

Sachgebiet:

BVerwGE: ja
Fachpresse: ja

Erschließungs-, Erschließungsbeitrags- und Straßenbau-
beitragsrecht

Rechtsquelle/n:

GG	Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1
AO	§ 163 Abs. 1, §§ 222, 227, 234 Abs. 2, § 238 Abs. 1
KAG HE	§§ 2, 4 Abs. 1, § 11

Titelzeile:

Straßenbaubeitrag

Stichworte:

Straßenbeitrag; Straßenbaubeitrag; Ausbaubeitrag; Beitrag; einmaliger Beitrag; wiederkehrender Beitrag; Gebühr; Steuer; Unterhaltung; Instandsetzung; Gebot der Belastungsgleichheit; Grundstück; Grundstückseigentümer; Vorteil; besonderer Vorteil; Sondervorteil; Zugang; Zufahrt; Anliegerstraße; Erschließungsstraße; Eigentumsrecht; Übermaßverbot; Obergrenze; Stundung; Stundungszinsen; Erlass; Zinserlass; Härtefall; besonderer Härtefall; Billigkeitsgrund; sachlicher Billigkeitsgrund; persönlicher Billigkeitsgrund; Gruppenausnahme; normierungsbedürftige Gruppenausnahme.

Leitsatz:

Für den Um- und Ausbau öffentlicher Straßen dürfen Beiträge von den Grundstückseigentümern erhoben werden, denen die Inanspruchnahme der Straße Vorteile bietet. Unter Berücksichtigung möglicher Billigkeitsmaßnahmen im Einzelfall hängt die Verfassungsmäßigkeit solcher Beiträge nicht davon ab, dass der Gesetzgeber eine generelle Obergrenze der Beitragshöhe festgelegt hat.

Urteil des 9. Senats vom 21. Juni 2018 - BVerwG 9 C 2.17

- I. VG Frankfurt am Main vom 18. Mai 2017
Az: VG 6 K 164/16.F





BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 9 C 2.17
VG 6 K 164/16.F

Verkündet
am 21. Juni 2018
..., Justizobersekretärin
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 21. Juni 2018
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Bier,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Bick und
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Steinkühler, Dr. Martini und
Dr. Dieterich

für Recht erkannt:

Die Revision des Klägers gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main vom 18. Mai 2017, berichtigt durch Beschluss vom 9. Juni 2017, wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger wendet sich gegen die Heranziehung zu einer Vorausleistung auf einen Straßenbeitrag nach hessischem Landesrecht.
- 2 Er und seine Ehefrau sind mit einem Anteil von 157/1 000 Miteigentümer des mit Eigentumswohnungen bebauten Grundstücks M. Straße ... im Stadtgebiet der Beklagten. Im Jahr 2013 beschloss die Beklagte, die 1966 hergestellte Straße von Grund auf zu erneuern und teilweise umzugestalten. Die Arbeiten wurden im Sommer 2013 begonnen und im Herbst 2016 abgeschlossen. Den Anliegern gegenüber wurden sie noch nicht endgültig abgerechnet.
- 3 Mit Bescheid vom 23. Oktober 2014 forderte die Beklagte vom Kläger als Gesamtschuldner eine Vorausleistung in Höhe von 1 700 €. Ausgehend von geschätzten Gesamtkosten von ca. 2,8 Mio. €, abzüglich eines Kostenanteils der Stadtwerke von 140 000 € und eines Eigenanteils der Beklagten in Höhe von 50 % des Restbetrages, entspricht die geforderte Vorausleistung knapp der Hälfte des damals angenommenen Beitrags.

- 4 Nach erfolglosem Widerspruchsverfahren hat der Kläger die vorliegende Klage erhoben. Zur Begründung hat er im Wesentlichen geltend gemacht, die Sanierung der Straßen müsse aus Steuermitteln finanziert werden. Straßenbaubeiträge ohne gesetzliche Obergrenze brächten unkalkulierbare finanzielle Risiken für Straßenanlieger mit sich.
- 5 Das Verwaltungsgericht hat die Klage abgewiesen. Die Erhebung einmaliger Straßenbeiträge werde durch einen grundstücksbezogenen Sondervorteil gerechtfertigt. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verlange keine - absolute oder relativ zum Grundstückswert festgelegte - Obergrenze des Straßenbeitrags. Eine erdrosselnde Wirkung sei mit der Beitragserhebung regelmäßig nicht verbunden. Zur Vermeidung besonderer Härtefälle seien Stundungs- und gegebenenfalls weitergehende Billigkeitsmaßnahmen vorgesehen. Auch die Rechtsanwendung im vorliegenden Fall begegne keinen Bedenken.
- 6 Das Verwaltungsgericht hat die Sprungrevision gegen sein Urteil zugelassen, die der Kläger mit Zustimmung der Beklagten eingelegt hat. Zur Begründung führt er aus, die Erhebung von Straßenbaubeiträgen sei für die betroffenen Grundstückseigentümer nicht nur ausnahmsweise, sondern regelmäßig unzumutbar. Insbesondere junge Familien, aber auch alte Menschen mit überschaubarer Rente würden durch die Belastung überfordert. Mit der Bodenwertsteigerung der letzten Jahrzehnte sei keine entsprechende Erhöhung der Einkommen verbunden gewesen. Straßenbeiträge würden nicht nur in den Ballungsgebieten, sondern auch in ländlichen Regionen erhoben. Dort seien die Bodenwerte, nicht aber die Straßenbaukosten, erheblich geringer. Keinesfalls sei den Eigentümern zuzumuten, ihr Grundeigentum zu veräußern, nur um den Beitrag bezahlen zu können. Die Möglichkeit einer Ratenzahlung bewirke keine signifikante Entlastung; Billigkeitsmaßnahmen seien nur in einzelnen Härtefällen zulässig. Als möglicher Ausweg biete sich eine Obergrenze für Straßenbeiträge an, gekoppelt etwa an die Grundsteuer. Zu Unrecht fehle es im hessischen Straßenbeitragsrecht an derartigen Vorkehrungen zur Vermeidung übermäßiger Lasten.
- 7 Der Kläger beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main vom 18. Mai 2017, berichtigt durch Beschluss vom 9. Juni 2017, zu ändern und den Vorausleistungsbescheid der Beklagten vom 23. Oktober 2014 in der Fassung des Widerspruchsbescheides vom 28. Dezember 2015 aufzuheben.

- 8 Die Beklagte beantragt,
die Revision zurückzuweisen.
- 9 Sie verteidigt das Urteil des Verwaltungsgerichts.

II

- 10 Die Sprungrevision ist zulässig (§ 134 Abs. 1 VwGO), aber unbegründet. Das Verwaltungsgericht hat die Klage zu Recht abgewiesen.
- 11 1. Ohne Verstoß gegen Bundesrecht ist das Verwaltungsgericht davon ausgegangen, dass der angefochtene Vorausleistungsbescheid auf § 11 des (hessischen) Gesetzes über kommunale Abgaben - KAG HE - in der hier noch maßgeblichen Fassung vom 24. März 2013 (GVBl. S. 134) in Verbindung mit der Straßenbeitragssatzung der Beklagten - StrBS - gestützt werden kann.
- 12 Nach § 11 Abs. 1 Satz 2 KAG HE sollen die Gemeinden für den Umbau und Ausbau der öffentlichen Straßen, Wege und Plätze (Verkehrsanlagen), der über die laufende Unterhaltung und Instandsetzung hinausgeht, Beiträge erheben. Beitragspflichtig sind die Grundstückseigentümer, denen die Möglichkeit der Inanspruchnahme nicht nur vorübergehende Vorteile bietet (§ 11 Abs. 1 Satz 4 KAG HE). Die Beiträge sind nach den Vorteilen zu bemessen. Vom Aufwand bleiben mindestens 25 % außer Ansatz, wenn die Verkehrsanlage überwiegend dem Anliegerverkehr, mindestens 50 %, wenn sie überwiegend dem innerörtlichen Durchgangsverkehr, und mindestens 75 %, wenn sie überwiegend dem überörtlichen Durchgangsverkehr dient (§ 11 Abs. 4 und 5 KAG HE). Die Bei-

tragspflicht entsteht mit Fertigstellung; Vorausleistungen können ab Beginn der beitragsfähigen Maßnahme erhoben werden (§ 11 Abs. 8 und 10 KAG HE).

- 13 2. Ein Straßenbaubeitrag ist grundsätzlich als nichtsteuerliche Abgabe mit Gegenleistungscharakter gerechtfertigt. Er genügt den Anforderungen, welche die Schutz- und Begrenzungsfunktion der Finanzverfassung an solche Abgaben stellt.
- 14 Im Gegensatz zu den Steuern, die als Gemeinlast ohne individuelle Gegenleistung erhoben werden, sind Abgaben, die einen Sondervorteil ausgleichen sollen, als Vorzugslast zulässig. Darunter fallen Gebühren und Beiträge. Während Gebühren die Kosten individuell zurechenbarer Leistungen ganz oder teilweise decken sollen, gelten Beiträge die potentielle Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung ab. Der Straßenbaubeitrag wird zur Finanzierung des Straßenausbaus oder -umbaus, also für einen besonderen Finanzbedarf, gegenleistungsbezogen erhoben (BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014 - 1 BvR 668/10 u.a. - BVerfGE 137, 1 Rn. 38 ff.).
- 15 3. Die Heranziehung zu Straßenbaubeiträgen nach Maßgabe des § 11 KAG HE verstößt nicht gegen das Grundrecht auf Gleichbehandlung (Art. 3 Abs. 1 GG) in seiner Ausprägung als Gebot der abgabenrechtlichen Belastungsgleichheit.
- 16 Bei der Auswahl der Abgabegenstände und -maßstäbe verfügt der Gesetzgeber über einen weitreichenden Gestaltungsspielraum. Nichtsteuerliche Abgaben bedürfen allerdings zur Wahrung der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen einer über den Zweck der Einnahmeerzielung hinausgehenden besonderen sachlichen Rechtfertigung. Werden Beiträge erhoben, verlangt Art. 3 Abs. 1 GG, dass die Differenzierung zwischen Beitragspflichtigen und Nichtbeitragspflichtigen nach Maßgabe des Vorteils vorgenommen wird, dessen Nutzungsmöglichkeit mit dem Beitrag abgegolten werden soll. Da Straßenausbaubeiträge grundstücksbezogen erhoben werden, können nur solche Grundstücke herangezogen werden, deren Eigentümer aus der Möglichkeit, die ausgebauten Straßen in Anspruch zu nehmen, einen Sondervorteil schöpfen können, der sich von dem Nutzen der Allgemeinheit unterscheidet. Ein derartiger Sondervor-

teil kann in einer Erhöhung des Gebrauchswertes des Grundstücks bestehen; eine messbare Steigerung seines Verkehrswertes ist nicht erforderlich (BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014 - 1 BvR 668/10 u.a. - BVerfGE 137, 1 Rn. 51 ff.).

- 17 Der durch den Straßenbaubeitrag ausgeglichene Sondervorteil des Grundstückseigentümers besteht in der rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeit der Zufahrt oder des Zugangs zu einer öffentlichen Verkehrsanlage. Entgolten wird nicht die schlichte, auch der Allgemeinheit zustehende Straßenbenutzungsmöglichkeit, sondern die einem Grundstück, insbesondere einem solchen mit Bau-landqualität, zugutekommende Erhaltung der wegemäßigen Erschließung. Dieser Vorteil ist geeignet, den Gebrauchswert der begünstigten Grundstücke positiv zu beeinflussen; er ist ihnen individuell zurechenbar (BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014 - 1 BvR 668/10 u.a. - BVerfGE 137, 1 Rn. 56, 58 f.; a.A. Niemeier, BayVBl. 2018, 229 <232 f.>). Diese Grundsätze gelten sogar für einen wiederkehrenden Beitrag, bei dem es wegen der Größe des Abrechnungsgebietes an einem funktionalen Zusammenhang zwischen den Verkehrsanlagen und den beitragspflichtigen Grundstücken fehlt (BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014 a.a.O. Rn. 54, 64). Sie gelten erst recht für den auf eine bestimmte Erschließungsstraße bezogenen einmaligen Straßenbaubeitrag, den gerade ein solcher Zusammenhang kennzeichnet.
- 18 Der die Beitragspflicht begründende Vorteil muss entgegen der Auffassung des Klägers auch nicht im jeweiligen Einzelfall konkret quantifiziert werden (ebenso OVG Lüneburg, Urteil vom 27. März 2017 - 9 LC 180/15 - KStZ 2017, 136 = juris Rn. 39). Vielmehr reicht es im Rahmen des weiten, dem Normgeber zustehenden Gestaltungsspielraums aus, dass die Beklagte ihren den Allgemein-nutzen abbildenden Eigenanteil in Abgrenzung zum grundstücksbezogenen Sondervorteil je nach der Verkehrsbedeutung der Straße pauschal auf 25 %, 50 % bzw. 75 % festgelegt hat (§ 4 Abs. 1 StrBS i.V.m. § 11 Abs. 4 KAG HE).
- 19 4. Die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage für den Beitrag in § 11 Abs. 1 KAG HE verstößt nicht deshalb gegen das verfassungsrechtliche Übermaßverbot, weil es an einer allgemeinen gesetzlichen Obergrenze für die Beitragshöhe fehlt. Als Auferlegung einer Geldleistungspflicht stellt die Erhebung von Stra-

ßenbaubeiträgen einen Eingriff in die persönliche Freiheitsentfaltung im vermögensrechtlichen Bereich dar. Dieser begegnet aber auch ohne allgemeine Obergrenze keinen grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken.

- 20 a) Unabhängig davon, ob die Belastung der Grundstückseigentümer mit einem Beitrag, der als öffentliche Last auf dem Grundstück ruht (§ 11 Abs. 11 KAG HE), stets in den Schutzbereich des Eigentumsgrundrechts (Art. 14 Abs. 1 GG) eingreift oder grundsätzlich an der subsidiären Gewährleistung der allgemeinen Handlungsfreiheit in Art. 2 Abs. 1 GG zu messen ist (offen lassend: BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014 - 1 BvR 668/10 u.a. - BVerfGE 137, 1 Rn. 37; s. auch Beschluss vom 15. Januar 2014 - 1 BvR 1656/09 - BVerfGE 135, 126 Rn. 42 ff., jeweils m.w.N.), verletzt sie Art. 14 Abs. 1 GG jedenfalls dann, wenn sie eine erdrosselnde Wirkung entfaltet. Erdrosselnd ist das Ausmaß des - grundstücksbezogenen - Straßenbaubeitrags dann, wenn dieser die Betroffenen unter Berücksichtigung ihrer sonstigen Steuer- und Abgabenlast zur Aufgabe des Grundstückseigentums zwingt. In diesem Zusammenhang reicht es allerdings nicht, wenn die Abgabe lediglich einzelne Betroffene derart extrem belastet. Von einer erdrosselnden Wirkung kann vielmehr nur die Rede sein, wenn dieser Effekt regelmäßig eintritt (BVerfG, Urteil vom 8. April 1997 - 1 BvR 48/94 - BVerfGE 95, 267 <300 f.>; Beschluss vom 18. Januar 2006 - 2 BvR 2194/99 - BVerfGE 115, 97 <113, 115>).
- 21 Mit einer in diesem Sinn regelmäßig erdrosselnden Wirkung ist die Erhebung von Straßenbaubeiträgen auf der Grundlage des § 11 KAG HE nicht verbunden. Belege für die gegenteilige Behauptung des Klägers sind weder vorgetragen noch sonst ersichtlich. Der Senat hat die Beteiligten vielmehr auf eine Stellungnahme des Hessischen Städte- und Gemeindebundes an den Hessischen Landtag vom 7. März 2018 hingewiesen. Danach ist in der jahrzehntelangen Beratungspraxis dieses Verbandes kein einziger Fall bekannt geworden, in dem Grundstückseigentümer aufgrund der Erhebung von Straßenbeiträgen das eigengenutzte Grundstück hätten zwangsveräußern müssen. Wie schon das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat, liegt das erkennbar an einer Reihe von Vorschriften, die Vorsorge gegen eine übermäßige Beitragsbelastung treffen.

- 22 aa) So ist der Umbau bzw. Ausbau kommunaler Straßen schon nach dem Wortlaut des § 11 Abs. 1 Satz 2 KAG HE nur beitragspflichtig, soweit die Maßnahmen über die laufende Unterhaltung und Instandsetzung hinausgehen. Die Voraussetzungen beitragspflichtiger Straßenbaumaßnahmen sind in der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs Kassel, der für die Auslegung der landesrechtlichen Bestimmungen zuständig ist, hinreichend geklärt. Danach sind zwei Fallgruppen zu unterscheiden: Der verändernde Um- und Ausbau mit dem Ziel einer verkehrstechnischen Verbesserung knüpft - unabhängig von der normalen Nutzungsdauer der Straße - an ein konkretes Verbesserungsbedürfnis nach Maßgabe der jeweils bestehenden Verkehrssituation an und ist von daher besonders rechtfertigungsbedürftig. Demgegenüber kennzeichnet den Umbau in Form der schlichten Erneuerung, dass ohne wesentliche bauliche Änderung oder Umgestaltung lediglich der alte, abgenutzte Straßenbestand ersetzt wird. In dieser Konstellation setzt die Beitragserhebung zur Abgrenzung von bloßen Unterhaltungs- und Instandsetzungsarbeiten den Ablauf der normalen Nutzungsdauer voraus (VGH Kassel, Urteil vom 30. Januar 1991 - 5 UE 2831/88 - NVwZ-RR 1992, 100; Beschluss vom 8. Januar 2018 - 5 A 1551/17.Z - juris Rn. 6). Wie sich mittelbar auch aus § 11a Abs. 6 Satz 3 und 4 KAG HE erschließt, liegt diese Nutzungsdauer bei rund 25 Jahren (VGH Kassel, Urteil vom 12. Januar 2018 - 8 A 1485/13 - juris Rn. 52).
- 23 Die Voraussetzung, dass der Umbau oder Ausbau der Straße - sowohl im Fall der grundlegenden Erneuerung als auch in dem der Verbesserung - stets erforderlich sein muss, erstreckt sich auch und gerade auf den Kostenaufwand und verhindert so eine "Luxussanierung" auf Kosten der Beitragspflichtigen (vgl. auch Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 9. Aufl. 2012, § 33 Rn. 44; Schaupp-Haag, in: Christ/Oebbecke, Handbuch Kommunalabgabenrecht, 2016, Kap. E Rn. 420 f.). Diese sind berechtigt, in die Beitragskalkulation und die Aufwandsermittlung Einsicht zu nehmen (§ 11 Abs. 9 KAG HE), und können somit gegebenenfalls konkrete Einwände erheben. Die Kommune hat zudem stets einen Eigenanteil an den Kosten der Baumaßnahme zu tragen, der, wie oben bereits erwähnt, je nach der Verkehrsbedeutung der Straße zwischen mindestens 25 % und mindestens 75 % beträgt (§ 11 Abs. 4 KAG HE). Dieser

Eigenanteil in Verbindung mit dem Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung hat einen disziplinierenden Einfluss auf die Gemeinde.

- 24 Schliesslich fördert die Anknüpfung der Beitragshöhe an den Vorteil, wie schon vom Verwaltungsgericht zutreffend angemerkt, typischerweise eine Korrelation zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der jeweiligen Grundstückseigentümer und wirkt so einer flächendeckenden Überforderung tendenziell entgegen. Das gilt zumal in Anbetracht des im angefochtenen Urteil ebenfalls bereits hervorgehobenen planerischen und verwaltungstechnischen Vorlaufs, der mit der Beitragserhebung regelmäßig verbunden ist. Werden die Beitragspflichtigen schon frühzeitig über die bevorstehende Strassenbaumaßnahme informiert, können sie rechtzeitig Rücklagen bilden. Damit sind sie in der Lage, die vorhersehbare Belastung schon von sich aus zeitlich angemessen zu verteilen.
- 25 bb) Davon abgesehen trägt die besondere - auf Vorausleistungen entsprechend anwendbare - Stundungsregelung (§ 11 Abs. 12, 13 KAG HE) wesentlich zur Abwendung übermäßiger Belastungen bei. Nach dieser Regelung, die nicht auf einzelne Härtefälle beschränkt ist, sondern lediglich (in der hier noch anwendbaren Fassung von 2013) den Nachweis eines berechtigten Interesses voraussetzt, soll auf Antrag eine Zahlung in bis zu fünf Jahresraten eingeräumt werden. Der Antrag ist vor Fälligkeit des Beitrags, also vor Ablauf eines Monats nach Bekanntgabe des Bescheides, zu stellen (§ 2 KAG HE i.V.m. § 18 StrBS). Damit ist eine hinreichende Bedenkzeit gewährleistet, zumal die Beitragsveranlagung regelmäßig eine vorherige Anhörung voraussetzt (§ 4 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. a KAG HE i.V.m. § 91 AO).
- 26 Diese Stundungsvorschrift, die neben dem auf Härtefälle begrenzten Stundungstatbestand des § 4 Abs. 1 Nr. 5 Buchst. a KAG HE i.V.m. § 222 AO Anwendung findet (vgl. LT-Drs. 18/5453 S. 20), ist in mancher Hinsicht günstiger als dieser. Während die Stundungszinsen nach § 234, § 238 Abs. 1 Satz 1 AO jährlich 6 % betragen, liegt der Zinssatz nach § 11 Abs. 12 Satz 4 KAG HE bei höchstens 3 % über dem Basiszinssatz und kann überdies, anders als der feste Zinssatz des § 238 AO, nach Ermessen der beitragsberechtigten Gemeinde weiter gesenkt werden. Nach § 11 Abs. 12 Satz 6 KAG HE sind zudem die Jah-

resraten wiederkehrende Leistungen im Sinne des § 10 Abs. 1 Nr. 3 ZVG. Damit soll erreicht werden, dass nicht die gesamte Beitragssumme als vorgehende Last im Sinne dieser Vorschrift gilt, damit gerade bei höheren Beiträgen noch ein Beleihungsspielraum verbleibt (vgl. auch dazu LT-Drs. 18/5453 S. 20). Die soeben in Kraft getretene Neufassung des § 11 Abs. 12 KAG HE (Gesetz zur Neuregelung der Erhebung von Straßenbeiträgen vom 28. Mai 2018, GVBl. S. 247) hat die Stundungsregelung noch einmal deutlich ausgeweitet. Ohne den Nachweis eines berechtigten Interesses ermöglicht sie nunmehr bis zu 20 Jahresraten; der Zinssatz liegt nur noch bei höchstens 1 % über dem Basiszinssatz.

- 27 b) Soweit trotz dieser im Gesetz generell getroffenen Vorkehrungen eine unbillige Härte im Einzelfall besteht, ist ihr durch Billigkeitsmaßnahmen nach § 163 Abs. 1 Satz 1, § 227, § 234 Abs. 2 AO (i.V.m. § 4 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b, Nr. 5 Buchst. a und b KAG HE) Rechnung zu tragen. Solche Maßnahmen dürfen zwar nicht die dem gesetzlichen Abgabentatbestand innewohnende Wertung des Gesetzgebers generell durchbrechen oder korrigieren. Sie können aber geboten sein, wenn ein Gesetz, das in seinen generalisierenden Wirkungen verfassungsgemäß ist, in Einzelfällen zu Grundrechtsverstößen führt. Sie sind mithin geeignet, einem ungewollten Überhang des Abgabentatbestandes abzu- helfen. Die Möglichkeit von Billigkeitsmaßnahmen im Einzelfall kann so dazu beitragen, die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes insgesamt zu gewährleisten (stRspr, s. zuletzt BVerfG, Kammerbeschluss vom 28. Februar 2017 - 1 BvR 1103/15 - juris Rn. 11 f. sowie vorgehend BVerwG, Urteil vom 19. Februar 2015 - 9 C 10.14 - BVerwGE 151, 255 Rn. 13, jeweils m.w.N.).
- 28 Eine Billigkeitsmaßnahme setzt stets einen besonderen Grund voraus. Neben einem sachlichen, auf eine besondere Grundstücks- bzw. Vorteilslage bezogenen Billigkeitsgrund (vgl. etwa Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 8 Rn. 38, Stand September 2017) kommt insoweit ein persönlicher Billigkeitsgrund in Betracht. Die Erhebung des Beitrags ist aus persönlichen Gründen unbillig, wenn sie die Fortführung der wirtschaftlichen Existenz des Beitragspflichtigen gefährden würde. Vorrangig hat dieser allerdings alle verfügbaren Mittel einzusetzen, um die Beitragsforderung zu begleichen (VGH München, Beschluss vom

16. Juni 2011 - 6 ZB 11.248 - juris Rn. 5; vgl. auch BVerwG, Urteil vom 23. August 1990 - 8 C 42.88 - Buchholz 401.0 § 222 AO Nr. 1 S. 5; BFH, Beschluss vom 29. September 1994 - III S 5/94 - BFH/NV 1995, 370 = juris Rn. 64). Unter Berücksichtigung dessen kann ein persönlicher Billigkeitsgrund nach Lage des Einzelfalls insbesondere dann gegeben sein, wenn der Eigentümer sein Wohngrundstück, das den wesentlichen Teil seines Vermögens bildet, aufgrund der Beitragsbelastung unverschuldet aufgeben müsste (so in anderem Zusammenhang BVerfG, Beschluss vom 16. Februar 2000 - 1 BvR 242/91, 1 BvR 315/99 - BVerfGE 102, 1 <21 f.>).

- 29 Liegt ein persönlicher Billigkeitsgrund vor, wird vorrangig eine Maßnahme entsprechend § 234 Abs. 2 AO in Betracht zu ziehen sein. Nach dieser Vorschrift, die dem § 227 AO vorgeht (Heuermann, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 234 AO Rn. 20, Stand Februar 2015; Loose, in: Tipke/Kruse, AO/FGO, § 234 AO Rn. 12, Stand Januar 2016, jeweils m.w.N.), kann auf Stundungszinsen ganz oder teilweise verzichtet werden, wenn ihre Erhebung im Einzelfall unbillig wäre. Das ist deshalb von Bedeutung, weil nach der allgemeinen Stundungsregelung (§ 222 AO) die, wie schon erwähnt, neben § 11 Abs. 12 KAG HE tritt, die Zahl der Jahresraten nicht begrenzt, der Zinssatz allerdings generell auf jährlich 6 % festgelegt ist (§ 238 Abs. 1 Satz 1 AO). Soweit durch eine besondere Härte geboten, eröffnet § 234 Abs. 2 AO die Möglichkeit, die Zinslast trotz (noch weiter) gestreckter Jahresraten zu beseitigen oder auf ein individuell erträgliches Maß zu senken. Sollte auch der Zinserlass zur Vermeidung einer unbilligen Härte im Einzelfall nicht ausreichen, ermöglicht der - ebenfalls entsprechend anwendbare - § 227 AO den teilweisen oder sogar vollständigen Erlass der Beitragsschuld selbst.
- 30 Das Gesamtsystem aus Beitragspflicht im Regelfall und Billigkeitserlass im Ausnahmefall ist auch nicht deshalb defizitär, weil abgrenzbare "Gruppenausnahmen", die im Interesse eines gleichmäßigen Verwaltungsvollzuges gegebenenfalls normierungsbedürftig sein könnten (vgl. BVerwG, Urteil vom 19. Februar 2015 - 9 C 10.14 - BVerwGE 151, 255 Rn. 27), zu Unrecht ungeregelt geblieben wären. Die vom Kläger angeführten Gruppen etwaiger Härtefälle (junge Familien, alte Menschen jenseits des Erwerbslebens, Eigentümer von Grund-

stücken mit geringen Bodenwerten in ländlichen Regionen) sind nicht hinreichend homogen. Andere generalisierend regelungsfähige und -bedürftige Fallgruppen sind ebenfalls nicht ersichtlich.

- 31 Unter Berücksichtigung dessen enthält das Gesetz eine ausgewogene Regelung, die die verfassungsrechtliche Grenze des Übermaßverbotes insgesamt einhält. Ob sich der zuständige Landesgesetzgeber gleichwohl entschließt, die Straßenbaubeiträge ganz abzuschaffen oder in ihrer Höhe allgemein zu begrenzen, liegt in seinem rechtspolitischen Ermessen.
- 32 5. Die Anwendung des insgesamt verfassungskonformen § 11 KAG HE auf den vorliegenden Fall ist schließlich von Bundesrechts wegen ebenfalls nicht zu beanstanden. Insoweit hat das Verwaltungsgericht sowohl die notwendigen tatsächlichen Feststellungen getroffen als auch die nach Maßgabe des Landesrechts erforderlichen rechtlichen Erwägungen angestellt. Danach hatte die M. Straße vor der Ausbaumaßnahme die übliche Nutzungsdauer einer Ortsstraße von bis zu 25 Jahren mit nahezu 50 Jahren weit überschritten. Die der Vorausleistung zugrunde liegende Schätzung der Kosten einschließlich des Anteils der Stadtwerke daran ist - unbeschadet bestimmter Abweichungen von den später ermittelten realen Kosten - nach den Darlegungen des Verwaltungsgerichts rechtlich vertretbar. Nach dem angefochtenen Urteil ist schließlich der Gemeindeanteil für die überwiegend dem innerörtlichen Durchgangsverkehr dienende M. Straße zutreffend auf 50 % festgesetzt worden (§ 4 Abs. 1 StrBS i.V.m. § 11 Abs. 4 KAG HE). Den diesbezüglichen Ausführungen der Vorinstanz, gegen die Verfahrensrügen ohnehin ausscheiden (§ 134 Abs. 4 VwGO), ist die Revision nicht substantiiert entgegengetreten.
- 33 6. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Dr. Bier

Prof. Dr. Bick

Steinkühler

Dr. Martini

Dr. Dieterich

B e s c h l u s s

Der Streitwert wird für das Revisionsverfahren auf 1 700 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1, § 52 Abs. 3 GKG).

Dr. Bier

Steinkühler

Dr. Martini