

Kommentierung zur Erschließungsbeitragssatzung

Zur Eingangsformel

Die Eingangsformel (Präambel) ist – außer in Schleswig-Holstein (vgl. § 66 Abs. 1 LVwG) - nicht Teil des Satzungstextes, sondern hat nur Hinweisfunktion.¹ Sie ist im Interesse der Klarstellung zweckmäßig und sollte die maßgeblichen Ermächtigungsvorschriften des Landes- und Bundesrechts vollständig und in der im Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses aktuellen Fassung nennen. Dazu gehört etwa auch § 133 Abs. 3 Satz 5 BauGB, wenn die Satzung – wie hier in § 17 vorgeschlagen – Bestimmungen über die Ablösung des Erschließungsbeitrags enthält.

Zu § 1 (Erhebung von Erschließungsbeiträgen)

Diese Vorschrift wiederholt sinngemäß den Inhalt von § 127 Abs. 1 BauGB. Sie bestimmt in Verbindung mit § 2 Abs. 1 den Abgabentatbestand (erstmalige Herstellung von beitragsfähigen Erschließungsanlagen), der zum Mindestinhalt von Abgabensatzungen zählt.

Zu § 2 (Art und Umfang der Erschließungsanlagen)

Diese Vorschrift setzt den Regelungsauftrag des § 132 Nr. 1 BauGB um. Bestimmt werden in Absatz 1 aus Vereinfachungsgründen sowohl Art als auch Umfang der beitragsfähigen Erschließungsanlagen, obwohl beides systematisch auseinanderzuhalten ist.² Für welche **Art** von Erschließungsanlagen Erschließungsbeiträge erhoben werden, gehört zum Beitragstatbestand und damit zum Mindestinhalt einer Erschließungsbeitragssatzung. Die sich aus § 127 Abs. 1 BauGB ergebende Beitragserhebungspflicht verlangt, für sämtliche in § 127 Abs. 2 BauGB aufgeführten Erschließungsanlagen Beiträge zu erheben.³ Dem trägt Absatz 1 Rechnung, indem er die beitragsfähigen Erschließungsanlagen abschließend aufzählt.

Zugleich wird der **Umfang** (im Sinn von räumlicher Ausdehnung) der beitragsfähigen Erschließungsanlagen vorab festgelegt. Damit wird für die Höhe des beitragsfähigen Aufwands bereits auf Satzungsebene eine generell-abstrakte Höchstgrenze bestimmt, die allerdings eine Prüfung der Erforderlichkeit im Einzelfall (§ 129 Abs. 1 Satz 1 BauGB) nicht ent-

¹ OVG Münster, Beschluss v. 1.3.2011 – 15 A 1643/10 – KStZ 2011, 174 Rn. 34 ff..

² Es ist deshalb durchaus erwägenswert (allerdings eine umständliche Verdoppelung), den Norminhalt auf zwei eigene Vorschriften zu verteilen oder in § 1 einen Katalog der beitragsfähigen Erschließungsanlagen aufzunehmen.

³ Fußwege, Sammelstraßen und selbständige Parkflächen sind allerdings in aller Regel nicht beitragsfähig; vgl. im Einzelnen Driehaus in Schlichter/Stich u.a., Berliner Kommentar zum BauGB, § 127 Rn. 68,72 und 79).

behrlich machen kann. Für die beitragsfähigen Verkehrsanlagen sind Höchstbreiten vorgesehen, wobei für den Hauptanwendungsfall der Anbaustraßen nach der Art des erschlossenen Baugebiets (vgl. §§ 1 bis 11 BauNVO) unterschieden wird. Der Grad der Ausdifferenzierung und die Differenzierungskriterien (etwa nach Zahl der Vollgeschosse oder Straßentypen) hängen nicht zuletzt von den Gegebenheiten in der einzelnen Gemeinde ab. Für (selbstständige) Parkflächen und Grünanlagen dürften nur Flächenmaße in Betracht kommen, die – wie hier – auf die Grundstücksflächen oder etwa auf die Geschossflächen der im Abrechnungsgebiet liegenden Grundstücke bezogen sind. Für beitragsfähige Immissionschutzanlagen lassen sich kaum allgemeine Regelungen aufstellen; deshalb sollten die Einzelheiten in einer ergänzenden Satzung für die konkrete Anlage festgelegt werden (vgl. auch zu § 12).

In den Absätzen 2 und 3 wird für Verkehrsanlagen im Einzelnen geregelt, wie die Höchstbreiten zu bestimmen sind, etwa welche Teileinrichtungen erfasst werden oder was für den Bereich von Wendeanlagen und Einmündungen gilt.

Zu § 3 (Umfang des beitragsfähigen Erschließungsaufwands)

Welche Kosten für welche Maßnahmen erschließungsbeitragsfähig sind, hat der Gesetzgeber abschließend und bindend in § 128 BauGB festgelegt. In diesem gesetzlichen Rahmen zählt die Satzungsbestimmung die wesentlichen Kostenpositionen beispielhaft („insbesondere“) auf. Das ist zwar nicht erforderlich, erscheint aber sowohl als Ermittlungshilfe für die Beitragsabrechnung als auch zur Information der Beitragspflichtigen sinnvoll.

Zu § 4 (Ermittlung des beitragsfähigen Erschließungsaufwands)

Die Satzungsbestimmung regelt in Absatz 1 entsprechend dem Gebot des § 132 Nr. 2 BauGB die Art der Aufwandsermittlung im Sinne von § 130 Abs. 1 BauGB, d.h. die Ermittlungsmethode. Entscheidet sich die Gemeinde gegen die hier vorgeschlagene (übliche) Ermittlung nach den tatsächlich entstandenen Kosten und für die (wohl kompliziertere und konfliktträchtigere) Abrechnung nach Einheitssätzen, muss sie in der Satzung auch die Höhe der Einheitssätze angeben. Es können auch beide Ermittlungsmethoden verbunden werden.

Die Befugnis der Gemeinde, im einzelnen Abrechnungsfall den maßgeblichen Ermittlungsraum (einzelne Erschließungsanlage, Abschnitt oder Erschließungseinheit) zu bestimmen, ergibt sich unmittelbar aus § 130 Abs. 2 BauGB. Die Wiederholung dieser Befugnis in Absatz 2 ist deshalb nicht zwingend erforderlich.

Zu § 5 (Anteil der Gemeinde am beitragsfähigen Erschließungsaufwand)

Die Höhe des Gemeindeanteils ist gemäß § 132 Nr. 2 BauGB in der Satzung zu bestimmen. Allgemein üblich ist die Festlegung auf den von § 129 Abs. 1 Satz 3 BauGB vorgegebenen Mindestsatz in Höhe von 10 vom Hundert des beitragsfähigen Erschließungsaufwands. Ob die Gemeinde es bei dem Mindestsatz belässt oder sich für eine höhere Eigenbeteiligung entscheidet, steht in ihrem Ermessen.

Zu § 6 (Abrechnungsgebiet)

Ob und in welchem Umfang Grundstücke erschlossen und damit bei der Aufwandsverteilung zu berücksichtigen sind, ergibt sich allein aus dem Gesetz (§ 131 Abs. 1 Satz 1 BauGB). Der zentrale Begriff des Erschlossenseins darf daher durch die Satzung nur klargestellt, nicht aber verändert werden. Die durch die jeweilige Erschließungsanlage (Abschnitt, Erschließungseinheit) erschlossenen Grundstücke bilden das Abrechnungsgebiet (Satz 1 und 2).

Satz 3 enthält eine – widerlegliche – (Vermutungs-)Regel, unter welchen Voraussetzungen Hinterliegergrundstücke typischerweise erschlossen sind.⁴ Damit soll die Anwendung dieses Rechtsbegriffs im Interesse der Vorhersehbarkeit normativ geleitet werden, wobei diese Auslegungshilfe nur deklaratorische Bedeutung beanspruchen soll. Ausnahmsweise reicht das gemeinsame Eigentum an Anlieger- und gefangenem Hinterliegergrundstück nicht für eine Berücksichtigung bei der Aufwandsverteilung aus, wenn das Anliegergrundstück mit einem Erbbaurecht zugunsten eines Dritten belastet ist.⁵ Nicht gefangene Hinterliegergrundstücke sind bei Eigentümeridentität ausnahmsweise bei der Aufwandsverteilung zu berücksichtigen, wenn im Zeitpunkt des Entstehens der sachlichen Beitragspflichten Anhaltspunkte vorliegen, die die Erwartung zu stützen vermögen, vom Hinterliegergrundstück aus werde die abzurechnende Straße über das Anliegergrundstück in nennenswertem Umfang in Anspruch genommen werden.⁶

Zu § 7 (Verteilung des umlagefähigen Erschließungsaufwands)

Die Satzungsbestimmung regelt zusammen mit § 8 und 9 entsprechend dem Auftrag des § 132 Nr. 2 BauGB die Aufwandsverteilung. Damit gibt der Satzungsgeber vor, mit welchem Anteil die im Abrechnungsgebiet gelegenen Grundstücke jeweils zu belasten sind (das „Wie“). Das Gesetz stellt in § 131 Abs. 2 BauGB drei Verteilungsmaßstäbe zur Verfügung, die in der Satzung einzeln oder kombiniert verwendet werden können. In (neu erschlossenen) Gebieten, in denen eine unterschiedliche bauliche oder sonstige Nutzung zulässig ist, sind

⁴ Zum Vorschlag einer entsprechenden Satzungsregelung eingehend Driehaus, LKV 2015, 248/253 ff.

⁵ Vgl. VGH München, Urteil v. 22.7.2010 – 6 B 09/584 -.

⁶ U.a. Driehaus, in: Schlichter/Stich u.a., Berliner Kommentar zum BauGB, § 131 Rn. 39b.

gemäß § 131 Abs. 3 BauGB die Verteilungsmaßstäbe in der Weise anzuwenden, dass der Verschiedenheit dieser Nutzungen nach Art und Maß entsprochen wird. Die Verteilungsregelung muss den Grundsätzen der vorteilsgerechten Beitragsbemessung und der konkreten Vollständigkeit entsprechen. Vorgeschlagen wird eine Verteilung nach dem kombinierten **Grundstücksflächen- und Vollgeschossmaßstab**, der weitestgehend üblich und im Interesse der Verwaltungspraktikabilität zu empfehlen ist.⁷

In Absatz 1 ist die Grundstruktur dieses Verteilungsmaßstabs niedergelegt. Ausgangspunkt ist die Grundstücksfläche des einzelnen erschlossenen Grundstücks, die mit den in § 8 näher bestimmten Nutzungsfaktoren vervielfacht und dadurch gewichtet wird; das Ergebnis dieser Vervielfachung wird als Nutzfläche bezeichnet. Die Verteilung des (umlagefähigen) Erschließungsaufwands erfolgt im Verhältnis dieser Nutzflächen. Um den Beitragssatz pro Quadratmeter Nutzfläche eines Grundstücks zu ermitteln, muss also der Gesamtbetrag des umlagefähigen Erschließungsaufwands (in Euro und Cent) durch die (auf den Quadratmeter genaue) Summe der Nutzflächen aller erschlossenen Grundstücke geteilt werden.

Absatz 2 bestimmt, wie die **Grundstücksfläche** eines erschlossenen Grundstücks zu bestimmen ist. In der Regel ist, wie Satz 1 klarstellt, die **Gesamtfläche des Buchgrundstücks** gemeint; denn im Erschließungsbeitragsrecht ist grundsätzlich vom formellen Grundstücksbegriff auszugehen. Das gilt bei Grundstücken, die insgesamt im Geltungsbereich eines Bebauungsplans, einer Satzung nach § 34 Abs. 4 BauGB oder im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) liegen. Gleiches gilt auch für Grundstücke, die teilweise im Bereich eines Bebauungsplans oder einer Satzung nach § 34 Abs. 4 BauGB und mit der Restfläche im unbeplanten Innenbereich liegen, also insgesamt bebaubar sind.

Die **Ausnahmen von dieser formellen Betrachtung** sind in Absatz 2 Satz 2 Nummern 1 bis 3 aufgezählt: Grundstücksflächen im Außenbereich (§ 35 BauGB) unterliegen im Erschließungsbeitragsrecht nicht der Beitragspflicht (§ 133 Abs. 1 Satz 2 BauGB) und können deshalb (schon) nicht erschlossen sein⁸. Deshalb sind gemäß Nummer 1 bei Grundstücken, die nur teilweise im Bereich eines Bebauungsplanes oder einer Satzung nach § 34 Abs. 4 BauGB und im Übrigen im Außenbereich liegen, nur die im Plangebiet oder im Geltungsbereich der Satzung nach § 34 Abs. 4 BauGB gelegenen Teilflächen bei der Aufwandsverteilung anzusetzen. Für die Grundstücke, die mit einer Teilfläche im unbeplanten Innenbereich und mit der Restfläche im Außenbereich liegen, sieht Nummer 2 eine **Tiefenbegrenzung** vor. Sie soll – als abstrakt-generelle Vermutungsregel – die Grundstücksfläche auf den Teil eines Grundstücks beschränken, der zwischen der Grenze der Erschließungsanlage und dem festgelegten Abstand dazu liegt. Eine solche satzungsrechtliche Tiefenbegrenzung ist aus Gründen der Praktikabilität durchaus zu empfehlen, setzt allerdings eine sorgfältige Ermittlung der örtlichen Verhältnisse voraus,

⁷ Vgl. BVerwG, Urteil v. 26.1.1979 – 4 C 61-68 und 80-84.75 – BVerwGE 57, 240/245 ff.; BayVGH, Urteil v. 23.4.2015 – 6 BV 14.1621 – juris Rn. 27 m.w.N.

⁸ Vgl. in diesem Zusammenhang u.a. BVerwG, Urteil v. 17.6.1994 – 8 C 24.92 – BVerwGE, 116 ff.

weshalb ihre Wirksamkeit zwangsläufig mit Unwägbarkeiten verbunden ist. Es empfiehlt sich, ihren Anwendungsbereich, wie hier in Nummer 2 vorgeschlagen, ausdrücklich auf die **Abgrenzung von Innen- und Außenbereichsflächen** zu beschränken und nicht auf Grundstücke auszudehnen, die mit ihrer gesamten Fläche im zentralen Innenbereich liegen. Der vorgeschlagene Wortlaut der Nummer 2 verdeutlicht im Übrigen, dass die satzungsrechtliche Tiefenbegrenzung nur dort anwendbar ist, wo keine Satzung nach § 34 Abs. 4 BauGB besteht; denn sie wird durch eine Satzung nach § 34 Abs. 4 BauGB einschließlich einer sog. Klarstellungssatzung (§34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BauGB) als der spezielleren Regelung für die Abgrenzung von Innen- und Außenbereich ausgeschlossen. Nummer 3 stellt klar, dass für den Fall, dass ein Grundstück über die nach Nummern 1 oder 2 maßgebliche (Tiefen-)Grenze hinaus baulich oder gewerblich genutzt wird, auch diese „übergreifend genutzten“ Flächen bei der Aufwandsverteilung als Grundstücksfläche angesetzt werden.

Für ein Grundstück, das zwar nicht baulich oder gewerblich, aber in erschließungsbeitragsrechtlich vergleichbarer Weise nutzbar ist oder genutzt wird, kommt wiederum der allgemeine Grundsatz des Satz 1 zum Tragen; maßgeblich ist, wie Absatz 3 bestimmt, die Gesamtfläche.

Zu § 8 (Nutzungsfaktoren)

In dieser Vorschrift werden die Nutzungsfaktoren bestimmt, mit denen die Grundstücksfläche (§ 7 Abs. 2) zu vervielfältigen ist. Dadurch werden die Unterschiede von Art und Maß der zulässigen Nutzungen auf den erschlossenen Grundstücken berücksichtigt. Ausgangspunkt ist die Zahl der auf dem Grundstück zulässigen Vollgeschosse. Der **Begriff des Vollgeschosses** wird in Absatz 1 Satz 2 durch Verweisung auf die jeweilige Landesbauordnung bestimmt. Das kann allerdings Schwierigkeiten bereiten, weil der Vollgeschossbegriff – früher ein zentrales Steuerungsinstrument – bauordnungsrechtlich nicht mehr benötigt wird und bundesrechtlich nicht gesondert definiert ist (vgl. § 20 Abs. 1 BauNVO).⁹ Deshalb kann es sich durchaus empfehlen, statt einer bloßen Verweisung die (ggf. frühere) bauordnungsrechtliche Begriffsdefinition vollständig in die Satzung aufzunehmen.¹⁰ Der Satzungsgeber ist aber auch nicht gehindert, einen eigenen (Voll-)Geschossbegriff

⁹ So ist etwa in Bayern die bis 31.12.2007 in Art. 2 Abs. 5 BayBO enthaltene Begriffsbestimmung entfallen und gilt allein aufgrund der Übergangsvorschrift des Art. 83 Abs. 7 BayBO fort.

¹⁰ Beispielsweise in § 2 Abs. 5 BauO NW heißt es: „Vollgeschosse sind Geschosse, deren Deckenoberkante im Mittel mehr als 1,60 m über die Geländeoberfläche hinausragt und die eine Höhe von mindestens 2,30 m haben. Ein gegenüber den Außenwänden des Gebäudes zurückgesetztes oberstes Geschoss (Staffelgeschoss) ist nur dann ein Vollgeschoss, wenn es diese Höhe über mehr als zwei Drittel der Grundfläche des darunter liegenden Geschosses hat. Ein Geschoss mit geneigten Dachflächen ist ein Vollgeschoss, wenn es diese Höhe über mehr als drei Viertel seiner Grundfläche hat. Die Höhe der Geschosse wird von Oberkante Fußboden bis Oberkante Fußboden der darüber liegenden Decke, bei Geschossen mit Dachflächen bis Oberkante Dachhaut gemessen“.

unterhalb der bauordnungsrechtlichen Vollgeschossigkeit festzulegen, um etwa ältere, modernen bauordnungsrechtlichen Anforderungen nicht entsprechende, aber voll nutzbare Gebäude zu erfassen.¹¹ Vorgesehen sind ferner eine Umrechnungsformel für den Fall, dass ein Vollgeschoss wegen der Besonderheiten des Bauwerks nicht besteht (Satz 3),¹² und eine Sonderregelung für Kirchengebäude (Satz 4).

Absatz 2 bestimmt die **Höhe des Nutzungsfaktors**. Grundfaktor (1,0) ist derjenige für ein mit einem Vollgeschoss bebaubares Grundstück. Vorgeschlagen wird eine lineare Erhöhung für jedes weitere Vollgeschoss um 0,25. Für ein mit vier Vollgeschossen bebaubares Grundstück beträgt der Nutzungsfaktor also 2,0. Üblich ist auch eine Erhöhung um 0,3. Eine degressive Staffelung etwa des Inhalts, dass sich der Faktor ab dem fünften Vollgeschoss nur noch um 0,2 und ab dem 10. Vollgeschoss um 0,1 erhöht, begegnet Bedenken.¹³

In Absatz 3 wird im Einzelnen geregelt, wie die maßgebliche **Zahl der Vollgeschosse** zu bestimmen ist. Grundsätzlich kommt es auf die zulässige, nicht die tatsächlich verwirklichte Nutzung an. Nummer 1 betrifft Grundstücke im Geltungsbereich eines Bebauungsplans, für die im Ausgangspunkt auf die festgesetzte höchstzulässige Zahl der Vollgeschosse abzustellen ist (Buchst. a). Da das Maß der baulichen Nutzung in den Bebauungsplänen in unterschiedlicher Weise bestimmt werden kann (vgl. § 16 Abs. 2 BauNVO), bedarf es Umrechnungsformeln zur Bestimmung der Vollgeschosshöhe (Buchst. b und c).¹⁴ Wie bei Grundstücken zu verfahren ist, auf denen der Bebauungsplan zwar keine bauliche Nutzung von Gewicht, wohl aber eine sonstige erschließungsbeitragsrechtlich relevante Nutzung zulässt, bestimmen Nummer 1 Buchstabe d bis f. Die in Buchstabe g enthaltene Auffangklausel verweist für die verbleibenden Fallgestaltungen bei beplanten Grundstücken auf die Umgebungsbebauung. Ist auf einem Grundstück das nach dem Bebauungsplan höchstzulässige Maß an Nutzung überschritten, kommt es gemäß Nummer 2 auf die tatsächlich vorhandene Zahl der Vollgeschosse oder die entsprechenden Berechnungswerte an. Nummer 3 betrifft Grundstücke, die im unbeplanten Innenbereich gelegen sind. Sind sie bebaut, kommt es auf die tatsächlich vorhandene Bebauung an (Buchst. a). Bei unbebauten Grundstücken ist die Zahl der in der näheren Umgebung überwiegend vorhandenen Voll-

¹¹ Weist z.B. der Ortskern einer Gemeinde in nennenswertem Umfang eine Fachwerkbauweise mit einer tatsächlichen Geschosshöhe von lediglich knapp über 2 m auf, kann dem durch eine satzungsrechtliche Vollgeschosshöhe etwa wie folgt Rechnung getragen werden: „Vollgeschosse sind alle Geschosse, die über mindestens zwei Drittel ihrer Grundfläche eine lichte Höhe von mindestens 2,00 m haben.“ Da Geschosse unterhalb der Vollgeschosshöhe im Sinne der Landesbauordnung in erster Linie in unbeplanten Gebieten anzutreffen sind, ist es unbedenklich, in beplanten Gebieten auf Vollgeschosse im Sinne der Landesbauordnung und in unbeplanten Gebieten auf Vollgeschosse im Sinne einer entsprechenden Satzungsbestimmung abzustellen. Die auf diese Weise bewirkte Gleichbehandlung der beiden Gruppen von Vollgeschossen bei der Aufwandsverteilung ist rechtlich nicht zu beanstanden (vgl. OVG Münster, Beschluss v. 29.8.2000 – 15 A 4178/00 -).

¹² Zum – engen – Anwendungsbereich einer solchen Bestimmung VG Augsburg, Urteil v. 10.4.2014 – Au 2 K 13.1116 – juris Rn. 17 ff.

¹³ Vgl. OVG Bautzen, Urteil v. 22.8.2001 – 5 B 501/01 – juris

¹⁴ Vgl. VGH München, Beschluss v. 11.10.2010 – 6 CS 10.1812 – juris Rn. 12 f.

geschosse maßgebend (Buchst. b). Der Gleichheitssatz verlangt nicht, so wie bei beplanten Grundstücken auf das höchstzulässige Maß der baulichen Nutzung abzustellen.¹⁵

Absatz 4 nimmt die Art der Nutzung in den Blick und regelt einen sogenannten **Artzuschlag** (Gewerbezuschlag) für gewerbliche oder ihr gleichzustellende, beispielhaft aufgezählte Grundstücksnutzungen. Unterschieden wird zwischen einem grundstücksbezogenen (Satz 1 Nr. 1) und einem gebietsbezogenen Zuschlag (Satz 1 Nr. 2). Es wird vorgeschlagen, ersteren bereits dann zur Anwendung zu bringen, wenn das Grundstück „zu mehr als einem Drittel“ gewerblich oder in vergleichbarer Weise genutzt wird; dabei soll es grundsätzlich auf die Nutzungen im Gebäude ankommen und nur ausnahmsweise auf die Freiflächennutzung (Nr. 1 Satz 2).¹⁶ Zulässig ist auch, den Zuschlag erst anzusetzen, wenn das Grundstück „überwiegend gewerblich genutzt“ wird. Die vorgeschlagene Höhe des Artzuschlags bewegt sich im Rahmen des Üblichen. Der Satzungsgeber, dem insoweit ein weiter Rahmen eröffnet ist, kann sich ohne weiteres auch für einen deutlich niedrigeren Zuschlag entscheiden. Für **selbstständige Grünanlagen** verbietet das Vorteilsprinzip einen (grundstücks- wie gebietsbezogenen) Artzuschlag für gewerblich genutzte Grundstücke. Vielmehr ist ein **Artabschlag** für Grundstücke in Gewerbegebieten geboten, weil von solchen Grundstücken aus eine Grünanlage erfahrungsgemäß in geringerem Umfang in Anspruch genommen wird als von Grundstücken in einem Wohngebiet. Dem tragen Satz 2 und 3 Rechnung. Ein grundstücksbezogener Artabschlag für gewerblich genutzte Grundstücke in Wohngebieten dürfte hingegen regelmäßig nicht erforderlich sein.¹⁷

Der in den Absätzen 1 bis 4 ausgestaltete Vollgeschossmaßstab erfasst nur Grundstücke, die baulich oder gewerblich nutzbar sind. Für die übrigen erschlossenen Grundstücke, die nur in einer erschließungsbeitragsrechtlich vergleichbarer Weise nutzbar sind oder innerhalb des unbeplanten Innenbereichs so genutzt werden (vgl. die beispielhafte Aufzählung in § 7 Abs. 2 Nr. 4), beträgt der Nutzungsfaktorgemäß Absatz 5 einheitlich 0,5.

Zu § 9 (Mehrfach erschlossene Grundstücke)

Wird ein Grundstück durch mehrere gleichartige beitragsfähige Erschließungsanlagen erschlossen, ist es – außer bei einer Zusammenfassung zu einer Erschließungseinheit (vgl. § 131 Abs. 1 Satz 2 BauGB) – für jede dieser Anlagen bei der Aufwandsverteilung ohne Einschränkung zu berücksichtigen. Das wird in Absatz 1 für den Fall einer Mehrfacherschließung durch Anbaustraßen als Grundsatz hervorgehoben. Der Satzungsgeber kann (muss aber nicht) auf der Grundlage von § 131 Abs. 2 und 3 BauGB unter Berücksichtigung des Gleichheitssatzes eine Vergünstigung gewähren. Das geht zwangsläufig zu Lasten der

¹⁵ VGH München, Urteil v. 23.4.2015 – 6 BV 14.1621 – juris Rn. 28.

¹⁶ Vgl. VGH München, Beschluss v. 4.11.2014 – 6 CS 14.1470 – juris Rn. 14 zum Straßenbaubeitragsrecht.

¹⁷ Vgl. BVerwG, Urteil v. 8.12.1995 – 8 C 11.94 – BVerwGE 100, 104/112 ff.

übrigen Beitragspflichtigen, ist aber gleichwohl üblich und rechtfertigt sich aus der Überlegung, dass die zweite (oder mehrfache) Erschließung erfahrungsgemäß nur einen geringeren als den doppelten (oder mehrfachen) Erschließungsvorteil vermittelt.

In Absatz 2 und 3 ist eine solche Eckgrundstücksvergünstigung mit einer – unter Gleichheitsgesichtspunkten grundsätzlich unproblematischen – Ermäßigung um ein Drittel vorgesehen. Sie **beschränkt** sich von vornherein auf Grundstücke, die innerhalb des Geltungsbereichs eines Bebauungsplans liegen und nach dessen Festsetzungen ausschließlich auf Wohnzwecke bestimmt sind oder die außerhalb eines Bebauungsplans tatsächlich nur für Wohnzwecke genutzt werden (Abs. 2). Mit Absatz 3 Nr. 1 wird durch den Verweis auf § 8 Absatz 4 Satz 1 festgelegt, dass eine Ermäßigung in jedem Fall ausscheidet, wenn das Grundstück ungeachtet der bauplanungsrechtlichen Beschränkung tatsächlich zu mehr als einem Drittel gewerblich oder in ähnlicher Weise genutzt wird. Die (Eckgrundstücks-)Vergünstigung soll allerdings **nur** der Verhinderung von „echten“ Doppelzahlungen dienen, also lediglich in Betracht kommen, wenn für die andere Anbaustraße tatsächlich Erschließungsbeiträge erhoben worden sind oder noch erhoben werden (vgl. Abs. 3 Nr. 2). Zur Vermeidung des damit verbundenen, u.U. erheblichen Ermittlungsaufwands kann auf eine solche Einschränkung auch verzichtet und die Vergünstigung ohne Rücksicht auf eine Beitragszahlung für die andere Anlage gewährt werden.

Absatz 4 sieht eine – einschränkungslose – Vergünstigung für den Fall der Mehrfacherschließung durch mehrere **Wohnwege** oder selbstständige **Grünanlagen** vor.

Zu § 10 (Kostenspaltung)

Das Gesetz räumt den Gemeinden in § 127 Abs. 3 BauGB die Möglichkeit ein, den Erschließungsbeitrag für den Grunderwerb, die Freilegung und/oder für Teile der Erschließungsanlagen selbstständig zu erheben (sog. Kostenspaltung). Dazu bedarf es nach § 132 Nr. 3 BauGB einer entsprechenden Satzungsbestimmung. Es ist wenig sinnvoll, in dieser die Erhebung von Teilbeiträgen im Wege der Kostenspaltung zwingend vorzuschreiben. Vorzugswürdig ist die Aufnahme einer Befugnis, sich im Einzelfall für eine solche Vorgehensweise zu entscheiden, wie sie im Satzungsmuster vorgeschlagen wird. Eine solche Entscheidung (sog. Ausspruch der Kostenspaltung) bedarf keiner Satzungsform, ist jedoch grundsätzlich keine einfaches Geschäft der laufenden Verwaltung¹⁸, sondern erfordert grundsätzlich einen – allerdings nicht zu veröffentlichenden – Ratsbeschluss.

¹⁸ U.a. OVG Münster, Urteil v. 13.9.1972 – III A 919/71 – KStZ 1973,123, VGH Mannheim, Beschluss v. 25.8.1995 – 2 S 971/95 – VBIBW 1996,30, OVG Bautzen, Beschluss v. 22.8.2001 – 5 B 522/00 – DWW 2002,131, und VG Schleswig, Beschluss v. 15.11.2002 – 9 B 67/02 -.

Unter den Begriff „**Teile der Erschließungsanlagen**“ fallen nur solche Teileinrichtungen, die sich regelmäßig durch die ganze Länge der Erschließungsanlage ziehen. Stützmauern an Anbaustraßen sind daher keine abspaltbaren Teilanlagen.¹⁹ Unzulässig ist auch eine sog. Horizontalspaltung; eine Abrechnung etwa des Unterbaus oder der Fahrbahndecke einer Anbaustraße im Wege der Kostenspaltung scheidet daher aus.

Zu § 11 (Merkmale der endgültigen Herstellung von Erschließungsanlagen)

Der Gesetzgeber verlangt in § 132 Nr. 4 BauGB, die Merkmale der endgültigen Herstellung einer Erschließungsanlage in der Erschließungsbeitragsatzung festzulegen. Eine solche satzungsmäßige Merkmalsregelung ist zwingend erforderlich, damit die sachlichen Beitragspflichten entstehen können. Denn sie gibt die (rechtlichen) Kriterien vor, ohne die nicht beurteilt werden könnte, ob die jeweilige Erschließungsanlage einen (tatsächlichen) Zustand erreicht hat, der als endgültige Herstellung im Rechtssinn (§ 133 Abs. 2 Satz 1 BauGB) anzusehen ist.

Die Merkmalsregelung muss für Verkehrsanlagen (insbesondere Anbaustraßen) eindeutige Angaben darüber enthalten, welche nichtflächenmäßigen Teileinrichtungen (Entwässerung, Beleuchtung) diese Anlagen aufweisen müssen (**Teileinrichtungsprogramm**), ferner darüber, wie die für eine solche Erschließungsanlage vorgesehenen – nichtflächenmäßigen und flächenmäßigen – Teileinrichtungen bautechnisch ausgestaltet sein sollen (**Ausbauprogramm**). Mit Blick auf das Teileinrichtungsprogramm gilt etwas Anderes für die flächenmäßigen Teileinrichtungen (Fahrbahn, Gehwege, Radwege usw.). § 132 Nr. 4 BauGB verlangt nicht, dass eine Flächeneinteilung der Verkehrsanlagen in der Merkmalsregelung vorgenommen wird. Dazu bedarf es zwar ebenfalls einer Festlegung durch die Gemeinde (**Bauprogramm**), um die endgültige Herstellung bestimmen zu können. Über die konkrete Flächeneinteilung einer einzelnen Anlage beschließt die Gemeinde aber (sinnvollerweise) nicht im Rahmen einer Satzung, sondern formlos (etwa durch Entscheidung, eine bestimmte Planung umzusetzen). Daran erinnert Absatz 1 Satz 2.

Absatz 1 Satz 1 Buchstabe b enthält für Verkehrsanlagen und Parkflächen das Programm für die nicht flächenmäßigen Teileinrichtungen und für diese ferner das Ausbauprogramm. Letzteres ist mit dem Erfordernis einer „betriebsfertigen“ Entwässerungs- und Beleuchtungseinrichtung hinreichend bestimmt.²⁰ Der **Grunderwerb** kann, wie vorgeschlagen (Abs. 1 Satz 1 Buchst. a; Abs. 3), als Merkmal der endgültigen Herstellung festgelegt werden, er muss es aber nicht.²¹ Macht der Satzungsgeber hiervon keinen Gebrauch, ist zu beachten, dass Grunderwerbskosten nur dann in den beitragsfähigen

¹⁹ BVerwG, Urteil v. 7.7.1989 – 8 C 86.87 – BVerwGE 82, 215/219.

²⁰ Vgl. VGH München, Beschluss v. 27.2.2012 – 6 ZB 09.1573 – juris Rn. 7.

²¹ BVerwG, Beschluss v. 9.8.2013 – 9 B 31.13 – juris Rn. 3.

Aufwand eingestellt werden dürfen, wenn sie bis zum Zeitpunkt des Entstehens der sachlichen Beitragspflichten angefallen sind. Entscheidet sich der Satzungsgeber dafür, den Grunderwerb als Herstellungsmerkmal festzulegen, können die Beitragspflichten allerdings erst dann entstehen, wenn er für die gesamte Grundfläche der Erschließungsanlage abgeschlossen ist.²² Eine solche Regelung kann freilich zu erheblichen Verzögerungen führen, wenn für auch noch so kleine Flächen ein Enteignungsverfahren erforderlich wird.

Absatz 2 enthält das Ausbauprogramm für die flächenmäßigen Teileinrichtungen von **Verkehrsanlagen**. Die Anforderungen an die **bautechnische Ausgestaltung** müssen in einer Art bestimmt werden, die es den Beitragspflichtigen ermöglicht, sich durch einen Vergleich zwischen dem tatsächlich erreichten Ausbauzustand und den Angaben in der Satzung ein eigenes Urteil darüber zu bilden, ob eine Erschließungsanlage der Merkmalsregelung entspricht.

Absatz 3 bestimmt das Teileinrichtungs- und Ausbauprogramm für selbstständige Grünanlagen.

Zu § 12 (Immissionsschutzanlagen)

Die Vorschrift trägt (ebenso wie § 2 Abs. 1 Nr. 5) dem Umstand Rechnung, dass Umfang und Herstellungsmerkmale sowie ein allgemein gültiger Verteilungsmaßstab kaum abstrakt für sämtliche in Betracht kommenden Immissionsschutzanlagen festgelegt werden können.

Zu § 13 (Entstehung der sachlichen Beitragspflichten)

Wann die sachlichen Beitragspflichten entstehen, ist zwar in § 133 Abs. 2 BauGB abschließend geregelt. Eine Wiederholung in der Satzung dient aber nicht nur der Information der Beitragspflichtigen. Sie trägt auch etwaigen Anforderungen des Landesrechts zum Mindestinhalt einer Abgabebesatzung Rechnung (vgl. etwa § 2 Abs. 1 Satz 2 KAGBbg).

Zu § 14 (Vorausleistungen)

Die Befugnis und die Voraussetzungen zur Erhebung von Vorausleistungen ergeben sich bereits unmittelbar aus § 133 Abs. 3 BauGB. Eine Wiederholung ist daher entbehrlich, zur Klarstellung allerdings zu empfehlen. Die Entscheidung über eine Vorausleistungserhebung

²² Vgl. VGH München, Beschluss v. 4.3.2013 – 6 B 12.2097 – juris Rn. 13.

im Einzelfall ist in der Regel ein einfaches Geschäft der laufenden Verwaltung, so dass die Mitwirkung des Rates der Gemeinde nicht erforderlich ist.²³

Zu § 15 (Beitragspflichtiger)

Die persönliche Beitragspflicht und die Ausgestaltung des Beitrags als öffentliche Last sind ebenfalls bereits vom Gesetzgeber abschließend geregelt (§ 134 BauGB). Die Regelung der persönlichen Beitragspflicht kann allerdings zum landesrechtlich erforderlichen Mindestinhalt einer Abgabesatzung zählen (z.B. § 2 Abs. 1 Satz 2 KAG SH).

Zu § 16 (Beitragsbescheid und Fälligkeit)

Auch die Fälligkeitsregelung ist als Wiederholung des § 135 Abs. 1 BauGB an sich überflüssig, kann aber ebenfalls landesrechtlich angezeigt sein (etwa nach § 2 Abs. 1 Satz 2 KAG MV).

Zu § 17 (Ablösung des Erschließungsbeitrags)

Will die Gemeinde sich die Möglichkeit eröffnen, Verträge über die Ablösung des Erschließungsbeitrags im Ganzen vor Entstehen der Beitragspflicht abzuschließen, muss sie zuvor gemäß § 133 Abs. 3 Satz 5 BauGB ausreichende Bestimmungen über die Ablösung erlassen. Es empfiehlt sich, diese Bestimmungen in die Beitragsatzung aufzunehmen. Zum Mindestinhalt gehört eine Aussage darüber, wie der Ablösungsbetrag im Einzelfall errechnet und verteilt werden soll. Sie findet sich in Absatz 1 Satz 2 und 3.

Absatz 3 nimmt die sog. Missbilligungsgrenze auf, die das Bundesverwaltungsgericht in seiner früheren Rechtsprechung²⁴ entwickelt, aber mit Urteil vom 21. Januar 2015²⁵ wieder aufgegeben hat. Der Ablösungsvertrag soll zum Schutz beider Vertragspartner unwirksam werden, wenn der vereinbarte Ablösungsbetrag den durch ihn ersetzten Erschließungsbeitrag mehr oder weniger total verfehlt. Die Aufnahme einer solchen ohne besonderen Aufwand feststellbaren Grenze in die Ablösungsbestimmungen ist zulässig und empfiehlt sich aus Gründen der Rechtssicherheit und Verwaltungspraktikabilität, weil die Wirksamkeit eines Ablösungsvertrags ansonsten im Einzelfall nach den Grundsätzen über den Wegfall der Geschäftsgrundlage bestimmt werden müsste.²⁶ Ob sie auf bereits vor Aufnahme dieser

²³ Ebenso u.a. OVG Lüneburg, Urteil v. 8.11.1988 – 9 A 11/87 – NVwZ 1989,582, VGH Mannheim, Beschluss v. 25.8.1995 – 2 S 971/95 – VBIBW 1996,30, und OVG Saarlouis, Beschluss v. 31.8.2005 – 1 W 10/05 – juris Rn. 20 f.; a.A. OVG Koblenz, u.a. Urteil v. 16.7.1992 – 12 A 11309.91 – NVwZ-RR 1993,50.

²⁴ BVerwG, Urteil v. 9.11.1990 – 8 C 36.89 – BVerwGE 87, 77.

²⁵ BVerwG, Urteil v. 21.1.2015 – 9 C 1.14 – BVerwGE 151, 171

²⁶ Driehaus, LKV 2015, 248 ff.

Grenze in die Satzung abgeschlossene Ablösungsverträge Anwendung finden kann, ist nicht unzweifelhaft.

Zu § 18 (Inkrafttreten)

Es steht im Ermessen des Satzungsgebers, den Zeitpunkt des Inkrafttretens selbst zu bestimmen oder es bei dem landesgesetzlich vorgegebenen Zeitpunkt zu belassen (vgl. etwa § 10 Abs. 3 NKomVG).²⁷

Das in Absatz 2 ausgesprochene zeitgleiche Außerkrafttreten der Vorgängersatzung ist entbehrlich. Denn diese wird auch ohne ausdrückliche Bestimmung durch die neue Satzung abgelöst (Vorrang des späteren Gesetzes). Die Außerkraftsetzung kann aber eigenständige Bedeutung gewinnen, wenn sich die neue Satzung als unwirksam erweist. Denn sie bringt mit der vorgeschlagenen Formulierung zum Ausdruck, dass auch in diesem Fall die frühere Satzung ersatzlos entfallen soll.²⁸ War die frühere Satzung wirksam, lässt ihr Außerkraftsetzen die auf ihrer Grundlage bereits entstanden sachlichen Beitragspflichten unberührt. Wird nämlich die satzungsmäßige Grundlage mit Wirkung für die Zukunft aufgehoben, schließt das zwar die Verwirklichung des Beitragstatbestands ab dem Zeitpunkt der Aufhebung aus, lässt aber nicht die Befugnis der Gemeinde entfallen, die vor dem Zeitpunkt der Aufhebung entstandenen Beitragsansprüche auch nach diesem Zeitpunkt noch durch Bescheid geltend zu machen.²⁹

²⁷ Im Einzelnen hierzu und zum Problem einer rückwirkenden Inkraftsetzung: Driehaus, Abgabensatzungen, § 6 Rn. 1 bis 22.

²⁸ Vgl. VGH München, Urteil v. 16.9.2001 – 6 B 97.111 – BayVBl 2002, 734/735 f.

²⁹ VGH Kassel, Urteil v. 10.6.2014 – 5 A 337/13 – juris Rn. 31; VGH München, Beschluss v. 12.11.2015 – juris Rn. 8.