wieder

¹ vgl. hierzu OVG Münster, Beschl. v. 23.1.1974 - II B 389/74 (zur Veröffentlichung bestimmt)

² vgl. die weiteren Ausführungen zu diesem Beispiel bei Wille, KStZ 1974, 21 (22)

³ Koglin, KStZ 1970, 111 (112) befürwortet eine wesentliche Erhöhung, wenn die Werterhöhung mindestens 10% des ursprünglichen "Wiederbeschaffungswertes" beträgt. Zusätzlich fordert er zur Vermeidung von Bagatellfällen noch einen Mindestbetrag von etwa 5.000,-- DM.

hinausschiebt und nur noch eine Ersetzung möglich bleibt¹.

b) Beitragsfähigkeit von Erneuerungsmaßnahmen

Gem. § 8 Abs. 1 KAG NW soll für die Verbesserung von Straßen, Wegen und Plätzen ein Beitrag erhoben werden. Laufende Unterhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen sind beitragsfrei. Über die Beitragspflichtigkeit von Erneuerungen hingegen schweigt sich der Gesetzgeber² aus. Fraglich ist nun, ob es sich auch hierbei um beitragsfähige Maßnahmen handelt.

aa) Darstellung der vertretenen Meinungen

Für eine Beitragsfähigkeit der Erneuerung im Straßenbau sprechen sich Bauernfeind/Zimmermann³ aus. Gedanklicher Ausgangspunkt für diese Meinung ist die Tatsache, daß jede Erneuerung auch gleichzeitig eine Verbesserung gegenüber dem erneuerten

¹ Ausf. Best. Nr. 3 zu § 6 NKAG, abgedruckt bei Hatopp, NKAG, S. 54; vgl. auch OVG Münster, Urt. v. 21.4.1975, KStZ 1976, 16 (17); danach liegt nur dann eine beitragsfähige Erneuerung vor, wenn die Ersetzung der Anlage nach dem pflichtgemäßen Ermessen der Gemeinde angebracht ist, obwohl die Gemeinde ihrer Verpflichtung zur laufenden Unterhaltung und Instandsetzung nachgekommen ist.

² im Gegensatz zu Niedersachsen, § 6 Abs. 1 NKAG, und Hessen, § 11 Abs. 1 HessKAG, in denen der Normgeber für sämtliche Anlagen die Beitragsfähigkeit festgelegt hat.

³ KAG NW, § 8 Rdn. 16, ebenso Bauernfeind, GemR 1970, 142 (148); VG Arnshausen, Urt. v. 24.5.1972, KStZ 1973, 162; vgl. auch Schmidt, GemT 1970 206 (207), der Erneuerung als einen anderen Begriff für Verbesserung hält.

Zustand bedeutet. Auf eine Verbesserung gegenüber dem ursprünglichen Zustand kommt es nach dieser Ansicht nicht an¹.

Zu dem gleichen Ergebnis findet auch Scholl², jedoch mit einer anderen Begründung. Nach seiner Meinung ist am Ende der physischen, technischen oder wirtschaftlich sinnvollen Lebensdauer einer Anlage diese als nicht mehr existent anzusehen. Wird diese Anlage nun ersetzt, handelt es sich um eine beitragspflichtige Maßnahme, da keinerlei Verpflichtung der Gemeinde besteht, eine Anlage durch eigene Mittel zu erhalten. Der Beitragszahler habe die Abnutzung der Anlage hinzunehmen und die Erneuerung zu finanzieren.

Auch das OVG Münster³ hat sich inzwischen dieser Meinung angeschlossen. Seine Begründung lautet: "Aus der Bestimmung der Straßenbaubeiträge zur Investitionsfinanzierung folgt, daß auch die Erneuerung einer abgenutzten Anlage (in der gleichen Ausstattung) zur Erhebung von Straßenbaubeiträgen nach § 8 KAG führen kann, denn der hierbei entstehende Aufwand ist in der Regel Investitionsaufwand, d.h. ein Aufwand, der der Schaffung, nicht der Erhaltung der Anlage dient"⁴.

Einen anderen Ansatzpunkt wählt Wille⁵. Er geht zutreffend⁶ davon aus, daß bei der Beitragsbe-

¹ ebenso Schieder/Angerer/Moezer, BayKAG, Art. 5, Erl. 2.2, die aber stärker auf eine Unterscheidung in Investitions- und Unterhaltssektor Wert legen.

² KStZ 1973, 45 (50 f.)

³ Urt. v. 21.4.1975, KStZ 1976, 16

⁴ ebenda, S. 17

⁵ KStZ 1974, 21 ff.

⁶ vgl. hierzu genauer S. 27 f.

rechnung eine betriebswirtschaftliche Lebensdauer nicht vorausgesetzt wird. Daraus folgert er, daß der Hinweis von Scholl auf die fehlende Erhaltungspflicht seitens der Gemeinde kein Argument für die Beitragspflichtigkeit sein könne. Indem er feststellt, daß sich die Erneuerung auf den ursprünglichen Zustand bezieht, tritt er gleichzeitig dem Argument von Bauernfeind/Zimmermann entgegen. Eine Lösung des Problems sieht er aufgrund einer anderen Gedankenfolge. Aus der Nichterwähnung der Erneuerung im Gesetz schließt er, daß diese sowohl zu dem beitragspflichtigen als auch zu dem nicht beitragspflichtigen Bereich gehören kann. Zuordnungshilfe ist die Feststellung des Intervalls, in dem die Erneuerung durchgeführt wird. Sind die Zeiträume der Erneuerung kurz und im wesentlichen gleichbleibend, so gehört die Maßnahme in den Bereich der "laufenden" Instandsetzung, ansonsten handelt es sich um beitragsfähigen Aufwand. Eine Trennung erfolgt somit unter dem Aspekt "laufend" oder "nicht laufend".

Hingegen schließt Eichhorn¹ aus der Tatsache, daß die Erneuerung im Gesetz nicht erwähnt wird, daß auch keine Beitragspflicht besteht, obwohl es sich bei der Erneuerung um Investitionsausgaben handelt.

Zum gleichen Resultat gelangt auch Sander². Ausgangspunkt seiner Meinung ist der Sinn des Beitrags als Vorteilsausgleich. Er geht davon

1 KStZ 1971, 209 f.; ebenso Thiem, KAG Schl.H., § 8 Rdn. 16

2 KStZ 1972, 101 (104), ähnlich v. Scheliha/Gosch, KAG Schl.H., § 8 Erl. 1.3.1; Eyben, Diss., S. 39

aus, daß eine Erneuerung nur dazu dient, den Zustand zu erhalten, der für die Verursachung der wirtschaftlichen Vorteile maßgeblich war. Dieser wurde schon bei der erstmaligen Herstellung oder Anschaffung ausgeglichen. Wenn aber nur ein bestimmter Zustand erhalten bleibt, entstehen keine zusätzlichen Vorteile und somit keine Beitragspflichtigkeit. Das Spektrum der Meinungen reicht somit von einer Beitragspflichtigkeit über eine teilweise Zuordnung bis zu deren völliger Ablehnung.

bb) Eigene Stellungnahme

Im Ergebnis dürfte den beiden letztgenannten Meinungen zu folgen sein.

Zunächst läßt sich, Wille folgend, ein Teil der Ausgaben, die nach dem allgemeinen Sprachgebrauch auch als Erneuerung aufgefaßt werden, eindeutig zuordnen. Solange Maßnahmen als Verbrauchsausgaben qualifiziert werden können, gehören sie in den Sektor Unterhaltung und Instandsetzung und sind somit nicht beitragsfähig. Dies dürfte unstrittig sein.

Bei den Investitionsausgaben muß eine Lösung des Problems durch Auslegung des Gesetzes gefunden werden.

Der Wortlaut¹ des § 8 KAG NW erwähnt die Erneuerung nicht. Daraus muß geschlossen werden, daß er auch nicht einer Beitragsberechnung zugrundegelegt werden darf. Hätte der Gesetzgeber eine Einbeziehung auch dieser Größe gewünscht, hätte es einer ausdrücklichen Erwähnung wie in Hessen

1 vgl. zu den verschiedenen Auslegungsmethoden Larenz, Methodenlehre, S. 298 ff. (307 ff.).

und Niedersachsen¹ bedurft.

Eine historische Auslegung muß dagegen unterbleiben, weil entsprechende Erwähnungen in den Materialien und dem PrKAG nicht vorhanden sind. Ebenso führt eine systematische Interpretation der Norm nicht zu einem abweichenden Ergebnis. Insbesondere läßt die Art der Nennung der verschiedenen beitragsfähigen Maßnahmen im Gesetz und die Abfolge, in der sie genannt werden, nicht den Schluß zu, daß es sich bei der Herstellung und Anschaffung um Oberbegriffe handelt, unter die sich mit dem Argument, jede Erneuerung einer Anlage oder Einrichtung stelle auch gleichzeitig eine Herstellung oder Anschaffung dar, auch die Erneuerung einordnen ließe. Die beitragsfähigen Maßnahmen werden gleichrangig behandelt.

Auch eine teleologische Auslegung erhärtet das gefundene Ergebnis.

Mit der Beitragserhebung gem. § 8 KAG NW sollen die Vorteile abgeschöpft werden, die durch eine öffentliche Investition entstehen. Dabei wird nicht die betriebswirtschaftliche Nutzungsdauer der Anlage zum Maßstab gemacht und einer Vorteilsberechnung zugrundegelegt, sondern an die Möglichkeit der dauernden Inanspruchnahme geknüpft. Wenn es aber auf die tatsächliche Realisierung der Vorteile nicht ankommt und keine Zeitbeziehung Eingang findet, kann das System der Beitragspflicht nur so verstanden werden, daß durch die Investition eine dauernde Besserstellung

¹ vgl. § 11 Abs. 1 HessKAG und § 6 Abs. 1 NKAG

erfolgt, die durch den Beitrag ausgeglichen werden soll.

Hat der Anlieger also bereits die Kosten für die Errichtung der Anlage gezahlt, bedeutet für ihn jede Erneuerung der Anlage nur den Ausgleich inzwischen eingetretener Mängel durch die Wiederherstellung der ursprünglichen Leistungskraft. Bei der Berechnung seiner Beitragsleistung wurde aber die Abnutzung der Anlage oder Einrichtung nicht berücksichtigt. Mithin kann konsequenterweise eine zweite Zahlung nicht verlangt werden, weil es sonst zu einer zweifachen Abschöpfung für einen identischen Vorteil kommt. Eine dauernde Einnahmequelle für die Gemeinden zu schaffen, war jedoch nicht Sinn und Zweck des Gesetzes.

Die gesetzliche Regelung kann auch nicht dadurch umgangen werden, daß bei der Ermittlung des beitragsfähigen Aufwandes nicht nur die erstmalige Installation, sondern auch jede zukünftige Erneuerung berücksichtigt wird, indem man diese z.B. diskontiert. Einem solchen Bestreben steht entgegen, daß nur die bereits getätigten Ausgaben für die konkrete Maßnahme beitragsfähig sind.

Zusammenfassend muß somit festgestellt werden, daß nach nordrhein-westfälischem Recht die Anlieger nicht zur Beitragszahlung für Erneuerungen herangezogen werden können¹. Damit sind gleichzeitig die Maßnahmen umrissen, die eine Beitragspflicht bedingen. Nur der Aufwand für diese Maßnahmen liegt einer Berechnung zugrunde.

Als nächstes gilt es, die Größe begrifflich zu bestimmen, die der Entstehung der Beitragspflicht und der Verteilung des Aufwandes zugrundeliegt - den "wirtschaftlichen Vorteil".

¹ im Ergebnis ebenso auch Reimer, GemH 1975, 203 f.

C Wirtschaftlicher Vorteil

Bevor jedoch versucht wird, den wirtschaftlichen Vorteil zu definieren, muß wiederum auf Unterschiede in den einzelnen Landesgesetzen hingewiesen werden.

Während Niedersachsen¹ die alte preußische Formulierung² der "besonderen wirtschaftlichen Vorteile" übernommen hat, ist in Nordrhein-Westfalen nur noch von wirtschaftlichen Vorteilen die Rede. Die übrigen Bundesländer haben sogar auf eine Beschränkung auf Vorteile wirtschaftlicher Art verzichtet und lassen ihrem Wortlaut nach jeden Vorteil³ ausreichen. Fraglich ist, ob trotz dieser formalen Unterschiede eine weitgehende Rechtsgleichheit besteht.

Ein in diesem Zusammenhang genanntes Argument muß zunächst zurückgewiesen werden. Aus der Tatsache, daß die modernen Kommunalabgabengesetze Nachfolgegesetze des preußischen KAG's sind, kann nicht zwingend auf eine Gleichheit geschlossen werden⁴, da sich die jeweiligen Landes-

1 vgl. § 6 Abs. 1 NKAG

2 vgl. § 9 Abs. 1 PrKAG

3 vgl. die Einschränkung in § 10 Abs. 1 KAG BW und § 11 Abs. 1 HessKAG, daß die Vorteile nicht nur vorübergehender Art sein dürfen. Hiermit wird jedoch nur explizit ausgedrückt, was auch für die übrigen Bundesländer gilt.

4 dieses Argument findet sich bei Lambert, Diss., S. 194 "das Kommunalabgabengesetz von Rheinland-Pfalz, das nur davon spricht, die Einrichtung müsse - in besonderem Maße zum Vorteil gelichen -, dürfte als Nachfolgegesetz der preußischen und bayerischen Bestimmungen sich von ihnen nicht allzu weit entfernen".

gesetzgeber bemüht haben, die Schwierigkeiten des alten Gesetzes auszuschalten; diese Schwierigkeiten lagen vorwiegend in der Voraussetzung des besonderen wirtschaftlichen Vorteils¹. Zum Nachweis der Rechtsgleichheit erscheinen vielmehr sachliche Gründe allein geeignet.

Der durch Vorteil umschriebene Sachverhalt scheint auf den ersten Blick sehr vielgestaltig und unterschiedlich. Bemerkenswert ist jedoch, daß nicht wirtschaftliche, sondern ideelle Vorteile nur äußerst beschränkt eine Grundlage² für eine Berechnung bieten und auch in Literatur und Rechtsprechung noch keine Fälle bekannt geworden sind, in denen nicht eine Beschränkung auf die wirtschaftlichen Auswirkungen der Investitionsmaßnahmen erfolgte³. Darüber hinaus verstärken oder schwächen die ideellen Vorteile die wirtschaftlichen Auswirkungen, so daß sie sich indirekt doch in den wirtschaftlichen Vorteilen wiederfinden. Aufgrund der überragenden Bedeutung dieses Sektors in praxi erscheint es deshalb gerechtfertigt, eine so weitgehende Rechtsgleichheit anzunehmen, daß von einer All-gemeingültigkeit der herauszuarbeitenden Definition gesprochen werden kann⁴.

1 Loening/Schmitz, KAG NW, § 8 Erl. 4; LT Drucks. 6. Wahlper. Nr. 810, Begründung S. 42

2 z. B. die Verbesserung des optischen Eindrucks; vgl. auch die Hinweise bei Eyben, Diss., S. 61

3 abwegig: Kieninger, Diss., S. 39, der es als un-abdingbare Voraussetzung ansieht, daß es sich beim Beitrag um die Abgeltung wirtschaftlicher Vorteile handelt. Die Vorteile müssen sich nur von den-jenigen der Allgemeinheit abheben.

4 Im Ergebnis ebenso für Nordrhein-Westfalen, Hessen und Schleswig-Holstein, Streit, KStZ 1971, 169 (174)

I. Definition und Merkmale des wirtschaftlichen Vorteils

Wirtschaftlicher Vorteil ist jede mögliche Mehreinnahme und/oder Minderausgabe eines Wirtschaftssubjekts, die durch die Herstellung, Anschaffung oder Erweiterung einer öffentlichen Anlage oder Einrichtung bewirkt wird.

Für den Grundstückseigentümer kann diese Wirkung auf verschiedenen Ursachen beruhen. Denkbar ist eine objektive Steigerung des Gebrauchswertes seines Grundstücks¹. Dabei muß für die Benutzung des Grundstücks eine irgendwie geartete Verbesserung eintreten², sei es ein besserer Zugang³, oder dank verbesserter Nutzungsmöglichkeit erhöhte Verdienst-⁴ oder Gewinnchancen⁵.

¹ Lympius/v. Elbe, PrKAG, § 9 Erl. IV A; Süren, PrKAG, § 9 Erl. 14e; Streit, Diss., S. 127; Eyben, Diss., S. 59; Lambert, Diss., S. 113; Rumetsch, KAG Rh.Pf., § 8 Erl. 10b; v. Scheliha/Gosch, KAG Schl.H., § 8 Erl. 1.5; Ausf. Best. zu § 8 KAG Schl.H., Anw. 1, ebenda S. 103; Kühler/Fröhner, KAG BW, § 10 Rdn. 12; Seeger, KAG BW, § 10 Erl. 5; Rehm/Bosch, KAG BW, § 10 Rdn. 8; Hatopp, NKAG, § 6 Erl. 5; Ermel, HessKAG, § 11 Rdn. 13; Loening/Schmitz, KAG NW, § 8 Erl. 4; Bauernfeind/Zimmermann, KAG NW, § 8 Rdn. 18; Dahmen/Küffmann, KAG NW, § 8 Erl. 3; Koglin, KStZ 1970, 109 (112); Gosch, Gem. 1971, 76 (77)

² Lambert, Diss., S. 113

³ Eyben, Diss., S. 59 mit Hinweisen auf die Rspr. zu § 9 PrKAG

⁴ für Grundstücke mit öffentlich gefördertem Wohnungsbau ist durch Erlaß des IM NW v. 23.3.73 (A 2 VI B1 - 4024 366/73) die Umlegung des Mehraufwandes auf die Mieter möglich.

⁵ Schmidt, GemT 1971, 206 (208)

Gleichzeitig oder unabhängig kann durch die bessere Nutzungsmöglichkeit des Grundstücks eine allgemeine Wertsteigerung¹ die Folge sein. Häufig wird sich die positive Wirkung einer Investitionsmaßnahme in einer Erhöhung des Veräußerungswertes² manifestieren oder eine gesteigerte finanzielle Belastbarkeit³ mit sich bringen. Möglich ist auch die objektive Besserstellung durch Abwendung eines Schadens⁴ oder die Einsparung eigener Ausgaben⁵. Ebenso kann der Vorteil einer Investitionsmaßnahme dadurch gemindert werden, daß gleichzeitig auch Nachteile entstehen⁶. Diese können auch in primär technologisch bedingten externen Belastungen bestehen (z. B. Lärm), welche bei Dritten, d. h. bei der Allgemeinheit oder den Beitragspflichtigen, erhöhte Ausgaben oder irgendwelche Beeinträchtigungen

¹ v. Scheliha/Gosch, KAG Schl.H., § 8 Erl. 1.5; Streit, Diss., S. 127; Dahmen/Küffmann, KAG NW, § 8 Erl. 3; Koglin, KStZ 1970, 111 (112); Finkler, NJW 1960, 897 (900)

² v. Scheliha/Gosch, KAG Schl.H., § 8 Erl. 1.4; Gosch, Gem. 1971, 76 (77); Koglin, KStZ 1970, 111 (112); Eyben, Diss., S. 59; Streit, Diss., S. 127; zu § 9 PrKAG vgl. zuletzt Schl.H.VerwG, Urt. v. 7.10.1971, Gem. 1972, 150

³ Dahmen/Küffmann, KAG NW, § 8 Erl. 3

⁴ Schieder/Angerer/Moezer, BayKAG, Art. 5 Erl. 2.4; § 6 Ziffer 3 DVO zu § 8 KAG Rh.Pf., abgedruckt bei Rumetsch, KAG Rh.Pf., S. 168; Amtl. Begründung zu Art. 5 BayKAG, LT Drucks. 7/5197

⁵ Dahmen/Küffmann, KAG NW, § 8 Erl. 3; Barocka, KStZ 1969, 13 (14)

⁶ v. Scheliha/Gosch, KAG Schl.H., § 8 Erl. 1.5.1; Dahmen/Küffmann, KAG NW, § 8 Erl. 14.4; O.V., KPBl. 1969, 153; Finkler, NJW 1960, 897 (900); OVG Lüneburg, Urt. v. 12.1.1959, KStZ 1959, 194 (196); Urt. v. 25.3.1961, KStZ 1962, 48 (49); kurzfristige Schäden, die im Zusammenhang mit dem Herstellungsvorgang entstehen, finden nur dann eine Berücksichtigung, wenn sie zu einer Ersatzpflicht der Gemeinde geführt haben. Sie erhöhen in diesem Fall den beitragsfähigen Aufwand.

oder Schäden hervorrufen. Diese Effekte werden in der Literatur als "soziale Kosten"¹ bezeichnet. Sollten diese Auswirkungen zu einer dauernden Benachteiligung führen, müssen sie bei der Berechnung des Beitrages berücksichtigt werden.

Ohne Bedeutung für die Berechnung ist hingegen, ob der Vorteil sofort realisierbar wird². Es kommt nur darauf an, daß die Besserstellung feststellbar³ und der Investitionsleistung zurechenbar ist⁴, auch wenn sie sich erst nach Jahren nutzbar machen läßt. Andererseits muß sie im Abrechnungszeitpunkt feststehen. Eine Berücksichtigung konjunktureller oder zufälliger Einflüsse muß unterbleiben⁵.

1 Heinen/Picot, BFuP 1974, 345 (348); vgl. auch die grundlegenden Ausführungen über die bestehende Begriffsvielfalt und die möglichen Definitionen bei Michalski, Grundlegung eines operationalen Konzepts der Social Costs, S. 4 ff., S. 109

2 Eyben, Diss., S. 59;
Streit, Diss., S. 127

3 A.A. Thiem, KAG Schl.H., § 8 Erl. 33, der aus dem Umstand, daß es für Schl.H. nicht allein auf den wirtschaftlichen Vorteil ankommt, schließt, daß der Vorteil nicht meßbar sein muß. Der Gesetzgeber ginge davon aus, "daß bestimmte öffentliche Einrichtungen bestimmten Grundstücken oder Gewerbebetrieben eben Vorteile bringen".
Irreführend auch die Ausführungsbestimmung Nr. 4 zu § 6 NKAG, abgedruckt bei Goldmann, NKAG, S. 64. Mit dieser Meinung wird die Unterscheidung zur Abgabenform der Steuer aufgegeben. Die Konzipierung als Vorzugslast wird bis zur Bedeutungslosigkeit verstümmelt.
vgl. auch Kieninger, Diss., S. 95

4 Wille, KStZ 1974, 21 (24)

5 Eyben, Diss., S. 61

Wesentlich ist jedoch auch nach neuem Recht, daß der Anlieger gegenüber der Allgemeinheit einen besonderen Vorteil erwirbt¹. Es genügt nicht, daß eine allgemeine Besserstellung das Resultat der Investitionsleistung ist, sondern den Grundstückseigentümern muß ein Sondervorteil erwachsen. Vergleichsgruppen sind somit die Anlieger der Veranstaltung und die Allgemeinheit². Dieser Sondervorteil liegt vor, wenn die Anlieger in einer speziellen grundstücksbezogenen Weise bevorzugt werden. Die Begünstigung trifft sie nicht als Teil der Allgemeinheit, sondern sie erwerben über die allgemeine Besserstellung hinaus einen feststellbaren wirtschaftlichen Vorteil³.

Anknüpfungspunkt für die Ermittlung dieser Nutzenmehrung ist die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Einrichtung und Anlagen.

II. Möglichkeit der Inanspruchnahme

Im Gegensatz zu § 9 PrKAG enthält die Mehrzahl der modernen Kommunalabgabengesetze⁴ den Hinweis,

1 Bauernfeind/Zimmermann, KAG NW, § 8 Rdn. 18;
Dahmen/Küffmann, KAG NW, § 8 Erl. 3;
Loening/Schmitz, KAG NW, § 8 Erl. 4;
Schieder/Angerer/Moezer, BayKAG, Art. 5 Erl. 2.4; jeweils mit Hinweis auf die Schwierigkeiten, die mit § 9 PrKAG verbunden waren und mit dem neuen Gesetz als überwunden angesehen werden können. Siehe auch LT Drucks. 6. Wahlper. Nr. 810, Begründung S. 42; Zimmermann, StT 1968, 571 (573 f.); Thiem, KAG Schl.H., § 8 Rdn. 31; Hölzer/Neitz, NKAG, Einf. S. 57

2 v. Scheliha/Gosch, KAG Schl.H., § 8 Erl. 1.5.1

3 Eyben, Diss., S. 57

4 Ausnahmen sind § 8 Abs. 1 KAG Rh.Pf. und § 8 Abs. 1 KAG Schl.H.

daß Beiträge schon für die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Einrichtung oder Anlage gezahlt werden müssen.

Im Gegensatz zur Benutzungsgebühr kommt es daher nicht auf die tatsächliche Inanspruchnahme an, sondern nur auf deren Möglichkeit¹. Entscheidend für eine Berechnung ist nur, ob die Anlage objektiv geeignet ist, vorteilhaft auf das Grundstück in der oben beschriebenen Weise zu wirken². Indem der Gesetzgeber diese Voraussetzung geschaffen hat, sollte eine klare Trennung zwischen den Abgabenformen ermöglicht werden³.

Aus diesem Grunde ist es unerheblich, welche Einstellung der Eigentümer zu der Investitionsanlage hat. Diese muß sich nur nutzbar machen lassen, sein Nutzungswille ist unbeachtlich⁴.

¹ Dahmen/Küffmann, KAG NW, § 8 Erl. 2; Kübler/Fröhner, KAG BW, § 10 Rdn. 2; Donhauser/Hürholz/Schwinghammer, KStZ 1974, 101 (103); Schmidt, GemT 1971, 39 (40); Ders., GemT 1971, 176 (178); Ermel, Hess KAG, § 11 Rdn. 13; v. Mutius, KStZ 1972, 232 (235); Rumetsch, KAG Rh.Pf., § 8 Erl. 10a

² Seeger, KAG BW, § 10 Erl. 5; Kübler/Fröhner, KAG BW, § 10 Rdn. 12; Rehm/Bosch, KAG BW, § 10 Rdn. 7

³ vgl. in diesem Zusammenhang Wilke, aaO., 1. Abschnitt, § 11 II, S. 121 ff., der den Beitrag als selbständige Abgabenform ablehnt (S. 134), jedoch anerkennt, daß es dem Normgeber möglich sein muß, einen bestimmten Abgabentatbestand als Beitrag zu bezeichnen (S. 140)

⁴ Streit, Diss., S. 128; Lambert, Diss., S. 113; jeweils m.w.H.

Nach früherer Rechtsprechung¹ wurde das Vorliegen eines wirtschaftlichen Vorteils immer dann verneint, wenn das Grundstück einer wirtschaftlichen Nutzung nicht unterzogen werden konnte. Maßgeblich für eine Beitragserhebung nach neuem Recht ist jedoch nicht die wirtschaftliche Nutzung des Grundstücks, sondern die Feststellung, ob das Grundstück durch die spezielle Investitionsmaßnahme eine wirtschaftliche Besserstellung erfahren hat². Liegt diese vor und ist auch die objektive Möglichkeit der Inanspruchnahme gegeben, kann der Grundstückseigentümer zur Beitragszahlung herangezogen werden.

III. Gesetzesimmanente Grenzen der Beitragserhebung

Nachdem somit die einzelnen Begriffe definiert, ihrem möglichen Umfang nach bestimmt und die beitragsfähigen Bereiche abgesteckt werden konnten, bleibt noch die Frage zu klären, welche Begrenzung der Gesetzgeber für das Beitragsaufkommen gewählt hat.

Die zumindest in Nordrhein-Westfalen³ klaren gesetzlichen Bestimmungen machen eine Auseinandersetzung mit den systemimmanenten Eigenarten des Beitrags überflüssig und ermöglichen

¹ vgl. PROVG, Urt. v. 22.5.1908, PROVGE 53, 99; Urt. v. 21.9.1909, PROVGE 55, 77, Urt. v. 26.2.1935, PROVGE 95; 42, OVG Lüneburg, Urt. v. 9.8.1962, DVB1. 1962, 794. Siehe auch Surén, PrKAG, § 9 Erl. 14c; v. Lympius/v. Elbe, PrKAG, § 9 Erl. IV B

² ähnlich Dahmen/Küffmann, KAG NW, § 8 Erl. 3

³ In den anderen Bundesländern gelten im Ergebnis die gleichen Begrenzungen.

eine alleinige Ausrichtung an den Normen des positiven Rechts.

Für die Bemessung des Beitrages des einzelnen Grundstückseigentümers ist zunächst die Höhe des wirtschaftlichen Vorteils ausschlaggebend, der durch die öffentliche Investitionsmaßnahme dem Grundstückseigentümer zugeflossen ist. Der Beitrag soll Ersatz oder Entgelt für diesen Vorteil sein, er soll seinem Ausgleich dienen. Damit ist festgelegt, daß eine gewollte Überschreitung nicht gesetzmäßig ist, denn mit einem Ausgleich ist naturgemäß eine Überzahlung oder Mehrleistung nicht vereinbar¹. Diese Feststellung kann getroffen werden, ohne daß auf das Äquivalenzprinzip² näher eingegangen werden muß. Das Gesetz entbindet von dem Zwang, diesen Grundsatz als systemimmanent feststellen und hieraus ebenso wie bei den Gebühren eine Obergrenze ableiten zu müssen.

Für die Höhe des Gesamtaufkommens der Beiträge kann ebenfalls auf breite Erörterungen verzichtet werden, wie sie im Gebührenrecht unter dem Stichwort "Kostendeckungsprinzip"³ geführt worden sind. In § 8 Abs. 4 Satz 5 KAG NW ist fest-

1 Das OVG Lüneburg, Urt. v. 12.2.1971, KStZ 1972, 30, kommt zu dem gleichen Ergebnis, indem es den Begriff Beitrag auslegt.

2 vgl. allgemein zu diesem Prinzip, Eyben, Diss., S. 101 f.; im Zusammenhang mit dem Gebührenrecht, Lambert, Diss., S. 126; Uffhausen, Diss., S. 64 ff. m.w.H.; Hansmeyer/Fürst, Gebühren, S. 121 ff. m.w.H.; Wilke, aaO., S. 246 ff.; vgl. insbesondere, mit welchen Unsicherheiten und Unklarheiten dieses Prinzip belastet ist, ebenda, S. 258 ff.

3 vgl. für alle Raecke, Kostendeckungsprinzip, S. 27 ff.; Wilke, aaO., S. 275. Beachte die inhaltliche Weite, die diesem Begriff zugrunde liegt. Es wird als Kostenüberschreitungsverbot, als Kostendeckungsverbot oder als Kumulation beider verstanden; ebenda, S. 295.

gelegt¹, daß der Herstellungsaufwand durch das Beitragsaufkommen nicht überschritten und bei Straßen, Wegen und Plätzen gleichzeitig nicht unterschritten werden soll². Hiermit wird ausdrücklich eine Obergrenze³ und für die zuletzt genannten Anlagen eine Ober- und Untergrenze gesetzt. Für die nicht genannten Anlagen ist die Bestimmung der Untergrenze in das Ermessen der Gemeinde⁴ gestellt, d.h. sie kann bestimmen, welcher Teil der beitragsfähigen Investitionsausgaben durch Beiträge aufgebracht werden soll.

Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, daß nicht der gesamte Aufwand beitragsfähig ist, sondern nur der prozentuale Anteil, der auf die Anlieger entfällt. Zunächst muß also der Aufwand im Verhältnis der Vorteile, die auf die Allgemeinheit und die Gemeinde einerseits und die Anlieger andererseits entfallen, verteilt werden. Nur der prozentuale Anteil der Grundstückseigentümer unterliegt in den genannten Fällen dem Ermessen der Gemeinde, ob und in welcher Höhe Beiträge erhoben werden sollen. Dieser Betrag kann sich noch weiter vermindern, wenn die Zuschüsse Dritter den Anteil der Allgemeinheit überschreiten⁵, so

1 In den übrigen Bundesländern ist auf eine ähnliche gesetzliche Regelung verzichtet worden.

2 Allgemein zu den Konsequenzen einer Sollvorschrift für die Gemeinden vgl. BVerfG, Urt. v. 2.12.1959, DVBl. 1960, 252

3 Diese Bestimmung hat jedoch nichts mit einem Beitragsschuldnerschutz gemeinsam. Die Möglichkeiten der Gemeinden, mehr oder weniger ausgabewirksame Investitionsmaßnahmen zu ergreifen, bleibt unberührt.

4 Loening/Schmitz, KAG NW, § 8 Erl. 10h

5 Bauernfeind/Zimmermann, KAG NW, § 8 Rdn. 40

daß eine Anrechnung auf die beitragsfähige Summe rechtmäßig wird.

Aus dieser vom Gesetzgeber gewählten Kombination zur Begrenzung des Beitrages auf die Summe der gewährten Nutzen bzw. der erlangten wirtschaftlichen Vorteile auf der einen und den Gesamtbeitrag der Investition auf der anderen Seite ergeben sich Konsequenzen für den Einzelbeitrag.

Denkbar ist, daß die Summe der den Vorteilen entsprechenden Beiträge der Anlieger geringer ist als der auf sie entfallende Anteil des Aufwandes¹. Eine Heranziehung zu Beiträgen ist dann nur in Höhe der Vorteile rechtmäßig.

Als weitere Konstellation könnte sich ergeben, daß die Summe der Beiträge höher ist als der zu verteilende Aufwand². In diesem Falle hat das "Kostendeckungsprinzip" Vorrang, d. h. die Beiträge der einzelnen Beitragspflichtigen verringern sich prozentual.

Man kann somit von einer Wechselwirkung der begrenzenden Faktoren sprechen. Erst in der Kombination wird der rechtmäßige Beitrag gefunden. Es darf gegen keine der Begrenzungen verstoßen werden.

Ausgehend von den aufgezeigten gesetzlichen Erfordernissen sollen nun die Möglichkeiten der quantitativen Erfassung der wirtschaftlichen Vorteile untersucht werden.

¹ Wille, KStZ 1974, 21 (24)

² Sander, KStZ 1972, 101 (104)

Zweiter Abschnitt

BERECHNUNG DER WIRTSCHAFTLICHEN VORTEILE DER ALLGEMEINHEIT IN ABGRENZUNG ZU DENEN DER BEITRAGSPFLICHTIGEN

A Darstellung des Problems

Bei der Feststellung des beitragsfähigen Aufwandes genügt es, wie dargestellt, nicht, wenn nur nach der Beitragsfähigkeit der einzelnen Maßnahmen gefragt wird. Bei der Verteilung der Investitionsausgaben auf die Beitragspflichtigen muß noch ein Eigenanteil der Gemeinde berücksichtigt werden.

Diese gesetzlich vorgesehene Reduzierung ist nicht auf das Wesen¹ oder den Sinn des Beitrages zurückzuführen, etwa mit der Begründung, allein schon aus dem Begriff "Beitrag"² folge, daß es sich lediglich um einen Zuschuß handeln könne, sondern läßt sich aus der Art der zu finanzierenden Anlagen begründen. Letztlich bringt jede dieser Investitionsmaßnahmen nicht nur den Beitragspflichtigen Vorteile. Daneben profitieren auch diejenigen hiervon, die nicht durch ein Grundstück mit der Anlage verbunden sind. Als Beispiel können Autofahrer genannt werden, die eine ausgebaute Straße benutzen, ohne gleichzeitig Anlieger zu sein. Die verbesserten Verkehrsbedingungen kommen auch ihnen zugute³.

¹ ebenso Schmidt, KStZ 1972, 81 (84);
A.A. Sander, KStZ 1972, 101 (104);
Laumen, KStZ 1971, 107 f.

² Laumen, KStZ 1971, 107

³ Schmidt, KStZ 1972, 81 (84)

Diese Nutznießer einer beitragsfähigen Anlage werden vom Gesetzgeber als Allgemeinheit bezeichnet. Unabhängig von der Allgemeinheit wachsen auch den Gemeinden wirtschaftliche Vorteile zu. So ermöglichen z.B. die beitragsfähigen Anlagen auch die kostengünstigere Erfüllung der öffentlichen Aufgaben. Hierin liegt der materielle Grund für eine Beteiligung der Allgemeinheit und der Gemeinde an den Investitionsausgaben¹. Das Interesse an einer Anlage wird abgewogen². Dabei folgt aus der Beitragspflicht nur der Anlieger einer Einrichtung, daß die Allgemeinheit und die Gemeinde bei der Berechnung als eine Gruppe aufgefaßt werden.

Der nordrhein-westfälische Gesetzgeber hat diesem Zusammenhang in § 8 Abs. 4 Satz 4 KAG NW Rechnung getragen: "Wenn die Einrichtungen oder Anlagen erfahrungsgemäß auch von der Allgemeinheit oder von der Gemeinde oder dem Gemeindeverband selbst in Anspruch genommen werden, bleibt bei der Ermittlung des Aufwandes ein dem wirtschaftlichen Vorteil der Allgemeinheit oder der Gemeinde oder des Gemeindeverbandes entsprechender Betrag außer Ansatz". Daraus folgt nun, daß der Beitragsberechtigte vor einer Heranziehung der Beitragspflichtigen ermitteln muß, in welcher Höhe ihm und der nicht beitragspflichtigen Allgemeinheit Vorteile entstehen. Diese hat er den Vorteilen der Grundstückseigentümer (Erbbauberechtigten) gegenüberzustellen. Dabei genügt es nicht, lediglich den Gemeindeanteil von

¹ mit Bezug auf das bisherige Recht des § 9 PrKAG ebenso Schmidt, KStZ 1972, 81 (84); Küffmann, KStZ 1970, 185 (186) m.w.H.

² Gosch, Gem. 1971, 76 (77)

dem Gesamtvorteil der Investition abzuziehen, um dann in Höhe des verbleibenden Betrages Beiträge zu erheben, sondern die Finanzierung der Investitionsmaßnahme muß im Verhältnis der Vorteile zueinander erfolgen, wenn sie dem normativen Gesetzesinn¹ entsprechen soll.

Der nordrhein-westfälische Gesetzgeber hat mit § 8 Abs. 4 Satz 4 KAG NW begrifflich festgelegt, in welcher Höhe die Beitragspflichtigen insgesamt herangezogen werden können. Er hat es jedoch unterlassen, einen Maßstab für die Vorteile zu bieten oder einen Weg aufzuzeigen, wie diese ermittelt werden sollen. Bevor untersucht wird, in welcher Weise die Lösung dieses Problems bisher von den Gemeinden angegangen und von den Gerichten gebilligt wurde, bedarf es noch eines Vergleichs der gesetzlichen Bestimmungen der einzelnen Bundesländer, um die parallelen Fragestellungen aufzeigen zu können.

I. Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den einzelnen Kommunalabgabengesetzen

Allen modernen Kommunalabgabengesetzen ist gemeinsam, daß sie im wesentlichen eine Fortentwicklung des PrKAG von 1893 sind, wobei das Bestreben im Vordergrund stand, die mit diesem Gesetz in der Verwaltungspraxis aufgetretenen Schwächen und Schwierigkeiten zu beheben². Vor diesem Hintergrund läßt sich begründen, daß bei einem Vergleich der gesetzlichen Bestimmungen auch hierauf eingegangen werden sollte.

¹ vgl. hierzu Larenz, aaO., S. 302 ff.

² Thiem, DVBl. 1972, 129 (132)

In § 9 PrKAG fehlt eine dem § 8 Abs. 4 Satz 4 KAG NW entsprechende ausdrückliche Bestimmung. Da Beiträge nur für Veranstaltungen gefordert werden können, "welche durch das öffentliche Interesse erfordert werden", wird materiell sichergestellt¹, was der nordrhein-westfälische Gesetzgeber ausdrücklich normiert hat². Somit besteht in dieser Beziehung eine Rechtsgleichheit zwischen den Gesetzen. Unterschiedlich kann jedoch die Höhe der nicht beitragsfähigen "Kosten" der Investition sein. Die Begrenzung auf wirtschaftliche Vorteile fehlt nach altem Recht. Das öffentliche Interesse geht darüber hinaus und umfaßt auch nicht-wirtschaftliche Interessen³.

In Rheinland-Pfalz, das als erstes Bundesland ein neues KAG geschaffen hat, fehlt ebenso wie im PrKAG eine ausdrückliche Normierung des Eigenanteils der Gemeinden und der Allgemeinheit im Gesetz. In § 6 Abs. 2 der DVO zu § 8 KAG Rh.Pf.⁴ wird jedoch festgelegt: "Die kommunalen Gebietskörperschaften bestimmen je nach Umfang der Vorteile, die die jeweilige Einrichtung den Beitragschuldnern bringt, ob die Kosten ganz oder nur zu einem Teil durch die Beiträge zu decken sind".

1 Küffmann, KStZ 1970, 185 (186); Thiem, Gem. 1969, 156 (158), Fußn. 22); Ders., Straßenkostenbeiträge bei fertiggestellten Straßen, S. 102

2 vgl. die Ausführungsanweisung Art. 7 Nr. 4 zu § 9 PrKAG, abgedruckt bei Surén, PrKAG S. 59; Surén, PrKAG, § 9 Erl. 15; v. Lympius/v. Elbe, PrKAG, § 9 Erl. v B;

3 OVG Münster, Urt. v. 29.4.1964, OVG 20, 50 (55)

4 abgedruckt bei Rumetsch, KAG Rh.Pf., S. 168

Damit ist sichergestellt, daß auch hier die notwendige Parallelität besteht, um von einer Rechtsgleichheit sprechen zu können. In der Kommentierung zu § 8 KAG Rh.Pf. wird keine abweichende Meinung vertreten¹.

Auch für Baden-Württemberg kann die Rechtsgleichheit festgestellt werden, obwohl in § 10 KAG BW kein Hinweis auf die Unterteilung zwischen Anliegern und Gemeinde/Allgemeinheit gegeben wird. In der Literatur wird jedoch kein Zweifel daran gelassen, daß die Gemeinden als Abgeltung des öffentlichen Interesses keine Beiträge fordern können².

In Schleswig-Holstein hat der Gesetzgeber wie in § 129 Abs. 1 Satz 3 BBauG für Straßenbaumaßnahmen eine Mindesthöhe des Gemeindeanteils von 10% festgelegt³. Ein allgemeiner Hinweis auf die Pflicht zur Abwägung zwischen den Interessen der beiden Gruppen fehlt hingegen. Die Festlegung einer Mindestbeteiligung weist jedoch darauf hin, daß der Gesetzgeber den Eigenanteil berücksichtigt sehen wollte⁴. Entsprechend wurde auch die Ausführungsanweisung Nr. 1 zu § 8 KAG Schl.H.⁵ formuliert. "Das Interesse des Pflichtigen und das

1 Rumetsch, KAG Rh.Pf., § 8 Rdn. 8b

2 Seegeer, KAG BW, § 10 Erl. 6; Kübler/Fröhner, KAG BW, Einführung Abschn. VI Nr. 4b, (S. 27); Rehm/Bosch, KAG BW, § 10 Erl. 12

3 Schmidt, KStZ 1972, 81 (84) spricht von "ausdrücklicher Umlagebeschränkung"

4 vgl. auch Brintzinger, KStZ 1970, 81 (86), der einen gewissen Bedeutungswandel dieser Kommunalabgabe sieht, da die "öffentliche Interessengquote" nun nicht mehr unabdingbar zum Begriff des Beitrages gehöre. Dem ist jedoch nicht zuzustimmen, da der Pflicht zur Berücksichtigung des öffentlichen Interesses damit nicht der Boden entzogen wird, zumal das materielle Erfordernis nicht aus dem Begriff folgt.

5 abgedruckt bei v. Scheliha/Gosch, KAG Schl.H. S. 102 f.

Öffentliche Interesse an der Maßnahme sind sorgfältig gegeneinander abzuwägen; danach ist der Anteil zu bemessen, den die abgabeberechtigte Körperschaft selbst übernimmt". Die Rechtslage weist somit gegenüber der nordrhein-westfälischen Regelung keine Abweichung auf¹.

Keine Vergleichsschwierigkeiten bieten die Bestimmungen in Niedersachsen und Bayern. § 6 Abs. 5 Satz 4 NKAG lautet: "Wenn die Einrichtungen erfahrungsgemäß auch von der Allgemeinheit oder von der Gemeinde oder dem Landkreis selbst in Anspruch genommen werden, bleibt bei der Ermittlung des Beitrages ein dem besonderen Vorteil der Allgemeinheit oder Gebietskörperschaft entsprechender Teil des Aufwandes außer Ansatz". In der Ausführungsbestimmung Nr. 10 zu § 6 NKAG² wird die Berücksichtigungspflicht der Vorteile der Nichtbeitragspflichtigen wiederholt und näher erläutert. Ähnlich ist in Bayern verfahren worden. Auch hier wird in Art. 5 Abs. 3 BayKAG ausdrücklich die Berücksichtigung der Gemeinde- und Allgemeinheitsvorteile gefordert³.

In der Literatur wird vertreten, daß die gesetzliche Neuregelung Hessens im Gegensatz zum bisherigen Rechtszustand den "Wegfall der Vorteilsabwägung" einführe⁴. Diese Meinung läßt sich mit dem Gesetzes-

1 ebenso Streit, KStZ 1971, 169 (174)

2 abgedruckt bei Hatopp, NKAG, S. 56

3 die Pflicht zur Berücksichtigung der Gemeindevorteile wurde auch schon zum alten bayerischen Recht (GAG v. 20.7.1938; BayBS I, S. 553) vertreten. Vgl. Mensens/Bohley/Krutsch, Handbuch Bd. 1, Art. 9 GAG Erl. 8'

4 Ernel, HessKAG, § 11 Rdn. 40

wortlaut nicht in Einklang bringen¹. Der hessische Normgeber hat allerdings nach Art der Anlagen differenziert. Für Straßen werden je nach Verkehrsbelastung gewisse Mindestsätze genannt, die nicht beitragsfähig sind. Darüber hinaus bleibt auch bei anderen Einrichtungen ein Anteil außer "Ansatz, der den Vorteil der Allgemeinheit berücksichtigen soll". Damit ist sichergestellt, daß entsprechend den anderen Kommunalabgabengesetzen auch in Hessen eine Vorteilsabwägung durchgeführt werden muß². Die einzige Besonderheit ist die differenzierende Nennung von Mindestsätzen für Straßen, Wege und Plätze.

Zusammenfassend kann somit festgestellt werden, daß in sämtlichen untersuchten Bundesländern ein Anteil der Gemeinde/Allgemeinheit berücksichtigt werden muß. Die folgenden Untersuchungsergebnisse zu § 8 KAG NW können somit auf die anderen Bundesländer übertragen werden.

II. Bedeutung des Gemeindeanteils für Gemeinden und Beitragspflichtige

Die Aufteilung der Vorteile auf die Beitragspflichtigen und die Gemeinde/Allgemeinheit hat eine wechselseitige Wirkung. Je höher der Gemeindeanteil ausfällt, desto geringer wird der Betrag, den die Grundstückseigentümer zu tragen haben³, denn nur

1 ebenso Schmidt, GemF 1971, 176 (178 f.)

2 ebenso Streit, KStZ 1971, 169 (174)

3 Zimmermann, GemF 1972, 73 (74) spricht von der "Kehrseite der Eigentümervorteile"

der verbleibende Anteil ist zu verteilen. Mit der Verringerung dieses Anteils wird automatisch der Beitrag des einzelnen geringer. Das Interesse der Beteiligten ist also darauf gerichtet, ihren Anteil an den Investitionsausgaben zu minimieren.

Die Höhe des beitragsfähigen Aufwandes hat für die Gemeinde eine doppelte Bedeutung. Einmal muß sie den verbleibenden Gemeindeanteil anderweitig finanzieren, indem sie z.B. allgemeine Deckungsmittel in Anspruch nimmt. Gleichzeitig dient die Höhe des Gemeindeanteils als Maßstab für die Gewährung von zweckgebundenen Zuschüssen durch das Land oder den Bund¹. So ist schon seit längerer Zeit auf dem Erlaßwege geregelt worden, daß Landesmittel nur für den Gemeindeanteil verwendet werden dürfen². Dabei spielt jedoch eine Rolle, ob der Spielraum für die Erhebung von Beiträgen ausgeschöpft wurde³. Hat die Gemeinde von der Beitragserhebung nicht oder nicht voll Gebrauch gemacht, kann sie diese Lücke nicht mehr durch Mittel Dritter füllen. Sie ist somit auch aus diesem Grunde an der Feststellung der tatsächlichen Verhältnisse der Vorteile interessiert. Nur der so ermittelte Eigenanteil ist in der Regel zuschußfähig.

1 vgl. die Nachweise bei Bauernfeind, GemR 1970, 142 (145)

2 vgl. z.B. GemRdErl. d. Ministers für Wohnungsbau und öffentliche Arbeiten, d. Innenministers u.d. Finanzministers v. 24.5.1967, MBl. NW 1967, S. 708 (II 5.2); siehe auch die weiteren Nachweise bei Walprecht, StUGemR 1972, 47

3 Bauernfeind, GemR 1970, 142 (145)

III. Behandlung der Gemeindegrundstücke

Häufig stehen beitragspflichtige Grundstücke im Eigentum der Gemeinde. Die Vorteile, die für diese Grundstücke vermittelt werden, fallen somit dem Beitragsberechtigten selbst zu. Aus der Formulierung in § 8 Abs. 4 Satz 4 KAG NW¹ könnte geschlossen werden, daß abweichend von der Regelung des BBauG² der wirtschaftliche Vorteil, der der Gemeinde aus diesen Grundstücken erwächst, nicht erst bei der Verteilung auf die Beitragspflichtigen, sondern schon bei der Ermittlung des von der Gemeinde zu tragenden Anteils berücksichtigt werden muß³.

Der Wortlaut könnte jedoch auch dahingehend ausgelegt werden, daß mit § 8 Abs. 4 Satz 4 KAG NW nur die Vorteile Berücksichtigung finden sollen, die der Gemeinde als Teil der Allgemeinheit zuwachsen, d.h., denen der spezielle Grundstücksbezug fehlt.

Die Beantwortung der Frage, welcher dieser Auslegungen zu folgen ist, hat Auswirkungen auf die Höhe des Gemeindeanteils in Abgrenzung zu den Vorteilen der Grundstückseigentümer. Die diesen

1 "Wenn die Einrichtungen oder Anlagen erfahrungsgemäß auch von der Allgemeinheit oder der Gemeinde oder dem Gemeindeverband selbst in Anspruch genommen werden, bleibt bei der Ermittlung des Aufwandes ein dem wirtschaftlichen Vorteil der Allgemeinheit oder der Gemeinde oder des Gemeindeverbandes entsprechender Betrag außer Ansatz"

2 gem. § 129 Abs. 1 BBauG werden nur die Beträge, die bereits anderweitig gedeckt sind, und der Gemeindeanteil abgezogen.

3 so noch Bauernfeind/Zimmermann, KAG NW, § 8 Rdn. 55

Grundstücken zufallenden Vorteile müssen entweder dem beitragsfähigen Bereich oder dem Eigenanteilsbereich der Gemeinde zugerechnet werden¹.

Eine Lösung des Problems erscheint mit Hilfe der teleologischen Auslegung möglich².

Der Normgeber hat den § 8 KAG NW so gestaltet, daß die Berechnung der wirtschaftlichen Vorteile anhand von objektiven Kriterien vorgenommen werden kann. Bei den Vorteilen der Grundstückseigentümer erreicht er dies, indem er an die abstrakte Möglichkeit der Inanspruchnahme anknüpft. Den Grundstückseigentümern ist es verwehrt, ihre Vorteile herunterzuspielen und auf eine eventuell wertmäßig geringere tatsächliche Inanspruchnahme zu verweisen. Dieser objektive Anknüpfungspunkt führt jedoch bei den Vorteilen der Allgemeinheit oder der Gemeinden zu unrealistischen Ergebnissen. Würde man auch bei dieser Gruppe von der Möglichkeit der Inanspruchnahme ausgehen, strebten die so ermittelten Vorteile wegen der Vielzahl und Vielgestaltigkeit der theoretisch denkbaren Möglichkeiten einer Inanspruchnahme gegen unendlich. Die Vergleichsmöglichkeit der Vorteile ginge verloren. Deshalb mußte ein Anknüpfungspunkt gewählt werden, der ebenfalls ein objektives Ergebnis verspricht. Es ist das Kriterium der vermuteten tatsächlichen Inanspruchnahme.

1 Beachte auch die evtl. Auswirkung auf die Begriffsbestimmung: Anteil der Gemeinde/Allgemeinheit an den Investitionsausgaben.

2 vgl. Larenz, aaO., S. 322 ff.

Dieses Kriterium würde wiederum bei den Grundstückseigentümern versagen. Die Vermutung müßte sich an Gegebenheiten orientieren, die in den Einflußbereich der Eigentümer fallen, da diese die tatsächliche Nutzung ihrer Grundstücke bestimmen. Hierin liegt aber eine Gefahr der Manipulation und damit der Vereitelung eines objektiven Ergebnisses.

Daraus folgt, daß unter Beachtung des gesetzgeberischen Zieles nur eine Auslegung des Textes richtig erscheint. Mit § 8 Abs. 4 Satz 4 werden nur die Vorteile erfaßt, die nicht als Sondervorteile auf die Grundstückseigentümer entfallen. Gemeindeeigene Grundstücke müssen mithin genauso behandelt werden¹ wie die anderer Eigentümer².

IV. Ermessensspielraum bei der Beitragserhebung

Aus der begrifflichen Festlegung des Anteils der Gemeinde/Allgemeinheit an den Investitionsausgaben kann jedoch nicht auf die Pflicht der Gemeinde geschlossen werden, den korrespondierenden Anteil durch Beiträge zu finanzieren. Der Gesetzgeber hat vielmehr den Gemeinden einen Ermessensspielraum eingeräumt, innerhalb dessen sie von der Beitragsfinanzierung Gebrauch machen können³. Es handelt sich bei § 8 KAG NW um eine

1 Im Ergebnis ähnlich jetzt auch Zimmermann, GemH 1972, 83 f.; und Bauernfeind, GemR 1970, 278 (279), allerdings mit anderer Begründung

2 Durch diese Lösung wird gleichzeitig der Eindruck beim Bürger vermieden, daß den Gemeinden für ihre Grundstücke bei gleicher Vorteilsgebarung letztlich doch eine Bevorzugung gegenüber privaten Grundstücken zugeschanzt werden soll.

3 dies ist nicht zu verwechseln mit einem Ermessen bei der Vorteilsabwägung. So aber irrig Ermel, HessKAG, § 11 Rdn. 1

typische Ermessensvorschrift¹, indem auf die Möglichkeit der Erhebung verwiesen wird. Die Gemeinden "können" Beiträge erheben². Dementsprechend ist auch die Meinung in Literatur und Rechtsprechung einhellig³, die diesen Spielraum anerkennt⁴.

Eine Einschränkung hat dieses Ermessen im Gesetz erfahren. Es gilt nicht für sämtliche beitragsfähigen Anlagen und Einrichtungen. Für Straßen, Wege und Plätze sollen Beiträge erhoben werden. Gegenüber dem PrKAG bedeutet dies eine "gravierende" Änderung⁵, denn nach bisherigem Recht war den Gemeinden freigestellt, ob sie für diese Anlagen von diesem Finanzierungsmittel Gebrauch machen wollten. Die jetzige Sollvorschrift bedeutet hingegen, daß im Regelfall Beiträge erhoben werden müssen.⁶ Für ein Abweichen von diesem Grundsatz

1 vgl. für alle Wolff/Bachof, Verwaltungsrecht (9) I § 31 II c 2 m.w.H.

2 dabei handelt es sich um eine typische Selbstverwaltungsaufgabe, in die von außen nicht hineinregiert werden kann.

3 Küffmann, KStZ 1970, 185; Bauernfeind, GemR 1970, 142 (143); Zimmermann, KStZ 1969, 6 (11); Ders., GemH 1969, 265 (270); Schmitz, GemH 1971, 27 (29); OVG Lüneburg, Urt. v. 8.9.1969, NGem. 1971, 17 = Gem. 1971, 89; VG Arnberg Urt. v. 8.11.1974, KStZ 1975, 16 (17); für Hessen vgl. Schmidt, GemT 1971, 39 (40); Ermel, HessKAG, § 19 Rdn. 5

4 siehe auch den Hinweis von Sander, KStZ 1972, 101 (104), daß zwingendes Recht nicht sachgerecht gewesen wäre.

5 Bauernfeind, GemR 1970, 278 (279)

6 vgl. für alle Küffmann, KStZ 1970, 185; Zimmermann, KStZ 1969, 6 (11); Ders., GemH 1969, 265 (270); Bauernfeind, GemR 1970, 142 (143); Schmitz, GemH 1971, 27 (29); Schmitz, SKV 1970, 150 (151); beachte jedoch die abweichenden Regelungen der anderen Bundesländer.

bedarf es besonderer Gründe¹.

Der bisher beschriebene Ermessensspielraum betraf nur die Frage, ob Gemeinden Beiträge verlangen sollen. Mit einer Entscheidung dieser Frage ist jedoch noch nicht die Beitragshöhe festgelegt. Vielmehr erstreckt sich der Ermessensspielraum auch auf die Frage, wie, d.h., mit welchem Anteil des beitragsfähigen Aufwandes, die Pflichtigen herangezogen werden sollen².

Dieser Spielraum ist jedoch durch Einführung der Obergrenze³ "wirtschaftlicher Vorteil" nicht unbegrenzt⁴. Daraus folgt, daß nur die Beitragserhebung von der Ermessensgrundlage gedeckt ist, die einen Vorteilsausgleich in den oben herausgearbeiteten Grenzen bedeutet. Darüber hinaus scheidet eine Beitragsfinanzierung aus. Unterschritten werden darf hingegen diese Grenze. Wenn es der Gemeinde erlaubt ist, Beiträge in dieser bestimmten Höhe oder überhaupt nicht zu erheben, muß ihr auch jede dazwischenliegende Lösung erlaubt sein. Die Formulierung "Beiträge sind nach den Vorteilen zu bemessen" muß somit in diesem Zusammenhang gesehen werden. Die Ermessensbetätigung obliegt der Gemein-

1 vgl. für alle Wolff/Bachof, Verwaltungsrecht I, (9) § 31 IIB m.w.H.; BVerwG, Urt. v. 2.12.1959, DVBl. 1960, 262; insbesondere für § 8 KAG NW Küffmann, KStZ 1970, 185; Zimmermann, GemH 1972, 73

2 Küffmann, KStZ 1970, 185 (187) m.w.H.; Bauernfeind, GemR 1970, 142 (145); Kübler/Fröhner, KAG BW, § 10 Rdn. 8

3 vgl. zu § 9 PrKAG OVG Münster, Urt. v. 29.4.1964, OVG 20, 50 (53) = StT 1965, 88

de. Sie hat gem. § 2 KAG NW in Satzungsform¹ darüber zu entscheiden. Damit hat es der Landesgesetzgeber jeder Gemeinde selbst überlassen, für ihr Gebiet die Frage der Beitragserhebung selbständig zu regeln. Sie muß den ihr eingeräumten Spielraum nutzen und in einer dem Zweck der Ermächtigung entsprechenden Weise davon Gebrauch machen. Der Rahmen möglicher rechtmäßiger Entscheidungen² wird dabei durch den Zweck des § 8 KAG NW bestimmt. Seiner Konkretisierung³ muß die Betätigung dienen.

Aus dem Rechtsstaatsprinzip folgt, daß auch das Ortsrecht die Grundsätze der Angemessenheit, Billigkeit und Zweckmäßigkeit zu beachten hat⁴. Besonderer Aufmerksamkeit bedarf dabei die Wahrung des Gleichheitsgrundsatzes und der hieraus abgeleitete Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Abgabenerhebung. Gleichzeitig muß aber auf größtmögliche Rechtssicherheit und Bestimmtheit Wert gelegt werden, um die Einhaltung des allgemeinen abgabenrechtlichen Rechtsgrundsatzes, der Abgabengerechtigkeit, zu gewährleisten⁵.

Die Betätigung des Ermessens kann von den Gerichten nachgeprüft werden (§ 114 VwGO). Es ist

1 vgl. hierzu eingehend S. 166 ff.

2 vgl. für alle Menger, VerwArch. 1973, 203 (207) = HRRVwR 1973, C6, S. 5 m.w.H.

3 Ossenbühl, Verwaltungsvorschriften und Grundgesetz, S. 322

4 vgl. BayVerfGH, Entsch. v. 5.4.1963, KStZ 1963, 105 = DÖV 1964, 134 (135)

5 Barocka, GemT 1969, 20 (22) = DÖV 1968, 189 (191)

mit Art. 19 IV GG nicht vereinbar, die Festlegung des bei der Gemeinde verbleibenden Anteils in das nicht justiziable Ermessen des Ortsnormgebers zu legen¹. Die entsprechende Rechtsprechung zu § 9 PrKAG² wurde inzwischen mit Recht aufgegeben³.

B Bisherige Lösungsansätze

In den bisherigen Abschnitten wurde gezeigt, daß der wirtschaftliche Vorteil, der den Grundstückseigentümern durch die Herstellung oder Anschaffung einer öffentlichen Anlage wächst, die maßgebliche Bezugsgröße sowohl für die Entstehung der Beitragspflicht als auch für die Verteilung des beitragsfähigen Aufwandes bildet. Daraus folgt, daß für die Beitragsberechnung zunächst der den Beitragspflichtigen und der Gemeinde/Allgemeinheit zufallende wirtschaftliche Vorteil ermittelt werden muß, um hierauf fußend eine Verteilung der Finanzierungslast der Anlage vornehmen zu können⁴.

1 Dahmen/Küffmann, KAG NW, § 8 Erl. 14.6

2 vgl. u.a. ProVG, Urt. v. 23.5.1902, ProVGE 42, 19 (23); Urt. v. 17.2.1905, ProVGE 46; 75 (80 f.); Urt. v. 1.2.1907, ProVGE 50, 62 (68); Urt. v. 11.10.1912, ProVGE 62, 234 (238); Urt. v. 26.2.1935, ProVGE 95, 42; Urt. v. 14.12.1937, ProVGE 1+3, 28 (30) = RVBl. 59, 1134; OVG Lüneburg, Urt. v. 27.2.1958, KStZ 1958, 223; LVG Düsseldorf, Urt. v. 11.4.1958, KStZ 1958, 131 (133), vgl. auch Surén, PrKAG, § 9 Erl. 16a

3 OVG Münster, Urt. v. 29.4.1964, OVG 20, 50 = StT 1965, 88

4 zutreffend VG Minden, Urt. v. 18.4.1975, MittStuGemB NW 1975, 3+4;; vgl. auch Vogel, StuGemR 1975, 320 (322)

Die vorliegenden Lösungen in Literatur und Rechtsprechung verzichten jedoch auf eine wirkliche Ermittlung der wirtschaftlichen Vorteile und weichen auf einen Wahrscheinlichkeitsmaßstab aus, mittels dessen die wirtschaftlichen Vorteile auf die betroffenen Gruppen direkt aufgeteilt werden. Es werden lediglich Wahrscheinlichkeitserwägungen angestellt, die "einen hinreichend sicheren Schluß... (auf) ... die wirtschaftlichen Vorteile"¹ zulassen, oder aufgrund "allgemeiner Erfahrung" und Berücksichtigung "konkreter Gegebenheiten" eine Übereinstimmung mit den tatsächlichen Verhältnissen vermuten lassen².

Anhaltspunkte für diese Schätzungen werden jedoch nicht gegeben. Das Resultat der beschriebenen Bemühungen ist eine Pauschalierung in Form von Prozentsätzen³.

Bemerkenswert erscheint, daß der Gesetzgeber keinerlei Hinweise auf diese Erwägungen in den Wortlaut des § 8 KAG NW hat einfließen lassen, obwohl es an entsprechenden Aufforderungen nicht gefehlt hat⁴. Interessant sind deshalb auch die

1 BVerwG, Urt. v. 10.10.1975, KStZ 1976, 13

2 Dahmen/Küffmann, KAG NW, § 8 Erl. 11.6; Hölzer/Neitz, NKAG, Einf. S. 59

3 Loening/Schmitz, KAG NW, § 8 Erl. 10 f.; Koglin, KStZ 1970, 111 (112); Schmidt, KStZ 1972, 81 (84)

4 vgl. den Vorschlag des Städtetages, der die Formulierung: "Statt dessen kann ein Maßstab gewählt werden, der zu den Vorteilen in Beziehung steht". Vorschlag, um die Zulassung von Wahrscheinlichkeitsmaßstäben zu ermöglichen, O.V., GemH 1969, 185

in diesem Zusammenhang gebotenen Begründungen.

Überwiegend wurde die Unmöglichkeit einer wirklichkeitsnahen Quantifizierbarkeit der Vorteile und die Praktikabilität und Zweckmäßigkeit¹ der Wahrscheinlichkeitserwägungen hervorgehoben. Es wird jedoch auch auf jegliche Begründung mit der Behauptung verzichtet, daß eine allzu genaue Berechnung² nicht verlangt werde. Ein Versuch, die Vorteile zu quantifizieren, wird hingegen an keiner Stelle unternommen, so daß diese Argumente ohne realen, d.h. den Vergleich erlaubenden Bezugspunkt bleiben.

Daneben liegen auch Versuche vor, eine Rechtfertigung durch Auslegung des Gesetzestextes zu gewinnen, indem aus dem Begriff "erfahrungsgemäß" auf die Zulässigkeit der Wahrscheinlichkeitserwägungen geschlossen wird. Diese Begründung mag allerdings in der vertretenen Konsequenz - sie wird verbunden mit der Feststellung, "der geschätzte Gemeindeanteil von 50% erscheint ferner der Höhe nach angemessen"³ - nicht zu überzeugen. Abgesehen von der eigentlichen Funktion des Begriffes, nämlich eine objektive Beurteilung zu ermöglichen, sagt er nur aus, daß eine Prognose für die in Zukunft anfallenden Wirkungen erforderlich wird. Aus dieser gesetzesimmanenten Eigenart auf die Qualität oder Ausgestaltung der Prognose zu schließen, ist jedoch verfehlt. Für einen solchen Nachweis bedarf es einer eingehenden Untersuchung, als es die Verbindung von Hinweis und Feststellung darstellt.

1 Küffmann, KStZ 1970, 185 (189); Dahmen/Küffmann, KAG NW, § 8 Erl. 11.6; Stein, KStZ 1970, 41 (44)

2 Streit, KStZ 1971, 1 (4)

3 VG Arnsberg, Urt. v. 24.5.1972, KStZ 1973, 162 (163)

Ausfluß dieser mangelnden Problemdurchdringung ist denn auch die Ebene, auf der sich die Diskussion abspielt. Es wird gefragt, welche Ausgestaltung des Prozentsatzes den Rechtmäßigkeitsansprüchen genügt.

I. Pauschalierung in Form einer einheitlichen Höchstgrenze

Eine Möglichkeit der Abwägung wirtschaftlicher Vorteile zwischen Beitragspflichtigen und der Gemeinde/Allgemeinheit wird in der Bestimmung eines einheitlichen Prozentsatzes für alle beitragsfähigen Anlagen oder Einrichtungen eines bestimmten Gebietes oder Zeitraumes gesehen.

Vertreten wird diese Festlegung vor allem von Bauernfeind¹ für Straßenbaumaßnahmen, allerdings mit der Einschränkung, daß der Prozentsatz einer Beitragserhebung, wenn eine vorteilsübersteigende Belastung der Beitragspflichtigen vermieden werden soll, nicht zu hoch, sondern nur etwa bei 40 - 50% angesetzt werden dürfe.² Diese Meinung ist jedoch in der übrigen Literatur auf Bedenken³ und letztlich auf Ablehnung gestoßen⁴. Die Ansicht

1 Bauernfeind, GemR 1970, 142 (144), auch § 3 Abs. 1 der von Bauernfeind/Zimmermann, KAG NW, S. 354 vorgeschlagenen Mustersatzung geht von der grundsätzlichen Zulässigkeit einer solchen Regelung aus.

2 Es wird allerdings die Möglichkeit einer Differenzierung zwischen Straßen im Außenbereich und im Ortskern aufgezeigt.

3 Dahmen/Küffmann, KAG NW, § 8 Erl. 11.6

4 vgl. vor allem v. Mutius, SKV 1973, 15 (16 ff.) m.w.H., insbesondere Fußn. 33; Thiem, KAG Schl.H., § 8 Rdn. 93

von Bauernfeind fußt vor allem auf der Rechtsgleichheit zwischen Beiträgen nach KAG und den Erschließungsbeiträgen nach BBauG. Da ihrer Meinung nach in beiden Gesetzen der Vorteil der Erschließung den maßgeblichen Grund für die Beitragserhebung darstellt, könne die zum Erschließungsbeitrag gem. § 129 Abs. 1 Satz 3 BBauG herrschende Meinung hinsichtlich der Rechtmäßigkeit eines einheitlich hohen Gemeindeanteils für alle Straßengruppen innerhalb der Gemeinde¹ ohne weiteres auf Beiträge nach dem KAG übertragen werden.

Die Gegenmeinung² rügt allein schon den methodischen Ansatz. Die Festlegung des Gemeindeanteils kann sich nur nach der Auslegung der einschlägigen landesrechtlichen Vorschrift richten, nicht aber durch Rückgriff auf Bundesrecht gewonnen werden. Etwaige Lücken im Landesrecht lassen sich der unterschiedlichen Gesetzgebungskompetenzen gem. Art. 70 f. GG wegen in keinem Fall durch bundesrechtliche Regelungen ausfüllen³. Allein die Auslegung von § 8 KAG NW ist maßgeblich.

Darüber hinaus sind die beiden fraglichen Bestimmungen auch nicht vergleichbar. Während mit § 8 KAG NW eine Abgeltung der empfangenen wirtschaft-

1 vgl. BVerwG, Urt. v. 31.1.1968, BVerwGE 29, 90 = DVBl. 1968, 520 = NJW 1968, 1250 = BBauBl. 1968, 272 = ZMR 1968, 179

2 v. Mutius, SKV 1973, 15 (16)

3 vgl. dazu mit weiteren Nachw. v. Mutius, Das Widerspruchsverfahren der VwGO als Verwaltungsverfahren und Prozeßvoraussetzung, S. 227; Menger/Ericksen, VerwArch. 1966, 377 (387); v. Mutius, VerwArch. 1971, 413 f.; Ders., KStZ 1972, 232 (234); Schieder/Angerer/Moezer, BayKAG, Art. 5 Erl. 1.5

lichen Vorteile ermöglicht werden soll und deshalb die Vorteile den maßgeblichen Anhaltspunkt für die Beitragshöhe liefern, verfolgte der Bundesgesetzgeber¹ durch die Mindestbeteiligung eine Beschneidung der Erschließungsfreudigkeit mancher Gemeinde. Folglich ist nach BBauG die Gemeinde auch nicht verpflichtet, sich stärker als mit 10 % an den Ausgaben zu beteiligen. Daraus lassen sich bereits die unterschiedlichen Ausgestaltungen ableiten.

Daneben ergibt sich, wie bereits ausgeführt, aus dem normativen Gesetzessinn des § 8 KAG NW die Pflicht der Abwägung zwischen den sich für die Beitragspflichtigen und die Allgemeinheit/Gemeinde ergebenden wirtschaftlichen Vorteilen. Das Resultat der Abwägung wird aber in den seltensten Fällen mit dem einheitlich festgelegten Prozentsatz übereinstimmen. Daraus folgen je nach Anlageart, unterschiedliche Konsequenzen für die Rechtmäßigkeit im konkreten Anwendungsfall.

Rechtswidrig ist in jedem Fall die Wahl eines Prozentsatzes, der eine vorteilsübersteigende Beteiligung der Bürger vorsieht. Die empfangenen wirtschaftlichen Vorteile stellen eine nicht zu überschreitende Grenze dar. Der von Bauernfeind²

¹ Ziff. 20 der Anl. 6 zum stenografischen Bericht der 114. Sitzung des Bundestages am 18.5.1960, Verh. des BT, III. Wahlper. Stenogr. Ber. Bd. 46, S. 6514 B; dazu eingehend v. Mutius, DVBl. 1970, 49 (50 f.)

² GemR 1970, 142 (144)

in diesem Zusammenhang gemachte Vorschlag einer Heranziehung in Höhe von 40 - 50% der Investitionsausgaben erscheint für manche Anlagen, z.B. Hauptverkehrsstraßen hinsichtlich der Fahrbahn, des Radweges einschließlich Sicherheitsstreifen oder der Beleuchtung und Oberflächenentwässerung, als zu hoch angesetzt. Eine Festlegung auf niedrigem Niveau dürfte hingegen in einer Vielzahl von Fällen in Anbetracht der angespannten Finanzsituation der Gemeinden den Gemeindeinteressen nicht entsprechen und sich aus diesem Grunde verbieten.

Erhalten die Beitragspflichtigen aufgrund der Pauschalierung prozentual mehr Vorteile als durch Beiträge abzugelten sind, muß nach Anlagearten differenziert werden.

Für Straßen, Wege und Plätze i.S.d. § 8 KAG NW, d.h. Anlagen, deren Finanzierung durch Beiträge nicht im freien Ermessen der Gemeinde steht, sind Kollisionen mit der Verpflichtung, den Vorteilen entsprechende Beiträge erheben zu müssen, unausweichlich, wenn es sich nicht gerade um eine Zwerggemeinde mit nur einer einzigen Anlage handelt¹. Die Satzung ist rechtswidrig, wenn sie nicht das wirkliche Verhältnis der Vorteile widerspiegelt².

Bei sämtlichen anderen Anlagen ist aufgrund des eingeräumten Ermessensspielraumes eine unterhalb der Vorteile liegende Beteiligung der Pflichtigen rechtmäßig.

Diese differenzierende Darstellung zeigt, daß ein einheitlicher Prozentsatz nur unter engen Voraussetzungen als rechtmäßig i.S.d. § 8 KAG NW bezeichnet werden kann. Daneben besteht noch die

¹ vgl. dieses Beispiel schon bei v. Mutius, SKV 1973, 15 (17)

² zu den Toleranzgrenzen vgl. S. 155 ff.

Gefahr eines Verstoßes gegen das verfassungsrechtlich geltende Willkürverbot, wenn eine sachgerechte Abwägung der einzelnen Vorteile durch die Festlegung verhindert wird¹.

II. Differenzierung nach Anlagearten

Das entgegengesetzte Extrem zur Festlegung eines einheitlichen Prozentsatzes ist eine Satzung, in der alle denkbaren wirtschaftlichen Vorteile Berücksichtigung finden, d.h., der Gemeindeanteil von vorherein für jede mögliche Anlage oder Einrichtung entsprechend den jeweiligen Vorteilen exakt ausgewiesen ist.

In Literatur und Rechtsprechung ist man sich zwar weitgehend einig, daß der Vorteil differenziert nach den verschiedenen Anlagen oder Anlageteilen in der Satzung bestimmt werden sollte², dennoch werden dieser der Einzelfallgerechtigkeit am nächsten kommenden Lösung starke Bedenken entgegengebracht³. Vor allem dürfte angesichts der Vielzahl und Verschiedenartigkeit der bei der Vorteilsermittlung zu berücksichtigenden Faktoren die Formulierung einer solchen Satzung unmöglich sein. Daneben erscheint ein Konflikt mit dem das Abgabenrecht beherrschenden Grundsatz der Praktikabilität unausweichlich⁴.

1 vgl. die Argumentation bei v. Mutius, SKV 1973, 15 (17)

2 vgl. z.B. Küffmann, KStZ 1970, 185 (188); Schmidt, KStZ 1972, 81 (84); Walprecht, StuGemR 1972, 47 (48) mit Hinweis auf den Vorschlag des Landesrechnungshofs; dagegen VGH Kassel, Urt. v. 28.6.71, Az VI OE 36/70, differenzierend im Urt. v. 29.4.1974, GemT 1975, 78 (79)

3 v. Mutius, SKV 1973, 15 (18)

4 Stein, KStZ 1970, 41 (44); Küffmann, KStZ 1970, 185 (188 f.)

Angesichts dieser faktischen und rechtlichen Einwände bemühen sich die angebotenen Vorschläge zur Kategorisierung des Gemeindeanteils um einen Ausgleich zwischen der Einzelfallgerechtigkeit und den Vorteilen einer schnelleren und damit kostengünstigeren Anteilsberechnung.

Als eindeutige Lösung wurden die in § 11 Abs. 3 HessKAG genannten Mindestbeteiligungssätze für Anliegerstraßen (25%), innerörtliche (50%) und überörtliche (75%) Durchgangsstraßen begrüßt¹. Vorbild für diese Regelung war ein Urteil des HessVGH, in dem diese Prozentsätze als "allgemeine Maßstäbe" genannt worden waren². Der hiermit erzielte Fortschritt gegenüber der einheitlichen Festlegung muß jedoch als begrenzt und ungenügend angesehen werden. So weist bereits Schmidt³ darauf hin, daß für die einzelnen Straßen "die Verkehrsfunktionen (und damit deren Bedeutung) von Fahrbahn und Bürgersteig in der gleichen Straße nicht immer einheitlich gleich sind", so daß eine unterschiedliche Gemeindebeteiligung erforderlich wird. Wegen dieser fehlenden Differenzierung hinsichtlich der Verkehrsbedeutung hat von Mutius⁴ von einer Übernahme des hessischen Vorbildes in die Satzungen ausdrücklich abgeraten.

1 Schmidt, KStZ 1972, 81 (84); Laumen, KStZ 1971, 104 (108)

2 Urt. v. 4.11.1968, DWV 1969, 326; vgl. auch Schmidt, GemT 1971, 206 (209)

3 GemT 1971, 206 (209)

4 SKV 1973, 15 (18), ebenso Thiem, KAG Schl.H., § 8 Rdn. 94

Neben dem genannten wurde noch ein anderes Urteil richtungsweisend. So führte das OVG Lüneburg¹ mit Blick auf eine Satzung aus, "daß nach der bisherigen Rechtsprechung und Erfahrung des Senats keine Bedenken bestehen, wenn bei Veranstaltungen nach § 9 (Pr)KAG bei reinen Wohnstraßen bis zu 75% der Ausbaurkosten umgelegt werden, bei sonstigen Straßen mit starkem innerörtlichen Verkehr für den Fahrbahnausbau bis zu 40%, den Bürgersteigausbau bis zu 60% und für einen einheitlichen Ausbau von Fahrbahn und Bürgersteig insgesamt bis zu 50%. Bei reinen Durchgangsstraßen scheint in der Regel ein Satz von 20 bis allenfalls 30% für den Fahrbahnausbau angemessen zu sein, während der Vorteil für den Bürgersteigausbau auch hier bis zu 60% angenommen werden kann, weil der Bürgersteig den Anliegern besondere Vorteile bietet. Wird bei einer Durchgangsstraße die Fahrbahn nebst Bürgersteig hergestellt, so wird in der Regel eine Kostenumlegung bis zu 40% nicht zu beanstanden sein". Bezeichnend ist, daß es sich lediglich um Regelsätze handelt, "die sich in bisherigen Verwaltungsstreitigkeiten bisher als durchweg rechtmäßig erwiesen haben"².

Einen wesentlich konkreteren und differenzierteren Anhaltspunkt für die mögliche Ausgestaltung der Satzung bietet hingegen die vom Innenminister NW³ erlassene Mustersatzung für straßenbauliche

¹ Urt. v. 8.9.1969, NGem. 1971, 19 = Gem. 1970, 89

² OVG Lüneburg, Urt. v. 8.9.1969, NGem. 1971, 19 (22) = Gem. 1970, 89 (91)

³ Mustersatzung über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG NW für straßenbauliche Maßnahmen, RdErl. d. Innenministers v. 28.5.1971, MBl. NW 1971, 1178 = SMBl. NW 2023

Maßnahmen¹. Kernpunkt dieser empfohlenen Satzung ist eine dreifache Differenzierung. Es wird zunächst unterteilt in verschiedene Straßenarten² und innerhalb dieser wird noch weiter nach der Bedeutung ihrer einzelnen Teile (Fahrbahn, Radweg, Parkstreifen, Gehweg, Beleuchtung und Oberflächenentwässerung) untergliedert. Darüber hinaus werden je nach Baugebiet³ unterschiedlich anrechenbare, d.h. beitragsfähige Straßenbreiten vorgegeben. Sollte es dennoch offensichtliche Mißverhältnisse in der Verteilung der Beiträge geben, eröffnet sich grundsätzlich gem. § 3 Abs. 7 die Möglichkeit einer Einzelsatzung für diesen speziellen Fall oder aber bei atypischen Gegebenheiten für einen einzelnen Beitragspflichtigen die Möglichkeit des teilweisen oder vollständigen Erlasses gem. § 131 AO in Verbindung mit § 12 KAG NW⁴.

Ohne Frage werden die Gemeinden, die sich von dieser Mustersatzung leiten lassen, der tatsächlichen Vorteilsverteilung näher kommen, als dies nach den bisher genannten Lösungen möglich war. Entsprechend einhellig ist die Meinung der Li-

¹ vgl. für Schl.H. die Mustersatzung in Amtsbl. Schl.H. 1970, 548, abgedruckt auch bei v. Scheliha/Gosch, KAG Schl.H., Anhang 8, S. 201

² 1. Anliegerstraßen, 2. Haupterschließungsstraßen, 3. Hauptverkehrsstraßen, 4. Hauptgeschäftstraßen, 5. Fußgängerstraßen, 6. Selbständige Gehwege

³ einmal Kern-, Gewerbe- und Industriegebiete und zum anderen die sonstigen Baugebiete und die innerhalb im Zusammenhang bebauter Ortsteile.

⁴ vgl. Erl. zur Mustersatzung NW, MBl. NW 1971, 1178

teratur¹, es wird die Nachahmung empfohlen². Ob sich allerdings die hochgespannten Erwartungen einiger Kommentatoren auf dem Boden der Realität bewegen, kann bezweifelt werden.

Mit dieser Mustersatzung werden weder die Widerstände der Anlieger gebrochen, die Schwierigkeiten der Vergangenheit ausgeräumt³ oder die Anzahl der gerichtlichen Auseinandersetzungen verringert⁴, noch werden hierdurch weniger Fragen in der Praxis aufgeworfen⁵.

Zweifellos stellt diese Differenzierung nach Anlagearten gegenüber größeren Pauschalierungen einen Fortschritt im Hinblick auf eine Erhöhung der Einzelfallgerechtigkeit dar. Es bedarf keines Nachweises, daß Differenzierungen eine bessere Berücksichtigung der Besonderheiten erlauben und damit die Gefahr einer unverhältnismäßigen Beeinträchtigung der Beitragspflichtigen vermindern.

1 v. Mutius, SKV 1973, 15 (18); Walprecht, StUGemR 1972, 47; Zimmermann, GemR 1972, 73 (75); vgl. auch die Erwartungen, die in diese Mustersatzung gesetzt worden waren, bei Bauernfeind, GemR 1970, 142 (145)

2 v. Mutius, SKV 1973, 15 (18), der auch die weiteren Vorteile für eine Übernahme durch die Gemeinde aufzeigt; siehe auch zu den Vorteilen Zimmermann, GemR 1972, 73 (75)

3 so Walprecht, StUGemR 1972, 47

4 so Schmidt, KStZ 1972, 81 (84) allein schon für die nicht so stark differenzierende hessische Gesetzeslösung.

5 so Wille, KStZ 1974, 21 (24). Die große Anzahl der den Verwaltungsgerichten vorliegenden Klagen, in denen die hier untersuchten Fragen trotz Einführung der Mustersatzung angesprochen werden, spricht deutlich gegen diese Ansicht.

Fraglich bleibt jedoch, ob der gefundene Kompromiß einen rechtmäßigen Ausgleich zwischen Einzelfallgerechtigkeit, Praktikabilität und Kosten denken bietet. Die Beantwortung dieser Frage richtet sich im wesentlichen nach zwei Kriterien.

1. Sämtlichen Lösungen ist gemeinsam, daß sie lediglich auf Wahrscheinlichkeitserwägungen beruhen. Diese sind aber nur dort zulässig, wo es keine wirklichen Anhaltspunkte gibt oder diese erst mit unverhältnismäßigem Mittelaufwand beschafft werden können¹. Intuition und Erfahrung allein reichen als Maßstab dann nicht aus, wenn durch eine Analyse² die Urteilskraft des Berechnenden so beeinflusst werden kann, daß er weitaus wirklichkeitsnähere und damit gerechtere Ergebnisse erzielen könnte. Die untersuchten juristischen Vorschläge beginnen jedoch sämtlich schon mit dem "Ergebnis", daß eine direkte Berechnung unmöglich sei³. Es fehlt somit die Vergleichsmöglichkeit.

2. Die Wahrscheinlichkeitserwägungen sind unabhängig davon nur dann von Wert, wenn die hiermit erzielten Resultate der Wirklichkeit nahekommen. Es ist jedoch bisher an keiner Stelle nachgewiesen worden, daß sich die Vorteile

1 Dahmen/Küffmann, KAG NW, § 4 Erl. 8.2. m.w.H. Der dort für Gebühren herausgearbeitete Grundsatz hat für das gesamte Abgabenrecht Geltung. Vgl. auch S. 155 ff.

2 zur Aufgabe der Analyse vgl. auch Fisher, Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget in: Recktenwald, Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget, S. 210

3 vgl. z.B. Streit, KStZ 1971, 1 (4); Seeger, KAG BW, § 10 Erl. 7; Hansmeyer/Fürst, Gebühren, S. 35; Gosch, Gem. 1971, 76 (78)

tatsächlich nur in den pauschalierten Größenordnungen bewegen.

Zusammenfassend kann somit festgestellt werden, daß weder eine Theorie noch der Versuch einer Erfassung und Bewertung der für die wirtschaftlichen Vorteile ausschlaggebenden Rechnungselemente existiert, noch die verwendeten Größen an der Wirklichkeit überprüft worden sind.

Im weiteren soll nun der Versuch unternommen werden, diese bisher stiefmütterlich behandelten Sachverhalte einer rationalen Entscheidung zugänglich zu machen.

C Direkte Berechnung

Ansatzpunkt für eine Lösung ist die in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur diskutierte Nutzen-Kosten-Analyse (cost-benefit-analysis).

I Lösungsansatz mit Hilfe der Nutzen-Kosten-Analyse

1. Überblick

Das Ausweichen auf wirtschaftswissenschaftliche Erkenntnisse mag den Eindruck erwecken, daß man sich in diesem Forschungsbereich mit der Messung von Auswirkungen öffentlicher Investitionen auf die wirtschaftlichen Verhältnisse der einzelnen Wirtschaftssubjekte seit jeher und intensiv be-

schäftigt hat. Dies ist jedoch nicht der Fall¹.

Erst der Mangel an Ressourcen und der immer größer werdende Anteil der öffentlichen Hand am Volkseinkommen², der Übergang von der Hoheitsverwaltung des 19. Jahrhunderts zur modernen Leistungsverwaltung des 20. Jahrhunderts³ verbunden mit dem Bedürfnis, Kriterien für die notwendigen Verwaltungsentscheidungen zu finden, veranlaßten die wirtschaftswissenschaftliche Forschung zu einer stärkeren Beachtung dieses Wissenschaftszweiges⁴.

Ein entscheidender Anstoß zu Analysen dieser Art ging von der Wirtschafts- und Verwaltungspraxis selbst aus, nämlich der Wasserwirtschaft⁵. Obwohl

1 Stolber, Nutzen-Kosten-Analyse in der Staatswirtschaft, S. 19; Recktenwald, Die Nutzen-Kosten-Analyse, S. 11

2 Der Anteil der öffentlichen Ausgaben am Volkseinkommen wuchs beispielsweise von 15,7% im Jahre 1913 auf 42,8% im Jahre 1969; vgl. das genaue Zahlenmaterial z.B. bei Kolms, Finanzwissenschaft I, S. 148; siehe auch Recktenwald, Das Gesicht der Finanzwissenschaft unserer Zeit, Jahrbücher für Nationalökonomie, Bd. 177, 1965, S. 385 (387)

3 Seemann, Die Verwaltung 1968, 275 (280)

4 Schneider (Hrsg.), Nutzen-Kosten-Analyse bei öffentlicher Investition, Vorwort S. 5; Ludwig, Möglichkeiten und Probleme der Anwendung von Nutzen-Kosten-Analysen bei Projekten der Wohngebietssanierung, S. 7

5 Recktenwald, Die Nutzen-Kosten-Analyse, S. 12

dogmengeschichtlich¹ die Anfänge bis 1844² zurückgehen, verzeichnete man mit diesem Verfahren erstmals bei den Untersuchungen zur wasserwirtschaftlichen Erschließung großer Flußläufe in den USA Erfolge³. Danach wurde die Anwendung⁴ in fast allen Bereichen⁵ des öffentlichen Handelns versucht, wobei

- 1 Zur Geschichte der Nutzen-Kosten-Analyse vgl. Marglin, Public Investment Criteria, S. 16 ff.; McKean, Efficiency in Government Through System Analysis. With Emphasis on Water Resources Development, S. 18 ff.; Stolber, NKA, S. 22 ff.; Prest/Turvey, Kosten-Nutzen-Analyse, ein Überblick in: Recktenwald, Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget, S. 103; Sellnow, Kosten-Nutzen-Analyse und Stadtentwicklung, S. 8 f., jeweils m.w.H.
- 2 vgl. Dupuit, De la Mesure de l'Utilité des Travaux Publics, Annales des Ponts et Chaussées, 2. Serie, Bd. 8; englische Übersetzung: On the Measurement of the Utility of Public Works, International Economic Papers, Nr. 2, London 1952, S. 83 ff.
- 3 vgl. z.B. Krutilla/Eckstein, Multiple Purpose River Development, Studies in Applied Economic Analysis
- 4 Ihren größten Erfolg dürfte die NKA im Zusammenhang mit dem Planning, Programming - Budgeting-System (PPBS) erreicht haben; vgl. hierzu Novick, Das Programmbudget: Grundlage einer langfristigen Planung, in: Recktenwald, Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget, S. 155 ff.
- 5 zu den verschiedenen Anwendungen im Verkehrs-, Bildungs- und Gesundheitswesen, der Raumwirtschaftsplanung, der Erholung, in Forschungs- und Entwicklungsprogrammen, der Verteidigung, im Bereich der inneren Sicherheit und der Bewältigung von Problemen der Entwicklungsländer vgl. Stolber, NKA, S. 24 f., m.w.H.

die Forschungen besonders in den USA betrieben wurden¹. In Europa erlangte die Nutzen-Kosten-Analyse vorwiegend in England und zum Teil in Frankreich Bedeutung². Hingegen muß die bisherige Anwendung in Deutschland als gering bezeichnet werden³.

2. Allgemeine Definition

Die sich zunächst stellende Frage gilt der theoretischen Grundkonzeption der Nutzen-Kosten-Analyse. Welche Merkmale zeichnen sie aus und welche Ziele werden damit verfolgt?

Ganz allgemein läßt sich die Nutzen-Kosten-Analyse als ein Instrument bezeichnen, mit dessen Hilfe die Rationalität und Effizienz öffentlicher Investitionsentscheidungen erhöht werden sollen⁴. In der heute vorliegenden Ausprägung ist

- 1 Fischer, ZStW 1973, 230 (238), Recktenwald, Ökonomische Analyse, aaO., S. 2
- 2 Peters, Cost-Benefit-Analyse und staatliche Aktivität, S. 13
- 3 Eggeling, Diss., S. 2 f.; vgl. auch Reinermann, VerwArch. 1971, 251 ff.
- 4 Eggeling, Nutzen-Kosten-Analysen bei öffentlichen Investitionen, in: Schneider (Hrsg.), Nutzen-Kosten-Analysen bei öffentlichen Investitionen, S. 7; Ders., Diss., S. 31; Fisher, The Role of Cost-Utility Analysis in Program Budgeting, in: Novick (Hrsg.), Program Budgeting, S. 67; Georgi, Cost-benefit-analysis als Lenkungsinstrument öffentlicher Investitionen im Verkehr, S. 13; Neumark, Planung in der öffentlichen Finanzwirtschaft, in Schneider (Hrsg.), Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute, S. 190; Spörlein, D&H 1971, 151 (152); vgl. auch die Darstellung bei Meyke, Cost-Effectiveness-Analysis als Planungsinstrument, der einen guten Überblick über die englischsprachige Literatur bietet.

sie das nicht immer koordinierte Ergebnis wirtschaftswissenschaftlicher Forschung in verschiedenen traditionellen Disziplinen. Zu nennen sind vor allem die Finanzwissenschaft und die Wohlfahrtsökonomie, als theoretische Wirtschaftspolitik¹, daneben aber auch die Investitions-, Wachstums- und Entwicklungstheorie². Allein aus dieser Vielzahl von Ansätzen läßt sich die Schwierigkeit³ ermessen, eine einzige allgemeingültige Definition abzuleiten. Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung genügt es, eine weite Fassung zu vertreten. Danach kann man die Nutzen-Kosten-Analyse als Zusammenstellung und Verarbeitung von Informationen ansehen, die das Ziel anstrebt, eine Präferenzfolge zwischen möglichen Alternativen staatlicher Aktivität festzulegen⁴. Mit anderen Worten, es handelt sich um projektbezogene, quantitative Techniken mit dem Zweck, die Vor- und Nachteile einzelner Maßnahmen zu beurteilen und zu vergleichen, um im Hinblick auf das zu erreichende Ziel eine Rangordnung der Alternativen festzulegen⁵. In der Regel

1 Sarrazin/Speer/Tietzel, ZStW 1974, 51 (54)

2 Recktenwald, Die Nutzen-Kosten-Analyse, S. 12

3 vgl. zu den Schwierigkeiten auch Fisher, Kosten-Nutzen-Analyse, aaO., S. 208

4 Friedrich, Diss., S. 56; Recktenwald, Die ökonomische Analyse, Hilfe für rationale Entscheidung, in: Ders., (Hrsg.), Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget, S. 4; Krutilla, Welfare Aspects of Benefit-Cost-Analysis, in: Smith/ Castle (Hrsg.), Economics and Public Policy in Water Resource Development, S. 22; Mishan, Elemente der Kosten Nutzen Theorie, S. 10

5 Eichhorn/Friedrich, Die Nutzen-Kosten-Analyse als Entscheidungshilfe für Industrieansiedlungsvorhaben, in: Schneider, H.K. (Hrsg.), Nutzen-Kosten-Analysen bei öffentlichen Investitionen, S. 87; Ludwig, aaO., S. 7; Hesse, Wirtschaftsdienst 1969, 47; Fisher, Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget, aaO., S. 208 f.

wird ihre Aufgabe darin gesehen, den Gegenwartswert aller monetär bewerteten Nutzen, vermindert um die ebenfalls in Geldeinheiten ausgedrückten Kosten, zu ermitteln, wobei spezifische Einschränkungen zu beachten sind¹.

Die Nutzen-Kosten-Analyse strebt eine möglichst vollständige Information der Entscheidenden über die internen und externen Wirkungen von Maßnahmen an und geht damit über die traditionellen Methoden der Vorteilhaftigkeitsberechnung hinaus, deren Entscheidungsmodelle auf Ein- und Auszahlungsströmen der zu tätigen Investitionen beruhen und damit nur Informationen über die Vorteilhaftigkeit der Maßnahme für den untersuchten Betrieb bieten. Die Vorteile, die bei den Käufern der erzeugten Produkte entstehen, interessieren hingegen nicht, weil es sich hierbei um indirekte Wirkungen handelt. Wesentlich für die vorliegende Untersuchung ist, daß die Nutzen-Kosten-Analyse ein Instrumentarium bereitzustellen versucht, das die Beurteilung staatlicher Maßnahmen erlaubt, bei denen keine Bewertung des Outputs durch ein marktwirtschaftliches System erfolgt. Auch im Kommunalabgabenrecht kommt es darauf an, die Wirkungen der Investition auf die betroffenen Wirtschaftssubjekte zu quantifizieren. Es kann also festgestellt werden, daß die Nutzen-Kosten-Analyse insoweit eine parallele Fragestellung aufweist, als sie danach trachtet, den Output öffentlicher Investitionen zu bewerten. Die Erkenntnisse, die

1 Prest/Turvey, Kosten-Nutzen-Analyse, ein Überblick, aaO., S. 105; Wildavsky, Politische Ökonomie der Effizienz, ebenda, S. 367; Fischer, ZStW 1973, 230 (234); Stolber, NKA, S. 21; vgl. auch die zusammenfassende Darstellung von Plath, GemF 1975, 25 ff./49 ff.

im Rahmen dieser Problemstellung gewonnen werden konnten, gilt es auf ihre Verwendbarkeit im Beitragsrecht zu überprüfen.

Die weitere Vorgehensweise wird noch durch einen weiteren Aspekt beeinflusst. Es liegen im Kommunalabgabenrecht keine Erfahrungen mit direkt gewonnenen Werten vor. Mithin sind auch nicht die Größen bekannt, die auf das Ergebnis Einfluß nehmen können und eventuell zu einer Verzerrung des Resultats führen. In der Nutzen-Kosten-Analyse ist man diesen Problemen bereits begegnet und hat zum Teil Lösungen für die Überwindung aufgezeigt. Auch diese Erkenntnisse sollen berücksichtigt werden.

Auf eine wesentliche Abweichung in der Nutzen-Kosten-Analyse zur hier untersuchten Problematik muß noch hingewiesen werden. In der Nutzen-Kosten-Analyse wird grundsätzlich der subjektive Nutzen gemessen, d.h. es wird auf die Wertschätzung des einzelnen Betroffenen abgestellt. Nutzen im Sinne der Nutzen-Kosten-Analyse ist demnach eine subjektive Größe. Daraus folgt, daß eine schematische Übertragung des Erkenntnisstandes auf das Kommunalabgabenrecht nicht möglich ist.

Die Einbeziehung der Nutzen-Kosten-Analyse in die vorliegende Untersuchung kann deshalb nur dazu dienen, einerseits das in der Nutzen-Kosten-Analyse entwickelte Instrumentarium zur Nutzenmessung auf seine Brauchbarkeit für die hier interessierende Fragestellung zu untersuchen und andererseits die mit der Nutzen-Kosten-Analyse verbundenen Probleme daraufhin zu überprüfen, inwieweit sie auch bei einer direkten Berechnung der Vorteile im Kommunalabgabenrecht Bedeutung gewinnen können.

Es wird deshalb auf eine Darstellung der Grundlagen der Nutzen-Kosten-Analyse verzichtet, soweit sie für diese Untersuchung nicht benötigt werden. Die Fülle der Publikationen über die theoretischen und praktischen Probleme dieser Analyse erlaubt es, darauf zu verweisen¹.

Zunächst sollen die Zielbestimmung, die Einflußgrößen und Nebenbedingungen der Nutzen-Kosten-Analyse erläutert und auf eine mögliche Paralleltät zum Kommunalabgabenrecht untersucht werden.

3. Vergleichbare Probleme in der Nutzen-Kosten-Analyse

a) Wohlfahrtsmaximierung als Ziel der Nutzen-Kosten-Analyse

Wie bereits ausgeführt, dient die Nutzen-Kosten-Analyse als Entscheidungshilfe bei der Auswahl unter verschiedenen Alternativen. Es soll das Projekt ermittelt werden, das in Ansehung eines bestimmten Zieles den höchsten Zielerfüllungsgrad erwarten läßt. Aus diesem Grunde kann man die Analyse auch als Optimierungsmodell auffassen. Entweder soll bei gegebenem Mitteleinsatz der Output maximiert oder bei feststehendem Output der Mitteleinsatz

¹ vgl. die in den anderen Fußnoten dieses Abschnittes angegebene Literatur; insbesondere die schon fast "klassische" Untersuchung von McKean, *Efficiency in Government through Systems Analysis*

minimiert werden¹, jeweils ausgerichtet auf die Erreichung eines Zieles, wobei die unterschiedlichen Ansichten über die Beschaffenheit des Zieles diskutiert² werden. Die Voraussetzung einer Nutzen-Kosten-Analyse wird deshalb zunächst in der Formulierung eines operationalen³ Zieles gesehen⁴. Nutzen und Kosten können immer nur bei der Verfolgung von Zielen entstehen. An diesen Zielen werden Für und Wider der Maßnahmen gemessen, so daß die Zielformulierung Voraussetzung rationaler Entscheidung ist⁵.

Aus dem gesetzlichen Rahmen, dem diese Untersuchung untergeordnet ist, ergibt sich nun eine abweichende Zielformulierung gegenüber der Nutzen-Kosten-Analyse.

- 1 vgl. hierzu z. B. Massé/Gibrat, Lineare Programmierung von Energieinvestitionen, in: Recktenwald (Hrsg.), Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget, S. 304; Seemann, Die Verwaltung 1968, 275 (282); Hinrichs, Government Decision Making and the Theory of Benefit-Cost Analysis: A Primer, in: Hinrichs/Taylor (Hrsg.), Program Budgeting and Benefit-Cost Analysis, S. 9 f.
- 2 vgl. Eggeling, Diss., S. 10; Ders., Nutzen-Kosten-Analysen bei öffentlichen Investitionen, aaO., S. 8; Stolber, NKA, S. 28 ff. m.w.H.; Eichhorn/Friedrich, Die Nutzen-Kosten-Analyse als Entscheidungshilfe, aaO., S. 88; Sellnow, aaO., S. 20 ff.; Georgi, aaO., S. 18 ff.; Ludwig, aaO., S. 8 ff.
- 3 Eggeling, Nutzen-Kosten-Analysen bei öffentlichen Investitionen, aaO., S. 8; Georgi, aaO., S. 14
- 4 Ludwig, aaO., S. 8; Seemann, Die Verwaltung 1968, 275 (283 f.)
- 5 Marjlin, Objectives of Water-Resource Development, in: Maass, u. a. (Hrsg.), Design of Water-Resource Systems, S. 19; vgl. auch Velsing, Entscheidungen ohne explizit formulierte Ziele bei unvollkommener Information, S. 30

Zunächst muß festgestellt werden, daß im Gesetz eine explizite Zielformulierung im geforderten Sinn nicht geboten wird. Der Analytiker muß sie, um der aufgestellten Forderung nachkommen zu können, der Systematik des Abgabentatbestandes entnehmen.

Ausgangspunkt ist die Durchführung einer öffentlichen Investition. Die Einrichtung soll wirtschaftliche Vorteile erzeugen, wobei diese als Wirkung definiert sind, die sich in einer wirtschaftlichen Besserstellung der Anlieger und Gemeinde/Allgemeinheit niederschlagen.

Daraus läßt sich für die vorliegende Analyse das Ziel der Investition ableiten. Sie soll wirtschaftliche Vorteile vermitteln. Sämtliche Effekte¹ in positiver wie negativer Richtung, die mit Verfolgung dieses Zieles einhergehen, interessieren.

Zu beachten ist, daß hierin nicht das einzige mit der Investition verfolgte Ziel liegt. Die Vermittlung wirtschaftlicher Vorteile stellt nur ein Subziel in dem verfolgten Zielsystem dar. Die eigentlichen Ziele der Investitionsmaßnahme ergeben sich aus den Vorschriften, die dem KAG vorgeschaltet sind, etwa im Zusammenhang mit dem Anstalts- und Benutzungszwang, oder aber aus politischen Entscheidungen, die zur Einrichtung der Anlage geführt haben. Auf diese Ziele braucht jedoch hier nicht eingegangen zu werden. Der Gesetzgeber stellt im Beitragsrecht lediglich auf den wirtschaftlichen Vorteil ab. Nur dieser ist An-

¹ Die Abgrenzung der relevanten Effekte erfolgte S. 30.

knüpfungspunkt für die Berechnung und damit für die Berechnung maßgeblich¹.

Als Besonderheit ergibt sich, daß gleichzeitig jede wirtschaftliche Besserstellung als Vorteil definiert wird, ohne daß es darauf ankommt, ob sie dem Empfänger angenehm oder erwünscht ist.

Ausgehend von dieser Zielformulierung ist auf einen wesentlichen Unterschied zur Nutzen-Kosten-Analyse hinzuweisen.

Es handelt sich hier nicht um eine ex-ante, sondern um eine ex-post Analyse. Die zu beurteilende Investition ist bereits ausgeführt worden.

Es soll keine Auswahl mehr unter möglichen Alternativen getroffen werden, sondern die getätigte Maßnahme ist daraufhin zu untersuchen, welche Vor- und Nachteile aus ihr erwachsen sind. Daraus folgt, daß die sich aus dem Optimierungsaspekt ergebenden Probleme der Nutzen-Kosten-Analyse für die vorliegende Untersuchung ohne Bedeutung bleiben. Im Kommunalabgabenrecht wird nur gefragt, wie sich die Vor- und Nachteile quantitativ erfassen lassen und in welcher Weise sie sich auf die Anlieger der Erschließungsanlage und auf die Allgemeinheit verteilen. Dies wiederum läßt sich in einer einfachen Gegenüberstellung der sich ergebenden wirtschaftlichen Vorteile lösen.

b) Untersuchung der Einflußgrößen und Nebenbedingungen

Bei den theoretischen Grundlagen der Nutzen-Kosten-Analyse handelt es sich im wesentlichen um die

¹ Beachte, daß in einigen Bundesländern jeder vermittelte Vorteil ausreicht

auch in der Wohlfahrtstheorie bekannten Theoreme¹. Diese sind schon mehrfach Zielscheibe für zum Teil sehr detaillierte Kritik gewesen², und es mußte ihnen eine weitgehende Realitätsferne bescheinigt werden³. Aufgabe der vorliegenden Untersuchung kann es nun nicht sein, diese Kritik im einzelnen nachzuvollziehen. Vielmehr sollen entsprechend der Intention der Arbeit nur die Größen und Probleme behandelt werden, die einen Einfluß auf die Berechnung der wirtschaftlichen Vorteile haben können.

aa) Preisänderungen

Ein Einfluß auf die Höhe der wirtschaftlichen Vorteile erscheint durch eine Änderung der Faktorpreise möglich⁴. Die durchgeführte Investitionsmaßnahme könnte zu einer Verschiebung der Preise (z.B. Erhöhung der Löhne) geführt haben, so daß die Frage entsteht, zu welchen Preisen die Vorteile bewertet werden sollen. Die in der Nutzen-Kosten-Analyse gehegten Befürchtungen gehen dahin, daß Alternativen, die zu ex-ante Preisen bewertet werden, in ex-post Größen nicht mehr als vorteilhaft im Sinne der Zielformulierung aufgefaßt werden könnten⁵.

¹ Mishan, Cost-Benefit-Analysis, S. 382; Baumol, Welfare Economics and the Theory of the State, S. 22 ff.; Eggeling, Diss., S. 5 m.w.H.; vgl. auch Meyke, Cost Effectiveness Analysis als Planungsinstrument, S. 36 f.

² vgl. hierzu für alle Little, Critique of Welfare Economics; Ehlert, Kritische Untersuchungen der neuen Welfare Economics

³ Sellnow, aaO., S. 12; Ehlert, aaO., S. 121

⁴ zu den mehrschichtigen Problemen der Preiswahl vgl. für alle Stolber, NKA, S. 94 f. m.w.H.

⁵ Eggeling, Diss., S. 15,46; Hesse/Arnold, Kyklos 1970, 520 (525)

Zunächst ist zu bemerken, daß Preisänderungen nur auftreten können, wenn es sich bei der durchzuführenden Maßnahme um ein genügend großes Projekt handelt, anderenfalls ergeben sich keine Auswirkungen auf das Preissystem¹. Bei den Maßnahmen der Gemeinden, die gemäß KAG zur Abrechnung anstehen, dürfte es sich mit Bestimmtheit nur um solche Vorhaben handeln, die gesamtwirtschaftlich gesehen nur einen Bruchteil der Investitionstätigkeit ausmachen, so daß Preisänderungen schon aus diesem Grunde vernachlässigt werden können².

Sollte es wider Erwarten doch zu Preisänderungen kommen, müssen die Vorteile mit den Preisen nach Durchführung der Investition bewertet werden. Die Betroffenen sollen die erlangten Vorteile ausgleichen. Hierfür ist aber eine Beschreibung der tatsächlich entstandenen Situation notwendig.

bb) Nebenbedingungen

Um die Analyse auf die interessierenden Aufgaben zu beschränken, werden in der Nutzen-Kosten-Analyse

1 Eckstein, A Survey of the Theory of Public Expenditure Criteria, in: Public Finance: Needs, Sources and Utilization, S. 442; Eggeling, Nutzen-Kosten-Analysen bei öffentlichen Investitionen, aaO., S. 10; Hesse/Arnold, Kyklos 1970, 520 (525)

2 selbst ein so großes Projekt wie die Herstellung der Unterpflasterstraßenbahn in Hannover wird als marginales Projekt angesehen, von dem keine Preisänderungen ausgehen, vgl. Hesse/Arnold, Kyklos 1970, S. 520 (526)

physische¹, administrative², politische³ oder finanzielle⁴ Nebenbedingungen (constraints) eingeführt⁵.

Ein näheres Eingehen auf diese Nebenbedingungen erübrigt sich für die vorliegende Untersuchung, da die hiermit verbundenen Probleme vordringlich bei ex-ante Analysen entstehen. Ist ein Projekt aber bereits vorhanden, sind diese Nebenbedingungen in die Ausführung eingegangen; in der Berechnung der wirtschaftlichen Vorteile kann deshalb auf sie verzichtet werden.

Eine Nebenbedingung verdient allerdings genaue Beachtung. Die Berechnung hat die gesetzlichen

1 hierunter versteht man die technischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten der Volkswirtschaft.

2 verstanden als kapazitätsmäßige Beschränkung der Verwaltung, z.B. im Hinblick auf die Beschaffung und Verarbeitung von Informationen. Ein näheres Eingehen auf diese Beschränkung erfolgt bei der Untersuchung der Umsetzung der gefundenen Ergebnisse in die Verwaltungspraxis, da es sich bei der Beachtung dieser Nebenbedingung um eine Praxisbeschränkung handelt, die bei der theoretischen Erörterung zunächst vernachlässigt werden kann.

3 vgl. hierzu Ludwig, aaO., S. 13

4 auch "budget constraints" genannt, vgl. Stolber, NKA, S. 46 f.; Prest/Turvey, Kosten-Nutzen-Analyse, aaO., S. 122; Ludwig, aaO., S. 13; beachte auch die Auswirkungen auf die optimum optimorum Lösung des Investitionsproblems und das nötig werdende Ausweichen auf "second-best" Methoden, vgl. hierzu Stolber, NKA, S. 47 f./ S. 34, m.w.H.

5 vgl. Sellnow, aaO., S. 26 f.; Eckstein, aaO., S. 450 ff.; Stolber, NKA, S. 45 ff.; Prest/Turvey, Kosten-Nutzen-Analyse, aaO., S. 120 ff.

constraints zu beachten, d.h., die Einschränkungen, die sich aus den Kommunalabgabengesetzen ergeben, sind bedingungslos einzuhalten, um die Rechtmäßigkeit der Berechnung zu gewährleisten. Selbst wenn mit einiger Wahrscheinlichkeit Änderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen bevorstehen¹, folgt aus dem Rechtsstaatsprinzip, daß die geltenden gesetzlichen Vorschriften zu erfüllen sind. Der Gesetzestext ist gegebenenfalls durch Auslegung zu konkretisieren.

cc) Probleme der Nutzenvergleiche

Die direkte Berechnung von wirtschaftlichen Vorteilen kann nur dann Erfolg haben, wenn es gelingt, die mit einer Investitionsmaßnahme auftretenden Vor- und Nachteile zu quantifizieren. Darüber hinaus müssen die Ergebnisse miteinander vergleichbar sein. Die gefundenen Resultate müssen monetär bewertet werden.

Die Wirkungen der Investition treten aber projektbedingt nicht nur bei einer Person, sondern bei einer Vielzahl von Wirtschaftssubjekten auf. Daraus erwächst das Problem des interpersonellen Nutzenvergleichs². Es wird gefragt, wie sich die verschiedenen Vorteile zueinander verhalten³.

1 diese Ausnahme sieht im allgemeinen Ludwig, aaO., S. 13. In der vorliegenden Untersuchung geht es jedoch um die Ausfüllung einer konkreten Gesetzesnorm.

2 zu den Redistributionswirkungen der Investitionsmaßnahme vgl. Stolber, Kyklos 1967, 218 (220 ff.)

3 vgl. Pahlke, Welfare Economics, S. 29

Wenn die Zielformulierung die Verbesserung der gesamten sozialen Wohlfahrt, d.h. Steigerung der Nutzen der Mitglieder eines Gemeinwesens, vorsieht, ergeben sich Ungenauigkeiten dadurch, daß ein gleicher nomineller Zuwachs oder Abgang bei verschiedenen Personen nicht den gleichen gesamtwirtschaftlichen Nutzen verkörpert. Die Nominalwerte können dann nicht addiert werden¹.

Ausschlaggebend für dieses Problem dürfte die Zielsetzung der Nutzen-Kosten-Analyse sein. Es ist also von der hier interessierenden Fragestellung auszugehen.

Der wirtschaftliche Vorteil ist definitionsgemäß die Wirkung der öffentlichen Investitionsmaßnahme. Würde die Inanspruchnahme privatwirtschaftlich ermöglicht, müßte jedes Wirtschaftssubjekt den hierfür geforderten Preis bezahlen. Es läge mithin eine Ausgabe des Wirtschaftssubjektes vor. Diese Veränderung in Geldeinheiten gilt es nach der Intention des Gesetzgebers zu messen. Der wirtschaftliche Vorteil ist die Wirkung für jeden einzelnen Betroffenen.

Kann der Beitragspflichtige zum Beispiel für sein Grundstück aufgrund der Investitionsmaßnahme 1000,-- DM mehr erzielen, so entspricht seine Mehreinnahme diesem Betrag. Ebenso gilt dies für jedes beliebige Mitglied X der Allgemeinheit. Erspart es aufgrund einer besseren Straße Reparaturen an seinem

1 Hesse/Arnold, Kyklos 1970, 520 (521 ff.); vgl. auch die dort aufgezeigten Lösungsmöglichkeiten zur Überwindung des Problems.

Fahrzeug in Höhe von 100,-- DM, so hat sich die Investitionsmaßnahme als wirtschaftlicher Vorteil in entsprechender Höhe ausgewirkt.

Die gesamtwirtschaftliche Erwünschtheit steht hingegen nicht zur Diskussion. Auch wurde bereits darauf hingewiesen, daß es auf die subjektive Nutzenschätzung des einzelnen Betroffenen nicht ankommt, sondern der Gesetzgeber die Wirkungen objektiv bewertet wissen will. Hieraus folgt, daß eine unterschiedliche Gewichtung der sich ergebenden DM-Beträge mit den gesetzlichen Vorschriften nicht in Einklang zu bringen ist. Der in Geldeinheiten angegebene wirtschaftliche Vorteil ist ex definitione als mit dem gleichen Nutzen versehen aufzufassen und mithin addierbar.

dd) Berücksichtigung des Zeitmomentes

Neben den interpersonellen Schwierigkeiten belastet auch die Frage der intertemporalen Vergleichbarkeit die Nutzen-Kosten-Analyse.

(1) Diskontierungsprobleme

Dieses Problem verdankt seine Entstehung der Tatsache, daß die durch die Investition hervorgerufenen wirtschaftlichen Vorteile nicht einmalig und gleichzeitig auftreten. Vielmehr besteht nur bei einem Teil der Vorteile die Möglichkeit, diese sofort nach Beendigung der Maßnahme zu realisieren. Daneben findet sich eine Vielzahl von Vorteilen, die zwar feststehen¹, aber erst im Laufe der Zeit zuwachsen.

Als Beispiel kann der Ausbau einer Straße genannt werden. Wenn dieser ein zügigeres Durchfahren erlaubt, liegt der Vorteil in der Zeiterparnis. Der Zeitvorteil wirkt sich jedoch nicht einmalig mit Beendigung der Maßnahme aus, sondern kann erst bei jeder zukünftig vermuteten Inanspruchnahme realisiert werden.

Der aus der zukünftig vermuteten Inanspruchnahme fließende Vorteil muß somit verglichen werden mit dem bereits realisierten oder realisierbaren Vorteil im Berechnungszeitpunkt. Hiermit wird der Vergleich von Geldeinheiten entlang einer Zeitachse angesprochen. Dies ist aber, da der maßgebende Zeitpunkt die Abrechnungserstellung ist, nichts anderes als ein Abzinsungs- oder Diskontierungsproblem. Der um den Diskont verminderte Betrag stellt den heutigen Wert eines erst in Zukunft zur Auszahlung gelangenden Geldbetrages dar. Der Diskont ist somit der Preis für diese Zeitdifferenz.

Für die Diskontierung der zeitlich später anfallenden wirtschaftlichen Vorteile erhebt sich die Frage nach dem zu verwendenden Diskontierungssatz. Schon eine geringe absolute Variation dieses Satzes hat einen großen Einfluß auf die Höhe des Gegenwartswertes, wie sich

¹ vgl. Wille, KStZ 1974, 21 (24)

anhand einfacher Rechenbeispiele beweisen läßt¹.

Dieses Problem läßt sich unter sehr engen Voraussetzungen vernachlässigen. Könnte man nachweisen, daß die wirtschaftlichen Vorteile der verschiedenen zu vergleichenden Gruppen in annähernd gleicher Höhe zu gleichen Zeitpunkten anfielen, wäre die Höhe des Diskontierungssatzes von untergeordneter Bedeutung, da beide Gruppen proportional betroffen würden.

Eine solche Prämisse entspräche jedoch mit großer Wahrscheinlichkeit nicht der Realität im untersuchten Bereich. Vielmehr wird man feststellen müssen, daß sich die relevanten wirtschaftlichen Vorteile der Grundstückseigentümer in der Regel spätestens mit Abschluß der Investitionsmaßnahme, z. B. in der Wertänderung des Grundstücks, niederschlagen. Hingegen ist die Realisierung der Vorteile der Allgemeinheit nur im Zeitablauf² nach Abschluß der Investitionsmaßnahme möglich,

1 der Gegenwartswert eines konstanten jährlichen Nutzenstromes von einer DM beträgt bei einem konstanten Planungshorizont von 100 Jahren und einer Diskontierungsrate

| | | |
|---------|---|----------|
| von 8 % | - | 1 249 DM |
| von 6 % | - | 1 662 DM |
| von 4 % | - | 2 450 DM |

vgl. das weitergehende Zahlenmaterial und das Schaubild bei Georgi, aaO., S. 187; Jansen, Infrastrukturinvestitionen als Mittel der Regionalpolitik, S. 78; Ludwig, aaO., S. 46

2 vgl. das Beispiel eines Straßenbauprojekts bei Knigge, Nutzen und Kosten, Anwendungsmöglichkeiten, S. 33, Abs. 1. Interessant für die vorliegende Analyse ist nur der Nutzenstrom, weil der Kostenstrom sein Ende am Betrachtungszeitpunkt findet (Ausnahme wiederum in Rh.Pf.).

da hierbei Anknüpfungspunkt die vermutete tatsächliche verbesserte Benutzungsmöglichkeit ist. Ein dem Grundstückswert vergleichbarer Maßstab fehlt.

Dieser Unterschied wirkt sich je nach Höhe des Diskontierungssatzes auf die Beitragsberechnung aus. Würde ein hoher Diskontierungssatz eingesetzt, wäre der Gegenwartswert der Vorteile, die im Verlaufe der Zeit anfielen, gering. Diese entstehen, wie festgestellt, überwiegend für die Allgemeinheit. Mithin profitierte die Allgemeinheit, während der wirtschaftliche Vorteil der Beitragspflichtigen aufgrund der sofortigen Realisierung der Vorteile keine Minderbewertung erführe. Hingegen stiege der Gegenwartswert mit einer Verminderung des Diskontierungssatzes, so daß die Allgemeinheit stärker zur Deckung des Finanzbedarfs herangezogen werden müßte.

Einen gerechten Ausgleich der Interessen vermittelt nur ein Diskontierungssatz, der objektiv die Präferenz der Gesellschaft widerspiegelt, über Geldeinheiten zu verschiedenen Zeitpunkten verfügen zu können. Diese Fragestellung wird in der Nutzen-Kosten-Analyse unter der Bezeichnung "soziale Zeitpräferenzrate (social time preference)" diskutiert. Hier besteht das entsprechende Diskontierungsproblem¹, wobei allerdings hinzukommen kann, daß der gesuchte Diskontierungssatz auch die volkswirtschaftlichen Kosten der alternativen Verwendung der eingesetzten Ressourcen ausdrücken soll².

1 Marglin, Public Investment Criteria, S. 67

2 Zu beachten ist wiederum, daß in der Nutzen-Kosten-Analyse auf den subjektiven Nutzen abgestellt wird.

In der Literatur werden als Bezugspunkte für diesen Begriff häufig nicht Geldeinheiten genannt, sondern es wird von Gütern ausgegangen. Die Zeitpräferenzrate gibt dann die Grenzrate der Substitution zwischen Gütern heute und gleichen Produkten, die in einem späteren Zeitpunkt anfallen, an¹. In den meisten Fällen denkt man dabei an die Grenzrate der Substitution zwischen gegenwärtigem und zukünftigem Konsum².

Würde man nun von der Nutzen-Kosten-Analyse ein fertiges Lösungskonzept für dieses Problem erwarten, sähe man sich allerdings enttäuscht. Sämtlichen vorgeschlagenen Modellen mangelt es weitgehend an der theoretischen oder empirischen Eindeutigkeit³. Dieses Problem der Höhe des anzuwendenden Diskontierungssatzes wird in der Diskussion als eines der am schwierigsten zu lösenden Probleme der Analyse bezeichnet⁴.

Die Verwirrung über den zu benutzenden Zinssatz entsteht insbesondere dadurch, daß sich die zu

1 Friedrich, Diss., S. 83

2 vgl. Ludwig, aaO., S. 46 f., der auch ein Beispiel anführt; Feldstein, EJ 1964, 360 (361); Ders., Public Finance 1964, 117 (118); Hesse, Wirtschaftsdienst 1963, 45 (50)

3 vgl. Weber, Diss., S. 119: "Es wurde eine optimale Lösung bisher nicht gefunden"; Marglin, Diskontsatz und öffentliche Investition, in: Recktenwald (Hrsg.), Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget, S. 153: "Ich glaube nicht, daß wir in naher und ferner Zukunft einen Weg finden, den richtigen Diskontsatz für öffentliche Investitionen zu bestimmen".

4 Ludwig, aaO., S. 48; Sellnow, aaO., S. 41; Stolber, NKA, S. 100

bewertenden Vorgänge nicht in einem System der vollständigen Konkurrenz abspielen¹.

Nur unter den Bedingungen dieser Marktform ließe sich die Gleichung:

$$\begin{aligned} \text{Marktzinssatz} = \\ \text{Grenzproduktivität des Kapitals} = \\ \text{soziale Zeitpräferenzrate} \end{aligned}$$

aufstellen². Zur Diskontierung brauchte dann nur der Marktzins herangezogen werden.

Doch selbst diese unter solch engen Prämissen zustandegekommene Lösung wurde nicht widerspruchsfrei hingenommen³.

So lehnt Marglin⁴ die Verwendung des Marktzinssatzes wegen Vorliegens interdependenter Nutzenfunktionen von Individuen ab. Auch ist nicht erwiesen, daß private und öffentliche Investitionen die gleiche Nutzenfunktion aufweisen⁵. Die stärksten Bedenken drängen sich jedoch auf, wenn man anerkennt, daß in der Regel die Generationen ihre eigene Wohlfahrt überbewerten und dadurch der Marktzins nicht in der Lage ist, einen langfristigen Ausgleich zu gewährleisten⁶.

1 zum Modell der vollständigen Konkurrenz vgl. für alle Krelle, Preistheorie, S. 367 ff.; Recktenwald, Zur Lehre von den Marktformen, in: Ott, Preistheorie, S. 62 ff.

2 Feldstein, The Social Time Preference Discount Rate, EJ 1964, 360 (361)

3 Ludwig, aaO., S. 49 f.; Friedrich, Diss., S. 83

4 Marglin, The Social Rate of Discount and optimal Rate of Investment, QJE 1963, 95 (99 f.)

5 Friedrich, Diss., S. 84

6 Pigou, The Economics of Welfare, S. 29

Trotz dieser grundsätzlichen Bedenken werden Lösungen angeboten, die sich um einen Zinssatz bemühen, der den Eigenschaften des Marktzins¹ gleichkommt². Am häufigsten wird vorgeschlagen, einer Abzinsung zugrunde zu legen:

1. den Zinssatz für langfristige Staatspapiere³,
2. den Zinssatz, den private Unternehmen für ähnliche Projekte ansetzen⁴,
3. die Verzinsung von Anleihen, die für die Finanzierung des Projektes aufgenommen werden⁵,
4. die gewichtete Durchschnittsertragsrate (Opportunitätskostenansatz)⁶

1 Als Hauptvertreter können Hirshleifer/De Haven/Milliman, Water Supply, S. 144; Kuhn, Public Enterprise, Economics and Transport Problems, S. 101 ff.; McKean, aaO., S. 74 ff.; der von ihm aufgezeigte Sonderfall des limitierten Investitionsfonds und der Vorschlag, die interne Ertragsrate zu verwenden, bleiben durch die spezielle Problemstellung für die vorliegende Untersuchung ohne Bedeutung. Vgl. auch Eggeling, Diss., S. 63 ff.

2 Die vorliegende Arbeit erlaubt kein ausführliches Eingehen auf die Theorien. Sie werden nur im Überblick dargestellt, um die Problematik offenzulegen. Eine ausführliche und kritische Darstellung befindet sich u.a. bei Weber, Diss., S. 102 ff.; Georgi, aaO., S. 173 ff.; Stolber, NKA, aaO., S. 100 ff.; vgl. auch Baumol, On the Social Rate of Discount, AER 1968, 788 ff.

3 vgl. die Bedenken hiergegen bei Feldstein, Opportunity Cost Calculation in Cost-Benefit Analysis, Public Finance 1964, 117 (121 ff.); ablehnend u.a. auch Krutilla/Eckstein, aaO., S. 124; Renshaw, A Note on the Measurement of the Benefit from Public Investment in Navigation Projects, AER 1957, 652 (659)

4 vgl. hierzu auch Feldstein, Public Finance 1964, 117 (123 ff.)

Fortsetzung nächste Seite

Ein Eingehen auf die in der Literatur vorgebrachte Kritik würde zu weit führen. Es kann jedoch festgestellt werden, daß die Schwächen der Lösungsvorschläge allein schon aufgrund des fehlenden Konkurrenzmodells¹ offenkundig sind.

Einen Ausweg aus diesem Dilemma versprechen sich manche Autoren, indem sie die soziale Zeitpräferenzrate aus anderen Indikatoren ableiten wollen². Hierzu zählen vor allem das Konsumniveau, die erwartete Wachstumsrate des Konsums sowie die Bevölkerungsentwicklung unter Berücksichtigung der altersspezifischen Lebenserwartung und "politische" Parameter³. Jedoch gelingt es auch von diesem Ansatz her nicht, zu einer empirisch überprüfaren Theorie der Diskontierung zu finden. Vielmehr kommt man zu der Erkenntnis, daß letztlich die Bestimmung der sozialen Zeitpräferenzrate wert-

Fortsetzung

5 Friedrich, Diss., S. 82; Hirshleifer/De Haven/Milliman, aaO., S. 144

6 Krutilla/Eckstein, aaO., S. 84 ff.; mit Änderungsvorstellungen Miller, The Magnitude of the Discount Rate for Government Projects, SEJ 1962, 348 (351); vgl. auch Steiner, Choosing among Alternative Public Investments in the Water Resource Field, AER 1959, 893 ff.

1 Friedrich, Diss., S. 84 f.

2 vgl. z.B. Eckstein, aaO., S. 460; Tinbergen, The optimal Rate of Saving, EJ 1956, 603 ff.

3 Feldstein, The Derivation of Social Time Preference Rates, Kyklos 1965, 277 ff.

urteilsbedingt ist und weitgehend politischem Einfluß unterliegt¹.

Ausfluß dieser Erkenntnis ist z. B. der Vorschlag von Marglin², jenen Zinssatz zu verwenden, der die Realisierung einer als optimal vorgegebenen Wachstumsrate ermöglicht. Die Wachstumsrate wird politisch bestimmt und die Rendite der unergiebigsten, aber zu ihrer Erreichung noch benötigten Investition soll dann der adäquate Indikator für die Höhe der sozialen Zeitpräferenzrate sein³.

Als Versuch, der zwischen den extremen Ansichten liegt, kann das Bemühen von Kirsch/Rürup⁴ bezeichnet werden. Sie sehen eine Möglichkeit zur Überwindung der Unzulänglichkeiten in einer empirischen Theorie, die von individuellen Präferenzen ausgeht und kollektive Willensbildungsprozesse mit einbezieht.

1 Eckstein, aaO., S. 460;
Knigge, aaO., S. 34

2 Marglin, QJE 1963, 95 ff.; zur Kritik dieses Ansatzes vgl. Tullock, The Social Rate of Discount and the Optimal Rate of Investment: Comment, QJE 1964, 331; Lind, The Social Rate of Discount and the Optimal Rate of Investment: Further Comment, QJE 1964, 336 ff.; Usher, The Social Rate of Discount and the Optimal Rate of Investment: Comment, QJE 1964, 641 ff.

3 Stolber, NKA, S. 104

4 ZStW 1971, 432 (439 ff.)

Einen Schritt weiter gehen die Autoren, die die Grundlage der gegenwärtigen individuellen Präferenzen ganz verlassen haben und für einen "staatlich autoritären" Ansatz eintreten¹. Die soziale Zeitpräferenzrate soll durch verantwortungsbewusste Entscheidungsträger (Politiker) administrativ festgelegt werden, wobei allerdings keinerlei Anhaltspunkte für eine solche Entscheidung geboten werden, was wiederum den Wert eines solchen Ansatzes beträchtlich herabmindert².

In praktischen Analysen läßt sich nun die Tendenz erkennen, von einem Zinssatz zwischen 3 und 12% auszugehen, da zum Teil die Meinung vorherrscht, daß für die Rate der sozialen Zeitpräferenz ein Satz in Frage komme, der unter dem Marktzins, unter der durchschnittlichen Ertragsrate privater Investitionen und unter der Opportunitätskostenrate liegt³.

Diesem eindeutigen Werturteil und den damit verbundenen Gefahren weichen hingegen diejenigen Autoren aus, die von alternativen Sätzen ausgehen⁴, womit allerdings keine bessere Lösung der Probleme verbunden ist. Es obliegt dann nur den Entscheidungsträgern zu bestimmen, von welchem Diskontierungssatz ausgegangen werden soll. Für die vorliegende Untersuchung bietet dieser Ansatz keine Lösung.

1 Pigou, aaO., S. 23 ff.; Dobb, Ökonomisches Wachstum und Planung, 2. Kap., insbesondere S. 31 ff.; Sen, On Optimizing the Rate of Saving, EJ 1961, 479 (486); Feldstein, EJ 1964, 360 (364)

2 Ludwig, aaO., S. 51; Friedrich, Diss., S. 87; Georgi, aaO., S. 183

3 Elsholz, aaO., S. 169 m.w.H.

4 Georgi, aaO., S. 183; Elsholz, aaO., S. 169; Sellnow, aaO., S. 45 mit nachfolgender Entscheidung durch den politischen Entscheidungsträger

Andere Verfasser verlassen sich bei der Lösung wiederum teilweise auf die politische Vorgabe der Daten¹.

Zusammenfassend läßt sich somit feststellen, daß es nicht möglich ist, für die Analyse einen Satz zu ermitteln, der die theoretischen und empirischen Ansprüche erfüllen kann². Will man also auf dem eingeschlagenen Weg eine Verbesserung des Erkenntnisstandes erreichen, ist man gezwungen, ebenso wie in den bereits durchgeführten praktischen Analysen einen Diskontierungssatz vorzugeben. Die Gemeinde müßte mithin einen Zinssatz zugrundelegen, der objektiv als ein billiger und gerechter Ausgleich der Interessen empfunden werden kann³. Für die angestrebte Analyse scheint es maßgeblich zu sein, daß an Stelle eines nur schwerlich zu ermittelnden "richtigen" Zinssatzes eine "plausible" Rate tritt. Zu denken wäre etwa an den Sparkassenzinssatz. Dieser bringt, wenn auch unvollkommen, die Gegenwartsliebe vieler Gemeindebürger zum Ausdruck. Hinzu kommt, daß die kommunalen Sparkassen u.a. einen Markt für aus der Gemeinde stammendes und in der Gemeinde eingesetztes Kapital bilden.

(2) Risiko

Das soeben erläuterte Diskontierungsproblem ist jedoch nicht die einzige Schwierigkeit, die im Zeitablauf für den Analytiker entsteht.

1 Ludwig, aaO., S. 52

2 im Ergebnis ebenso Sellnow, aaO., S. 44; Elsholz, aaO., S. 52; Ludwig, aaO., S. 52

3 vgl. auch § 6 Abs. 1 KAG NW, die im Zusammenhang mit einer "angemessenen Verzinsung" auftretenden ähnlichen Probleme werden in der Regel nur durch Nennung eines Zinssatzes gelöst, ohne daß auf die theoretischen Hintergründe eingegangen wird; vgl. z.B. Bals, GemH 1973, 78 (80)

Der Analytiker ist gezwungen, zukünftige Ereignisse zu berücksichtigen, deren Eintrittswahrscheinlichkeit nicht bekannt ist.

Dieses Problem stellt sich für die vorliegende Berechnung, weil, wie oben herausgearbeitet, der wirtschaftliche Vorteil der Allgemeinheit als gegen unendlich gehend definiert worden ist. Wird die Investition getätigt, ist davon auszugehen, daß sie eine dauernde wirtschaftliche Besserstellung der Nutznießer bedeutet. Die Lebensdauer der Anlage wird im Kommunalabgabenrecht nicht berücksichtigt¹. Ein bereits genannter Effekt dieses Zusammenhanges war, daß Erneuerungsinvestitionen nicht beitragsfähig sind².

Theoretisch lassen sich nun zwei³ Formen der Unsicherheit herausarbeiten, das Risiko und die "reine" Unsicherheit⁴. In der Praxis läßt sich diese Trennung jedoch nicht immer halten⁵.

Eine Risikosituation ist dadurch gekennzeichnet, daß der Eintritt möglicher wirtschaftlicher Vor-

1 vgl. vorne S. 28

2 vgl. vorne S. 24 ff.

3 abweichend Ludwig, aaO., S. 56, der in Anlehnung an Knight, Risk, Uncertainty and Profit. Kap. VII von Erwartungen unter Sicherheit, Risiko und Unsicherheit ausgeht. Mit den Daten unter Sicherheit treten hier jedoch keine Besonderheiten auf.

4 Sellnow, aaO., S. 39

5 Stolber, NKA, S. 99; vgl. auch Schneeweiß, Entscheidungskriterien bei Risiko, S. 27

teile durch eine objektive Wahrscheinlichkeitsverteilung beschrieben werden kann. Die objektive Wahrscheinlichkeit eines Ereignisses ist statistisch als relative Häufigkeit festzustellen, mit der bestimmte Werte einer (diskreten oder kontinuierlichen) zufälligen Variablen (hier: Inanspruchnahme der Einrichtung) bei einer großen Zahl von Beobachtungen eintreten, die unter weitgehend gleichen Bedingungen erfolgen¹. Größere Schwierigkeiten bereitet im allgemeinen die "reine" Unsicherheit. Sie zeichnet sich im Gegensatz zum Risiko oft durch das Fehlen einer objektiven Wahrscheinlichkeitsverteilung aus. Die Unsicherheitslagen basieren auf Umwelteinflüssen, die zufällig und willkürlich in der Zukunft auftreten können². Für die vorliegende Analyse können insbesondere technische Veränderungen relevant werden, die die getätigte Investition von einem bestimmten Zeitpunkt an nicht mehr als wirtschaftlich vorteilhaft erscheinen lassen.

In der Nutzen-Kosten-Analyse werden mehrere Lösungsmöglichkeiten zur Überwindung der auftretenden Probleme angeboten³. Sie reichen von einer Behandlung der Unsicherheit als einer speziellen

¹ Weber/Streissler, Erwartungen, Unsicherheit und Risiko, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, S. 333; Stolber, NKA, S. 96; Förster/Egermayer, Korrelations- und Regressionsanalyse, S. 216

² Eckstein, aaO., S. 468 ff.; beachte auch die weitere Differenzierung bei Ludwig, aaO., S. 58 f.

³ vgl. Ludwig, aaO., S. 60 ff.; Eckstein, aaO., S. 469 f.; Sellnow, aaO., S. 40 f.; Stolber, NKA, S. 97 ff. m.w.H.; Georgi, aaO., S. 185

Art der intangiblen Nutzen und Kosten¹ bis zu Vorschlägen, Abschläge und Zuschläge für die Erträge und Kosten zu berücksichtigen², den Betrachtungszeitraum zu verkürzen³ oder den Kalkulationszinsfuß um eine Risikoprämie zu erhöhen⁴. Allen Vorschlägen ist gemeinsam, daß bestimmte Wertungen in die Analyse einfließen.

Auch für die Lösung des vorliegenden Problems wird man auf eine Wertung nicht vollkommen verzichten können. Vereinfachend für die angestrebte Analyse wirkt sich jedoch aus, daß die durch die KAG finanzierten Investitionen durch Ausbesserungsarbeiten oder Erneuerungsinvestitionen von der Gemeinde erhalten werden müssen. Selbst bei Verbesserungsinvestitionen wird nur die Veränderung gegenüber dem Vorteilsniveau bei Beendigung der vorausgegangen Investition berücksichtigt. Auf einen etwa heruntergewirtschafteten Zustand bei Einleitung der Verbesserungsinvestition kommt es nicht an⁵, so daß von einer weitgehend kontinuierlichen Entwicklung ausgegangen werden kann.

¹ vgl. McKean, aaO., S. 64 ff., der zu dem Schluß kommt, der Nutzen-Kosten-Planer habe im Einzelfall die Unsicherheitsmomente zu rubrizieren, sollte ihre Bewertung allerdings demjenigen überlassen, welcher letztlich über das Projekt zu entscheiden habe.

² Stolber, NKA, S. 99

³ zu den besonderen Problemen vgl. Albach, Wirtschaftlichkeitsrechnungen bei unsicheren Erwartungen, S. 79

⁴ Albach, aaO., S. 79; zur Kritik vgl. auch Hirshleifer, De Haven, Millimann, aaO., S. 144

⁵ vgl. vorne S. 26 ff.

Für verbleibende Unsicherheiten erscheint eine Berücksichtigung in Form von Abschlägen auf die in Zukunft erwachsenden Vorteile als praktikable und zweckmäßige Lösung. Sie ermöglicht es, später in der Zukunft erwachsende Vorteile geringer zu bewerten, so daß nicht erwartete Änderungen nur geringen Einfluß gewinnen und nicht die gesamte Lösung ad absurdum führen können.

Es sei jedoch noch einmal darauf hingewiesen, daß zugunsten der Praktikabilität theoretische Notwendigkeiten vernachlässigt werden. Eindeutige Kriterien für eine Bewertung erscheinen darüber hinaus unmöglich. Anhaltspunkte werden sich allerdings aus der Beobachtung des technischen Fortschrittes gewinnen lassen. Ansonsten ist man auf die Erfahrung des Analytikers angewiesen.

Nachdem die wesentlichen Vorfragen und die begleitenden Probleme für eine an der Wirklichkeit orientierten Analyse dargestellt worden sind, kann im folgenden in die konkrete Untersuchung der maßgeblichen Größen für den wirtschaftlichen Vorteil eingetreten werden.

4. Erfassung der wirtschaftlichen Vorteile

a) Gesetzliche Erfordernisse

Der Umfang der wirtschaftlichen Vorteile und die damit verbundenen Schwierigkeiten der Erfassung sind abhängig von den gesetzlich vorgegebenen Erfordernissen.

Gem. § 8 KAG NW wird der Beitrag von Grundstückseigentümern "als Gegenleistung dafür erhoben, daß ihnen durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Einrichtung oder Anlage wirtschaftliche Vorteile geboten werden"¹. Hingegen bleibt bei der Ermittlung des beitragsfähigen Aufwandes ein dem wirtschaftlichen Vorteil der Allgemeinheit oder der Gemeinde (Gemeindeverbandes) entsprechender Betrag außer Ansatz, wenn die Einrichtung oder Anlage erfahrungsgemäß auch von der Allgemeinheit in Anspruch genommen wird.²

Da, wie ausgeführt, für die Vorteilberechnung bei den Beitragspflichtigen an die Möglichkeit und bei der Gemeinde/Allgemeinheit an die vermutete tatsächliche Inanspruchnahme der geschaffenen Einrichtung angeknüpft wird, ist beiden zu vergleichenden Gruppen gemeinsam, daß ihnen die Vorteile unmittelbar aus der Anlage zuwachsen. Diese Besonderheit hat wiederum Auswirkungen auf die angestrebte Analyse, die sie in weiteren Punkten von der Nutzen-Kosten-Analyse unterscheidet.

b) Unterschiede zur Nutzenerfassung in der Nutzen-Kosten-Analyse

Ausgangspunkt für jede Nutzenerfassung ist zunächst die Frage, welche Nutzengrößen in das Kalkül eingehen sollen. In der Regel wird ver-

¹ § 8 Abs. 2 Satz 2 KAG NW vgl. auch die entsprechenden Bestimmungen in den übrigen Kommunalabgabengesetzen. Beachte jedoch zur Feststellung von Abweichungen die Ausführungen zum wirtschaftlichen Vorteil, S. 30 ff.

² § 8 Abs. 4 Satz 4 KAG NW

sucht, alle im Hinblick auf das Ziel relevanten Effekte zu erfassen¹; oft berücksichtigt man auch nur alle meß- und zurechenbaren Größen².

Zur Durchdringung dieses Problems werden die einzelnen Projektwirkungen in direkte (interne) und indirekte (externe) Effekte³ unterteilt und die im einzelnen damit verbundenen Probleme diskutiert⁴.

Für die vorliegende Untersuchung sind nur solche Effekte relevant, die bei den Anliegern aufgrund der Möglichkeit der Inanspruchnahme einen wirtschaftlichen Vorteil ergeben. Die Wirkungskette sieht somit wie folgt aus:

Herstellung, Anschaffung oder Erweiterung einer Anlage oder Einrichtung

wirkt

auf den Anknüpfungspunkt: Grundstück
über das regulierende Verbindungsmitglied: Möglichkeit der Inanspruchnahme
und führt zum: wirtschaftlichen Vorteil.

1 Lichfield, Cost-Benefit-Analysis in City Planing, JAIP 1960, 273 (276)

2 Ludwig, aaO., S. 14

3 zur z.T. unterschiedlichen Terminologie vgl. Stolber, aaO., S. 81 m.w.H.

4 vgl. Ludwig, aaO., S. 14 ff.; Prest/Turvey, aaO., S. 107 ff.; Sellnow, aaO., S. 33; Eggeling, Diss., S. 42 ff.; Stolber, NKA, S. 73 ff.; McKean, aaO., S. 134 ff.; Ders., Divergences Between Individual and Total Costs Within Government, AER (PP) 1964, 243 ff.

Dies kann in Anlehnung an die Terminologie McKean¹ als persönliche Fühlbarkeit der Auswirkungen² und damit als direkter Effekt bezeichnet werden.

Entsprechendes läßt sich für die zweite Zielgruppe, die Allgemeinheit, feststellen. Die Wirkungskette lautet:

Herstellung, Anschaffung oder Erweiterung einer Anlage oder Einrichtung

wirkt

auf den Anknüpfungspunkt: tatsächliche Inanspruchnahme

über das regulierende Verbindungsmitglied: Vermutung

und führt zum: wirtschaftlichen Vorteil

Auch hier zählt die persönliche Fühlbarkeit der (vermuteten) Inanspruchnehmer und nicht irgendwelcher Dritter, so daß auch hier von direkten Effekten gesprochen werden kann. Konsequenz dieser klaren gesetzlichen Ausführungen ist, daß alle indirekten Effekte unberücksichtigt bleiben. Beispielsweise zählen die wirtschaftlichen Vorteile von Anliegern einer Straße, die aufgrund der abzurechnenden Anlage, etwa einer Parallelstraße, regelmäßig entlastet werden, nicht zu den für die Rechnung maßgeblichen Effekten.

1 McKean, aaO., S. 134; ihm folgend auch Ludwig, aaO., S. 14 ff.

2 wobei McKean bei seiner Analyse dies jedoch notwendigerweise auf den Entscheidungsträger bezieht.

Darüber hinaus bedeutet diese Regelung die Vernachlässigung der sekundären Effekte¹. Sämtliche Auswirkungen, die sich aus der wirtschaftlichen Besserstellung der Anlieger und vermuteten Inanspruchnehmer auf vor- und nachgelagerte² Wirtschaftssubjekte ergeben, finden keine Berücksichtigung. Folgendes Beispiel kann diesen Zusammenhang verdeutlichen:

Durch die Investition wird die Gebrauchsfähigkeit des Grundstücks erhöht. Der ansässige Produktionsbetrieb kann mehr Güter herstellen. Die Zulieferindustrie kann dann mehr Grundstoffe absetzen. Die nachgelagerten Betriebe, die die Weiterverarbeitung oder den Vertrieb übernehmen, erzielen erhöhte Einkünfte (gleiche Gewinnchancen und Absatzmöglichkeiten vorausgesetzt). Erfasst wird aber nur der Vorteil, der dem Grundstück des Produktionsbetriebes unmittelbar zufließt.

Diese Regelung geht zu Lasten der Beitragspflichtigen, da die Nutznießer der sekundären Vorteile nicht zu dieser Gruppe zählen. Gleichzeitig sind die Vorteile jedoch vorhanden. Sie werden nur deshalb nicht berücksichtigt, weil ihre Nutznießer die Anlage nicht direkt in Anspruch nehmen. Der wirtschaftliche Vorteil der Allgemeinheit wird damit

¹ "Diese werden als Nutzen, die einem Projekt aus gesamtwirtschaftlicher Sicht zurechenbar sind, und gleich dem Sozialproduktzuwachs definiert, der zusätzlich zu den primären Nutzen unter Berücksichtigung der mit und ohne Projekt in der Wirtschaft zu erwartenden Bedingungen eintreten wird". Eggeling, Diss., S. 46 f., m.w.H.; vgl. auch die Darstellung bei Prest/Turvey, aaO., S. 109; Stolber, NKA, S. 84 ff. jeweils m.w.H.

² man nennt diese "stemming" und "induced by" Sekundärnutzen, vgl. ebenda

geringer ausgewiesen, als er in Wirklichkeit¹ ist. Folgt man der Meinung in der Literatur zur Nutzen-Kosten-Analyse², die gerade in dem sekundären Nutzen eine nicht unbedeutende Größe sieht, kann sich ein eklatantes Mißverhältnis ergeben.

Man mag diesen Umstand bedauern, aber im Hinblick auf die für die Berechnung notwendige Praktikabilität wird damit ein wesentlicher Vorteil gegenüber der üblichen Nutzen-Kosten-Analyse gewonnen.

Die aus den verschiedenartigen Effekten erwachsenden Probleme sind jedoch mit der Beschränkung auf die direkten Auswirkungen nicht ausgeräumt. Einer besonderen Erwähnung bedürfen noch die intangiblen Effekte.

c) Problematik der intangiblen Nutzen

Bei dieser Kategorie handelt es sich um Projektwirkungen, die einer Quantifizierung schwer zugänglich und darüber hinaus monetär nicht bewertbar sind. Als Beispiel können genannt werden: Auswirkungen aufgrund der Landschaftsgestaltung, Art und Ausmaß des Wettbewerbs, Mobilität der Faktoren, Sicherung privater Unternehmertätigkeit. Die Behandlung dieser Wirkungen wird in der einschlägigen Literatur rege diskutiert³. Die Vorschläge

¹ vgl. als Zahlenbeispiele die Angaben bei Stolber, NKA, S. 84 Fußn. 123, die auf Untersuchungen des "Bureau of Reclamation Manual" beruhen. Siehe auch die Nachw. bei Eggeling, Diss., S. 49

² vgl. die Nachw. bei Stolber, NKA, S. 86 f.

³ vgl. die ausführlichen Darstellungen bei Stolber, NKA, S. 87 ff.; Ludwig, aaO., S. 23 ff.; Eggeling, Diss., S. 59 ff.

reichen von einer gänzlichen Nichtberücksichtigung¹ bis zur Forderung der völligen Erfassung². Fraglich ist nun, ob diese Effekte in der angestrebten Analyse berücksichtigt werden müssen. Die Beantwortung dieser Frage ist wiederum von den gesetzlichen Erfordernissen abhängig. Wenn es sich bei diesen Effekten unter den aufgezeigten Bedingungen um wirtschaftliche Vorteile handelt³, müssen sie in die Analyse einbezogen werden. Anderenfalls käme es zu rechtswidrigen Verzerrungen innerhalb der Berechnung.

Die Aufgabe des Analytikers besteht nun darin, bessere Instrumente zu schaffen, um auch diese Effekte quantifizieren zu können. Wo dies nicht möglich ist, sollten Art, Ausmaß und Qualität beschrieben werden. Man müßte sich dann an politischen Entscheidungen orientieren, welcher Wert diesen Effekten beizumessen ist.

Mit der Einbeziehung der intangiblen Effekte in die für die Berechnung maßgebenden wirtschaftlichen Vorteile ist gleichzeitig das relevante Spektrum der zu berücksichtigenden Wirkungen abgesteckt.

Im folgenden sind die Werte zu bestimmen, aus deren Differenz sich der wirtschaftliche Vorteil ergibt.

1 etwa bei Hirshleifer/De Haven/Millimann, aaO., S. 132; Eckstein, Water Resource Development, S. 144

2 Kuhn, aaO., S. 29. Zur Kritik und den dazwischen liegenden Vorschlägen vgl. Ludwig, aaO., S. 25 ff.

3 vgl. die Einteilung in ökonomische und außer-ökonomische Effekte bei Hirshleifer/De Haven/Milliman, aaO., S. 137; dem folgend würde für Nordrhein-Westfalen nur den ökonomischen Effekten Bedeutung zukommen. In den Bundesländern, in denen sämtliche Vorteile genügen, sind jedoch auch die anderen Effekte einzubeziehen.

d) With and without Prinzip

Um die relevanten Werte zu ermitteln, wäre ein Vorgehen nach dem before and after Prinzip¹ denkbar, das den Vergleich des wirtschaftlichen Zustandes vor und nach der Investition ermöglicht.

Für die vorliegende Untersuchung hätte dies jedoch eine unerwünschte und letztlich zur Rechtswidrigkeit führende Konsequenz, was sich an einem Beispiel nachweisen läßt.

Gesetzt den Fall, die wirtschaftlichen Vorteile, die isoliert auf die Maßnahme zurückzuführen sind, entstünden in einer geringeren Höhe als der entstandene Aufwand. Rechtmäßig könnten die Anlieger dann nur in der Höhe ihrer Vorteile herangezogen werden². Ein Vergleich der Vorteile vor und nach der Maßnahme beinhaltet jedoch auch die Effekte, die ohne Investition entstanden sind und auf andere Ursachen zurückgeführt werden können, z.B. allgemeine Grundstückswertsteigerungen. Mithin würden die Anlieger auch zum Ausgleich von Vorteilen herangezogen, die sich ursächlich nicht als Wirkung im definierten Sinne darstellen. In unserem Beispiel würde dies direkt auf den zu zahlenden Beitrag durchschlagen und damit zu einem rechtswidrigen Beitragsbescheid führen.

Eine Erfassung, die der gesetzlichen Grundlage entspricht, kann sich nur auf den durch die betreffende Investitionsmaßnahme induzier-

1 vgl. zu diesem Prinzip Georgi, aaO., S. 85 f. und Fußn. 11

2 vgl. vorne S. 37 ff.

ten Nettutzen beziehen. Dieser läßt sich jedoch nur ermitteln, wenn man einerseits den Zustand vor Herstellung der Investition fortschreibt, ohne daß eine Investition erfolgt, d.h. eine status-quo Prognose durchführt, und andererseits eine Wirkungsprognose nach Abschluß der Maßnahme¹ aufstellt².

In der Literatur³ ist dieses Vorgehen als with and without Prinzip bekannt. Für die Feststellung der wirtschaftlichen Vorteile ist dann die Differenz der Ergebnisse dieser beiden Prognosen zu ermitteln⁴.

Die Probleme, die in der Nutzen-Kosten-Analyse bei gleichzeitiger Durchführung mehrerer Projekte durch die weitgehende Interdependenz der Wirkungen entstehen, können in der Beitragsberechnung nicht auftreten, da es sich hierbei lediglich um Einzelanalysen⁵ handelt, bei denen nur das interessierende Projekt durchgeführt wurde.

1 Für beide Betrachtungen sind die politischen und institutionellen Rahmenbedingungen als gegeben anzusehen, vgl. Hemmer, WiSt. 1974, S. 258 (259)

2 vgl. Georgi, aaO., S. 87 f.

3 vgl. z.B. Hesse/Arnold, Kyklos 1970, 520 (538); Kuhn, aaO., S. 67; Weber, Diss., S. 79; Lichfield, JAIP 1960, 273, (276); Ludwig, aaO., S. 26 ff.

4 Die Genauigkeit der gefundenen Ergebnisse ist wiederum abhängig von der angewandten Prognose-technik und der Fähigkeit einer relativ genauen Vorschau.

5 Ludwig, aaO., S. 27

5. Bewertung der wirtschaftlichen Vorteile

In Ergänzung des bisher Untersuchten wird im folgenden die Bewertung der einzelnen wirtschaftlichen Vorteile untersucht werden. Dort wo bisher lediglich das "Mengengerüst" festgelegt werden konnte, müssen die erfaßten Größen in Geldeinheiten ausgedrückt¹ werden. Darüberhinaus muß auch untersucht werden, inwieweit die Größen zugrunde gelegt werden können, die bisher der Einfachheit halber als Preis des Vorteils bezeichnet worden sind.

a) Bewertung mit Marktpreisen

In einer Marktwirtschaft liegt es nahe, sich zur Bewertung des Marktes zu bedienen. Im freien Spiel der Kräfte einer Wettbewerbswirtschaft wird durch den dauernden Druck der Konkurrenz der Preis zu einem echten Knappheitsanzeiger, der den Wert des einzelnen Gutes widerspiegelt².

Der einzelne Unternehmer kann an dem Marktpreis seines Produktes, seinem Gewinn, dem Umsatz und der Stellung des Unternehmens im Markte ablesen, welche Vorteile ihm die Herstellung oder der Vertrieb seines Gutes verschafft.

Die Gemeinde sieht sich jedoch in einer anderen Position als der private Unternehmer. Während in der privatwirtschaftlichen Investitionsrechnung vorwiegend die Auswirkungen berücksichtigt werden

1 Hansmeyer/Rürup, Staatswirtschaftliche Planungsinstrumente, S. 48

2 bei Zugrundelegung des Modells der vollständigen Konkurrenz. Auf die in der Realität bestehenden Ungleichgewichte braucht hier nicht näher eingegangen zu werden. vgl. Eggeling, Diss., S. 50 ff. m.w.H.

müssen, die das investierende Unternehmen direkt betreffen¹, muß die Gemeinde die mit der Projektrealisierung verbundenen Auswirkungen auf die Grundstückseigentümer und die Allgemeinheit, zu der sie allerdings selbst gehört, erfassen.

Hierin besteht jedoch nicht das Hauptproblem der Bewertung. Die Schwierigkeiten entstehen vielmehr aus der Beschaffenheit des von der Gemeinde angebotenen Gutes. In der Regel gibt es keinen Markt für die Leistungen und Nutzungsmöglichkeiten, die die von der Gemeinde geschaffenen Investitionen an die Umwelt abgeben und damit keinen Marktpreis, nach dem man sich richten kann².

Ohne auf die in der Literatur geführte Diskussion über die Wesensmerkmale des sogenannten öffentlichen oder Kollektiv-Gutes³ näher einzugehen, mag allein der Hinweis auf die entstehenden Schwierigkeiten einer direkten Bewertung genügen, denn die hiermit verbundene Problematik stellt sich für die vorliegende Arbeit nicht in der gewohnten

1 Beachte, daß die verschärften Umweltbestimmungen die Unternehmen zunehmend zwingen, externe Effekte ihrer Produktion zu berücksichtigen.

2 Fest, Zur gesamtwirtschaftlichen Konsistenz des Entscheidungskriteriums für die Auswahl öffentlicher Investitionen, S. 57

3 vgl. für alle Hanusch, Zur wohlfahrtsökonomischen Theorie der finanzwirtschaftlichen Entscheidung, in: Recktenwald (Hrsg.), aaO., S. 42 ff. m.w.H.; Samuelson, The Pure Theory of Public Expenditure, R E St 1954, 387; siehe auch die umfassende Darstellung von Hanusch, Theorie des öffentlichen Gutes

Schärfe der üblichen Nutzen-Kosten-Analyse¹.

Es kommt für die Lösung des hier untersuchten Problemkreises nicht auf den Marktwert der Investitionsanlage selbst an. Es interessiert nur der wirtschaftliche Vorteil, den Anliegern durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme bzw. der Allgemeinheit durch die (vermutete) Inanspruchnahme zufällt. Damit wird die Investition nicht als End-, sondern als Zwischen-Produkt² aufgefaßt, welches in die Produktion eines anderen Gutes eingeht oder einen Einfluß auf dessen Wert gewinnt. Der Wert oder die Wertsteigerung des beeinflussten Gutes beinhaltet den wirtschaftlichen Vorteil, den der Betroffene aus der Anlage zieht.

Dieses Gut ist privater Natur und zumindest theoretisch einer effizienten Bewertung durch den Markt zugänglich³. Praktisch sind die Probleme mit den gemachten Feststellungen jedoch noch nicht gelöst.

Gemäß § 8 KAG NW finanzierte Investitionen zeichnen sich dadurch aus, daß alle oder zumindest eine Vielzahl von Bürgern an ihnen partizipieren, ohne

1 Die vorgeschlagenen Lösungen in der Nutzen-Kosten-Analyse weichen auf die hier interessierenden Werte wegen Unlösbarkeit des eigentlichen Bestimmungsproblems aus. vgl. den Hinweis bei Recktenwald, Ökonomische Analyse, in: Recktenwald (Hrsg.), aaO., S. 5

2 Musgrave, Kosten-Nutzen-Analyse und Theorie der Staatswirtschaft, in Recktenwald (Hrsg.), aaO., S. 30 m.w.H.

Musgrave, ebenda; Recktenwald, Ökonomische Analyse, in: Recktenwald (Hrsg.) aaO., S. 5

daß der wirtschaftliche Vorteil sich dadurch vermindert, daß die Vorteile mehreren zufallen¹. Gleichzeitig kann aufgrund der öffentlich-rechtlichen Widmung kein Individuum² vom Genuß dieses Produktes ausgeschlossen werden. Der Vorteil fällt sämtlichen Nutznießern zu, ohne daß hierfür ein Preis zu zahlen wäre³. Das für den Markt konstitutive Ausschlußprinzip (exclusion principle), demzufolge jeder ausgeschlossen wird, der den geforderten Preis nicht zu zahlen bereit ist, gilt nicht⁴. Wenn aber jeder das Gut kostenlos in seinen Konsum oder seine Produktion eingehen lassen kann, wird er seine wahren Präferenzen hinsichtlich des

1 Dies kann für die vorliegende Analyse weitgehend festgestellt werden. Der wirtschaftliche Vorteil eines Grundstückseigentümers wird nicht dadurch verringert, daß auch der Nachbar einen Zuwachs erhält. Durch Kapazitätsgrenzen ergibt sich jedoch eine Reduzierung des Vorteils der Allgemeinheit bis auf Null, wenn die Inanspruchnahme die Kapazität übersteigt. Beispiel: Straße. Der Vorteil einer ausgebauten Straße ist gleich Null, wenn sie durch zu viel Verkehrsaufkommen dauernd verstopft wird.

2 z.B. ein einzelner Fußgänger von den Vorteilen, die aus der Beleuchtung der Straße erwachsen.

3 Dieser Tatbestand ist in der Literatur auch unter dem Begriff "Nutzendiffusion" bekannt, vgl. Fest, aaO., S. 57; Sarrazin/Speer/Tietzel, ZStW 1974, 51 (54). Die Bezeichnung findet sich schon bei Stohler, Konjunkturpolitik 1965, 279 (283)

4 Hansmeyer/Rürup, WiSu 1972, 26 (28)

ihm zufallenden Vorteils nicht offenbaren¹. Jeder kann damit rechnen, daß er die betreffende Leistung auch bekommen wird, wenn nur andere ihre Präferenzen äußern². Er wird die empfangene Wertsteigerung herunterspielen und ihr vordergründig keinen Wert beimessen.

Ein echter Marktpreis steht somit nicht zur Verfügung. Mithin muß der Versuch unternommen werden, diesen Mangel zu beheben oder zu umgehen.

b) Nutzenfestlegung mit der Alternativkostenmethode

Mit dieser Methode wird zur Bestimmung des mit einem Projekt verbundenen Nutzens ein völlig anderer Weg eingeschlagen.

Für die durchzuführende Maßnahme wird eine Alternative durchgerechnet, die die gleichen Aufgaben zu erfüllen vermag. Die Kosten, die bei Durchführung des teureren Projektes entstehen, werden als Nutzen der billigeren Investitionsmaßnahmen aufgefaßt⁴.

1 besonders in kleineren Gruppen glaubt man dieses Phänomen zu beobachten, vgl. Hanusch, Zur wohlfahrtökonomischen Theorie, in: Recktenwald (Hrsg.), aaO., S. 67 mit dem Hinweis auf Buchanan, Cooperation und Conflict in Public-Goods Interaction, WEJ 1967, 109 ff., der einen detaillierten Beweis liefert.

2 Prest/Turvey, aaO., S. 116; Eggeling, Diss., S. 26; Fest, aaO., S. 57

3 sogenannte "free-rider" Haltung der Beteiligten; vgl. Kirsch, WiSu 1972, 531 (534)

4 Wittmann, Einführung in die Finanzwissenschaft, Bd. 1, S. 70; Stolber, NKA, S. 79 ff.; Knigge, aaO., S. 32; Hesse, Wirtschaftsdienst 1969, 45 (49)

Der wesentliche Mangel eines solchen Vorgehens besteht darin, daß nicht die tatsächlichen Nutzen ermittelt oder angenähert werden. Es handelt sich lediglich um ein Kriterium, das unter Umständen den Vergleich zwischen zwei gleichartigen Projekten erlaubt. Damit wird aber für eine Lösung des hier interessierenden Problems nichts gewonnen¹.

c) Willingness to pay Methode

Bezugspunkt² für die gedankliche Konzeption dieses Ansatzes ist wiederum der Markt. Es wird davon ausgegangen, daß jedes rational handelnde Individuum bereit ist, für den ihm zukommenden Vorteil eine Geldleistung zu erbringen, die in der Höhe von dem der Leistung beigemessenen Wert begrenzt wird³. Die Aufgabe besteht nun darin, festzustellen, welchen Höchstbetrag der einzelne bereit ist, zu entrichten bevor er auf diese Leistung verzichtet. Der sich ergebende Gesamtvorteil einer Investitionsmaßnahme besteht in der Summe der einzelnen Beiträge.

Für die vorliegende Untersuchung verbietet sich die Anwendung dieser Methode. Bei diesem Verfahren werden die erlangten Nutzen subjektiv bestimmt, denn die betreffenden Wirtschaftssubjekte sollen in DM angeben, was ihnen der erlangte Vorteil

1 vgl. zu den weiteren Schwächen dieses Verfahrens Steiner, The Role of Alternative Cost in Project Design and Selection, QJE 1965, 417 ff.; Hines, The Hazards of Benefit-Cost-Analysis as a Guide to Public Investment Policy, Public Finance 1962, 101 (105 f.)

2 vgl. zur Entwicklung und Kritik die Hinweise bei Stolber, NKA, S. 40

3 vgl. für alle Eichhorn/Friedrich, Untersuchung über den Nutzen kommunaler Wirtschaftsförderungsmaßnahmen, S. 54 ff.

wert ist¹. Das Gesetz stellt aber auf die objektiven Nutzen ab.

d) Bewertung mit Schattenpreisen durch Marktsimulation

Die wesentlichen Schwierigkeiten bei der Bewertung entstehen aus dem Fehlen eines funktionierenden Marktes. Befriedigende Ersatzlösungen, die sich mehr oder weniger an den Marktmechanismen orientieren, stehen, wie festgestellt, nicht zur Verfügung. Auf der Suche nach einer praktikablen Lösung sind dennoch in praktischen Analysen brauchbare Ergebnisse gefunden worden. Man hat einen Weg eingeschlagen, der zwar wesentlich auf den Marktfähigkeiten beruht, aber dennoch einen gewissen Gegensatz zu den beschriebenen Lösungen darstellt. Es wird nicht mehr untersucht, wie aus der tatsächlichen Situation eine Bewertung abgeleitet werden kann, sondern man geht von einer Simulation aus. Es wird gefragt, welcher Preis würde sich bei Vorliegen eines funktionierenden Marktes bilden. Um den Charakter der Fiktion gegenüber den tatsächlichen Marktpreisen aufzuzeigen, verwendet man für die ermittelten Werte² den Ausdruck Schattenpreise (shadow-prices).

Das Vorgehen soll an einem Beispiel verdeutlicht werden. Als Investitionsmaßnahme sei der Ausbau

1 vgl. zu den praktischen Schwierigkeiten dieser Methode Stolber, NKA S. 75; jeder Betroffene wird aufgrund des öffentlichen Gutes nicht bereit sein, seine wahren Präferenzen zu äußern.

2 Hemmer, WiSt 1974, 258 (260); beachte jedoch auch die unterschiedlichen Begriffsinhalte, die stellenweise mit diesem Begriff verbunden sind, vgl. z.B. Mishan, Elemente der Kosten-Nutzen-Analyse, S. 59

einer Straße angenommen. Für die Allgemeinheit besteht der Vorteil in der besseren Passierbarkeit der Straße. Dieser wirtschaftliche Vorteil ist in dieser pauschalen Form nicht bewertbar. Deshalb zerlegt man ihn in seine Komponenten, d.h. man simuliert Einzelmärkte. Es entstehen u.a. Zeitvorteile, weil die Straße ein schnelleres Durchfahren erlaubt oder keine Stauungen mehr auftreten. Das Mengengerüst beinhaltet also Einheiten eingesparter Zeit. In einem Zwischenschritt wird diese eingesparte Zeit auf verschiedene Bereiche aufgeteilt, d.h. es wird berücksichtigt, ob sie die Freizeit oder die Produktionszeit erhöht. Je nach dem wird eine unterschiedliche Bewertung vorgenommen¹. Dabei greift man auf Durchschnittswerte zurück, die bei einem Angebot dieser Einheiten auf einem entsprechenden Markt gezahlt würden².

Durch Zerlegung und die nachfolgende Bewertung der Teile wird somit für den direkt entstehenden Vorteil, hier die bessere Passierbarkeit, eine Marktbewertung simuliert.

1 vgl. hierzu die umfassende Darstellung bei Hesse/Arnold, *Kyklos* 1970, 520 (545 ff.), insbesondere für den Freizeitbereich, S. 548 ff.

2 z.B. die durchschnittlichen Stundenlöhne. Bei Teileinheiten, für die diese direkten Bewertungsmöglichkeiten nicht vorliegen, erfolgt die Ermittlung der Schattenpreise durch weitere Simulation eines Marktgeschehens. Als Beispiel können Parkmöglichkeiten genannt werden. Es wird gefragt, welcher Preis bei privatwirtschaftlicher Nutzung für die Einstellplätze der Fahrzeuge zu zahlen wäre. vgl. zu den auftretenden Problemen Eggeling, *Nutzen-Kosten-Analyse bei öffentlichen Investitionen*, aaO., S. 22

Eine ins einzelne gehende Darstellung der sich bietenden Möglichkeiten einer Simulation würde den Rahmen dieser Untersuchung sprengen. Es kann jedoch auf die in der Literatur für praktische Analysen erzielten Ergebnisse hingewiesen werden¹. Eine Bewertung der Vorteile erscheint auf diesem Wege möglich. Sie entspricht auch den gesetzlichen Erfordernissen.

Die Simulation des Marktes bewirkt, daß nicht mehr die subjektive Nutzenschätzung des einzelnen betroffenen Wirtschaftssubjekts für den Wert des Vorteils maßgebend ist. Durch die gegenüber der willingness to pay-Methode abweichende Fragestellung wird erreicht, daß allgemein ermittelt wird, welche Zahlung ein Nutznießer der Anlage leisten müßte, um in den Genuß der Vorteile zu kommen. Der so ermittelte Marktpreis ist also von der subjektiven Nutzenschätzung des einzelnen betroffenen Wirtschaftssubjekts losgelöst und entspricht damit den Objektivitätsanforderungen des Gesetzes. Ausschlaggebend für die hier angeregte Analyse ist also nicht, daß sich die Nutzen-Kosten-Analyse in ihrem theoretischen Grundkonzept nur auf den subjektiven Nutzen bezieht, sondern daß die praktische Anwendung dieser Nutzenmessung den Rechtmäßigkeitserfordernissen des § 8 KAG NW genügt.

6. Zwischenergebnis

Eine direkte Berechnung der wirtschaftlichen Vorteile mit Hilfe der im Rahmen der Nutzen-Kosten-Analyse entwickelten Theorien erfolgt in drei Abschnitten. Zunächst muß mittels der with and without Methode das Mengengerüst heraus-

1 vgl. zusätzlich vor allem Dorfman (Hrsg.), *Measuring Benefits of Government Investments*; Friedrich, *Diss.*, S. 73 ff.; Arnold, *Wirtschaftsdienst* 1969, 53 ff.; Plath, *GemH* 1975, 49 ff.; Kentner, *Diss.*, S. 114 ff.

gearbeitet werden. Hieran schließt sich die Ermittlung der entsprechenden Schattenpreise an. Durch Multiplikation, Diskontierung der zeitlich später anfallenden Größen und Addition ergeben sich die geforderten Werte.

II. Alternativen zur Nutzen-Kosten-Analyse

Ausgehend von den Schwierigkeiten der Nutzen-Kosten-Analyse hat man sich in der letzten Zeit bemüht, wesentliche Schwachstellen in der praktischen Anwendung dieses Modells durch alternative Lösungsvorschläge zu umgehen und die Erhöhung der Rationalität bei der Entscheidungsfindung auf anderen, der bisherigen Analyse aber verwandten Gebieten, voranzutreiben. Auch diese Modelle sollen kurz auf ihre Brauchbarkeit für die hier interessierende Fragestellung untersucht werden.

1. Ansatz von Lichfield

Im Unterschied zum traditionellen Vorgehen wird von diesem Autor¹ die allein einkommensorientierte Zielformulierung der Nutzen-Kosten-Analyse aufgegeben und eine mehrwertige Zielfunktion eingeführt. Sein Bestreben gilt der vollständigen Erfassung und Aufbereitung der durch ein Projekt bewirkten Effekte. Mittel auf diesem Wege ist eine bilanzartige Tabelle², in der sämtliche Wirkungen aufgeführt werden. Diese wird in

¹ Lichfield, Cost-Benefit-Analysis in City Planung, JAIP 1960, 273-279

² sog. "balance sheet of development"

einem separaten Begleittext erläutert¹.

Vergleicht man diese Bemühungen Lichfields mit der hier zu lösenden Aufgabe, ergeben sich keine neuen Erkenntnisse.

Die möglichen Vorteile dieses Verfahrens, die auf der geänderten Zielfunktion beruhen, kommen hier nicht zum Tragen. Die Zielformulierung, der zur Berechnung der Beiträge nachgegangen werden muß, ist die objektive Verbesserung der wirtschaftlichen Stellung der Betroffenen. Andere Ziele haben im Gesetz keinen Eingang gefunden, obwohl diese mit öffentlichen Investitionsmaßnahmen einhergehen. Daneben ergibt sich durch die Beschränkung auf die oben beschriebenen Wirkungen kein Vorteil aus der gebotenen Verbreiterung der Informationsbasis. Bei der vordringlich interessierenden Frage der Bewertung wird hingegen kein Fortschritt erzielt.

Die Verwendungsmöglichkeiten verbessern sich auch nicht durch eine später von Lichfield und Chapman² entwickelte Erweiterung. Diese basiert zusätzlich auf der Zuordnung spezifischer Zielvorstellungen auf die einzelnen Gruppen. Dabei richtet sich die Projektauswahl nach den einzelnen erreichten Zielerfüllungsgraden. Den subjektiven Zielvorstellungen der einzelnen Betroffenen wird aber im Konzept der Kommunalabgaben keine Bedeutung beigemessen, bzw. sie werden in einer bestimmten Form vorgegeben.

¹ vgl. die ausführlichen Darstellungen bei Ludwig, aaO., S. 107 ff.; Sellnow, aaO., S. 107 ff.

² Lichfield/Chapman, Cost-Benefit-Analysis in Urban Expansion, Urban Studies, Bd. 7, S. 153 ff.

2. Ansatz von Buchanan

Ebenso wie Lichfield richtet Buchanan¹ seine Untersuchung auf eine mehrwertige Zielfunktion². Ausgehend von Globalzielen³ werden Unterziele herausgearbeitet, für diese Kriterien⁴ aufgestellt und ihnen eine maximal erreichbare Punktzahl zugeordnet. Die Bewertung erfolgt über die Verteilung von Punkten, die sich nach dem Zielerfüllungsgrad bestimmt. Durch multiplikative Verknüpfung⁵ kann ein Gesamtindex entwickelt werden, der einen Vergleich der einzelnen Projekte zuläßt.

Abgesehen von der hier nicht relevanten mehrwertigen Zielfunktion liegt das Verdienst dieses Ansatzes in der Versuch, eine stellenweise zweifelhafte monetäre Bewertung aufzugeben.

Eine Umsetzung in den Rahmen⁶ der gesetzlichen Notwendigkeiten würde erfordern, daß jedem Individuum im Hinblick auf das vom Gesetzgeber vorgeschriebene Ziel eine maximal erreichbare Punktzahl zugeordnet würde. Anschließend müßten Punkte je nach Zielerfüllungsgrad verteilt werden. Der

1 Buchanan, Verkehr in den Städten

2 vgl. auch die Zusammenfassung bei Ludwig, aaO., S. 193 ff.; Sellnow, aaO., S. 109 ff.

3 bei der Bewertung konkurrierender Pläne im Rahmen der Umgestaltung des innerstädtischen Verkehrs waren dies die gute Zugänglichkeit und die Beeinträchtigung des Environment (städtisches Gebiet mit bestimmtem Milieu und Charakter der Geschlossenheit); Buchanan, aaO., S. 216

4 z.B. Sicherheit, Ungestörtheit, Zweckmäßigkeit, äußere Erscheinung

5 Buchanan, aaO., S. 218

6 zur allgemeinen Kritik vgl. Ludwig, aaO., S. 198 ff.

wesentliche Mangel dieses Ansatzes liegt darin, daß dem Ermessen des Analytikers¹ keinerlei Schranken gesetzt wären. Seine subjektiven Maßstäbe sind keiner Kontrolle zugänglich². Damit ergäbe sich nicht zwingend, daß das das Bewertungsproblem wirklichkeitsnäher gelöst würde als mit herkömmlichen Wahrscheinlichkeitsmaßstäben. Das Problem verlagerte sich nur vom Satzungsgeber auf den Analytiker, ohne daß dessen Ergebnisse an der Wirklichkeit überprüft werden könnten, so daß auch dieser Ansatz hier keine weitere Berücksichtigung finden kann.

3. Kosten-Wirksamkeits-Analyse

Auch mit der Kosten-Wirksamkeits-Analyse bemüht man sich, ein Instrumentarium zu schaffen, das die Beurteilung von staatlichen Maßnahmen in den Fällen erlaubt, in denen keine Bewertung des Outputs durch ein marktwirtschaftliches System erfolgt. Dabei sind sowohl der Begriff selbst⁴ als auch die Begriffsinhalte von Kosten-Wirksamkeits-Analysen nicht eindeutig.

1 Buchanan, aaO., S. 217

2 vgl. hierzu Beesley/Kain, Urban Town, Car Ownership, and Public Policy, Urban Studies, Bd. 1 (1964), 174 (223)

3 zur Entwicklung der Kosten-Wirksamkeits-Analyse vgl. z.B. English, Introduction, in English (Hrsg.), Cost-Effectiveness, The Economic Evaluation of Engineered Systems, S. 2 ff.; Kling/Lifson, Systems Engineering, ebenda, S. 11 ff.

4 vgl. zu den begrifflichen Unterschieden Quade, Kosten-Wirksamkeitsanalyse, in Recktenwald (Hrsg.), aaO., S. 236; Meyke, Cost-Effectiveness-Analysis, S. 21 f. m.w.H.

Deshalb erscheint es angebracht, der Diskussion und Darstellung eine Definition voranzuschicken.

Die Kosten-Wirksamkeits-Analyse wird als angewandte Systemanalyse verstanden. In dieser Eigenschaft bietet sie eine "praxeologische Planungsmethode an, mit deren Hilfe die Auswirkungen relevanter Handlungsmöglichkeiten, d.h., ihrer Kosten und multidimensionale, in natürlichen Einheiten (d.h. monetär, in sonstigen quantitativen Einheiten und/oder qualitativ) berücksichtigte Wirksamkeit im Hinblick auf eine mehrdimensionale, nicht unbedingt bekannte und u.a. vom Mitteleinsatz nicht unabhängige Zielfunktion offengelegt werden sollen, um den staatlichen Akteuren Hilfestellung bei Entscheidungen über allokativen Maßnahmen im Infrastrukturbereich zu leisten"¹. Hieraus lassen sich nun die Hauptwesensmerkmale und Unterschiede zur Nutzen-Kosten-Analyse ableiten.

Die Kosten-Wirksamkeits-Analyse verzichtet auf eine monetäre Bewertung, was sich aus ihrer ursprünglichen Verwendung bei der Beurteilung militärischer Projekte erklärt². Daneben zeichnet sie sich dadurch aus, daß die Handlungsmöglichkeiten³ und analog die Zielvorstellungen als

1 Meyke, aaO., S. 70 m.w.H. auf ähnliche Definitionen

2 Thomas/Schofer, Strategies für the Evaluation of Alternative Transportation Plans, in: Highway Research Board, National Cooperative Highway Research Program, Report 96, S. 55

3 Fisher, The Role of Cost-Utility Analysis in Program Budgeting, aaO., S. 61 ff.

Variable ins Konzept mit eingeben. Die umfassende Analyse schließt also auch Zielfindungsaufgaben mit ein¹.

Die Vorgehensweise erfolgt in Form eines Iterationsprozesses², dessen wesentliche Phasen sind:

1. Problemdefinition
2. Konkretisierung des Zielsystems
3. Bestimmung der relevanten Alternativen
4. Datensammlung
5. Modellkonstruktion
6. enge Wirksamkeitsanalyse
7. Empfindlichkeitstest
8. Rangordnung der Alternativen
9. Überprüfung der Annahmen, Ziele und Erfassung neuer Maßnahmen.

In der Kosten-Wirksamkeits-Analyse gewinnen die kreativen Elemente eine noch stärkere Bedeutung als in der Nutzen-Kosten-Analyse. Dies wird bereits in der Wahl des Maßstabes sichtbar. Der Analytiker muß sich problemabhängige physische Nutzenmaßstäbe suchen, die die relevanten Nutzen zu erfassen vermögen. Der Vorteil, nicht bedingungslos nach Hilfsgrößen suchen zu müssen, die eine Transformation in Geldeinheiten erlauben,

1 Meyke, aaO., S. 22 ff.

2 ebenda, S. 31 ff. m.w.H.; Quade, Systems Analysis Techniques for Planning-Programming Budgeting, in: Lyden/Miller (Hrsg.), Planning, Programming, Budgeting, S. 248 ff.; vgl. auch die sich daraus ableitenden Fragen bei Meyke, aaO., S. 33 ff.

schaft also gleichzeitig neue Probleme. Die wesentlichen Schwierigkeiten¹ entstehen jedoch bei der Zusammenfassung der einzelnen Analyseergebnisse. Wenn die einzelnen Teilnutzen physisch, d.h. natürlich erfaßt werden (z.B. Anzahl verhinderter Unfälle), gibt es keine Kardinalskala, auf der ebenso wie bei der Nutzen-Kosten-Analyse die Nutzenhöhe abgelesen werden könnte.

Diese Schwierigkeiten werden vermieden, wenn man dem Entscheidungsträger nur eine (gewichtete oder ungewichtete) Zielerreichungsmatrix² vorlegt und ihm im übrigen die Aggregation der Teilwirksamkeiten überläßt. Diese Lösung ist für die vorliegende Fragestellung nicht brauchbar, da die Ermittlung der Gesamtwirksamkeit und der Prioritäten nicht kontrollierbar ist und mithin nicht nachvollzogen werden könnte.

Ebenso kann die lexikographische Anordnung der Outputelemente nicht verwendet werden³. Dieses Verfahren beruht darauf, daß die Outputelemente streng nach ihrer Bedeutung geordnet werden, wobei Element eins immer zwei usw. vorgezogen wird. Es wird nur der Vergleich zwischen verschiedenen Alternativen dergestalt ermöglicht, daß definitionsgemäß die Wirksamkeit des dominierenden Outputelements über die Rangfolge der Alternativen

1 vgl. allgemein Meyke, aaO., S. 119, insbesondere S. 137 ff.; Plath, GemH 1975, 25 (28 f.)

2 vgl. Hill, A Goals-Achievement Matrix for Evaluating Alternative Plans, JAIP 1968, 19 (25); siehe auch die Darstellung dieser Methode bei Ludwig, aaO., S. 207 ff.

3 vgl. dazu Krelle, Präferenz- und Entscheidungstheorie, S. 75 ff.

entscheidet. Damit wird jedoch die hier interessierende Frage nicht berührt.

Anders verhält es sich mit der Wirksamkeitssynthese durch Zuordnung von Punkten, der sogenannten Nutzwert-Analyse. Zunächst werden, wie beschrieben, Maßstäbe für die Wirksamkeit abgeleitet, aus der Vielzahl der Ziele die möglichen eindimensionalen Teilnutzen ermittelt, Zielgewichte festgestellt, die relevanten Auswirkungen gemessen und Zielerfüllungsgrade durch Punktzuordnung erarbeitet. Das Produkt aus Zielerfüllungsgrad und Zielgewicht ergibt den gewogenen Teilnutzen. Die jeweiligen Teilnutzen werden dann zum Gesamtnutzen aggregiert¹.

Das Problem dieses Verfahrens liegt in der "Gleichnamigmachung" unterschiedlichster Meßarten über Punktzuordnungen, d.h.: über Zielerfüllungsgrade². Damit nähert man sich den Schwierigkeiten der Nutzen-Kosten-Analyse. Der Unterschied besteht darin, daß anstelle der monetären Bewertung der Teilwirksamkeiten ein dimensionslos gemessener Output tritt. Die Aufgabe erfüllen nicht Geldeinheiten, sondern Klassen von Zahlen als Abbildung der Zielerfüllungsgrade. Der Vorteil dieses Verfahrens liegt jedoch darin, daß der Arbeitsaufwand geringer einzuschätzen ist, da keine Güterpreise ermittelt werden müssen.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß in dem Verzicht einer oft zweifelhaften monetären Quantifizierung des Outputs und die Ein-

1 vgl. die Zusammenfassung bei Zangemeister, Nutzwertanalyse in der Systemtechnik, S. 73

2 Fischer, Spezielle Aspekte der Anwendung von Nutzwertanalysen in der Raumordnung, S. 58

führung physischer Maßstäbe die Vorteile einer Bewertung durch die Kosten-Wirksamkeits-Analyse liegen. Hingegen entstehen die Schwierigkeiten im Rahmen der Aggregation der einzelnen Teilwirksamkeiten. Für die vorliegende Untersuchung dürfte ausschlaggebend sein, daß die Kosten-Wirksamkeits-Analyse nicht den Vergleich zuläßt, ob die wirtschaftlichen Vorteile insgesamt gesehen größer oder kleiner sind als der Gesamtaufwand. Eine umfassende Verwendung der Kosten-Wirksamkeits-Analyse in der Beitragsberechnung verbietet sich somit. Denkbar ist jedoch die Punktbeurteilung bei der Verteilung des Aufwandes auf die einzelnen Beitragspflichtigen, wenn der beitragsfähige Anteil des Aufwandes feststeht.

III. Praxisbezogene Wertung

Die These, daß eine Beitragsberechnung zwingend nur anhand der im Abgabenrecht üblichen Wahrscheinlichkeitserwägungen erfolgen könne, ist durch die bisherigen Untersuchungsergebnisse in Frage gestellt. Einen Fortschritt für die Praxis brächte das in Anlehnung an die Nutzen-Kosten-Analyse entwickelte Konzept jedoch nur dann, wenn die Umsetzung in den Verwaltungsalltag gelänge.

Bedenken ergeben sich besonders im Hinblick auf den im Abgabenrecht geltenden Grundsatz der Praktikabilität¹, dessen Einhaltung der Rationalisierung, der Berechenbarkeit für den Bürger und

¹ vgl. z.B. BVerfG, Teilurt. v. 10.5.1962, KStZ 1970, 41; Küffmann, KStZ 1970, 185 (188 f.); Barocka, Das Regenwasser im kommunalen Abwasserabgabenrecht, S. 66 m.w.H.

der Verminderung des Verwaltungsaufwandes dient¹. Es fragt sich somit, ob der vorgeschlagene Lösungsweg mit diesem Grundsatz in Einklang steht.

Der Grundsatz der Praktikabilität bindet den örtlichen Normgeber dergestalt, daß er nicht die Lösungen anstreben darf, die zwar die größte Einzelfallgerechtigkeit gewährleisten, aber dies nur bei Verwendung eines unverhältnismäßigen Mittelaufwandes, so daß die Vorteile eines Verfahrens in einem nicht mehr akzeptablen Verhältnis zum Aufwand (im betriebswirtschaftlichen Sinne) stehen. Das BVerfG hat dazu ausgeführt, daß eine Pauschalierung aufgrund von Wahrscheinlichkeiten dann geboten sei, wenn sonst eine zeitraubende und umständliche Feststellung notwendig werde und diese Aufgabe in keinem rechten Verhältnis zu dem Steueraufkommen stehe². Für die Gebührenerhebung wird dieser Grundsatz sogar noch weiter ausgedehnt, um der modernen Massenverwaltung die Reduzierung des Verwaltungsaufwandes durch erhöhten maschinellen Einsatz zu ermöglichen³.

Praktikabilitätserwägungen verlieren jedoch ihre Bedeutung, wenn die schematische Regelung im Vergleich zur direkten Berechnung zu keiner oder nur zu einer minimalen Verminderung des Verwaltungsaufwandes führt⁴.

¹ Stein, KStZ 1970, 41 (44)

² BVerfG, Teilurt. v. 10.5.1962, KStZ 1962 130 (134)

³ Stein, KStZ 1970, 41 (44)

⁴ Stein, ebenda

Bei einer Gegenüberstellung der nach den einzelnen Verfahren jeweils entstehenden Kosten erscheint auf den ersten Blick die direkte Berechnung eindeutig kostenträchtiger. Während man sich bei den Pauschallösungen lediglich auf die Intuition und die Hoffnung einer gerichtlichen Bestätigung zu verlassen braucht, d.h., für den Feststellungsvorgang minimale Kosten entstehen bedarf es für die vorgeschlagene Lösung eines besonders geschulten Personals¹, das die notwendigen Daten sammelt und auswertet, damit entstehen zwangsläufig erhöhte Verwaltungs- und Personalkosten.

Dieses Ungleichgewicht zu Lasten der direkten Berechnung kann jedoch nicht als unumstößlich angesehen werden. In dieser Gegenüberstellung finden zwei wesentliche Aspekte keine Berücksichtigung.

Die Kosten für die direkte Berechnung entstehen im wesentlichen bei der Informationsgewinnung, d.h. die zusätzlichen Kosten halten sich dann in engen Grenzen, wenn die notwendigen Daten der Verwaltung bekannt sind oder nur mit einem unwesentlichen Mittelaufwand erhoben werden können.

Bekannt sind die Daten dann, wenn die Gemeinden zur Verteilung ihrer Haushaltsmittel auf die einzelnen möglichen Projekte Nutzen-Kosten-Analysen

1 vgl. den Hinweis bei Giesen/Fricke, Haushaltsrecht, § 7 LHO, Rdn. 9, daß es weithin noch an geschultem Personal innerhalb der Legislative und Exekutive fehlt, das die Systemtechniken beherrscht. Die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen hat jedoch in ihrem NW-Programm 1975 ihren Willen bekundet, durch Einrichtung eines zusätzlichen wirtschaftswissenschaftlichen Lehrstuhls den fachwissenschaftlichen und administrativen Nachholbedarf auf diesem Sektor abzubauen (NW-Programm 1975, 154 f.)

erstellen, also ihre Ausgaben besser planen¹. Die Mehrarbeit bestünde in einem solchen Falle in der Aufteilung der Nutzen auf die verschiedenen Gruppen². Bei entsprechender Berücksichtigung auch dieser Fragestellung ergäbe sich gegenüber den herkömmlichen Wahrscheinlichkeitserwägungen lediglich eine unwesentliche Kostensteigerung.

Dieses Argument erlangt jedoch nur dann praktische Bedeutung, wenn die Gemeinden tatsächlich Nutzen-Kosten-Analysen anstellen. Im Gegensatz zum Bund und den Ländern, die durch die Haushaltsgesetze³ gezwungen sind, für Projekte von erheblicher finanzieller Bedeutung solche Untersuchungen anzustellen⁴, besteht für die Gemeinden keine ausdrückliche gesetzliche Verpflichtung⁵. Es ist ihnen jedoch möglich, die in § 10 Abs. 2 Gem HVO NW vorgesehenen Kostenvergleiche zu Nutzen-Kosten-Analysen auszubauen⁶.

-
- 1 zu den verschiedenen Möglichkeiten der Planung, die daneben noch bestehen, vgl. Böhret, Grundriß der Planungspraxis
 - 2 beachte jedoch, daß (aufgrund der Objektivitätsanforderungen des Gesetzes) nur Analysen geeignet sind, die auf der Verwendung von Schätzwerten beruhen.
 - 3 vgl. z.B. § 7 Abs. 2 BHO (v. 19.8.1969), BGBI. 1969, 1284); für NW: § 7 Abs. 2 LHO (v. 14.12.1969, GVOBl. NW 1971, 397)
 - 4 vgl. zur Anwendung der Nutzen-Kosten-Analyse für diesen Bereich Kahrenke, DVBl. 1970, 949 (952 ff.); Ders. DÖV 1974, 737 ff.
 - 5 Deprieux, Das neue Haushaltsrecht der Gemeinde (4), S. 79; Steenbock, Kommunale Haushaltsreform, Tz 153; Scheel/Steup, Gemeindehaushaltsrecht NW, § 10 GemHVO, Erl. 2 Abs. 2; vgl. auch Mülhaupt/Gornas, DÖH 1973, 15 (45), die diesen Mangel bedauern
 - 6 Scheel/Steup, aaO., § 10 Gem HVO, Erl. 2 Abs. 2

Die Verwaltungsvorschrift fordert, daß im Falle von erheblicher finanzieller Bedeutung Nutzen-Kosten-Analysen angestellt werden sollen¹. Daneben können solche Untersuchungen notwendig werden, wenn Land oder Bund ihre finanzielle Beteiligung an den Investitionsausgaben der Gemeinden von dem Nachweis solcher Analysen abhängig machen.

Abgesehen davon sind die Gemeinden gem. § 62 Abs. 2 GO NW² zu einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung verpflichtet. Diesem Erfordernis kann man aber, vordringlich bei den hier interessierenden Projekten, keinesfalls allein dadurch gerecht werden, daß man lediglich die Kosten der möglichen Projekte vergleicht. Zur Wirtschaftlichkeit gehören auch die Auswirkungen der Maßnahme auf die Nutznießer. Kostenvergleiche ohne Berücksichtigung der weitläufigen Wirkungen der Investition sind ohne Aussagewert³ und können letztlich nur zur Gewissensberuhigung der Entscheidungsträger dienen. Eine wirtschaftliche Haushaltsführung kann auf eine Einbeziehung der Nutzenvergleiche nicht verzichten⁴. Dieser Einsicht⁵ werden sich auch die Gemeinden besonders angesichts ihrer angespannten Finanzsituation auf die Dauer nicht verschließen kön-

1 vgl. diesen Hinweis bei Scheel/Steup, aaO., § 10 Gem HVO, Erl. 2, Abs. 2

2 in der Fassung der Bekanntmachung v. 19.12.1974 (GV NW 1975, 91/SGV NW 1012). In der GO der anderen Bundesländer finden sich entsprechende Bestimmungen.

3 vgl. Eichhorn, VerwArch. 1971, 39 (43 f.)

4 ähnlich Karehnke, DVBl. 1970, 949 (950)

5 allgemein zum staatlichen Bereich vgl. Stohler, Kyklos 1967, 218 (219)

nen¹, so daß verstärkt zum Instrumentarium der Nutzen-Kosten-Analyse gegriffen werden wird². Von dieser Entwicklung kann wiederum die direkte Berechnung der wirtschaftlichen Vorteile profitieren, ohne daß nennenswerte zusätzliche Kosten entstehen.

Einschränkend ist jedoch zu bemerken, daß dieser Optimismus nur bei Projekten angebracht ist, die eine gewisse Größe aufweisen und für die verschiedene Alternativen (z.B. Abwasserbeseitigung) zur Auswahl stehen. Für die Mehrzahl der beitragsfähigen Maßnahmen, die Verbesserung von Verkehrswegen, werden die Informationen, die zur Ermittlung des wirtschaftlichen Vorteils notwendig sind nicht zur Verfügung stehen.

Ein Verweisen auf die bestehenden Kostenunterschiede und die daraus folgende Ablehnung einer direkten Berechnung ist noch aus einem weiteren Grund vordergründig.

Wer nur die Kosten sieht, die bei den Wahrscheinlichkeitserwägungen entstehen, übersieht die Folgekosten, die mit dieser Entscheidung verbunden sind. Es gibt keine Festlegung im Abgabenrecht,

1 vgl. den entsprechenden Hinweis zur Haushaltsplanung bei Giesen/Fricke, Haushaltsrecht, § 7 LHO, Rdn. 8, daß die Risiken zeigen, "wie nachteilig es sein kann, wichtige programmatische Entscheidungen allein oder ganz überwiegend nur der Intuition und dem Kalkül zu überlassen".

2 vgl. zu den Schwierigkeiten, deren sich ein Haushaltssystem ohne entsprechende Analyse ausgesetzt sieht, Weiss, VerwArch. 1972, 241 (243 f.)

die die Verwaltung, sei es mit Verhandlungen, Widerspruchsbescheiden oder Vertretung vor Gericht mehr beschäftigt als die Feststellung und Berechnung des wirtschaftlichen Vorteils. Dies ist, sieht man von den notorischen Einsprüchen ab, weitgehend auf die gewissermaßen aus der Luft gegriffenen Wahrscheinlichkeitserwägungen zurückzuführen. Die Beitragspflichtigen können ihre Vorteile weder dem Grunde noch der Höhe nach einsehen und wenden sich zwangsläufig dagegen. Dieses Verhalten folgt keineswegs aus der Tatsache, daß objektive Vorteile der Berechnung zugrundeliegen, denn auch diese können von den Beitragspflichtigen erkannt werden. Der Hinweis, daß sich solche Sätze in entsprechenden Fällen als rechtmäßig erwiesen haben, ist nicht geeignet, den Bürger zu überzeugen, zumal da man feststellen muß, daß die Prozentsätze für gleiche Sachverhalte zwischen 15% und 90%¹ schwanken.

Hingegen ist die direkte Berechnung geeignet, die wirtschaftlichen Vorteile transparent zu machen, sie werden damit einsichtiger. Die logische Konsequenz ist, daß die leichter zu überzeugenden Anlieger auf Einwendungen eher verzichten werden. Weniger Streitfälle reduzieren aber die Verwaltungskosten, so daß die Kostenunterschiede zwischen den Verfahren schmelzen, wenn nicht sogar verschwinden.

Diese Erwägungen zeigen also, daß sich aus den erhöhten Verwaltungs- und Personalkosten zumindest

¹ vgl. Walprecht, StUGemR 1972, 47 (48), vgl. auch Kortmann, Kommunalwirtschaft 1975, 398 (400), der von verschiedenen Städten die Höhe der Anliegeranteile bei der Schaffung von Fußgängerzonen aufzeigt.

für die angesprochenen größeren, sich durch mehrere Alternativen auszeichnenden Projekte kein durchschlagendes Argument für die Ablehnung der Nutzen-Kosten-Analyse herleiten läßt. Für die übrigen Projekte könnte der Grundsatz der Praktikabilität auf andere Weise erfüllt werden. Aus den Investitionen, die im Gemeindealltag ständig anfallen (z.B. Ausbau einer Straße, Verbesserung des Gehweges oder der Straßenbeleuchtung) könnten typische Fälle herausgegriffen werden, für welche eine Analyse in der beschriebenen Form durchgeführt würde. Die dabei ermittelten Werte könnten bei entsprechenden Situationen und Maßnahmen herangezogen werden. Durch die große Zahl der Maßnahmen, für die die gefundenen Ergebnisse zur Berechnung verwendet werden könnten, ermäßigten sich die Verwaltungskosten für die einzelne Gemeinde und das einzelne Projekt auf ein erträgliches Maß. Gleichzeitig entstünden für die Gemeinde nicht die Kosten, die mit einer Einzeluntersuchung verbunden sind. Die Gemeinde könnte auf eigene Analysespezialisten verzichten.

Die Bedenken hinsichtlich der Einhaltung des Praktikabilitätsgrundsatzes haben sich damit als nicht ausschlaggebend erwiesen und führen nicht zur Rechtswidrigkeit der direkten Berechnung.

D Ergebnis

Die Ermittlung und Festlegung des beitragsfähigen Anteils des Aufwandes aufgrund von Wahrscheinlichkeitserwägungen stellt eine dauernde Quelle für Auseinandersetzungen dar. Dies ist auf die schlechte

Transparenz der Berechnungsgrundlagen und die damit möglicherweise verbundene Willkür zurückzuführen. Dem Beitragspflichtigen werden keinerlei Anhaltspunkte für seinen Vorteil aufgezeigt. Die bisher verwendeten Prozentsätze für eine Eigenbeteiligung der Gemeinde weisen der Höhe nach keine einsichtige Beziehung zur tatsächlichen Vorteilsverteilung auf. Den Gerichten fehlt jeder Anhaltspunkt zur Beurteilung der Rechtmäßigkeit des gewählten Eigenanteils. Daraus muß die Forderung nach einer den wirklichen Gegebenheiten Rechnung tragenden Berechnung abgeleitet werden.

Eine direkte auf den Erkenntnissen der Nutzen-Kosten-Analyse fußende Ermittlung vermag die Mängel der Wahrscheinlichkeitserwägungen zu beseitigen. Sie zeigt der Gemeinde, innerhalb welchen Rahmens eine Ermessensbetätigung rechtmäßig ist.

Der Grundsatz der Praktikabilität kann dadurch gewahrt werden, daß entweder auf die bereits im Rahmen haushaltswirtschaftlicher Erfordernisse gewonnenen Daten zurückgegriffen wird oder die Gemeinden für typische Maßnahmen und Situationen einmalig eine Analyse durchführen.

Anhand der gewonnenen Daten sollten die Ergebnisse der herkömmlichen Wahrscheinlichkeitserwägungen überprüft und den sich mit Hilfe der Analyse ergebenden Resultaten angepaßt werden.

Dritter Abschnitt

BERECHNUNG DES WIRTSCHAFTLICHEN VORTEILS FÜR DIE EINZELNEN BEITRAGSPFLICHTIGEN

A Problemstellung

In den beiden vorangegangenen Abschnitten wurden die Höhe des abrechenbaren Aufwandes begrifflich bestimmt sowie die Kriterien und Möglichkeiten für die Berechnung des beitragsfähigen Anteils dieser Größe aufgezeigt. Damit sind zwei der drei Haupteinflußgrößen für die Beitragsberechnung untersucht worden. Im folgenden geht es um den begrifflich letzten Schritt der Berechnungskette, nämlich die Bestimmung des auf jeden Pflichtigen entfallenden und von diesem als Beitrag zu entrichtenden Betrages. Die Fragestellung dieses Abschnitts gilt somit den Regeln, nach denen sich die Verteilung des als beitragsfähig ermittelten Aufwandes zu vollziehen hat.

Den Ausgangspunkt und Maßstab bildet die in sämtlichen Kommunalabgabengesetzen im wesentlichen gleichlautende Bestimmung¹, daß die Beiträge nach den wirtschaftlichen Vorteilen zu erheben sind.

Eine Feststellung läßt sich aus dieser Formulierung ohne Schwierigkeiten ableiten. Die Beiträge, die die einzelnen Pflichtigen zu leisten haben, sind nach den ihnen zufließenden Vorteilen abzu-

¹ vgl. vorne die Ausführungen zum wirtschaftlichen Vorteil S. 30 ff.

stufen. Die in dieser Hinsicht eindeutige Bestimmung, hier des § 8 Abs. 6 Satz 1 KAG NW, verbietet somit die Erhebung eines für alle Pflichtigen gleich hohen Pauschalbeitrages¹.

Dieser begrifflichen Festlegung hat der Gesetzgeber bis evtl. auf § 8 Abs. 6 Satz 2 KAG NW jedoch keine Regeln zur Seite gestellt, die über das Berechnungsverfahren Auskunft geben. Auf die Festlegung eines Maßstabs oder der ausschlaggebenden Kriterien für die Berechnung ist verzichtet worden².

I. Mögliche Gruppenbildung

In § 8 Abs. 6 Satz 2 KAG NW ist im Gegensatz zu den meisten Bestimmungen der anderen Bundesländer ein Satz eingefügt worden, der auf die Modalitäten der Beitragsberechnung schließen lassen könnte³. Danach ist es möglich, die Beitragspflichtigen mit annähernd gleichen Vorteilen zu einer Gruppe⁴ zusammenzufassen. Es fragt sich nun, welche Bedeutung diese Bestimmung für die Festlegung des Einzelbeitrags hat.

1 Schmidt, GemT 1971, 83 (84) und 206 (208)

2 vgl. dazu die Begründung der Regierungsvorlage, LT Drucks. 6. Wahlper., Nr. 810, S. 43

3 ebenso in § 11 Abs. 5 Satz 2 Hess KAG; § 6 Abs. 5 Satz NKAG

4 Dies ist nicht mit der Bildung von "Abrechnungsgebieten" zu verwechseln. vgl. hierzu Driehaus, KStZ 1973, 223; Nolden, KStZ 1974, 47; OVG Münster, Beschl. v. 1.7.1974, KStZ 1975, 12

Ausgehend vom Wortlaut bedeutet dieser Satz zunächst nur, daß die Pflichtigen mit annähernd gleichen Vorteilen zusammengefaßt werden können. In dieser Konsequenz fügt sich die Bestimmung logisch in das Beitragssystem ein. Die wirtschaftlichen Vorteile einer Investitionsmaßnahme werden durch das Grundstück vermittelt. Daneben wird nicht auf die individuellen subjektiven Interessen abgestellt, sondern auf einen abstrakten objektiven Vorteil. Unter diesen Bedingungen wird es möglich, Pflichtige mit gleichen Grundstücken zu einer Einheit zusammenzufassen. Zur Festlegung des Einzelbeitrages bedarf es dann nur noch der Teilung durch die Anzahl der Grundstückseigentümer.

Bedenkt man jedoch gleichzeitig die Zielsetzung des Gesetzgebers, so erscheint diese Auslegung als zu eng. Die Einfügung dieses Satzes sollte besonders die Umsetzung in die Verwaltungspraxis erleichtern, d.h., er wurde aufgrund von Praktikabilitätsabwägungen aufgenommen¹.

Die Berücksichtigung dieses Aspektes erlaubt eine Ausdehnung der obigen Aussage. Die Zusammenfassung braucht sich nicht nur auf annähernd identische Grundstücke zu beschränken, sondern es kann bereits von dieser Vereinfachung Gebrauch gemacht werden, wenn Grundstückseinheiten, etwa jedem qm, der annähernd gleiche Vorteil zufällt.

1 vgl. Bauernfeind, Gem R 1970, 142 (146): "Diese Regelung wurde von der Regierung vorgeschlagen und vom Landtag in das Gesetz aufgenommen einzig aus dem Grunde, den Gemeinden die Verteilung des Aufwandes auf die beitragspflichtigen Grundstücke zu erleichtern."

Der Einzelbeitrag errechnet sich dann unter Berücksichtigung der Anzahl der Einheiten, die im Eigentum des Einzelnen stehen.

Der Gesetzgeber hat damit eine konsequente Lösung geschaffen. Das Beitragssystem ermöglicht aufgrund der objektiven Kriterien die Zusammenfassung. Um die Verwaltungskosten zu senken, liegt es dann nahe, größere Einheiten zu bilden, die anschließend durch einfache Division wieder getrennt werden können.

II. Wahrscheinlichkeitsmaßstäbe

In einem Teil der Literatur hat die Möglichkeit der Gruppenbildung eine andere Interpretation gefunden.

Ausgangspunkt auch für diese Meinung ist, daß für jeden Beitragspflichtigen kein individueller wirtschaftlicher Vorteil errechnet werden muß. Aus dieser Feststellung wird dann jedoch der Schluß gezogen, daß damit keine Wirklichkeitsmaßstäbe verlangt, sondern Wahrscheinlichkeitsmaßstäbe zugelassen würden¹.

Wahrscheinlichkeitsmaßstäbe ermitteln im Gegensatz zu den Wirklichkeitsmaßstäben nicht das wirkliche, sondern das wahrscheinliche Ausmaß einer zu erfassenden Größe². Erlaubt seien also

¹ vgl. v. Mutius, GemH 1972, 200 (202)

² Dahmen/Küffmann, KAG NW, § 4 Anm. 8.1

bei der Aufwandverteilung "Schätzungen und Pauschalierungen nach typischen Gegebenheiten mit der Tendenz zur Nichtberücksichtigung von Besonderheiten"¹. Damit wird der Versuch einer Legitimation von Wahrscheinlichkeitsmaßstäben gemacht.

Diese Auslegung kann sich jedoch nicht mehr auf den Wortlaut des § 8 KAG NW stützen. Die Zulassung von Gruppenbildungen hat ursächlich nichts mit Schätzungen und Pauschalierungen zu tun, sondern sagt lediglich etwas über die Größe der Einheiten aus, für die individuell der Vorteil festgestellt werden muß.

Die zu fordernde Qualität der Ermittlung, d.h. genaue Berechnung oder wahrscheinliches Ausmaß, kann nur anhand anderer Gründe abgeleitet werden. Die gesetzliche Zulassung von Gruppenbildungen ist deshalb auch kein "Minus" gegenüber der individuellen Feststellung für jedes einzelne Grundstück. Es gibt keinen Vorrang des Einzelgrundstücks gegenüber der Gruppe, wie er im Verhältnis zwischen den beiden Maßstäben besteht, d.h. Vorrang des Wirklichkeitsmaßstabes, wenn er nicht mit unverhältnismäßigen Mitteln ermittelt werden muß². Die Zulässigkeit von Wahrscheinlichkeitsmaßstäben läßt sich normativ vielmehr mit der Art der gesetzlich maßgebenden Effekte begründen. Die

¹ v. Mutius, GemH 1972, 200 (202)

² vgl. Dahmen/Küffmann, KAG NW, § 4 Erl. 8.2 die dies zusätzlich zur Benutzungsgebühr auch für Verwaltungsgebühren feststellen. Dies herausgearbeitete Ergebnis kann auch auf den Beitrag übertragen werden (vgl. § 8 Erl. 14.1)

Erfassung vermuteter Auswirkungen beinhaltet naturgemäß eine gewisse Unsicherheit, da zukünftige Wirkungen berücksichtigt werden müssen. Darüber hinaus hat der Gesetzgeber in § 6 Abs. 3 KAG NW dokumentiert, daß er Wahrscheinlichkeitsmaßstäbe im Abgabenrecht für zulässig erachtet.

In der übrigen Literatur bemüht man sich nicht um eine gesetzliche Belegung für die Verwendung von Wahrscheinlichkeitsmaßstäben. Es wird vielmehr ebenso wie bei der Festlegung des Gemeindeanteils die Unmöglichkeit einer an der Wirklichkeit ausgerichteten Berechnung betont und als Datum hingegenommen¹. Diskutiert wird nur die Frage, welcher Wahrscheinlichkeitsmaßstab gewählt werden und an welcher Stelle man die Grenze für eine nicht mehr rechtmäßige Pauschalierung ziehen soll.

III. Bisherige Lösungsansätze

Die Erwägungen zur Wahl des Verteilungsmaßstabes sind ein Spiegelbild der in der herrschenden Meinung anerkannten Prämissen. Aus der Unmöglichkeit einer direkten Berechnung folgt der Anspruch an den Maßstab. Er muß geeignet sein, die wirtschaftlichen Vorteile **a u s z u d r ü c k e n**². Das bisherige Berechnungssystem beschränkt sich nicht auf eine isolierte Auf- oder Verteilungsfunktion, sondern erhebt gleichzeitig den Anspruch,

¹ vgl. z.B. Bauernfeind/Zimmermann, KAG NW, § 8 Rdn. 53; Gosch, Gem. 1971, 76 (78); Ermel, HessKAG, § 11 Rdn. 24; v. Scheliha/Gosch, KAG Schl. H., § 8 Erl. 1.7; Seeger, KAG BW, § 10 Erl. 7; Hatopp, NKAG, § 6 Erl. 14, Donhauser/Hürholz/Schwinghammer, StT 1974, 439 (441)

² vgl. Rumetsch, KAG RHPf., § 8 Erl. 11a

den wirtschaftlichen Vorteil erfassen zu können. Erfassung, Bewertung und Verteilung auf den einzelnen Beitragspflichtigen erfolgen in einem Schritt.

Die vorgeschlagenen und praktizierten Lösungen sind, wie bereits erwähnt, nicht vom nordrhein-westfälischen Gesetzgeber beeinflusst worden¹. Anders wurde hingegen in Hessen verfahren. In § 11 Abs. 6 HessKAG ist festgelegt, welche Verteilungsmaßstäbe insbesondere gewählt werden können. Es sind dies

1. Art und Maß der baulichen oder sonstigen Nutzung des Grundstücks
2. die Grundstücksflächen
3. die Grundstücksbreite.

Die Verteilungsmaßstäbe können miteinander verbunden werden.

Die Wahl dieser Maßstäbe ist in Anlehnung an das BBauG getroffen worden. Dort werden in § 131 dieselben Vorschläge gemacht, allerdings mit dem wesentlichen Unterschied, daß bei der Berechnung des Erschließungsbeitrags diese Maßstäbe ausschließlich anzuwenden sind, während in Hessen diese nur "insbesondere" gewählt werden können².

Durch die hessische Normierung ergibt sich in der Praxis in den einzelnen Bundesländern keine abweichende Handhabung. Die Kommentatoren empfehlen

¹ Bauernfeind, GemR 1970, 142 (146); v. Mutius, KStZ 1972, 232

² Bauernfeind, GemR 1970, 142 (146); Schmidt, GemT 1971, 83 (87); Ermel, HessKAG, § 11 Rdn. 26

sämtlich eine Verwendung der bei der Erschließungsbeitragsberechnung erprobten Maßstäbe¹.

1. Ausdehnungsbezogene Maßstäbe

Bei den möglichen Maßstäben kann es sich aufgrund der Vorteilsbezogenheit der Beiträge nicht um leistungsbezogene Maßstäbe handeln². Die verwendbaren Maßstäbe müssen vielmehr geeignet sein, die Wirkungen der Investitionsmaßnahme erkennen zu lassen. Diese Bedingung wird bei der Grundstücksgröße und Straßenfrontlänge als erfüllt angesehen. Die darauf fußenden Verteilungsmaßstäbe werden von der Vorstellung getragen, "daß eine größere Grundstücksfläche regelmäßig entsprechend größere Vorteile von einer Erschließungsanlage hat und daß ein Grundstück mit großer Straßenfront in der Mehrzahl der Fälle größere Vorteile aus der Erschließungsanlage ziehen kann als ein Grundstück mit schmaler Front"³.

Als negativ und in Anbetracht der Aufgabenstellung auch berechtigt wird allerdings empfunden, daß es sich hierbei nur um sehr grobe Maßstäbe⁴ handelt. Diesem Mangel versucht man durch Modifizierungen zu begegnen, indem man diese Maßstäbe kombiniert⁵ oder sie mit den noch zu erläuternden

1 vgl. z.B. Streit, KStZ 1971, 1 (5), Zimmermann, GemH 1972, 73 (76), siehe auch Mustersatzung des Innenministers NW, MBl.NW 1971, 1178 (1181, Fußn. 10)

2 Barocka, GemH 1969, 1 (3)

3 OVG Münster, Urt. v. 10.11.1969, KStZ 1970, 98 = ZMR 1970, 94 (95) = GemT 1970, 78

4 ebenda; Schmidt, GemT 1971, 206 (210) spricht von "rohen" Maßstäben

5 vgl. z.B. BayVGH, Urt. v. 28.3.1973, KStZ 1974, 130; OVG Münster, Urt. 21.4.1975, KStZ 1975, 217

Maßstäben zusammen verwendet.

2. Nutzungsbezogene Maßstäbe

Bedenkt man, daß sich die Wirkung der Investitionsmaßnahme nicht unbeeinflusst vom Maß der baulichen Nutzung vollziehen kann, lag es nahe, auch diese Größen zu berücksichtigen. Dies wird erreicht, indem man in den Maßstab z.B. die Anzahl der Geschosse, die Geschoßflächen, die Geschoßflächenzahl¹ oder die Baumassenzahl² einbezieht. Neuerdings wird vom OVG Münster für den Kanalschlußbeitrag³ gefordert, daß zusätzlich auch die Art der Nutzung (z.B. ob gewerblich, industriell oder zu Wohnzwecken genutzt) im Verteilungsmaßstab zu berücksichtigen ist⁴.

1 vgl. z.B. BVerwG, Urt. v. 10.10.1975, KStZ 1976 13: "Bei der Bemessung des Beitrags nach der zulässigen Geschoßflächenzahl handelt es sich um einen Wahrscheinlichkeitsmaßstab, der davon ausgeht, daß im allgemeinen der objektive Wert eines Grundstücks von der möglichen wirtschaftlichen Nutzung abhängt und diese wiederum grundsätzlich mit der Größe der zulässigen Geschoßfläche wächst."

2 vgl. zu den Umrechnungsproblemen bei Verwendung dieser Grundlage die Ausführungen von Stach/Rotter, KStZ 1974, 87 m.w.H.

3 Urt. v. 6.9.1974, Az. II A 1173/73: "Daß ... der Vorteil, ein Grundstück gewerblich oder gar industriell nutzen zu können, in der Regel größer ist als der einer nur baulichen Nutzung, bedarf keiner Erläuterung."

4 vgl. die ablehnende Besprechung bei v. Mutius, VerwArch. 1976, 122 (131), der nachweist, daß es keineswegs feststeht, daß sich beim Kanalschluß die Gebrauchsvorteile dadurch unterscheiden, ob für das Grundstück Wohn- und Mischnutzung einerseits oder gewerblich-industrielle Nutzung

Fortsetzung nächste Seite

Im Gegensatz zu § 131 Abs. 3, BBauG, der in Gebieten, die nach dem Inkrafttreten des Gesetzes neu erschlossen werden und in denen eine unterschiedliche oder sonstige Nutzung zulässig ist, die Anwendung von Maßstäben vorschreibt, mit denen dieser Nutzung nach Art und Maß entsprochen werden kann, besteht gem. den Kommunalabgabengesetzen kein ausdrücklicher Zwang für eine Berücksichtigung¹. Damit ist jedoch nicht ausgeschlossen, daß eine rechtmäßige Verteilung der Investitionsausgaben dennoch die Einbeziehung dieser Maßstäbe erfordert², wenn den unterschiedlich anfallenden Vorteilen anders nicht Rechnung getragen werden kann. Diese an sich zwangsläufige Konsequenz wird allerdings nicht immer gesehen, wenn nur darauf hingewiesen wird, daß die Gemeinden verpflichtet seien, die Nutzung zu berücksichtigen.

Fraglich ist bei den nutzungsbezogenen Maßstäben, ob immer von der zulässigen Nutzung für die Beitragsberechnung ausgegangen werden muß oder ob

Fortsetzung

andererseits zugelassen ist; siehe auch die Argumentation bei Vogel, StUGemR 1975, 320 ff., der im Ergebnis allerdings befürchtet, daß dieses Urteil des BVerwG zu "immer weiteren und verfeinerten Differenzierungswünschen" führen wird.

1 vgl. z.B. Bauernfeind, GemR 1970, 142 (146)

2 ebenso Schmidt, GemT 1971, 206 (210); v. Mutius, KStZ 1972, 234 ff.

rechtmäßig auch die tatsächliche Nutzung zugrundegelegt werden darf.

Für das Erschließungsbeitragsrecht gem. BBauG wurde die Frage der Einbeziehung auch der faktischen Nutzung bereits eingehend diskutiert¹. Die einhellige Meinung im Schrifttum versteht die Formulierung in § 131 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BBauG so, daß mit "Art und Weise der baulichen oder sonstigen Nutzung" allein die zulässige Flächennutzung gemeint sein könne². Mit der Entscheidung des BVerwG vom 3.6.71³ ist jedoch Bewegung in die Front der Ansichten gekommen. Nach dem Urteil kann es dem örtlichen Normgeber nicht verwehrt werden, "in nicht beplanten bebauten Gebieten auf die vorhandene Nutzung abzustellen"⁴. Dieses Ergebnis und auch die Begründung haben zwar starke Kritik⁵ hervorgerufen, dennoch hat das OVG Münster in seinem Urteil vom 6.10.1971⁶ seinen

1 vgl. die Nachweise bei v. Mutius, VerwArch. 1972, 345, Fußn. 1 - 5

2 v. Mutius, VerwArch. 1972, 345 (347 f.); Streit, Diss., S. 79; Brügelmann/Förster, BBauG, § 131 Anm. III 2a; Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 141 Rdn. 22; Schmidt, Handbuch des Erschließungsrechts, S. 325; Cholewa, Erschließungsbeitragsrecht, Tz 184 (S. 174); Ludyga, Erschließungsbeitrag, § 131 Rdn. 14

3 BVerwGE 38, 147 = DÖV 1971, 815 = MDR 1971, 1039 = ZMR 1971, 387 = KStZ 1971, 244 = GemH 1972, 70; vgl. auch den gleichen Standpunkt des OVG Lüneburg, Urt. v. 4.2.1970, ZMR 1970, 317 = KStZ 1970, 215 = DW 1970, 226

4 BVerwGE 38, 147 (149)

5 vgl. die Besprechung von v. Mutius, VerwArch. 1972, 345 (346 f.)

6 Az.: III A 1160/69 - n.v.

gegenteiliger Standpunkt¹ trotz großer Bedenken aufgegeben, um die "Einheitlichkeit der Rechtsprechung" zu wahren.

In jüngster Zeit hat auch der in letzter Instanz für kommunalrechtliche Streitigkeiten zuständige II. Senat des OVG Münster² bei der inzidenten Prüfung einer Satzung die tatsächliche Flächen-nutzung als rechtmäßigen Maßstab angesehen³. Auch in der neueren Literatur wird vor allem von Ziegler⁴ die Meinung vertreten, daß es auch zulässig ist, von der tatsächlichen Nutzung auszu-gehen, wenn man überhaupt nutzungsbezogene Maßstäbe verwendet. "Dabei sollte für die beplanten Gebiete die zulässige und für nicht beplante Gebiete die tatsächliche Nutzung maßgebend sein". Hierdurch würde nach seiner Meinung erreicht, daß die Nutzung in sämtlichen Gebieten berücksichtigt werden könnte.

1 Urt. v. 18.8.1969 - Az.: III A 841/68 - n.v.
Urt. v. 10.11.1969, ZMR 1970, 94 = KStZ 1970, 98 = GemF 1970, 78; Urt. v. 25.8.1971 - Az.: III A 1154/69 - n.v.

2 Hierbei muß herausgestellt werden, daß sich aus Gründen der einheitlichen Rechtsprechung keine Präjudizien für den II. Senat des OVG Münster ergeben konnten. Seine Rechtsprechung richtet sich allein nach Landesrecht und etwaige Lücken können, wie bereits dargestellt, nicht im Rückgriff auf Bundesrecht gefüllt werden.

3 Urt. v. 26.7.1974 - n.v.; ebenso OVG-Lüneburg, Urt. v. 7.8.1975, Gem. 1975, 353

4 KStZ 1974, 121 (126); ähnlich Schieder/Angerer/Moezer, BayKAG, Art. 5 Erl. 3, die es für zweckmäßig halten, in der Satzung eine Mindestbebauung zu fingieren und nach erfolgter Bebauung den Beitrag endgültig zu bestimmen.

Bemerkenswert ist die Meinung des BVerwG¹ zu dieser Frage. Das Gericht hält es für die "bessere Lösung, daß der Beitrag für bebaute Grundstücke einheitlich im beplanten und unbeplanten Gebiet nach der tatsächlichen Nutzung bemessen und daß lediglich bei unbebauten Grundstücken auf die zulässige Nutzung abgestellt wird".

Es ist also zu erwarten, daß das BVerwG bei einer ausdrücklichen Entscheidung der Frage, die tatsächliche Nutzung eines Grundstücks als rechtmäßigen Maßstab ansehen wird.

Das Bestreben nicht nur auf die zulässige Nutzung abstellen zu müssen, läßt sich mit den Schwierigkeiten² begründen, die mit der Verwendung dieses Maßstabes verbunden sind. Grundbedingung für die Anwendung des Maßstabes ist die Kenntnis der Daten, die das Maß der zulässigen Nutzung bestimmen. Wenn kein Bebauungsplan vorliegt, stehen diese Daten aber nicht zur Verfügung. Andererseits ist es in vielen Fällen äußerst schwierig, wenn nicht sogar unmöglich, im nicht beplanten Bereich die zulässige Bebauung festzustellen³.

1 Urt. v. 10.10.1975, KStZ 1976, 13 (14)

2 Schmidt, KStZ 1972, 81 (85); Ziegler, KStZ 1974, 121 (126); VG Arnshausen, Urt. v. 29.9.1972, KStZ 1973, 161; vgl. auch den Hinweis bei Schmidt, GemF 1971, 83 (87) auf die besonderen Schwierigkeiten bei Großgrundstücken mit unterschiedlich zulässiger Bebauung

3 BVerwG, Urt. v. 3.6.1971, BVerwGE 38, 147 (149); vgl. auch BVerwG, Urt. v. 10.10.1975, KStZ 1976, 13, welches auf dem Standpunkt steht, daß die "praktischen Erfordernisse der Verwaltung" ein solches Vorgehen ausschließen.

Bedenkt man, in welchen Größenordnungen nicht beplante Gebiete bestehen, wird das Ausmaß der Schwierigkeiten in der Praxis deutlicher. Besonders in Altbaugebieten existieren keine Pläne, aus denen sich das notwendige Zahlenmaterial ablesen läßt. Darüber hinaus verdichten sich die Probleme in Abrechnungsgebieten, die nur zum Teil beplant sind. Wenn z.B. nur eine Straßenseite beplant ist, kann das Maß der zulässigen Nutzung nur für die dort befindlichen Anliegergrundstücke ermittelt werden¹. Damit wird aber eine einheitliche, dem verfassungsrechtlichen Gleichheitsgebot gerecht werdende Lösung mit Hilfe der nutzungsbezogenen Maßstäbe beträchtlich erschwert.

Einen Ausweg aus diesen Schwierigkeiten bietet auch ein Splitting nicht. Hierbei wird für das Abrechnungsgebiet zunächst eine Aufteilung des gesamten beitragsfähigen Aufwandes auf die beplanten und nicht beplanten Teile vorgenommen. Im beplanten Gebiet erfolgt dann eine weitere Unterteilung nach dem Nutzungsmaßstab. Daß hierin keine befriedigende Lösung gesehen werden kann, mag allein schon der Hinweis auf die verwendeten Aufteilungskriterien verdeutlichen. Die Entscheidung erfolgt nach Gutdünken des Berechnenden. Damit liegen keine hinreichend nachprüfbaren Kriterien für eine sachgerechte, d.h. an den Vorteilen orientierte, Aufteilung vor.

Die bestehenden Schwierigkeiten dürfen jedoch nicht dazu führen, eine rechtswidrige Lösung zu bevorzugen. Es muß also der Regelungsinhalt des § 8 KAG NW

¹ siehe dieses Beispiel auch bei Ziegler, KStZ 1974, 121 (126)

daraufhin untersucht werden, ob und welche Aussagen über Art und Weise der Aufwandverteilung getroffen werden.

Dazu konnte bereits festgestellt werden, daß sich die Verteilung nach den empfangenen wirtschaftlichen Vorteilen richtet. Diese wiederum werden als mögliche Mehreinnahme und/oder Minderausgabe eines Wirtschaftssubjekts aufgrund einer öffentlichen Investition definiert. Inwieweit der Beitragspflichtige diese Wirkung der Maßnahme nutzen will und kann, bleibt unberücksichtigt.

Damit ist der Beitrag gem. § 8 KAG NW lediglich auf den abstrakten Vorteilsausgleich ausgerichtet. Von dieser klaren gesetzlichen Voraussetzung darf der Satzungsgeber nicht abweichen. Die gewählten Maßstäbe dürfen mithin nur solche Bezugspunkte wählen, die der vorgegebenen objektiven Betrachtungsweise entsprechen¹.

Die Zugrundelegung der tatsächlichen Nutzung würde diesem Anspruch nicht gerecht. Bezugspunkt wäre nämlich in einem solchen Falle der bisherige subjektive Nutzungswille des Pflichtigen. Eine Berechnung auf dieser Basis bedeutete die Fortschreibung eines subjektiven Elements. Die Ermittlung eines objektiven Vorteils würde unmöglich. Mithin ist die tatsächliche Grundstücksnutzung bei der Beitragsbemessung mit dem Gesetz

¹ vgl. auch Driehaus, StT 1976, 382 (383)

nicht vereinbar¹.

In der Literatur wird in diesem Zusammenhang vorranglich auf mögliche Widersprüche hingewiesen. Die Gegenmeinung hätte die fatale Konsequenz, daß diejenigen Eigentümer, die zum Zeitpunkt der Aufwandverteilung ihre Grundstücke nur gering nutzen, nur einen entsprechend kleinen Teil des Aufwandes trügen, andererseits aber berechtigt wären, jederzeit die Nutzung ihrer Grundstücke im Rahmen des Zulässigen zu steigern, ohne daß sie nochmals herangezogen werden könnten². Das OVG Lüneburg verweist zur Begründung seiner Meinung auf die geringe Wahrscheinlichkeit, daß die tatsächliche Nutzung geändert wird, bevor der Beitragsanspruch der Gemeinde verjährt³.

Abschließend muß noch auf eine Möglichkeit hingewiesen werden, Nutzungsmaßstäbe in unbeplanten Gebieten zu benutzen. Das BVerwG⁴ hat es als rechtmäßig angesehen, daß eine Gemeinde in ihrer Ab-

1 im Ergebnis ebenso v. Mutius, KStZ 1972, 232 (234 f.); Schmidt, GemT 1971, 83 (87); Mustersatzung des Innenministers NW, MBl. NW 1971, 1178 (1181 Fußn. 10); Thiem, KAG Schl.H. § 8 Rdn. 104; hingegen scheint Gosch, Gem. 1971, 76 (79) von der tatsächlichen Nutzung auszugehen.

2 ähnlich die Argumentation zu § 131 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BBauG bei Streit, Diss., S. 80; Brügelmann/Förster, BBauG, § 131 Anm. III 2a; Schmidt, Handbuch des Erschließungsrechts, S. 325 d.; v. Mutius, VerwArch. 1972, 345 (349) = HRRVwR 1972 D2 (5), S. 5

3 Urt. v. 7.8.1975, Gem. 1975, 353 *

4 Urt. v. 10.10.1975, KStZ 1976, 13 f.

gabensatzung eine bestimmte Bebauung als die allgemein zulässige bauliche Nutzung ansah. Die Gemeinde hatte sich dabei zur Bestimmung der baulichen Nutzung an der vorhandenen durchschnittlichen Bebauung orientiert, die auch Ausgangspunkt für die Festlegung der zulässigen Bebauung nach § 34 BBauG ist. Hierin hatte das Gericht keine willkürliche Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem gesehen, sondern ausgeführt, sie würde "durch sachliche Gründe, nämlich durch den Gesichtspunkt der Praktikabilität und die besonderen örtlichen Verhältnisse, die der Ortsgesetzgeber im Rahmen seiner Gestaltungsfreiheit berücksichtigen darf, hinreichend gerechtfertigt".

Mit dieser Regelung wird nicht gegen das dargelegte System des Vorteilsausgleichs verstoßen, denn der Beitrag wird nicht nach der tatsächlichen Nutzung erhoben. Es vereinfacht sich vielmehr nur die Feststellung der zulässigen Nutzung. Diese Regelung ist losgelöst vom subjektiven Nutzungswillen des Anliegers und erfüllt somit die Rechtmäßigkeitserfordernisse des § 8 KAG NW.

Zusammenfassend kann somit festgestellt werden, daß die Verwendung von nutzungsbezogenen Maßstäben gem. § 8 KAG NW möglich ist. Als Berechnungsgrundlage kann jedoch nur die zulässige Nutzung herangezogen werden.

3. Berücksichtigung besonderer Grundstückslagen

Die bisher erwähnten Maßstäbe zeichnen sich sämtlich durch eine große Starrheit aus. Sie sind in

der konkreten Anwendung oftmals nicht flexibel genug, um die Besonderheiten bei einigen Grundstücken berücksichtigen zu können.

Die Wahrscheinlichkeitsmaßstäbe gehen in ihrer Grundkonzeption von typischen Grundstücken aus, die nebeneinandergereiht an einer Straße liegen. In der Realität findet man jedoch immer wieder Grundstücke, die keinen direkten Zugang zur Straße, nur eine schmale Straßenfront (sogenannte Handtuchgrundstücke), nur eine sehr geringe Tiefe besitzen¹ oder aber durch mehrere Anlagen angedient werden.

Die Verwendung eines einzelnen Maßstabes, etwa der Frontlänge, würde in solchen Fällen immer wieder zu einem "offensichtlichen Mißverhältnis" zwischen Beitrag und Vorteil und damit zur Rechtswidrigkeit führen².

Diesem Problem begegnet man in der Regel durch eine Kombination der Maßstäbe. Teile des beitragsfähigen Aufwandes werden zunächst den verschiedenen Maßstäben zugeordnet, und die Weiterverteilung richtet sich nach diesen gewählten Maßstäben³.

1 vgl. auch die Ausführungen von Nolden, KStZ 1975, 45 über die Beitragsgestaltung beim Neu- und Ausbau von Wirtschaftswegen

2 hier wird nur auf das geringste Rechtmäßigkeitserfordernis Bezug genommen, vgl. dazu genauer S. 155

3 vgl. z.B. Bauernfeind, GemR 1970, 142 (146); Gosch, Gem. 1971, 76 (78)

Kritisch, anzumerken bleibt bei diesem Verfahren, daß man damit zwar offensichtlich Mißverhältnisse entschärfen, aber bisher noch keinerlei Kriterien für die Unterhaltung aufzeigen kann¹.

Noch schwerfälliger in der Handhabung sind die erwähnten Maßstäbe bei Grundstücken, die an verschiedene Anlagen oder Einrichtungen grenzen. Dieses Problem wird häufig unter dem Themenkreis Eckgrundstück diskutiert². Es besteht jedoch auch für Grundstücke, die zwischen zwei Straßen liegen, aber nur einseitig bebaubar sind. Dieses Problem kann durch das sogenannte Ertragsgesetz³, das in den Wirtschaftswissenschaften diskutiert wird, beschrieben werden.

Die besondere Lage dieser Grundstücke bringt es mit sich, daß ihnen durch mehrere gleichartige Anlagen oder Einrichtungen Vorteile zufließen. Die Wirkung der Maßnahmen ist jedoch nicht einheitlich. Es läßt sich nicht die Regel aufstellen, daß durch

1 vgl. z.B. Koglin, KStZ 1970, 111 (113), daß allgemein eine Kombination von Frontmeter- und Quadratmetermaßstab im Verhältnis 50 : 50 aber auch 40 : 60 möglich sei.

2 vgl. Küffmann, SKV 1971, 262

3 vgl. für alle Erich Schneider, Einführung in die Wirtschaftstheorie, II. Teil, S. 187 ff.

eine vermehrte Anzahl von Anlagen der Vorteil für diese Grundstücke immer im gleichen Verhältnis weiter steigt. Vielmehr tritt eine "Sättigung" durch die Vorteile ein. Die Vorteilszuwächse werden geringer. Der undifferenzierte Gebrauch der Maßstäbe im Verhältnis: eine Anlage, einfacher Vorteil, zwei Anlagen, doppelter Vorteil kann in einem solchen Fall zu rechtswidrigen Ergebnissen führen. Der gewählten Maßstabseinheit fällt bei diesen Grundstücken ein geringer Vorteil zu¹. Die gesetzlich vorgeschriebene vorteilsmäßige Abstufung innerhalb der Gruppe der Beitragspflichtigen muß dann berücksichtigt werden, um ein offensichtliches Mißverhältnis zu vermeiden².

Diesem Zusammenhang wird in den meisten Satzungen dadurch Rechnung getragen, daß diese Grundstücke eine Sonderregelung erfahren. So heißt es z.B. in der Mustersatzung des Innenministers NW³ in § 4 Abs. 2: "Wird ein Grundstück durch mehrere Erschließungsanlagen erschlossen, so werden der Berechnung des Beitrages bei jeder Erschließungsanlage die Frontlänge und Grundstücksfläche nur mit dem Anteil zugrundegelegt, der dem Verhältnis der Frontlänge des Grundstücks an der ausge-

1 vgl. auch OVG Münster, Urt. v. 21.4.1975, KStZ 1975, 217 (219), das diesen Aspekt in entgegengesetzter Richtung untersucht und eine allgemeine und undifferenzierte Eckgrundstücksvergünstigung ablehnt, weil die Vorteile für diese Grundstücke den Vorteilen der anderen Grundstücke entsprechen können.

2 Diesen Zusammenhang übersieht der VGH Kassel, Urt. v. 29.4.1974, GemT 1975, 78 (79)

3 MBl.NW 1971, 1178 (1181)

bauten Erschließungsanlage zu der gesamten Frontlänge des Grundstücks an den mehreren Erschließungsanlagen entspricht"¹.

Diese Regelungen sind Ausfluß des Vorteilsgedankens². Es ist deshalb abwegig, in diesem Zusammenhang von Beitragsausfällen zu sprechen, weil "das Entgegenkommen der Gemeinde nicht ohne weiteres den anderen Beitragspflichtigen zur Last" gelegt werden könne³. Es handelt sich hierbei keineswegs um ein Entgegenkommen der Gemeinde, sondern sie folgt lediglich den Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen des Gesetzes. Daraus ergibt sich gleichzeitig, daß es nicht im Ermessen der Gemeinde stehen kann⁴, ob sie diese Sonderfälle berücksichtigt⁵.

1 beachte auch den Hinweis in Fußn. 11, MBl.NW 1971, 1178 daß bei nutzungsbezogenen Maßstäben diese Regelung entsprechend geändert werden muß.

2 im Ergebnis ebenso Bauernfeind, GemR 1970, 142 (147)

3 so aber Koglin, KStZ 1970, 111 (113)

4 a.A. aber Bauernfeind, GemR 1970, 142 (147) in Anlehnung an das BVerwG, Urt. v. 19.5.1968, DWW 1968, 340; zu beachten ist jedoch, daß sich das genannte Urteil auf die Rechtslage nach BBauG bezieht.

5 zu undifferenziert auch Küffmann, SKV 1971, 242, der davon ausgeht, daß die Nachteile, die durch den starren Wahrscheinlichkeitsmaßstab für Eckgrundstücke entstehen, "hinzunehmen" sind.

Die Einhaltung des Vorteilsausgleichs ist, wie festgestellt, keine Ermessensvorschrift. Die Beiträge sind nach den wirtschaftlichen Vorteilen zu erheben¹.

Einer besonderen Erwähnung bedarf noch eine vielfach praktizierte Einschränkung dieser genannten Sonderregelungen. Ihre Geltung wird manchen Bereichen, in der Regel Kern-, Gewerbe- und Industriegebieten versagt.²

Die Beurteilung dieser Handhabung richtet sich wiederum nach den gesetzlichen Erfordernissen. Die Einschränkung ist nur dann rechtmäßig, wenn in diesen Gebieten den Eckgrundstücken im Verhältnis zu den anderen Grundstücken ein entsprechender zusätzlicher Vorteil zufällt.

Die beschriebene Grundregel des Vorteilsverlaufs läßt sich nicht auf besondere Gebiete beschränken. Vielmehr bedarf es in jedem Falle der Berücksichtigung dieses logischen Zusammenhangs. Es muß mithin differenziert werden. Die Begründung der Gegenmeinung³, daß für diese Gebiete die Möglichkeit der intensiveren Grundstücksnutzung bestünde, verkennt diesen Zusammenhang. Sie verliert ihre Aussagekraft dadurch, daß sie nichts zum Verhältnis

1 vgl. die Bedenken bei Thiem, KAG Schl.H., § 8 Rdn. 109, gegen eine automatische Berücksichtigung der besonderen Lage beim Wahrscheinlichkeitsmaßstab.

2 vgl. z.B. die Satzungsmuster von Bauernfeind/Zimmermann, KAG NW, S. 352 ff. (354); Mustersatzung des Innenministers, MBl.NW 1971, 1178 (1181); Küffmann, SKV 1971, 262 (263)

3 Bauernfeind, GemR 1970, 142 (147); vgl. auch Küffmann, SKV 1971, 262 (263)

zu den Nachbargrundstücken aussagt. Somit erscheint eine unreflektierte vollkommene Verneinung von Unterschieden nicht gerechtfertigt.

Während bisher von den geringstmöglichen Rechtmäßigkeitsanforderungen an einen Wahrscheinlichkeitsmaßstab ausgegangen worden ist, soll im folgenden dieser Fragenkreis näher untersucht werden.

4. Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen des Wahrscheinlichkeitsmaßstabes

Ausgehend von der vorausgesetzten Unmöglichkeit eines Wirklichkeitsmaßstabes konzentrieren sich die Bemühungen, wie dargelegt, auf die Suche nach einem Wahrscheinlichkeitsmaßstab. Die Wahl eines solchen Maßstabes, der definitionsgemäß das wahrscheinliche Ausmaß des Vorteils genügen läßt, wirft nun die Frage auf, welche Größe die Wahrscheinlichkeit erreichen muß, damit sie noch den gesetzlichen Erfordernissen entspricht.

Als herrschende Meinung kann bezeichnet werden, daß ein Wahrscheinlichkeitsmaßstab dann noch rechtmäßig ist, wenn zwischen Vorteil und Beitrag kein "offensichtliches Mißverhältnis" besteht¹.

1 vgl. VVO Nr. 4 zu § 8 KAG NW, abgedruckt bei Dahmen/Küffmann, KAG NW, S. 345, Ausführungsanweisung Nr. 1 zu § 8 KAG Schl.H., abgedruckt bei v. Scheliha/Gosch, KAG Schl.H., S. 102 (103), v. Mutius, GemR 1972, 200 (202); Bauernfeind/Zimmermann, KAG NW, § 2 Rdn. 15, Koglin, KStZ 1970 (113); beachte auch, daß für Benutzungsgebühren in § 6 Abs. 3 Satz 2 KAG NW diese Anforderung an den Wahrscheinlichkeitsmaßstab gestellt wird. vgl. die Argumente gegen diese Regelung bei Dahmen/Küffmann, KAG NW, § 4 Erl. 8 ff., insbesondere Erl. 8.43 m.w.H.; OVG Münster, Ur. v. 6.9.1974, II A 1173/73, zur Veröffentlichung best.; Ur. v. 21.4.1975, KStZ 1975, 217

Ein offensichtliches Mißverhältnis liegt vor, wenn der Maßstab keinen einigermaßen sicheren Schluß auf den Vorteil mehr zuläßt, der von der Möglichkeit der Benutzung der Anlage ausgeht, oder der nicht mehr gewährleistet, daß sich wirtschaftliche Vorteile und Beiträge proportional entwickeln¹. Es gilt zu prüfen, ob der herrschenden Meinung gefolgt werden kann.

Der Gebrauch eines Maßstabes basiert auf der spezifischen Beschaffenheit der zu errechnenden Größe. Sie muß in Einheiten meßbar sein.

Anknüpfungspunkt für den Einzelbeitrag ist die Wirkung auf das Grundstück. Nach den bisher praktizierten Verfahren werden Einheiten dieser Größe bestimmt, auf die der Vorteil entfällt. Wie festgestellt, kann das der laufende Meter Grundstücksfront oder bei den Flächen- oder Nutzungsmaßstäben der Quadratmeter sein. Diesen Einheiten wird ein bestimmtes Maß an Vorteilen zugeschrieben. Insoweit entsprechen sich Wirklichkeits- und Wahrscheinlichkeitsmaßstäbe. Unterschiedlich ist jedoch die Ermittlung der auf die Einheit entfallenden Größe. Während beim Wirklichkeitsmaßstab anhand von bestimmten Informationen das genaue Ausmaß errechnet wird, ermittelt man dies im anderen Fall theoretisch durch Schätzungen. In der Praxis beobachtet man allerdings nur eine Teilung des beitragsfähigen Aufwandes durch die Maßstabseinheiten, eben in der Hoffnung, daß die sich ergebende Größe auch bei einer Berücksichtigung des wirklichen Ausmaßes nicht unterschritten worden wäre.

¹ vgl. OVG Lüneburg, Urt. vom 7.8.1975, Gem. 1975 353 (354)

Ein Wahrscheinlichkeitsmaßstab ist immer dann zulässig, wenn der wirkliche Umfang des Vorteils nicht genau feststellbar ist oder nur mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand ermittelt werden kann¹. Daraus folgt, daß diesem Maßstab immer nur Ersatzfunktionen zukommen können. Er hat sich unter Umgehung der technischen oder finanziellen Ermittlungsschwierigkeiten also aus Praktikabilitätsabwägungen den Zielen und Aufgaben des Wirklichkeitsmaßstabes unterzuordnen. Eine andere Existenzberechtigung besteht nicht.

Daneben konnte herausgearbeitet werden, daß die Verteilung der Investitionsausgaben auf die einzelnen Beitragspflichtigen immer nur entsprechend den empfangenen Vorteilen vorgenommen werden darf. Ein Ermessen steht der Gemeinde nicht zu. Gleichzeitig folgt daraus, daß, wenn die Summe des Aufwandes kleiner ist als die Summe der Vorteile, die Verteilung des Aufwandes im Verhältnis der Vorteile vorgenommen werden muß.

Naturgemäß kann es sich bei Wahrscheinlichkeitsmaßstäben nur um die Ermittlung eines wahrscheinlichen Ausmaßes handeln, aber das Ziel, die Verteilung nach den Vorteilen, muß trotzdem möglichst nahe, d.h. wahrscheinlich, erreicht werden, um überhaupt der Funktion des Maßstabes gerecht wer-

¹ einhellige Ansicht zur Wahl des Wahrscheinlichkeitsmaßstabes, vgl. Dahmen/Rüffmann, KAG NW, § 4 Erl. 8.1. Für die Ermittlung von Benutzungsgebühren hat dieser Grundsatz sogar eine gesetzliche Normierung erfahren, vgl. § 6 Abs. 3 Satz 2 KAG NW

den zu können¹. Die engen Voraussetzungen, unter denen der Einsatz dieses Maßstabes ermöglicht wird, bestätigen dieses Ergebnis².

Es ist damit nicht rechtmäßig, die Wahl des Maßstabes allein nach Kostenerwägungen und den Handlungsmöglichkeiten zu treffen, sondern es muß der Maßstab mit der höchsten Wahrscheinlichkeit einer Annäherung an die Wirklichkeit angestrebt werden⁴. Mithin kann ein Maßstab nicht erst dann als rechtswidrig bezeichnet werden, wenn ein offensichtliches Mißverhältnis zwischen Vorteil und Beitrag besteht.

1 vgl. hierzu die Argumentation bei Dahmen/Küffmann KAG NW, § 4 Erl. 8.42 (insbesondere S. 258)

2 vgl. auch v. Mutius, VerwArch. 1976, 128: "... (Es) muß mit Nachdruck darauf hingewiesen werden, daß jeder Wahrscheinlichkeitsmaßstab sich an empirisch gewonnenen Daten zu orientieren hat", m.w.H.

3 so allerdings BVerwG Urt. v. 8.11.1968, MDR 1969, 252 für Kanalanschlußgebührenmaßstäbe, wegen des Ermessens des Ortsgesetzgebers (vgl. aber auch dort die auferlegte Einschränkung); vgl. auch die Ausführungen des VG Hannover, Urt. v. 13.5.1969, KStZ 1970, 73 (74) = DWW 1970, 99 zum § 131 BBauG, daß sich die Forderung nach der gerechtesten und zweckmäßigsten Regelung nicht aus dem Gleichheitssatz ableiten ließe, also von einem anderen Ansatzpunkt ausgeht.

4 im Ergebnis ebenso Dahmen/Küffmann, KAG NW, die in § 8 Erl. 14.1 auf ihre Ausführungen in Erl. 8 zu § 4 verweisen, vgl. insbesondere S. 256 ff. m.w.H.

Eine andere Beurteilung kann sich auch nicht aus der Verwaltungsverordnung zu § 8 KAG NW¹ ergeben. Die hierin geäußerte Meinung gründet sich auf den Äquivalenzgrundsatz. Es heißt in Nr. 4 zu § 8 KAG NW: "Beitragsmaßstäbe sind in aller Regel Wahrscheinlichkeitsmaßstäbe, die nicht in einem offensichtlichen Mißverhältnis zu den wirtschaftlichen Vorteilen stehen dürfen (Äquivalenzgrundsatz)"².

Bei dem Übermaßverbot handelt es sich um eine Ausgestaltung des allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit³. Dieser wird aus dem in Art. 20 GG normierten Rechtsstaatsprinzip wie auch aus der in Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 19 II GG verankerten Wesensgehaltsgarantie der Freiheitssphäre hergeleitet⁴. Danach steht jeder Eingriff in den grundrechtlich geschützten Bereich unter dem rechtsstaatlichen Gebot der Verhältnismäßigkeit⁵. Dieser Grundsatz stellt jedoch nur die äußere Zulässigkeitsgrenze für Eingriffe dar. Der Gesetzgeber kann im Einzelfall strengere Maßstäbe an das zu beurteilende

1 abgedruckt bei Dahmen/Küffmann, KAG NW, S. 344

2 vgl. auch die weitergehenden Konsequenzen, die sich aus dem Bezug auf Nr. 1 zu § 5 und Nr. 3 in § 6 ergeben (S. 281/296)

3 BVerwG, Urt. v. 14.4.1967, DVBl. 1967, 577 (578)

4 BVerwG, Urt. v. 25.10.1968, MDR 1969, 250 (251)

5 BVerwG, Urt. v. 18.12.1968, NJW 1969, 309 (313)

Verhältnis legen. Die hier vertretene Meinung findet ihre Begründung allein in der Auslegung des Gesetzes, so daß der Rückgriff auf das allgemeinere Prinzip nicht zum Beweis einer gegenteiligen Auffassung herangezogen werden kann.

B Eigene Lösung auf Basis eines Wirklichkeitsmaßstabes

Die Probleme in der Beitragsberechnung entstehen vorwiegend dadurch, daß mit unzureichenden Mitteln versucht wird, den hohen Ansprüchen des Gesetzes gerecht zu werden.

Schon die Bezeichnung der Vorschläge als Wahrscheinlichkeitsmaßstäbe ist irreführend. Es werden nicht wahrscheinliche Vorteile ermittelt, die auf die einzelnen Maßstabseinheiten entfallen, sondern man teilt nur den Aufwand durch die Einheiten, wobei der sich ergebende Betrag der Vorteilen entsprechen soll. Mithin wird immer der beitragsfähige Aufwand der Summe der Vorteile der Eigentümer gleichgesetzt. Einzige Begründung für dieses Vorgehen ist die Annahme, daß die Einheiten geeignet seien¹, den Vorteil auszudrücken.

Es handelt sich dabei keineswegs um eine gedankliche "KurzschlieÙung" der Ermittlungskette. Die

¹ vgl. für alle OVG Münster, Urt. v. 10.11.1969, KStZ 1970, 98 (99) = ZMR 1970, 94 (95) = GemT 1970, 78

Aufgabenstellung des Wahrscheinlichkeitsmaßstabes im praktizierten Sinne schließt nämlich, wie dargestellt, auch die Ermittlung der Vorteile mit ein. Indem aber nur durch den Maßstab geteilt wird, entfällt der Ermittlungsvorgang. Übrig bleibt nicht die Wahrscheinlichkeit, sondern die Hoffnung, daß das Ergebnis von den Beitragspflichtigen angenommen oder von den Gerichten bestätigt wird. Die Schwierigkeiten dieses Vorgehens liegen auf der Hand.

Eine überzeugende Lösung verspricht, ebenso wie bei der Festlegung des Gemeindeanteils, nur ein Vorgehen, das sich an den wirklichen Vorteilen der Anlage orientiert. Da sich jedoch aufgrund des Praktikabilitätsgrundsatzes nicht für jede Anlage eine Analyse erstellen läßt, bleibt diese Lösung in den meisten Fällen verschlossen. Allerdings wirkt sich der Vorschlag zu den Wahrscheinlichkeitserwägungen bei der Verteilung des Aufwandes auf die Gemeinde/Allgemeinheit und die Beitragspflichtigen auch hier aus.

Wenn anhand einzelner typischer Anlagen festgestellt werden könnte, welche Vorteile für die Beitragspflichtigen entstehen, verlieren die Schwächen der herkömmlichen Verteilungsmaßstäbe an Bedeutung. Die Höhe des zu verteilenden Aufwandes wäre bereits ermittelt worden. Die Verteilungsmaßstäbe müßten dann tatsächlich nur noch die Funktion des Verteilens wahrnehmen.

Zusätzlich sollten jedoch auch die Verteilungsmaßstäbe anhand typischer Fälle daraufhin untersucht werden, inwieweit die ihnen zugrundeliegenden

Maßeinheiten für den Vorteilszuwachs symptomatisch sind. Dergestalt gewonnene Ergebnisse und Erkenntnisse könnten zur Verfeinerung der Verteilungsmaßstäbe dienen.

Darüber hinaus ist für die Fälle, in denen die notwendigen Daten anhand einer Analyse ermittelt werden könnten, folgende Vorgehensweise möglich, ohne daß der Mehraufwand, der durch die spezielle Fragestellung entsteht, zu einem Verstoß gegen den Praktikabilitätsgrundsatz führt:

1. Schritt

Die Grundstücke eines Abrechnungsgebietes, die sich durch gemeinsame Merkmale¹ auszeichnen, etwa entsprechende Lage und zulässige Nutzung, werden zu Gruppen im Sinne des § 8 Abs. 6 Satz 2 KAG NW zusammengefaßt. Dabei ist es möglich, daß sämtliche Grundstücke an einer Anlage eine Gruppe bilden².

2. Schritt

Die in Anlehnung an die Nutzen-Kosten-Analyse vorgenommene Verteilung der wirtschaftlichen Vorteile auf Gemeinde und Allgemeinheit als gemeinsame Gruppe und die Anlieger wird modifiziert. Die Grundstückseigentümer werden nicht nur als eine Gruppe gesehen, sondern es wird direkt auf die sich

1 wobei die Auswahl notwendig dem Analytiker überlassen werden muß. Die Überprüfung der Verteilungsmaßstäbe erleichtert allerdings diese Aufgabe und macht sie überprüfbar.

2 ebenso Bauernfeind, GemR 1970, 142, (146)

aus der Gruppenbildung ergebenden (Grundstücks-) Einheiten Bezug genommen.

Für die Festlegung des Gemeindeanteils werden diese Einzelgrößen auf der Grundstückseigentümerseite addiert und dem Gemeindeanteil gegenübergestellt.

Die Staffelung in möglicherweise mehrere Eigentümergruppen bedeutet aufgrund der sich aus der Gruppenbildung ergebenden Möglichkeit, große Einheiten zu schaffen, keinen nennenswerten Mehraufwand, so daß die Einhaltung des Praktikabilitätsgrundsatzes auch bei diesem Vorgehen gewährleistet werden kann.

3. Schritt

Die nach gemeinsamen Kennzeichen gebildeten Gruppen werden zur Ermittlung des Einzelbetrages wieder aufgelöst. Der auf die Gruppe entfallende Aufwand wird im Verhältnis der Vorteile der einzelnen Grundstücke zueinander aufgeteilt. Bezugspunkt ist die gewählte Maßstabseinheit, auf die nach objektiven Kriterien ein gleicher Vorteil entfällt. Mit anderen Worten, es wird zunächst der auf die Gruppe entfallende Aufwand durch die Einheiten geteilt und dann der ermittelte Vorteil je Einheit multipliziert¹.

1 vgl. jedoch VG Kassel, Beschl. v. 14.7.1972, GemR 1973, 314, das einen Maßstab als rechtswidrig bezeichnet, der auf ein Verhältnis Bezug nimmt, weil hiermit gegen das "rechtsstaatliche Gebot der Klarheit, Eindeutigkeit und Verständlichkeit von Eingriffsnormen" verstoßen werde. Dabei wird verkannt, daß es sich bei dem von der betroffenen Gemeinde praktizierten und hier genannten Vorgehen lediglich um einen zwangsläufigen Rechenschritt auf dem Wege zum Ergebnis handelt.

Die Überlegenheit eines solchen Vorgehens dokumentiert sich bei der Verteilung des Aufwandes auf die einzelnen Gruppen. Während bei den bisherigen Vorschlägen die Vorverteilung nach der Intuition erfolgte, erhält man bei dem jetzt vorgeschlagenen Lösungsweg ein sachgerechtes wirklichkeitsnahes Ergebnis. Gleichzeitig wird die Ermittlung nicht vernachlässigt, weil nicht davon ausgegangen werden muß, daß der Aufwand den Vorteilen entspricht, sondern in jedem Fall nur von den Vorteilen ausgegangen wird. Sollten die Vorteile die Aufwandsausgaben übersteigen, werden die Vorteile prozentual entsprechend herabgesetzt.

Die bisher vorgeschlagenen Mittel mögen für die Berechnung der Erschließungsbeiträge gem. dem BBauG oder im Rahmen der Gebührenermittlung gute Dienste leisten, für die Berechnung der Beiträge nach den Kommunalabgabengesetzen reichen sie jedoch ohne Überprüfung der möglichen Ergebnisse nicht aus und werden ohne diese Kontrolle immer eine Quelle der Auseinandersetzung sein. Wünschenswert erscheinen an die Nutzen-Kosten-Analyse angelehnte Untersuchungen der Vorteile. Zumindest müssen jedoch die mit den bestehenden Maßstäben möglichen Ergebnisse auf ihre Wirklichkeitsnähe überprüft werden¹.

¹ In diese Richtung zielt auch die Ausführung des BVerwG, Urt. v. 13.11.1968, MDR 1969, 252 zum Gebührenrecht, in dem eine fortlaufende Überprüfung mit dem Ziel gefordert wird, "die Höhe der Gebühr möglichst nach dem tatsächlichen Umfang der Benutzung auszurichten"; ebenso Dahmen/Küffmann, KAG NW, § 4 Erl. 8.46

Angesichts der Schwierigkeiten, die aber auch mit einer "Nutzen-Kosten-Analyse" verbunden sind, sollte sich der Gesetzgeber überlegen, ob dieses Gesetz nicht zu hohe Ansprüche stellt. Es kann in diesem Zusammenhang nicht der Sinn der Rechtsprechung sein, die Rechtmäßigkeitsanfordernisse mit Rücksicht auf die Praktikabilität zu reduzieren, obwohl diese Tendenz in neueren Urteilen zu erkennen ist.

Vierter Abschnitt

VERWERTUNG DER GEFUNDENEN ERGEBNISSE IN DER SATZUNGSMÄßIGEN AUSGESTALTUNG

Im Gegensatz zu dem streng formellen Beitragsverfahren mit Veröffentlichung des Beitragsabschlusses, des Planes und Kostenvoranschlages der Maßnahme, mit Abzeichnung des Einwendungsverfahrens usw., wie es § 9 Abs. 3 PrKAG vorsah¹, wurde die Erhebung der Beiträge nach den modernen Kommunalabgabengesetzen wesentlich vereinfacht. Die Erhebung erfolgt heute aufgrund einer Satzung (§ 2 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 1 KAG NW). Diese ist gem. § 28 Abs. 1 Buchst. g GO NW vom Rat zu beschließen und in dem durch die Bekanntmachungsverordnung² vom 12.9.69 vorgeschriebenen Verfahren bekannt zu machen³.

Die Bindungen des Normgebers für den Erlaß von Satzungen ergeben sich nicht aus Art. 80 GG, sondern werden allein in dem zum Eingriff ermächtigten Gesetz geregelt⁴. Für Nordrhein-Westfalen muß die Satzung gem. § 2 Abs. 1 Satz 1 KAG NW den Kreis der Abgabepflichtigen, den die Ab-

1 vgl. hierzu für alle Streit, Diss., S. 113 ff.

2 Verordnung über die öffentliche Bekanntmachung von kommunalem Ortsrecht, GV NW 1969, S. 684, SGV NW 2020

3 vgl. hierzu für alle Bauernfeind/Zimmermann, KAG NW, Rdn. 5 ff.

4 vgl. BVerfG, Beschl. v. 23.2.1972, BVerfGE 32, 346 (361)

gabe begründenden Tatbestand, den Maßstab und den Satz der Abgaben sowie den Zeitpunkt ihrer Fälligkeit angeben. Für die vorliegende Untersuchung interessieren die Abgabepflichtigen und die Fälligkeit nur am Rande, so daß hierauf nicht eingegangen wird.

I. Erfassungsbereich der Satzung

Bevor auf die drei anderen Punkte eingegangen wird, soll herausgearbeitet werden, ob der Erlaß einer einzigen für sämtliche Beitragsfälle geltenden Satzung zwingend vorgeschrieben ist.

Nur aus dem Wortlaut läßt sich eine eindeutige Antwort auf diese Frage nicht gewinnen, da die Formulierung "nur aufgrund einer Satzung" sowohl eine allgemeine Beitragssatzung als auch eine für jede konkrete Maßnahme erlassene Einzelsatzung bedeuten kann.

Mehr Aufschluß bietet hingegen die Begründung¹, die zur Einführung des Satzungszwanges bei Beiträgen führte. Der Landesgesetzgeber hielt eine Normierung für unumgänglich, weil "Eingriffe in die Rechtssphäre des Bürgers nur aufgrund eines Gesetzes zulässig sind (vgl. Art. 20 Abs. 3 GG) und die Satzung, die nach dem Gemeindeverfassungsrecht vorgeschriebene Form der ortsrechtlichen Regelung darstellt".

¹ vgl. die amtliche Begründung der Regierungsvorlage, LT Drucks. 6. Wahlper. Nr. 810, S. 21 f.

Mithin wollte der Gesetzgeber nur die Voraussetzungen für einen belastenden Eingriff schaffen. Diesem Gebot kommt aber auch eine Einzelsatzung nach. Es besteht somit keine rechtliche Notwendigkeit, dem Satzungserfordernis für Beiträge in einer einzigen Satzung¹ nachzukommen².

II. Sachlicher Inhalt der Satzung

Aus dem dem Rechtsstaatsprinzip innewohnenden Prinzip der Rechtssicherheit ergibt sich bereits die Notwendigkeit einer klaren, eindeutigen und umfassenden Regelung der für die Entstehung und Realisierung maßgebenden Einflußgrößen³. Daß der Gesetzgeber trotzdem auf eine ausdrückliche Erwähnung der Mindestvoraussetzungen nicht verzichtet hat, läßt auf das Streben nach möglichst weitgehender Rechtssicherheit schließen⁴.

Die im einzelnen erwähnten notwendigen Bestandteile sind wegen des dahinter stehenden verfassungsrechtlichen Grundsatzes zwar nicht ab-

1 Beachte jedoch für Schl.H. die abweichende Rechtslage, die sich aus § 65 LVwG (GVOBL. Schl.H., S. 131) ergibt, wonach keine Einzelsatzungen erlassen werden dürfen; vgl. VG Schleswig, Urt. v. 20.9.1973, Gem. 1974, 264, das einen Gesetzesverstoß in einer Ortssatzung für eine einzelne Straße gesehen hat.

2 im Ergebnis ebenso Dahmen/Küffmann, KAG NW, § 2 Erl. 4.13; Küffmann, KStZ 1970, 185 (188); vgl. insbesondere v. Mutius, SKV 1973, 15 f., der noch weitere Gründe aufzeigt, die für diese Meinung sprechen.

3 vgl. für alle BVerfG, Beschl. v. 7.4.1964, DÖV 1964, 417 = MDR 1964, 567

4 Dahmen/Küffmann, KAG NW, § 2 Erl. 4.21

schließend¹, die Nichteinhaltung dieser Mindestbedingungen führt jedoch bereits wegen Verstoßes gegen den Wortlaut des Gesetzes zur Rechtswidrigkeit der Satzung.

1. Abgabetatbestand

Der die Abgabe begründende Tatbestand wird definiert als derjenige, an dessen Verwirklichung die Satzung die Abgabepflicht knüpft². Für Beiträge bedeutet dies also die Erlangung objektiver wirtschaftlicher Vorteile der Grundstückseigentümer durch eine öffentliche Investition.

Diese Feststellung ist jedoch nur die einfachste Aussage, auf die sich der Tatbestand reduzieren läßt. Die Anforderungen und Möglichkeiten des Gesetzes verlangen eine weitere Differenzierung.

Gem. § 8 Abs. 4 KAG NW sind die Vorteile der Allgemeinheit/ Gemeinde bereits vorweg abzuziehen. Da die Erhebung, wie festgestellt, bei Anlagen, die nicht zu den dem öffentlichen Verkehr gewidmeten Straßen, Wegen und Plätze zählen, im Ermessen der Gemeinde liegt und damit auch die Höhe des Gemeindeanteils die Summe der Vorteile übersteigen darf, wird durch diese Bestimmung der Tatbestand berührt. Will die Gemeinde

1 ebenso Dahmen/Küffmann, ebenda, die sich auf das OVG Münster, Urt. v. 8.2.1967 - Az.: III A 700/66, berufen, das Konsequenzen aus der fehlenden Festlegung der Geltungsdauer der Satzung gezogen hatte

2 Bauernfeind/Zimmermann, KAG NW, § 2 Rdn. 12

einen größeren Anteil an den Gesamtausgaben der Investition übernehmen, als ihrem Anteil (zusammen mit der Allgemeinheit) an den Gesamtvorteilen entspricht, entfällt für diesen Überschießenden Betrag die Abgabepflicht. Mithin hat die Gemeinde in der Satzung festzulegen, ob sie den den Vorteilen entsprechenden Anteil der Grundstückseigentümer voll erheben oder in ihrer Beitragsforderung darunter bleiben will¹.

Zur Vermeidung von Verzerrungen, die dem Gleichheitssatz widersprechen, wäre es angebracht, die über den eigentlichen Vorteil hinausgehende Beteiligung in Prozenten des Eigenanteils oder des beitragsfähigen Anteils anzugeben. Die Angabe bedingt jedoch die Feststellung der wirklichen Vorteilsverteilung, so daß diese Forderung in der bisherigen Literatur und Rechtsprechung vermieden wurde.

2. Maßstab und Abgabensatz

Während der Gemeindeanteil für die Höhe des beitragsfähigen Aufwandes als Gesamtsumme ausschlaggebend ist, gewinnen der Maßstab und der Abgabensatz Bedeutung bei der Verteilung des beitragsfähigen Aufwandes auf die einzelnen Beitragspflichtigen.

Unter Maßstab versteht man "die Bemessungsgrundlage, von der unter Anwendung des Abgabensatzes

¹ im Ergebnis ebenso v. Mutius, SKV 1973, 15; Dahmen/Küffmann, KAG NW, § 8 Erl. 1.6 m.w.H.

die Höhe der Abgabe errechnet wird"¹. Der Satz der Abgabe wiederum wird definiert als "Geldbetrag je Maßstabseinheit oder als Vom Hundert- bzw. Vom Tausendsatz der Maßstabseinheit"².

Im Beitragsrecht besteht hinsichtlich der letztgenannten Größe eine Besonderheit gegenüber den anderen Kommunalabgaben. Gem. § 8 Abs. 4 Satz 6 KAG NW "braucht der Beitragssatz in der Satzung nicht angegeben werden, wenn im Zeitpunkt des Erlasses der Beitragssatzung der Aufwand noch nicht feststeht"³. Somit wird von dem ansonsten einzuhaltenden Mindestinhalt eine Ausnahme gemacht. Dieses Fehlen hat jedoch keinen Einfluß auf die Höhe des Beitrages, so daß nicht von einem Verstoß gegen den Grundsatz der Bestimmtheit⁴ oder der Vorhersehbarkeit⁵ gesprochen werden kann. Es besteht keinerlei Möglichkeit der Manipulation, da sich nach dem Abgabentatbestand, nämlich der Beitrag entsprechend der wirtschaftlichen Vorteile i.V.m. der festgelegten Höhe der beitragsfähigen Investitionsausgaben und dem Grundsatz des § 8 Abs. 4 Satz 5 KAG NW, der ein Überschreiten des Beitragsaufkommens untersagt, nur eine Größe ergeben kann.

1 Bauernfeind/Zimmermann, KAG NW, § 2 Rdn. 13

2 ebenda, Rdn. 16

3 ebenso Art. 5 Abs. 4 BayKAG, ähnlich § 11 Abs. 5 Satz 3 HessKAG

4 vgl. zu diesem Grundsatz im Abgabenrecht insbesondere BVerwG, Beschl. v. 12.11.1958 BVerfGE 8, 274 (325), Beschl. v. 10.10.1961, BVerfGE 13, 153 (160); BVerwG Urt. v. 20.5.1955; BVerwGE 2, 114 (116); Beschl. v. 4.7.1956, BVerwGE 4, 24 (30), BVerwG, Urt. v. 15.10.1971, KStZ 1972, 177 (178); siehe auch Bauernfeind/Zimmermann, KAG NW, § 2 Rdn. 21

5 Stein, KStZ 1970, 41

Der Beitragsmaßstab ist davon abhängig, welche Anforderungen an den Genauigkeitsgrad gestellt werden. Hält man es mit der herrschenden Meinung für ausreichend, Größen auszuwählen, die geeignet sein könnten, den wirtschaftlichen Vorteil auszudrücken, geht man also von unbewiesenen Hypothesen aus, scheint eine Vielzahl von Maßstäben möglich.

Die Ansprüche, die in dieser Untersuchung herausgearbeitet wurden, lassen den kritiklosen Gebrauch der bisher verwendeten Maßstäbe jedoch nicht zu. Es muß vielmehr differenziert werden. Die Maßstäbe sollten anhand des wirklichen Ausmaßes der Vorteile ermittelt werden. Zumindest müssen jedoch die bisherigen Maßstäbe auf ihre Wirklichkeitsnähe untersucht werden. Man kommt zwar auch nach der hier vertretenen Meinung nicht ohne Wahrscheinlichkeitserwägungen aus. Der entscheidende Unterschied besteht aber darin, daß man sich nicht auf die Wahl des Begriffes beschränkt, sondern tatsächliche Berechnungen anstellt.

T H E S E N

1. Das Anliegen dieser Untersuchung besteht darin, die Systematik des Beitragsrechts darzustellen, die wesentlichen Schwierigkeiten der vorteilsgemäßen Beitragsberechnung herauszuarbeiten und Lösungsmöglichkeiten für deren Überwindung vorzuschlagen. Die Verbesserungen hinsichtlich der Maßstäbe sind jedoch davon abhängig, daß die aufgezeigten Wege beschriftet werden.
2. Aufwand i.S.d. KAG sind die tatsächlichen oder aus Einheitssätzen abgeleiteten Ausgaben, die isoliert aufgrund einer Investitionsmaßnahme anfallen.
3. Erneuerungsmaßnahmen sind nach § 8 KAG NW nicht beitragsfähig.
4. Wirtschaftlicher Vorteil ist jede mögliche Mehreinnahme und/oder Minderausgabe eines Wirtschaftssubjekts, die durch die Herstellung, Anschaffung oder Erweiterung einer öffentlichen Anlage oder Einrichtung bewirkt wird.
5. Die relevanten wirtschaftlichen Vorteile entstehen bei den Beitragspflichtigen wie folgt:
Herstellung, Anschaffung oder Erweiterung einer Anlage oder Einrichtung
wirkt
auf den Anknüpfungspunkt: Grundstück
über das regulierende Verbindungsmitglied: Möglichkeit der Inanspruchnahme

und führt zum: wirtschaftlichen Vorteil
Entsprechendes gilt für die Gemeinde/Allgemeinheit:
Herstellung, Anschaffung oder Erweiterung einer
Anlage oder Einrichtung

wirkt

auf den Anknüpfungspunkt: tatsächliche Inan-
spruchnahme
über das regulierende
Verbindungsglied: Vermutung
und führt zum wirtschaftlichen Vorteil

6. Eine gewollte Überschreitung des Aufwandes durch das Beitragsaufkommen ist rechtswidrig.
7. Nicht der gesamte Aufwand ist beitragsfähig, sondern nur der prozentuale Anteil der auf die Anlieger entfällt. Der Aufwand muß im Verhältnis der Vorteile, die auf die Gemeinde/Allgemeinheit einerseits und die Anlieger andererseits entfallen, auf diese Gruppen verteilt werden.
8. Außer bei Straßen, Wegen und Plätzen liegt es im Ermessen der Gemeinde, ob sie sich über ihren Anteil hinaus auch an dem Anteil der Beitragspflichtigen finanziell beteiligen will.
9. Die Pflicht der Gemeinde, einen Anteil des Aufwandes tragen zu müssen, folgt aus der Art der zu finanzierenden Anlagen. Diese bringen nicht nur den Anliegern, sondern auch der Gemeinde/Allgemeinheit Vorteile.

10. Der Aufwand kann maximal nur in der Höhe durch Beiträge finanziert werden, in der den Beitragspflichtigen wirtschaftliche Vorteile zuwachsen.
11. Es existiert bisher weder eine Theorie oder der Versuch einer Erfassung und Bewertung der für die wirtschaftlichen Vorteile ausschlaggebenden Rechnungselemente, noch sind die Wahrscheinlichkeitserwägungen an der Wirklichkeit überprüft worden.
12. Das Beitragsrecht wird auf Wahrscheinlichkeits-erwägungen nicht verzichten können. Die bestehenden Methoden, die Vorteile zu quantifizieren, sind jedoch nicht geeignet, ein "wahrscheinliches" Ergebnis zu ermöglichen. Die Ermittlungsmethoden sind deshalb zu verbessern, bzw. die Ergebnisse auf ihre Wahrscheinlichkeit zu überprüfen.
13. Die Zulässigkeit von Wahrscheinlichkeitsmaßstäben läßt sich normativ an der Art der gesetzlich maßgebenden Effekte begründen. Die Erfassung vermuteter Auswirkungen beinhaltet naturgemäß eine Unsicherheit, da zukünftige Wirkungen berücksichtigt werden müssen. Darüber hinaus hat der Gesetzgeber in § 6 Abs. 3 KAG NW dokumentiert, daß er Wahrscheinlichkeitsmaßstäbe im Abgaberecht für zulässig erachtet.
14. Die Nutzen-Kosten-Analyse bemüht sich, ein Instrumentarium bereitzustellen, das die Beurteilung staatlicher Maßnahmen erlaubt, in denen keine Bewertung des Outputs durch ein

marktwirtschaftliches System erfolgt. Das theoretische Grundkonzept stellt dabei auf die Erfassung subjektiver Nutzen ab.

15. Der interpersonelle Nutzen muß im Kommunalabgabenrecht nicht verglichen werden. Die Probleme des intertemporären Nutzenvergleichs können nur durch Vorgabe der Daten überwunden werden, da keine theoretisch oder empirisch befriedigenden Lösungen angeboten werden.
16. Intangible Effekte sind in die Analyse einzu-beziehen. Wo die Quantifizierung durch eine Marktsimulation nicht gelingt, kann sich der Analytiker nur nach den politisch vorgegebenen Wertvorstellungen richten.
17. Die relevanten wirtschaftlichen Vorteile einer Investition bestehen nur in den induzierten Nettonutzen. Sie müssen nach der with and without-Methode ermittelt werden.
18. Für die mit öffentlichen Investitionen verbundenen Wirkungen gilt das für den Markt konstitutive Ausschlußprinzip nicht. Eine Bewertung kann nur durch die Simulation von Märkten erreicht werden. Der so ermittelte Wert der Vorteile ist von der subjektiven Nutzenschätzung des betroffenen Wirtschaftssubjekts unabhängig und erfüllt damit die Objektivitätsanforderungen des § 8 KAG NW.
19. Die Nutzen-Wirksamkeits-Analyse verzichtet auf eine monetäre Bewertung des Outputs und versucht die Wirkungen der Investition durch physische Maßstäbe zu erfassen. Der Vorteil dieses

Verfahrens liegt darin, daß keine Preise für die Vorteile ermittelt werden müssen. Nachteilig wirken sich die Aggregationsschwierigkeiten aus.

20. Die Nutzen-Wirksamkeits-Analyse vermag nicht, die absolute Höhe der Vorteile zu ermitteln. Damit können die Vorteile nicht mit den Investitionsausgaben verglichen werden. Eine Anwendung dieser Methode erscheint bei der Überprüfung der Verteilungsmaßstäbe möglich, wenn der beitragsfähige Anteil des Aufwandes feststeht.
21. Wirklichkeitsanalysen vermögen die Vorteile einer Investitionsmaßnahme transparenter zu machen als die herkömmlichen Wahrscheinlichkeitsmaßstäbe. Eine erhöhte Transparenz vermag den betroffenen Beitragspflichtigen eher von der Richtigkeit des Ergebnisses zu überzeugen. Die Anzahl der gerichtlichen Überprüfungen wird zwangsläufig abnehmen. Damit reduzieren sich auch die Verwaltungs- und Personalkosten der Gemeinden.
22. Die Kosten für Wirklichkeitsanalysen führen dann nicht zu einem Verstoß gegen den Praktikabilitätsgrundsatz, wenn die Daten für das Projekt anhand von Nutzen-Kosten-Analysen bereits vorliegen. Bei größeren Projekten, für die Alternativen bestehen, werden die Gemeinden aufgrund ihrer Finanzsituation zunehmend gezwungen sein, eine solche Analyse anzustellen.

23. Die Mehrzahl der beitragsfähigen Investitionen werden nicht aufgrund von Nutzen-Kosten-Analysen geplant. Diese Maßnahmen zeichnen sich jedoch dadurch aus, daß sie im Gemeindealltag immer wieder vorkommen. Hieraus lassen sich typische Fälle ableiten. Für diese Maßnahmen können und müssen die bestehenden "Wahrscheinlichkeitserwägungen" auf ihre Wirklichkeitsnähe überprüft und gegebenenfalls den Ergebnissen angeglichen werden.
24. Die Gruppenbildung gem. § 8 Abs. 6 Satz 2 KAG NW braucht sich nicht auf annähernd identische Grundstücke zu beschränken, sondern es kann bereits von dieser Vereinfachung Gebrauch gemacht werden, wenn Grundstückseinheiten, etwa jedem qm, der annähernd gleiche Vorteil wächst.
25. Nutzungsbezogene Maßstäbe dürfen sich nur nach dem Maß der zulässigen Nutzung richten, da ansonsten der subjektive Nutzungswille der Beitragspflichtigen ausschlaggebend für die Berechnung wäre. Die Feststellung der zulässigen Nutzung kann sich jedoch in unbeplanten Gebieten an der vorhandenen durchschnittlichen Bebauung orientieren. Der örtliche Normgeber hat in der Satzung die zulässige Nutzung anzugeben, die er der Beitragsberechnung zugrundelegt.
26. Eckgrundstücken können durch mehrere Erschließungsanlagen nicht unbegrenzt Vorteile zugeführt werden. Aufgrund des ertragsgesetzlichen Verlaufs der Vorteile läßt sich nicht die Regel aufstellen:
Eine Anlage, einfacher Vorteil, zwei Anlagen, doppelter Vorteil.

27. Ein Wahrscheinlichkeitsmaßstab ist nicht erst dann rechtswidrig, wenn zwischen Vorteil und Beitrag ein offensichtliches Mißverhältnis besteht, sondern es ist der Maßstab zugrunde zu legen, der die höchste Wahrscheinlichkeit für die Annäherung des Ergebnisses an die Wirklichkeit verspricht.
28. Die bestehenden Wahrscheinlichkeitsmaßstäbe ermitteln nicht die wirtschaftlichen Vorteile. Wenn die Höhe des beitragsfähigen Aufwandes feststeht, verliert diese Schwäche jedoch an Bedeutung. Trotzdem sollten die Maßstäbe anhand von Analysen daraufhin untersucht werden, inwieweit die ihnen zugrundeliegenden Maßeinheiten für den Vorteilszuwachs symptomatisch sind.

Lebenslauf

Am 22.4.1948 wurde ich als Sohn des Kaufmanns Paul Tücking und seiner Ehefrau Luise geb. Schütz in Remscheid geboren.

Ab Ostern 1954 besuchte ich die Volksschule, 1959 die Realschule und ab 1965 die Höhere Handelsschule in Remscheid. Die Reifeprüfung legte ich im März 1968 auf dem Gymnasialen Zweig der Höheren Handelsschule in Wuppertal ab.

Im April 1968 begann ich mit einem Volkswirtschafts- und einem Rechtswissenschaftsstudium an der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster. Im März 1972 legte ich hier die Prüfung für Diplom-Volkswirte ab. Das erste Staatsexamen für Juristen bestand ich im Mai 1974 vor dem Justizprüfungsamt beim Oberlandesgericht Hamm.

Seit Juli 1972 bin ich mit Brigitte Tücking geb. Krug verheiratet.

In den juristischen Vorbereitungsdienst trat ich im September 1975.