

**Entwurf für ein Landesgesetz zur Vereinheitlichung von  
Erschließungs- und Straßenausbaubeiträgen**

**Inauguraldissertation**

zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Rechte  
durch die Rechtswissenschaftliche Fakultät der  
Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

**vorgelegt von  
Roland Thomas  
aus Ascheberg**

**Münster 2018**

Erster Berichterstatter: Prof. Dr. Janbernd Oebbecke  
Zweiter Berichterstatter: Prof Dr. Marcel Krumm  
Dekan: Prof. Dr. Janbernd Oebbecke  
Tag der mündlichen Prüfung: 6. Februar 2018

<b>Inhaltsübersicht</b>	<b>Seite</b>
<b>Erster Teil: Analyse des Erschließungs- und Ausbaubeitragsrechts</b>	<b>1</b>
<b>A. Problem und Ziel</b>	<b>1</b>
<b>I. Ausgangslage</b>	<b>1</b>
<b>II. Möglichkeit der Vereinheitlichung des Erschließungs- und Ausbaubeitragsrechts</b>	<b>3</b>
<b>III. Bedürfnis nach einer Reform des Erschließungs- und Ausbaubeitragsrechts</b>	<b>5</b>
<b>IV. Gang der Untersuchung</b>	<b>29</b>
<b>B. Derzeitige Rechtslage bei der Erhebung von Erschließungs- und Ausbaubeiträgen</b>	<b>30</b>
<b>I. Überblick über die Beitragsgesetze in den Bundesländern</b>	<b>30</b>
<b>II. Zusammenfassung der beitragsrechtlichen Gesetzeslage</b>	<b>47</b>
<b>III. Überblick über die Rechtslage im Erschließungs- und im Ausbaubeitragsrecht</b>	<b>49</b>
<b>Zweiter Teil: Gesetzentwurf für ein einheitliches Entwicklungsbeitragsrecht</b>	<b>125</b>
<b>A. Problem</b>	<b>125</b>
<b>B. Lösung</b>	<b>127</b>
<b>C. Alternativen</b>	<b>128</b>
<b>I. Steuerliche Lösungen</b>	<b>128</b>
<b>II. Wiederkehrende Beiträge</b>	<b>129</b>
<b>III. Erhaltungsgebühren</b>	<b>136</b>
<b>D. Kosten</b>	<b>138</b>
<b>E. Zuständigkeit</b>	<b>138</b>
<b>F. Auswirkungen auf die Selbstverwaltung und die Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände</b>	<b>138</b>
<b>I. Auswirkungen auf die Selbstverwaltung</b>	<b>138</b>
<b>II. Auswirkungen auf die Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände</b>	<b>142</b>

<b>G. Finanzielle Auswirkungen auf die Unternehmen und die privaten Haushalte</b>	<b>142</b>
<b>H. Geschlechterdifferenzierte Betrachtung der Auswirkungen des Gesetzes</b>	<b>143</b>
<b>I. Befristung</b>	<b>143</b>
<b>J. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes für das Land</b>	<b>143</b>
<b>F. Begründung</b>	<b>151</b>
<b>I. Allgemeiner Teil</b>	<b>151</b>
<b>II. Begründung im Besonderen</b>	<b>155</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>185</b>

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>Erster Teil: Analyse des Erschließungs- und Ausbaubeitragsrechts</b>	<b>1</b>
<b>A. Problem und Ziel</b>	<b>1</b>
<b>I. Ausgangslage</b>	<b>1</b>
<b>II. Möglichkeit der Vereinheitlichung des Erschließungs- und Ausbaubeitragsrechts</b>	<b>3</b>
<b>III. Bedürfnis nach einer Reform des Erschließungs- und Ausbaubeitragsrechts</b>	<b>5</b>
<b>1. Kein Reformverfordernis aus der Übergangsregelung des Artikel 125 a Grundgesetz</b>	<b>5</b>
<b>2. Bedürfnis nach einer Reform aus rechtspolitischen Erwägungen</b>	<b>5</b>
<b>a) Wille des Gesetzgebers und Entwicklung in der Rechtspraxis</b>	<b>7</b>
<b>aa) Rechtsentwicklung vor der Bundesgesetzgebung</b>	<b>8</b>
<b>bb) Bundesgesetzgebung</b>	<b>11</b>
<b>cc) Gegenläufige Entwicklung in der Rechtsprechung</b>	<b>15</b>
<b>dd) Widerstreitendes Agieren von Rechtsprechung und Gesetzgebung</b>	<b>16</b>
<b>b) Unterschiedliche Entwicklung von Erschließungs- und Ausbaubeitragsrecht</b>	<b>20</b>
<b>c) Akzeptanzprobleme von kommunaler Praxis und Rechtsprechung<sup>22</sup></b>	
<b>d) Hohe finanzielle Belastung der Beitragspflichtigen</b>	<b>24</b>
<b>e) Einnahmeausfälle für die Kommunen</b>	<b>28</b>
<b>IV. Gang der Untersuchung</b>	<b>29</b>
<b>B. Derzeitige Rechtslage bei der Erhebung von Erschließungs- und Ausbaubeiträgen</b>	<b>30</b>
<b>I. Überblick über die Beitragsgesetze in den Bundesländern</b>	<b>30</b>
<b>1. Baden-Württemberg</b>	<b>30</b>
<b>2. Bayern</b>	<b>32</b>
<b>3. Berlin</b>	<b>33</b>
<b>4. Brandenburg</b>	<b>34</b>
<b>5. Bremen</b>	<b>35</b>
<b>6. Hamburg</b>	<b>35</b>
<b>7. Hessen</b>	<b>36</b>

<b>8. Mecklenburg-Vorpommern</b>	<b>39</b>
<b>9. Niedersachsen</b>	<b>40</b>
<b>10. Nordrhein-Westfalen</b>	<b>40</b>
<b>11. Rheinland-Pfalz</b>	<b>42</b>
<b>12. Saarland</b>	<b>43</b>
<b>13. Sachsen</b>	<b>44</b>
<b>14. Sachsen-Anhalt</b>	<b>45</b>
<b>15. Schleswig-Holstein</b>	<b>46</b>
<b>16. Thüringen</b>	<b>46</b>
<b>II. Zusammenfassung der beitragsrechtlichen Gesetzeslage</b>	<b>47</b>
<b>III. Überblick über die Rechtslage im Erschließungs- und im Ausbaubeitragsrecht</b>	<b>49</b>
<b>1. Beitragsbegriff</b>	<b>50</b>
<b>2. Beitragsfähige Maßnahmen</b>	<b>52</b>
<b>a) Beitragsfähige Maßnahmen im Erschließungsbeitragsrecht</b>	<b>53</b>
<b>aa) Erwerb und Bereitstellung</b>	<b>54</b>
<b>bb) Erstmalige Herstellung</b>	<b>55</b>
<b>b) Beitragsfähige Maßnahmen im Ausbaubeitragsrecht</b>	<b>56</b>
<b>aa) Erneuerung</b>	<b>56</b>
<b>bb) Verbesserung</b>	<b>58</b>
<b>cc) Erweiterung, Verbreiterung</b>	<b>59</b>
<b>c) Daraus folgende rechtliche Zuordnung zum Erschließungs- oder Ausbaubeitragsrecht</b>	<b>59</b>
<b>3. Ermittlung des beitragsfähigen Aufwands</b>	<b>64</b>
<b>a) Gesetzliche Vielfalt von Ermittlungs- und Abrechnungsmethoden</b>	<b>64</b>
<b>aa) Einheitssätze oder tatsächlicher Aufwand</b>	<b>65</b>
<b>bb) Vorausleistungen</b>	<b>66</b>
<b>cc) Ablösung</b>	<b>68</b>
<b>dd) Abschnittsbildung</b>	<b>69</b>
<b>ee) Kostenspaltung</b>	<b>70</b>
<b>b) Beschränkung auf nachträgliche Abrechnung und auf Vorausleistungen in der Rechtspraxis</b>	<b>70</b>
<b>4. Sondervorteile</b>	<b>72</b>
<b>a) Sondervorteile zur Abgrenzung des Abrechnungsgebiets</b>	<b>72</b>

aa) Vorteilsbegriff im Erschließungsbeitragsrecht	74
bb) Vorteilsbegriff im Ausbaubeitragsrecht	76
cc) Im Ergebnis vergleichbare Rechtsfolgen in beiden Rechtsbereichen	78
b) Sondervorteile zur Ermittlung des Gemeindeanteils	80
c) Sondervorteile zur Kostenverteilung innerhalb der Gruppe der Beitragspflichtigen	83
<b>5. Gegenstand beitragsrechtlicher Maßnahmen</b>	<b>83</b>
a) Gegenstand der Maßnahme im Erschließungsbeitragsrecht	84
aa) Anbaustraßen	84
bb) Erschließungseinheit	87
cc) Immissionsschutzanlagen	90
dd) Nicht befahrbare Verkehrsanlagen, Sammelstraßen, Parkflächen, Grünanlagen	91
b) Fazit: Zu enge Begriffe von Vorteil und Anlage mit weitreichenden Beitragsausfällen für die Gemeinden	92
c) Gegenstand von Maßnahmen im Ausbaubeitragsrecht	97
aa) überwiegend identisch mit Erschließungsanlagenbegriff des Bundesverwaltungsgerichts	97
bb) Spezifisch ausbaubeitragsrechtlicher Anlagen- bzw. Einrichtungsbegriff	99
<b>6. Wiederkehrende Beiträge</b>	<b>105</b>
a) Grundsätzlicher Systemwechsel	105
b) Räumlich-funktionaler Zusammenhang der Verkehrsanlagen in einer Einrichtung	106
c) Gesetzlicher Verzicht auf den räumlich-funktionalen Zusammenhang	110
d) Weitere spezielle Rechtsprobleme bei Wiederkehrenden Beiträgen	112
aa) Überleitungs- bzw. Verschonungsregelungen	112
bb) Prognostizierte Investitionen statt Aufwandsbemessung	116
<b>7. Weitere Rechtsprobleme bei der Veranlagung von Erschließungs- und Ausbaubeiträgen</b>	<b>117</b>
a) Erschließungsanlagen im Außenbereich	117
b) Gemeindeanteil	118
c) Grundstücksbegriff	119
d) Eckgrundstücksvergünstigung	121

e) Tiefenbegrenzung	121
f) Entstehungszeitpunkt der sachlichen Beitragspflicht	122
g) Eigentümerwechsel nach Eintritt der sachlichen Beitragspflicht	124
h) Billigkeitsregelungen	125
<b>Zweiter Teil: Gesetzentwurf für ein einheitliches Entwicklungsbeitrags- Recht</b>	<b>125</b>
<b>A. Problem</b>	<b>125</b>
<b>B. Lösung</b>	<b>127</b>
<b>C. Alternativen</b>	<b>128</b>
<b>I. Steuerliche Lösungen</b>	<b>128</b>
<b>II. Wiederkehrende Beiträge</b>	<b>129</b>
<b>1. Mangelnde Zuordnung von Leistung und Gegenleistung</b>	<b>129</b>
a) Gesamte Gemeinde als Abrechnungsgebiet	132
b) Eingegrenzte Abrechnungsgebiete	133
<b>2. Nichteinbeziehung von Außenbereichsinfrastruktur und –grund- stücken</b>	<b>135</b>
<b>3. Mangelnde rechtliche Abgrenzung zu Gebühren</b>	<b>136</b>
<b>III. Erhaltungsgebühren</b>	<b>136</b>
<b>D. Kosten</b>	<b>138</b>
<b>E. Zuständigkeit</b>	<b>138</b>
<b>F. Auswirkungen auf die Selbstverwaltung und die Finanzlage der Ge- meinden und Gemeindeverbände</b>	<b>138</b>
<b>I. Auswirkungen auf die Selbstverwaltung</b>	<b>138</b>
<b>II. Auswirkungen auf die Finanzlage der Gemeinden und Gemeinde- verbände</b>	<b>142</b>
<b>G. Finanzielle Auswirkungen auf die Unternehmen und die privaten Haushalte</b>	<b>142</b>
<b>H. Geschlechterdifferenzierte Betrachtung der Auswirkungen des Ge- setzes</b>	<b>143</b>
<b>I. Befristung</b>	<b>143</b>
<b>J. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes für das Land</b>	<b>143</b>

<b>§ 8 a: Entwicklungsbeiträge</b>	<b>143</b>
<b>§ 8 b: Vorteile</b>	<b>144</b>
<b>§ 8 c: Entwicklungsgebiet – Entwicklungssatzung</b>	<b>146</b>
<b>§ 8 d: Sachliche und persönliche Beitragspflicht</b>	<b>147</b>
<b>§ 8 e: Vorausleistungen, Ablösung</b>	<b>148</b>
<b>§ 8 f: Billigkeitsregelungen</b>	<b>148</b>
<b>§ 8 g: Beteiligung der Beitragspflichtigen</b>	<b>149</b>
<b>§ 8 h: Übergangsregelung</b>	<b>150</b>
<b>F. Begründung</b>	<b>151</b>
<b>I. Allgemeiner Teil</b>	<b>151</b>
<b>1. Besonderheiten des Gesetzentwurfs im Ländervergleich</b>	<b>151</b>
<b>2. Verfassungsmäßigkeit der vorgeschlagenen Regelung</b>	<b>152</b>
<b>II. Begründung im Besonderen</b>	<b>155</b>
<b>1. Zu § 8 a</b>	<b>155</b>
<b>a) Zu § 8 a Abs. 1 – beitragsfähige Maßnahmen</b>	<b>155</b>
<b>aa) Erstellung</b>	<b>155</b>
<b>bb) Erhaltung</b>	<b>156</b>
<b>cc) (Weiter-)Entwicklung</b>	<b>157</b>
<b>b) Zu § 8 a Abs. 3 – Einheitssätze</b>	<b>158</b>
<b>c) Zu § 8 a Abs. 4 – Kostenspaltung und Abschnittsbildung</b>	<b>159</b>
<b>2. Zu § 8 b – Vorteil</b>	<b>159</b>
<b>a) Zu § 8 b Abs. 1 – Neuer Vorteilsbegriff</b>	<b>160</b>
<b>b) Zu § 8 b Abs. 2 – Gemeindeanteil</b>	<b>162</b>
<b>c) Zu § 8 b Abs. 3 – Maßstäbe</b>	<b>164</b>
<b>3. Zu § 8 c</b>	<b>167</b>
<b>a) Zu § 8 c Abs. 1 – Entwicklungssatzung</b>	<b>167</b>
<b>b) Zu § 8 c Abs. 2 – Anlagenkatalog</b>	<b>169</b>
<b>aa) Außenbereich</b>	<b>169</b>
<b>bb) Freizeitanlagen für Kinder und Jugendliche</b>	<b>171</b>
<b>cc) Radverkehrsanlagen und Elektrofahrzeuge</b>	<b>172</b>
<b>dd) Haltestellen des ÖPNV</b>	<b>172</b>
<b>ee) Telekommunikation</b>	<b>172</b>
<b>4. Zu § 8 d</b>	<b>173</b>
<b>5. Zu § 8 e</b>	<b>174</b>

<b>6. Zu § 8 f</b>	<b>175</b>
<b>7. Zu § 8 g</b>	<b>177</b>
<b>a) Zu § 8 g Abs. 1</b>	<b>178</b>
<b>b) Zu § 8 g Abs. 2 und 3</b>	<b>179</b>
<b>c) Zu § 8 g Abs. 5</b>	<b>179</b>
<b>8. Zu § 8 h</b>	<b>180</b>
<b>9. Bedeutungslos gewordene Regelungen</b>	<b>180</b>
<b>a) Überleitungs- und Verschonungsregelungen</b>	<b>180</b>
<b>b) Erschließungseinheit</b>	<b>181</b>
<b>c) Tiefenbegrenzung</b>	<b>181</b>
<b>d) Eckgrundstücksvergünstigung</b>	<b>181</b>
<b>e) Halbteilungsgrundsatz</b>	<b>182</b>
<b>f) Ablösung, Vertragslösungen</b>	<b>182</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>185</b>

**Entwurf für ein Landesgesetz zur Vereinheitlichung von  
Erschließungs- und Straßenausbaubeiträgen**

**Inauguraldissertation**

zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Rechte  
durch die Rechtswissenschaftliche Fakultät der  
Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

**vorgelegt von  
Roland Thomas  
aus Ascheberg**

**Münster 2017**

<b>Inhaltsübersicht</b>	<b>Seite</b>
<b>Erster Teil: Analyse des Erschließungs- und Ausbaubeitragsrechts</b>	<b>1</b>
<b>A. Problem und Ziel</b>	<b>1</b>
<b>I. Ausgangslage</b>	<b>1</b>
<b>II. Möglichkeit der Vereinheitlichung des Erschließungs- und Ausbaubeitragsrechts</b>	<b>3</b>
<b>III. Bedürfnis nach einer Reform des Erschließungs- und Ausbaubeitragsrechts</b>	<b>5</b>
<b>IV. Gang der Untersuchung</b>	<b>29</b>
<b>B. Derzeitige Rechtslage bei der Erhebung von Erschließungs- und Ausbaubeiträgen</b>	<b>30</b>
<b>I. Überblick über die Beitragsgesetze in den Bundesländern</b>	<b>30</b>
<b>II. Zusammenfassung der beitragsrechtlichen Gesetzeslage</b>	<b>47</b>
<b>III. Überblick über die Rechtslage im Erschließungs- und im Ausbaubeitragsrecht</b>	<b>49</b>
<b>Zweiter Teil: Gesetzentwurf für ein einheitliches Entwicklungsbeitragsrecht</b>	<b>125</b>
<b>A. Problem</b>	<b>125</b>
<b>B. Lösung</b>	<b>127</b>
<b>C. Alternativen</b>	<b>128</b>
<b>I. Steuerliche Lösungen</b>	<b>128</b>
<b>II. Wiederkehrende Beiträge</b>	<b>129</b>
<b>III. Erhaltungsgebühren</b>	<b>136</b>
<b>D. Kosten</b>	<b>138</b>
<b>E. Zuständigkeit</b>	<b>138</b>
<b>F. Auswirkungen auf die Selbstverwaltung und die Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände</b>	<b>138</b>
<b>I. Auswirkungen auf die Selbstverwaltung</b>	<b>138</b>
<b>II. Auswirkungen auf die Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände</b>	<b>142</b>

<b>G. Finanzielle Auswirkungen auf die Unternehmen und die privaten Haushalte</b>	<b>142</b>
<b>H. Geschlechterdifferenzierte Betrachtung der Auswirkungen des Gesetzes</b>	<b>143</b>
<b>I. Befristung</b>	<b>143</b>
<b>J. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes für das Land</b>	<b>143</b>
<b>F. Begründung</b>	<b>151</b>
<b>I. Allgemeiner Teil</b>	<b>151</b>
<b>II. Begründung im Besonderen</b>	<b>155</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>185</b>

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>Erster Teil: Analyse des Erschließungs- und Ausbaubeitragsrechts</b>	<b>1</b>
<b>A. Problem und Ziel</b>	<b>1</b>
<b>I. Ausgangslage</b>	<b>1</b>
<b>II. Möglichkeit der Vereinheitlichung des Erschließungs- und Ausbaubeitragsrechts</b>	<b>3</b>
<b>III. Bedürfnis nach einer Reform des Erschließungs- und Ausbaubeitragsrechts</b>	<b>5</b>
<b>1. Kein Reformverfordernis aus der Übergangsregelung des Artikel 125 a Grundgesetz</b>	<b>5</b>
<b>2. Bedürfnis nach einer Reform aus rechtspolitischen Erwägungen</b>	<b>5</b>
<b>a) Wille des Gesetzgebers und Entwicklung in der Rechtspraxis</b>	<b>7</b>
<b>aa) Rechtsentwicklung vor der Bundesgesetzgebung</b>	<b>8</b>
<b>bb) Bundesgesetzgebung</b>	<b>11</b>
<b>cc) Gegenläufige Entwicklung in der Rechtsprechung</b>	<b>15</b>
<b>dd) Widerstreitendes Agieren von Rechtsprechung und Gesetzgebung</b>	<b>16</b>
<b>b) Unterschiedliche Entwicklung von Erschließungs- und Ausbaubeitragsrecht</b>	<b>20</b>
<b>c) Akzeptanzprobleme von kommunaler Praxis und Rechtsprechung<sup>22</sup></b>	
<b>d) Hohe finanzielle Belastung der Beitragspflichtigen</b>	<b>24</b>
<b>e) Einnahmeausfälle für die Kommunen</b>	<b>28</b>
<b>IV. Gang der Untersuchung</b>	<b>29</b>
<b>B. Derzeitige Rechtslage bei der Erhebung von Erschließungs- und Ausbaubeiträgen</b>	<b>30</b>
<b>I. Überblick über die Beitragsgesetze in den Bundesländern</b>	<b>30</b>
<b>1. Baden-Württemberg</b>	<b>30</b>
<b>2. Bayern</b>	<b>32</b>
<b>3. Berlin</b>	<b>33</b>
<b>4. Brandenburg</b>	<b>34</b>
<b>5. Bremen</b>	<b>35</b>
<b>6. Hamburg</b>	<b>35</b>
<b>7. Hessen</b>	<b>36</b>

<b>8. Mecklenburg-Vorpommern</b>	<b>39</b>
<b>9. Niedersachsen</b>	<b>40</b>
<b>10. Nordrhein-Westfalen</b>	<b>40</b>
<b>11. Rheinland-Pfalz</b>	<b>42</b>
<b>12. Saarland</b>	<b>43</b>
<b>13. Sachsen</b>	<b>44</b>
<b>14. Sachsen-Anhalt</b>	<b>45</b>
<b>15. Schleswig-Holstein</b>	<b>46</b>
<b>16. Thüringen</b>	<b>46</b>
<b>II. Zusammenfassung der beitragsrechtlichen Gesetzeslage</b>	<b>47</b>
<b>III. Überblick über die Rechtslage im Erschließungs- und im Ausbaubeitragsrecht</b>	<b>49</b>
<b>1. Beitragsbegriff</b>	<b>50</b>
<b>2. Beitragsfähige Maßnahmen</b>	<b>52</b>
<b>a) Beitragsfähige Maßnahmen im Erschließungsbeitragsrecht</b>	<b>53</b>
<b>aa) Erwerb und Bereitstellung</b>	<b>54</b>
<b>bb) Erstmalige Herstellung</b>	<b>55</b>
<b>b) Beitragsfähige Maßnahmen im Ausbaubeitragsrecht</b>	<b>56</b>
<b>aa) Erneuerung</b>	<b>56</b>
<b>bb) Verbesserung</b>	<b>58</b>
<b>cc) Erweiterung, Verbreiterung</b>	<b>59</b>
<b>c) Daraus folgende rechtliche Zuordnung zum Erschließungs- oder Ausbaubeitragsrecht</b>	<b>59</b>
<b>3. Ermittlung des beitragsfähigen Aufwands</b>	<b>64</b>
<b>a) Gesetzliche Vielfalt von Ermittlungs- und Abrechnungsmethoden</b>	<b>64</b>
<b>aa) Einheitssätze oder tatsächlicher Aufwand</b>	<b>65</b>
<b>bb) Vorausleistungen</b>	<b>66</b>
<b>cc) Ablösung</b>	<b>68</b>
<b>dd) Abschnittsbildung</b>	<b>69</b>
<b>ee) Kostenspaltung</b>	<b>70</b>
<b>b) Beschränkung auf nachträgliche Abrechnung und auf Vorausleistungen in der Rechtspraxis</b>	<b>70</b>
<b>4. Sondervorteile</b>	<b>72</b>
<b>a) Sondervorteile zur Abgrenzung des Abrechnungsgebiets</b>	<b>72</b>

aa) Vorteilsbegriff im Erschließungsbeitragsrecht	74
bb) Vorteilsbegriff im Ausbaubeitragsrecht	76
cc) Im Ergebnis vergleichbare Rechtsfolgen in beiden Rechtsbereichen	78
b) Sondervorteile zur Ermittlung des Gemeindeanteils	80
c) Sondervorteile zur Kostenverteilung innerhalb der Gruppe der Beitragspflichtigen	83
5. Gegenstand beitragsrechtlicher Maßnahmen	83
a) Gegenstand der Maßnahme im Erschließungsbeitragsrecht	84
aa) Anbaustraßen	84
bb) Erschließungseinheit	87
cc) Immissionsschutzanlagen	90
dd) Nicht befahrbare Verkehrsanlagen, Sammelstraßen, Parkflächen, Grünanlagen	91
b) Fazit: Zu enge Begriffe von Vorteil und Anlage mit weitreichenden Beitragsausfällen für die Gemeinden	92
c) Gegenstand von Maßnahmen im Ausbaubeitragsrecht	97
aa) überwiegend identisch mit Erschließungsanlagenbegriff des Bundesverwaltungsgerichts	97
bb) Spezifisch ausbaubeitragsrechtlicher Anlagen- bzw. Einrichtungsbegriff	99
6. Wiederkehrende Beiträge	105
a) Grundsätzlicher Systemwechsel	105
b) Räumlich-funktionaler Zusammenhang der Verkehrsanlagen in einer Einrichtung	106
c) Gesetzlicher Verzicht auf den räumlich-funktionalen Zusammenhang	110
d) Weitere spezielle Rechtsprobleme bei Wiederkehrenden Beiträgen	112
aa) Überleitungs- bzw. Verschonungsregelungen	112
bb) Prognostizierte Investitionen statt Aufwandsbemessung	116
7. Weitere Rechtsprobleme bei der Veranlagung von Erschließungs- und Ausbaubeiträgen	117
a) Erschließungsanlagen im Außenbereich	117
b) Gemeindeanteil	118
c) Grundstücksbegriff	119
d) Eckgrundstücksvergünstigung	121

e) Tiefenbegrenzung	121
f) Entstehungszeitpunkt der sachlichen Beitragspflicht	122
g) Eigentümerwechsel nach Eintritt der sachlichen Beitragspflicht	124
h) Billigkeitsregelungen	125
<b>Zweiter Teil: Gesetzentwurf für ein einheitliches Entwicklungsbeitrags-Recht</b>	<b>125</b>
<b>A. Problem</b>	<b>125</b>
<b>B. Lösung</b>	<b>127</b>
<b>C. Alternativen</b>	<b>128</b>
<b>I. Steuerliche Lösungen</b>	<b>128</b>
<b>II. Wiederkehrende Beiträge</b>	<b>129</b>
<b>1. Mangelnde Zuordnung von Leistung und Gegenleistung</b>	<b>129</b>
a) Gesamte Gemeinde als Abrechnungsgebiet	132
b) Eingegrenzte Abrechnungsgebiete	133
<b>2. Nichteinbeziehung von Außenbereichsinfrastruktur und –grundstücken</b>	<b>135</b>
<b>3. Mangelnde rechtliche Abgrenzung zu Gebühren</b>	<b>136</b>
<b>III. Erhaltungsgebühren</b>	<b>136</b>
<b>D. Kosten</b>	<b>138</b>
<b>E. Zuständigkeit</b>	<b>138</b>
<b>F. Auswirkungen auf die Selbstverwaltung und die Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände</b>	<b>138</b>
<b>I. Auswirkungen auf die Selbstverwaltung</b>	<b>138</b>
<b>II. Auswirkungen auf die Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände</b>	<b>142</b>
<b>G. Finanzielle Auswirkungen auf die Unternehmen und die privaten Haushalte</b>	<b>142</b>
<b>H. Geschlechterdifferenzierte Betrachtung der Auswirkungen des Gesetzes</b>	<b>143</b>
<b>I. Befristung</b>	<b>143</b>
<b>J. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes für das Land</b>	<b>143</b>

<b>§ 8 a: Entwicklungsbeiträge</b>	<b>143</b>
<b>§ 8 b: Vorteile</b>	<b>144</b>
<b>§ 8 c: Entwicklungsgebiet – Entwicklungssatzung</b>	<b>146</b>
<b>§ 8 d: Sachliche und persönliche Beitragspflicht</b>	<b>147</b>
<b>§ 8 e: Vorausleistungen, Ablösung</b>	<b>148</b>
<b>§ 8 f: Billigkeitsregelungen</b>	<b>148</b>
<b>§ 8 g: Beteiligung der Beitragspflichtigen</b>	<b>149</b>
<b>§ 8 h: Übergangsregelung</b>	<b>150</b>
<b>F. Begründung</b>	<b>151</b>
<b>I. Allgemeiner Teil</b>	<b>151</b>
<b>1. Besonderheiten des Gesetzentwurfs im Ländervergleich</b>	<b>151</b>
<b>2. Verfassungsmäßigkeit der vorgeschlagenen Regelung</b>	<b>152</b>
<b>II. Begründung im Besonderen</b>	<b>155</b>
<b>1. Zu § 8 a</b>	<b>155</b>
<b>a) Zu § 8 a Abs. 1 – beitragsfähige Maßnahmen</b>	<b>155</b>
<b>aa) Erstellung</b>	<b>155</b>
<b>bb) Erhaltung</b>	<b>156</b>
<b>cc) (Weiter-)Entwicklung</b>	<b>157</b>
<b>b) Zu § 8 a Abs. 3 – Einheitssätze</b>	<b>158</b>
<b>c) Zu § 8 a Abs. 4 – Kostenspaltung und Abschnittsbildung</b>	<b>159</b>
<b>2. Zu § 8 b – Vorteil</b>	<b>159</b>
<b>a) Zu § 8 b Abs. 1 – Neuer Vorteilsbegriff</b>	<b>160</b>
<b>b) Zu § 8 b Abs. 2 – Gemeindeanteil</b>	<b>162</b>
<b>c) Zu § 8 b Abs. 3 – Maßstäbe</b>	<b>164</b>
<b>3. Zu § 8 c</b>	<b>167</b>
<b>a) Zu § 8 c Abs. 1 – Entwicklungssatzung</b>	<b>167</b>
<b>b) Zu § 8 c Abs. 2 – Anlagenkatalog</b>	<b>169</b>
<b>aa) Außenbereich</b>	<b>169</b>
<b>bb) Freizeitanlagen für Kinder und Jugendliche</b>	<b>171</b>
<b>cc) Radverkehrsanlagen und Elektrofahrzeuge</b>	<b>172</b>
<b>dd) Haltestellen des ÖPNV</b>	<b>172</b>
<b>ee) Telekommunikation</b>	<b>172</b>
<b>4. Zu § 8 d</b>	<b>173</b>
<b>5. Zu § 8 e</b>	<b>174</b>

<b>6. Zu § 8 f</b>	<b>175</b>
<b>7. Zu § 8 g</b>	<b>177</b>
<b>a) Zu § 8 g Abs. 1</b>	<b>178</b>
<b>b) Zu § 8 g Abs. 2 und 3</b>	<b>179</b>
<b>c) Zu § 8 g Abs. 5</b>	<b>179</b>
<b>8. Zu § 8 h</b>	<b>180</b>
<b>9. Bedeutungslos gewordene Regelungen</b>	<b>180</b>
<b>a) Überleitungs- und Verschonungsregelungen</b>	<b>180</b>
<b>b) Erschließungseinheit</b>	<b>181</b>
<b>c) Tiefenbegrenzung</b>	<b>181</b>
<b>d) Eckgrundstücksvergünstigung</b>	<b>181</b>
<b>e) Halbteilungsgrundsatz</b>	<b>182</b>
<b>f) Ablösung, Vertragslösungen</b>	<b>182</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>185</b>

# **Erster Teil: Analyse des Erschließungs- und Ausbaubeitragsrechts**

## **A. Problem und Ziel**

### **I. Ausgangslage**

Nimmt eine Kommune an ihren Straßen und anderen Erschließungsanlagen technische Baumaßnahmen vor, so kann bzw. muss sie unter den nachfolgend beschriebenen Voraussetzungen die Personen, die ein hiervon erschlossenes Grundstück in ihrer Verfügungsgewalt haben, an der Finanzierung des Aufwands in einer Höhe beteiligen, in der diese davon profitieren. Den Rest der Kosten übernimmt die Allgemeinheit.

Man unterscheidet zwischen Erschließungsbeiträgen nach §§ 127 ff. Baugesetzbuch, die bei der erstmaligen Herstellung bestimmter Erschließungsanlagen anfallen, und Beiträgen für nachträgliche Maßnahmen an bereits bestehenden öffentlichen Einrichtungen oder Anlagen, die in den Kommunalabgabengesetzen fast aller Bundesländer vorgesehen sind<sup>1</sup>. Letztere sind in der Praxis meist auf öffentliche Straßen beschränkt, so dass hier üblicherweise von Straßenbau- oder Ausbaubeiträgen gesprochen wird.

In den Gesetzen ist dieser Mitfinanzierungsanspruch etwa wie folgt umschrieben: Beiträge sind Geldleistungen, die dem Ersatz des Aufwands für die Herstellung, Anschaffung und Erweiterung öffentlicher Einrichtungen und Anlagen, bei Straßen, Wegen und Plätzen auch für deren Verbesserung, dienen. Sie werden von den Grundstückseigentümern als Gegenleistung dafür erhoben, dass ihnen durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Einrichtungen und Anlagen wirtschaftliche Vorteile geboten werden<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Einzelheiten unter B. I.

<sup>2</sup> Beispielhaft § 8 Abs. 2 Satz 1 KAG NRW.

Eine Beitragserhebung ist nur bei investiven Maßnahmen zulässig, nicht hingegen bei reinen Unterhaltungs-, Instandhaltungs- oder Instandsetzungsmaßnahmen. Die Rechtsordnung stellt bislang den Grundsatz auf, dass sich die besonders Bevorteilten nur an Investitionskosten beteiligen sollen, während der zwischenzeitlich erforderliche Wartungs-, Pflege- und Erhaltungsaufwand allein Sache der Gemeinde, also der Allgemeinheit ist.

Da die Unterhaltung der Straßen weder durch Benutzungsgebühren noch durch Beiträge finanziert werden, sondern zu Lasten der Gemeinde erfolgen soll, darf die Gemeinde die Straße nicht auf Kosten der Grundstückseigentümer erneuern, solange Unterhaltungsmaßnahmen zweckmäßig sind. „Es würde dem Willen des Gesetzgebers widersprechen, wenn diese partielle Abgabefreiheit hinsichtlich der laufenden Unterhaltung und Instandsetzung dadurch unterlaufen und weitgehend beseitigt werden könnte, dass die Gemeinden unter Verzicht auf (abgabefreie) Maßnahmen der laufenden Unterhaltung und Instandsetzung in größeren Zeitabständen beitragsfähige Erneuerungsmaßnahmen durchführen könnten, die bei ordnungsmäßiger Unterhaltung und Instandsetzung nicht erforderlich wären.“<sup>3</sup>

Die Untersuchung nimmt die Überführung des Erschließungsbeitragsrechts in die Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer sowie aktuelle Gesetzesentwicklungen zum Anlass, einen Gesetzesvorschlag zur Zusammenführung von Erschließungs- und Ausbaubeiträgen zu einem einheitlichen Beitragsrecht für die kommunale Wohn- und Gewerbeerschließungsinfrastruktur zu erarbeiten. Die vorgeschlagene Erhebung kommunaler Entwicklungsbeiträge soll eine Refinanzierung sämtlicher investiver Maßnahmen an allen Erschließungsanlagen ermöglichen.

---

<sup>3</sup> Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 21. April 1975 – II A 1112/73 –, juris.

## II. Möglichkeit der Vereinheitlichung des Erschließungs- und Ausbaubeitragsrechts

Durch Änderung des Grundgesetzes zum 15. November 1994 wurde die Gesetzgebungskompetenz für das Erschließungsbeitragsrecht vom Bund auf die Länder übertragen<sup>4</sup>. Artikel 74 Abs. 1 Grundgesetz bestimmt seither:

„Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich auf folgende Gebiete:

...

18. den städtebaulichen Grundstücksverkehr, das Bodenrecht (ohne das Recht der Erschließungsbeiträge) ... .“

Gemäß Artikel 125 a Grundgesetz gilt das Erschließungsbeitragsrecht des Baugesetzbuchs fort, solange es nicht durch Landesrecht ersetzt wird.

Die Verabschiedung eines landesrechtlichen Erschließungsbeitragsrechts entsprechend der Ermächtigung des Artikels 74 Grundgesetz erfolgte außer in Baden-Württemberg und Bayern<sup>5</sup> in keinem Bundesland. Auch die sogenannte Föderalismusreform führte nicht dazu. In ihrem Rahmen wurden zum 1. September 2006 die Artikel 74 a und 75 Grundgesetz aufgehoben. Auswirkungen auf die gemäß Artikel 74 Grundgesetz ohnehin schon festgelegte Möglichkeit, das bundesrechtliche Erschließungsbeitragsrecht durch Landesrecht zu ersetzen, haben sich hierdurch nicht ergeben<sup>6</sup>. Grundsätzlich gilt daher hinsichtlich des

---

<sup>4</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 27. Oktober 1994, BGBl I S. 3146.

<sup>5</sup> Dort „sozusagen unbewusst“, vgl. *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, § 1, Rn. 14; Einzelheiten unter B. I. 2.

<sup>6</sup> *Wolff*, S. 30; *Rottenwallner*, DÖV 2013, S. 515 ff.; *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, § 1, Rn. 11.

Erschließungsbeitragsrechts das sich aus dem Baugesetzbuch ergebende Recht fort.

Baden-Württemberg und Bayern haben von einer umfassenden Reform des Erschließungs- und Ausbaubeitragsrechts abgesehen; vielmehr sind nur geringfügige Anpassungen an die regionalen Bedürfnisse vorgenommen worden<sup>7</sup>. „Baden-Württemberg hat sich zu einem Zeitpunkt für die dortige Neuregelung entschieden, in dem eher selten neue Baugebiete ausgewiesen werden und folglich kaum noch ein nennenswerter Bedarf für die erstmalige Herstellung namentlich von Anbaustraßen besteht, während es seinen Kommunen nicht den Weg eröffnet, für die – bei einer Lebensdauer von gegebenenfalls mehreren hundert Jahren – stetig anfallenden, insgesamt weitaus höheren Aufwendungen für Verbesserungen und Erneuerungen von Gemeindestraßen Straßenbaubeiträge zu erheben.“<sup>8</sup> Dies wird zu Recht für „bemerkenswert“<sup>9</sup> gehalten.

Dem System sogenannter Einmaliger Beiträge zur Deckung der investiven Kosten einer Anlage oder Einrichtung wird zunehmend in den Kommunalabgabengesetzen der Bundesländer der sogenannte Wiederkehrende Beitrag gegenübergestellt<sup>10</sup>, wobei sich diese Ansätze allein auf die sogenannten Straßenbaubeiträge konzentrieren und das Erschließungsbeitragsrecht unberührt lassen.

---

<sup>7</sup> Hierzu vertiefend Teil B. I. 1. und 2.

<sup>8</sup> *Driehaus*, NVwZ 2005, S. 1136.

<sup>9</sup> *Driehaus*, NVwZ 2005, S. 1136.

<sup>10</sup> Hierzu im Einzelnen Teil 2, A I., 2 und Teil 3, B. Zur Klarstellung wird in dieser Ausarbeitung von „Einmaligen Beiträgen“ und „Wiederkehrenden Beiträgen“ gesprochen, wenn das jeweilige hier dargestellte Beitragssystem gemeint ist.

Im Ergebnis hat bisher kein Bundesland eine umfassende Neuregelung im Sinne eines einheitlichen Erschließungs- und Ausbaubeitragsrechts vorgenommen.

### **III. Bedürfnis nach einer Reform des Erschließungs- und Ausbaubeitragsrechts**

#### **1. Kein Reformerfordernis aus der Übergangsregelung des Artikel 125 a Grundgesetz**

Ein Bundesland ist nicht aus Artikel 125 a Grundgesetz verpflichtet, von den neuen Kompetenzen Gebrauch zu machen; das liegt vielmehr in seinem Ermessen<sup>11</sup>. „Die Ersetzung des Bundesrechts erfordert, dass der Landesgesetzgeber die Materie, gegebenenfalls auch einen abgegrenzten Teilbereich, in eigener Verantwortung regelt. Dabei ist er nicht gehindert, ein weitgehend mit dem bisherigen Bundesrecht gleichlaufendes Landesrecht zu erlassen.“<sup>12</sup>

„Das Erschließungsbeitragsrecht kann dauerhaft im Baugesetzbuch fortbestehen. Die Regelung schafft sogar zumindest faktische Anreize für die Länder, auch nach der Kompetenzneuordnung nicht ohne gleichgewichtige Gründe die Vorteile der Einheitlichkeit der bundesrechtlichen Regelung aufzugeben.“<sup>13</sup>

#### **2. Bedürfnis nach einer Reform aus rechtspolitischen Erwägungen**

Die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz auf die Länder ist 1994 vor allem damit begründet worden, dass das Erschließungsbeitragsrecht zwar Bezüge zum Bodenrecht habe, „systematisch ist das Er-

---

<sup>11</sup> *Wolff*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 125 a, Rn. 24; *Stettner*, in: Dreier, Art. 125 a, Rn. 16.

<sup>12</sup> BVerfGE 111, S. 10, 30.

<sup>13</sup> *Kallerhoff*, Gesetzgebungskompetenz, S. 26.

schließungsbeitragsrecht aber Teil des Abgabenrechts und wird folglich auch durch dessen allgemeine Grundsätze vorgeprägt.“<sup>14</sup> Die finanzielle Beteiligung an baulichen Maßnahmen an seiner Erschließungsanlage oder -einrichtung habe einen derart engen Bezug zum Bürger als Anlieger, dass aus Transparenzgründen eine gleichartige, nachvollziehbare Abrechnung für alle investiven Maßnahmen folgerichtig erscheine. Mit dem Erschließungsbeitrag solle der Aufwand refinanziert werden, den die Kommune als Trägerin der Bauplanungshoheit zur Entwicklung eines Wohn- oder Gewerbegebiets als den Erfordernissen des modernen Städtebaus entsprechend für notwendig halte<sup>15</sup>. An dem rechtlichen Verhältnis zwischen den erschließungs- und den ausbaubeitragsrechtlichen Vorschriften habe sich nach der Ablösung der §§ 127 ff. BBauG durch die §§ 127 ff. BauGB und – vorher schon – des § 9 PrKAG durch § 8 KAG Nordrhein-Westfalen sachlich nichts geändert. Dieser sei mit hin seiner Rechtsnatur nach ebenso wie die entsprechenden Vorschriften der übrigen Länder im jeweiligen Rahmen als eine Auffangnorm zur Erhebung von Beiträgen für die Ausbaumaßnahmen an nicht leitungsgebundenen öffentlichen Anlagen zu qualifizieren, die keine Erschließungsbeitragspflichten auslösten<sup>16</sup>. Wegen der engen Verbindung des Rechts der Erschließungsbeiträge zum kommunalen Abgabenrecht solle sich die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes (zukünftig) nicht mehr auf diese Materie beziehen<sup>17</sup>.

Die Entwicklung in der Gesetzgebung auf der einen Seite und der Rechtspraxis auf der anderen Seite, weitreichende Unterschiede in den Rechtsfolgen beider Rechtsgebiete, die die Erstellung und Begründung

---

<sup>14</sup> *Kallerhoff*, Gesetzgebungskompetenz, S. 121.

<sup>15</sup> *Grziwotz*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Vorb. §§ 123-125, Rn. 8.

<sup>16</sup> *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, § 2, Rn. 5, Rn. 12 ff.

<sup>17</sup> Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, Bundestags-Drucksache 12/6000, S. 34; zur Diskussion der Verfassungskommission eingehend *Kallerhoff*, Gesetzgebungskompetenz, S. 3-20.

von Beitragsbescheiden sowohl für die kommunalen Beitragsabteilungen wie auch für die Beitragspflichtigen als Adressaten kaum noch durchschaubar und nachvollziehbar machen und zahlreiche Fehler verursachen, sowie die Divergenz zwischen dem Rechtsempfinden der vor Ort Beteiligten einerseits und der Rechtsprechung andererseits begründen ein Bedürfnis für eine landesgesetzliche Neuregelung. Hinzu kommt, dass die finanziellen Belastungen der Beitragspflichtigen als zu hoch wahrgenommen werden, während gleichzeitig die bestehende Rechtspraxis zu Einnahmeausfällen in den kommunalen Haushalten führt. Mit der Zusammenführung von Erschließungs- und Ausbaubeiträgen muss also gleichzeitig eine für Räte und Verwaltungen leicht handhabbare und für die Bürger nachvollziehbare Lösung bereitgestellt werden. Ein Reformbedarf wird nicht erst jetzt erkannt. Vielmehr hat der Verfasser dieser Schrift, der über zwei Jahrzehnte die Rechtsberatung der Mitgliedskommunen des Städte- und Gemeindebunds Nordrhein-Westfalen im Bereich des Erschließungs- und Ausbaubeitragsrechts verantwortet hat, bereits 1997 darauf hingewiesen, dass die Kompetenzverlagerung aus Sicht der Länder und Kommunen als Chance verstanden werden sollte<sup>18</sup>. Die Einschätzungen und Bewertungen in dieser Schrift basieren auf diesen Beratungserfahrungen. Hieraus resultiert auch die Entscheidung, in dieser Schrift vorrangig Belege und Textstellen zu zitieren, die Sachzusammenhänge und Rechtslage am verständlichsten darstellen.

Die Argumente, die für eine Reform durch eine landesgesetzliche Neuregelung sprechen, werden nachfolgend im Einzelnen dargestellt:

#### **a) Wille des Gesetzgebers und Entwicklung in der Rechtspraxis**

In erster Linie begründet sich der Reformbedarf aus einem Auseinanderfallen von gesetzgeberischem Willen und der Rechtspraxis, die durch eine umfangreiche Rechtsprechung geprägt ist. Nach dem Willen

---

<sup>18</sup> Thomas in: Kolks, Rn. 122.

des Gesetzgebers müsse der Bemessungsmaßstab einfach sein, damit er möglichst geringe Verwaltungsarbeit verursache und von Hilfskräften gehandhabt werden könne; er müsse zudem ermöglichen, den Beitrag schon im Voraus zu berechnen, damit dieser schon im Finanzierungsplan für einen Neubau oder in der Preisberechnung bei der Grundstücksveräußerung berücksichtigt werden könne<sup>19</sup>. „Demgegenüber zeigt die Praxis, dass es ganz anders gekommen ist.“<sup>20</sup>

### **aa) Rechtsentwicklung vor der Bundesgesetzgebung**

„Die ersten Beitragsrechte in Deutschland reagierten auf die praktische Notwendigkeit, die Kosten, die beim Bau einer einzelnen Straße entstanden, abzurechnen, weil viele Gemeinden im Ausbau ihres Straßennetzes mit der baulichen Entwicklung, die sich zu jener Zeit als Folge der einsetzenden Industrialisierung angebahnt hatte, aus finanziellen Gründen nicht mehr Schritt halten konnten.“<sup>21</sup> Dabei wurde auf eine Lösung gesetzt, wonach die Gemeinden den Bau der Straßen verantworten und eine finanzielle Beteiligung von den Anliegern fordern<sup>22</sup>. „Zuvor waren teilweise die Anlieger selbst aufgrund von sogenannten Observanzen verpflichtet, bestimmte Erschließungsanlagen herzustellen oder zu unterhalten.“<sup>23</sup> Die Regelungen bedeuteten im Umkehrschluss, dass reine Verkehrsanlagen nicht über vorteilsbezogene Rechtsinstrumente, sondern über Steuern refinanziert werden sollten.

Dies wird u. a. an den für den Straßenbau entwickelten Regelungen des angesichts seiner räumlichen Ausdehnung sowie wissenschaftlichen Erforschung bedeutendsten preußischen Rechtsbereichs seit Inkrafttreten des Gesetzes betreffend die Anlegung und Veränderung von

---

<sup>19</sup> Bundestags-Drucksache 3/336, S. 100.

<sup>20</sup> *Wißkirchen/Müllejans*, KStZ 1970, S. 126.

<sup>21</sup> *Streit*, Erschließungsbeiträge, S. 6.

<sup>22</sup> *Streit*, Erschließungsbeiträge, S. 8.

<sup>23</sup> *Streit*, Erschließungsbeiträge, S. 5.

Straßen und Plätzen in Städten und ländlichen Ortschaften vom 2. Juli 1875 (Preußisches Fluchtliniengesetz, PrFluchtIG)<sup>24</sup> deutlich. Daneben sahen die Vorschriften der §§ 22 ff. des Badischen Ortsstraßengesetzes nebst Vollzugsverordnung vom 19. Dezember 1908, ferner Artikel 21 ff. der Hessischen Allgemeinen Bauordnung vom 30. April 1881 und auch landesrechtliche Wegegesetze die Heranziehung der Eigentümer zu Straßenbaukosten in unterschiedlicher Weise vor<sup>25</sup>.

Die Kommunen hatten gemäß § 15 Abs. 1 PrFluchtIG das Recht, durch Ortsstatut (nach heutigem Sprachgebrauch: einer kommunalen Satzung) festzulegen, „dass bei der Anlegung einer neuen oder bei der Verlängerung einer schon bestehenden Straße, wenn solche zur Bebauung bestimmt war, sowie bei dem Anbau an schon vorhandenen bisher unbebauten Straßen und Straßenteilen von dem Unternehmer der neuen Anlage oder von den angrenzenden Eigentümern – von letzteren, sobald sie Gebäude an der neuen Straße errichteten – die Freilegung, die erste Einrichtung, Entwässerung und Beleuchtungsvorrichtung der Straße in der dem Bedürfnisse entsprechenden Weise beschafft, sowie deren zeitweise, höchstens jedoch fünfjährige Unterhaltung, beziehungsweise ein verhältnismäßiger Beitrag oder der Ersatz der zu allen diesen Maßnahmen erforderlichen Kosten geleistet“ wurde. Dies ist eine Frühform des Erschließungsbeitrags.

Im Bundesbaugesetz wurde nach Einschätzung des Bundesverfassungsgerichts an diesen erschließungsrechtlichen Grundgedanken festgehalten: Da der Gesetzgeber die Erschließung den Gemeinden als eine Pflichtaufgabe übertragen habe, habe er notwendigerweise eine Kostenregelung treffen müssen. Wenn er hierbei den Erschließungsaufwand nicht der Allgemeinheit habe anlasten wollen, habe sich als

---

<sup>24</sup> Gesetzessammlung für die königlich preußischen Staaten 1875, S. 561.

<sup>25</sup> *Quaas*, in: Schrödter, §127, Rn. 1; weitere Einzelheiten bei *Grziwotz*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Vorb. §§ 123-125, Rn. 1 ff.

nächstliegende Möglichkeit ergeben, das erschlossene Grundstück zum Anknüpfungspunkt für eine Kostenregelung zu wählen. Die verfassungsrechtliche Legitimation für die Überwälzung der der Gemeinde entstehenden Erschließungskosten sei darin zu sehen, dass die gemeindliche Tätigkeit dem Grundeigentümer einen Wertzuwachs verschaffe, der ihm unberechtigt zuflösse, wenn er zu den Kosten nicht herangezogen würde<sup>26</sup>.

Gemäß § 9 Abs. 1 des Preußischen Kommunalabgabengesetzes<sup>27</sup> konnten die Gemeinden „behufs Deckung der Kosten für Herstellung und Unterhaltung von Veranstaltungen, welche durch das öffentliche Interesse erfordert werden, von denjenigen Grundeigentümern und Gewerbetreibenden, denen hierdurch besondere Vorteile erwachsen, Beiträge zu den Kosten der Veranstaltungen erheben.“ Die Beiträge waren „nach den Vorteilen“ zu bemessen.

Mit dem Preußischen Fluchtliniengesetz und dem Preußischen Kommunalabgabengesetz sollte demnach ein einheitliches Finanzierungsinstrument für erstmalige Herstellung, Erneuerung und sogar Unterhaltung von Erschließungsinfrastruktur geschaffen werden. Allerdings sahen die Regelungen – offenbar in Berücksichtigung der laufenden Entwicklungen im kommunalen Straßenbau – vor, dass lediglich die angrenzenden Grundstücke zu den Kosten der gesamten Straßenanlage und nur hierzu herangezogen werden konnten. Eine gemeinsame Ermittlung und Verteilung der Kosten für mehrere Straßen war nicht möglich<sup>28</sup>.

Dieses Anliegerbeitragsrecht nach § 15 PrFluchtIG „trug im Lauf der Zeit den differenzierten Straßensystemen des modernen Städtebaus

---

<sup>26</sup> BVerfGE 34, S. 139, S. 147 f.

<sup>27</sup> Gesetzessammlung für die königlich preußischen Staaten 1893, S. 151 ff.

<sup>28</sup> Vgl. vertiefend *Streit*, Erschließungsbeiträge, S. 20.

nicht Rechnung, in denen der Verkehr in einigen breiteren Straßen gesammelt wird und die Grundstücke selbst im Interesse ihres Wohnwertes nur mit schmälere Straßen versorgt werden. Dieses anliegerbeitragsrechtliche System führte zu recht ungerechten Kostenverteilungen. Der an eine Sammelstraße angrenzende Eigentümer bezahlte verhältnismäßig hohe Beiträge, obwohl die über die reine Erschließungsfunktion hinausgehende Bedeutung der Straße für das anliegende Grundstück keine wirtschaftlichen Vorteile, sondern eher eine Wertminderung mit sich brachte, während der Anlieger in einer ruhigen Nebenstraße weniger zahlte und von der Anbindung über die Sammelstraße profitierte.“<sup>29</sup>

Daher kamen gesetzgeberische Überlegungen auf, Erschließungsanlagen zu wirtschaftlichen Einheiten zusammenzufassen und Beiträge nach Einheitssätzen zu berechnen. So sollten nach § 132 des Preussischen Regierungsentwurfs eines Städtebaugesetzes die Gemeinden die Beiträge in Form von Einheitssätzen erheben und gemäß § 131 Abs. 5 des Entwurfs mehrere Straßen und Plätze, die eine wirtschaftliche Einheit bilden, zusammengefasst abrechnen können<sup>30</sup>.

## **bb) Bundesgesetzgebung**

Auch der Entwurf des Bundesbaugesetzes von 1961 sah vor, den gesamten beitragsfähigen Aufwand für weitläufige Erschließungszonen zusammenzurechnen. „Für die Beitragsabrechnung sollten Einheitssätze ermittelt werden, Bemessungsgrundlage sollten grundsätzlich die Geschossflächen sein. Die Beitragspflicht sollte mit Widmung der Fläche, bei Abwasseranlagen mit Anschlussmöglichkeit, entstehen.“<sup>31</sup> Die

---

<sup>29</sup> *Grziwotz*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Vorb.

§§ 123-125, Rn. 4., vgl. auch *Streit*, Erschließungsbeiträge, S. 20.

<sup>30</sup> Preussischer Landtag, Drucksache II/8950 A und B 1925/1928. (zitiert nach *Streit*, Erschließungsbeiträge, S. 28).

<sup>31</sup> *Grziwotz*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Vorb.

gesetzgeberischen Überlegungen sahen offenbar eine weitgehende Unabhängigkeit der Bildung solcher Erschließungszonen von den planerischen Grundlagen der Kommunen vor. „Der Entwurf regelte das Erschließungsbeitragsrecht bis in alle Einzelheiten. Der Erlass von Satzungen war weitgehend entbehrlich.“<sup>32</sup>

„Dies fand schließlich deshalb keinen Eingang in die endgültige Gesetzesformulierung, weil das Parlament der Meinung war, dass sich für die Erschließung seit langem in der gemeindlichen Praxis allgemein anerkannte Grundsätze entwickelt hätten, auf deren normative Festlegung verzichtet werden könne.“<sup>33</sup>

Eine weitere Ausweitung der Rechtsgrundlagen betraf den Kreis der Beitragspflichtigen. Anstelle von Anliegerbeiträgen wird im Bundesbaugesetz von einem „Erschließungsbeitrag“ gesprochen, so dass nicht nur die unmittelbaren Straßenanlieger, sondern auch andere im Erschließungsgebiet liegende Grundeigentümer zu den Kosten der Anlagen herangezogen werden können. „Auch sonst spricht das Bundesbaugesetz nicht wie das Preußische Fluchtliniengesetz von angrenzenden, sondern von erschlossenen Grundstücken und hat damit die vorhergehenden Streitfragen von Grundstücken, die beispielsweise durch Gräben, Mauern oder Böschungen getrennt waren, beseitigt.“<sup>34</sup>

Die Erschließungsanlagen i. S. d. durch das Bundesbaugesetz eingeführten Erschließungsbeitragsrechts waren erstmals in § 127 Abs. 2 BBauG aufgeführt: Anbaustraßen, nicht befahrbare Verkehrsanlagen, Sammelstraßen, Parkflächen und Grünanlagen sowie Immissionschutzanlagen. Diese aus heutiger Sicht eher einschränkend wirkende

---

§§ 123-125, Rn. 5 a und 6 a.

<sup>32</sup> *Streit*, Erschließungsbeiträge, S. 30.

<sup>33</sup> *Grziwotz*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Vorb.

§§ 123-125, Rn. 6 c.

<sup>34</sup> *Eyben*, S. 15

Aufzählung war ursprünglich als eine Erweiterung gemeint: „Die wesentlichen Neuerungen dieses Systems gegenüber dem früheren Rechtszustand sind: ... Der Kreis der beitragsfähigen Anlagen ist entsprechend den Erfordernissen des modernen Städtebaues auf Plätze, Sammelstraßen, Parkflächen und Grünanlagen erweitert.“<sup>35</sup>

Bei der Novellierung des Baurechts durch das Baugesetzbuch, das am 1. Januar 1987 in Kraft trat, wurden nur einige Änderungen im Erschließungsbeitragsrecht vorgenommen, die aus der Sicht der Praxis als erforderlich angesehen wurden<sup>36</sup>. Der Gesetzgeber war der Auffassung, die Kontinuität der Rechtspraxis würde durch grundlegende Änderungen zum Nachteil aller Beteiligten durchbrochen. Vorschläge, die sich mit einer Neugestaltung dieser Materie befasst hatten, wurden daher nicht aufgegriffen<sup>37</sup>. Geregelt wurde lediglich die Wiederherstellung der von den Kommunen geforderten<sup>38</sup> Beitragsfähigkeit von Wohnwegen<sup>39</sup> und die Erweiterung der Möglichkeit zur Erhebung von Vorausleistungen auf den Erschließungsbeitrag. Unabhängig von der im Bundesbaugesetz allein vorgesehenen Erteilung einer Baugenehmigung sollte zudem eine Vorausleistung auch erhoben werden können, wenn mit der Herstellung der Erschließungsanlage begonnen worden sei, weil die Erschließung erst die bauliche Nutzung der Grundstücke ermögliche.<sup>40</sup>

Des Weiteren wurde in § 130 Abs. 2 Satz 2 BauGB die Möglichkeit einer Abschnittsbildung auch nach rechtlichen Gesichtspunkten aufgenommen. Die enge Auslegung der Rechtsprechung, wonach es sich bei

---

<sup>35</sup> *Grziwotz*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Vorb.

§§ 123-125, Rn. 8.

<sup>36</sup> Bundestags-Drucksache 10, 6430, S. 57.

<sup>37</sup> Bundestags-Drucksache 10, 6430, S. 57.

<sup>38</sup> *Müller*, KStZ 1987, S. 7.

<sup>39</sup> Die aufgrund der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, BVerwGE 67, S. 216 ff., nicht mehr möglich war.

<sup>40</sup> Bundestags-Drucksache 10/6430, S. 116.

Abschnitten um äußerlich erkennbare räumliche Teile von Anlagen handeln müsse, die sich in ihrer tatsächlichen Erscheinung wie selbständige Anlagen darstellten, wurde vom Gesetzgeber nicht akzeptiert. In vielen Fällen sei eine Abschnittsbildung auch nach rechtlichen Gesichtspunkten, z. B. entlang der Grenze eines Bebauungsplans, des Umlageungsgebiets oder des förmlich festgelegten Sanierungsgebiets oder Entwicklungsbereichs sachgerechter<sup>41</sup>.

Im geltenden § 127 Abs. 4 BauGB hat der Gesetzgeber deutlich gemacht, dass er den Katalog der beitragsfähigen Erschließungsanlagen nicht als abschließend ansieht: „Das Recht, Abgaben für Anlagen zu erheben, die nicht Erschließungsanlagen im Sinne dieses Abschnitts sind, bleibt unberührt. Dies gilt insbesondere für Anlagen zur Ableitung von Abwasser sowie zur Versorgung mit Elektrizität, Gas, Wärme und Wasser.“ Damit könnte auch die Refinanzierung der Bereitstellung von Leerrohren oder gar Telekommunikationsleitungen in Betracht kommen.

Da das Grundgesetz nur im Rahmen der baulichen Ersterschließung eine Kompetenz für die Bundesgesetzgebung vorgesehen hatte, entwickelten die meisten Bundesländer eigenständige, systematisch vergleichbare Beitragsrechte. Eine Pflicht zur Veranlagung normierten sie dabei regelmäßig nur für Maßnahmen an öffentlichen Straßen, während sie den Gemeinden eine Beitragserhebung für Maßnahmen an anderen Einrichtungen bzw. Anlagen frestellten. In der Folge ist in der kommunalen Praxis lediglich ein Straßenbaubeitragsrecht und kein umfassendes Refinanzierungssystem für nachmalige investive Maßnahmen an anderen Erschließungsanlagen entstanden.

---

<sup>41</sup> Bundestags-Drucksache 10/4630, S. 114.

### cc) Gegenläufige Entwicklung in der Rechtsprechung

Die Rechtsprechung hat sich mit der Begründung, Vorteilsgerechtigkeit im Einzelfall des jeweiligen Klägers zu schaffen, entscheidend von dem entfernt, was der Gesetzgeber als den kommunalen Bedürfnissen entsprechend angesehen und nur nicht verschriftlicht hat, weil er dies – wie oben dargestellt – nicht für notwendig erachtete. Hierdurch ist ein „Wohlstandsverwaltungsrecht“ entstanden, das das Solidarprinzip zugunsten einzelner Kläger, die ihr „gutes Recht“ durchsetzen wollen, vernachlässigt<sup>42</sup>.

Kritik am Erschließungsbeitragsrecht kam insbesondere aus der kommunalen Praxis auf. Die kaum noch überschaubare Rechtsprechung erzeuge eine erhebliche Rechtsunsicherheit, die die Gemeinden zu einem ständig zunehmenden und immer komplizierter werdenden Verwaltungsaufwand zwingt und die gesamte Materie des Erschließungsbeitragsrechts sowohl für die Verwaltung als auch für den betroffenen Bürger letztlich undurchsichtig mache<sup>43</sup>. Demgegenüber bestand gesetzgeberisch das Bedürfnis, die kommunalen Abgaben so einfach, aber auch so präzise wie möglich zu gestalten, damit die Verwaltungsgerichte möglichst wenig Gelegenheit bekämen, sich damit befassen zu müssen<sup>44</sup>. Nur ein einfaches und sicheres Abgabenerhebungsverfahren, das sich nicht ständig der Gefahr verwaltungsgerichtlicher Eingriffe ausgesetzt sehe, gewährleiste eine gleichmäßige und damit auch eine gerechte Heranziehung aller Abgabenschuldigen, aber auch eine tragfähige finanzielle Basis für das Funktionieren besonders der kommunalen Einrichtungen und Anlagen<sup>45</sup>.

---

<sup>42</sup> Vgl. hierzu vertiefend *Franßen*, DVBl. 1992, S. 350.

<sup>43</sup> *Wißkirchen/Müllejans*, KStZ 1970, S. 125, S. 126.

<sup>44</sup> Landtag Nordrhein-Westfalen, Stenografische Berichte, Band 2, 26.-44. Sitzung, 6. Wahlperiode, S. 1418.

<sup>45</sup> Landtag Nordrhein-Westfalen, Stenografische Berichte, Band 2, 26.-44. Sitzung, 6. Wahlperiode, S. 1418.

Die rechtspolitischen Probleme einer maßgeblich durch die Richterschaft vorangetriebenen Rechtsfortbildung im Beitragsrecht werden durch die folgende Beschreibung der Situation in Sachsen deutlich: das Sächsische Kommunalabgabengesetz sei nahezu zehn Jahre unverändert geblieben, weil – anders als in anderen neuen Bundesländern – der Gesetzgeber und die kommunalen Spitzenverbände an die gestaltende und klärende Kraft der Praxis und der Rechtsprechung einschließlich deren gegenseitiger Befruchtung geglaubt hätten. Diese Hoffnung sei nicht in Erfüllung gegangen. Die Rechtsprechung des Sächsischen Obergerichtes sei erst durch das Bundesverwaltungsgericht auf Prüfungsumfänge zurückgeführt worden, die Satzungen nicht an Fehlern scheitern ließen, die sich nicht auf die Höhe der Gebühren- und Beitragssätze auswirkten. Die vermeintlich höhere Gerechtigkeit der Rechtsprechung habe zu einer Auflösung des im Kommunalabgabenrecht gewollten Solidarprinzips geführt<sup>46</sup>.

#### **dd) Widerstreitendes Agieren von Rechtsprechung und Gesetzgebung**

Mit dem Hinweis auf Vorteilsgerechtigkeit ist die Rechtsprechung über reine Rechtsauslegung und -fortbildung hinausgegangen und hat letztlich zu Lasten der kommunalen Anwendungspraxis wie ein zweiter Gesetzgeber gehandelt, was bis in die Gegenwart zu einem widerstreitenden Agieren von Rechtsprechung und Gesetzgebung im Erschließungs- und ihm folgend im Ausbaubeitragsrecht geführt hat. Anders ausgedrückt: „Der Gesetzgeber hat wiederholt der durch die Rechtsprechung vorgegebenen Entwicklung gegengesteuert und korrigierend in den Regelungsbereich der §§ 123 ff., 127 ff. BauG/BauGB eingegriffen.“<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> *Birk/Dossmann*, in: Driehaus, § 8 KAG, Rn. 1081 ff.

<sup>47</sup> *Kallerhoff*, Gesetzgebungskompetenz, S. 45, S. 46.

Das lässt sich zunächst eindrucksvoll am Beispiel der finanziell eher unbedeutenden Fußwege belegen. Durch eine Änderung in § 127 Abs. 2 Nr. 2 BauGB („z. B. Wohnwege, Fußwege“) wurden nämlich sogenannte nicht befahrbare Verkehrsanlagen innerhalb der Baugebiete ausdrücklich beitragsfähig gestellt. Damit hat der Gesetzgeber auf eine ständige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts<sup>48</sup> reagiert, das eine derartige Anlage nicht als beitragsfähig anerkannte, weil es sie nicht als Bestandteil einer Anbaustraße ansah. Durch eindeutige Regelung wollte der Gesetzgeber die Beitragsfähigkeit von Wohnwegen und anderen nicht befahrbaren Wege sicherstellen: Die Benennung der Wohnwege allein lasse (nämlich auch) den Schluss zu, dass andere nicht befahrbare Wege keine Erschließungsanlagen im Sinne dieser Vorschrift sein sollten. „Dies ist nicht beabsichtigt.“<sup>49</sup> Unbefahrbare Wohnwege sind in der Folgezeit trotzdem von der Rechtsprechung nur dann als beitragsfähige Erschließungsanlagen erkannt worden, wenn und soweit Wohngebäude daran errichtet werden dürfen<sup>50</sup>. Damit ist der Einschätzung zuzustimmen, dass die Wohnwegealternative des § 127 Abs. 2 Nr. 2 BauGB für die Gemeinden relativ bedeutungslos bleiben dürfte<sup>51</sup>. Für die ebenfalls ausdrücklich als Erschließungsanlagen benannten Fußwege stellt die Rechtsprechung zudem fest, dass in den allermeisten Fällen eine hinreichend deutliche und überzeugende Differenzierung nicht möglich sei, so dass sie regelmäßig als beitragsfähige Erschließungsanlagen ausschieden<sup>52</sup>.

---

<sup>48</sup> Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 3. Juni 1983 – 8 C 70/82 –, juris; BVerwGE 67, S. 216-222.

<sup>49</sup> Bundestags-Drucksache 10/5027, S. 13.

<sup>50</sup> Bundesverwaltungsgericht, zuletzt Beschluss vom 29. September 2015 – 9 B 42/15 –, juris.

<sup>51</sup> *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, § 12, Rn. 64.

<sup>52</sup> Sehr umfassend *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, § 12, Rn. 61-71, S. 221-225.

Das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz<sup>53</sup> hat die Regelung des Erschließungsvertrags in § 124 BauGB im Jahr 1993 dahingehend geändert, dass die Gemeinden alle Kosten für sämtliche Erschließungsanlagen auf den Erschließungsträger abwälzen können. „Die ausführliche Regelung des Erschließungsvertrags reagiert auf die höchstrichterliche Rechtsprechung, die entgegen der Praxis der Kommunen die Regelungsmöglichkeiten im Sinne der Abgabengleichheit restriktiv interpretiert hatte.“<sup>54</sup> Das Bundesverwaltungsgericht hatte nämlich bis dahin die Auffassung vertreten, die Gemeinde dürfe Erschließungsverträge nur über die beitragsfähigen Erschließungsanlagen und mit zusätzlicher Berücksichtigung des 10%igen Gemeindeanteils abschließen<sup>55</sup>. Zudem ermächtigt die 1993 novellierte Regelung des § 133 Abs. 3 Satz 1 BauGB die Gemeinde, bereits ab dem Zeitpunkt des ersten Spatenstichs eine Vorausleistung bis in Höhe des zu erwartenden Beitrags zu verlangen und später aufgrund der endgültigen Beitragsberechnung nachzuerheben oder rückzuerstatten. Mit dieser Regelung reagierte der Gesetzgeber auf die von der Rechtsprechung mit dem verfassungsrechtlichen Äquivalenzprinzip<sup>56</sup> begründete Forderung, dass eine aufgrund dieser Alternative erhobene Vorausleistung „ihrer Höhe nach in einem angemessenen Verhältnis zur Höhe der im Zeitpunkt der Vorausleistungserhebung jeweils vermittelten Vorteile stehen“ müsse<sup>57</sup>.

---

<sup>53</sup> BGBl., S. 466 ff.

<sup>54</sup> *Grziwotz*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Vorb. §§ 123-125, Rn. 14.; vgl. auch *Thomas*, in: Kolks, Rn. 128.

<sup>55</sup> BVerwGE 32, S. 39 f.; Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 19. Oktober 1984 – 8 C 52/83 –, juris; Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 9. November 1984 – 8 C 1/84 –, juris; st. Rspr.

<sup>56</sup> BVerfGE 20, S. 257, S. 270; BVerwGE 26, S. 305, S. 308 f.

<sup>57</sup> BVerwGE 26, S. 305, S. 308 f.; *Kallerhoff*, Gesetzgebungskompetenz, S. 48. Das bei Kallerhoff aufgezeigte Beispiel sollte deutlich machen, wie kompliziert und unübersichtlich das Erschließungsbeitragsrecht bereits 1994 selbst für den Gesetzgeber geworden war.

Ein weiteres Beispiel ist die in der Praxis häufige Gründung gemeindlicher Erschließungseigengesellschaften<sup>58</sup>, die zwischenzeitlich durch das Bundesverwaltungsgericht für unzulässig erklärt wurde<sup>59</sup>. Eine Gesellschaft des Privatrechts, die von der Gemeinde ganz oder mehrheitlich beherrscht wird (kommunale Eigengesellschaft), ist danach nicht „Dritter“ gemäß § 124 Abs. 1 BauGB (alt). Das Bundesverwaltungsgericht erklärte im konkreten Fall einen Erschließungsvertrag zwischen einer Gemeinde und einer zur Erschließung eines Neubaugebiets gegründeten Erschließungsgesellschaft für nichtig.

Nach seiner Ansicht liefe dies praktisch und wirtschaftlich darauf hinaus, dass die Gemeinden im „Mantel eines Privaten“ vertraglich die Erschließungskosten auf die Eigentümer oder Käufer abwälzen könnten, ohne den Begrenzungen des Beitragsrechts zu unterliegen. Demgegenüber hat das Gericht Erschließungsverträge mit Privaten nicht angegriffen, obwohl diese in der Praxis mit immensen Risiken (Insolvenz, rein kaufmännische Erwägungen bei der Qualität der Erschließungsanlagen, die nach ihrer Ersterstellung in die Baulast der Gemeinde übergehen) verbunden sind.

Mit dem Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts vom 11. Juni 2013 hat der Gesetzgeber reagiert und in § 11 Abs. 1 BauGB formuliert: „Die Gemeinde kann städtebauliche Verträge auch mit einer juristischen Person abschließen, an der sie beteiligt ist.“

---

<sup>58</sup> Steinmetz, Städte- und Gemeinderat 1997, S. 178 ff.

<sup>59</sup> Bundesverwaltungsgericht, DVBl. 2011, S. 630; Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, § 6, Rn. 17.

## **b) Unterschiedliche Entwicklung von Erschließungs- und Ausbaubeitragsrecht**

Durch zahlreiche Gerichtsentscheidungen haben sich das Erschließungs- und das Ausbaubeitragsrecht zu zwei weitgehend eigenständigen Rechtsmaterien entwickelt, die für den Rechtsanwender sowie die Beitragspflichtigen kaum noch durchschaubar sind und vielfach als ungerecht empfunden werden. Deshalb haben Rechtsprechung und kommunale Spitzenverbände den Gemeinden Empfehlungen zur Vereinfachung an die Hand gegeben, u. a. indem in richterlichen Entscheidungen Verteilungsregelungen in Form vollständiger Satzungsauszüge zitiert wurden, die einer rechtlichen Überprüfung standgehalten hatten<sup>60</sup>. Die kommunalen Spitzenverbände haben dann in Zusammenarbeit mit den Innenministerien der Länder Mustersatzungen zum Erschließungs- und Straßenbaubeitragsrecht erarbeitet, wobei sie aus Rechtssicherheitserwägungen auf diese richterlichen Hinweise zurückgriffen.

Damit war allerdings nur die jeweilige konkrete Regelung als ausreichend differenziert festgestellt worden, ohne Aussagen zu treffen, ob auch weniger differenzierte, also einfachere Verteilungsregelungen noch vorteilsgerecht gewesen wären. Die Gemeinden weichen in aller Regel von den in diesen Musterentwürfen vorgesehenen Regelungen „nur bei Vorliegen besonderer Notwendigkeit ab.“<sup>61</sup>

In jüngerer Zeit gibt es innerhalb der Richterschaft Anzeichen, sich wieder auf die rechtliche Überprüfung von Satzungen zu beschränken, statt eigenständige Satzungsvorschläge zu machen, „denn dem richterlichen Selbstverständnis dürfte es kaum entsprechen, in dem Verwaltungsrichter eine Art Ringrichter zu sehen, der im Streit der Juristen entscheide,

---

<sup>60</sup> Z. B. BVerwGE 57, S. 240, S. 242 ff., BVerwGE 62, S. 308, S. 309 f.; vertiefend *Kallerhoff*, Gesetzgebungskompetenz, S. 101 ff.

<sup>61</sup> *Kallerhoff*, Gesetzgebungskompetenz, S. 102 f.

wer der Bessere sei.“<sup>62</sup> Es ist allerdings den Kommunen und den Bürgern nicht zuzumuten, weitreichende Satzungsneugestaltungen zugunsten einfacherer und transparenter Beitragserhebungen nach dem Prinzip von Versuch und Irrtum vorzunehmen, so dass eine gesetzliche Regelung sachgerecht ist.

Um die Beitragsveranlagung in den beiden Rechtsgebieten sowohl für die Verwaltung wie auch für die betroffenen Bürger so weit wie möglich handhabbar und nachvollziehbar zu halten, haben sich die kommunalen Spitzenverbände und die Innenministerien der Länder zudem vielfach bemüht, die Mustersatzungen zur Erhebung von Ausbaubeiträgen wortgleich mit dem Muster einer Erschließungsbeitragssatzung der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände<sup>63</sup> zu halten. Die restriktive Auslegung des Erschließungsbeitragsrechts wurde damit weitgehend in das Ausbaubeitragsrecht der Länder übertragen. Beispielsweise wurde in der Mustersatzung für das Land Nordrhein-Westfalen der Erschließungsanlagenbegriff (bis zur Änderung der Mustersatzung durch den Verfasser dieser Untersuchung im Jahr 2003<sup>64</sup>) anstelle des wesentlich flexibleren Anlagenbegriffs nach § 8 KAG NRW empfohlen<sup>65</sup>. Außerdem wird in Nordrhein-Westfalen der Aufwand für Straßenbrücken, die einen wesentlichen Kostenfaktor beim Bau oder Ausbau einer Straße bilden, nicht refinanziert, obwohl § 8 KAG Nordrhein-Westfalen eine Regelung, die wie § 128 Abs. 3 Nr. 1 BauGB die Kosten für Brücken nicht als beitragsfähigen Aufwand ansieht, nicht enthält. Die Kommunen könnten also die Kosten den Anliegern auferlegen<sup>66</sup>, wenn ihre Ausbaubeitragssatzungen dies vorsähen. § 2 Abs. 3 Nr. 2 der Mu-

---

<sup>62</sup> *Wiesemann*, DVBl. 2007, S. 873, S. 877.

<sup>63</sup> Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände, Arbeitshilfe Nr. 7, S. 2 ff.

<sup>64</sup> Städte- und Gemeinderat 1-2/2004, S. 30.

<sup>65</sup> Hierzu im Einzelnen unter B. III. 5. c).

<sup>66</sup> Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Gemeindehaushalt 1979, S. 137.

stersatzung des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen enthält aber eine Regelung, wonach die Kosten für Brücken, Tunnels und Unterführungen mit den dazugehörenden Rampen nicht beitragsfähig sind<sup>67</sup>.

Die textliche Übereinstimmung von Erschließungs- und Ausbaubeitragssatzungsregelungen in den Kommunen hat dennoch nicht verhindern können, dass sich die Veranlagungspraxis in den beiden Rechtsgebieten deutlich auseinanderentwickelt hat<sup>68</sup>. Schließlich ist ein einheitliches und einfaches Veranlagungsverfahren gerade in einer Zeit, in der Erschließungsmaßnahmen in sinkendem Maße über Erschließungsbeiträge, sondern vermehrt über städtebauliche Verträge refinanziert werden, als hilfreich für die kommunale Praxis einzuschätzen.

### **c) Akzeptanzprobleme von kommunaler Praxis und Rechtsprechung**

In der kommunalen Beitragserhebungspraxis besteht sowohl bei den Kommunalverwaltungen wie auch bei den betroffenen Bürgern ein Bedürfnis nach einem nachvollziehbaren und weniger streitträchtigen Erschließungsbeitragsrecht. Eine Abrechnung zusammengefasster Verkehrsanlagen wird vor allem dann akzeptiert, wenn Systeme von Verkehrsanlagen gemeinsam hergestellt werden und somit einen sehr engen Funktionszusammenhang untereinander aufweisen. Bebauungspläne sehen regelmäßig Systeme von Erschließungsanlagen vor, die untereinander in einem engen Funktionszusammenhang stehen, wobei die einzelnen Einrichtungen in der technischen Ausstattung stark von-

---

<sup>67</sup> Städte- und Gemeinderat 1-2/2004, S. 30.

<sup>68</sup> Vgl. im Einzelnen hierzu B. III. 7.

einander abweichen, um Erschließungs- und Verkehrsfunktionen miteinander in Einklang zu bringen<sup>69</sup>.

Diese planerischen und kommunikativen Erwägungen vor Ort werden nach dem Verständnis der Rechtsprechung vom „gesetzlichen Regelfall“<sup>70</sup> der Abrechnung jeder einzelnen Erschließungsanlage im Nachhinein nicht berücksichtigt. So ist bis auf eng begrenzte Ausnahmen die Abrechnung in Erschließungseinheiten im bestehenden Recht nicht möglich<sup>71</sup>.

Im gesetzlichen und praktischen Normalfall ist infolge der Rechtsprechung durch das Bundesverwaltungsgericht grundsätzlich jeweils eine einzelne selbständige Erschließungsanlage zu veranlassen<sup>72</sup>. Dies führt dazu, dass in einem zusammenhängenden Wohngebiet erhebliche Unterschiede in der Beitragshöhe auftreten, selbst wenn die Anlagen für den Beitragspflichtigen sichtbar gleichwertig ausgebaut wurden. Gründe hierfür können beispielsweise unterschiedliche Kosten für die Anschaffung und Bereitstellung der Straßenflächen sein. Bei entsprechender Satzungs- und Landesregelung kann ein Brückenbauwerk in einer Straße die Kosten deutlich erhöhen, während es auch den Anliegern in den umgebenden Straßen kürzere Wegstrecken ermöglicht. Kosten, die über den räumlichen Umfang einer Erschließungsanlage hinausgehen, sind nur im Einzelfall beitragsfähig<sup>73</sup>.

---

<sup>69</sup> Müller, KStZ 1980, S. 49, S. 50; ders., KStZ 1987, S. 47; vgl. auch eingehend und in guter Darstellung: [www.kommunalabgaben.info](http://www.kommunalabgaben.info)-Webseiten.

<sup>70</sup> Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 26. September 1983, 8 C 27.82, zitiert nach *Driehaus*, ZMR 2003, S. 309.

<sup>71</sup> Hierzu im Einzelnen unter B. III. 5. a) bb).

<sup>72</sup> Hierzu vertiefend unter B. III. 5.

<sup>73</sup> Z. B. Abbiegespuren, BVerwGE 85, S. 1, S. 3 f.

Eine Intransparenz ergibt sich auch dadurch, dass die Gesetze in der Regel keine gesonderten Anliegerbeteiligungsverfahren vorsehen, und die Einzelabrechnung auf der Grundlage einer kommunalen Regel-Beitragsatzung ein verwaltungsinterner Akt ist. Gesetzgeberische Bemühungen, eine Bürgerbeteiligung sicherzustellen, sind in der Gesetzesübersicht aufgeführt.

In der kommunalen Praxis konnten sich wegen der rechtlichen Grenzen auch weitere Lösungsversuche auf der Grundlage des Solidarprinzips wie die Bildung von Erschließungsgemeinschaften<sup>74</sup>, in denen sich Anlieger zum Bau ihrer Erschließungsstraße zusammenfinden, nicht durchsetzen.

#### **d) Hohe finanzielle Belastung der Beitragspflichtigen**

„Der Erschließungsbeitrag stellt eine erhebliche finanzielle Belastung für die Grundstückseigentümer (und Erbbauberechtigten) dar, wenn er auf einmal erhoben wird. Diese plötzliche Belastung des Grundstückseigentümers nach der endgültigen Herstellung der Erschließungsanlage war seinerzeit vom Gesetzgeber gewollt.“<sup>75</sup> Auf der Grundlage von Regel-Beitragsatzungen ist die konkrete Veranlagung zumeist ein einfaches Geschäft der laufenden Verwaltung, womit die endgültige Herstellung und damit einhergehend der Entstehungszeitpunkt der sachlichen Beitragspflicht für den Beitragspflichtigen häufig nicht erkennbar sind.

Diesem Problem wird in der Gesetzgebungsentwicklung insbesondere durch das Instrument der Wiederkehrenden Beiträge begegnet<sup>76</sup>. Die Erhebung Wiederkehrender Beiträge wird vorrangig mit dem Argument der Bürgerfreundlichkeit begründet. Sie könnten sowohl die Finanzsitu-

---

<sup>74</sup> Vgl. hierzu *Pfister*, Sachsenlandkurier 1995, S. 508.

<sup>75</sup> *Streit*, KStZ 1971, S. 105.

<sup>76</sup> Hierzu vertiefend unter B. III. 6.

ation der Gemeinden stärken wie auch eine für den Bürger finanziell tragbare, gerechte und transparente Alternative darstellen<sup>77</sup>. Es wird von ihnen erwartet, dass eine größere Abgabengerechtigkeit erreicht wird, weil sich die Beitragsbelastung des Einzelnen in größerem Umfang durch die höhere Zahl potentieller Abgabenschuldner verteilt. Der Einzelne werde nicht durch einen Einmaligen Beitrag enorm belastet, sondern die Belastung verteile sich<sup>78</sup>.

Das gesetzgeberische Bedürfnis, das Beitragsrecht für die Bürger und die Kommunen erträglicher zu gestalten, wird beispielhaft an der Entwicklung im Saarland deutlich. Dort wurden die Gemeinden erstmals Mitte der 1990iger Jahre verpflichtet, Straßenbaubeiträge zu erheben. Dabei handelte es sich zunächst um Einmalige Beiträge. Die Pflicht zum Erlass von Satzungen und zur Erhebung von Beiträgen sei von den Gemeinden als zu einengend angesehen worden. Die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen habe auch wegen einer nicht unerheblichen zusätzlichen finanziellen Belastung zu Akzeptanzproblemen bei den Bürgerinnen und Bürgern geführt. Um den Gemeinden bei der Finanzierung von Ausbaumaßnahmen wieder mehr Entscheidungsspielraum zu geben und die Bürger zu entlasten, wurde den Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt, anstelle der Einmaligen Ausbaubeiträge Wiederkehrende Beiträge für Verkehrsanlagen zu erheben, um damit hohe Einmalige Beiträge zu Lasten der Bürgerinnen und Bürger zu vermeiden<sup>79</sup>.

In Berlin ist das 2006 eingeführte Straßenausbaubeitragsgesetz 2012 wieder aufgehoben worden. Die vereinnahmten Straßenausbaubeiträge

---

<sup>77</sup> Vgl. beispielhaft ADAC-Leitfaden „Erhaltungsmanagement für kommunale Straßen“, S. 20 f.; *Gramlich/Orantek*, Kommunale Straßenfinanzierung.

<sup>78</sup> Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen, Plenarprotokoll vom 20. März 2013, Drucksache 16/2124.

<sup>79</sup> Gesetzentwurf Saarland, Drucksache 12/254, S. 1.

sind auf Antrag zurückzuzahlen. Die Kosten für Erneuerung und Verbesserung einzelner Verkehrsanlagen werden damit wieder von der Allgemeinheit getragen<sup>80</sup>.

Beispiele jüngster Gesetzgebungsaktivitäten finden sich in Hessen, in Nordrhein-Westfalen, Bayern und Niedersachsen. Zum 1. Januar 2013 ist in das HessKAG ein § 11 a aufgenommen worden, wonach die Gemeinden anstelle der Erhebung Einmaliger Beiträge nach § 11 Abs. 1 Satz 2 HessKAG die jährlichen Investitionsaufwendungen für den Umbau und Ausbau ihrer öffentlichen Verkehrsanlagen als Wiederkehrende Beiträge auf die im Abrechnungsgebiet gelegenen Grundstücke verteilen können<sup>81</sup>. Am 19. Februar 2013 brachte die CDU-Fraktion im nordrhein-westfälischen Landtag den Entwurf zu einem „Gesetz zur Einführung Wiederkehrender Straßenausbaubeiträge“ in den Landtag ein<sup>82</sup>. Die Begründung enthält den angesichts der Erhebungsmöglichkeit von Vorausleistungen, Kostenspaltung, Ablösung und Abschnittsbildung zweifelhaften Hinweis, in Nordrhein-Westfalen hätten „Städte und Gemeinden aufgrund der Regelungen des Kommunalabgabengesetzes Nordrhein-Westfalen nur die Möglichkeit, die Grundstückseigentümer einer Kommune zu Einmaligen Beiträgen heranzuziehen, wenn Straßenausbauarbeiten erfolgt sind.“

Die SPD-Fraktion im Bayrischen Landtag brachte am 16. Juli 2015 einen Gesetzentwurf zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes ein<sup>83</sup>. Zur Begründung führte sie aus, den Kommunen solle durch die Einführung eines Beitragserhebungssystems mit Wiederkehrenden Beiträgen eine Alternative zum bewährten System der Einmaligen Beiträge an die Hand gegeben werden. Nach zahlreichen, auch höchstrichterli-

---

<sup>80</sup> Hierzu vertiefend unter B. I. 3.

<sup>81</sup> Gesetz über kommunale Abgaben (KAG) in der Fassung vom 24. März 2013, GVBl. 2013, S. 134.

<sup>82</sup> Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 16/2124.

<sup>83</sup> Bayrischer Landtag, Drucksache 17/7643.

chen Entscheidungen zu den Wiederkehrenden Beiträgen in Rheinland-Pfalz sei der Gesetzentwurf an diese Rechtsprechung angepasst sowie ausgewogen. Gleichwohl werde die Einführung eines Abrechnungssystems mit Wiederkehrenden Beiträgen insbesondere für Kommunen in Frage kommen, welche bislang noch über keine Straßenausbaubeitragssatzungen verfügten bzw. bestehende Satzungen entgegen der gesetzlichen Verpflichtung hierzu nicht angewandt hätten. Am 1. April 2016 ist in Bayern ein neues Kommunalabgabengesetz in Kraft getreten, in dem die Gemeinden die Ermächtigung bekommen, Wiederkehrende Beiträge zu erheben<sup>84</sup>.

Um die Flexibilität der Kommunen zu erhöhen, wird es ihnen in Niedersachsen jetzt ermöglicht, für den Ausbau von Verkehrsanlagen alternativ Wiederkehrende Beiträge von den Grundstückseigentümern zu erheben. Einmalige Straßenausbaubeiträge hätten den Vorteil, dass eine Heranziehung nur in großen zeitlichen Abständen erfolge und Grundstückseigentümer in der Regel nur einmal im Leben davon betroffen seien. Andererseits gerieten Einmalige Straßenausbaubeiträge aber immer wieder in die Kritik, da ausschließlich die Anlieger von Straßen bei einer Sanierung zu sehr hohen Beiträgen herangezogen würden. Wiederkehrende Beiträge würden hingegen in regelmäßigen, meist jährlichen Abständen von allen oder einem abgegrenzten Kreis von Grundstückseigentümern in der Gemeinde erhoben. Sie erleichterten gegenüber den Einmaligen Beiträgen die breitere Verteilung der Lasten<sup>85</sup>.

---

<sup>84</sup> Bayrisches Gesetz- und Verordnungsblatt 2016, S. 36.

<sup>85</sup> Pressestelle der Niedersächsischen Landesregierung, Pressemitteilung vom 10. November 2015, <http://www.niedersachsen.de>; Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt 2017, S. 121.

## e) Einnahmeausfälle für die Kommunen

Die Kommunen sehen sich durch das überkommene Beitragsrecht mit erheblichen Einnahmeausfällen konfrontiert<sup>86</sup>. Die Rechtsprechung zum Vorteilsbegriff führt in der Praxis dazu, dass zahlreiche Erschließungsanlagen nicht abgerechnet werden können, obwohl sie im Katalog des Gesetzgebers ausdrücklich als beitragsfähig aufgeführt sind. Notwendige und sinnvolle Maßnahmen z. B. zum Lärmschutz können häufig nicht unter Anliegerbeteiligung refinanziert werden und unterbleiben deshalb nicht selten ganz.

Nach den Schlussfolgerungen der vom Bund eingesetzten Kommission „Infrastrukturfinanzierung“ hat sich der Erhaltungszustand kommunaler Erschließungsinfrastrukturen dramatisch verschlechtert. Deutschland verfüge zwar im internationalen Vergleich über eine gut ausgebaute Verkehrsinfrastruktur. Dieser positive Eindruck relativiere sich aber, wenn man die unzureichenden Anstrengungen, diese hochwertigen Verkehrsnetze zu erhalten und in ihrer Qualität den wachsenden Anforderungen anzupassen, dagegen halte. Der Erhaltungsaufwand für Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen liege bei mehr als dem Doppelten des Bedarfs für die Bundesfernstraßen. Dies sei in Anbetracht der Netzlänge (rund 180.000 km Landes- und Kreisstraßen, rund 450.000 Kilometer Gemeindestraßen) und der anteiligen Fahrleistungen (rund 60% der gesamten Fahrleistungen) gut begründet. Man könne aus den verfügbaren Materialien schließen, dass der Erhaltungszustand gerade bei den Gemeindestraßen deutlich schlechter sei als bei den Bundesfernstraßen. Die Finanzierungsbedarfe und Finanzierungsdefizite auf Gemeindeebene lägen (Nachholbedarf berechnet auf 15 Jahre) bei 1, 2 Milliarden Euro pro Jahr<sup>87</sup>.

---

<sup>86</sup> Hierzu vertiefend unter B. III. 5. b).

<sup>87</sup> Daehre-Kommission, Abschlussbericht, S. 10 ff, S. 37.

Es besteht ein dringender Handlungsbedarf, weil die kommunale Verkehrsinfrastruktur zum großen Teil in den 1950iger bis 1970iger Jahren entstanden und infolgedessen bereits erneuerungsbedürftig ist oder in naher Zukunft sein wird, und es dabei häufig nicht nur um die Wiederherstellung einer sich ursprünglich am Leitbild der autogerechten Stadt orientierenden Straße gehen wird, sondern auch um die Heranführung an die geltenden straßenbaulichen und sonstigen Standards unter Berücksichtigung der heutigen Nutzungsansprüche hinsichtlich Verkehrssicherheit, Verkehrsberuhigung, Nahmobilität, Digitalisierung, Aufenthaltsqualität, Barrierefreiheit usw.<sup>88</sup> Die durchschnittliche Lebens- bzw. Nutzungsdauer einer Straße, auch einer reinen Anliegerstraße, liegt bei 35-45 Jahren. Das führt dazu, dass aktuell ein erheblicher Sanierungsbedarf hinsichtlich dieser Infrastruktur herrscht, und zwar durchweg und nicht lediglich bezüglich einzelner Straßen. „Den Gemeinden fehlen bereits die Mittel für die regelmäßige Unterhaltung und Instandsetzung, an Grunderneuerung, Um- und Ausbauten ist gar nicht zu denken. Indes kann gerade Letzteres durch das Institut der Straßenausbaubeiträge zumindest teilweise gegenfinanziert werden – darum ist diese Beitragsart aktueller denn je.“<sup>89</sup>

#### **IV. Gang der Untersuchung**

Zunächst sollen die derzeitige Rechtslage in den Bundesländern in den wesentlichen Grundzügen dargestellt (B. I. und II.) sowie die wesentlichen unterschiedlichen Rechtsfolgen und Verfahrensabläufe herausgearbeitet und mit Blick auf die oben genannten Zielsetzungen bewertet werden (B. III.). Darauf aufbauend soll in der Form eines Gesetzentwurfs mit amtlicher Begründung ein bundesweit umsetzbarer, durch jeweiliges Landesgesetz normierter Beitragstatbestand für die Entwicklung kommunaler Erschließungsinfrastruktur vorgestellt werden (Zweiter Teil).

---

<sup>88</sup> *Rottenwallner*, DÖV 2015, S. 564.

<sup>89</sup> *Schlünder*, Wiederkehrende Beiträge, S. 3.

Der Aufbau des Gesetzentwurfs ist an § 36 GGO Nordrhein-Westfalen<sup>90</sup> angelehnt, um der aktuellen fachpolitischen Diskussion in Nordrhein-Westfalen einen Impuls zu geben. In anderen Bundesländern sind – wie etwa in Bayern und Niedersachsen – erst kürzlich gesetzgeberische Entscheidungen erfolgt oder derzeit nicht erkennbar in der politischen Debatte.

## **B. Derzeitige Rechtslage bei der Erhebung von Erschließungs- und Ausbaubeiträgen**

### **I. Überblick über die Beitragsgesetze in den Bundesländern**

Nachfolgend wird das im jeweiligen Bundesland geregelte System von Erschließungs- und Ausbaubeiträgen beschrieben. Zudem werden einzelne für die weitere Bewertung und den Gesetzentwurf bedeutsame Spezialregelungen vorgestellt.

#### **1. Baden-Württemberg**

In Baden-Württemberg können mangels Rechtsgrundlage keine Ausbaubeiträge, sondern nur Erschließungsbeiträge erhoben werden<sup>91</sup>.

Gemäß §§ 20 Abs. 2 i. V. m. § 33 Satz 1 Nr. 1 und 2 KAG besteht für die zum Anbau bestimmten Straßen und unbefahrten Wohnwege eine Betragserhebungspflicht, für die sonstigen beitragsfähigen Erschließungsanlagen ist den Gemeinden gemäß § 34 Nr. 1 KAG ein Erhebungsrecht durch Aufnahme dieser Erschließungsanlagen in die Erschließungsbeitragssatzung eröffnet.

---

<sup>90</sup> Ministerialblatt Nordrhein-Westfalen 2015, S. 220.

<sup>91</sup> Gesetzblatt Baden-Württemberg 2005, S. 206 ff.

An die Stelle der Erschließungseinheit tritt gemäß § 37 Abs. 3 KAG die Abrechnungseinheit mit erweiterten Zusammenfassungsmöglichkeiten. Danach können die beitragsfähigen Erschließungskosten für mehrere erstmals herzustellende Anbaustraßen, die eine städtebaulich zweckmäßige Erschließung des Baugebiets ermöglichen und miteinander verbunden sind, zusammengefasst ermittelt werden. Der Kreis der erschlossenen Grundstücke ist gemäß § 39 KAG bei Sammelstraßen und -wegen, Grünanlagen, Lärmschutzanlagen, Parkflächen und Kinderspielplätzen durch die Gemeinde in einer Zuordnungssatzung zu regeln.

„Die bisherigen Grundzüge des Erschließungsbeitragsrechts wurden weitgehend in die landesrechtliche Neuregelung übernommen. Die durch das dichte Netz an Rechtsprechung insbesondere des Bundesverwaltungsgerichts gegebene Rechtssicherheit für die Gemeinden als Rechtsanwender einerseits, aber auch für die Beitragspflichtigen andererseits sollte nicht in Frage gestellt werden. Allerdings sollten auch überzogene Anforderungen, wie sie sich teilweise aus der Rechtsauslegung der bisherigen Gesetzesbestimmungen durch die Rechtsprechung ergeben haben, mit der Neuregelung beseitigt werden. Sie sollen den Grundsätzen des Erschließungsbeitragsrechts auch beim beitragspflichtigen Bürger zu mehr Akzeptanz verhelfen, die örtlichen Gestaltungsspielräume erweitern und die Handhabung vereinfachen.“<sup>92</sup>

Der gesetzliche Ansatz in Baden-Württemberg hat für diese Untersuchung große Bedeutung, weil er insbesondere an der Einmaligkeit von Beiträgen festhält und den Gemeinden Freiräume für ein eigenes Ermessen bei der Festlegung von Abrechnungseinheiten bzw. Abrechnungsgebieten, also der Festlegung des Kreises der Beitragspflichtigen, einräumt. Ihm fehlt aber eine einheitliche Lösung für beide Rechtsbereiche.

---

<sup>92</sup> Gössl/Reif, vor § 33 KAG, 1.2.2.

## 2. Bayern

Seit dem 1. April 2016 regelt Art. 5 a Bayrisches KAG das Erschließungsbeitragsrecht<sup>93</sup>. Zuvor gehörten die das Erschließungsbeitragsrecht regelnden §§ 127 bis 135 BauGB seit Inkrafttreten des Artikel 5 a KAG<sup>94</sup> am 1. Januar 1997 in vollem Umfang zum Landesrecht<sup>95</sup>. Der Gesetzentwurf vom 28. März 1996<sup>96</sup> hatte allerdings zum Ziel, „die Grenzen für eine Heranziehung der Anlieger zur Deckung des gemeindlichen Aufwands für Grünanlagen“ in einem neuen Artikel 5 a neu zu bestimmen, „der die bisherige Regelung in § 127 Abs. 2 Nr. 4 BauGB entsprechend modifiziert,“ während im Übrigen die nicht angepassten Bestimmungen im Erschließungsbeitragsrecht als Bundesrecht fortbestehen sollten<sup>97</sup>. Das Gesetz trat am 1. Januar 1997 in Kraft, ohne dass die grundsätzliche Frage, ob dadurch insgesamt Landesrecht galt, geklärt worden wäre<sup>98</sup>. Dies ist durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts erfolgt: Nach der vom Bayrischen Verwaltungsgerichtshof vorgenommenen Auslegung des § 5 a Bayrisches KAG sind durch diese Vorschrift die §§ 127 bis 135 BauGB in der am 1. Januar 1997 geltenden Fassung in bayrisches Landesrecht überführt worden<sup>99</sup>.

---

<sup>93</sup> Bayrisches Gesetz- und Verordnungsblatt 2016, S. 36.

<sup>94</sup> Bayrisches Gesetz- und Verordnungsblatt 1996, S. 541 ff.

<sup>95</sup> BayVGH BayVBI. 2003, S. 21; Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 9. August 2002 – 9 B 35/02 –, juris.

<sup>96</sup> Bayrischer Landtag, Drucksache 13/4553.

<sup>97</sup> Begründung des Gesetzentwurfs, Bayrischer Landtag, Drucksache 13/4553, S. 3.

<sup>98</sup> Bayrischer Landtag, Drucksache 13/6551.

<sup>99</sup> Bayrischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 19. Februar 2002 – 6 B 99.44 –, juris; Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 09. August 2002 – 9 B 35/02 –, juris; vertiefend *Hesse*, Bayrische Gemeindetagszeitung 12/2002, S. 438.

Nach Art. 5 b Bayrisches KAG können die Gemeinden jetzt durch Satzung bestimmen, dass anstelle der Erhebung Einmaliger Beiträge nach Art. 5 Abs. 1 die jährlichen Investitionsaufwendungen für die in ihrer Baulast stehenden Verkehrseinrichtungen (Verkehrsanlagen) nach Abzug der Eigenbeteiligung als Wiederkehrende Beiträge auf die beitragspflichtigen Grundstücke verteilt werden<sup>100</sup>.

### 3. Berlin

In Berlin werden Erschließungsbeiträge nach §§ 127 ff. BauGB erhoben. Das Berliner Erschließungsbeitragsgesetz vom 12. Juli 1995<sup>101</sup> enthält im Wesentlichen auf der Grundlage des Baugesetzbuchs die Regelungen einer kommunalen Erschließungsbeitragsatzung.

Am 16. März 2006 wurde durch das Straßenausbaubeitragsgesetz erstmalig die Rechtsgrundlage zur Erhebung von Straßenbaubeiträgen geschaffen<sup>102</sup>. In seinen Einzelregelungen lehnte sich das Gesetz eng an das in anderen Bundesländern mit Einmaligen Beiträgen geltende Straßenbaubeitragsrecht an. Allerdings beschränkte es zum Einen den Kreis der beitragsfähigen Anlagen auf Anbaustraßen und unbefahrbare Wohnwege<sup>103</sup>, zum Anderen wurde das in den übrigen Ländern durchweg vorgesehene Vorfinanzierungsinstitut der Vorausleistung nicht in das Gesetz aufgenommen<sup>104</sup>.

Mit dem Gesetz zur Aufhebung des Straßenausbaubeitragsgesetzes<sup>105</sup>, das am 19. September 2012 in Kraft trat, ist das Straßenausbaubeitragsgesetz wieder aufgehoben worden.

---

<sup>100</sup> Bayrisches Gesetz- und Verordnungsblatt 2016, S. 36.

<sup>101</sup> Berliner Gesetz- und Verordnungsblatt 1995, S. 444.

<sup>102</sup> Berliner Gesetz- und Verordnungsblatt 2006, S. 265 ff.

<sup>103</sup> *Kärgel*, in: *Driehaus* § 1 KAG, Rn. 10 f.

<sup>104</sup> *Driehaus*, § 8 KAG, Rn. 8 j.

<sup>105</sup> Berliner Gesetz- und Verordnungsblatt 2012, Seite 266.

Die „Richtlinien der Regierungspolitik“ vom 12. Januar 2012 bestimmten: „Das Straßenausbaubeitragsgesetz wird abgeschafft.“<sup>106</sup> Ziel der Abschaffung des Straßenausbaubeitragsgesetzes ist danach, die Grundstückseigentümer der ausgebauten Straßen in Berlin von der Zahlung der Straßenausbaubeiträge zu entlasten.

Die auf der Grundlage des Straßenausbaubeitragsgesetzes von den beitragspflichtigen Anliegern einer ausgebauten Straße gezahlten Straßenausbaubeiträge waren zurückzuzahlen.

#### **4. Brandenburg**

Erschließungsbeiträge werden nach §§ 127 ff. BauGB erhoben.

Gemäß § 8 KAG Brandenburg<sup>107</sup> besteht die Möglichkeit, Einmalige Beiträge zu erheben; bei den dem öffentlichen Verkehr gewidmeten Straßen, Wegen und Plätzen (Straßenbaubeiträge) ist die Beitragserhebung gemäß § 8 Abs. 1 Satz 2 zwingend. Das Beitragserhebungsgebot findet in den Fällen keine Anwendung, in denen die an sich Beitragspflichtigen mindestens den auf das Grundstück entfallenden Anteil auf der Grundlage einer vertraglichen Vereinbarung tragen, § 8 Abs. 1 Satz 3. Diese Regelung in Verbindung mit § 8 Abs. 6 Satz 4 ermöglicht die vollständige oder teilweise Entlastung der Gemeinde von dem von ihr zu tragenden Anteil der Straßenbaukosten für die Allgemeinheit und für gemeindeeigene Grundstücke<sup>108</sup>. Das KAG Brandenburg kennt damit offenbar eine dem Erschließungsvertrag nach § 124 BauGB (alt)

---

<sup>106</sup> Land Berlin, Drucksache 17/0077, Seite 18.

<sup>107</sup> Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Brandenburg 2004, S. 174 ff.

<sup>108</sup> Verwaltungsvorschrift des Ministeriums des Innern zum Kommunalabgabengesetz für das Land Brandenburg (VV-KAG), [bravors.brandenburg.de](http://bravors.brandenburg.de).

bzw. jetzt § 11 Abs. 1 Nr. 1 BauGB vergleichbare Regelung, bei der ebenfalls die Kosten komplett umgelegt werden können.

## **5. Bremen**

In Bremen werden sowohl in der Stadtgemeinde Bremen wie auch in Bremerhaven Erschließungsbeiträge nach dem Baugesetzbuch bei der erstmaligen Herstellung sowie Beiträge für die Erweiterung von Erschließungsanlagen erhoben, die erforderlich sind, um die Bauflächen und die gewerblich nutzbaren Flächen entsprechend den baurechtlichen Vorschriften zu nutzen, sowie für die Verbesserung von Erschließungsanlagen, durch die die wirtschaftliche Ausnutzbarkeit der Bauflächen und der gewerblich nutzbaren Flächen nicht nur vorübergehend verbessert wird<sup>109</sup>.

Für die Beitragsfinanzierung einer Erneuerung bzw. nachmaligen Herstellung einer hergestellten Anlage nach Ablauf der Nutzungsdauer gibt es dort keine Rechtsgrundlage<sup>110</sup>.

## **6. Hamburg**

In der Hansestadt Hamburg werden Erschließungsbeiträge nach dem BauGB erhoben. Ausbaubeiträge wurden nach §§ 51 ff. Hamburgisches Wegegesetz<sup>111</sup> erhoben. Der Ausbaubeitrag wurde wie in Bremen allein für die Erweiterung und Verbesserung bereits endgültig hergestellter Erschließungsanlagen erhoben.

---

<sup>109</sup> Ortsgesetz über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen, Bremisches Gesetzblatt 1982, S. 405 ff.

<sup>110</sup> Verwaltungsgericht Bremen, Urteil vom 08. Februar 2013 – 2 K 183/11 –, juris.

<sup>111</sup> Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt 1974, S. 41, S. 83.

Mit Wirkung vom 23. November 2016 wurden durch Gesetz zur Änderung des Hamburgischen Wegegesetzes und der Einheitssätze-Verordnung im Hamburgischen Wegegesetz die Bestimmungen zu Straßenausbaubeiträgen aufgehoben<sup>112</sup>. Somit werden in Hamburg keine Straßenausbaubeiträge mehr erhoben.

## 7. Hessen

In Hessen werden Erschließungsbeiträge nach §§ 127 ff. BauGB erhoben.

Gemäß § 11 HessKAG<sup>113</sup> besteht in Hessen zudem ein Erhebungsrecht der Gemeinden für Ausbaubeiträge. Für den Um- und Ausbau der öffentlichen Straßen, Wege und Plätze (Verkehrsanlagen), der über die laufende Unterhaltung und Instandsetzung hinausgeht, „sollen“<sup>114</sup> sie Beiträge erheben. Der Gesetzgeber gibt den Gemeinden sowohl die Mindest-Gemeindeanteile (25 Prozent des Aufwands, wenn diese Einrichtungen überwiegend dem Anliegerverkehr dienen, mindestens 50 Prozent, wenn sie überwiegend dem innerörtlichen Durchgangsverkehr dienen, und mindestens 75 Prozent, wenn sie überwiegend dem überörtlichen Durchgangsverkehr dienen<sup>115</sup>) wie auch die zulässigen Verteilungsmaßstäbe (Art der baulichen oder sonstigen Nutzung des Grundstücks, das zulässige oder das tatsächliche Maß der baulichen oder sonstigen Nutzung des Grundstücks sowie die Grundstücksflächen<sup>116</sup>) vor.

Gemäß § 11 a HessKAG können alternativ Wiederkehrende Beiträge erhoben werden. Zur besseren Verständlichkeit dieser Untersuchung,

---

<sup>112</sup> Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt 2016, S. 473.

<sup>113</sup> Hessisches Gesetz- und Verordnungsblatt 2013, S. 134 ff.

<sup>114</sup> § 11 Abs. 1 Satz 2 HessKAG.

<sup>115</sup> § 11 Abs. 4 Satz 1 HessKAG.

<sup>116</sup> § 11 Abs. 6 Satz 1 HessKAG.

insbesondere, weil sich der Rechtsbereich noch in intensiver Weiterentwicklung befindet, wird die Vorschrift hier komplett wiedergegeben. Sie entspricht weitgehend den Normierungen Wiederkehrender Beiträge in den anderen Ländergesetzen. Bemerkenswert ist allerdings, dass die Entwicklungen in Rheinland-Pfalz und Thüringen<sup>117</sup>, die in Reaktion auf die Rechtsprechung dort auch gesamte Gemeindegebiete als Abrechnungsgebiete erlauben, nicht aufgegriffen wurden.

*(1) Die Gemeinden können durch Satzung bestimmen, dass anstelle der Erhebung Einmaliger Beiträge nach § 11 Abs. 1 Satz 2 die jährlichen Investitionsaufwendungen für den Umbau und Ausbau ihrer öffentlichen Verkehrsanlagen als Wiederkehrende Beiträge auf die im Abrechnungsgebiet nach Abs. 2 a oder 2 b gelegenen Grundstücke verteilt werden. Der Wiederkehrende Beitrag wird für den besonderen Vorteil erhoben, der durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme der im Abrechnungsgebiet gelegenen Verkehrsanlagen geboten wird; er darf ausschließlich für die in Satz 1 genannten Investitionsmaßnahmen verwendet werden.*

*(2) Die zu einem Abrechnungsgebiet zusammengefassten Verkehrsanlagen bilden eine einheitliche kommunale Einrichtung. Die Abrechnungsgebiete sind in der Satzung zu bestimmen. Die Bildung der Abrechnungsgebiete nach Abs. 2 a ist zu begründen. Die Begründung ist der Satzung beizufügen.*

*(2 a) Die Bildung eines Abrechnungsgebiets, in dem die Verkehrsanlagen in einem räumlichen und funktionalen Zusammenhang stehen, kann insbesondere deshalb gegeben sein, wenn die Verkehrsanlagen*

*1. innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile der Gemeinde liegen oder*

*2. innerhalb selbstständiger städtebaulicher Einheiten liegen oder*

---

<sup>117</sup> Hierzu vertiefend unter B. III. 6. c).

3. innerhalb einzelner Baugebiete (§ 1 Abs. 2 der Baunutzungsverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 1990 [BGBl. I S. 132], geändert durch Gesetz vom 22. April 1993 [BGBl. I S. 466]) liegen.

(2b) In der Satzung können auch sämtliche Verkehrsanlagen eines Ortsteils oder eines Ortsbezirks als Abrechnungsgebiet im Sinne einer einheitlichen kommunalen Einrichtung bestimmt werden.

(3) Bei der Ermittlung des Beitragssatzes kann anstelle der jährlichen Investitionsaufwendungen vom Durchschnitt der im Zeitraum von bis zu fünf Jahren zu erwartenden Aufwendungen ausgegangen werden. Weichen nach Ablauf dieses Zeitraums die tatsächlichen von den im Durchschnitt erwarteten Aufwendungen ab, ist das Beitragsaufkommen der folgenden Jahre entsprechend auszugleichen. Der Beitragssatz kann auch in einer gesonderten Satzung festgelegt werden.

(4) Bei der Ermittlung des Wiederkehrenden Beitrags bleibt ein dem Vorteil der Allgemeinheit entsprechender Anteil (Gemeindeanteil) außer Ansatz. Der Gemeindeanteil ist in der Satzung festzulegen und muss dem Verkehrsaufkommen entsprechen, das nicht den Beitragsschuldnern zuzurechnen ist. Er beträgt mindestens 25 Prozent.

(5) Die Beitragsschuld entsteht jeweils mit Ablauf des 31. Dezember für das abgelaufene Jahr. Auf die Beitragsschuld können ab Beginn des Kalenderjahres angemessene Vorauszahlungen verlangt werden.

(6) Durch Satzung haben die Gemeinden Überleitungsregelungen für die Fälle zu treffen, in denen Erschließungsbeiträge oder Ausgleichsbeträge nach dem Baugesetzbuch oder Kosten der erstmaligen Herstellung aufgrund von Verträgen zu leisten sind oder geleistet wurden. Entsprechendes gilt, wenn von Einmaligen Beiträgen nach § 11 auf Wiederkehrende Beiträge oder von Wiederkehrenden auf Einmalige Beiträge umgestellt wird. Die Überleitungsregelungen sollen vorsehen,

*dass die betroffenen Grundstücke für einen Zeitraum von höchstens 25 Jahren seit der Entstehung des Beitragsanspruchs bei der Ermittlung des Wiederkehrenden Beitrags nicht berücksichtigt und auch nicht beitragspflichtig werden. Bei der Bestimmung des Zeitraums nach Satz 3 sollen die übliche Nutzungsdauer der Verkehrsanlagen und der Umfang der einmaligen Belastung berücksichtigt werden. Der Zeitraum soll fünf Jahre nicht unterschreiten.*

*(7) Stellen Gemeinden von Wiederkehrenden Beiträgen auf Einmalige Beiträge nach § 11 um, sind vor der Umstellung geleistete Beiträge auf den nächsten Beitrag anzurechnen. In der Satzung ist der Umfang der Anrechnung nach Satz 1 zu bestimmen; dabei ist der Zeitraum der üblichen Nutzungsdauer der Verkehrsanlagen zu berücksichtigen. Wiederkehrende Beiträge, deren Zahlung, gerechnet ab dem Zeitpunkt der Entstehung der Beitragspflicht nach § 11 Abs. 8, länger als der Zeitraum der üblichen Nutzungsdauer zurückliegt, können auf den Einmaligen Beitrag nicht angerechnet werden.*

*(8) Im Übrigen gelten die Bestimmungen des § 11 entsprechend, soweit nicht § 11 a besondere Vorschriften enthält oder eine Bestimmung in § 11 ausdrücklich nur für Einmalige Beiträge gilt.*

## **8. Mecklenburg-Vorpommern**

In Mecklenburg-Vorpommern werden Erschließungsbeiträge nach dem Baugesetzbuch und Einmalige Straßenausbaubeiträge nach § 8 KAG Mecklenburg-Vorpommern<sup>118</sup> erhoben. Nach § 8 Abs. 1 Satz 3 KAG Mecklenburg-Vorpommern soll die beitragsberechtigte kommunale Körperschaft die Beitragspflichtigen vor der Heranziehung zu Straßenbaubeiträgen über die wesentlichen Regelungen der Beitragserhebung informieren.

---

<sup>118</sup> Gesetz- und Verordnungsblatt Mecklenburg-Vorpommern 2005, S. 146 ff.

## 9. Niedersachsen

In Niedersachsen werden Erschließungsbeiträge nach dem Baugesetzbuch und Einmalige Straßenausbaubeiträge nach § 6 NKAG<sup>119</sup> erhoben. Seit dem 1. April 2017 können die Gemeinden gemäß § 6 b NKAG zudem alternativ Wiederkehrende Beiträge für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung, Verbesserung und Erneuerung von Verkehrsanlagen erheben<sup>120</sup>. Den Gemeinden ist es gemäß § 6 b Abs. 2 NKAG überlassen, durch Satzung unter Beachtung ihrer tatsächlichen örtlichen Gegebenheiten die Gesamtheit der Verkehrsanlagen im Gemeindegebiet, die eine einheitliche öffentliche Einrichtung bilden, zu bestimmen. Wenn das gesamte Gemeindegebiet ein zusammenhängendes Gebiet ist, können sämtliche Verkehrsanlagen eine einzige einheitliche öffentliche Einrichtung bilden.

## 10. Nordrhein-Westfalen

Das Erschließungsbeitragsrecht gilt als Bundesrecht fort, die §§ 127 ff. BauGB sind anzuwenden. Die Kommunen können gemäß § 8 KAG<sup>121</sup> Beiträge erheben. Die Regelung wird im Folgenden als Beispiel für Einmalige Ausbaubeiträge im Wortlaut wiedergegeben:

*(1) Die Gemeinden und Gemeindeverbände können Beiträge erheben. Bei den dem öffentlichen Verkehr gewidmeten Straßen, Wegen und Plätzen sollen Beiträge erhoben werden, soweit nicht das Baugesetzbuch anzuwenden ist.*

*(2) Beiträge sind Geldleistungen, die dem Ersatz des Aufwandes für die Herstellung, Anschaffung und Erweiterung öffentlicher Einrichtungen und Anlagen § 4 Abs. 2, bei Straßen, Wegen und Plätzen auch für de-*

---

<sup>119</sup> Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt 2007, S. 41 ff.

<sup>120</sup> Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt 2017, S. 121.

<sup>121</sup> Gesetz- und Verordnungsblatt Nordrhein-Westfalen 1969, S. 712 ff.

*ren Verbesserung, jedoch ohne die laufende Unterhaltung und Instandsetzung, dienen. Sie werden von den Grundstückseigentümern als Gegenleistung dafür erhoben, dass ihnen durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Einrichtungen und Anlagen wirtschaftliche Vorteile geboten werden. Ist das Grundstück mit einem Erbbaurecht belastet, so tritt an die Stelle des Eigentümers der Erbbauberechtigte.*

*(3) Beiträge können auch für Teile einer Einrichtung oder Anlage erhoben werden (Kostenspaltung).*

*(4) Der Aufwand umfasst auch den Wert, den die von der Gemeinde oder dem Gemeindeverband für die Einrichtung oder Anlage bereitgestellten eigenen Grundstücke bei Beginn der Maßnahme haben. Er kann nach den tatsächlichen Aufwendungen oder nach Einheitssätzen, denen die der Gemeinde oder dem Gemeindeverband für gleichartige Einrichtungen oder Anlagen üblicherweise durchschnittlich erwachsenden Aufwendungen zugrunde zu legen sind, ermittelt werden. Bei leitungsgebundenen Einrichtungen und Anlagen, die der Versorgung oder der Abwasserbeseitigung dienen, kann der durchschnittliche Aufwand für die gesamte Einrichtung oder Anlage veranschlagt und zugrunde gelegt werden (Anschlussbeitrag). 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; Zuwendungen Dritter sind, sofern der Zuwendende nichts anderes bestimmt hat, zunächst zur Deckung dieses Betrages und nur, soweit sie diesen übersteigen, zur Deckung des übrigen Aufwandes zu verwenden. Das veranschlagte Beitragsaufkommen soll den nach Satz 1 bis 4 ermittelten Aufwand, der sonst von der Gemeinde oder dem Gemeindeverband selbst aufzubringen wäre, einschließlich des Wertes der bereitgestellten eigenen Grundstücke, nicht überschreiten und in den Fällen des Absatzes 1 Satz 2 in der Regel decken. Wenn im Zeitpunkt des Erlasses der Bei-*

*tragssatzung der Aufwand noch nicht feststeht, braucht der Beitragsatz in der Satzung nicht angegeben zu werden.*

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

*(6) Die Beiträge sind nach den Vorteilen zu bemessen. Dabei können Gruppen von Beitragspflichtigen mit annähernd gleichen Vorteilen zusammengefasst werden.*

*(7) Die Beitragspflicht entsteht mit der endgültigen Herstellung der Einrichtung oder Anlage, in den Fällen des Absatzes 3 mit der Beendigung der Teilmaßnahme und in den Fällen des Absatzes 5 mit der endgültigen Herstellung des Abschnitts. Wird ein Anschlussbeitrag nach Absatz 4 Satz 3 erhoben, so entsteht die Beitragspflicht, sobald das Grundstück an die Einrichtung oder Anlage angeschlossen werden kann, frühestens jedoch mit dem Inkrafttreten der Satzung; die Satzung kann einen späteren Zeitpunkt bestimmen.*

*(8) Auf die künftige Beitragsschuld können angemessene Vorausleistungen verlangt werden, sobald mit der Durchführung der Maßnahme nach Absatz 2 Satz 1 und Absatz 5 begonnen worden ist.*

*(9) Der Beitrag ruht als öffentliche Last auf dem Grundstück, im Falle des Absatzes 2 Satz 3 auf dem Erbbaurecht.*

## **11. Rheinland-Pfalz**

Hinsichtlich des Erschließungsbeitragsrechts gelten die §§ 127 ff. BauGB.

Nach § 10 a KAG Rheinland-Pfalz<sup>122</sup> können die Gemeinden durch Satzung bestimmen, dass anstelle der Erhebung Einmaliger Beiträge (§ 10) die jährlichen Investitionsaufwendungen für Verkehrsanlagen nach Abzug des Gemeindeanteils als Wiederkehrender Beitrag auf die beitragspflichtigen Grundstücke verteilt werden. In der Satzung kann geregelt werden, dass sämtliche zum Anbau bestimmten Verkehrsanlagen des gesamten Gebiets oder einzelner, voneinander abgrenzbarer Gebietsteile der Gemeinde eine einheitliche öffentliche Einrichtung bilden. Die erste Alternative ist der gesetzliche Normalfall, denn einer weitergehenden Begründung bedarf die Entscheidung nur, wenn statt sämtlicher Verkehrsanlagen des gesamten Gebiets der Gemeinde lediglich Verkehrsanlagen einzelner, voneinander abgrenzbarer Gebietsteile als einheitliche öffentliche Einrichtung bestimmt werden sollen. Die Begründung ist der Satzung beizufügen.

Bei der Ermittlung bleibt ein Gemeindeanteil von mindestens 20 vom Hundert außer Ansatz<sup>123</sup>.

In § 7 Abs. 6 verfolgt das KAG Rheinland-Pfalz den Gedanken der Transparenz im Beitragserhebungsverfahren: sobald die kommunale Gebietskörperschaft entschieden hat, eine Maßnahme durchzuführen, muss sie dies unverzüglich den voraussichtlichen Beitragsschuldern mitteilen und ausdrücklich darauf hinweisen, dass sie mit der Zahlung von Beiträgen zu rechnen haben. Zugleich sind die Beitragsschuldner darauf hinzuweisen, dass sie in die einschlägigen Unterlagen Einblick nehmen können.

## **12. Saarland**

Neben der Erhebung von Erschließungsbeiträgen nach den Vorschriften des Baugesetzbuchs und Einmaligen Straßenbaubeiträgen gemäß

---

<sup>122</sup> Gesetz- und Verordnungsblatt Rheinland-Pfalz 1995, S. 175 ff.

<sup>123</sup> § 10 a Abs. 3 KAG Rheinland-Pfalz.

§ 8 SaarlKAG<sup>124</sup> können die Gemeinden gemäß § 8 a SaarlKAG durch Satzung bestimmen, dass die jährlichen Investitionsaufwendungen als Wiederkehrender Beitrag verteilt werden. Die Bildung eines Abrechnungsgebietes setzt voraus, dass die Straßen in einem räumlichen und funktionalen Zusammenhang stehen<sup>125</sup>.

### 13. Sachsen

Angesichts der Landesregelung<sup>126</sup> für Lärmschutzanlagen und Erschließungseinheiten ist nicht auszuschließen, dass das Erschließungsbeitragsrecht ähnlich „unbewusst“ wie in Bayern in Landesrecht überführt wurde. Für Verkehrsanlagen enthält nämlich das Sächsische Kommunalabgabengesetz in §§ 26 ff. eine Erhebungsermächtigung zur Deckung des Aufwands für die Anschaffung, Herstellung oder den Ausbau von Straßen, Wegen und Plätzen (Verkehrsanlagen). Zu den Verkehrsanlagen im Sinne dieses Gesetzes gehören auch Wirtschaftswege und aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen mit Kraftfahrzeugen nicht befahrbare Wohnwege sowie Immissionsschutzanlagen in der Baulast des Beitragsberechtigten. Bei Lärmschutzanlagen können gemäß § 26 Abs. 1 Satz 3 SächsKAG Beiträge nur für Grundstücke erhoben werden, die durch die Anlage eine Schallpegelminderung von mindestens 3 dB (A) erfahren. Der Ausbau umfasst die Erweiterung, Verbesserung (ohne laufende Unterhaltung und Instandsetzung) und Erneuerung der Verkehrsanlagen. Der Aufwand kann insgesamt für mehrere Verkehrsanlagen, die für die Erschließung der Grundstücke eine Einheit bilden, oder für bestimmte Abschnitte einer Verkehrsanlage ermittelt werden.

In Sachsen sind Gemeindeanteile vorgegeben (für Verkehrsanlagen, die überwiegend dem Anliegerverkehr dienen, mindestens 25%, für Verkehrsanlagen, die überwiegend dem innerörtlichen Durchgangsver-

---

<sup>124</sup> Saarländisches Amtsblatt 1998, S. 691 ff.

<sup>125</sup> § 8 a Abs. 2 SaarlKAG.

<sup>126</sup> Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt 2004, S. 418 ff.

kehr dienen, mindestens 50% und bei Verkehrsanlagen, die überwiegend dem überörtlichen Durchgangsverkehr dienen, mindestens 75%).<sup>127</sup> Auch Verteilungsmaßstäbe für die Beitragsbemessung sind gesetzlich umschrieben<sup>128</sup>.

Für die Abwasserbeseitigungseinrichtung werden erste und dann Wiederkehrende Beiträge (statt wie in anderen Bundesländern Abwassergebühren) normiert<sup>129</sup>.

#### **14. Sachsen-Anhalt**

Die Kommunen haben neben Erschließungsbeiträgen nach den §§ 127 ff. BauGB gemäß §§ 6 und 6 a KAG Sachsen-Anhalt<sup>130</sup> alternativ entweder Einmalige oder Wiederkehrende Beiträge zu erheben.

Die Gemeinden haben die später Beitragspflichtigen spätestens einen Monat vor der Entscheidung über die beitragsauslösende Maßnahme über die zu erwartende Kostenbelastung zu unterrichten, damit ihnen Gelegenheit bleibt, sich in angemessener Weise gegenüber der Gemeinde zu äußern. Andernfalls haben die Beitragspflichtigen einen Anspruch auf Nachholung oder gar Herabsetzung der Beiträge<sup>131</sup>. Weitere Regelungen zur Bürgerbeteiligung ergeben sich aus § 6 c Abs. 2-5 KAG Sachsen-Anhalt. Bei Wiederkehrenden Beiträgen kann die Art und Weise des Ausbaus sowie die zeitliche Einordnung von Anliegerstraßen von der Zustimmung der Mehrheit der später Beitragspflichtigen abhängig gemacht werden. Die Entscheidung über eine beitragsauslösende Maßnahme kann unter den ausdrücklichen Vorbehalt der Zustimmung gestellt werden.

---

<sup>127</sup> § 28 Abs. 2 SächsKAG.

<sup>128</sup> § 29 Abs. 1 SächsKAG.

<sup>129</sup> *Birk*, in: DrieHaus, § 8 KAG, Rn. 1081 ff.

<sup>130</sup> Gesetz- und Verordnungsblatt Sachsen-Anhalt 1996, S. 405 ff.

<sup>131</sup> § 6 d Abs. 1 KAG Sachsen-Anhalt.

## 15. Schleswig-Holstein

In Schleswig-Holstein werden Erschließungsbeiträge nach §§ 127 ff. BauGB erhoben.

Ausbaubeiträge werden nach §§ 8 f. Kommunalabgabengesetz Schleswig-Holstein erhoben<sup>132</sup>. Die Gemeinden können seit Inkrafttreten des § 8 a KAG Schleswig-Holstein am 22. Dezember 2012 durch Satzung bestimmen, dass anstelle der Erhebung Einmaliger Ausbaubeiträge die jährlichen Investitionsaufwendungen für die öffentlichen Verkehrsanlagen ihres gesamten Gebiets oder einzelner Abrechnungseinheiten (Gebietsteile) als Wiederkehrender Beitrag auf alle in dem Gebiet oder in der Abrechnungseinheit gelegenen Grundstücke verteilt werden<sup>133</sup>.

## 16. Thüringen

Für die Erweiterung oder Verbesserung von Ortsstraßen und beschränkt öffentlichen Wegen werden Ausbaubeiträge erhoben, soweit nicht Erschließungsbeiträge nach dem Baugesetzbuch zu erheben sind<sup>134</sup>. Die §§ 127 ff. BauGB gelten also fort.

Das KAG<sup>135</sup> sieht weitreichende Entlastungsregelungen für die Beitragspflichtigen vor. Gemäß § 7 Abs. 1 Sätze 3 und 4 a ThürKAG kann die Gemeinde von einer Beitragserhebung absehen oder den Anliegeranteil an den Kosten verringern, wenn das für sie zu keinem wesentlichen Vermögenszuwachs führen würde oder ihre finanzielle Situation dauerhaft so günstig ist, dass sie ohne Verletzung der Einnahmebeschaffungsgrundsätze auf eine Beitragserhebung ganz oder der Höhe

---

<sup>132</sup> Gesetz- und Verordnungsblatt Schleswig-Holstein 2005, S. 27 ff.

<sup>133</sup> § 8 a Abs. 1 Satz 1 KAG Schleswig-Holstein.

<sup>134</sup> § 7 Abs. 1 Satz 3 ThürKAG.

<sup>135</sup> Thüringer Gesetz- und Verordnungsblatt 2001, S. 301 ff.

nach verzichten kann. Gemäß § 7 Abs. 2 ThürKAG sollen bei Anliegerstraßen die Interessen der Anwohner an einem ihren Bedürfnissen entsprechenden, ortstypischen und kostensparenden Ausbau besondere Berücksichtigung finden.

Die Gemeinden können gemäß § 7 a Abs. 1 ThürKAG durch Satzung bestimmen, dass anstelle Einmaliger Beiträge die jährlichen Investitionsaufwendungen für Verkehrsanlagen als Wiederkehrender Beitrag erhoben werden. In der Satzung kann geregelt werden, dass sämtliche Verkehrsanlagen des Gemeindegebiets oder einzelner, voneinander abgrenzbarer Gebietsteile eine einheitliche öffentliche Einrichtung bilden, für deren Ausbau vorteilsbezogene Beiträge von Grundstücken erhoben werden können, welche die rechtliche und tatsächliche Möglichkeit einer Zufahrt oder eines Zugangs zu einer dieser Verkehrsanlagen haben.

Auch hier legt der Landesgesetzgeber gesetzliche Grundlagen für einen Beitragsmaßstab fest.

## **II. Zusammenfassung der beitragsrechtlichen Gesetzeslage**

Damit sind in allen Bundesländern für die erstmalige endgültige Herstellung Erschließungsbeiträge nach dem Baugesetzbuch oder einer vergleichbaren Landesregelung zu erheben. Mit Ausnahme von Baden-Württemberg, Berlin und Hamburg haben alle Bundesländer zudem durch den Erlass entsprechender Bestimmungen den Kommunen das Recht eingeräumt, Einmalige Ausbaubeiträge für öffentliche Anlagen und Einrichtungen zu erheben. Dabei variieren die beitragsfähigen Maßnahmen. Für die öffentlichen Straßen, Wege und Plätze mit Erschließungsfunktion besteht in der Regel darüber hinaus eine Erhebungspflicht. Das Beitragsrecht der Länder geht nach dem Gesetzeswortlaut über reinen Straßenausbau hinaus, ermöglicht also auch die Refinanzierung von Maßnahmen an anderen Erschließungsanlagen und ist auch insoweit dem Erschließungsbeitragsrecht vergleichbar.

Hiervon wird allerdings in der Veranlagungspraxis nicht ersichtlich Gebrauch gemacht.

Während das Erschließungsbeitragsrecht stets von der einmaligen Erhebung eines Beitrags bezogen auf die gesamte Nutzungsdauer einer Anlage ausgeht, haben sich in den Ausbaubeitragsrechten der Länder zwei Systeme entwickelt: Die Erhebung von Einmaligen Ausbaubeiträgen für einzelne Anlagen bzw. Einrichtungen nach einem eingegrenzten (gesetzlichen) Anlagen- bzw. Einrichtungsbegriff auf der einen Seite; dieses System ist dem Erschließungsbeitragsrecht stark angeglichen. Dem steht – fakultativ – die Erhebung von Wiederkehrenden Straßenbaubeiträgen gegenüber. Dies führt in den Kommunen mit Wiederkehrenden Beiträgen per se zu einer Uneinheitlichkeit der Beitragserhebung, weil je nach Maßnahme Einmalige Erschließungsbeiträge (für die erstmalige Herstellung von Erschließungsanlagen) oder Wiederkehrende Beiträge (für nachmalige Maßnahmen an Verkehrsanlagen) zu erheben sind. Wiederkehrende Beiträge werden in der kommunalen Praxis trotz zahlreicher Gesetzesregelungen mehrheitlich nicht erhoben. So wird in der Kommentarliteratur mitgeteilt, dass sich trotz Einführung des Instruments vor mehr als 30 Jahren in Rheinland-Pfalz nur 26,6 % der Gemeinden für Wiederkehrende Beiträge entschieden haben. In Thüringen hätten bis Ende 2002 nahezu dreimal mehr Gemeinden eine Satzung über die Erhebung Einmaliger Beiträge als über die Erhebung Wiederkehrender Beiträge erlassen<sup>136</sup>.

„Das Landesgesetz kann die Gemeinden auch verpflichten, Ausbaubeiträge zu erheben. In diesem Fall wären sämtliche Gemeinden im betreffenden Land verpflichtet, eine entsprechende Satzung zu erlassen. Dies würde den Gemeinden die Möglichkeit eröffnen, Ausbaubeiträge

---

<sup>136</sup> *Driehaus*, § 8 KAG, Rn. 8 bis zur 47. Ergänzungslieferung. Die generelle Akzeptanz der Wiederkehrenden Beiträge ist offenbar seither noch weiter zurückgegangen, vgl. a. a. O., Rn 8 d in der 48. Ergänzungslieferung.

ohne innergemeindliche politische Auseinandersetzungen mehr oder weniger als Formalie zu beschließen – mittels einer Satzung nach dem Muster, das landeseinheitlich zur Verfügung gestellt wird. Der Trend geht allerdings eher in die Richtung größerer Gestaltungsspielräume für die Gemeinden.<sup>137</sup>

### **III. Überblick über die Rechtslage im Erschließungs- und im Ausbaubeitragsrecht**

Das Erschließungsbeitragsrecht und das Ausbaubeitragsrecht machen jeweils nichtleitungsgebundene öffentliche Anlagen bzw. Einrichtungen zum Gegenstand beitragsrelevanter Maßnahmen. Leitungsgebundene Einrichtungen und Anlagen sind beispielsweise Wasserver- und -entsorgungsanlagen. Hierfür fallen sogenannte Anschlussbeiträge an<sup>138</sup>.

Rechtssystematisch enthalten die erschließungsbeitragsrechtlichen Vorschriften eine Sonderregelung, neben die die ausbaubeitragsrechtlichen Bestimmungen der Länder als Auffangnormen treten<sup>139</sup>. Die Erschließungs- und Ausbaubeitragsvorschriften bilden auf der kommunalen Ebene ein integriertes System von Erstellung, Erhaltung und (Weiter-)entwicklung der öffentlichen Erschließungsinfrastruktur. Der Erschließungsbeitrag ist eine als Kostenerstattungsanspruch ausgestaltete Kommunalabgabe<sup>140</sup>.

Die nachfolgend überblickartig in zeitlicher Abfolge kommunaler Bau- und Veranlagungstätigkeit dargestellte Rechtspraxis ist im Wesentlichen durch richterliche Rechtsfortbildung geprägt.

---

<sup>137</sup> *Schlünder*, Wiederkehrende Beiträge, S. 3.

<sup>138</sup> *Dietzel*, in: Driehaus § 8 KAG, Rn. 502; *Quaas*, S. 37 Rn. 89.

<sup>139</sup> *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, § 2, Rn. 2.

<sup>140</sup> Bundesverwaltungsgericht NVwZ 1991, S. 485, S. 486; *Quaas*, in: Schrödter, § 127, Rn. 5.

## 1. Beitragsbegriff

Erschließungs- und Ausbaubeiträge sind öffentliche (Zwangs-)abgaben, die wie Steuern auf die Einnahmeerzielung der öffentlichen Hand gerichtet, aber im Unterschied dazu zweckgebunden sind. Als typische Wesensmerkmale für einen Beitrag gelten gemeinhin die Bemessung nach dem Prinzip des Vorteilsausgleichs und der Charakter einer Gegenleistung für bestimmte öffentliche Einrichtungen. Der Vorteilsausgleich und die Gegenleistung stehen im Vordergrund<sup>141</sup>. Es gibt keinen einheitlichen Beitragsbegriff, an den die Bundes- und die Landesgesetzgebung gebunden wären<sup>142</sup>. Der Erschließungsbeitrag wird grundsätzlich als Einmaliger Beitrag des Grundstückseigentümers zu dem seinem Grundstück zugutekommenden Erschließungsaufwand der Gemeinde aufgefasst<sup>143</sup>.

Bei entsprechender gesetzlicher Ermächtigung können kommunale Beiträge auch als laufende Geldleistungen für die Unterhaltung von Einrichtungen/Anlagen erhoben werden<sup>144</sup>. Mangels Erfüllung des Merkmals der Einmaligkeit, mit Verweis auf das Gegenleistungsprinzip sowie den Beitragsbegriff selbst<sup>145</sup> werden solche Abgaben vereinzelt nicht als Beiträge im Sinne des Kommunalabgabenrechts anerkannt<sup>146</sup>. Die Einmaligkeit der Beitragserhebung sei wesensimmanent<sup>147</sup>. Diese Auf-

---

<sup>141</sup> *Schneider/Rohde*, in: Hamacher u. a., § 8 KAG, Rn. 5.

<sup>142</sup> BVerfGE 50, S. 217, S. 225 f.; Bundesverwaltungsgericht, VerwRspr. 29, S. 354; *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, § 1, Rn. 4.

<sup>143</sup> Bundestags-Drucksache 3/331, S. 101.

<sup>144</sup> BVerfGE 42, S. 223, S. 229.

<sup>145</sup> Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, NVwZ-RR 1999, S. 786.

<sup>146</sup> *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, § 1, Rn. 6.

<sup>147</sup> *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, § 2 Rn. 4; *Beushausen*, KStZ 1998, S. 41 ff.

fassung ist angesichts der steigenden Zahl von Gesetzen, die Wiederkehrende Beiträge ermöglichen, vermehrt Zweifeln unterworfen.

Regelmäßig zu zahlen, also wiederkehrend zu erheben sind auch Abgaben beispielsweise für Kur- und Fremdenverkehrseinrichtungen sowie -veranstaltungen, die ebenfalls als Beiträge bezeichnet werden. So regelt § 11 KAG Nordrhein-Westfalen<sup>148</sup> über Kurbeiträge und Fremdenverkehrsbeiträge zusammengefasst, dass die Kurorte für Herstellung, Anschaffung, Erweiterung und Unterhaltung der zu Heil- oder Kurzwecken bereitgestellten Einrichtungen und Anlagen sowie Veranstaltungen einen Kurbeitrag erheben. Der Kurbeitrag wird von den Personen, die in dem anerkannten Gebiet Unterkunft nehmen, als Gegenleistung dafür erhoben, dass ihnen die Möglichkeit geboten wird, die Einrichtungen und Anlagen in Anspruch zu nehmen und an den Veranstaltungen teilzunehmen. Des Weiteren können Gemeinden unter bestimmten Voraussetzungen für die Fremdenverkehrswerbung und für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung und Unterhaltung der zu Fremdenverkehrszwecken bereitgestellten Einrichtungen und Anlagen sowie für die zu diesem Zweck durchgeführten Veranstaltungen Fremdenverkehrsbeiträge erheben<sup>149</sup>, und zwar nicht nur einmal, sondern jährlich wiederkehrend.

Auch für den laufenden Betrieb von Einrichtungen und Veranstaltungen können folglich solche Abgaben erhoben werden. Anlass für die Beitragserhebung ist allein die (physische) Möglichkeit, sich im Kur- bzw. Fremdenverkehrsgebiet aufzuhalten und die Einrichtungen zu nutzen bzw. an den Veranstaltungen teilzunehmen. So sind lediglich die Personen von der Beitragspflicht auszunehmen, die (beispielsweise wegen Bettlägerigkeit) die Kuranlagen nicht betreten oder nicht am Kurkonzert

---

<sup>148</sup> Vgl. auch Art. 6 ff. BayrKAG, § 11 KAG Mecklenburg-Vorpommern, §§ 9, 10 NKAG.

<sup>149</sup> Vgl. beispielhaft § 11 Abs. 5 KAG Nordrhein-Westfalen.

teilnehmen können<sup>150</sup>. Damit ist das wesentliche Unterscheidungsmerkmal dieser Beiträge gegenüber Gebühren die Möglichkeit der Inanspruchnahme, während wie bei Gebühren auch Betriebskosten und nichtinvestive Maßnahmen wie Veranstaltungen refinanziert werden können.

Ein wichtiges Wesensmerkmal des öffentlich-rechtlichen Beitrags ist sein Zwangscharakter. Der Beitrag ist ein Zwangsentgelt für eine vorteilhafte öffentliche Leistung<sup>151</sup>. Einer freiwilligen Mitwirkung bzw. Zustimmung des Pflichtigen bedarf es dabei nicht. Daraus ergeben sich weitreichende Konsequenzen und Verpflichtungen, die der Abgabengläubiger beachten muss, insbesondere das Vorliegen einer hinreichend bestimmten Ermächtigungsgrundlage, das Gleichbehandlungsgebot, das Willkürverbot sowie die Zumutbarkeit. Zur Beitragsveranlagung genügt in aller Regel nicht der Wortlaut eines formellen Abgabengesetzes; vielmehr bedarf es einer Konkretisierung durch eine spezifische Gemeindegesetzgebung<sup>152</sup>.

## **2. Beitragsfähige Maßnahmen**

Je nach konkreter Baumaßnahme muss eine Kommune klären, ob sie nach §§ 127 ff. BauGB oder dem jeweiligen Beitragstatbestand im Kommunalabgabengesetz des Bundeslandes zu veranlagern hat.

Dies führt, wie nachfolgend dargelegt wird, zu erheblichen Unterschieden in der Kostenbelastung für die Beitragspflichtigen und für die Allgemeinheit. Eine investive kommunale Maßnahme ist u. U. gar nicht abrechenbar (beispielsweise, weil die Anlage im Außenbereich liegt), weil sie vom jeweiligen Tatbestand nicht erfasst ist oder weil ein zurechenbarer Vorteil nach Maßgabe der Rechtsprechung nicht ermittelt werden

---

<sup>150</sup> Vertiefend *Thomas*, in: Hamacher u. a., § 11 KAG.

<sup>151</sup> Vertiefend *Kallerhoff*, Gesetzgebungskompetenz, S. 121.

<sup>152</sup> Z. B. § 2 KAG Nordrhein-Westfalen.

kann<sup>153</sup>. Soweit eine Abrechenbarkeit dem Grunde nach vorliegt, differiert die Höhe der Beiträge u. a. wegen der unterschiedlichen Anliegeranteile<sup>154</sup>. Weitere Unterschiede ergeben sich im Veranlagungsverfahren, beispielsweise beim Zeitpunkt des Entstehens der sachlichen Beitragspflicht sowie bei Eigentümerwechseln während des Erhebungsverfahrens. Schließlich seien die unterschiedlichen Härtefall- und Billigkeitsregelungen erwähnt, die in der kommunalen Praxis eine hohe Bedeutung haben<sup>155</sup>.

### **a) Beitragsfähige Maßnahmen im Erschließungsbeitragsrecht**

Solange und soweit die §§ 127 ff. BauGB noch Gültigkeit beanspruchen, sind sie gegenüber den Landeskommunalabgabengesetzen nach dem Grundsatz der Spezialität vorrangig anzuwenden<sup>156</sup>. Erfasst sind die Maßnahmen, die zur erstmaligen Herstellung der in § 127 Abs. 2 BauGB genannten Erschließungsanlagen erforderlich sind: der Erwerb und die Freilegung der Flächen für die Erschließungsanlagen, die Übernahme von Anlagen als gemeindliche Erschließungsanlagen und insbesondere ihre erstmalige Herstellung einschließlich der Einrichtungen für ihre Entwässerung und Beleuchtung<sup>157</sup>. Sie lassen landesrechtliche Regelungen für andere Maßnahmen, z. B. Erweiterungen und Verbesserungen, an anderen nicht leitungsgebundenen Anlagen bzw. Einrichtungen zu<sup>158</sup>. Im Einzelnen geht es um die nachfolgend beschriebenen Maßnahmen.

---

<sup>153</sup> Vgl. hierzu vertiefend unter B. III. 4.

<sup>154</sup> S. hierzu unter B. III. 4. b).

<sup>155</sup> Wegen der Einzelheiten vgl. auch *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, §§ 2-4, sowie B. III. 7.

<sup>156</sup> *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, § 2, Rn. 1 ff.

<sup>157</sup> vgl. § 128 Abs. 1 BauGB.

<sup>158</sup> vgl. § 128 Abs. 2 BauGB.

## aa) Erwerb und Bereitstellung

Nach § 128 Abs. 1 BauGB ist der Aufwand für den Erwerb und die Freilegung der Flächen und die erstmalige Herstellung der Erschließungsanlagen erschließungsbeitragsfähig. Da Straßenbaulast und Eigentum nicht auseinanderfallen sollten, ist es regelmäßig erforderlich, dass die Gemeinde die Flächen, auf denen sie Erschließungsanlagen herstellen will, zu Eigentum erwirbt<sup>159</sup>. Hiervon umfasst sind neben dem Kaufpreis auch Kosten für die Vermessung des Grundstücks, für die notarielle Beurkundung sowie die Eintragung im Grundbuch sowie Makler-, Rechtsanwalts- und Gerichtsgebühren. Bezüglich der Kaufpreishöhe hat die Gemeinde ein weites Ermessen, dessen Grenze durch den Begriff der Erforderlichkeit bestimmt ist. So ist sie nicht verpflichtet, so lange zu verhandeln, bis der Verkehrswert des Grundstücks als Kaufpreis erreicht wird, bzw. ein Enteignungsverfahren einzuleiten. Vielmehr sollte ein Hauptaugenmerk auf dem Gesichtspunkt der Effizienz und der zügigen Umsetzung einer Erschließungsmaßnahme liegen<sup>160</sup>.

Neben dem käuflichen Erwerb kommt nach § 128 Abs. 1 Satz 2 BauGB auch die Bereitstellung gemeindeeigener Flächen in Betracht. Schließlich ist auch der Wert der Flächen einzubeziehen, die der Gemeinde in einem Umlegungsverfahren nach § 55 Abs. 2 BauGB zugeteilt wurden. Sind gemeindeeigene Flächen zur Verfügung gestellt worden, ist aber nicht feststellbar, nach welcher der obengenannten Vorschriften die Bereitstellung stattgefunden hat, so kann die Gemeinde dennoch Aufwand geltend machen. Im Zweifel ist „der die Beitragspflichtigen weniger belastende der beiden in Betracht kommenden Aufwandsposten bei der Ermittlung der beitragsfähigen Kosten zu berücksichtigen.“<sup>161</sup>

---

<sup>159</sup> Vgl. u. a. § 11 StrWG NRW, Art. 13 Abs. 2 BayrStraßenG.

<sup>160</sup> *Thomas*, in: *Kolks*, Rn. 142.

<sup>161</sup> Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 15. November 1985 – 8 C 41/84 –, juris.

Zur Freilegung der Flächen gehört zunächst das Wegräumen von auf dem Grundstück liegenden Gegenständen, aber auch der Abbruch von Gebäuden sowie die Beseitigung von Bäumen, Sträuchern und anderen Pflanzen. „Das Merkmal "Freilegung der Flächen" in § 128 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB erfasst auch die Beseitigung von Hindernissen unterhalb der Erdoberfläche wie z.B. das Entfernen von Ruinen im Boden.“<sup>162</sup>. Dies hat wesentliche Auswirkungen auf die Behandlung von Altlasten im Boden. Zumindest die Beseitigung der Stoffe dürfte als beitragsfähig anzusehen sein<sup>163</sup>.

### **bb) Erstmalige Herstellung**

Die erstmalige Herstellung umfasst alle erforderlichen Maßnahmen zur Errichtung der Erschließungsanlage entsprechend den Merkmalen der endgültigen Herstellung nach der Erschließungsbeitragsatzung. „Das sind neben den „vergabefähigen“ Dienstleistungen der Gemeindeverwaltung wie Vorplanung, Vermessung, Bauleitung und Überwachung der technische Ausbau der Erschließungsanlage, beginnend mit dem „ersten Spatenstich“, einschließlich der Erstellung der Entwässerung und Beleuchtung.“<sup>164</sup>

Entspricht die Anlage diesen Anforderungen, ist sie also erstmals endgültig hergestellt, so bedeutet dies zum Einen, dass die sachliche Erschließungsbeitragspflicht entsteht, zum Anderen, dass weitere Maßnahmen nicht mehr nach Erschließungs-, sondern nach Ausbaubeitragsrecht zu beurteilen sind.

---

<sup>162</sup> Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 13. November 1992 – 8 C 41/90 –, juris.

<sup>163</sup> *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, § 13, Rn. 39; *Thomas*, in: Kolks, Rn. 143.

<sup>164</sup> *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, § 13, Rn. 3 ff.

Die Herstellung der Erschließungsanlagen setzt grundsätzlich gemäß § 125 Abs. 1 BauGB einen Bebauungsplan voraus. Abweichend davon dürfen diese Anlagen nur hergestellt werden, wenn sie den in § 1 Abs. 4 bis 7 BauGB bezeichneten Anforderungen, also den dort aufgestellten planerischen Grundsätzen entsprechen, oder wenn die Erschließungsanlagen hinter den Festsetzungen zurückbleiben bzw. die Erschließungsbeitragspflichtigen nicht mehr als bei einer plangemäßen Herstellung belastet werden und die Abweichungen die Nutzung der betroffenen Grundstücke nicht wesentlich beeinträchtigen, so § 125 Abs. 2 und 3 BauGB.

## **b) Beitragsfähige Maßnahmen im Ausbaubeitragsrecht**

### **aa) Erneuerung**

Eine ausbaubeitragsfähige Erneuerung liegt regelmäßig dann vor, wenn eine bereits einmal endgültig hergestellte und „abgenutzte Anlage durch eine Anlage gleicher Ausstattung ersetzt wird, mit anderen Worten derselbe Straßenausbauzustand, wie er vorher bestand, wiederhergestellt wird. Da allerdings ... die laufende Unterhaltung und Instandsetzung zu Lasten der Gemeinde gehen, also nicht durch Beiträge finanziert werden dürfen, ist die Erneuerung nur beitragsfähig, wenn sie trotz laufender Unterhaltung und Instandsetzung nach Ablauf der bestimmungsmäßigen Nutzungsdauer der Anlage durchgeführt wird. Werden aber die Straßen nach den derzeitigen technischen Möglichkeiten laufend unterhalten und instandgesetzt, so behalten sie – je nach Befestigungsart und verkehrsmäßiger Beanspruchung – ihren ursprünglichen Zustand geraume Zeit bei und bedürfen erst nach Jahrzehnten bestimmungsmäßiger Nutzung der Erneuerung. Für eine vorher vorgenommene Erneuerung dürfen deshalb Beiträge nicht erhoben werden.“<sup>165</sup>

---

<sup>165</sup> Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 3. September 1980 – juris.

Die Kommunalabgabengesetze der Bundesländer nennen die Erneuerung teilweise gar nicht ausdrücklich. Sie ist aber beitragsfähig, wenn die beschriebenen Maßnahmen im jeweiligen Kommunalabgabengesetz beispielsweise unter dem Gesichtspunkt der Verbesserung oder der nochmaligen bzw. nachmaligen Herstellung angesprochen sind<sup>166</sup>.

Die durchschnittliche Nutzungsdauer einer (Teil-)einrichtung hängt von deren jeweiliger Funktion ab und ist demgemäß sehr unterschiedlich. So wird überwiegend davon ausgegangen, dass sie bei einer Fahrbahn zwischen 20 und 30 Jahren liegt, abhängig davon, ob es sich um reine Anliegerstraßen oder um Straßen mit einem höheren Anteil an Durchgangsverkehr handelt. Die Abrechenbarkeit als Erneuerung hängt maßgeblich auch davon ab, inwieweit die Gemeinde eine tatsächliche Erneuerungsbedürftigkeit im Einzelfall belegen kann. Dazu gehört zunächst der Nachweis ordnungsgemäßer Unterhaltung. Sodann steht der Gemeinde ein Beurteilungsspielraum zu. Sie braucht nicht zu warten, bis die Straße nicht mehr verkehrssicher ist, sondern es genügt, wenn sie sich in einem zwar schadhaften Zustand befindet, dieser aber noch keinen Verstoß gegen die Verkehrssicherungspflicht begründen würde<sup>167</sup>.

Für Gehwege wird die normale Nutzungsdauer bei funktionsbezogener Nutzung, also im Wesentlichen durch Fußgängerverkehr, bei etwa 25 bis 30 Jahren angenommen. Als normale Lebensdauer der Straßenbeleuchtung ist ein Zeitraum ab 20 Jahren festgestellt worden. Zur normalen Nutzungsdauer einer Entwässerungsanlage, speziell der Straßenkanäle, liegen nur wenige Erkenntnisse vor. Eine Erneuerungsbedürftigkeit liegt zweifellos im Falle des Ablaufs einer Zeitspanne von 80 Jahren vor<sup>168</sup>. „Die technische Lebensdauer bei einem Schmutzwasserka-

---

<sup>166</sup> *Schneider/Rohde*, in: Hamacher u. a., § 8 KAG, Rn. 15.

<sup>167</sup> Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 26. Juli 1991 – 2 A 905/89 –, zitiert nach Dietzel/Kallerhoff, Rn. 55.

<sup>168</sup> Einzelheiten bei *Schneider/Rohde*, in: Hamacher u. a., § 8 KAG,

nal aus Beton/Stahlbeton beträgt 30 bis 50 Jahre, diejenige bei einem Regenwasserkanal aus Beton/Stahlbeton beträgt 40 bis 60 Jahre.“<sup>169</sup>

## **bb) Verbesserung**

„Unter Verbesserung einer Anlage im Wortsinne und im Sinne des Gesetzes kann nur eine Verbesserung der bisherigen Ausstattung der Anlage, zum Beispiel der räumlichen Ausdehnung, der funktionalen Aufteilung der Gesamtfläche oder der Art der Befestigung verstanden werden, die zur Folge hat, dass die Anlage besser als bisher ihrem Zweck zu dienen geeignet ist.“<sup>170</sup> Die Maßnahme muss also einen positiven Einfluss auf die Benutzbarkeit haben. Im Allgemeinen wird auch der Umbau einer Straße im Trennsystem in eine Straße mit anderer verkehrstechnischer Funktion – z. B. in eine Fußgängerzone oder in einen verkehrsberuhigten Bereich – als Verbesserung angesehen. Teilweise wird er als Herstellungsmaßnahme betrachtet<sup>171</sup>. Der Streit, ob es sich bei solchen Maßnahmen um Verbesserungen oder um eine nachmalige Herstellung handelt, ist eher akademischer Art<sup>172</sup>. Im Ergebnis ist der Umbau in verkehrsberuhigte Bereiche veranlagungsfähig; Verkehrsberuhigungsmaßnahmen scheitern im Allgemeinen nicht an mangelnder Beitragsfähigkeit.

Im Zuge des verstärkten Ausbaus mit Glasfaserinfrastruktur in den Kommunen gewinnt die abgabenrechtliche Bewertung von Straßenaufbrüchen zur Leitungsverlegung zunehmende Bedeutung. Straßenauf-

---

Rn. 16.

<sup>169</sup> Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 2. April 2014 – 15 A 571/11 –, juris.

<sup>170</sup> Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 23. November 1976 – II A 1766/74 –, juris.

<sup>171</sup> Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Gemeindehaushalt 1976, S. 140.

<sup>172</sup> Vertiefend *Driehaus*, § 8 KAG, Rn. 297.

brüche gehören rechtlich wie die Abnutzung durch den normalen Straßenverkehr zum „Lebensschicksal“<sup>173</sup> der Straße, so dass sie allein die Erhebung von Beiträgen weder verhindern noch begründen. Die Durchführung einer Verbesserungsmaßnahme kann aber rechtsmissbräuchlich sein, wenn sie nur wegen nicht fachgerechter Wiederherstellung der Verkehrsanlage durch einen Versorgungsträger erfolgt. Eine "Flucht in die Verbesserung"<sup>174</sup> ist unzulässig.

### **cc) Erweiterung, Verbreiterung**

Die Erweiterung, also die Vergrößerung der räumlichen Ausdehnung, wird in der Regel als ein Anwendungsfall der Verbesserung angesehen.

### **c) Daraus folgende rechtliche Zuordnung zum Erschließungs- oder Ausbaubeitragsrecht**

Entscheidendes Kriterium zur Abgrenzung von Erschließungs- und Straßenausbaubeitragsrecht ist die Frage, ob eine Maßnahme zur erstmaligen (endgültigen) Herstellung einer Anlage insgesamt dient. Solange diese nicht insgesamt einmal endgültig hergestellt worden ist, kommt das Erschließungsbeitragsrecht zur Anwendung. § 242 Abs. 1 BauGB bestimmt, dass für vorhandene Erschließungsanlagen, für die eine Beitragspflicht aufgrund der bis zum Inkrafttreten des Bundesbaugesetzes geltenden Vorschriften nicht entstehen konnte, auch nach dem Baugesetzbuch kein Erschließungsbeitrag erhoben werden kann. „Er schließt damit nicht eine Beitragserhebung nach den ausbaubeitragsrechtlichen Vorschriften aus, sondern eröffnet einer solchen erst den Weg. Dies gilt selbst dann, wenn der Ausbauzustand einzelner Teilanlagen einer vorhandenen Straße i. S. d. § 242 Abs. 1 BauGB vor Beginn einer straßen-

---

<sup>173</sup> Sächsisches Obergerverwaltungsgericht, Urteil vom 5. April 2006, – 5 B 76/04 –, juris.

<sup>174</sup> Sächsisches Obergerverwaltungsgericht, Urteil vom 5. April 2006, – 5 B 76/04 –, juris.

baulichen Maßnahme nicht den Herstellungsmerkmalen einer Erschließungsbeitragssatzung entsprach. Eine Erschließungsanlage ist mit anderen Worten entweder insgesamt eine vorhandene oder sie ist es überhaupt nicht.“<sup>175</sup>

Die Feststellung der endgültigen Herstellung richtet sich bei Maßnahmen, die nach Inkrafttreten des Bundesbaugesetzes vorgenommen werden, nach den gesetzlich und satzungsmäßig festgelegten Merkmalen der endgültigen Herstellung.

Für die Zeit davor gilt, dass eine Straße insgesamt als endgültig hergestellt anzusehen war, wenn sie entsprechend den in einer Ortssatzung (Ortsstatut) festgelegten Herstellungsmerkmalen oder einem gemeindlichen Bauprogramm entsprechend ausgebaut war. Genügte eine Anlage diesen Anforderungen, so ist für weitere Maßnahmen die Erhebung von Erschließungsbeiträgen ausgeschlossen<sup>176</sup>. Wenn ein solches Bauprogramm nicht belegbar ist, so gilt eine Erschließungsanlage insgesamt als vorhanden, wenn sie vor Ort als funktionstüchtig anzusehen war. Davon war auszugehen, „wenn sie in ihrem damals vorhandenen Zustand mit dem Willen der Gemeinde wegen ihres für ausreichend erachteten Zustands dem inneren Anbau und innerörtlichen Verkehr zu dienen bestimmt war und gedient hat.“<sup>177</sup> „Wenn beispielsweise der Ausbauzustand einer Straße jahrzehntelang unverändert geblieben ist, kann unter Umständen eine widerlegbare Vermutung dafür sprechen, dass er nach dem damaligen Willen der Gemeinde „die erste Einrichtung“ hat bilden sollen.“<sup>178</sup> Die Gemeinden haben anlässlich der Kommunalen Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen vielfach Verzeichnisse der vorhandenen Straßen angelegt und dadurch ihren Willen dokumen-

---

<sup>175</sup> *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, § 2, Rn. 26.

<sup>176</sup> Bundesverwaltungsgericht, Buchholz 406.11 § 131 BauGB Nr. 3 S. 6 (6).

<sup>177</sup> *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, § 2, Rn. 33.

<sup>178</sup> Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, NJW 1968, S. 1844.

tiert, eine Straße als vorhandene anzusehen. „Der Ausbauzustand der Straße kann demgegenüber lediglich eine Indiztatsache zur Feststellung des wirklichen Willens der Gemeinde darstellen.“<sup>179</sup>

Insbesondere bei einer „schon vor vielen, vielen Jahren angelegten Straße“<sup>180</sup> ist in den alten Bundesländern die für die Abgrenzung maßgebliche Entscheidung, ob es sich um eine vorhandene Erschließungsanlage im Sinne des § 242 Abs. 1 BauGB handelt, nicht ohne Weiteres zu treffen. Deshalb stützen die Gemeinden in Zweifelsfällen ihre Heranziehungsbescheide häufig auf ausbaubeitragsrechtliche Vorschriften. Das ist angesichts des Vorrangs des bundesrechtlichen Erschließungsbeitragsrechts und der teilweisen finanziellen Ausfälle rechtlich und schließlich auch wirtschaftlich problematisch, weil die Gemeindeanteile im Ausbaubeitragsrecht höher sind als im Erschließungsbeitragsrecht<sup>181</sup>.

In der kommunalen Praxis sind diese Rechtsfragen nach wie vor an der Tagesordnung. Straßen werden nämlich in der Regel nicht nach einem übergeordneten Plan, der alle 30 bis 40 Jahre eine Erneuerung und zwischenzeitlich regelmäßige Unterhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen vorsähe, erhalten. Vielmehr entwickelt sich die Wohnungsbau-tätigkeit im unbeplanten Innenbereich häufig über Jahrzehnte: Außenbereiche werden allmählich zu Innenbereichen. Der Straßenstandard wird den jeweiligen verkehrlichen, zeitlichen und örtlichen Gegebenheiten angepasst. Im Ergebnis erreichen viele kommunale Straßen eine deutlich höhere Nutzungsdauer als in der Fachliteratur und in der Rechtsprechung angenommen. Dadurch entstehen für die Kommunen in der Veranlagungspraxis vermehrt Probleme, in denen beispielsweise im Rahmen einer Straßenbaubeitragsabrechnung für die Erneuerung einer Anliegerstraße festgestellt wird, dass beim erstmaligen Bau der

---

<sup>179</sup> *Arndt*, S. 109.

<sup>180</sup> *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, § 2, Rn. 61.

<sup>181</sup> *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, § 2, Rn. 61-67.

Anlage keine Erschließungsbeiträge erhoben worden waren und mangels Vorliegen der Merkmale der Entstehung der Beitragspflicht die sachliche Erschließungsbeitragspflicht noch gar nicht eingetreten ist, so dass sie auch nicht verjähren konnte. Fraglich ist dann u. a., ob sowohl die „alten“ Erschließungskosten wie auch der aktuelle Erneuerungsaufwand rechtssicher einzufordern sind.

Das Rechtsstaatsprinzip „schützt in seiner Ausprägung als Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit davor, dass lange zurückliegende, in tatsächlicher Hinsicht abgeschlossene Vorgänge unbegrenzt zur Anknüpfung neuer Lasten herangezogen werden können. ... Dies gilt zumal für die Erhebung von Beiträgen, die einen einmaligen Ausgleich für die Erlangung eines Vorteils zu einem bestimmten Zeitpunkt schaffen sollen. ... Je weiter dieser Zeitpunkt bei der Beitragserhebung zurückliegt, desto mehr verflüchtigt sich die Legitimation zur Erhebung solcher Beiträge. ... Der Bürger würde sonst hinsichtlich eines immer weiter in die Vergangenheit rückenden Vorgangs dauerhaft im Unklaren gelassen, ob er noch mit Belastungen rechnen muss.“<sup>182</sup> Der Gesetzgeber in Bayern hat hierauf reagiert. In Artikel 5 a Abs. 7 Bayrisches KAG ist seit dem 1. April 2016 geregelt, dass keine Erschließungsbeiträge mehr erhoben werden können, sofern seit dem Beginn der erstmaligen technischen Herstellung einer Erschließungsanlage mindestens 25 Jahre vergangen sind<sup>183</sup>.

Gelegentlich kommt es auch in den alten Bundesländern zur gleichzeitigen Erhebung von Erschließungs- und Straßenbaubeiträgen als Folge einer einzigen Baumaßnahme, nämlich wenn nach dem früheren Anliegerbeitragsrecht (vor dem Inkrafttreten des Bundesbaugesetzes) nicht alle, sondern lediglich einzelne der angelegten Teilanlagen programmgemäß fertiggestellt worden waren. Die Gemeinde musste dafür zu er-

---

<sup>182</sup> Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 30. April 2013 – 14 A 207/11 –, juris.

<sup>183</sup> Bayrisches Gesetz- und Verordnungsblatt 2016, S. 36.

kennen gegeben haben, dass die Anlage im Zeitpunkt der Beitragserhebung noch nicht insgesamt dem inneren Anbau zu dienen bestimmt war. Dann handelte es sich nicht insgesamt um eine vorhandene Erschließungsanlage im Sinne des § 242 Abs. 1 BauGB<sup>184</sup>. In einem solchen – eher seltenen – Fall kann z. B. eine Ausbaumaßnahme, die die erstmalige Anlegung von Gehwegen und die Erneuerung der Fahrbahn betrifft, die Erschließungsbeitragspflicht auslösen, soweit der Ausbau der Gehwege die erstmalige Herstellung der Erschließungsanlage bewirkt, und zu einer Straßenbaubeitragspflicht führen, soweit die gleichzeitig durchgeführten Arbeiten an der Fahrbahn als nochmalige Herstellung der Fahrbahn zu werten sind. Aufgrund ihrer nach wie vor ausführlichen Beschreibung in der Fachliteratur<sup>185</sup> wird diese Rechtslage von den kommunalen Beitragsabteilungen nicht selten in fehlerhafter Auslegung des § 242 Abs. 9 Satz 1 BauGB auf Maßnahmen jüngeren Datums angewendet<sup>186</sup>.

Anders als die Übergangsregelung des § 242 Abs. 1 BauGB bezieht § 242 Abs. 9 Satz 1 BauGB allein für die neuen Bundesländer „Teile von Erschließungsanlagen“ in seine Regelung ein. „§ 242 Abs. 9 Satz 1 BauGB nimmt – insoweit über § 242 Abs. 1 BauGB hinausgehend – Konstellationen aus dem Anwendungsbereich des Erschließungsbeitragsrechts aus, in denen eine oder einzelne Teileinrichtung(en) ausgebaut wird (werden), die am 3. Oktober 1990 – anders als die Erschließungsanlage insgesamt – bereits hergestellt war(en); § 242 Abs. 9 BauGB stellt insoweit eine zulässige Privilegierung von Anliegern in den neuen Bundesländern gegenüber solchen in den Altbundesländern dar.“<sup>187</sup>

---

<sup>184</sup> *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, § 2, Rn. 31 a. E.

<sup>185</sup> beispielsweise *Grünwald*, in: Hoppenberg/de Witt, Rn. 6.; *Driehaus*, § 8 KAG, Rn. 211 f.

<sup>186</sup> Dies belegen zahlreiche Rechtsanfragen in der Geschäftsstelle des Städte- und Gemeindebunds Nordrhein-Westfalen.

<sup>187</sup> *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, § 2, Rn. 38.

### **3. Ermittlung des beitragsfähigen Aufwands**

Der Aufwand, der für die beschriebenen Maßnahmen entsteht, ist zu ermitteln und auf die Beitragspflichtigen zu verteilen. Unter Aufwand sind die Kosten zu verstehen, die die Gemeinde für die beitragsfähigen Maßnahmen aufgrund gesetzlicher (z. B. § 128 Abs. 1 BauGB) oder vertraglicher Verpflichtungen tragen musste, während alles das, was sie geleistet hat, ohne im Hinblick auf wechselseitige Rechtsbeziehungen dazu verpflichtet zu sein, nicht dazu gehört<sup>188</sup>.

#### **a) Gesetzliche Vielfalt von Ermittlungs- und Abrechnungsmethoden**

Die Rechtsordnung sieht eine Vielfalt von Ermittlungs- und Abrechnungsmethoden vor. Die zum Erschließungsbeitragsrecht entwickelten Grundsätze werden dabei im Wesentlichen auf das Ausbaubeitragsrecht übertragen. Im System der Wiederkehrenden Beiträge kann die Ermittlung des Investitionsaufwands zur Bestimmung der umlagefähigen Kosten nach den Regelungen der entsprechenden Kommunalabgabengesetze entweder nach den jährlichen Investitionsaufwendungen oder nach den geschätzten Investitionsaufwendungen der folgenden fünf Jahre erfolgen. Während die jährliche Kostenermittlung wie beim herkömmlichen Beitrag nach den tatsächlichen Kosten entsprechend der Rechnungslegung erfolgt, sind bei der Zusammenstellung der geschätzten Investitionsaufwendungen der folgenden fünf Jahre bestimmte Verfahrensweisen anzuwenden<sup>189</sup>.

Die meisten Kommunalabgabengesetze der Bundesländer kennen Vorausleistungen<sup>190</sup> vom Beginn der Durchführung einer Ausbaumaßnah-

---

<sup>188</sup> Bundesverwaltungsgericht, DVBl. 1982, S. 79.

<sup>189</sup> Hierzu vertiefend unter III. 6. d).

<sup>190</sup> § 7 Abs. 8 ThürKAG nennt sie Vorauszahlungen.

me an. Ablösungsvereinbarungen sind ebenfalls zugelassen. Zulässigkeit und sachliche Begründbarkeit von Kostenspaltung und Abschnittsbildung werden in den Ländergesetzen unterschiedlich geregelt. Diese sind nachfolgend beschrieben.

### **aa) Einheitssätze oder tatsächlicher Aufwand**

Im Bereich der Erschließungs- und Ausbaubeiträge sind den Gemeinden per Gesetz unterschiedliche, auch verwaltungsvereinfachende Methoden zur Ermittlung und frühzeitigen Refinanzierung der Baukosten an die Hand gegeben worden.

So bietet § 130 Abs. 1 BauGB der Gemeinde zwei Methoden für die Ermittlung des Erschließungsaufwands an, nämlich die Aufwandsermittlung nach den tatsächlich entstandenen Kosten oder die Aufwandsermittlung nach Einheitssätzen. Der Gesetzgeber hat beide Arten der Bemessung gleichberechtigt nebeneinander gestellt. Eine Rangfolge ist nicht vorgesehen, so dass der Gemeinde ein weites Ermessen zusteht<sup>191</sup>.

Eine Bezugsgröße, auf die der Einheitssatz abzustellen ist, schreibt das BauGB nicht vor. Die Einheitssätze seien aber an den tatsächlich entstehenden Kosten auszurichten. An die Stelle der tatsächlichen Kosten träten die erfahrungsgemäß – etwa nach handelsüblichen Preisen – zu zahlenden üblichen Durchschnittskosten für entsprechende Erschließungsanlagen bzw. Teileinrichtungen. Ohne Bedeutung sei dabei, ob solche Kosten bereits früher in der Gemeinde angefallen seien<sup>192</sup>.

---

<sup>191</sup> Oberverwaltungsgericht Sachsen-Anhalt, NVwZ-RR 2003, S. 383 f.; *Dietzel*, in: *Driehaus*, § 10 KAG, Rn. 39 a. E.; *Queitsch*, in: *Hamacher u. a.*, § 10 KAG, Rn. 22. in Bezug auf die gleichlautende Gesetzesformulierung für Kanalanschlussbeiträge.

<sup>192</sup> BverwGE 54, S. 225, S. 232.

„Einheitssätze müssen rechtzeitig, d. h. spätestens bis zum Zeitpunkt der Aufwandsermittlung, per Gemeindegemeinschaft festgelegt werden. Ansonsten entsteht kraft Gesetzes, d. h. unabhängig vom Willen der Gemeinde, die Beitragspflicht auf der Grundlage der tatsächlichen Kosten.“<sup>193</sup> Die Gemeinde müsse die von ihr ausgewählten Ermittlungsmethoden gemäß § 132 Nr. 2 BauGB in der Erschließungsbeitragssatzung festlegen. Dabei sei es zulässig, beide in § 130 Abs. 1 BauGB vorgesehenen Arten ortsrechtlich festzulegen, wenn ihre Anwendung auf Teileinrichtungen der Erschließungsanlagen oder sonst eindeutig abgrenzbare Erschließungsarbeiten genau bestimmt werde. Es müsse lediglich sichergestellt sein, dass der Gemeinde im Einzelfall kein Spielraum für die Anwendung einer bestimmten Ermittlungsmethode bleibe<sup>194</sup>.

Abweichend vom gesetzlichen Grundsatz der nachträglichen Beitrags-erhebung hat der Gesetzgeber folgende Rechtsinstrumente bereitgestellt, mit denen die Gemeinden die Beitragspflichtigen bereits vor Entstehung der endgültigen sachlichen Beitragspflicht zu einer Beteiligung an den Erschließungskosten heranziehen können.

### **bb) Vorausleistungen**

Gemäß § 133 Abs. 3 S. 1 BauGB können Vorausleistungen bis zur Höhe des voraussichtlichen endgültigen Erschließungsbeitrags verlangt werden, solange die Beitragspflicht noch nicht bzw. nicht in vollem Umfang entstanden ist. In der kommunalen Praxis hat die Erhebung von Vorausleistungen erhebliche Relevanz erlangt.

Die Vorausleistung ist erst bei zu erwartender Herstellung innerhalb von vier Jahren zulässig. § 133 Abs. 3 S. 3 BauGB begründet zudem eine Rückzahlungspflicht inklusive Verzinsung, wenn die Erschließungsanlage sechs Jahre nach Erlass des Vorausleistungsbescheids noch nicht

---

<sup>193</sup> Bundesverwaltungsgericht, NVwZ 1986, S. 299, S. 302.

<sup>194</sup> BVerwGE 30, S. 207.

benutzbar ist. „Hiermit ist der Gesetzgeber auf Befürchtungen eingegangen, Gemeinden wären an einer raschen Abwicklung dann nicht mehr interessiert, wenn sie bereits bei Beginn der Arbeiten die Vorausleistungen einfordern könnten.“<sup>195</sup>

Wesentliche Gründe für die Erhebung von Vorausleistungen sind die Ersparnis von (beitragsfähigen) Kosten der Gemeinde für eventuelle Zwischenfinanzierungen, wie z. B. Kredite, sowie eine Beschleunigung der Erschließungstätigkeit<sup>196</sup>. Wie der Gesetzgeber in § 133 Abs. 3 Satz 1 BauGB durch den Gebrauch der Mehrzahl "Vorausleistungen" zum Ausdruck gebracht hat, kann die Gemeinde für ein Grundstück zudem mehrere Vorausleistungen verlangen, sei es hinsichtlich derselben Erschließungsanlage auf den für diese entstehenden Erschließungsbeitrag, sei es hinsichtlich weiterer das Grundstück erschließender Erschließungsanlagen auf die für diese jeweils entstehenden Erschließungsbeiträge<sup>197</sup>. Damit kann die Höhe der jeweiligen Teilleistung für den Beitragspflichtigen bei gleichbleibender Beitragshöhe geringer ausfallen. Diesem Effekt haben mehrere Ländergesetzgeber eine solche Entlastungsbedeutung beigemessen, dass sie ihn zusätzlich mit der Einführung Wiederkehrender Straßenbaubeiträge zur erreichen versuchen.

Die Vorausleistung ist mit der endgültigen Beitragsschuld zu verrechnen, so dass keine Seite das Risiko von Fehlberechnungen zu tragen hat.

---

<sup>195</sup> Müller, KStZ 1985, S. 26, S. 27.

<sup>196</sup> Zu Regelungszweck und gesetzlicher Entwicklung der Vorausleistungen eingehend *Kallerhoff*, Gesetzgebungskompetenz, S. 49 ff.

<sup>197</sup> Bundesverwaltungsgericht, DÖV 1985, S. 541 f.; zur Vertiefung *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, § 22.

### cc) Ablösung

Die Ablösung gemäß § 133 Abs. 3 S. 5 BauGB stellt eine vorweggenommene Tilgung des gesamten künftigen Erschließungsbeitrags aufgrund einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung zwischen der Gemeinde und dem Beitragspflichtigen dar. Die Ablösung ist demnach keine Vorausleistung auf einen noch entstehenden Erschließungsbeitrag. Vielmehr wird der endgültige Erschließungsbeitrag bereits im Vorhinein abgegolten. „Daher nimmt die Ablösung einerseits dem jeweiligen Eigentümer die Möglichkeit, später – im Hinblick auf die Höhe der andernfalls entstehenden Beitragspflicht – eine Überzahlung erstattet zu bekommen, und andererseits der Gemeinde das Recht zur Erhebung einer Nachforderung.“<sup>198</sup> Hier besteht gegenüber der Erhebung von Vorausleistungen das Risiko von Fehlberechnungen. Der Beitragspflichtige ist dadurch geschützt, dass das Baugesetzbuch dem Verhandlungsspielraum enge Grenzen setzt, wenn es in § 133 Abs. 3 S. 5 BauGB als Voraussetzung für eine Ablösung festlegt, dass die Gemeinde Bestimmungen für die Ablösung treffen muss<sup>199</sup>.

In Abkehr von seiner Rechtsprechung zur sogenannten Missbilligungsgrenze<sup>200</sup> vertritt das Bundesverwaltungsgericht jetzt die Auffassung, dass Grundstückseigentümer, die sich mit der Gemeinde vertraglich über die von ihnen zu tragenden Erschließungskosten geeinigt haben, nicht für Mehrkosten herangezogen werden können, die im Wesentlichen inflationsbedingt entstanden sind. Nach einer Ablösungsvereinbarung vom Anfang der 1970er Jahre hatte eine Stadt Beiträge nachveranlagt, nachdem sie die Straßen im Jahr 2007 endgültig hergestellt hatte. Zu einer Nacherhebung sah sie sich veranlasst, weil der auf das Grundstück entfallende Erschließungsbeitrag das Doppelte oder mehr

---

<sup>198</sup> BVerwGE 84, S. 183, S. 185.

<sup>199</sup> Bundesverwaltungsgericht, NJW 1982, S. 2392.

<sup>200</sup> Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 9. November 1990

– 8 C 36/89 –, juris.

als das Doppelte des vereinbarten Ablösungsbetrags ausmache (sog. Missbilligungsgrenze).

An der Missbilligungsgrenze hält das Bundesverwaltungsgericht nicht fest. Ein rein preissteigerungsbedingtes Überschreiten dieser Grenze könne zu unangemessenen Ergebnissen zu Lasten des Bürgers führen. Auch soweit aus anderen, nicht preissteigerungsbedingten Gründen in Einzelfällen ein nicht mehr tolerierbares Missverhältnis zwischen der Belastung eines Grundstücks mit Erschließungskosten und dem ihm vermittelten Vorteil bestehen sollte, bedürfe es keiner absoluten Grenze. Den bundesrechtlichen Vorgaben sei vielmehr nach den allgemeinen Grundsätzen über den Wegfall der Geschäftsgrundlage unter Abwägung aller sich im Zusammenhang mit Ablösungsverträgen ergebenden Umstände und gegenläufigen Interessen Rechnung zu tragen. Eine Steigerung des Erschließungsaufwands, die im Wesentlichen inflationsbedingt sei, stelle danach ein ablösungstypisches Risiko dar und begründe keinen Anpassungsanspruch der Gemeinde<sup>201</sup>.

#### **dd) Abschnittsbildung**

Eine Erschließungsanlage kann abschnittsweise erstellt und abgerechnet werden. Abschnitte sind komplette Teilstrecken der Anlage, die die Erschließung von Grundstücken bewirken können. Sie müssen daher eine gewisse Erschließungsfunktion selbständig erfüllen können und vom Rest der Anlage abgrenzbar sein. Der beitragsfähige Aufwand, der für die Herstellung eines Abschnitts entsteht, wird auf die Grundstücke, die von dem Abschnitt erschlossen werden, umgelegt. Eine Abschnittsbildung muss daher auch berücksichtigen, dass es im Verlauf der Gesamtanlage nicht zu Beitragsverzerrungen im Hinblick auf den vermittelten Vorteil kommt<sup>202</sup>. Die Abschnittsbildung ist wegen Verstoßes ge-

---

<sup>201</sup> Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 21. Januar 2015 – 9 C 1/14 –, juris.

<sup>202</sup> *Thomas*, in: *Kolks*, Rn 194.

gen das Willkürverbot unzulässig, wenn bei im Wesentlichen gleicher Vorteilssituation die Kosten der einen Strecke erheblich höher liegen als diejenigen einer anderen Teilstrecke der gleichen Anlage<sup>203</sup>.

### **ee) Kostenspaltung**

In der Rechtspraxis spielt die Kostenspaltung eine untergeordnete Rolle. Eine Beitragserhebung kann gemäß § 127 Abs. 3 BauGB für den Grunderwerb, die Freilegung und einzelne Teileinrichtungen einer Anlage erfolgen. Erforderlich ist dafür eine entsprechende Bestimmung in der kommunalen Beitragssatzung. Die Kostenspaltung bewirkt eine Tilgung des Beitrags in dem erfassten Teilbereich. Die sachliche Teilbeitragspflicht entsteht, wenn bzgl. der Teileinrichtung die Merkmale der endgültigen Herstellung vorliegen. Der Begriff der Teileinrichtung bezieht sich im Rahmen der Kostenspaltung auf die einzelnen längs verlaufenden Teile einer Infrastrukturanlage, z. B. die Gehwege, die Fahrbahn oder die Straßenbeleuchtung, im Unterschied zu der „Quer-Teilung“ einer Anlage in Abschnitte.

### **b) Beschränkung auf nachträgliche Abrechnung und auf Vorausleistungen in der Rechtspraxis**

Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hat wesentlich dazu beigetragen, dass die gesetzlich vorgesehenen Ermittlungs- und Abrechnungsmöglichkeiten in der Praxis nicht ausgeschöpft werden.

Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts kommt die Ermittlung nach den tatsächlich entstandenen Kosten dem Wirklichkeitsgrundsatz und damit der Abbildung von Vorteilen am nächsten. Daher könne eine Beitragsberechnung grundsätzlich erst nach Abschluss aller Arbeiten sowie Erhalt und Prüfung sämtlicher Unternehmerrechnungen vorge-

---

<sup>203</sup> Bundesverwaltungsgericht, KStZ 1969, S. 57, KStZ 1972, S. 12; BVerwGE 101, S. 225, S. 232 ff.

nommen werden. Aus § 133 Abs. 2 Satz 1 BauGB ergebe sich, dass die sachliche Beitragspflicht in Bezug auf das von der Erschließungsanlage erschlossene Grundstück grundsätzlich mit der endgültigen Herstellung der Anlage entsteht (Grundsatz der nachträglichen Aufwandsdeckung)<sup>204</sup>. Ein Erschließungsbeitrag wird also grundsätzlich einmal für eine abgeschlossene Baumaßnahme (erstmalige endgültige Herstellung) für ein Grundstück bezogen auf eine bestimmte Erschließungsanlage erhoben.

Bei Einheitssätzen kann zwar von einer Ermittlung der einzelnen Aufwandspositionen und deren Nachweis für jeden abzurechnenden Ausbau abgesehen werden. Stattdessen müssen für gleichartige Teileinrichtungen typische Aufwendungen ermittelt werden. Die durchschnittlichen Aufwendungen müssen „üblicherweise“ erwachsen.<sup>205</sup> Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts weicht die Regelung des § 130 Abs. 1 Satz 2 BauGB nicht vom Grundsatz des Bundesbaugesetzes ab, dass der Beitragsanspruch ein Kostenerstattungsanspruch ist. Aus dem deshalb auch für die Aufwandsermittlung nach Einheitssätzen geltenden Prinzip der Kostenerstattung leite sich die Forderung des § 130 Abs. 1 Satz 2 BauGB ab, dass die anzuwendenden Einheitssätze den tatsächlichen Kosten möglichst nahekommen müssten und sie sich von den tatsächlichen Kosten jedenfalls nicht weiter entfernen dürften, als dies durch diejenigen Gesichtspunkte der Praktikabilität gerechtfertigt sei, denen die Vorschrift dienen wolle<sup>206</sup>.

Diese durch die Rechtsprechung aufgestellten Grundsätze „machen die Ermittlung schwierig, so dass der Einheitssatz in der Praxis keine große Rolle spielt.“<sup>207</sup>

---

<sup>204</sup> BVerwGE 79, S. 166 ff.

<sup>205</sup> vgl. BVerwGE 37, S. 99 ff.; BVerwGE 71, S. 25 ff.

<sup>206</sup> BVerwGE 71, S. 25 ff.

<sup>207</sup> *Schneider/Rohde*, in: Hamacher u. a., § 8 KAG, Rn. 24.

#### 4. Sondervorteile

Beiträge werden als Gegenleistung dafür erhoben, dass den Grundstückseigentümern infolge beitragsfähiger Maßnahmen durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Einrichtungen und Anlagen besondere wirtschaftliche Vorteile geboten werden. Der wirtschaftliche Vorteil rechtfertigt den Beitrag nach Grund und Höhe<sup>208</sup>. Der Vorteilsbegriff geht zurück auf das Preußische KAG, wonach die Gemeinden von denjenigen Grundstückseigentümern und Gewerbetreibenden, denen besondere wirtschaftliche Vorteile erwachsen, Beiträge zu den Kosten der Veranstaltungen erheben können: „Die Beiträge sind nach den Vorteilen zu bemessen.“<sup>209</sup>

##### a) Sondervorteile zur Abgrenzung des Abrechnungsgebiets

Der Vorteilsbegriff dient in erster Linie der Ermittlung der Gruppe von Beitragspflichtigen durch Eingrenzung des Abrechnungsgebiets. Als allgemeine Voraussetzung für die Beitragsfähigkeit einer selbständigen Erschließungsanlage hat das Bundesverwaltungsgericht aus dem Vorteilsprinzip das Merkmal der Abgrenzbarkeit herausgebildet<sup>210</sup>. Von der Vielzahl kommunaler Baumaßnahmen sind danach nur diejenigen über Erschließungs- und Ausbaubeiträge zu refinanzieren, die einen beitragsrelevanten Vorteil für die Eigentümer der erschlossenen Grundstücke und nicht nur Allgemein Vorteile bieten. Eine Beitragserhebung setzt danach immer die genaue und überzeugende Abgrenzbarkeit des Kreises der Grundstücke voraus, denen die Erschließungsanlage einen

---

<sup>208</sup> Z. B. § 8 Abs. 2 Satz 2 KAG Nordrhein-Westfalen, Art. 5 Abs. 1 BayrKAG, § 6 Abs. 1 NKAG; *Schneider/Rohde*, in: Hamacher u. a., § 8 KAG, Rn. 20.

<sup>209</sup> § 9 Abs. 1 PreußKAG.

<sup>210</sup> Bundesverwaltungsgericht, NVwZ 1982, S. 555.

beitragsbegründenden Sondervorteil bringt, von den Grundstücken, die nur einen beitragsfreien Gemeinvorteil von ihr haben<sup>211</sup>.

Für die Beitragsrelevanz des Vorteils ist nicht der individuelle reale Nutzen nach der Vorstellung des Einzelnen maßgebend. Entscheidend ist, ob eine Maßnahme typischerweise geeignet ist, der Gruppe der Beitragspflichtigen Sondervorteile zu bieten. Dies sind im Regelfall die angrenzenden Grundstücke und Hinterliegergrundstücke<sup>212</sup>. „Dieser Sondervorteil liegt darin, dass der Grundstückseigentümer neben einer allgemeinen Straßennutzung durch Befahren/Begehen zusätzlich auch sein Grundstück betreten, bebauen, nutzen kann. Noch klarer wird die juristische Definition des 'besonderen Vorteils' im Umkehrschluss: Ohne die betreffende Straße kann die Allgemeinheit (also Autofahrer, Fußgänger etc.) die Straße nicht nutzen; der Grundstückseigentümer aber kann zusätzlich auch noch sein Grundstück nicht nutzen, betreten, bebauen – die Straße vermittelt ihm also besondere Vorteile.“<sup>213</sup>

Die Inanspruchnahmefähigkeit, die das Wesen von Erschließungs- und Ausbaubeiträgen ausmacht, bezieht sich begrifflich zunächst auf die rein räumliche Erreichbarkeit als Beziehung zwischen Grundstück und Anlage bzw. Einrichtung. Es muss grundsätzlich rechtlich und tatsächlich möglich sein, mit Privat- und Versorgungsfahrzeugen an die Grundstücksgrenze heranzufahren, und von da ab das Grundstück zu betreten<sup>214</sup>. Der Vorteil soll dem wahrscheinlichen Umfang der Inanspruchnahme der Anlage von Seiten des Beitragspflichtigen möglichst nahe kommen. Erschließung beschränkt sich daher nicht auf die Zugänglichkeit, sondern besteht darüber hinaus darin, die Erreichbarkeit

---

<sup>211</sup> Bundesverwaltungsgericht, NVwZ-RR 1994, S. 413.

<sup>212</sup> Oberverwaltungsgericht Schleswig-Holstein, Die Gemeinde 2007, S. 237; vertiefend *Dietzel/Kallerhoff*, Rn. 144 ff.

<sup>213</sup> *Bauer, Hahn, Kuska, Sauer, Trommler*, S. 21.

<sup>214</sup> BVerwGE 88, S. 70, S. 72.

der Erschließungsanlage in einer auf die bauliche oder gewerbliche Nutzbarkeit des Grundstücks gerichteten Funktion zu vermitteln<sup>215</sup>.

### **aa) Vorteilsbegriff im Erschließungsbeitragsrecht**

Erschließungsbeiträge sind gerechtfertigt, wenn durch die Maßnahme die Baureife, also die Möglichkeit eröffnet wird, ein Grundstück zu baulichen oder gewerblichen Zwecken zu nutzen. Sind die Anlagen entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans in der Örtlichkeit angelegt und benutzbar, ist insoweit dem bundesrechtlichen Erschließungserfordernis Genüge getan. Diesen Erschließungsvorteil vermittelt die neue Anlage als solche. Der Beitrag bezweckt also die Abgeltung eines Sondervorteils, der Erschließungsbeitrag die Abgeltung eines Erschließungsvorteils<sup>216</sup>.

Das Bundesverwaltungsgericht bestimmt die Vorteilsbezogenheit von Erschließungsbeiträgen baurechtlich bzw. grundstücksbezogen<sup>217</sup>: „Der Erschließungsvorteil besteht nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts in dem, was die Erschließung für die bauliche oder gewerbliche Nutzbarkeit (Nutzung) des Grundstücks hergibt. Mit anderen Worten: Die Erschließung ist Voraussetzung für die nach dem Bebauungsrecht (§§ 30 ff. BauGB) zulässige Ausnutzbarkeit der Grundstücke. Indem die Gemeinde durch die Herstellung von Erschließungsanlagen und die Möglichkeit ihrer Inanspruchnahme die Voraussetzungen für die bebauungsrechtliche Ausnutzbarkeit der Grundstücke schafft, vermittelt sie den Eigentümern der Anliegergrundstücke (Erschließungs-)vorteile, zu deren Ausgleich sie Erschließungsbeiträge zu erheben verpflichtet ist. Der Erschließungsvorteil liegt mithin darin, dass das Grundstück gerade mit Blick auf die abzurechnende Erschließungs-

---

<sup>215</sup> *Beushausen*, KStZ 1998, S. 45; BVerwGE 121, S. 365, S. 366 f.

<sup>216</sup> Bundestags-Drucksache III/ 336, S. 35, S. 97; BVerwGE 97, S. 62, S. 65; *Driehaus*, ZMR 1996, S. 462.

<sup>217</sup> *Rohlfing*, S. 57 ff.

anlage – im Falle einer Zweiterschließung unter Hinwegdenken der Ersterschließung – bebaubar wird, also eine Baugenehmigung nicht mehr unter Hinweis auf die fehlende verkehrliche Erschließung abgelehnt werden darf<sup>218</sup>.“

Demgegenüber wird in der Literatur darüber gestritten, ob der Erschließungsvorteil baurechtlich oder rein beitragsrechtlich zu definieren ist<sup>219</sup>, wobei der baurechtliche Vorteilsbegriff von den Anhängern des beitragsrechtlichen Vorteilsbegriffs zu restriktiv verstanden wird. Er könne lediglich für Erschließungsanlagen angewendet werden, die eine solche Nutzbarkeit erst ermöglichten, die also bebauungsrechtlich Voraussetzung für eine solche Nutzbarkeit von Grundstücken seien. Das treffe grundsätzlich nur auf zum Anbau bestimmte Erschließungsanlagen zu, nicht aber auch für die beitragsfähigen Erschließungsanlagen im Sinne des § 127 Abs. 2 Nummern 3 bis 5 BauGB wie beispielsweise Grünanlagen<sup>220</sup>.

Beim beitragsrechtlichen Vorteilsbegriff wird demgegenüber ausschließlich auf die durch die Maßnahme an einer beitragsfähigen Erschließungsanlage eröffnete Möglichkeit ihrer Inanspruchnahme abgestellt. Der Erschließungsvorteil richtet sich hier nach dem Ausmaß der zu erwartenden Inanspruchnahme der hergestellten Erschließungsanlage<sup>221</sup>.

---

<sup>218</sup> Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 27. September 2006, – 9 C 4.05 –, juris.

<sup>219</sup> Hierzu vertiefend *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, § 9, Rn. 7 ff.; sehr anschaulich *Rohlfing*, S. 50 ff.

<sup>220</sup> Zusammenfassend *Sauthoff*, NVwZ 2005, S. 743 ff.

<sup>221</sup> *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, § 9, Rn. 3.

## bb) Vorteilsbegriff im Ausbaubeitragsrecht

Hinsichtlich der Erhebung von Straßenbaubeiträgen leiten Rechtsprechung und Literatur<sup>222</sup> den Vorteilsbegriff aus der Formulierung der meisten Kommunalabgabenregelungen der Länder ab, wonach der durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme der ausgebauten Anlage gebotene Sondervorteil zur Beitragserhebung berechtigt (und verpflichtet). Die Oberverwaltungsgerichte haben für das Ausbaubeitragsrecht überwiegend die Erschließungs- und Vorteilsbegriffe des Bundesverwaltungsgerichts übernommen<sup>223</sup>. Beispielsweise sei der wirtschaftliche Vorteil im Sinne des § 8 Abs. 2 Satz 2 KAG Nordrhein-Westfalen ein Erschließungsvorteil; er wirke sich auf die zulässige Nutzung der Grundstücke aus, soweit diese von der Möglichkeit der Inanspruchnahme der Anlage abhängen<sup>224</sup>.

Die Erhebung von Straßenbaubeiträgen setzt neben dem reinen Erschließungsvorteil zusätzliche maßnahmespezifische Gebrauchsvorteile an der Straße voraus<sup>225</sup>. Nur Vorteile, die gerade durch die in den Kommunalabgabengesetzen genannten Maßnahmen, im Wesentlichen also die Herstellung, Erweiterung, Verbesserung und Anschaffung geboten werden, sollen abgegolten werden<sup>226</sup>. Diese Maßnahmen müs-

---

<sup>222</sup> Vgl. u. a. Oberverwaltungsgericht Niedersachsen, DVBl. 80, S. 760; Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, BayVBl. 85, S. 117; *Vogel*, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 320, *Düwel*, KStZ 2007, S. 44; *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, § 29, Rn. 22.

<sup>223</sup> *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, § 31, Rn. 6 ff.

<sup>224</sup> Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, E 47, S. 79.

<sup>225</sup> Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, E 47, S. 79; Gemeindehaushalt 1989, S. 13 ff.; *Rohlfing*, S. 46.

<sup>226</sup> Beispielsweise Art. 5 Abs. 1 Satz KAG Bayern, § 8 Abs. 2 Satz 1 KAG Brandenburg, § 11 Abs. 3 HessKAG, § 8 Abs. 1 Satz 1 KAG Mecklenburg-Vorpommern, § 6 Abs. 1 Satz 1 NKAG, 10 Abs. 1 Satz 1 KAG Rheinland-Pfalz, § 8 Abs. Satz 1 SaarlKAG, § 26 SächsKAG,

sen in der Tatbestandsregelung einer kommunalen Abgabensatzung aufgeführt sein, um eine hinreichend bestimmte Rechtsgrundlage zu bilden. Man spricht daher neben dem anlagebedingten Vorteil auch von einem maßnahmebedingten Vorteil<sup>227</sup>. So komme es beispielsweise bei der Verbesserung einer Straße nicht auf die schon durch das bloße Vorhandensein der Straße gebotenen Vorteile an. Entscheidend seien die zusätzlichen, gerade durch die Verbesserungsmaßnahme verursachten Vorteile<sup>228</sup>. „Infolge einer Erneuerung gewährleistet den Anliegern auf Jahre hinaus eine intakte, sichere Anlage anstatt der verschlissenen Anlage die Erschließung.“<sup>229</sup>

„Wenn die Gemeinde im Rahmen des sachlich Vertretbaren eine Ausbauentscheidung trifft, kommt es nicht darauf an, ob der beitragspflichtige Grundstückseigentümer sie für notwendig hält, oder ob sie zu Vorteilen für jedes Grundstück führt, sondern darauf, ob durch die Maßnahme die Gebrauchsvorteile insgesamt gewährt werden.“<sup>230</sup> Dazu ist hiernach eine wertende Entscheidung des kommunalen Satzungsgebers nötig, inwieweit die Möglichkeit, das Grundstück über den bloßen Besitz hinaus in einer bestimmten Weise zu nutzen, positiv beeinflusst wird<sup>231</sup>.

Vereinzelt wird demgegenüber von einer „systemimmanenten Zwangsläufigkeit“ von beitragsfähiger Maßnahme und Vorteil gesprochen, wonach eine beitragsfähige Maßnahme nach der Konzeption der straßenbaubeitragsrechtlichen Bestimmungen zwangsläufig verteilungsrelevan-

---

§ 6 Abs. 1 Satz 1 KAG Sachsen-Anhalt, § 8 Abs. 1 Satz 1 KAG Schleswig-Holstein und § 7 Abs. 1 Satz 1 ThürKAG.

<sup>227</sup> *Dietzel*, in: Hoppenberg/de Witt, Kap. 6, Rn. 21.

<sup>228</sup> Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Gemeindehaushalt 1991, S. 211, S. 213.

<sup>229</sup> Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, E 46, S. 25.

<sup>230</sup> *Schneider/Rohde*, in: Hamacher u. a., § 8 KAG, Rn. 20.

<sup>231</sup> Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, KStZ 1979, S. 73.

te (wirtschaftliche) Vorteile auslöst. Eine beitragsfähige Maßnahme ist danach regelmäßig mit verteilungsrelevanten (wirtschaftlichen) Vorteilen sowohl für die Allgemeinheit wie auch für die Gruppe der betroffenen Grundstückseigentümer verbunden<sup>232</sup>.

Die Vorteile müssen schließlich den Grundstückseigentümern während der gesamten üblichen Nutzungsdauer einer Einrichtung oder Anlage zukommen, denn Beiträge werden im überkommenen Beitragssystem einmalig erhoben<sup>233</sup>.

### **cc) Im Ergebnis vergleichbare Rechtsfolgen in beiden Rechtsbereichen**

Im Ergebnis führen die unterschiedlichen Herleitungen der Vorteilsbegriffe in beiden Rechtsgebieten zu vergleichbaren Anforderungen an die Beitragserhebung, insbesondere hinsichtlich der Aufwandsverteilung nach einem satzungsmäßigen Verteilungsmaßstab<sup>234</sup>.

Teilweise wird unter Maßgabe des baurechtlichen Vorteilsbegriffs vertreten, der Erschließungsvorteil liege in der durch die Ausbaumaßnahme bedingten Steigerung des Gebrauchswertes der durch die Anlage erschlossenen Grundstücke<sup>235</sup>. Dabei sei der Gesetzgeber von der Vermutung ausgegangen, dass die Vorteile aus einer Erschließungsanlage umso höher seien, je größer das Grundstück sei und je stärker es nach Art und Maß genutzt werde<sup>236</sup>. In erster Linie kämen hier die bauliche und gewerbliche, aber auch die landwirtschaftliche Nutzung in Be-

---

<sup>232</sup> *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, § 29, Rn. 8 und 17.

<sup>233</sup> *Rohlfing*, S. 47.

<sup>234</sup> Vgl. die Beispiele bei *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, § 29, Rn. 29.

<sup>235</sup> Dietzel/Kallerhoff, Rn. 125; sich anschließend Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, KStZ 2007, S. 50 ff.

<sup>236</sup> *Grziwotz*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, § 131, Rn. 20.

tracht<sup>237</sup>. Andere Indikatoren ließen keinen hinreichend sicheren Schluss auf den Gebrauchswert zu oder seien ihrerseits nur von Fläche, Art und Maß der Nutzung abhängige Werte. Der Umfang der zu erwartenden Inanspruchnahme der Straße etwa sei kein tauglicher Indikator, weil er zwar seinerseits von Art und Maß der Grundstücksnutzung abhängen könne, jedoch – bei identischer baulicher oder gewerblicher Ausnutzbarkeit des Grundstücks – flächenunabhängig sei, während der Gebrauchswert eines Grundstücks auch von der Fläche abhängen<sup>238</sup>.

Zum vergleichbaren Ergebnis führt der beitragsrechtliche Vorteilsbegriff, wonach die durch die Herstellung der Anlage gebotene Inanspruchnahmemöglichkeit und die vermittelten Erschließungsvorteile umso größer sind, je mehr diese Anlage von einem erschlossenen Grundstück aus erfahrungsgemäß in Anspruch genommen wird. Folglich müsse für die Aufwandsverteilung angeknüpft werden an Kriterien, die einen Rückschluss zuließen auf den voraussichtlichen Umfang der vom jeweiligen Grundstück ausgelösten Inanspruchnahme der betreffenden Anlage. Das seien neben der Grundstücksgröße Art und Maß der baulichen Nutzbarkeit<sup>239</sup>.

So wird unabhängig vom jeweils zugrundegelegten Vorteilsbegriff einhellig der sogenannte Artzuschlag zur Berücksichtigung der Nutzungsart eines Grundstücks etwa als Gewerbestandteil als zulässig angesehen, wobei einerseits seine Rechtfertigung auf den beitragsrechtlichen Vorteilsbegriff zurückgeführt<sup>240</sup>, andererseits als erhöhter Gebrauchswert eines Grundstücks verstanden wird<sup>241</sup>. Das Oberverwal-

---

<sup>237</sup> *Dietzel/Kallerhoff*, Rn. 126.

<sup>238</sup> *Schneider/Rohde*, in: Hamacher u. a. § 8 KAG, Rn. 40.

<sup>239</sup> *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, § 9, Rn. 3.

<sup>240</sup> *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, § 9, Rn. 9.

<sup>241</sup> Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, E 30, S. 39, S. 44; *Düwel*, KStZ 2007, S. 44.

tungsgericht Berlin-Brandenburg hält den Artzuschlag offenbar sogar für verfassungsrechtlich zwingend, wenn es die Auffassung vertritt, an dem insoweit maßgeblichen Vorteilsbegriff, der auf die wirtschaftlichen Auswirkungen des durch die Erschließung vermittelten Vorteils im Sinne einer Steigerung des Gebrauchswerts und nicht auf die Vorteile in Gestalt der voraussichtlichen Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtung oder Anlage abstelle, habe sich jedenfalls durch die Neuregelung in § 8 Abs. 6 Satz 3 KAG Brandenburg, nach der bei leitungsgebundenen Anlagen nur das Maß der baulichen Nutzung berücksichtigt werden soll, grundsätzlich nichts geändert. Vielmehr habe der Gesetzgeber an diesen Vorteilsbegriff anknüpfend lediglich eine sachlich zu rechtfertigende Erhebungserleichterung für die Kommunen und Zweckverbände im Sinne einer Entlastung von Aufgaben geschaffen<sup>242</sup>.

Im Ergebnis wird eher auf die Inanspruchnahmemöglichkeit abgehoben, soweit es um das Verhältnis von Anlieger- und Gemeindeanteilen geht, und mehr auf den Gebrauchswert, soweit es um die Aufwandsverteilung auf die erschlossenen Grundstücke untereinander mittels Verteilungsmaßstäben geht.

### **b) Sondervorteile zur Ermittlung des Gemeindeanteils**

Mittels des Vorteilsbegriffs werden nicht nur die zwei Gruppen der in Betracht kommenden Finanzierungsbeteiligten voneinander abgegrenzt: die Allgemeinheit einerseits und der Anlieger andererseits. Vielmehr sollen dadurch die Gruppen auch hinsichtlich der Kostenaufteilung in ein gerechtes Verhältnis gesetzt werden. Instrument hierfür ist der sogenannte Gemeindeanteil. Der beitragsfähige Aufwand für eine Maßnahme muss um einen dem wirtschaftlichen Vorteil der Allgemein-

---

<sup>242</sup> Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Urteil vom 6. September 2006 – OVG 9 B 24.05 –, juris; vertiefend *Düwel*, KStZ 2007, S. 44, S. 45.

heit bzw. der Gemeinde entsprechenden Betrag gekürzt werden<sup>243</sup>. „Die Allgemeinheit nimmt beispielsweise eine Anbaustraße vor allem in Form des Durchgangsverkehrs in Anspruch, mithin durch den Verkehr, der sein Ziel oder seine Quelle nicht in einem erschlossenen Grundstück hat. Dahinter verbirgt sich die Berücksichtigung von Interessen der Allgemeinheit am Ausbau der Straße etwa auch polizeilicher oder städtebaulicher Art.“<sup>244</sup>

„Dabei darf berücksichtigt werden, dass ein Verkehrsvorgang, der dem Durchgangsverkehr zuzurechnen ist, regelmäßig eine geringere Wertigkeit im Sinne des wirtschaftlichen Vorteils aufweist als ein Anliegerverkehrsvorgang. Während letzterer unmittelbar den Gebrauch eines Grundstücks betrifft und somit den dem Anlieger durch den Ausbau zukommenden Vorteil manifestiert, ist der wirtschaftliche Vorteil für einen Durchgangsverkehrsvorgang bezogen auf sein Endziel, also das mit dem Verkehrsvorgang angefährene Grundstück, mediatisiert. Nicht die unmittelbare Grundstückerschließung steht in Rede, sondern die bloß mittelbar den Gebrauch eines Grundstücks betreffende und damit auch vom wirtschaftlichen Vorteil her geringer einzustufende Netzeinbindung. Bei typisierender Betrachtung bewirkt sie außerdem regelmäßig, dass die Erreichung des Endziels des Verkehrsvorgangs über verschiedene Netzstränge möglich ist, so dass auch wegen dieser Alternativität der wirtschaftliche Vorteil des einzelnen Durchgangsverkehrsvorgangs nicht mit der Grundstückerschließung eines Anliegerverkehrsvorgangs gleichgesetzt werden kann. Daher kommt es für die Abwägung zwischen dem wirtschaftlichen Vorteil der Allgemeinheit einerseits und dem der Anlieger andererseits nicht auf eine schematische Gegenüberstellung der absoluten Zahlen der jeweiligen Verkehrsvorgänge an.“<sup>245</sup>

---

<sup>243</sup> *Dietzel/Kallerhoff*, Rn. 348.

<sup>244</sup> *Schneider/Rohde*, in: Hamacher u. a., § 8 KAG, Rn. 32.

<sup>245</sup> Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 22. Januar 2009 – 15 A 3137/06 –, juris.

Bei anderen Erschließungsanlagen wie beispielsweise Grünanlagen oder selbständigen öffentlichen Parkplätzen sind entsprechende Kriterien zur Abgrenzung des Allgemeinwohls vom Erschließungsvorteil zugrunde zu legen<sup>246</sup>.

Im Erschließungsbeitragsrecht wird der Vorteil, den der Eigentümer eines durch die erstmalig hergestellte Anlage erschlossenen Grundstücks erlangt, nach dem Gesetz mindestens und in der Rechtspraxis grundsätzlich exakt mit 90 Prozent bewertet<sup>247</sup>.

Im Straßenbaubeitragsrecht werden unterschiedlichen Straßenkategorien verschiedene Anliegeranteile zugeordnet. Die Kommunen müssen die Höhe des Gemeindeanteils nach Straßenarten und innerhalb dieser nach Teileinrichtungen staffeln. Selbst ein Anliegeranteil von 90% kann noch vorteilsgerecht sein, wenn er dem Maß der schätzungsweise zu erwartenden Nutzung von den anliegenden Grundstücken entspricht<sup>248</sup>. In der kommunalen Praxis beträgt in reinen Anliegerstraßen der Anliegeranteil in der Regel bis zu 80%<sup>249</sup>, während beispielsweise für die Fahrbahnen in Hauptverkehrsstraßen lediglich 10 bis 30% auf die Beitragspflichtigen abzuwälzen sind. Dies wird teilweise in den Beitragstatbeständen der Bundesländer bereits vorgegeben<sup>250</sup> und ist im Übrigen im Rahmen einer kommunalen Ausbaubeitragssatzung zu konkretisieren.

---

<sup>246</sup> Hierzu vertiefend *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, § 2, Rn. 54.

<sup>247</sup> § 129 Abs. 1 Satz 3 BauGB.

<sup>248</sup> Obergerverwaltungsgericht Schleswig-Holstein, NordÖR 2006, S. 470; *Driehaus*, § 8 KAG, Rn. 369.

<sup>249</sup> vgl. Mustersatzung „Straßenbaubeiträge“ des Städte- und Gemeindebunds Nordrhein-Westfalen, Städte- und Gemeinderat 1-2/2004, S. 31.

<sup>250</sup> Z. B. § 11 HessKAG.

### **c) Sondervorteile zur Kostenverteilung innerhalb der Gruppe der Beitragspflichtigen**

Maßgeblich ist der wirtschaftliche Vorteil schließlich zur gerechten Verteilung der Kosten innerhalb der Gruppe der Beitragspflichtigen. Grundstücke, die einen höheren Erschließungsvorteil haben, sollen stärker belastet werden, als die, die nur geringere Vorteile haben<sup>251</sup>. Auf der Grundlage von § 131 Abs. 2 BauGB sind in den Satzungsausschüssen Verteilungskriterien festzulegen, die von der Grundstücksfläche ausgehen und Art und Maß der Grundstücksnutzung berücksichtigen. „Es obliegt dem örtlichen Satzungsgeber, gerechte und praktikable Verteilungsmaßstäbe auszuwählen und in einer Beitragsatzung im Einzelnen zu regeln. Der Verteilungsmaßstab muss geeignet sein, den umlagefähigen Aufwand in einer der Vorteilsgerechtigkeit genügenden Weise zu verteilen.“<sup>252</sup> Maßgeblich ist ein objektiver (abstrakter) Benutzungsvorteil. Die Feststellung des Vorteils muss objektiv und generell erfolgen, so dass alle Betroffenen gleichen Bedingungen unterliegen<sup>253</sup>.

### **5. Gegenstand beitragsrechtlicher Maßnahmen**

Zur Beitragserhebung müssen einzelne Anlagen oder Einrichtungen als Gegenstand der oben beschriebenen Maßnahmen ermittelt werden, denn nur so kann entschieden werden, ob sich eine Maßnahme als erst- oder nochmalige Herstellung oder nur als nicht beitragsfähige Instandsetzung darstellt. Es muss ermittelt werden, wann die Maßnahme mit der Folge als beendet anzusehen ist, dass die sachliche Beitragspflicht entsteht. Und nicht zuletzt muss ermittelt werden, wer für die Kosten dieser Maßnahme zu Beiträgen heranzuziehen ist. Das Erschließungs- und das Ausbaubeitragsrecht sehen keine Abstufungen des Er-

---

<sup>251</sup> *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, § 9, Rn. 17.

<sup>252</sup> Obergerverwaltungsgericht Schleswig-Holstein, NVwZ-RR 2008, S. 346.

<sup>253</sup> *Rohlfing*, S. 40; *Eyben*, S. 49.

schlossenseins vor, vergleichbar etwa zu Fremdenverkehrsbeiträgen, die nach mittelbaren und unmittelbaren Vorteilen differenzieren<sup>254</sup>. Ein Grundstück ist damit ganz oder gar nicht erschlossen, es ist grundsätzlich durch die von ihm aus nächsterreichbare, befahrbare und selbständige Verkehrsanlage im Sinne der §§ 127 Abs. 2 Nr. 1 und 123 Abs. 2 BauGB wegemäßig erschlossen, nicht dagegen auch durch die Erschließungsanlage, in die die unmittelbar erschließende Straße einmündet<sup>255</sup>.

### **a) Gegenstand der Maßnahme im Erschließungsbeitragsrecht**

Die beitragsfähigen Erschließungsanlagen sind in § 127 Abs. 2 BauGB abschließend aufgeführt. In §§ 127 ff. BauGB wird der Begriff des Vorteils nicht erwähnt. Der Kreis derjenigen, die einen (Sonder-)Vorteil erlangen, wird in § 131 Abs. 1 Satz 1 BauGB ausdrücklich benannt; es handelt sich um die durch die Anlage erschlossenen Grundstücke. Die in § 131 Abs. 2 BauGB gesetzlich vorgeschriebenen Verteilungsmaßstäbe sind Ausfluss des Vorteilsbegriffs. Wann der Vorteil dem jeweiligen Grundstück zufällt, ergibt sich aus § 133 Abs. 1 und 2 BauGB: Gegenstand der Beitragspflicht ist ein Grundstück, das bebaut oder gewerblich genutzt werden darf<sup>256</sup>.

#### **aa) Anbaustraßen**

§ 127 Abs. 2 Nr. 1 BauGB spricht von öffentlichen, zum Anbau bestimmten Straßen, Wegen und Plätzen. Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts begründet einen erschließungsbeitragsrechtlichen Straßenbegriff: Der Begriff „Straße“ (einschließlich Wege und Plätze) sei in § 127 Abs. 2 Nr. 1 BBauG ein eigenständiger (bundesrechtli-

---

<sup>254</sup> Hierzu vertiefend *Thomas*, in: Hamacher u. a., § 11 KAG, Rn. 35 f.

<sup>255</sup> Bundesverwaltungsgericht, DVBl. 1970, S. 839; Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, KStZ 1979, S. 96.

<sup>256</sup> *Kallerhoff*, Gesetzgebungskompetenz, S. 124.

cher) Begriff des Erschließungsbeitragsrechts; er sei dem Begriff der beitragsfähigen Erschließungsanlage untergeordnet. Deshalb entscheide allein das Bundesrecht, ob eine Verkehrsanlage eine selbständige Straße (ein Weg oder ein Platz) im Sinne des § 127 Abs. 2 Nr. 1 BBauG sei<sup>257</sup>.

Eine Verkehrsanlage ist dann zum Anbau bestimmt, wenn sie geeignet ist, den anliegenden Grundstücken eine Bebaubarkeit i. S. d. §§ 30 ff. BauGB bzw. eine sonstwie erschließungsbeitragsrechtlich beachtliche Nutzbarkeit zu verschaffen. Dazu muss sie eine Heranfahrmöglichkeit an die anliegenden Grundstücke eröffnen, also gewährleisten, dass die Grundstücke für Kraftfahrzeuge, besonders auch solche der Polizei, der Feuerwehr, des Rettungswesens und der Ver- und Entsorgung erreichbar sind<sup>258</sup>.

Nach dem Erschließungsanlagenbegriff des Bundesverwaltungsgerichts<sup>259</sup> ist ausgehend von einer natürlichen Betrachtungsweise ausschlaggebend auf das Erscheinungsbild (z. B. Straßenführung, Straßenbreite, Straßenlänge, Straßenausstattung) abzustellen. Deshalb kennzeichnen Unterschiede, die z. B. zwei Straßenteile jeweils zu einem augenfällig abgegrenzten Element des Straßenbildes machen, jeden dieser Straßenteile als eine einzelne selbständige Erschließungsstraße<sup>260</sup>. Das Bundesverwaltungsgericht ist der Auffassung, dass das Erschließungsbeitragsrecht dem Straßenplanungsrecht funktional nach-

---

<sup>257</sup> Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 13. Dezember 1985 – 8 C 66/84 –, juris; Bundesverwaltungsgericht, KStZ 1994, S. 76.

<sup>258</sup> BVerwGE 67, S. 216 ff.; Bundesverwaltungsgericht, NVwZ 1986, S. 38.

<sup>259</sup> Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 29. Oktober 1993 – 8 C 53/91 –, juris; Bundesverwaltungsgericht, DVBl. 1996, S. 1325; sich für das Landesrecht Baden-Württemberg anschließend: Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, KStZ 2016, S. 36 ff.

<sup>260</sup> Bundesverwaltungsgericht, DÖV 1980, S. 833.

geordnet ist: Es obliege dem Erschließungsbeitragsrecht anzuordnen, eine von ihm gleichsam vorgefundene, tatsächlich angelegte Straße gehöre zu den Anlagen, die sachliche Erschließungsbeitragspflichten auszulösen geeignet seien, wenn sämtliche Voraussetzungen der Beitrags-erhebung vorlägen. Der Begriff der beitragsfähigen Erschließungsanlage sei mithin nicht ein Begriff des Planungsrechts, sondern ein solcher des Erschließungsbeitragsrechts. Könne ein Vorteil letzterem nicht zweifelsfrei zugeordnet werden, müsse mangels einer weiteren Gruppe von Zahlern die Allgemeinheit alle Ausfälle tragen. In diesem Zusammenhang sei der Gesamteindruck maßgebend, den die tatsächlichen Verhältnisse im Zeitpunkt des Entstehens der sachlichen Erschließungsbeitragspflichten einem unbefangenen Beobachter bei natürlicher Betrachtungsweise vermittelten. Angesichts dessen sei es jedenfalls in Zweifelsfällen angezeigt, dass ein Tatsachengericht durch eine Augenscheinsnahme die tatsächlichen Verhältnisse im jeweiligen Einzelfall ermittele<sup>261</sup>.

Gelegentlich kann eine Erschließungsanlage weitere Straßenteile umfassen, in erster Linie unselbständige Zufahrten. Dann werden die Grundstücke nicht von der Zufahrt, sondern von der Erschließungsanlage erschlossen, in die diese Zufahrt einmündet. „Für die Beantwortung der Frage, ob im Einzelfall eine Anlage als (nur) mehr oder weniger große unselbständige Zufahrt oder als (schon) selbständige Erschließungsanlage zu qualifizieren ist, kommt es auf den Gesamteindruck an, den die jeweiligen tatsächlichen Verhältnisse vermitteln. Dieser Gesamteindruck wird in erster Linie geprägt von der Ausdehnung der zu beurteilenden Anlage. Von Bedeutung können in diesem Zusammenhang ferner u.a. die Breite der Anlage, Art und Anzahl der an sie angrenzenden Grundstücke, ihre Ausstattung mit Fahrbahn, Gehwegen, Beleuchtungs- und Entwässerungseinrichtungen sowie ihre Funk-

---

<sup>261</sup> Vertiefend *Driehaus*, ZMR 1997, S. 445.

tion im Vergleich zur Funktion der nächstgelegenen öffentlichen Straße sein.<sup>262</sup>

### **bb) Erschließungseinheit**

Die Gemeinde kann nur unter engen Voraussetzungen mehrere Einzelanlagen, die eine Erschließungseinheit bilden, zur Aufwandsermittlung zusammenfassen. Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts bilden mehrere Einzelanlagen und/oder Erschließungsabschnitte nur dann eine Einheit im Sinne des § 130 Abs. 2 Satz 3 BauGB, wenn sie ein System darstellen, das – abgesehen von seiner hinreichend deutlichen Abgrenzbarkeit – durch einen Funktionszusammenhang zwischen den einzelnen Anlagen gekennzeichnet ist, der sie mehr als es für das Verhältnis von Erschließungsanlagen untereinander üblicherweise zutrifft, zueinander in Beziehung setzt und insofern voneinander abhängig macht<sup>263</sup>. Dazu müssen die Anlieger der einen Anlage (Nebenstraße) auf die Benutzung der anderen Anlage (Hauptstraße) angewiesen sein, um das übrige Straßennetz der Gemeinde zu erreichen. Ein solcher Benutzungszwang liegt vor, wenn eine Sackgasse, also eine Stichstraße, die allerdings nach den oben beschriebenen Kriterien eine selbständige Erschließungsfunktion haben muss, von einer Hauptstraße abzweigt. Sonst wäre sie lediglich Teil dieser Hauptstraße und teilte deren beitragsrechtliche Bewertung ohnehin. Als weiterer Fall kommt eine "Ringstraße" in Betracht, die von der Hauptstraße abzweigt und ohne anderweitigen Anschluss an das übrige Straßennetz wieder in sie einmündet.

Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts konnten bisher eine Hauptstraße und mehrere von ihr abzweigende Nebenstraßen keine Erschließungseinheit bilden. Eine Nebenstraße müsse von den Anliegern der anderen Nebenstraßen nicht benutzt werden, um das übrige Stra-

---

<sup>262</sup> Bundesverwaltungsgericht, Urteile vom 2. Juli 1982 – 8 C 29,31,32/81, 8 C 29/81, 8 C 31/81, 8 C 32/81 –, juris.

<sup>263</sup> Bundesverwaltungsgericht, KStZ 1986, S. 11, S. 13.

ßennetz der Gemeinde zu erreichen; sie vermittele ihnen daher keinen über den Gemeinvorteil hinausgehenden Sondervorteil, was Voraussetzung für eine gemeinsame Abrechnung sei<sup>264</sup>.

An dieser Rechtsauffassung hält das Bundesverwaltungsgericht jedenfalls insoweit nicht fest, als es um das – nicht zu erfüllende – Erfordernis funktionaler Abhängigkeit auch im Verhältnis mehrerer Nebenstraßen untereinander geht. Ein solches Erfordernis werde der Vorteilssituation bei mehreren von derselben Hauptstraße abzweigenden Nebenstraßen nicht gerecht. Diese unterscheide sich nicht wesentlich von der Vorteilslage bei der als Erschließungseinheit anerkannten Verbindung von Hauptstraße und einer von ihr funktional abhängigen Nebenstraße. Als tragender Grund für eine Erschließungseinheit werde insoweit das gemeinsame Angewiesensein aller Anlieger auf die Benutzung der Hauptstraße angesehen, das bewirke, dass die durch die Hauptstraße erschlossenen Grundstücke keinen höheren Sondervorteil genössen als die durch die Nebenstraße erschlossenen Grundstücke. Der durch die Hauptstraße vermittelte Sondervorteil sei zudem für die Anlieger der verschiedenen von ihr abzweigenden Nebenstraßen gleich groß. Denn alle seien gleichermaßen auf die Nutzung der Hauptstraße angewiesen; Unterschiede beim Herstellungsaufwand für die jeweilige Nebenstraße oder bei deren Ausstattung spielten insoweit keine Rolle<sup>265</sup>.

Diese Änderung der Rechtslage ist zu begrüßen, denn damit hat das Bundesverwaltungsgericht eine – wenn auch geringfügige – Öffnung für die einheitliche Abrechnung in Standardsituationen städtebaulicher Erschließung vorgenommen: Von einer „Hauptstraße“ zweigen nämlich häufig mehrere kurze Sackgassen ab, die den Grundstücken die konkrete Zugangs- bzw. Zufahrtsmöglichkeit verschaffen. Für die Kommune und die Anlieger stellt sich dieses Straßensystem als einheitliche,

---

<sup>264</sup> BVerwGE 95, S. 176, S. 182 f.

<sup>265</sup> Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 30. Januar 2013 – 9 C 1/12 –, juris; BVerwGE 146, S. 1 ff.

zusammenhängende und damit annähernd gleiche Vorteile schaffende Erschließungssituation dar. Die oben beschriebene Öffnung bezieht sich ausdrücklich nur auf mehrere von derselben Hauptstraße abzweigende Nebenstraßen. Diese müssen nur untereinander nicht in funktionaler Abhängigkeit stehen. Eine jeweilige Abhängigkeit sämtlicher Sackgassen von der Hauptstraße ist nach wie vor gefordert<sup>266</sup>.

Die Möglichkeiten, Erschließungsanlagen in einer Erschließungseinheit zusammenzufassen, bleiben begrenzt. Weitere Tatbestandsvoraussetzung ist nämlich, dass die Bildung der Erschließungseinheit nicht zu einer Mehrbelastung der Anlieger der Hauptstraße führen darf<sup>267</sup>. Eine Kommune hat im Übrigen wenig Beurteilungsspielraum, ob sie solche Erschließungssituationen getrennt oder einheitlich abrechnet. „So entsteht eine Pflicht zur gemeinsamen Abrechnung des beitragsfähigen Aufwandes für die eine Erschließungseinheit bildenden Anlagen, wenn im Zeitpunkt unmittelbar vor der endgültigen Herstellung der ersten Anlage absehbar ist, dass bei getrennter Abrechnung der sich für die Hauptstraße ergebende Beitragssatz voraussichtlich um mehr als ein Drittel höher sein wird als die jeweils für die Nebenstraßen geltenden Beitragssätze.“<sup>268</sup>

Eine Erschließungseinheit ist des Weiteren nur zwischen gleichartigen Erschließungsanlagen möglich. So wäre beispielsweise eine Zusammenfassung einer Anbaustraße und einer Immissionsschutzanlage unzulässig. Aber auch zwei gleichartige Erschließungsanlagen können ohne Abhängigkeit voneinander keine Erschließungseinheit bilden. So müssen selbständige Kinderspielplätze (ebenso wie Grünanlagen) immer getrennt voneinander abgerechnet werden, denn jede dieser beitragsfähigen Anlagen ist ohne nennenswerte Beziehung zu einer Anla-

---

<sup>266</sup> Vertiefend *Rottenwallner*, KStZ 2015, S. 29.

<sup>267</sup> BVerwGE 90, S. 208 f.

<sup>268</sup> BVerwGE 146, S. 1 ff.

ge der gleichen Art geeignet, ihrem Zweck zu dienen<sup>269</sup>. Damit kommen auch die anderen in § 127 Abs. 2 BauGB genannten Erschließungsanlagen per se nicht in Betracht für eine gemeinsame Abrechnung.

Eine Erschließungseinheit besteht damit im Ergebnis in der Regel aus lediglich zwei selbständigen Anbaustraßen<sup>270</sup>. Dies steht dem eingangs beschriebenen Bedürfnis nach größeren Abrechnungsgebieten entgegen, so dass diese Rechtslage ein wesentlicher Grund für landesgesetzgeberische Aktivitäten wie beispielsweise die Einführung von Wiederkehrenden Beiträgen ist.

### **cc) Immissionsschutzanlagen**

Immissionsschutzanlagen (wie beispielsweise Lärmschutzwälle), die eine Bebauung auf vorher lärmbelasteten Grundstücken, also etwa eine Wohnbebauung in der Nähe einer stark befahrenen Straße, erst möglich machen, sind nach § 127 Abs. 2 Nr. 5 BauGB erschließungsbeitragsfähig. Anders als der Gesetzeswortlaut („Anlagen zum Schutz von Baugebieten“) erwarten läßt, sind nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts nicht alle dadurch baureif werdenden, sondern allein die Grundstücke als erschlossen anzusehen, die durch die Anlage eine Schallpegelminderung von mindestens 3 dB (A) erfahren, weil eine Lautstärkedifferenz von nur 2 dB (A) nach den allgemeinen Erkenntnissen der Akustik kaum wahrzunehmen sei. Da der Sondervorteil in dem durch den Lärmschutzwall bewirkten Schutz, also der Schallpegelminderung liege, komme es nicht auf eine Baugebiets- oder Bebauungsplanabgrenzung an, sondern allein auf die Frage der Lärmreduktion<sup>271</sup>.

---

<sup>269</sup> BVerwGE 72, S. 143 ff.; *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, § 14, Rn. 43.

<sup>270</sup> *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, § 14, Rn. 41.

<sup>271</sup> BVerwGE 99, S. 8 ff.

#### **dd) Nicht befahrbare Verkehrsanlagen, Sammelstraßen, Parkflächen, Grünanlagen**

Eine Beitragsfähigkeit von nicht befahrbaren Verkehrsanlagen liegt nur in dem (in praxi kaum auftretenden) Fall vor, dass eine solche Anlage die einzige unmittelbare fußgängergerechte Verbindung zwischen einem nach seinen Grundstücken eindeutig abgrenzbaren Wohngebiet und einem sich anschließenden Gemeindezentrum vermittelt<sup>272</sup>.

Mangels Abgrenzbarkeit erkennt die Rechtsprechung auch einer Sammelstraße nur im Einzelfall Beitragsfähigkeit zu, nämlich dann, wenn sie ihrer Erschließungsfunktion nach einem Abrechnungsgebiet zugeordnet ist, das hinsichtlich des Kreises der beitragspflichtigen Grundstücke hinreichend genau bestimmt und abgegrenzt werden kann. Dazu muss sie die einzige Anlage sein, die die Verbindung der einzelnen Anbaustraßen eines Wohngebiets zum übrigen Verkehrsnetz der Kommune vermittelt. Wenn auch der Ziel- und Quellverkehr eines anderen Wohngebiets die Sammelstraße nutzt, können ihre Kosten mangels der geforderten Abgrenzbarkeit weder dem einen noch dem anderen Wohngebiet zugeschlagen werden. Eine Beitragsfähigkeit liegt auch dann nicht vor, wenn eine Sammelstraße zwei beiderseits der Anlage gelegene Baugebiete erschließt, aber eine deutliche Abgrenzung der Grundstücke, denen ein Vorteil vermittelt wird, lediglich hinsichtlich des an der einen Seite gelegenen Baugebiets möglich ist. Eine Anwendung des Halbtteilungsgrundsatzes kommt nicht in Betracht<sup>273</sup>.

---

<sup>272</sup> BVerwGE 40, S. 182 ff.

<sup>273</sup> Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 3. Juni 1983 – 8 C 70/82 –, juris; BVerwGE 67, S. 216 ff.; Bundesverwaltungsgericht, NVwZ-RR 1994, S. 413.

Parkflächen sind nur beitragsfähig, wenn alle Grundstücke in einem geschlossenen Gebiet annähernd gleich von den Parkplätzen profitieren<sup>274</sup>.

Die Beitragsfähigkeit von Grünanlagen scheitert häufig daran, dass diese von der Rechtsprechung dem Flächenumfang nach als zu groß für die Erschließung der ihnen zuzuordnenden Baugebiete angesehen werden. Danach stellt sich die Frage der Erforderlichkeit ebenso, wenn genügend andere Grünanlagen in erreichbarer Nähe vorhanden sind, oder wenn sich in dem erschlossenen Gebiet nur Einfamilienhäuser mit Gärten befinden, die eine ausreichende Gelegenheit zur Erholung bieten. Dies folge aus der Funktion der Grünanlage als „Gartenersatz“<sup>275</sup>.

#### **b) Fazit: Zu enge Begriffe von Vorteil und Anlage mit weitreichenden Beitragsausfällen für die Gemeinden**

Die Frage nach dem Vorliegen eines Erschließungsvorteils ist also im geltenden Erschließungsbeitragsrecht allein nach objektiven Kriterien zu beantworten, d. h. unabhängig von den subjektiven Vorstellungen, die die Gemeinde zu der Herstellung der Anlage bewogen und mit denen die Anlieger oder einzelne von ihnen diese Herstellung verfolgt haben<sup>276</sup>.

Mit anderen Worten heißt dies, dass nicht die planerische Willensbildung des Trägers der Bauplanungshoheit, sondern die richterliche Beurteilung bei der Augenscheinnahme darüber entscheidet, in welchen Fällen eine vor Ort städtebaulich und satzungsrechtlich als erforderlich erachtete Erschließungsanlage unter finanzieller Beteiligung der Eigentümer der erschlossenen Grundstücke oder allein durch die Allgemein-

---

<sup>274</sup> BVerwGE 78, S. 125, S. 127 ff.

<sup>275</sup> Quaas, in: Schrödter, § 127, Rn. 34; BVerwG, Urteil vom 21. Oktober 1970 – IV C 72.69 –, juris; BVerwGE 36, S. 155 ff.

<sup>276</sup> Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, § 9, Rn. 14.

heit refinanziert wird. Infolgedessen konzentrieren sich kommunale Erschließungsbeitragsveranlagungen in der Praxis auf die erstmalige Herstellung zahlreicher einzelner, strikt von einander abgegrenzter Anbaustraßen.

Der Rechtspraxis gelingt im Ergebnis eine Beitragsveranlagung nicht in der Form und dem Umfang, die der Gesetzgeber intendiert hat. Die Sichtweise, wonach das Erschließungsbeitragsrecht dem Straßenplanungsrecht funktional nachgeordnet ist<sup>277</sup>, vernachlässigt, dass Erschließung und Verkehrsentwicklung Kernaufgaben kommunaler Selbstverwaltung sind. Die beitrags erhebende Kommune findet eine Straße nicht zufällig und ohne planerische Grundlage in der Landschaft vor, so dass sie lediglich die Beziehung zwischen dieser Straße und den durch sie erschlossenen Grundstücken zu prüfen hätte. Die Beitragserhebung ist vielmehr der letzte Schritt eines kommunalpolitischen Willensbildungsprozesses. Dies wird im Erschließungsbeitragsrecht durch § 125 BauGB und im Straßenbaubeitragsrecht u. a. durch die Differenzierung der Verkehrsvorgänge auf Anliegerstraßen, Haupterschließungsstraßen und Hauptverkehrsstraßen deutlich<sup>278</sup>. Neben den jeweils vermittelten Vorteilen für einzelne Grundstücke bestimmt die Gemeinde im Rahmen der Stadt- und Verkehrsentwicklungsplanung zumindest, inwieweit eine Straße dem Durchgangs- bzw. dem Erschließungsverkehr dienen soll.

Diesem Aspekt kommunaler Planungshoheit wird zum Beispiel auch durch § 45 Abs. 1 c StVO in Verbindung mit den dazugehörigen Verwaltungsvorschriften Rechnung getragen. Danach soll die Anordnung von Tempo-30-Zonen auf der Grundlage einer flächenhaften Verkehrsplanung der Gemeinde vorgenommen werden, in deren Rahmen zugleich das innerörtliche Vorfahrtstraßennetz festgelegt werden soll. Die Bedeutung einer Straße erschöpft sich außerdem nicht in ihrer Erschlie-

---

<sup>277</sup> Bundesverwaltungsgericht, KStZ 1994, S. 76.

<sup>278</sup> Zu den Einzelheiten: *Dietzel/Kallerhoff*, Rn. 479 ff.

ßungs- und Verkehrsfunktion für den Kraftfahrzeugverkehr. Straßen haben darüber hinaus auch eine Aufenthalts-, Kommunikations- und Erholungsfunktion für Fußgänger und Radfahrer. „Auch eine verkehrsberuhigte Straße ist eine Anbaustraße, die den anliegenden Grundstücken die notwendige verkehrliche Erschließung verschafft. Ihr ist lediglich zu dieser herkömmlichen Aufgabe eine weitere Funktion zugewiesen, nämlich die Verbesserung des Wohnumfelds durch die Vermittlung einer – relativ – sicheren Kinderspielfläche und des Eindrucks einer Grünanlage und vor allem durch eine Reduzierung des Verkehrslärms und der vom Fahrzeugverkehr ausgehenden Gefahren.“<sup>279</sup>

Ebenso kritikwürdig ist die richterliche Auslegung des Vorteilsbegriffs bei der Veranlagung von Immissionsschutzanlagen, die dazu führt, dass eine Beitragserhebung nur für Grundstücke in Betracht kommt, bei denen die Schallpegelminderung mindestens 3 db (A) ausmacht<sup>280</sup>. Eine Gemeinde muss dazu in aller Regel Lärmmessungen auf allen Grundstücken durchführen. Das Problem des hohen Verwaltungsaufwands erkennt das Bundesverwaltungsgericht sehr wohl. Dennoch hebt es ausdrücklich nicht auf das durch eine Lärmschutzanlage geschützte Gebiet ab<sup>281</sup>.

Ähnlich wie bei Straßen sollte es entgegen dieser Rechtsprechung auch hier der Gemeinde möglich sein, der Lärmschutzanlage planerisch eine Funktion zuzuweisen. Der Wortlaut des § 127 Abs. 2 Nr. 5 BauGB enthält diesen planungsrechtlichen Grundgedanken ausdrücklich, indem er „Anlagen zum Schutz von Baugebieten“ und nicht „Anlagen zum

---

<sup>279</sup> Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, VBIBW 1988, S. 67; OVG Bremen, KStZ 1989, S. 55.

<sup>280</sup> Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 19. August 1988 – 8 C 51/87 –, juris; BVerwGE 80, S. 99, S. 101.

<sup>281</sup> *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, § 17, Rn. 105; Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 23. Juni 1995 – 8 C 20/93 –, juris; BVerwGE 99, S. 18 ff.

Schutz von erschlossenen Grundstücken“ für beitragsfähig erklärt. Inso-  
weit ist nicht nachvollziehbar, wieso eine Immissionsschutzanlage nicht  
zur Bebaubarkeit eines Grundstück beiträgt<sup>282</sup>, wenn doch die Bauge-  
nehmigung in beplanten Gebieten auf die Festsetzungen eines rechts-  
gültigen Bebauungsplans abstellt. Wenn der Schutz des Baugebietes  
(zunächst unabhängig von der Lärmreduzierung im Einzelnen) erreicht  
wird, ist vielmehr jedem Grundstück ein (Grund-)Vorteil vermittelt, weil  
hierdurch das Baugebiet realisiert werden kann, und das Grundstück  
damit baureif wird.

Das Abstellen der Rechtsprechung auf eine rein natürliche Betrach-  
tungsweise klingt nur auf den ersten Blick objektiv nachprüfbar und  
sachgerecht. Die Einschätzung, es sei in aller Regel völlig klar, wo eine  
Straße ende und die nächste beginne, so dass die Abgrenzung von ein-  
zelnen Erschließungsanlagen keine Probleme aufwerfen dürfte<sup>283</sup>, geht  
in die Irre. Tatsächlich ist das Gegenteil der Fall. So hat sich beispiele-  
weise im Jahr 1996 die Hälfte aller erschließungsbeitragsrechtlichen Ur-  
teile des Bundesverwaltungsgerichts zum Anlagenbegriff verhalten<sup>284</sup>.

Die in Rechtsprechung und Literatur entwickelten Vorteilsbegriffe führen  
dazu, dass eine Vielzahl von Anlagen schon begrifflich nicht erfasst  
wird und allein aus diesem Grund nicht beitragsfähig ist. Die enge Aus-  
legung wird mit dem Gesetzeswortlaut zum Erschließungsvorteil be-  
gründet. Der Bundesgesetzgeber habe keine Entscheidung zugunsten  
unterschiedlicher Vorteilsbegriffe getroffen<sup>285</sup>.

---

<sup>282</sup> So aber *Sauthoff*, NVwZ 2005, S. 743, S. 744.

<sup>283</sup> Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, NwVBl. 1991 S. 156,  
S. 159, dort zum insoweit vergleichbaren Erschließungsanlagenbegriff  
im Straßenreinigungsrecht.

<sup>284</sup> *Driehaus*, ZMR 1997, S. 445. Erfahrungen in der Rechtsberatung  
des Städte- und Gemeindebunds NRW bestätigen das.

<sup>285</sup> *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, § 9, Rn. 6.

Dieses Ergebnis ist mit der Bewertung „verblüffend“<sup>286</sup> nur unzureichend beschrieben. Vielmehr handelt es sich um eine Auslegung contra legem. Die Rechtsauslegung des Bundesverwaltungsgerichts widerspricht den beitragsrechtlichen Grundsätzen des Bundesverfassungsgerichts, wonach eine vorteilsgerechte Kostenbeteiligung der Bevorteilten zur Entlastung der Allgemeinheit vorzunehmen ist<sup>287</sup>. Die in § 127 Abs. 2 BauGB aufgeführten Anlagen zielen ersichtlich nicht auf dieselbe Wirkung, sondern dienen verschiedenen Zwecken. „Der jeweilige (Sonder-)Vorteil lässt sich im erschließungsbeitragsrechtlichen Sinne nicht einheitlich, sondern nur für den jeweiligen Anlagentyp bestimmen. Während bei den durch eine Anbaustraße erschlossenen Grundstücken der Sondervorteil aus der Zugangsmöglichkeit und der darauf begründeten baulichen bzw. gewerblichen Grundstücksnutzung eröffnet wird, sind andere beitragspflichtige Anlagen dadurch gekennzeichnet, dass sie bezogen auf die durch sie erschlossenen Grundstücke nicht erst deren bauliche Nutzung ermöglichen, sondern diese lediglich – in unterschiedlicher Weise – erleichtern.“<sup>288</sup>

Durch die positive und nicht mit Einschränkungen versehene Auflistung beitragsfähiger Erschließungsanlagen hat der Gesetzgeber deutlich gemacht, dass er vom Grundsatz der Abrechenbarkeit dieser Anlagen ausgeht. Nur im Ausnahmefall soll der von ihnen vermittelte Vorteil keiner bestimmbar Anliegergruppe zugerechnet werden können. Bereits die ersten gesetzlichen Regelungen belegen zudem, dass das Beitragsrecht in seiner überkommenen Systematik einen Vorteilsbegriff hergibt, der vom planerischen (Ausbau-)Willen der Gemeinde ausgeht. Nach der Feststellung des Abrechnungsgebiets für jede Anlageart und damit der Abgrenzung von der nicht besonders bevorteilten Allgemeinheit können sodann gemäß § 131 Abs. 2 BauGB Vorteile innerhalb der Gruppe der Beitragspflichtigen über den Verteilungsmaßstab – insbe-

---

<sup>286</sup> *Kallerhoff*, Gesetzgebungskompetenz, S. 129.

<sup>287</sup> BVerfGE 34, S. 139, S. 147 f.

<sup>288</sup> *Kallerhoff*, Gesetzgebungskompetenz, S. 127 f.

sondere über Art- oder Maßfaktoren – abgebildet werden. Über den Schutz des Baugebiets hinausgehende Vorteile speziell für einzelne Grundstücke können ebenfalls im Verteilungsmaßstab berücksichtigt werden. So kann sichergestellt werden, dass die Allgemeinheit nicht mit Ausgaben belastet wird, die nicht ihr, sondern einem abgegrenzten Kreis von Vorteilshabenden, nämlich den Eigentümern der baureif gemachten Grundstücke in einem Baugebiet, dienen. Die gleiche Sichtweise rechtfertigt sich auch bei Spielplätzen, zentralen Parkplätzen sowie Parkanlagen, die einem gesamten Baugebiet zugutekommen.

Diesem gesetzlich intendierten System der Kostenverteilung zwischen Allgemeinheit und Beitragspflichtigen sowie Beitragspflichtigen wird in der Rechtspraxis aber nicht Rechnung getragen.

### **c) Gegenstand von Maßnahmen im Ausbaubeitragsrecht**

„Das Ausbaubeitragsrecht umfasst – insofern dem Erschließungsbeitragsrecht vergleichbar – als Gegenstände beitragsfähiger Maßnahmen neben den öffentlichen Verkehrsanlagen in der Regel auch z. B. selbständige Grünanlagen und geht damit in seinem Anwendungsbereich über das Straßenbaubeitragsrecht, einen Teilbereich des Ausbaubeitragsrechts, hinaus.“<sup>289</sup> Erforderlich ist dazu eine entsprechende Satzungsregelung durch die Kommune. Eine erwähnenswerte Rechtspraxis über das Straßenbaubeitragsrecht hinaus hat sich allerdings – wie oben dargestellt – nicht erkennbar entwickelt.

#### **aa) überwiegend identisch mit Erschließungsanlagenbegriff des Bundesverwaltungsgerichts**

Die Oberverwaltungsgerichte haben überwiegend den Erschließungsanlagenbegriff des Bundesverwaltungsgerichts übernommen<sup>290</sup>. Hin-

---

<sup>289</sup> *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, § 1, Rn. 7.

<sup>290</sup> Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 27. Juni 2006

sichtlich Anbaustraßen sei der erschließungs- und straßenausbaubeitragsrechtliche Anlagen- bzw. Einrichtungsbegriff grundsätzlich inhaltlich identisch<sup>291</sup>. Es sei aus der Sicht der Beitragspflichtigen kaum verständlich, bei der Abrechnung des Aufwandes für die Verbesserung einer Straße ohne zwingenden Grund einen anderen Kreis von Grundeigentümern zu berücksichtigen als den, der die Kosten der erstmaligen Herstellung dieser Straße durch die Entrichtung von Erschließungsbeiträgen getragen habe. Das Abstellen allein auf den Erschließungsanlagenbegriff mache es dem Anwender, dem kommunalen Praktiker leichter<sup>292</sup>.

Diese Argumentation, die im Übrigen für die Vereinheitlichung der beiden Rechtsbereiche spricht, hält als Rechtsauffassung einer Überprüfung nicht stand. Wie oben dargestellt, vermitteln unterschiedliche Maßnahmen unterschiedliche Vorteile. Deshalb müssen nach einhelliger Meinung Unterschiede gemacht werden, wenn dies sonst (etwa bei Wirtschaftswegen oder bei längerem Verlauf der Straße im Außenbereich) zur Folge hätte, dass durch die Ausbaumaßnahme wirtschaftlich bevorteilte Grundstücke nicht zu Straßenbaubeiträgen herangezogen werden könnten, oder wenn das Ausbaubeitragsrecht sonst (etwa bei Sackgassen) eine andere Anlagenabgrenzung als im Erschließungs-

---

– 6 ZB 04.1727 –, juris; Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, KStZ 2002, S. 235; Oberverwaltungsgericht Niedersachsen, KStZ 1987, S. 151 ff.; Oberverwaltungsgericht Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 26. Februar 2004 – 2 L 33/04 –, juris; Oberverwaltungsgericht Sachsen, KStZ 2005, S. 192; Oberverwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, NVwZ-RR 1999, S. 397; Oberverwaltungsgericht Thüringen, ThürVBl. 2008, S. 162; *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, § 31, Rn. 6 ff.

<sup>291</sup> Oberverwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 18. Oktober 2001 – 1 M 52/01 –, juris.

<sup>292</sup> Oberverwaltungsgericht Niedersachsen, NVwZ-RR 1999, S. 196; vertiefend *Driehaus*, § 8 KAG, Rn. 91.

beitragsrecht erfordert<sup>293</sup>. Gerade der Erschließungsanlagenbegriff führt zum Beispiel zu einer unterschiedlichen Bewertung, wenn eine Hauptstraße und eine von ihr abzweigende, kurze, wenige Grundstücke erschließende und deshalb erschließungsbeitragsrechtlich regelmäßig unselbständige Sackgasse wegen ihrer unterschiedlichen Funktionen verschiedenen straßenbaubeitragsrechtlichen „Kategorien“ zuzurechnen sind. Während eine derartige Sackgasse im Erschließungsbeitragsrecht Bestandteil der Hauptstraße ist, liegen bei einer solchen Erschließungssituation im Straßenbaubeitragsrecht wegen der unterschiedlichen Funktion von Hauptstraße und Sackgasse zwei unterschiedliche Einrichtungen bzw. Anlagen vor<sup>294</sup>. Ihre jeweilige Funktion kann und muss im Erschließungs- und Ausbaurecht zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. Darauf gründend ist dann nur die Wechselwirkung zwischen der einzelnen Maßnahme und den Vorteilen, die sie vermittelt, in Betracht zu ziehen.

Wie in dieser Untersuchung im Einzelnen dargestellt wird<sup>295</sup>, gibt es zahlreiche weitere Unterschiede in den Rechtsgebieten.

### **bb) Spezifisch ausbaubeitragsrechtlicher Anlagen- bzw. Einrichtungsbegriff**

In den Bundesländern werden die Grenzen eines Abrechnungsgebiets zunehmend weiter gezogen. Sowohl legislatorisch (Wiederkehrende Beiträge) wie auch durch die Rechtsprechung wird dem Bedürfnis vor Ort Rechnung getragen, den Kostenaufwand für Maßnahmen dem „Solidaritätsprinzip“ gemäß auf größere Gruppen von Beitragspflichtigen zu verteilen.

---

<sup>293</sup> Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 9. August 2007 – OVG 9 S 22.07 –, juris.

<sup>294</sup> *Driehaus*, Sachsenlandkurier 1997, S. 452, S. 456.

<sup>295</sup> S. unten, B. III. 7.

Nach § 8 KAG Nordrhein-Westfalen ist der Begriff der Anlage ein eigenständiger Begriff und nicht ohne Weiteres mit dem Begriff „Erschließungsanlage“ im Sinne des § 127 Abs. 2 BauGB, was die räumliche Ausdehnung betrifft, identisch<sup>296</sup>. Auch kann sich die Anlage in den Außenbereich erstrecken oder ganz in ihm verlaufen. Nach der Rechtsprechung in Nordrhein-Westfalen gehören nämlich zu den öffentlichen Einrichtungen im Sinne des § 18 GO NRW nicht die Sachen in Gemeingebrauch. Deshalb erfasst § 8 KAG NRW neben der öffentlichen Einrichtung auch die öffentlichen Anlage, damit auch die sogenannten Sachen im Gemeingebrauch, insbesondere die öffentlichen Straßen und Wege, zweifelsfrei miterfasst werden<sup>297</sup>.

Anlage ist danach alles, was im Bereich der öffentlichen Straßen, Wege und Plätze Gegenstand einer Maßnahme sein kann und was nach Maßgabe des Bauprogramms im Einzelfall hergestellt oder verbessert werden kann. Das Bauprogramm, das die Gemeinde gemäß ihrem Ausbaumeressen konkret aufstellt, ist also das entscheidende Kriterium für die räumliche Begrenzung der Anlage<sup>298</sup>.

Allerdings unterliegt der grundsätzlich vom Bauprogramm bestimmte Umfang der Anlage gewissen rechtlichen Schranken, die dazu führen können, dass die räumliche Ausdehnung einer Anlage über das Bauprogramm hinausgeht oder hinter diesem zurückbleibt. Gegenstand von beitragsfähigen Ausbaumaßnahmen und damit Anlage kann nur ein solcher Teil des Straßennetzes der Gemeinde sein, der selbständig in Anspruch genommen und der für sich allein einem bestimmten Kreis von

---

<sup>296</sup> Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, KStZ 1987, S. 74 f.

<sup>297</sup> Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, E 24, S. 175, S. 179; *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, § 1, Rn. 18; *Driehaus*, § 8 KAG, Rn. 97 a.

<sup>298</sup> Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 30. Juni 1975 – II A 231/74 –, juris; Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, KStZ 1987, S. 74; *Grünwald*, in: Hoppenberg/de Witt, Rn. 70.

Grundstückseigentümern wirtschaftliche Vorteile bieten kann. Er muss also Erschließungsfunktion für bestimmte Grundstücke erfüllen<sup>299</sup>. Als „Anlage“ im Sinne des § 8 KAG sieht das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen nicht nur „Erschließungsanlagen“ im Sinne des BBauG, sondern auch deren Teile an<sup>300</sup>.

Eine Anlage kann andererseits auch aus mehreren Straßenzügen bestehen, wenn für deren Ausbau ein einheitliches Bauprogramm aufgestellt ist, der Anlage wie bei einer einzelnen Straße eine Erschließungsfunktion für bestimmte Grundstücke zukommt und zudem alle Grundstücke erfasst werden, denen durch die Ausbaumaßnahme annähernd gleiche wirtschaftliche Vorteile geboten werden. Das zusammengefasste Straßensystem muss infolge der inneren Verbindung und Abhängigkeit zwischen den einzelnen Straßenzügen eine einheitliche Erschließungsfunktion für das gesamte Abrechnungsgebiet entfalten<sup>301</sup>. Nach diesem Anlagenbegriff kann seit jeher für mehrere Sackgassen, die von einem Hauptzug abzweigen, die gemeinsame Abrechnung erfolgen, wenn diese in Folge ihrer inneren Verbindung und Abhängigkeit zusammen mit dem Hauptzug eine ausreichende einheitliche Erschließungsfunktion haben<sup>302</sup>.

Eine Anlage kann nach örtlich erkennbaren Merkmalen, etwa einmündenden oder kreuzenden Straßen oder Brücken, oder nach rechtlichen Gesichtspunkten abgegrenzt werden, etwa Grenzen von Bebauungs-

---

<sup>299</sup> Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, NVwZ-RR 2002, S. 870; Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, E 43, S. 59.

<sup>300</sup> Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 21. April 1975 – II A 1112/73 –, juris.

<sup>301</sup> Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, ZKF 2005, S. 118; Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 9. Juni 2000 - 15 A 6119/96, openJur 2011, 78858.

<sup>302</sup> *Dietzel/Kallerhoff*, Rn 59.

plangebieten oder Sanierungsgebieten<sup>303</sup>. Nach der Rechtsprechung in Nordrhein-Westfalen ist nur darauf zu achten, dass das – von den gemeindeintern zuständigen Stellen festzulegende – Bauprogramm die räumliche Ausdehnung der Anlage konkret festlegt und gegebenenfalls mehrere Teilbauprogramme, die je für sich geeignete Anlagen zum Ausbauegegenstand haben, rechtzeitig zu einem einheitlichen Bauprogramm vereinigt werden, wenn das Entstehen mehrerer Beitragspflichten für unterschiedliche Anlagen nicht gewünscht ist<sup>304</sup>.

Auch das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg hält für Straßenausbaubeiträge nach § 8 KAG Brandenburg nicht den erschließungsbeitragsrechtlichen (engen), sondern einen eigenständigen Begriff im Sinne des sogenannten weiten Anlagenbegriffs für maßgeblich. Bei Straßenbaubeiträgen gehe es nicht nur um die Abgeltung von Vorteilen, die durch Anbaustraßen im Sinne des § 127 Abs. 2 Nr. 1 BauGB Grundstücken in der Weise vermittelt werden, dass sie für eine bauliche oder gewerbliche Nutzung erschlossen werden, sondern um alle wirtschaftlichen Vorteile, die den Grundstückseigentümern durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme von auszubauenden (Straßen-)Anlagen geboten würden. Diesem Vorteilsverständnis entspreche ein weiter Anlagenbegriff<sup>305</sup>.

Eine vergleichbare Sichtweise hat der Verwaltungsgerichtshof Hessen. Zwar decke sich nach dem Hessischen KAG der Anlagenbegriff im Straßenbaubeitragsrecht im Wesentlichen mit dem des Erschließungsbeitragsrechts. Aber das Bauprogramm könne sich bei Maßnahmen des Um- und Ausbaus im Sinne des § 11 Abs. 3 HessKAG mit der Folge auf Teilstrecken (Abschnitte) oder Teileinrichtungen der jeweiligen Einrichtung beschränken, dass es dann keiner Abschnittsbildung bzw.

---

<sup>303</sup> *Schneider/Rohde*, in: Hamacher u. a., § 8 KAG, Rn. 6.

<sup>304</sup> Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, NwVBl. 1997, S. 187.

<sup>305</sup> Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 9. August 2007 – OVG 9 S 22.07 –, juris.

keiner Kostenspaltung bedürfe. Nach § 11 Abs. 1 HessKAG müssten sich Erneuerung oder Erweiterung nicht stets auf die ganze Einrichtung beziehen. Vielmehr bestimme die räumliche Reichweite des Vorteils den beitragspflichtigen Personenkreis<sup>306</sup>.

Als Einrichtung im Sinne des § 8 Abs. 1 Satz 1 KAG Schleswig-Holstein wird das verstanden, was Gegenstand einer Herstellung, eines Ausbaus oder Umbaus im Sinne der Vorschrift sein kann und was nach Maßgabe des Bauprogramms im Einzelfall hergestellt oder verbessert wird. Die räumliche Ausdehnung einer Einrichtung wird somit durch das konkrete Bauprogramm bestimmt<sup>307</sup>.

Dieser eigenständige Begriff führt in einzelnen Bundesländern – wie etwa in Nordrhein-Westfalen – dazu, dass die Gemeinden selbst in ihrer einschlägigen Beitragssatzung den Anlagenbegriff näher bestimmen können und müssen<sup>308</sup>. Die Gemeinde kann danach beispielsweise ihrer Satzung den Erschließungsanlagenbegriff zugrundelegen. Sie kann aber auch festlegen, dass zum Ersatz des Aufwandes für die Herstellung, Erweiterung und Verbesserung von Anlagen im Bereich von öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen von den Eigentümern und Erbbauberechtigten der erschlossenen Grundstücke Beiträge erhoben

---

<sup>306</sup> Hessischer Verwaltungsgerichtshof, st. Rspr, u. a. Gemeindehaushalt 1998, S. 167; Beschluss vom 6. Dezember 2005 – 5 TG 1729/05 –; Beschluss vom 4. März 1986 – 5 TH 160/85 –, juris.

<sup>307</sup> Oberverwaltungsgericht Schleswig-Holstein, Urteil vom 24. Oktober 1996 – 2 L 108/96 –, juris; zur Rechtsprechungsentwicklung in Schleswig-Holstein s. auch die Ausführungen von *Driehaus*, § 8 KAG, Rn. 97 a.

<sup>308</sup> *Dietzel/Kallerhoff*, Rn. 30; offengelassen vom Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 9. August 2007 – OVG 9 S 22.07 –, juris.

werden<sup>309</sup>. Letzteres hat zur Folge, dass der Anlagenbegriff nach § 8 KAG NRW für die Satzung der Gemeinde zugrunde gelegt wird.

Von der Definition der Anlagen „im Bereich der öffentlichen Straßen und Wege“ haben die Kommunen regen Gebrauch gemacht, insbesondere, weil sie dann für die Abrechnung einzelner Teileinrichtungen keine Kostenspaltung vorzunehmen brauchen. Auch die Abschnittsbildung, die durch einen zusätzlichen Verwaltungsakt erfolgen muss, erübrigt sich dann in der Regel. Der weite Anlagenbegriff ist inzwischen auch in der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebunds und des Innenministeriums in Nordrhein-Westfalen übernommen und damit den Kommunen empfohlen worden<sup>310</sup>. Teilweise wird vor der Verwendung des Erschließungsanlagenbegriffs im Ausbaubeitragsrecht sogar „eindringlich gewarnt<sup>311</sup>“. Die Gemeinde begeben sich damit ihres Bestimmungsrechts, was auszubauende Anlage sein soll, und mache sich abhängig vom Verwaltungsgericht, das im Streitfall selbst unter Anlegung der genannten Merkmale die räumliche Abgrenzung der Erschließungsanlage feststelle. Sei danach die Gemeinde irrtümlich von einer zu engen Abgrenzung ausgegangen, könne sie den Beitragsprozess verlieren, weil eine Beitragspflicht mangels Ausbaus der gesamten Erschließungsanlage noch gar nicht entstanden sei. Sei sie umgekehrt von einer zu weiten Abgrenzung ausgegangen, könne sie den Beitragsprozess verlieren, weil die Beitragspflicht schon nach der Herstellung eines kleineren Teilstücks entstanden und deshalb Festsetzungsverjährung eingetreten sei<sup>312</sup>.

Der von der Rechtsprechung ermöglichte „weitere“ Anlagenbegriff des Kommunalabgabenrechts hat in der kommunalen Veranlagungspraxis

---

<sup>309</sup> So § 1 Satz 1 der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebunds Nordrhein-Westfalen, Städte- und Gemeinderat 1-2/2004, S. 30.

<sup>310</sup> Städte- und Gemeinderat 1-2/2004, S. 30 ff.

<sup>311</sup> *Schneider/Rohde*, in: Hamacher u. a., § 8 KAG, Rn. 6.

<sup>312</sup> *Schneider/Rohde*, in: Hamacher u. a., § 8 KAG, Rn. 6.

eher zu einer Verengung gegenüber dem Begriff der Einrichtung geführt. Von der Zusammenfassung größerer Straßensysteme wird aus Unsicherheit, wie weit eine Zusammenfassung zulässig ist, meist abgesehen.

## **6. Wiederkehrende Beiträge**

Weitergehende Lösungen mit dem Ziel einer Abkehr vom engen Erschließungsanlagenbegriff wurden insbesondere mit der Einführung von Wiederkehrenden Beiträgen in mehreren Kommunalabgabengesetzen verfolgt. Grundlegende gesetzliche Weichenstellungen betreffen dabei die fakultative Ermächtigung, Wiederkehrende Beiträge anstelle von Einmaligen Beiträgen zu erheben, die parallele Erhebung beider Beitragsformen in verschiedenen Gemeindeteilen, die Aufteilung der Einrichtungen in das gesamte Gemeindegebiet oder kleinere Einheiten, die Ermittlung des konkreten Aufwands oder der regelmäßigen Investitionskosten, die Frage des räumlichen bzw. funktionalen Zusammenhangs der Anlagen sowie Überleitungs- bzw. Verschonungsregelungen.

### **a) Grundsätzlicher Systemwechsel**

Wiederkehrende Beiträge unterscheiden sich von Einmaligen Beiträgen in zweifacher Hinsicht. Sie bezwecken einerseits eine Verteilung auf eine höhere Anzahl von Beitragspflichtigen. Andererseits zielen sie auf eine Verteilung der Kosten über einen längeren Zeitraum.

Beitragspflichtig ist jedes beitragsrelevant nutzbare Grundstück innerhalb des jeweiligen Straßensystems. „Die Solidargemeinschaft wird nicht lediglich von den Anliegern einer bestimmten Straße, sondern von allen Anliegern der gesamten Kommune oder bestimmter abgegrenzter Gebietsteile hiervon gebildet. Die Erschließung ihrer Grundstücke wird also nicht nur durch eine isoliert zu sehende Verkehrsanlage vermittelt; vielmehr ist diese Straße lediglich ein Bestandteil des örtlichen Straßennetzes, welches insgesamt die Erschließung der Anliegergrundstücke

sichert. Ebenso wie beim Einmalbeitrag die Erschließung nicht auf das nur wenige Meter lange Teilstück der Straße vor dem eigenen Grundstück abstellt, sondern auf die Straße als Ganzes, beschränkt sich der Wiederkehrende Beitrag nicht auf eine bestimmte Straße, sondern auf das gesamte Straßennetz bzw. ein Teilnetz.<sup>313</sup>

### **b) Räumlich-funktionaler Zusammenhang der Verkehrsanlagen in einer Einrichtung**

Bei Wiederkehrenden Beiträgen für Verkehrsanlagen sind von der Gemeinde zur Anforderung von Beiträgen verschiedene Abrechnungsgebiete bzw. Abrechnungseinheiten zu bilden. Nach mehreren Länderregelungen setzt das voraus, dass die Straßen in einem räumlichen und funktionalen Zusammenhang stehen, um ein Vorteilsverhältnis von Leistung und Gegenleistung zu gewährleisten. Die Abrechnungseinheiten sind in einer Gemeindegatzung zu bestimmen. Die einer Abrechnungseinheit angehörenden Verkehrsanlagen gelten als einheitliche kommunale Einrichtung<sup>314</sup>.

So kann nach der hessischen Landesregelung dieser Zusammenhang gegeben sein, wenn die Verkehrsanlagen innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile der Gemeinde, innerhalb selbständiger städtebaulicher Einheiten oder innerhalb einzelner Baugebiete nach der Bau-nutzungsverordnung liegen. In der Satzung können auch sämtliche Verkehrsanlagen eines Ortsteils oder eines Ortsbezirks als Abrechnungsgebiet im Sinne einer einheitlichen kommunalen Einrichtung bestimmt werden<sup>315</sup>. Sowohl der räumlich-funktionale Zusammenhang wie auch der Ortsteil oder Ortsbezirk sind damit als Gesetzesbegriffe durch die

---

<sup>313</sup> *Thielmann*, Der Wiederkehrende Straßenbaubeitrag, S. 24.

<sup>314</sup> Z. B. § 6 a Abs. 3 KAG Sachsen-Anhalt, § 11 a Abs. 2 a und b HessKAG.

<sup>315</sup> § 11 a Abs. 2 a und b HessKAG; ebenso § 8 a Abs. 1 SaarlKAG, § 6 a Abs. 1 KAG Sachsen-Anhalt, § 8 a KAG Schleswig-Holstein.

Rechtsprechung auszulegen. In Rheinland-Pfalz konnten nach der Gesetzeslage bis 2006 per Satzung das gesamte Gebiet oder die einzelnen Gebietsteile als Abrechnungseinheit nur unter der Voraussetzung eines räumlichen und funktionalen Zusammenhangs der Verkehrsanlagen abgerechnet werden<sup>316</sup>. Die Beitragspflicht sollte dann für alle baulich oder in ähnlicher Weise nutzbaren Grundstücke bestehen, die die rechtliche und tatsächliche Möglichkeit einer Zufahrt oder eines Zuges zu einer in der Abrechnungseinheit gelegenen Verkehrsanlage hatten<sup>317</sup>.

Allein der räumliche und funktionale Zusammenhang der Verkehrsanlagen rechtfertigt nach diesen Gesetzesregelungen die Besonderheit dieser Abgabe, die darin besteht, dass Grundstücke auch für sie nicht erschließende „fremde“ Verkehrsanlagen ausbaubetragspflichtig sein können. Ein Sondervorteil für die Grundstücke in der Abrechnungseinheit entsteht nach dieser Rechtsansicht<sup>318</sup> nicht allein durch das Vorhalten eines – räumlich oder funktional nicht zusammenhängenden – Straßensystems<sup>319</sup>. Bei der Beantwortung der Frage, wann ein räumlicher und funktionaler Zusammenhang vorliegt, wird den Gemeinden gesetzlich regelmäßig ein normgeberischer Gestaltungsspielraum eingeräumt, der gerichtlich nicht vollständig nachprüfbar ist.

„Ein räumlicher Zusammenhang ist eine von der Lage der Verkehrsanlagen her gegebene verkehrsmäßige Verbindung. Für das Bestehen eines räumlichen Zusammenhangs reicht demnach die Verbindung von Verkehrsanlagen allein nicht aus. Zusätzlich ist erforderlich, aufgrund der konkreten Lage der Verkehrsanlagen den räumlichen Zusammen-

---

<sup>316</sup> § 10 Abs. 2 Satz 2 KAG Rheinland-Pfalz alter Fassung.

<sup>317</sup> § 10 Abs. 6 Satz 2 KAG Rheinland-Pfalz alter Fassung.

<sup>318</sup> Zur rechtlichen Weiterentwicklung s. u. c).

<sup>319</sup> Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Amtliche Sammlung Bd. 24, S. 261, S. 265; Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Amtliche Sammlung Bd. 30, S. 291.

hang zu ermitteln. Dabei können als den räumlichen Zusammenhang eingrenzende Merkmale - insbesondere in größeren Städten – beispielsweise topographische Gegebenheiten, Bahnanlagen, aber auch Baugebietsgrenzen tauglich sein. Andererseits ist es auch möglich, dass diese Umstände in kleineren oder mittleren Gemeinden den räumlichen Zusammenhang nicht aufheben.<sup>320</sup> Nach anderer gerichtlicher Bewertung ist eine verkehrsmäßige Verbindung für den räumlichen Zusammenhang gar nicht erforderlich. Der räumliche Zusammenhang wird danach allein durch topografische und naturräumliche Gegebenheiten, Baugebietsgrenzen, Bahnanlagen, sonstige Trassen, große unbebaute Flächen, Parkanlagen usw. begrenzt<sup>321</sup>.

Ein funktionaler Zusammenhang liegt „nur bei einem System von Verkehrsanlagen vor, die untereinander derart in Beziehung stehen, dass sie in ihrer Gesamtheit für die Nutzung der in dem System liegenden Grundstücke und Betriebe einen greifbaren beitragsrechtlichen Vorteil vermitteln. Dies setzt ein System von Verkehrsanlagen voraus, das für sich genommen die Zufahrt zu dem übrigen Straßennetz bietet. Ein solches System besteht aus Verkehrsanlagen, die durch Straßen mit stärkerer Verkehrsbedeutung zu einer Einheit zusammengefasst werden. Diese Straßen können beispielsweise als Ring um ein Netz von Verkehrsanlagen herum- oder durch ein solches Netz hindurchführen.“<sup>322</sup>

Nach Auffassung des Oberverwaltungsgerichts Sachsen-Anhalt heben im Außenbereich verlaufende Verkehrsanlagen diesen funktionalen Zusammenhang auf; denn ausgehend vom Wortlaut und der Systematik des Gesetzes könnten grundsätzlich nur solche Verkehrsanlagen zu einer Abrechnungseinheit zusammengefasst werden, die als Straßensy-

---

<sup>320</sup> Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 08. Oktober 1993 – 10 C 10237/93 –, juris.

<sup>321</sup> Thüringer Oberverwaltungsgericht, ThürVBl. 2008, S. 8.

<sup>322</sup> Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 08. Oktober 1993 – 10 C 10237/93 –, juris

stem funktional zusammenwirkten und dadurch jedem Beitragspflichtigen die Möglichkeit der Inanspruchnahme eröffneten. Diese Funktion erfüllten im Außenbereich verlaufende Straßen in der Regel nicht, weil diese Straßen in vielen Fällen Landes- und Kreisstraßen seien, die außerhalb der geschlossenen Ortslage gemäß § 42 Abs. 1 StrG Sachsen-Anhalt nicht in der Straßenbaulast der Gemeinden lägen. Darüber hinaus werde es sich oft um Straßen handeln, die überwiegend durch die Allgemeinheit genutzt würden. Schließlich komme der durch die Außenbereichsstraße als Zufahrt zu den beiderseitigen Außenbereichsflächen gebotene, die Beitragserhebung rechtfertigende Vorteil i. S. v. § 6 a KAG Sachsen-Anhalt in erster Linie den dorthin ausgerichteten Flächen zu, nicht hingegen den innerörtlich gelegenen bebauten Grundstücksteilen, denen die Außenbereichsstraße keinen zusätzlichen Gebrauchsvorteil vermittele<sup>323</sup>.

Die letztgenannten Ausführungen überzeugen nicht. Es ist nicht zwingend, dass sich derartige Abrechnungsgebiete nur im Innenbereich befinden können. Die Aussage, dass das Straßennetz im Außenbereich stark von überörtlichen Straßen geprägt ist, und dass viele Straßen nur in geringem Umfang Erschließungsfunktion haben, gibt für eine unterschiedliche Bewertung nichts her. Überörtliche Straßen im Außenbereich müssen in diesem beitragsrechtlichen Funktionszusammenhang außer Betracht bleiben, weil die Kommune in der Regel mangels Baulast keine Maßnahmen an solchen Straßen vornimmt, und damit kein beitragsfähiger Aufwand entsteht. Wirtschaftswege können eine Beiträge rechtfertigende Erschließungsfunktion sowohl für landwirtschaftliche Flächen wie auch für Wohngrundstücke haben<sup>324</sup>. Sie können und sollen nicht selten ein Wegesystem mit funktionalem und räumlichem Zu-

---

<sup>323</sup> Oberverwaltungsgericht Sachsen-Anhalt, KStZ 2008, S. 80.

<sup>324</sup> Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, KStZ 1977, S. 219.

sammenhang bilden<sup>325</sup>. Zwar stehen Außenbereichsstraßen nicht ohne Weiteres in einem solchen Zusammenhang, wie dem Oberverwaltungsgericht Sachsen-Anhalt beizupflichten ist. Dies gilt aber genauso für Innerorts-Straßen.

Das Abstellen auf solche räumlich-funktionalen Gesichtspunkte birgt im Ergebnis die Gefahr, dass sich die Vorteilsermittlung von der kommunalen ortsgesetzgeberischen Ebene in Richtung der richterlichen Einschätzung entfernt.

### **c) Gesetzlicher Verzicht auf den räumlich-funktionalen Zusammenhang**

Angesichts der Schwierigkeiten, einen räumlich-funktionalen Zusammenhang abstrakt-generell durch Gesetzesauslegung überzeugend zu ermitteln, hat das Land Rheinland-Pfalz mit Gesetz vom 12. Dezember 2006<sup>326</sup> eine wesentliche Änderung vorgenommen. Der räumliche und funktionale Zusammenhang ist als Voraussetzung einer Einrichtung entfallen. Vielmehr können die Gemeinden in Rheinland-Pfalz nunmehr in ihrer Beitragssatzung regeln, dass sämtliche zum Anbau bestimmte Verkehrsanlagen des gesamten (Gemeinde-)gebiets oder einzelner, voneinander abgrenzbarer Gebietsteile der Gemeinde eine einheitliche öffentliche Einrichtung bilden<sup>327</sup>.

Diese Abgrenzbarkeit ist in erster Linie räumlich-tatsächlich zu verstehen<sup>328</sup>; daneben kann sie sich auch aus einer rechtlichen Aufteilung ei-

---

<sup>325</sup> Z. B. aufgrund eines Wege- und Gewässerplans nach dem Flurbereinigungsgesetz sowie im Rahmen von Verbänden nach dem Wasser- und Bodenverbandsgesetz.

<sup>326</sup> GVBl. Rheinland-Pfalz 2006, S. 401.

<sup>327</sup> § 10 a Abs. 1 KAG Rheinland-Pfalz neuer Fassung; ebenso § 7 a Abs. 1 ThürKAG.

<sup>328</sup> Vgl. Landtags-Drucksache 15/318, S. 8.

ner Gemeinde in Ortsbezirke ergeben. „Wenn eine solche rechtliche Trennung nicht vorgenommen wurde, muss sich jede verselbständigte Einheit nach ihrem tatsächlichen Erscheinungsbild von dem übrigen Gemeindegebiet mit hinreichender Deutlichkeit abgrenzen lassen. Ob auch historische Gesichtspunkte (wie beispielsweise Eingemeindungen sowie die bisherige Beitragserhebungsart) bei der Bildung solcher Einheiten berücksichtigt werden dürfen, ist noch nicht abschließend geklärt. ... Der mit dem Wiederkehrenden Straßenausbaubeitrag abzuschöpfende Sondervorteil (wird) von dem rein „abrechnungstechnischen Verbund“ mehrerer einzelner öffentlicher Verkehrsanlagen gelöst und in einen ähnlichen Gesamtzusammenhang gestellt, wie dies beim Feld-, Weinbergs- und Waldwegenetz einer Gemeinde und der kommunalen Abwasserbeseitigungseinrichtung der Fall ist. ... Das Interesse des Berechtigten eines Außenbereichsgrundstücks am Ausbau der Feld-, Weinbergs- und Waldwege (richtet sich) darauf, dass sich diese in ihrer Gesamtheit in einem guten Zustand befinden, damit das Grundstück zu Bewirtschaftungszwecken erreicht werden kann. Nicht anders verhält es sich beim Straßenausbau.“<sup>329</sup> „In der kommunalen Abrechnungspraxis sind damit in Rheinland-Pfalz noch viele Fragen hinsichtlich der Abrechnungsgebiete offen.“<sup>330</sup>

Auch in Thüringen stieß die Umsetzung der Vorgaben der Rechtsprechung selbst bei kleineren Abrechnungseinheiten auf Probleme, die zum Anlass genommen wurden, den in Rheinland-Pfalz vollzogenen Systemwechsel ebenfalls vorzunehmen<sup>331</sup>.

---

<sup>329</sup> Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 20. November 2007 – 6 C 10601/07 –, juris.

<sup>330</sup> *Thielmann*, Gemeinde und Stadt 2015, S. 38.

<sup>331</sup> *Beuscher*, in: Driehaus, § 8 KAG, Rn. 2328.

#### **d) Weitere spezielle Rechtsprobleme bei Wiederkehrenden Beiträgen**

Das System der Wiederkehrenden Beiträge wirft neue Rechtsfragen auf, die im Recht der Einmaligen Beiträge nicht entstehen.

##### **aa) Überleitungs- bzw. Verschonungsregelungen**

Alle Länderregelungen mit Wiederkehrenden Beiträgen sehen, „um eine Doppelbelastung von Grundstückseigentümerinnen oder Grundstückseigentümern oder Erbbauberechtigten zu vermeiden“<sup>332</sup>, Überleitungs- bzw. „Verschonungsregelungen“<sup>333</sup> vor. Gemeindegesetzungen müssen<sup>334</sup> oder können<sup>335</sup> danach die Fälle regeln, in denen vor oder nach der Einführung Wiederkehrender Beiträge Erschließungsbeiträge oder Ausgleichsbeträge nach dem Baugesetzbuch oder Kosten der erstmaligen Herstellung aufgrund öffentlich-rechtlicher Verträge, insbesondere Erschließungsverträge, sonstiger städtebaulicher Verträge oder aufgrund eines Vorhaben- und Erschließungsplans nach dem Baugesetzbuch geleistet worden sind oder zu leisten sind.

Entsprechendes gilt, wenn von Einmaligen Ausbaubeiträgen auf Wiederkehrende Beiträge oder wenn von Wiederkehrenden Beiträgen wieder auf Einmalige Beiträge umgestellt wird. Es müssen Zeiträume bestimmt werden, in denen die Grundstücke bei der Ermittlung des Wiederkehrenden Beitrags nicht berücksichtigt und nicht beitragspflichtig werden. Dabei sollen die übliche Nutzungsdauer der Verkehrsanlagen

---

<sup>332</sup> §§ 8 a Abs. 7 SaarlKAG, § 6 a Abs. 7 KAG Sachsen-Anhalt, § 8 Abs. 7 KAG Schleswig-Holstein, § 7 a Abs. 6 ThürKAG.

<sup>333</sup> Thiel, Gemeindehaushalt 2014, S. 138.

<sup>334</sup> § 11 a Abs. 6 HessKAG; § 6 a Abs. 7 KAG Sachsen-Anhalt; § 8 a Abs. 7 KAG Schleswig-Holstein; § 7 a Abs. 6 ThürKAG;

<sup>335</sup> § 8 a Abs. 7 SaarlKAG, § 10 a Abs. 5 KAG Rheinland-Pfalz; Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, KStZ 2003, S. 35.

und der Umfang der einmaligen Belastung berücksichtigt werden. Bei der Umstellung von Wiederkehrenden Beiträgen auf Einmalige Beiträge ist in der Satzung der Umfang der Anrechnung von geleisteten Wiederkehrenden Beiträgen auf den nächsten Einmaligen Beitrag zu bestimmen. Dabei können Wiederkehrende Beiträge, die nach der letzten mit Wiederkehrenden Beiträgen finanzierten Investitionsmaßnahme an der Verkehrsanlage gezahlt worden sind, auf den Einmaligen Beitrag angerechnet werden. Wiederkehrende Beiträge, deren Zahlung, gerechnet ab dem Zeitpunkt der Entstehung der Beitragspflicht beim Einmaligen Beitrag, länger als der Zeitraum der üblichen Nutzungsdauer zurückliegt, können auf den Einmaligen Beitrag nicht angerechnet werden<sup>336</sup>.

Weitere Überleitungsregelungen können im Falle von Eigentümerwechseln zwischen den Abrechnungsgebieten nötig werden, denn auch ein Nebeneinander von Einmaligen und Wiederkehrenden Beiträgen in einer Gemeinde ist in der Regel zulässig.

Verschonungsregelungen werfen also zahlreiche Gerechtigkeitsfragen auf<sup>337</sup>. So ist beispielsweise ein Ratsmitglied, das Eigentümer eines Grundstücks in einer verschonten Straße ist, von der Mitwirkung bei der Entscheidung über eine Satzungsregelung, mit der einzelne Straßen von der Pflicht zu Wiederkehrenden Ausbaubeiträgen für einen bestimmten Zeitraum verschont werden, wegen Befangenheit ausgeschlossen<sup>338</sup>. Wesentlich problematischer sind die Regelungen für den Fall der Umstellung von Wiederkehrenden Beiträgen auf Einmalige Beiträge<sup>339</sup>.

---

<sup>336</sup> § 8 a Abs. 7 KAG Schleswig-Holstein; § 8 a Abs. 7 SaarlKAG; ähnlich, wenn auch weniger detailliert: § 6 a Abs. 7 KAG Sachsen-Anhalt und § 7 a Abs. 7 ThürKAG.

<sup>337</sup> Einzelheiten bei *Beuscher*, in: Driehaus, § 8 KAG, Rn. 2373 ff.

<sup>338</sup> Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 10. Dezember 2013 – 6 A 10605/13 –, juris.

<sup>339</sup> Vertiefend *Beuscher*, in: Driehaus, § 8 KAG, Rn. 2381 ff.

Ein Verzicht auf Verschonungsregelungen ist wegen der unterschiedlichen vermittelten Sondervorteile zwar rechtlich möglich. Insbesondere Erschließungsbeiträge und Wiederkehrende Beiträge resultieren nicht nur aus verschiedenen Maßnahmen an öffentlichen Verkehrsanlagen, sondern unterscheiden sich auch hinsichtlich der Sondervorteile voneinander. Angesichts dessen stellt der generelle Verzicht auf eine Verschonungsregelung keine Doppelveranlagung dar<sup>340</sup>.

„Die Aufnahme einer solchen Verschonungsregelung in die Beitragssatzung ist auch nicht vom Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gefordert. Weder werden die Grundstückseigentümer, die erst kürzlich zu Erschließungsbeiträgen herangezogen wurden, ohne hinreichenden sachlichen Grund schlechter behandelt noch die übrigen Grundstückseigentümer willkürlich begünstigt. Dabei darf man den Blick nicht auf die Belastung der Grundstückseigentümer in einem ganz bestimmten Jahr verengen, sondern muss die unterschiedlichen Beiträge in einer Gesamtschau betrachten. Dabei kann davon ausgegangen werden, dass jede gemeindliche Anbaustraße irgendwann unter Kostenbeteiligung der Anlieger erstmals hergestellt wurde und in der Folgezeit erneuert, erweitert, umgebaut oder verbessert wird ..., wofür Ausbaubeiträge erhoben werden. Auch wenn Straßenausbaumaßnahmen in kürzlich fertiggestellten Neubaugebieten über viele Jahre nicht anfallen, die Eigentümer dort gelegener Grundstücke aber zu Wiederkehrenden Beiträgen für den Ausbau älterer Verkehrsanlagen in der Gemeinde (mit-)herangezogen werden, können sie erwarten, dass die Eigentümer von Grundstücken außerhalb der Neubaugebiete ihren Beitrag zum Ausbau von Straßen in den Neubaugebieten leisten müssen, wenn diese erneuert, erweitert, umgebaut oder verbessert werden. Darin kommt bei der

---

<sup>340</sup> Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 15. März 2011 – 6 C 11187/10 –, juris.

anzustellenden Gesamtbetrachtung das ... solidarische Prinzip zum Ausdruck.“<sup>341</sup>

Diese rechtlichen Grundsätze werden aber häufig den Beitragspflichtigen schwer zu vermitteln sein. Da sich durch eine Verschonung die Gesamtgrundstücksfläche vermindert, auf die der Aufwand zu verteilen ist, steigt zudem gleichzeitig die Beitragsbelastung der nicht verschonten Grundstücke. Das kann zu Problemen mit der Akzeptanz des Wiederkehrenden Beitrags bei den Beitragspflichtigen führen<sup>342</sup>.

Wenn den Bedürfnissen der Beitragspflichtigen Rechnung getragen werden soll, und gleichzeitig Verschonungsregelungen nicht zu höheren Belastungen der übrigen Beitragspflichtigen führen sollen, müsste die Allgemeinheit den Kostenausfall tragen. Dies wirft wiederum die oben beschriebene verfassungsrechtliche Problematik zur Verteilung von vorteilsbezogenem Aufwand zwischen Beitragspflichtigen und Allgemeinheit auf<sup>343</sup>.

Die von den Gesetzgebern, die Wiederkehrende Beiträge ermöglicht haben, reklamierte Transparenz für den Beitragspflichtigen und Verwaltungsvereinfachung führen also sowohl bei der satzungsrechtlichen Begründung wie auch beim Verzicht auf Verschonungsregelungen in den Abrechnungsgebieten zu Rechtsfolgen, die für den beitragspflichtigen Bürger schwer nachvollziehbar sind.

---

<sup>341</sup> Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 15. März 2011 – 6 C 11187/10 –, juris.

<sup>342</sup> *Beuscher*, in: Driehaus, § 8 KAG, Rn. 2374.

<sup>343</sup> BVerfGE 34, S. 139, S. 147 f.; vgl. B. III. 5. b)

## **bb) Prognostizierte Investitionen statt Aufwandsbemessung**

Ausgehend von der Erwartung, dass in jedem Jahr innerhalb der Abrechnungseinheit Ausbaumaßnahmen anfallen<sup>344</sup>, kann der Investitionsaufwand auf eine größere Anzahl von Grundstücken verteilt und somit die Jahresbelastung gesenkt werden. Allerdings wird nicht wie bei Einmaligen Beiträgen der tatsächlich auf eine Maßnahme an einer bestimmten Anlage bezogene Aufwand abgerechnet.

Um bei Wiederkehrenden Beiträgen für Straßen jährliche Schwankungen zu vermeiden, kann anstelle der jährlichen Investitionsaufwendungen vom Durchschnitt der im Zeitraum bis zu fünf Jahren zu erwartenden Investitionsaufwendungen ausgegangen werden. Hierdurch soll eine zeitlich gleichmäßige Verteilung der Abgabenbelastung erreicht werden. Zudem ist bei einem Abweichen des Beitragsaufkommens vom tatsächlichen Investitionsaufkommen das Beitragsaufkommen der folgenden Jahre entsprechend auszugleichen<sup>345</sup>.

In diesem Fall müssen Vorkehrungen getroffen werden, um die Risiken, die diese Art der Beitragskalkulation birgt, auszuschalten. Die Ermittlung des Beitragssatzes als Durchschnittssatz „darf insbesondere nicht als Vorfinanzierungsmöglichkeit eingesetzt werden. Deshalb muss die Gemeinde, wenn sie den Beitragssatz nach dem Durchschnitt der im Zeitraum von bis zu fünf Jahren zu erwartenden Aufwendungen bestimmt, zunächst ein Investitionsprogramm für den maßgeblichen Zeitraum aufstellen, das eine Schätzung der voraussichtlichen Kosten zulässt.“<sup>346</sup>

---

<sup>344</sup> Auch wenn dies nicht immer möglich bzw. erforderlich ist, vgl.

Art. 5 b Abs. 2 BayrKAG.

<sup>345</sup> AnwHiThürKAG, zu § 7 a, Anm. 8.

<sup>346</sup> Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 21. August 2012 – 6 C 10085/12 –, juris.

## **7. Weitere Rechtsprobleme bei der Veranlagung von Erschließungs- und Ausbaubeiträgen**

Neben den oben beschriebenen gravierenden rechtlichen Unterschieden sind im konkreten Beitragsverfahren von den Kommunalverwaltungen weitere Rechtsfragen zu klären, die auch in der Rechtsberatungspraxis beim Städte- und Gemeindebund NRW eine große Rolle spielen.

### **a) Erschließungsanlagen im Außenbereich**

Erschließungsbeiträge können für Anlagen im Außenbereich grundsätzlich nicht erhoben werden, denn Straßen im Außenbereich sind nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht zum Anbau bestimmt<sup>347</sup>. Grundstücke im Innenbereich sowie – ihnen gleichstehend – Grundstücke, die in beplanten Baugebieten lägen, seien typischerweise Baugrundstücke; Grundstücke im Außenbereich seien dies ebenso typischerweise nicht<sup>348</sup>.

Dies führt zu einer in der Beitragspraxis als ungerecht empfundenen Ungleichbehandlung der Anlieger von Straßen am Rande zum Außenbereich. Die Anlieger auf der „Innenseite“ der Straße, also im unbeplanten Innenbereich oder innerhalb des Bebauungsplans sind zu Erschließungsbeiträgen heranzuziehen. Auf der anderen Straßenseite – also im Außenbereich – ist in der Praxis nicht selten seit vielen Jahren ebenfalls Wohnbebauung vorhanden. Diese Grundstücke dürfen aber nicht zu Erschließungsbeiträgen herangezogen werden, obwohl ihnen ebenfalls eine neue Anlage zur Verfügung gestellt wird. Da auf die Eigentümer der an die bebaubare Seite angrenzenden Grundstücke nach dem sogenannten Halbteilungsgrundsatz nur die Hälfte der angefallenen Kosten

---

<sup>347</sup> BVerwGE 102, S. 294 ff; Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 6. Dezember 1996 – 8 C 32/95 –, juris.

<sup>348</sup> Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 29. April 1977 – IV C 1.75 –, juris; BVerwGE 52, S. 364 ff.

auferlegt werden können, muss die Allgemeinheit die andere Hälfte der Kosten tragen<sup>349</sup>.

In den Kommunalabgabengesetzen der Bundesländer ist das meist anders und dabei untereinander unterschiedlich geregelt. So sind Wirtschaftswege als Gegenstand beitragsfähiger Maßnahmen zum Teil ausdrücklich erwähnt<sup>350</sup>. Zum Teil werden Anlagen, die nicht straßenrechtlich dem öffentlichen Verkehr gewidmet, wohl aber aufgrund (anderweitiger) öffentlich-rechtlicher Entschließung der Gemeinde bereitgestellt worden sind, als Gegenstand einer beitragsfähigen Ausbaumaßnahme anerkannt. Allerdings muss die beabsichtigte Einbeziehung von sogenannten Wirtschaftswegen (ländliche Wege im Außenbereich) durch einen entsprechenden Zusatz in der Satzung zum Ausdruck gebracht werden<sup>351</sup>.

## **b) Gemeindeanteil**

Der Vorteil der Allgemeinheit an einer Anlage oder Einrichtung, der sich vereinfacht beschrieben aus dem üblichen Durchgangsverkehr in einer Straße ergibt, ist vom beitragsfähigen Aufwand abzuziehen. Während dieser Gemeindeanteil im Erschließungsbeitragsrecht in aller Regel 10% beträgt, sehen die Kommunalabgabengesetze der Bundesländer bei Einmaligen Ausbaubeiträgen Gemeindeanteile nach Straßentypen entsprechend der Verkehrsbedeutung und innerhalb dieser Straßentypen nach Teileinrichtungen differenziert vor<sup>352</sup>, wobei im Regelfall die Höhe von 10% nicht erreicht wird. In jedem Veranlagungsfall ist von der Gemeinde zu prüfen, ob die Anteilssätze ihrer Regel-Beitragssatzung

---

<sup>349</sup> BVerwGE 89, S. 362; vertiefend *Thomas*, in: Kolks, Rn. 136 f.

<sup>350</sup> Z. B. § 26 Abs. 1 SächsKAG, § 11 KAG Rheinland-Pfalz für Feld-, Weinbergs- und Waldwege.

<sup>351</sup> Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, KStZ 1977, S. 219; Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, NwVBl. 2007, S. 150.

<sup>352</sup> *Schneider/Rohde*, in: Hamacher u. a., § 8 KAG, Rn. 34.

die vermittelten Vorteile korrekt abbilden. Sonst müssen die Anteile in einer Einzelsatzung vorteilsgerecht korrigiert werden. Bei Wiederkehrenden Beiträgen finden sich gesetzlich vorgeschriebene Gemeindeanteile von mindestens 20%<sup>353</sup> oder auch mindestens 25%.<sup>354</sup>

### c) Grundstücksbegriff

Die Höhe von Erschließungs- und Ausbaubeiträgen hängt von Art und Maß der Nutzbarkeit eines erschlossenen Grundstücks ab, so dass der Frage, welcher Teil der Erdoberfläche als beitragspflichtiges Grundstück zugrunde zu legen ist, hohe Bedeutung zukommt. Grundsätzlich ist im Erschließungsbeitragsrecht vom bürgerlich-rechtlichen Begriff des Grundstücks im Sinne des Grundbuchrechts, also vom sogenannten Buchgrundstücksbegriff, auszugehen. Auch im Ausbaubeitragsrecht gehen die Kommunalabgabengesetze der Bundesländer in ihrer Mehrheit vom Buchgrundstücksbegriff aus<sup>355</sup>. Es gibt aber zahlreiche Weiterentwicklungen. So gilt im Ausbaubeitragsrecht in Nordrhein-Westfalen sowie in Brandenburg der sogenannte wirtschaftliche Grundstücksbegriff, der schon die Bestimmung des beitragspflichtigen Grundstücks am Vorteilsgedanken ausrichtet. Grundstück im beitragsrechtlichen Sinne ist danach – unabhängig von der Abgrenzung im Grundbuch – diejenige Grundfläche, die einem Eigentümer gehört, und in Bezug auf die er den Vorteil zu entgelten hat, der ihm durch die Ausbaumaßnahme vermittelt wird. Wirtschaftliches Grundstück sei die durch die beitragsfähige Maßnahme selbständig bevorteilte, demselben Eigentümer gehörende Flächeneinheit. Bei baulich oder gewerblich nutzbaren Grundstücken in einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil sei das diejenige Fläche, die selbständig baulich oder gewerblich genutzt werden könne. Das sei regelmäßig die Fläche des Buchgrundstücks. Indessen könne sich aus-

---

<sup>353</sup> Z. B. § 10 a Abs. 3 KAG Rheinland-Pfalz, § 7 a Abs. 3 ThürKAG, § 5 b Abs. 5 KAG Niedersachsen.

<sup>354</sup> Z. B. Art. 5 b Abs. 3 BayrKAG.

<sup>355</sup> *Thomas*, in: Kolks, Rn. 175 und 182.

nahmsweise ergeben, dass das Buchgrundstück zum Bilden einer wirtschaftlichen Einheit um Flächen vergrößert oder verkleinert werden müsse, entweder weil erst mehrere Buchgrundstücke, insbesondere erst mehrere kleine Buchgrundstücke (oder Teile davon) zusammen eine selbständig baulich oder gewerblich nutzbare und damit selbständig bevorteilte Fläche darstellten, oder weil die durch die Anschlussmöglichkeit oder Ausbaumaßnahme selbständig bevorteilte baulich oder gewerblich nutzbare Fläche kleiner sei als ein (großes) Buchgrundstück<sup>356</sup>. Besondere Bedeutung hat der wirtschaftliche Grundstücksbegriff bei der Veranlagung von Grundstücken im Außenbereich erlangt, bei denen häufig Hofstelle und landwirtschaftlich genutzte Flächen auf einem Grundbuchblatt verzeichnet sind, beitragsrechtlich aber zwei oder mehr eigenständige Grundstücke bilden.

Gemäß § 6 b und c KAG Sachsen-Anhalt wird dort das Buchgrundstück herangezogen. Wenn das nicht möglich ist, sollen gem. § 6 c Abs. 2 KAG Sachsen-Anhalt nur Teile eines Buchgrundstücks herangezogen werden. Das Thüringer Kommunalabgabengesetz, das vom bürgerlich-rechtlichen Buchgrundstücksbegriff ausgeht, stellt zur Berücksichtigung unterschiedlicher Vorteile in § 7 c ThürKAG eine Mitwirkungsverpflichtung für sogenannte ungetrennte bzw. unvermessene Hofräume auf.

Die verschiedenen Grundstücksbegriffe führen im Ergebnis zu deutlich unterschiedlichen Rechtsfolgen, weil die Bewertung von Art und Maß ihrer Nutzung im Einzelfall sehr unterschiedlich sein kann, und weil die Kommunen ihre Beitragssatzungen dem jeweiligen Grundstücksbegriff hinsichtlich der Maßstäbe anpassen müssen. In den Bundesländern, in denen der wirtschaftliche Grundstücksbegriff gilt, führt dies zwangsläufig zu unterschiedlichen Erschließungs- und Ausbaubeitragsrechten und -satzungen.

---

<sup>356</sup> Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 20. März 2014, OVG 9 N 35.11, openJur 2014, 6959; zum KAG Nordrhein-Westfalen *Dietzel/Kallerhoff*, Rn. 187 ff.

#### **d) Eckgrundstücksvergünstigung**

In den Kommunen besteht in der Regel ein Bedürfnis, sogenannte Eckgrundstücksvergünstigungen in den Erschließungs- und Ausbaubeitragsatzungen vorzusehen. Danach sollen Grundstücke, die mehrfach (von mehreren gleichartigen Anlagen) erschlossen sind, beispielsweise, weil sie an einer Straßenkreuzung liegen, nicht zu jeder Anlage voll veranlagt werden. Das ist nach allgemeiner Meinung im Erschließungsbeitragsrecht auch zu Lasten der übrigen Beitragspflichtigen in der Regel zulässig. Im Ausbaubeitragsrecht wird teilweise eine „undifferenzierte Eckgrundstücksvergünstigung zu Lasten der anderen Beitragspflichtigen“ als unzulässig angesehen<sup>357</sup>.

#### **e) Tiefenbegrenzung**

Grundstücke sind erschlossen, wenn und soweit sie bebaubar sind. Dies gilt regelmäßig im Erschließungs- wie im Ausbaubeitragsrecht. Die räumliche Begrenzung des Erschlossenseins ist für die Aufwandsverteilung von Bedeutung, wenn und soweit die Größe der erschlossenen Grundstücksfläche, wie in der Praxis üblich, ein Maßstabelement der satzungsmäßigen Verteilungsregelung ist<sup>358</sup>.

In qualifiziert beplanten Gebieten ist regelmäßig die gesamte vom Bebauungsplan erfasste Fläche, also auch die aufgrund von Planfestsetzungen nicht überbaubare Fläche, als erschlossen zu qualifizieren.

---

<sup>357</sup> *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, § 36, Rn. 16; Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, E 31, S. 58, S. 65; a. A. Verwaltungsgericht Leipzig, Urteil vom 7. April 2014 – 6 K 410/12 –, juris; Bayrischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 3. August 1989 – 6 B 88.2795 –, juris.

<sup>358</sup> *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, § 17, Rn. 28.

Im Erschließungsbeitragsrecht gilt, dass außerhalb der Plangebiete Grundstücke nicht mit ihren von der Erschließung nicht mehr betroffenen Teilen an der Verteilung des beitragsfähigen Erschließungsaufwands beteiligt werden dürfen<sup>359</sup>. Dies ist häufig bei besonders tiefen Grundstücken der Fall. Bei ihnen kann davon ausgegangen werden, dass sich hinsichtlich ihrer Übertiefe ein Erschließungsvorteil wegen fehlender Ausnutzbarkeit irgendwo verliert<sup>360</sup>, so dass kommunale Erschließungsbeitragsatzungen regelmäßig sogenannte Tiefenbegrenzungsregelungen vorsehen, wonach ein Grundstück im unbeplanten Innenbereich nur bis zu einer Tiefe beispielsweise von 40 Metern von der Straße zu berücksichtigen ist.

Im Ausbaubeitragsrecht hat sich eine unterschiedliche Rechtslage entwickelt. Während das Beitragsrecht einiger Bundesländer eine Tiefenbegrenzungsregelung nur für Grundstücke zulässt, die in den Außenbereich übergehen, nicht aber für Grundstücke, die vollständig im Innenbereich liegen<sup>361</sup>, ist im Übrigen die Anordnung einer Tiefenbegrenzung im unbeplanten Gebiet generell zulässig<sup>362</sup>.

#### **f) Entstehungszeitpunkt der sachlichen Beitragspflicht**

Zunächst wird bereits unterschiedlich beurteilt, wann die sachliche Beitragspflicht entsteht. Dieser Zeitpunkt ist u. a. entscheidend für die Frage, welche Grundstücke in den Kreis der Beitragspflicht gelangen, ab

---

<sup>359</sup> BVerwGE 62, S 308, S. 315.

<sup>360</sup> Vertiefend *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, § 17, Rn. 30 ff.

<sup>361</sup> Oberverwaltungsgericht Niedersachsen, Beschluss vom 19. Januar 1999, NVwZ-RR 2000, S. 249 f.

<sup>362</sup> Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, NVwZ-RR 2002, S. 296, vertiefend *Dietzel/Kallerhoff*, Rn. 218; *Sauthoff*, NVwZ 2005, S. 743 ff.; *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, § 35, Rn. 37 ff.

wann die Verjährungsfrist zu laufen beginnt, und für die Frage, ob Vorausleistungen zurückzuzahlen sind.

Nach einer Auffassung kann der umlagefähige Aufwand erst ermittelt werden, wenn alle Kosten von den ausführenden Unternehmen geltend gemacht wurden. Maßgeblicher Zeitpunkt sei also der Eingang der letzten nach Abschluss der Bauarbeiten erteilten Unternehmerrechnung. Diese Auffassung wird auch vom Bundesverwaltungsgericht vertreten und ist damit geltende Rechtslage im Erschließungsbeitragsrecht<sup>363</sup>. Demgegenüber endet nach einer anderen Auffassung, die teilweise im Ausbaubeitragsrecht Eingang in die Rechtsprechung gefunden hat, die Leistung der Kommune mit der Erfüllung des Bauprogramms und folglich mit der Abnahme der Maßnahme. Es dürfe nicht vom zufälligen Zeitpunkt der Rechnungsstellung einzelner Unternehmer abhängen, wer in den Kreis der Beitragspflichtigen gelange, und in welcher Höhe die Beitragspflichtigen zu belasten seien. Es komme also nicht auf den „letzten Spatenstich“ an, sondern auf die rechtliche Beendigung der Bauarbeiten, nämlich die Abnahme des Werkes<sup>364</sup>.

Im Unterschied zum Ausbaubeitragsrecht, das auf Entwicklungen im Bestand abzielt, wirft die Frage, ab wann ein Grundstück überhaupt beitragspflichtig werden kann, im Erschließungsrecht erhebliche rechtliche Probleme auf. Während § 131 Abs. 1 BauGB zunächst nur einen „latenten“ Erschließungsvorteil vermittelt, wird hieraus in der Heranziehungsphase nach § 133 Abs. 1 BauGB ein „akuter“ Erschließungsvorteil, der es rechtfertigt, einen Beitrag zu verlangen<sup>365</sup>.

---

<sup>363</sup> Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 21. August 1990 – 8 B 81/90 –, juris; *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, § 19, Rn. 9.

<sup>364</sup> Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, NwVBl. 1996, S. 62 f.

<sup>365</sup> *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, § 23, Rn. 23.

### **g) Eigentümerwechsel nach Eintritt der sachlichen Beitragspflicht**

Das Beitragserhebungsverfahren kann eine längere Zeit in Anspruch nehmen. Die Verjährungsfrist von vier Jahren<sup>366</sup> wird häufig ausgeschöpft. Je nach Rechtsgebiet wird unterschiedlich bewertet, wen bei einem Eigentümerwechsel in dieser Zeit die persönliche Beitragspflicht trifft. Dies muss in der Praxis auch von den Vertragsparteien einer Grundstücksveräußerung berücksichtigt werden.

Im Erschließungsbeitragsrecht geht die in der Person eines bestimmten Eigentümers begründete persönliche Beitragspflicht nicht automatisch auf den neuen Rechtsinhaber über<sup>367</sup>.

Die Kommunalabgabengesetze der Bundesländer sehen unterschiedliche Lösungen vor. Während in einigen Landesgesetzen der Rechtsinhaber im Zeitpunkt der Zustellung bzw. Bekanntgabe des Beitragsbescheids persönlich beitragspflichtig ist<sup>368</sup>, ist es in den KAG Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen den Gemeinden selbst überlassen, zu entscheiden, während der Gesetzgeber in Bayern in Artikel 5 Abs. 6 KAG ausdrücklich vorschreibt, dass derjenige beitragspflichtig ist, der im (früheren) Zeitpunkt des Entstehens der sachlichen Beitragspflicht Rechtsinhaber ist<sup>369</sup>.

---

<sup>366</sup> Z. B. § 12 KAG Nordrhein-Westfalen i. V. m. §§ 169, 170 Abs. 1 Abgabenordnung.

<sup>367</sup> *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, § 24, Rn. 46.

<sup>368</sup> Beispielsweise § 11 Abs. 7 HessKAG, § 7 Abs. 2 KAG Mecklenburg-Vorpommern, § 8 Abs. 8 SaarlKAG, § 6 Abs. 8 KAG Sachsen-Anhalt; § 8 Abs. 5 KAG Schleswig-Holstein.

<sup>369</sup> *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge § 37, Rn. 21 ff.

## **h) Billigkeitsregelungen**

Durch die Erhebung von Erschließungs- und Ausbaubeiträgen werden die Grundstückseigentümer mit hohen Kosten belastet. Daher spielen Härtefall- und Billigkeitsregelungen in der Beitragspraxis eine große Rolle. In § 135 Abs. 2-5 BauGB sind sachliche und persönliche Billigkeitsgründe sowie -regelungen aufgeführt. So können für einzelne Beitragspflichtige der Erlass, die Stundung oder Ratenzahlungen in Betracht kommen. Die Kommunalabgabengesetze der Bundesländer sehen teilweise ausdrückliche Billigkeitsregelungen vor, teilweise verweisen sie lediglich auf die Abgabenordnung, so dass nur persönliche Billigkeitsgründe Lösungen für Härtefälle ermöglichen<sup>370</sup>.

## **Zweiter Teil: Gesetzentwurf für ein einheitliches Entwicklungsbeitragsrecht**

### **A. Problem**

Das Erschließungs- und das Ausbaubeitragsrecht sind im Baugesetzbuch einerseits und im Kommunalabgabengesetz des Landes andererseits unterschiedlich geregelt, obwohl sie im Wesentlichen eine gleichartige kommunale Investitionstätigkeit erfassen. Sie sollen durch eine einheitliche Rechtsgrundlage für Erschließungsentwicklungsbeiträge (im Folgenden kurz: Entwicklungsbeiträge) im Kommunalabgabengesetz des Landes ersetzt werden. Die Regelung soll dem Grundsatz Rechnung tragen, dass es in erster Linie eigene Aufgabe des Eigentümers ist, sein Grundstück durch den Anschluss an die erforderliche Straße bebauungsfähig zu machen<sup>371</sup> und auf Dauer nutzbar zu halten. Gleichzeitig soll die Kostentragung in ein vorteilsgerechtes Verhältnis zwischen Beitragspflichtigen einerseits und Allgemeinheit andererseits

---

<sup>370</sup> Beispielsweise § 12 Abs. 1 KAG Nordrhein-Westfalen; vertiefend *Dietzel/Kallerhoff*, Rn. 573 ff.

<sup>371</sup> BVerfGE 34, S. 139.

gesetzt werden. Dabei soll dem in der Bevölkerung als gerecht empfundenen Solidarprinzip innerhalb zusammenhängender Stadträume bzw. Außenbereiche Rechnung getragen werden.

Frühere Gesetzgebungsüberlegungen zum Erschließungsbeitragsrecht<sup>372</sup> setzten regelmäßig auf der Bundesebene, also beim Bundesbaugesetz und beim Baugesetzbuch an. Danach können Beiträge nur insoweit erhoben werden, als die Erschließungsanlagen erforderlich sind, um die Bauflächen und die gewerblichen Flächen entsprechend den baurechtlichen Vorschriften zu nutzen. Dieser in § 129 Abs. 2 BauGB niedergelegte Grundsatz wird nicht übernommen. Vielmehr werden mit dem hier eingeführten Vorteilsbegriff alle Nutzungen, die durch eine verkehrliche Erschließung des Grundstücks Vorteile ziehen<sup>373</sup>, erfasst.

Der Gesetzentwurf konzentriert sich auf die Regelungen, die als Rechtsgrundlage ausreichend, aber auch erforderlich sind, um eine Heranziehung der Eigentümer der im Entwicklungsgebiet liegenden Grundstücke zu Abgaben für Maßnahmen an Infrastrukturanlagen, wie sie im Folgenden als Gegenstand des hier eingeführten Entwicklungsbeitragsrechts genannt werden, zu ermöglichen. Weitere Gesichtspunkte, die den Kernbereich des Beitragsrechts verlassen, wie z. B. Aspekte der Nachhaltigkeit<sup>374</sup>, der Gleichbehandlung der Geschlechter und des Diskriminierungsverbots nach der EU-Dienstleistungsrichtlinie sind einer konkreten politischen Erörterung im Rahmen des weiteren Gesetzgebungsverfahrens vorbehalten.

---

<sup>372</sup> Eingehend *Kallerhoff*, Gesetzgebungskompetenz, S. 3 ff.

<sup>373</sup> Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, NwVBl. 2007, S. 150.

<sup>374</sup> Vgl. § 7 KAG Rheinland-Pfalz.

## B. Lösung

Der Gesetzentwurf führt in §§ 8 a bis 8 g die Regelungen des Erschließungs- und Ausbaubeitragsrechts zu einem einheitlichen Beitragsrecht für kommunale Erschließungsentwicklungsmaßnahmen im Wege Einmaliger Entwicklungsbeiträge zusammen. Er ermöglicht es den kommunalen Planungsträgern, die Kosten für sämtliche investive Maßnahmen an der kommunalen Erschließungsinfrastruktur nach einem einheitlichen Abrechnungsverfahren umzulegen. Dies ist gerade in der Zukunft für die Kommunen notwendig, denn der Alterungszustand kommunaler Erschließungsinfrastrukturen führt dazu, dass vermehrt ganze Wohngebiete und nicht lediglich einzelne Straßen erneuerungs- und weiterentwicklungsbedürftig sind. Es soll ermöglicht werden, im Rahmen einheitlicher Planung, Entwicklung und Veranlagung beispielsweise in einem Entwicklungsgebiet erstmalig Kinderspielplätze bzw. Freizeitflächen für Jugendliche zu errichten, abgängige Straßen zu erneuern und Lärmschutzanlagen mit einem erweiterten Schallschutzumfang auszustatten, der mehr Grundstücke erreicht, also zu verbessern.

Gleichzeitig handelt es sich bei diesem Gesetzentwurf um eine systemimmanente Fortentwicklung des bestehenden und im Kern bewährten Rechts der Erhebung Einmaliger Beiträge für investive Maßnahmen, die ohne Überleitungsregelungen und andere Reibungsverluste, die bei einem Systemwechsel zu erwarten sind, umgesetzt werden kann. Die bisherige rechtliche Entwicklung zeigt nämlich, dass die Erhebung investiv ausgerichteter Einmaliger Beiträge anlässlich geplanter Entwicklungsmaßnahmen die tradierte, am weitesten entwickelte und am längsten praktizierte Lösung ist. In den meisten Bundesländern werden Straßenausbaubeiträge nicht wiederkehrend, sondern in einem Einmaligen Beitrag erhoben, wenn eine konkrete Baumaßnahme durchgeführt wird<sup>375</sup>. Dies allein ist ein gewichtiges Argument für eine systemimmanente Weiterentwicklung anstelle einer völligen Neunormierung.

---

<sup>375</sup> *Schlünder*, Wiederkehrende Beiträge, S. 4.

§ 8 bleibt als allgemeine Regelung zu kommunalen Beiträgen bestehen. § 8 Abs. 1 Satz 2 und die Worte „bei Straßen, Wegen und Plätzen auch für deren Verbesserung“ in § 8 Abs. 2 Satz 1 entfallen, weil sie durch die speziellen Regelungen zu Entwicklungsbeiträgen überflüssig sind.

## **C. Alternativen**

### **I. Steuerliche Lösungen**

In einzelnen Ländergesetzen<sup>376</sup> ist die Erhebung von Beiträgen im Bereich öffentlicher Straßen oder anderer Erschließungsanlagen in das Ermessen der Gemeinden gestellt. Denkbar ist auch, die gesetzliche Ermächtigung für solche Abgaben mit der Folge ganz entfallen zu lassen, dass die Gemeinden ihre Infrastrukturanlagen anderweitig finanzieren müssten, beispielsweise über eine Anhebung der Grundsteuern.

Dieser Lösungsansatz wird in dem hier vorgelegten Gesetzentwurf nicht verfolgt, sondern nach der Zielsetzung der „Bürgerkommune“<sup>377</sup>, bei der die Bürger über kommunale Planungen mitentscheiden und die daraus resultierenden Kosten mittragen, am beitragsrechtlichen Prinzip von Leistung und Gegenleistung festgehalten. Bei einer steuerlichen Lösung wären die Kosten aus dem allgemeinen Haushalt zu finanzieren. Kommunen könnten sich aus Gründen der Gleichbehandlung veranlasst sehen, neue Infrastrukturen stets nach dem gleichen planerischen Entwurf vorzunehmen. Städtebauliche Weiterentwicklungen könnten dadurch gehemmt werden. Von einer Finanzierungslösung, die nicht nach dem Prinzip von konkreter und erkennbarer Leistung und Gegenleistung erfolgt, ist zudem nicht zu erwarten, dass sie zu einer auskömmlichen Erhaltungsstrategie für kommunale Erschließungsinfra-

---

<sup>376</sup> Z. B. § 7 Abs. 1 ThürKAG.

<sup>377</sup> Deutscher Städte- und Gemeindebund, 10 Forderungen für eine zukunftsgerechte Stadtentwicklung.

strukturen führen wird. Vielmehr muss – wie der Bericht der Daehre-Kommission<sup>378</sup> belegt – davon ausgegangen werden, dass selbst dringend erforderliche Maßnahmen nicht oder nicht rechtzeitig vorgenommen werden. Steuerliche Lösungen bergen des Weiteren die Gefahr in sich, dass betriebswirtschaftlich denkende Kommunen eine Kostenoptimierung anstreben, während die Anlieger höhere Ansprüche an die Qualität, den Komfort und die Ästhetik der erschließenden Straßen stellen werden, wenn sie sich nicht an den Kosten beteiligen müssen.

## **II. Wiederkehrende Beiträge**

Wiederkehrende Beiträge sind insbesondere wegen des systematischen Ansatzes, Sondervorteile durch die planende und ausführende Kommune auf der Grundlage von Satzungen neu zu definieren, ein wesentlicher Fortschritt im Vergleich zum überkommenen Recht der Erhebung nachträglicher Einmaliger Beiträge für Maßnahmen an einzelnen isolierten Erschließungsanlagen. Der Gesetzentwurf greift diese gesetzgeberische Alternative aber aus den nachfolgenden Gründen nicht auf.

### **1. Mangelnde Zuordnung von Leistung und Gegenleistung**

Beim Wiederkehrenden Beitrag wird das Entstehen der Beitragsschuld nicht von der beitragsauslösenden Maßnahme abhängig gemacht, sondern die Beitragsschuld entsteht kraft Gesetzes<sup>379</sup>. Der wesentliche Unterschied zum Einmaligen Beitrag liegt darin, dass vorab nicht konkret festgelegt, sondern jeweils die jährlichen Investitionsaufwendungen (oder sogar lediglich die zu erwartenden durchschnittlichen Investitionsaufwendungen) in einem Abrechnungsgebiet auf alle Grundstücke des Abrechnungsgebiets verteilt werden, und zwar unabhängig davon, ob für die beitragspflichtigen Grundstücke bereits eine (Sonder-)Vorteils-lage (z. B. durch Verbesserung der die Grundstücke erschließenden

---

<sup>378</sup> Daehre-Kommission, Abschlussbericht, S. 10 ff.

<sup>379</sup> Obergerverwaltungsgericht Sachsen-Anhalt, KStZ 2008. S. 77, S. 79.

Straße) entstanden ist<sup>380</sup>, oder anders ausgedrückt: „Diese Art von Beitragsabrechnung unterscheidet sich von den Einmaligen Beiträgen dadurch, dass die jährlichen Investitionskosten von allen Grundstücken der aus einem Straßennetz gebildeten öffentlichen Einrichtung finanziert werden, während bei Einmaligen Beiträgen eine Berechnung aus den tatsächlichen Gesamtbaukosten erfolgt und nur immer dort erhoben wird, wo tatsächlich gebaut wird“<sup>381</sup>.

Somit berücksichtigt die Erhebung Wiederkehrender Beiträge den Zusammenhang von beitragsauslösender Maßnahme und Beitragsschuld nicht ausreichend. Für den Beitragspflichtigen ist bei Wiederkehrenden Beiträgen nicht erkennbar, welche Leistungen ihm zu welcher Zeit geboten werden. Die Gemeinden können nach den Gesetzen der Bundesländer mit Wiederkehrenden Beiträgen in der Regel entweder städtebaulich abgegrenzte Gebiete oder gar das gesamte Gemeindegebiet als Einrichtung festsetzen. Je größer aber ein Abrechnungsgebiet wird, desto weniger wird die Gebrauchswertsteigerung des erschlossenen Grundstücks, also das maßgebliche Argument für die finanzielle Belastung der Eigentümer, die bei Erschließungsbeiträgen regelmäßig 90 Prozent beträgt und bei Ausbaubeiträgen in der Praxis bis zu 80 Prozent erreicht, für den Beitragspflichtigen erkennbar.

Folgerichtig hat das Bundesverfassungsgericht bei seiner Entscheidung, Wiederkehrende Beiträge auf der Grundlage des KAG Rheinland-Pfalz seien nicht wegen Verstoßes gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Artikel 3 Abs. 1 Grundgesetz verfassungswidrig, maßgeblich auf Größe und Umfang der Abrechnungsgebiete bzw. Einrichtungen abgestellt. Wie aus der Pflicht zur weitergehenden Begründung für die Bestimmung von Verkehrsanlagen einzelner, voneinander abgrenzbarer Gebietsteile als einheitliche öffentliche Einrichtung gemäß § 10 a Abs. 1

---

<sup>380</sup> *Beushausen*, KStZ 1998, S. 53; zur Vertiefung *Beuscher*, in: *Drie-haus*, § 8 KAG, Rn. 2320 ff.

<sup>381</sup> AnwHiThürKAG, zu § 7 a, Anm. 8. Nr. 2. 1.

Satz 4 KAG Rheinland-Pfalz sowie aus der Gesetzesbegründung<sup>382</sup> hervorgehe, habe der Gesetzgeber die Ausübung des Satzungsermessens dahingehend, dass sämtliche zum Anbau bestimmte Verkehrsanlagen einer Gemeinde eine einheitliche öffentliche Einrichtung bilden, als Regelfall angesehen, was auch vor dem Hintergrund zu sehen sei, dass es in Rheinland-Pfalz besonders viele kleinere Gemeinden gebe<sup>383</sup>.

Die Bildung einer einzigen Abrechnungseinheit im gesamten Gemeindegebiet durch Satzung sei dann gerechtfertigt, wenn mit den Verkehrsanlagen ein Vorteil für das beitragsbelastete Grundstück verbunden sei. Bestehe ein solcher Vorteil wie in Großstädten oder Gemeinden ohne zusammenhängendes Gebiet nicht, läge in der Heranziehung aller Grundstücke zur Beitragspflicht eine Gleichbehandlung wesentlich ungleicher Sachverhalte. In Großstädten oder Gemeinden ohne zusammenhängendes Gebiet sei das eröffnete Satzungsermessen zur Bildung einer einzigen Verkehrsanlage im gesamten Gemeindegebiet insoweit von Verfassungs wegen auf Null reduziert, als nur so dem Gebot eines zurechenbaren Sondervorteils auch bei Berücksichtigung des Typisierungs- und Vereinfachungsspielraums des Satzungsgebers Rechnung getragen werden könne. In dieser Auslegung sei § 10 a KAG Rheinland-Pfalz mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine Beitragserhebung in Einklang zu bringen<sup>384</sup>.

Anders als in Rheinland-Pfalz, wo es 2306 Gemeinden gibt, so viele, wie in keinem anderen Bundesland<sup>385</sup>, gibt es in Nordrhein-Westfalen

---

<sup>382</sup> Landtags-Drucksache 15/318, S. 7.

<sup>383</sup> Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 25. Juni 2014 – 1 BvR 668/10, 1 BvR 2104/10 –, juris.

<sup>384</sup> Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 25. Juni 2014 – 1 BvR 668/10, 1 BvR 2104/10 –, juris.

<sup>385</sup> Homepage des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz, Veröffentlichungen/Verzeichnisse und Adressarien/Gemeindeverzeichnisse.

lediglich 396 selbständige Städte und Gemeinden, deren Einwohnerzahl im Durchschnitt deutlich größer ist<sup>386</sup>, so dass die Bildung mehrerer Einrichtungen in Nordrhein-Westfalen nahezu in jeder Kommune zwingend erscheint, um diesen Anforderungen Rechnung zu tragen.

### **a) Gesamte Gemeinde als Abrechnungsgebiet**

Der Wiederkehrende Beitrag ist zwar keine Steuer, sondern eine Abgabe mit Gegenleistungscharakter, die speziell zur Finanzierung des Straßenausbaus, also für einen besonderen Finanzbedarf erhoben wird. So wird für § 10 a KAG Rheinland-Pfalz festgestellt, er ermächtige ausdrücklich zur Erhebung vorteilsbezogener Beiträge und gestalte die Abgabenerhebung gegenleistungsbezogen aus, indem die jeweils auferlegte Abgabe vom Gesetzgeber dem Grunde und der Höhe nach mit dem Anfall der Kosten konkreter Investitionsaufwendungen für Verkehrsanlagen für die Erledigung der Aufgabe des Straßenausbaus tatbestandlich verknüpft sei<sup>387</sup>.

Wenn demnach der Rechtsauffassung, beim Wiederkehrenden Beitrag handele es sich um eine der Grundsteuer gleichartige Kommunalabgabe<sup>388</sup>, auch nicht zu folgen ist, so sind aber die Bedenken und Argumente nicht außer Acht zu lassen. Wird das gesamte Gemeindegebiet als beitragsfähige Einrichtung festgelegt, so ist eine Straße fast ausschließlich in ihrer Funktion als Verkehrsanlage und nicht mehr vorrangig als Erschließungsanlage wahrnehmbar, denn nahezu alle Straßen in einer Gemeinde sind (auch) zum Anbau bestimmt. Das ist geradezu Wesensmerkmal innerörtlicher Straßen, weshalb beispielsweise sog-

---

<sup>386</sup> Dahlem als kleinste Gemeinde hat 4239 Einwohner, Homepage der Gemeinde Dahlem, Allgemeine Daten.

<sup>387</sup> Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 25. Juni 2014 – 1 BvR 668/10, 1 BvR 2104/10 –, juris.

<sup>388</sup> Zum Streit hierüber vertiefend *Beuscher*, in: Driehaus, § 8 KAG, Rn. 2307 ff.

nannte Ortsdurchfahrten als die Teile einer Bundes-, Landes- oder Kreisstraße definiert werden, die innerhalb der geschlossenen Ortslage liegen und auch zur Erschließung der anliegenden Grundstücke bestimmt sind<sup>389</sup>.

Wenn zusätzlich andere Maßnahmen wie die erstmalige Herstellung und andere Erschließungsanlagen wie z. B. Grünanlagen einbezogen werden sollen, wie es der hier vorgelegte Gesetzentwurf ermöglicht, so müsste der Einrichtungsbegriff noch weiter gefasst werden und die gesamte kommunale Infrastruktur, die Wohnen und Gewerbe dient, abbilden. Das maßgebliche Abgrenzungsmerkmal zwischen dem beitragspflichtigen Eigentümer eines erschlossenen Grundstücks zu anderen Bürgern, denen kein Sondervorteil vermittelt wird, wäre dann allein das Grundstückseigentum innerhalb der Gemeindegrenzen. Wenn bereits die Zusammenfassung aller Straßen in einer Kommune Zweifel an der Begründung von Sondervorteilen aufwirft, so muss dies für die in diesem Gesetzentwurf verfolgte Zielsetzung erst recht gelten.

Bei einer Beschränkung Wiederkehrender Straßenbaubeiträge auf Verkehrsanlagen würden sich überschneidende Abrechnungsgebiete für Erschließungs- und Ausbaubeiträge mit dauerhaft unterschiedlichen Rechtsfolgen entstehen. Der damit einhergehende Verwaltungsaufwand wird mit der hier verfolgten Lösung vermieden.

## **b) Eingegrenzte Abrechnungsgebiete**

Um dem Problem der mangelnden Abgrenzbarkeit und Zuordnung von Leistung und Gegenleistung entgegenzutreten, wird – wie oben dargestellt – vom Bundesverfassungsgericht für größere Kommunen gefordert, kleine eingegrenzte Gebiete als Einrichtung festzulegen. Diese Al-

---

<sup>389</sup> U. a. § 5 StrWG Nordrhein-Westfalen; zu Ortsdurchfahrten als Erschließungsanlagen *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, § 2, Rn. 14.

ternative ist in den Kommunalabgabengesetzen der Bundesländer mit Wiederkehrenden Beiträgen in der Regel auch vorgesehen.

Eine solche Lösung unterscheidet sich allerdings im Ergebnis kaum von einer Vorausleistungserhebung im System der in diesem Gesetzentwurf vorgesehenen Einmaligen Beiträge. Ein wesentlicher Vorteil der Erhebung von Vorausleistungen gegenüber Wiederkehrenden Beiträgen besteht in ihrem engen Zusammenhang zu konkreten Bauleistungen der Kommune. Vorausleistungen können nämlich erst erhoben werden, wenn in der Örtlichkeit sichtbar mit der Durchführung von Maßnahmen begonnen wird. Diese Voraussetzung ist z. B. mit der Errichtung der Baustelle für eine Infrastrukturanlage erfüllt. Dem Transparenzgebot folgend beinhaltet die Vorausleistungserhebung zudem einen erkennbaren Zeitpunkt, ab dem die Beitragspflichtigen eine Endabrechnung erwarten können. Mit der Vervollendung der letzten Maßnahme im Entwicklungsgebiet entsteht die sachliche Beitragspflicht. Ab diesem Zeitpunkt dürfen keine weiteren Vorausleistungen mehr erhoben werden. Vielmehr hat die Kommune dann die Endabrechnung vorzunehmen, die sich im Regelfall auf eine verbleibende geringe Differenz beschränken wird und gegebenenfalls sogar mit einer Rückerstattung überzahlter Vorausleistungen an den Beitragspflichtigen einhergeht.

Bei dem in diesem Gesetzentwurf verfolgten System des Einmaligen Beitrags zahlt der Eigentümer eines im Satzungsgebiet erschlossenen Grundstücks (ratenweise oder einmalig, vorab oder nachträglich) einen Entwicklungsbeitrag und erhält als Gegenleistung gleichzeitig bauliche Maßnahmen in einem für ihn überschaubaren Wohnumfeld, über die er im Verfahren des § 8 g mitentscheiden kann. Dann wird er für die übliche Nutzungsdauer dieser Infrastruktur nicht mehr mit Kostenforderungen belastet.

## **2. Nichteinbeziehung von Außenbereichsinfrastruktur und -grundstücken**

Gegen die Aufnahme der Wiederkehrenden Beiträge nach dem Vorbild anderer Kommunalabgabengesetze in diesen Gesetzentwurf spricht des Weiteren, dass sie die bauliche oder in ähnlicher Weise qualifizierte Nutzbarkeit der erschlossenen Grundstücke voraussetzen. „Da Außenbereichsgrundstücken, selbst wenn sie bebaut sind, diese qualifizierte Nutzbarkeit fehlt, haben sie den Sondervorteil qualifiziert nutzbarer Grundstücke mit gesicherter Zugangs- bzw. Zufahrtsmöglichkeit nicht.“<sup>390</sup>

Angesichts der steigenden unterschiedlichen Nutzungsansprüche an die Infrastruktur in den kommunalen Außenbereichen<sup>391</sup> benötigen die Städte und Gemeinden aber eine gesicherte Refinanzierungsmöglichkeit. Die Erweiterung einer gesetzlichen Beitragslösung auf sogenannte Wirtschaftswege würde im System der Wiederkehrenden Beiträge eine zusätzliche Ausweitung der beitragsfähigen Einrichtung bedeuten. Damit würde die Zuordnung von Sondervorteilen zunehmend schwieriger. In eine solche Einrichtung würden Immissionsschutzanlagen für Wohngebiete ebenso wie Wirtschaftswege im Außenbereich fallen, die die Nutzung durch landwirtschaftliche Fahrzeuge ermöglichen sollen. Es ist zweifelhaft, ob dann noch „annähernd gleiche Vorteile“ erkennbar werden.

---

<sup>390</sup> Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 20. November 2007 – 6 C 10601/07 –, juris.

<sup>391</sup> Vgl. Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen, homepage/-Information/Information nach Fachgebieten/Wirtschaft und Verkehr/-Verkehr: Wegeinfrastruktur im Außenbereich, S. 1.; Antrag „Perspektiven für den kommunalen Wirtschaftswegebau schaffen!“ der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP, Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 16/5964 vom 27. Mai 2014.

### **3. Mangelnde rechtliche Abgrenzung zu Gebühren**

Wiederkehrende Beiträge ähneln angesichts ihrer regelmäßigen Veranlagung, ihrer Abwendung vom konkreten Aufwand für Maßnahmen hin zu pauschal erhobenen Investitionskosten und ihrer Erhebung in weitläufigen Einrichtungen kommunalen Benutzungsgebühren. Ähnlich wie bei Benutzungsgebühren muss das Beitragsaufkommen der folgenden Jahre bei Wiederkehrenden Beiträgen ausgeglichen werden, wenn die tatsächlichen von den im Durchschnitt erwarteten (prognostizierten) Aufwendungen abweichen<sup>392</sup>. Rechtlich und politisch konsequent sollte von den Befürwortern Wiederkehrender Beiträge die Einführung von Straßenunterhaltungsgebühren erwogen werden. Gebührenlösungen haben gegenüber dem Beitragsinstrument den Vorteil, dass auch Unterhaltung und Instandsetzung sowie Verwaltungs- und Personalkosten refinanziert werden können.

#### **III. Erhaltungsgebühren**

Erhaltungsgebühren sind als Benutzungsgebühren öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die aus Anlass individuell zurechenbarer Leistungen der Kommune dem Gebührenschuldner auferlegt werden und dazu bestimmt sind, in Anknüpfung an diese Leistungen deren Kosten ganz oder teilweise zu decken<sup>393</sup>. Sie erfüllen damit die hier verfolgte Zielsetzung einer gegenleistungsorientierten Refinanzierung. Hinsichtlich der Unterhaltung kommunaler Straßen ist bisher gesetzlich mit vereinzelt Ausnahmen<sup>394</sup> keine finanzielle Beteiligung von Straßennutzern oder

---

<sup>392</sup> Vgl. beispielhaft §§ 10 a Abs. 2 Satz 2 KAG Rheinland-Pfalz und 8 a Abs. 3 Satz 3 KAG Schleswig-Holstein einerseits sowie § 6 Abs. 2 Satz 3 KAG Nordrhein-Westfalen andererseits.

<sup>393</sup> BVerfGE 50, S. 217, S. 225 f.

<sup>394</sup> Gesetz über die Erhebung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen und Bundesstraßen (Bundesfernstraßenmautgesetz – BFStrMG) vom 5. April 2002 (BGBl. I S. 1234).

Anliegern vorgesehen. Die Straßenunterhaltung fällt finanziell in den allgemeinen Haushalt einer Kommune. Daran wird auch in dem hier vorgelegten Gesetzentwurf festgehalten.

Auf kommunaler Ebene werden gelegentlich Forderungen nach einer gesetzlichen Grundlage aufgestellt, um Gebühren für die laufende Unterhaltung öffentlicher Erschließungsstraßen erheben zu können<sup>395</sup>. Als Adressaten kommen im Unterschied zur sogenannten Straßenmaut, die der Verkehrsteilnehmer zu entrichten hat, die Eigentümer der erschlossenen Grundstücke in Betracht. Diese Forderung wird im Gesetzentwurf nicht aufgegriffen, weil für die kommunale Leistung „Unterhaltung des gesamten kommunalen Straßennetzes“ nur die Gruppe der Grundstückseigentümer als besonders bevorteilt gegenüber der Allgemeinheit identifiziert werden kann. Damit wäre die Abgabe kaum noch von einer Straßensteuer oder der Grundsteuer zu unterscheiden. Sie begegnet den gleichen rechtspolitischen Bedenken wie die Wiederkehrenden Beiträge.

Dem könnte zwar durch eine gesetzliche Ermächtigung begegnet werden, Gebühren für einzelne Teileinrichtungen, also beispielsweise gesonderte Straßenbeleuchtungs- oder Straßenentwässerungsgebühren, zu erheben. Dazu müssten aber jeweils eigene Veranlagungsverfahren auf der Grundlage spezieller kommunaler Gebührensatzungen durchgeführt werden. Der erforderliche Verwaltungsaufwand, der selbst wiederum zu gebührenfähigen Personal- und Sachkosten führte, ist den Gemeinden und den Bürgern nicht zumutbar.

---

<sup>395</sup> TOP 6, „Strategien der Kreise und Gemeinden zur Straßenerhaltung und -unterhaltung“ der gemeinsamen Sitzung der Ausschüsse für Wirtschaft und Verkehr von Landkreistag und Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen, nicht veröffentlicht. Eine Beschlussfassung erfolgte aufgrund fehlender Stimmenmehrheit nicht.

## **D. Kosten**

Keine

## **E. Zuständigkeit**

Zuständig ist das Ministerium für Inneres des Landes Nordrhein-Westfalen.

## **F. Auswirkungen auf die Selbstverwaltung und die Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände**

### **I. Auswirkungen auf die Selbstverwaltung**

Der Gesetzentwurf verursacht durch das Erfordernis, Einzelsatzungen aufzustellen, für die Gemeinden keinen nennenswerten zusätzlichen Verwaltungsaufwand im Vergleich zum bestehenden Recht der Erhebung Einmaliger Beiträge. Bei der Ersterschließung von Wohn- und Gewerbegebieten ist ohnehin eine Einzelsatzung (Bebauungsplan) erforderlich. Bei Maßnahmen nach dem Ausbaubeitragsrecht sind bereits jetzt fachlich ausgearbeitete Bauprogramme die Regel; jede Baumaßnahme erfordert Planung, Entwurf und Ausführung. Zur Verfahrensstrafung dient § 8 g Abs. 2 des Gesetzentwurfs.

Zwar besteht in der kommunalen Realität häufig das Bedürfnis, eine sogenannte Regelsatzung zu erlassen, die möglichst viele künftige Maßnahmen erfassen soll. Unterschiedliche Gemeindeanteile werden in der Regel nur in Bezug auf Straßenkategorien abgebildet, nicht auf unterschiedliche Gebrauchsvorteile von wohnlich bzw. gewerblich genutzten Grundstücken. In der Rechtsprechung wird aber regelmäßig auf die konkreten Verhältnisse bei einer beitragsfähigen Maßnahme vor Ort

verwiesen, die eine angepasste Beitragssatzung erfordern<sup>396</sup>. Erforderlich ist daher bereits de lege lata eine Vielzahl von Einzelsatzungen, um rechtlich einwandfreie Veranlagungen zu ermöglichen.

Mit der Aufstellung einer Entwicklungssatzung wird die Verteilungsregelung auf die konkrete Maßnahme und den Kreis der Abgabepflichtigen individualisiert. Jedenfalls in kleinen und mittleren Kommunen ist auch die Erstellung eines Bauprogramms für (nachmalige) Maßnahmen an Verkehrsanlagen kein Geschäft der laufenden Verwaltung und wird regelmäßig in Rat und Ausschüssen behandelt. Die Satzungsaufstellung durch Beschluss ist in diesem Zusammenhang ein konsequenter und unaufwendiger abschließender Rechtsakt.

„Es ist letztlich Sache der Gemeinde, im Rahmen ihrer Satzungsautonomie die Lücken, welche die Kommunalabgabengesetze offen lassen, in einer den rechtsstaatlichen Anforderungen genügenden Weise zu schließen“<sup>397</sup> und durch Ortsrecht im Wege des Satzungserlasses die Detailregelungen mit örtlichem Bezug in das Erhebungssystem einzubauen<sup>398</sup>.

Der durch die Satzung ermöglichten ortsgesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit steht als Korrektiv und zum Schutz der Beitragspflichtigen die gesetzlich geregelte Beteiligung der Beitragspflichtigen im Rahmen des Satzungsverfahrens gegenüber. „Dabei wird man nicht davon ausgehen dürfen, dass die erhebungsberechtigte Körperschaft wider besseren Wissens Vorteile fingieren darf, so dass in Wahrheit kein Vorteilsausgleich zustande kommt. Das stünde im Widerspruch zum Wesen des Beitrags als einer vorteilsausgleichenden Abgabe. Im Ergebnis würde dann tatsächlich nur, um eine Abgabe politisch leichter zu recht-

---

<sup>396</sup> Vgl. beispielhaft Obergerverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, KStZ 2007, S. 50 ff.

<sup>397</sup> *Beushausen*, KStZ 1998, S. 44.

<sup>398</sup> *Kallerhoff*, Gesetzgebungskompetenz, S. 8.

fertigen und sie in der Form des Beitrags erheben zu können, das Vorliegen eines Vorteils willkürlich angenommen.“<sup>399</sup>

Um solchen Befürchtungen entgegenzutreten, wird in § 8 g des Gesetzesentwurfs ein zwingendes Beteiligungsverfahren eingeführt, das über die gesetzlich bislang üblichen Beteiligungsrechte bei der Aufstellung von Satzungen nach den Kommunalabgabengesetzen hinausgeht.

Durch die vorgesehene Einbindung der betroffenen Bürger soll Verwaltungsvereinfachung durch Befriedung vor Ort erreicht werden. „Denn der Grundsatz ‚Wer zahlt, soll mitreden‘ genießt eine hohe Akzeptanz. Und so hat es sich in der Praxis bestätigt: Die Zahl von Klagen und Widersprüchen kann durchaus reduziert werden, wenn die Anlieger – und darüber hinaus die Beitragszahler – bereits in die Planung einer Ausbaumaßnahme aktiv einbezogen werden. Denn Bürgerinnen und Bürger wehren sich vor allem dann gegen die Heranziehung zu Ausbaubeiträgen, wenn sie den Eindruck gewinnen, dass beim Beschluss zum Ausbau auf ihre Belange keine Rücksicht genommen wurde. Umgekehrt würden voraussichtlich mehr Bürgerinnen und Bürger als bisher Interesse an einer Mitwirkung zeigen, wenn sich diese konkret auf ihren Geldbeutel auswirkte.“<sup>400</sup>

Die hier vorgelegte Gesetzeslösung bedeutet im Vergleich zu Wiederkehrenden Beiträgen keine Erhöhung, sondern eher eine Verminderung des Verwaltungsaufwands. Bei Wiederkehrenden Beiträgen sind in der Regel ebenfalls Verteilungsgebiete durch eigene Satzungen aufzustellen. Werden zudem anstelle der (tatsächlichen) jährlichen Investitionsaufwendungen durchschnittlich zu erwartende Investitionsaufwendungen erhoben, so ist bei einem Abweichen des Beitragsaufkommens von dem tatsächlichen Investitionsaufkommen das Beitragsaufkommen der

---

<sup>399</sup> *Eyben*, S. 70 f.

<sup>400</sup> *Schlünder*, *Wiederkehrende Beiträge*, S. 6.

folgenden Jahre entsprechend auszugleichen. Überleitungs- und Verschonungsregelungen kommen hinzu.

Der Vorschlag kann schließlich nicht im Hinblick darauf als zu starr bewertet werden, dass bei inhaltlichen Änderungen des Bauprogramms eine Satzungsänderung stattfinden muss. Hier liegt kein wesentlicher Unterschied zum bestehenden Recht vor. Bereits jetzt müssen bei beachtlichen Änderungen der Planung die kommunalen Bauprogramme angepasst werden. Änderungen von Bebauungsplänen kommen in der kommunalen Praxis häufig vor. Satzungen verfügen zudem über eine gewisse Elastizität, planerische Änderungen von unwesentlicher Bedeutung erfordern keine Satzungsänderung<sup>401</sup>.

Der Verwaltungsaufwand korrespondiert mit dem Umfang der Maßnahme bzw. des Maßnahmenbündels. In der kommunalen Praxis werden auch in Zukunft häufig – wie in der bestehenden Beitragspraxis und aufgrund der begrenzten kommunalen Mittel und Verwaltungsressourcen – lediglich einzelne Erstellungs- und Erhaltungsmaßnahmen vorgenommen werden. Sie sind aber nicht mehr isoliert aus der Sicht einzelner Straßen zu betrachten. Vielmehr können ihre Auswirkungen mit der Wohn- und Erschließungsumgebung in Zusammenhang gebracht werden. Je größer ein Satzungsgebiet gefasst wird, und je mehr beitragsfähige Maßnahmen die Satzung erfasst, desto eher kommen in dem hier vorgelegten Gesetzentwurf die Vorteile zum Tragen, die gemeinhin mit der Erhebung von Wiederkehrenden Beiträgen in Verbindung gebracht werden. Die steigende Zahl von Baumaßnahmen geht in solchen Fällen nicht zwingend mit höheren Belastungen für die einzelnen Beitragspflichtigen einher, weil sich der Aufwand bei größeren Abrechnungsgebieten in der Regel auf eine steigende Zahl von Beitragspflichtigen verteilt. Durch die Erhebung von Vorausleistungen können die Belastungen für die Beitragspflichtigen verträglicher gestaltet werden.

---

<sup>401</sup> BVerwGE 62, S. 243 ff.

Mit der einheitlichen Regelung für erstmalige und nachmalige Herstellung im Kommunalabgabengesetz bei gleicher Kostenbelastung entfällt schließlich die Konkurrenzfrage zwischen dem Erschließungs- und dem Ausbaubeitragsrecht.

## **II. Auswirkungen auf die Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände**

Der Gesetzentwurf bezweckt eine Erweiterung der Bemessungsgrundlage und stärkt dadurch die Finanzlage der Kommunen, indem alle Vorteile, die den Grundstückseigentümern im Zusammenhang mit kommunalen Infrastrukturen u. a. auch im Außenbereich vermittelt werden, zur Veranlagung berechtigen. Jedes Grundstück soll entsprechend seinem (Erschließungs-)vorteil an der Refinanzierung von Erschließungsanlagen beteiligt sein.

## **G. Finanzielle Auswirkungen auf die Unternehmen und die privaten Haushalte**

Unternehmen sind in der gleichen Weise berührt wie Privatpersonen, nämlich ausschließlich in ihrer Eigenschaft als Beitragspflichtige. Der Gesetzentwurf ermöglicht eine von den Bürgern mitbestimmte kommunale Erschließungsentwicklung, die auf konkrete Baumaßnahmen in abgrenzbaren Entwicklungsgebieten ausgerichtet ist. Die Gemeinde stellt auf der Grundlage einer städtebaulichen Willensbildung oder einer Entwicklungsplanung im Außenbereich<sup>402</sup> durch den Rat maßnahmebedingt ein Bauprogramm als kommunale Satzung auf. Sie weist in dieser Bauprogrammsatzung Sondervorteile zu, indem sie den Kreis der Abgabepflichtigen festlegt und die unterschiedlichen Vorteile der Beitragspflichtigen untereinander über Verteilungsmaßstäbe abbildet. Die Erhebung Einmaliger Beiträge gewährleistet die Berechenbarkeit des Auf-

---

<sup>402</sup> Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen, Wegeinfrastruktur im Außenbereich, S. 2.

wands, also der tatsächlich entstandenen bzw. die für vergleichbare Anlagen durchschnittlich anfallenden Kosten. Der Beitragspflichtige zahlt für Leistungen, die für ihn sichtbar erbracht werden.

Möglichkeiten der Verwaltungsvereinfachung für die Kommune und Entlastung für die Bürger sind in diesem System durch die Instrumente der Einheitssätze auf der einen Seite, Ablösung, Vorausleistung, Kosten-spaltung, Abschnittsbildung, Ratenzahlung usw. auf der anderen Seite eröffnet. Die Bildung von Erschließungseinheiten erübrigt sich, weil alle Infrastrukturanlagen im Abrechnungsgebiet ohnehin einheitlich berücksichtigt werden. Dem Bedürfnis nach Regelungen zur Beitragsvergünstigung für mehrfach erschlossene Grundstücke („Eckgrundstücksvergünstigung“) ist aus dem gleichen Grund Rechnung getragen, weil jedes Grundstück im Entwicklungsgebiet nur einmal berücksichtigt wird.

## **H. Geschlechterdifferenzierte Betrachtung der Auswirkungen des Gesetzes**

Die Regelungen betreffen Beitragspflichtige unabhängig von ihrem Geschlecht.

## **I. Befristung**

Die Landesregierung berichtet dem Landtag bis zum ... über die Notwendigkeit des Fortbestehens dieses Gesetzes.

## **J. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes für das Land**

### **§ 8 a: Entwicklungsbeiträge**

(1) Die Gemeinden erheben Entwicklungsbeiträge als Geldleistungen, die dem Ersatz des anderweitig nicht gedeckten Aufwands für

a) die Erstellung,

b) die Erhaltung und  
c) die Weiterentwicklung  
öffentlicher Infrastrukturanlagen dienen, jedoch ohne die laufende Unterhaltung und Instandsetzung.

(2) Der Entwicklungsaufwand umfasst die Kosten für

1. den Erwerb und die Freilegung der Flächen,
2. die Übernahme von Infrastrukturanlagen,
3. den Wert der von der Gemeinde aus ihrem Vermögen bereitgestellten Flächen im Zeitpunkt der Bereitstellung,
4. die in Abs. 1 a-c genannten Maßnahmen.

(3) Der beitragsfähige Entwicklungsaufwand wird nach Einheitssätzen ermittelt. Die Einheitssätze sind nach den üblicherweise durchschnittlich aufzuwendenden Kosten vergleichbarer Maßnahmen und Infrastrukturanlagen festzusetzen. Der beitragsfähige Aufwand kann auch nach den tatsächlich entstandenen Kosten ermittelt werden.

(4) Entwicklungsbeiträge können für den Grunderwerb, die Freilegung und für Teile der Infrastrukturanlagen selbständig erhoben werden (Kostenspaltung). Der Aufwand kann auch für Abschnitte einer Infrastrukturanlage oder der Einrichtung, wenn diese selbständig in Anspruch genommen werden können, ermittelt werden. Abschnitte können nach örtlich erkennbaren Merkmalen oder nach rechtlichen Gesichtspunkten (z. B. Grenzen von Bebauungsplangebieten, Umlegungsgebieten, förmlich festgelegten Sanierungsgebieten, Wege- und Gewässerplänen) gebildet werden.

### **§ 8 b: Vorteile**

(1) Entwicklungsbeiträge werden von den Eigentümern der im Entwicklungsgebiet liegenden Grundstücke als Gegenleistung dafür erhoben, dass ihnen durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Infrastrukturanlagen im Entwicklungsgebiet wirtschaftliche Vorteile geboten wer-

den. Ist das Grundstück mit einem Erbbaurecht belastet, so tritt an die Stelle des Eigentümers der Erbbauberechtigte.

(2) Soweit die Infrastrukturanlagen erfahrungsgemäß auch von der Allgemeinheit oder der Gemeinde selbst in Anspruch genommen werden, bleibt bei der Ermittlung des Aufwands ein dem wirtschaftlichen Vorteil der Allgemeinheit oder der Gemeinde entsprechender Betrag außer Ansatz. Zuwendungen Dritter sind, sofern der Zuwendende nichts anderes bestimmt hat, zunächst zur Deckung dieses Betrages und nur, soweit sie diesen übersteigen, zur Deckung des übrigen Aufwandes zu verwenden.

Es kann ein einheitlicher Gemeindeanteil in dem Entwicklungsgebiet festgesetzt werden. Zu seiner Ermittlung soll bei öffentlichen Straßen, die überwiegend dem Anliegerverkehr dienen, mindestens ein Gemeindeanteil von 10 vom Hundert, wenn sie überwiegend dem innerörtlichen Durchgangsverkehr dienen, 50 vom Hundert, und wenn sie überwiegend dem überörtlichen Durchgangsverkehr dienen, 70 vom Hundert zugrunde gelegt werden. Die Infrastrukturanlagen nach Artikel 3 Abs. 2 Nr. 2 bis 4 sollen mit einem Gemeindeanteil von 30 vom Hundert erfasst werden.

Für einzelne Infrastrukturanlagen und Abschnitte des Entwicklungsgebiets können unterschiedliche Gemeindeanteile festgelegt werden.

(3) Die Beiträge sind nach den Vorteilen zu bemessen. Dabei können Gruppen von Beitragspflichtigen mit annähernd gleichen Vorteilen zusammengefasst werden. Verteilungsmaßstäbe sind insbesondere

1. die Grundstücksflächen,
2. das Maß der baulichen Nutzung (Geschossfläche, Anzahl der Vollgeschosse),
3. die Art der baulichen Nutzung.

Die Verteilungsmaßstäbe können miteinander zu einem auf alle Grundstücke anzuwendenden Maßstab verbunden werden.

### **§ 8 c: Entwicklungsgebiet – Entwicklungssatzung**

(1) Die Beitragserhebung erfolgt auf der Grundlage einer Satzung für ein Entwicklungsgebiet, das als Einrichtung festgesetzt wird (Entwicklungssatzung). Die Entwicklungssatzung kann eine einzige Infrastrukturanlage zum Gegenstand haben.

In der Entwicklungssatzung bestimmt die Gemeinde

1. die beitragsfähigen Maßnahmen (Bauprogramm),
2. den Kreis der erschlossenen Grundstücke,
3. Art und Umfang der beitragsfähigen Infrastrukturanlagen,
4. die Art der Ermittlung und der Verteilung des Aufwands sowie die Höhe der Einheitssätze,
5. die Kostenspaltung und die Abschnittsbildung,
6. die Verteilungsmaßstäbe
7. die Erfüllungsmerkmale der Entwicklung.

Im Fall der Erstellung soll die Entwicklungssatzung gemeinsam mit dem Bebauungsplan aufgestellt werden.

(2) Als Gegenstand der in Abs. 1 Ziff. 1 genannten Maßnahmen kommen insbesondere folgende Infrastrukturanlagen in Betracht:

1. die aufgrund öffentlich-rechtlicher Entschließung der Gemeinde bereitgestellten Verkehrsanlagen,
2. Parkflächen, Fahrradabstellanlagen, Grünanlagen sowie Freizeitanlagen für Kinder und Jugendliche,
3. Anlagen zum Schutz von Baugebieten gegen schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes,

4. weitere Anlagen wie Aufladestationen für Elektro-Fahrzeuge, Anlagen zur Ableitung von Abwasser, Haltestelleneinrichtungen des ÖPNV sowie Anlagen zur Versorgung mit Elektrizität, Gas, Wärme, Wasser und Telekommunikation.

Das Entwicklungsgebiet sowie die beitragsfähigen Maßnahmen können in einem Plan, der Bestandteil der Entwicklungssatzung wird, dargestellt werden.

(3) Die Entwicklungssatzung kann bis zum Abschluss der beitragsfähigen Maßnahmen geändert werden.

#### **§ 8 d: Sachliche und persönliche Beitragspflicht**

(1) Der Beitragspflicht unterliegen die Grundstücke, die in dem durch die Entwicklungssatzung festgelegten Gemeindegebiet liegen. Die Beitragspflicht entsteht mit der Beendigung der Entwicklung, bei der Kostenspaltung mit der Beendigung der Teilmaßnahme und bei der Abschnittsbildung mit der endgültigen Herstellung des Abschnitts. Die Beendigung der Entwicklung liegt vor, wenn das Bauprogramm durch Schlussabnahme der darin festgelegten Maßnahmen erfüllt ist.

(2) Beitragspflichtig ist derjenige, der im Zeitpunkt der Bekanntgabe des Beitragsbescheids Eigentümer des Grundstücks ist. Ist das Grundstück mit einem Erbbaurecht belastet, so ist der Erbbauberechtigte anstelle des Eigentümers beitragspflichtig. Mehrere Beitragspflichtige haften als Gesamtschuldner.

(3) Der Beitrag ruht als öffentliche Last auf dem Grundstück. Der Beitrag wird einen Monat nach der Bekanntgabe des Beitragsbescheids fällig.

## **§ 8 e: Vorausleistungen, Ablösung**

(1) Auf die künftige Beitragsschuld können ab dem Inkrafttreten der Satzung Vorausleistungen unabhängig vom Baufortschritt bis zur Höhe des voraussichtlichen endgültigen Entwicklungsbeitrags verlangt werden. Die Satzung kann einen späteren Zeitpunkt bestimmen.

Die Vorausleistung ist mit der endgültigen Beitragsschuld zu verrechnen, auch wenn der Vorausleistende nicht beitragspflichtig ist. Ist die Beitragspflicht sechs Jahre nach Erlass des Vorausleistungsbescheids noch nicht entstanden, kann die Vorausleistung zurückverlangt werden, wenn bis zu diesem Zeitpunkt noch keine der in § 8 a Abs. 1 genannten Maßnahmen durchgeführt wurde bzw. keine der in § 8 c Abs. 2 genannten Infrastrukturanlagen benutzbar ist. Der Rückzahlungsanspruch ist ab Erhebung der Vorausleistung mit Zwei vom Hundert über dem Basiszinssatz nach § 247 des Bürgerlichen Gesetzbuchs jährlich zu verzinsen.

(2) Die Gemeinde kann Bestimmungen über die Ablösung des Entwicklungsbeitrags im Ganzen vor Entstehung der Beitragspflicht treffen.

## **§ 8 f: Billigkeitsregelungen**

(1) Die Gemeinde kann zur Vermeidung unbilliger Härten im Einzelfall zulassen, dass der Entwicklungsbeitrag in Raten oder in Form einer Rente gezahlt wird. Lässt die Gemeinde eine Verrentung zu, so ist der Entwicklungsbeitrag durch Bescheid in eine Schuld umzuwandeln, die in höchstens zehn Jahresleistungen zu entrichten ist. In dem Bescheid sind Höhe und Zeitpunkt der Fälligkeit der Jahresleistungen zu bestimmen. Der jeweilige Restbetrag ist mit höchstens Zwei vom Hundert über dem Basiszinssatz nach § 247 des Bürgerlichen Gesetzbuchs jährlich zu verzinsen. Die Jahresleistungen stehen wiederkehrenden Leistungen im Sinne des § 10 Abs. 1 Nr. 3 des Zwangsversteigerungsgesetzes gleich.

(2) Ansprüche aus dem Beitragsschuldverhältnis können ganz oder teilweise gestundet werden, wenn die Einziehung bei Fälligkeit eine erhebliche Härte für den Schuldner bedeuten würde, und der Anspruch durch die Stundung nicht gefährdet erscheint.

(3) Im Einzelfall kann die Gemeinde auch von der Erhebung des Entwicklungsbeitrags ganz oder teilweise absehen, wenn dies im öffentlichen Interesse oder zur Vermeidung unbilliger Härten geboten ist. Die Freistellung kann auch für den Fall vorgesehen werden, dass die Beitragspflicht noch nicht entstanden ist.

### **§ 8 g: Beteiligung der Beitragspflichtigen**

(1) Die Eigentümer der im vorgesehenen Satzungsgebiet gelegenen Grundstücke sind folgendermaßen zu beteiligen:

Der Entwurf der Entwicklungssatzung ist für drei Monate öffentlich auszulegen. Er enthält mindestens

1. die Inhalte des § 8 a Abs. 1, darüber hinaus
2. den räumlichen Umfang des Satzungsgebiets,
3. die Höhe der zu erwartenden Kosten,
4. die voraussichtlichen Beitragssätze pro Quadratmeter Grundstücksfläche,
5. eine Begründung der vorgesehenen Entwicklung.

Die Gemeinde kann unterschiedliche Varianten und deren voraussichtliche Auswirkungen in den Entwurf aufnehmen. Sie kann einen technischen Mindestausbau der Infrastrukturanlagen festlegen. Sie kann darüber hinaus Ausbaualternativen zur Wahl stellen, über die von den Beteiligten mit Mehrheit zu entscheiden ist.

(2) Wird die Entwicklungssatzung im Falle der Erstellung allein in Umsetzung eines Bebauungsplans aufgestellt, so kann sich das Beteiligungsverfahren auf eine einmonatige Auslegung des Satzungsentwurfs beschränken. Das Gleiche gilt bei Maßnahmen an einzelnen Infrastrukturanlagen.

(3) Ort und Dauer der Auslegung sind mindestens eine Woche vorher ortsüblich bekannt zu machen; dabei ist darauf hinzuweisen, dass Stellungnahmen während der Auslegungsfrist abgegeben werden können, dass nicht fristgerecht abgegebene Stellungnahmen bei der Beschlussfassung über die Entwicklungssatzung unberücksichtigt bleiben können und dass ein Antrag nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 der Verwaltungsgerichtsordnung unzulässig ist, wenn mit ihm nur Einwendungen geltend gemacht werden, die vom Antragsteller im Rahmen der Auslegung nicht oder verspätet geltend gemacht wurden, aber hätten geltend gemacht werden können.

Während des Auslegungszeitraums sind monatliche öffentliche Versammlungen anzubieten, in denen die vorgesehenen Maßnahmen beschrieben und Anregungen und Einwendungen mitgeteilt werden.

(4) Bei der Beteiligung können ergänzend elektronische Informationstechnologien genutzt werden.

(5) Wird der Entwurf wesentlich geändert oder ergänzt, ist er erneut auszulegen. Die Stellungnahmen sind erneut einzuholen. Dabei kann bestimmt werden, dass die Stellungnahmen nur zu den geänderten oder ergänzten Teilen abgegeben werden können. Hierauf ist in der erneuten Bekanntmachung hinzuweisen.

## **§ 8 h: Übergangsregelung**

Für bei Inkrafttreten dieses Gesetzes begonnene Maßnahmen gilt die bestehende Straßenausbaubeitragssatzung der Gemeinde weiter.

## **F. Begründung**

### **I. Allgemeiner Teil**

#### **1. Besonderheiten des Gesetzentwurfs im Ländervergleich**

Die bisherigen Reformansätze in den Kommunalabgabengesetzen der Bundesländer, gleichgültig ob im Rahmen Wiederkehrender Beiträge oder Einmaliger Erschließungsbeiträge wie in Baden-Württemberg, sehen die Bildung von größeren Abrechnungsgebieten durch kommunale Satzungen vor, in denen eine Vielzahl von investiven Maßnahmen über längere Zeiträume hinweg vorgenommen wird, und einer größeren Gruppe von Beitragspflichtigen gemeinsame Entwicklungsvorteile vermittelt werden.

Der entscheidende Ansatz, in dem sich der hier vorgelegte Gesetzentwurf von den bestehenden Kommunalabgabengesetzen unterscheidet, liegt darin, ein einheitliches Veranlagungsverfahren sowohl für die bisherigen Erschließungs- wie auch für die Ausbaubeiträge zu ermöglichen. Der Gesetzentwurf eröffnet den Kommunen einen weiten ortsgesetzgeberischen Handlungsspielraum, der in Wechselwirkung mit der Beteiligung der Bürger und der Ortspolitik am Satzungsverfahren steht. In der Entwicklungsbeitragssatzung konkretisiert die Gemeinde die geplanten Maßnahmen in einem satzungsmäßig umgrenzten Gebiet. Sie weist darin über Verteilungsmaßstäbe die vermittelten Vorteile zu. Damit wird die Entscheidungshoheit über die Beitragsfähigkeit von Maßnahmen wieder in die Hände der Gemeinde gelegt. Während sich die Erhebung Wiederkehrender Beiträge letztlich durch das Versprechen rechtfertigt, dass sich die Straßen in ihrer Gesamtheit in einem guten Zustand befinden, damit das Grundstück erreicht werden kann<sup>403</sup>, ent-

---

<sup>403</sup> *Bitterwolf-deBoer, Schaefer, Gemeinde und Stadt 2009, S. 134, S. 137 zu Wirtschaftswegen.*

steht mit dem hier vorgelegten Gesetzentwurf ein Beitragsverhältnis erst, wenn eine kommunale Tätigkeit beispielsweise mit dem „ersten Spatenstich“ konkret ansteht oder wenn zumindest durch das Inkrafttreten der Entwicklungssatzung eine verbindliche maßnahmebezogene Willensbildung der Gemeinde vorliegt.

Der hier vorgelegte Gesetzentwurf greift damit den in einigen Bundesländern geltenden spezifisch ausbaubeitragsrechtlichen Anlagenbegriff auf, der alles umfasst, was im Bereich der öffentlichen Straßen, Wege und Plätze Gegenstand einer Maßnahme sein kann, und was nach Maßgabe des Bauprogramms im Einzelfall hergestellt oder verbessert werden kann. Entscheidend ist, dass anhand eines bestimmten Planungskonzepts, mithin eines Bauprogramms, Ausbauarbeiten durchgeführt werden, die aufgrund der Gesamtumstände des Einzelfalls – wie örtliche Gegebenheiten, zeitlicher Zusammenhang und Eigenart der betreffenden Anlage – in einem engen erkennbaren Zusammenhang stehen<sup>404</sup>.

## **2. Verfassungsmäßigkeit der vorgeschlagenen Regelung**

Der hier vorgelegte Gesetzentwurf erfüllt die das kommunale Beitragsrecht formenden und bindenden Verfassungsprinzipien der Abgabengerechtigkeit als Ausformung des Gleichheitsgrundsatzes, der Typengerechtigkeit sowie des Bestimmtheitsgebots.

Der Gleichheitsgrundsatz beinhaltet die Rechtsanwendungsgleichheit und die Belastungsgleichheit im Abgabenrecht. Artikel 3 Abs. 1 Grundgesetz ist vor allem dann verletzt, wenn eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten. Der Grund für die Ungleichbehandlung muss von

---

<sup>404</sup> Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, E 31, S. 185.

solcher Art und solchem Gewicht sein, dass er das hoheitliche Handeln auch dem Ausmaß nach rechtfertigt<sup>405</sup>.

Der Gleichheitsgrundsatz verlangt jedoch keine Gerechtigkeit im Einzelfall, sondern lediglich eine Typengerechtigkeit, d. h. ein Abstellen auf Regelfälle eines Sachverhalts und deren gleichartige Behandlung. Der Grundsatz der Typengerechtigkeit gestattet es dem Satzungsgeber, bei der Erledigung von Massenvorgängen an typische Regelfälle eines Sachverhalts anzuknüpfen und die Besonderheiten des Einzelfalls außer Betracht zu lassen, also zu verallgemeinern und zu pauschalieren<sup>406</sup>.

Nach dem Gebot der Normenbestimmtheit müssen hoheitliche Regelungen in ihren Voraussetzungen und in ihrem Inhalt so formuliert sein, dass die von ihnen Betroffenen die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten danach einrichten können. Die Bestimmtheitsanforderungen dienen auch dazu, die Verwaltung zu binden und ihr Verhalten nach Inhalt, Zweck und Ausmaß zu begrenzen sowie, soweit sie zum Schutz anderer tätig wird, den Schutzauftrag näher zu konkretisieren<sup>407</sup>.

Diesen Verfassungsprinzipien wird durch die Einführung einer Pflicht zur Einzelsatzungsaufstellung sowie durch Vorgabe von Gemeindegliedern und Verteilungsmaßstäben Rechnung getragen. Der Gesetzentwurf greift die in einigen Ländergesetzen eröffneten Möglichkeiten auf, durch Gemeindegliederung Abrechnungseinheiten – bislang nur von öffentlichen Straßen und Wegen – zu bilden. In diesen gilt das solidarische Prinzip, wonach alle Grundstückseigentümer an allen Ausbau-

---

<sup>405</sup> *Beuscher*, in: *Driehaus*, § 8 KAG, Rn. 2312; BVerfGE 55, S. 72, S. 88; *Huster*, S. 61 ff.; *Schoch*, DVBl. 1988, S. 863, S. 875 ff.; *Herzog*, in: *Maunz/Dürig*, Grundgesetz, Anh Art. 3, Rn. 6.

<sup>406</sup> BVerfGE 9, S. 3, S. 13; *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, § 36, Rn. 2.

<sup>407</sup> Zur Vertiefung *Driehaus*, § 8 KAG, Rn. 76.

maßnahmen mit Beiträgen beteiligt sind, gleichzeitig aber erwarten dürfen, dass die gesamte Einrichtung – also auch die Straße, an der ihr Grundstück liegt – funktionsfähig gehalten wird. Dementsprechend wird der Blick des Beitragspflichtigen nicht allein auf die auszubauende Straße gerichtet, sondern gleichzeitig auf die Erhaltung des gesamten Straßennetzes in dem fraglichen Gebiet<sup>408</sup>. Ob daneben weitere öffentliche Einrichtungen in anderen abgrenzbaren Gebietsteilen bestehen, ist für einen Grundstückseigentümer ebenso wenig von Bedeutung wie Ausbaumaßnahmen beispielsweise in der Nachbargemeinde<sup>409</sup>. Die straßenbaulichen Maßnahmen stehen untereinander nicht in einem so engen Zusammenhang, dass die Erhebung von Beiträgen nur einheitlich in einer für das gesamte Gemeindegebiet gültigen Satzung geregelt werden könnte, sondern die Gemeinde kann der Abgabengleichheit und der Vorhersehbarkeit von Abgabepflichten auch durch Einzelsatzungen Rechnung tragen<sup>410</sup>. „Allgemein kann jedoch gelten, dass die Grenzen der (vor dem Hintergrund des Gleichheitsgrundsatzes noch zulässigen) Typisierung bei Abgabemaßstäben, die wirklichkeitsnäher sind, enger zu ziehen sein werden als bei Abgabemaßstäben, die – wie die Maßstäbe des Beitragsrechts – eher weiter von der Wirklichkeit entfernt sind, sich auf Wahrscheinlichkeitsgesichtspunkte stützen (müssen) und deshalb weniger genau sind. Entscheidend ist immer, ob das Abrechnungsgebiet nach Art und Maß der Grundstücksnutzung keine erheblichen Unterschiede aufweist.“<sup>411</sup>

Der hier vorgelegte Gesetzesvorschlag gewährleistet eine engere Zuordnung von Leistung und Gegenleistung und erfüllt damit diese Forde-

---

<sup>408</sup> Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, DVBl. 2008, S. 135 zum System der Wiederkehrenden Beiträge.

<sup>409</sup> Landtag Rheinland-Pfalz, Drucksache 15/318, S. 8; Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, KStZ 2009, S. 37.

<sup>410</sup> *Dietzel/Kallerhoff*, Rn. 341.

<sup>411</sup> *Beushausen*, KStZ 1998, S. 47.

rungen in höherem Maße als beispielsweise das System der Wiederkehrenden Beiträge.

## **II. Begründung im Besonderen**

### **1. Zu § 8 a**

#### **a) Zu § 8 a Abs. 1 – beitragsfähige Maßnahmen**

Dem Gesetzentwurf liegt eine neue Terminologie zugrunde, die bislang isoliert betrachtete investive Baumaßnahmen an Erschließungsanlagen zu einem integrierten Entwicklungssystem zusammenfasst. Gleichzeitig soll verhindert werden, dass durch ein Festhalten an überkommenen Gesetzesbegriffen wie der erstmaligen und nochmaligen Herstellung durch restriktive richterliche Auslegung das gesetzgeberische Ziel verfehlt wird.

Als Begriff wird hier der „Entwicklungsbeitrag“ eingeführt. Entwicklungsbeiträge sollen

- a) die Erstellung (erstmalige Herstellung),
- b) die Erhaltung (Erneuerung) und
- c) die Weiterentwicklung (Verbesserung, nochmalige Herstellung) umfassen.

#### **aa) Erstellung**

In § 1 Abs. 1 Satz 1 des Preußischen Fluchtliniengesetzes wurde von „Anlegung“ gesprochen. In § 11 Abs. 1 HessKAG wird der Begriff der Schaffung verwendet. Die Begriffe Erstellung, Schaffung, Anlegung, Errichtung u. a. lassen erkennen, dass hier eine Infrastrukturanlage erstmals errichtet wird. Am Ort dieser Maßnahme war vorher „grüne Wiese“ oder allenfalls eine den künftig verfolgten (städtebaulichen) Zwecken nicht genügende Wegeführung.

Speziell für die Erstellung vorgesehene Rechtsfolgen im Gesetzentwurf sind die Verpflichtung, dass die Bauprogrammsatzung bereits mit der Aufstellung des Bebauungsplans erlassen werden soll, sowie die Verkürzung des Beteiligungsverfahrens. Dies dient der Straffung und Vereinfachung der Verwaltungsverfahren und der Gewährleistung der Einflussnahmemöglichkeiten durch die späteren Beitragspflichtigen. Gleichzeitig wird den Bauwilligen ermöglicht, frühzeitig einen realistischen Finanzierungsplan für ihr Bauvorhaben aufzustellen.

### **bb) Erhaltung**

Wesensmerkmal dieser beitragsfähigen Maßnahme ist die Perpetuierung einer einmal erstellten Anlage, wenn sie (trotz laufender Unterhaltung) ihre (übliche) Nutzungsdauer erreicht hat und damit abgängig ist. Diese Anlage soll in der bisherigen und offensichtlich bewährten Funktion für eine weitere Nutzungsdauer ertüchtigt, also nach dem Stand der Technik erneuert werden. Wesensmerkmal ist hier das Erhaltende, das Bewahrende.

Der weiteren politischen Diskussion bleibt es vorbehalten, ob der Katalog der beitragsfähigen Maßnahmen um die (flächenhafte) Instandsetzung und Instandhaltung erweitert wird. Dies wird in der Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen in jüngerer Zeit diskutiert<sup>412</sup>. Es wird argumentiert, dass Anlieger eher bereit seien, sich an Instandsetzungsmaßnahmen finanziell zu beteiligen als an wesentlich aufwendigeren Erneuerungsmaßnahmen. Außerdem seien solche Instandsetzungen in vielen Anliegerstraßen angesichts der geringen technischen Belastungen oft ausreichend.

---

<sup>412</sup> Beispielsweise Homepage des CDU-Stadtverbands Warstein, Information vom 17.01.2014: „CDU-Stadtverband unterstützt Grenzwegausbau durch Anwohner“.

Unterhaltung, Instandsetzung und Erneuerung stehen in einem ansteigenden Stufenverhältnis des Umfangs und der Intensität der Maßnahme, wobei nur letztere nach geltendem Recht beitragsfähig ist. Eine beitragsfähige Erneuerung liegt nur dann vor, wenn die Baumaßnahme sich auf die gesamte Teilanlage bezieht und nicht nur den Verschleiß ausgleicht. Daher ist beispielsweise das Aufbringen einer neuen Verschleißschicht für sich genommen keine beitragsfähige Erneuerung, sondern eine Instandsetzung<sup>413</sup>, die bislang in vollem Umfang von der Allgemeinheit zu tragen ist.

Da in den Kommunalabgabengesetzen der Bundesländer in der Regel die laufende Unterhaltung und Instandsetzung nicht beitragsfähig sein sollen, hält der hier vorgelegte Gesetzentwurf an diesem Rechtsgrundsatz fest.

### **cc) (Weiter-)Entwicklung**

Im Gegensatz zur Erhaltung liegt hier der Schwerpunkt auf einer Veränderung der bestehenden Anlage. Beitragsfähig kann sie nur sein, wenn sie mit positiven Effekten verbunden ist, wenn es sich also um eine Verbesserung handelt. Die Verbesserung ist definitionsgemäß mit einer Bewertung verbunden: Es muss erkennbar werden, welcher Art die rechtlich relevanten positiven Effekte sind. Bislang bezog sich die Beitragsfähigkeit einer Verbesserung wegen der Beschränkung der Rechtspraxis auf Straßenausbaubeiträge auf rein straßenbautechnische Kriterien. Durch die Aufnahme einer Maßnahme als Verbesserung in der Entwicklungssatzung gibt die Gemeinde auf der Grundlage dieses Gesetzentwurfs zu erkennen, dass eine Verbesserung auch in anderen Maßnahmen liegen kann, die das Entwicklungsgebiet vorteilhaft verändern. Nach überkommenem Recht wurde der Begriff der Erweiterung<sup>414</sup> als Unterfall der Verbesserung angesehen. Das führte dazu,

---

<sup>413</sup> Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, NwVBl. 1997, S. 78.

<sup>414</sup> U. a. in § 8 Abs. 1 KAG Nordrhein-Westfalen.

dass eine Verschmälerung nicht beitragsfähig sein konnte<sup>415</sup>. Demgegenüber können Gemeinden auf der Grundlage des hier vorgelegten Gesetzentwurfs in der Satzung beispielsweise begründen, dass der Rückbau bzw. die Verschmälerung von Fahrbahnen zum Zwecke der Verkehrsberuhigung eine Verbesserung bewirken. Der Gesetzentwurf enthält den Begriff der „Erweiterung“ daher nicht.

Eine genaue Abgrenzung einzelner Erstellungs- und Erhaltungsmaßnahmen ist nicht mehr erforderlich, weil durch sie vergleichbare Vorteile vermittelt werden. Mit dem Gesetzentwurf hat die Unterscheidung von erstmaliger und nachmaliger Herstellung nur noch Bedeutung für das Beteiligungsverfahren nach § 8 g.

#### **b) Zu § 8 a Abs. 3 – Einheitssätze**

Vorrangig sollen in Entwicklungsgebieten Einheitssätze erhoben werden. Ist dies mit besonderen Schwierigkeiten verbunden oder unter Gesichtspunkten der Belastungsgerechtigkeit nicht angemessen, kann der Aufwand centgenau ermittelt werden.

Für die Ermittlung der Einheitssätze wird nicht wie in bisherigen gesetzlichen Regelungen auf die erhebende Gemeinde, sondern auf allgemeine Erfahrungswerte abgestellt. Bei Einheitssätzen treten die üblichen Durchschnittskosten an die Stelle der tatsächlich entstandenen Kosten. Dabei ist es ohne Bedeutung, ob solche Kosten bereits jemals in der Gemeinde angefallen sind<sup>416</sup>. Bisher legt z. B. § 130 Abs. 1 Satz 2 BauGB fest, die Einheitssätze seien nach den in der Gemeinde üblicherweise durchschnittlich aufzuwendenden Kosten vergleichbarer Erschließungsanlagen festzusetzen. Zum Einen hat dies dazu geführt, dass sich eine Erhebungspraxis nach Einheitssätzen nicht entwickeln konnte. Zum Anderen hat das Abstellen auf Einheitssätze auf der

---

<sup>415</sup> Dietzel/Kallerhoff, Rn. 78 ff.

<sup>416</sup> BVerwGE 54, S. 225, S. 232.

Grundlage allgemein üblicher Kosten einen Schutzeffekt für den Beitragspflichtigen, denn individuelle Planungs- und Umsetzungsschwächen einzelner Gemeinden, die zu Kostensteigerungen führen, haben keine Auswirkung auf die Beitragshöhe, sondern gehen zu Lasten der Gemeinde bzw. der Allgemeinheit.

### **c) Zu § 8 a Abs. 4 – Kostenspaltung und Abschnittsbildung**

Eine Kostenspaltung kann nur für einzelne Infrastrukturanlagen vorgenommen werden, weil nur diese in ihre Teileinrichtungen aufgespalten werden können. Sollen demgegenüber nur Teile einer Einrichtung, also eines größeren Satzungsgebietes, unabhängig voneinander abgerechnet werden, so ist die Abschnittsbildung das geeignete Rechtsinstrument. Die Abschnittsbildung wird deshalb sowohl für Einrichtungen wie auch für Infrastrukturanlagen ermöglicht.

Kostenspaltung und Abschnittsbildung können miteinander verbunden werden, indem zunächst Abschnitte einer Einrichtung abgegrenzt werden, und diesbezüglich dann die Kosten hinsichtlich der Teileinrichtungen aufgespalten werden. Solche Lösungen sind zur Wahrung der kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten eröffnet, werden aber voraussichtlich auf Einzelfälle beschränkt bleiben, weil sie dem durch diesen Gesetzentwurf eröffneten Solidargedanken zuwiderlaufen.

### **2. Zu § 8 b – Vorteil**

Um das Ziel, größere Abrechnungsgebiete zu schaffen, zu erreichen, muss der Begriff des Sondervorteils neu definiert werden. Der Gesetzgeber kann den Vorteilsbegriff weiter ausfüllen und mit Konturen versehen. Der Bundesgesetzgeber hat offenbar keine Entscheidung darüber getroffen<sup>417</sup>.

---

<sup>417</sup> *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, § 9, Rn. 3.

### **a) Zu § 8 b Abs. 1 – Neuer Vorteilsbegriff**

Der wirtschaftliche Vorteil ist zum einen abhängig von einer bestimmten beitragsfähigen Maßnahme der Gemeinde an einer öffentlichen Anlage, zum anderen beruht er auf der Inanspruchnahmefähigkeit bzw. Benutzungsmöglichkeit der ausgebauten Anlage. Er darf nicht nur vorübergehender Natur sein. Unerheblich ist, ob die Gemeinde eine beitragsfähige Maßnahme zweckgerichtet zur Verschaffung von wirtschaftlichen Sondervorteilen durchgeführt hat<sup>418</sup>.

Die Gesetzgebung zum Straßenbaubeitragsrecht ist seit jeher von der weitreichenden Entscheidungsprärogative der Kommunen durch Satzungsgebung ausgegangen. „Trotz der Unterschiede der mit dem Straßenausbau verbundenen Sondervorteile ist es weder systemwidrig noch gar widersprüchlich, den Gemeinden die Wahl zu überlassen. Denn die Vorteilsbegriffe sind unvollkommen; keiner vermag den Vorzug, den der beitragspflichtige Grundstückseigentümer durch den Straßenausbau erfährt, präzise abzubilden. Die Anknüpfung an die Zugänglichkeit zu der ausgebauten Verkehrsanlage beim Einmaligen Beitrag (herkömmlicher Art) lässt unberücksichtigt, dass zur wegemäßigen Erschließung eines bestimmten Grundstücks die Straße, an der es gelegen ist, keineswegs ausreicht, sondern erst über andere Verkehrsanlagen der Anschluss ans übrige Straßennetz vermittelt wird. Diese Abhängigkeit von weiteren Verkehrsanlagen wird von dem Sondervorteil, der durch Ausbau einer Verkehrsanlage innerhalb der einheitlichen öffentlichen Einrichtung (im System Wiederkehrender Beiträge) entsteht, erfasst.“<sup>419</sup> Im System der Wiederkehrenden Beiträge wird den im Ab-

---

<sup>418</sup> *Kallerhoff*, Gesetzgebungskompetenz, S. 123.

<sup>419</sup> Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 25. August 2010 – 6 A 10505/10 –, juris.

rechnungsgebiet gelegenen Grundstücken dadurch ein Vorteil vermittelt, dass die Verkehrsanlagen ein voneinander abhängiges Straßensystem bilden und daher Ausbaumaßnahmen an einzelnen Anlagen auch Auswirkungen auf andere Verkehrsanlagen im Straßensystem und die dort gelegenen Grundstücke haben und daher ein nicht nur auf die einzelne Erschließungsanlage bezogener Beitrag gerechtfertigt ist<sup>420</sup>.

Diese im Ergebnis richtige Begründung ist allerdings nicht zwingend in ihrer Differenzierung zwischen Einmaligem und Wiederkehrendem Beitrag. Es ist für die Frage, welche Vorteile in einem Abrechnungsgebiet vermittelt werden, unerheblich, ob Beiträge einmalig oder wiederkehrend erhoben werden. Entscheidend ist vielmehr der Aspekt der Abkehr von der eng abgegrenzten einzelnen Erschließungsanlage hin zu einem weit darüber hinausgehenden Abrechnungsgebiet. Diesen Vorteilsbegriff greift der hier vorgelegte Gesetzentwurf auf. Die Gemeinden können in der jeweiligen Einzelsatzung „Entwicklungsvorteile“ zuordnen. Das kann der Vorteil erstmaliger Bebaubarkeit sein, wenn ein Wohngebiet neu ausgewiesen wird. Das kann ein Erneuerungsvorteil bezogen auf ein bestehendes erneuerungsbedürftiges Wohnumfeld (Wohngebiet als Abrechnungsgebiet) sein. Die satzungsmäßige Entwicklung kann aus einem Bündel straßenbaulicher Maßnahmen der Erstellung und Entwicklung, aber auch Wohnumfeldverbesserungen wie Telekommunikationsleitungen, Induktionsschleifen und Ladestationen für Elektrofahrzeuge usw. bestehen. Diese Maßnahmen bieten Entwicklungsvorteile für die Grundstücke und dienen nicht nur rein verkehrlichen oder allgemeinen Zwecken. Daraus ergibt sich ein Grundvorteil, der durch die Maßnahmen entsteht und allen Grundstücken in vergleichbarer Weise zukommt. Sie erhalten nämlich ein Entwicklungsgebiet mit einer per Satzung einvernehmlich geplanten Ausstattung. Weitere Vorteile, die sich unterschiedlich auf den Gebrauchswert von Grundstücken auswirken, wie beispielsweise die Größe der Fläche oder Art und Maß

---

<sup>420</sup> Gesetzentwurf Saarland, Landtags-Drucksache 12/254, S. 7

der baulichen Nutzung, sind über Verteilungsmaßstäbe abzubilden. Ebenso können einzelne Infrastrukturanlagen unterschiedliche Vorteile auslösen.

### **b) Zu § 8 b Abs. 2 – Gemeindeanteil**

Dem Beitragswesen liegt die Überlegung zugrunde, dass einige Einrichtungen und Anlagen einzelnen Personengruppen mehr zugute kommen als anderen und sich der profitierende Personenkreis infolge seiner näheren Beziehung zu der öffentlichen Anlage oder Einrichtung von der Allgemeinheit abgrenzen lässt. Diese Begünstigung ergibt sich aus der Maßnahme etwa dadurch, dass das Leistungsangebot auf die Gruppe der Beitragspflichtigen besonders zugeschnitten ist, oder dadurch, dass diese Gruppe typischerweise die Einrichtung in größerem Umfang in Anspruch nehmen wird, als es die Allgemeinheit tut<sup>421</sup>. Hier wird auf die Zielrichtung einer Maßnahme auf der einen Seite und die Zielgruppe dieser Maßnahme auf der anderen Seite abgestellt. Beides ist von der Willensbildung der Gemeinde abhängig.

Die Entwicklungssatzung muss erkennen lassen, dass alle Grundstücke im Entwicklungsgebiet einen „Grund-Vorteil“ von den bereitgestellten Infrastrukturen haben, zu dem weitere spezielle Vorteile hinzukommen können. Im Regelfall sind keine Unterschiede zwischen den beitragspflichtigen Grundstücken in Bezug auf die Infrastrukturanlagen angezeigt. Grundsätzlich wird durch die Maßnahmen an einzelnen Infrastrukturanlagen das gesamte Wohn- bzw. Entwicklungsgebiet insgesamt aufgewertet, wodurch allen Grundstücken in diesem Gebiet annähernd gleiche Vorteile vermittelt werden. So kann es zur städtebaulichen Grundausstattung eines Wohngebiets gehören, beispielsweise Spielplätze und Freizeitanlagen für Jugendliche vorzuhalten. Auch kinderlose Grundstückseigentümer profitieren davon, weil die Kinder nicht

---

<sup>421</sup> *Beushausen*, KStZ 1998, S 53; *Thiem*, Die Gemeinde Schleswig-Holstein 1997, S. 168; *Thiem*, in: Thiem/Böttcher, § 8 KAG, Rn. 4 ff.

vor ihren Grundstücken auf der Straße spielen. Dies ist ähnlich zu sehen wie im überkommenen Ausbaubeitragsrecht, wo die Verbesserung einer Teileinrichtung, beispielsweise eines Geh- oder Radwegs, eine Verbesserung der gesamten Anlage bewirkt. Nicht nur der Radfahrer hat Vorteile von der Einrichtung eines Radweges, sondern die bessere und damit sicherere Abwicklung des Verkehrs auf der Straße kommt auch den Grundstücken zugute, die üblicherweise keinen Fuß- oder Radverkehr generieren<sup>422</sup>.

Der Gesetzentwurf ermöglicht die Bildung eines einheitlichen Gemeindeanteils für ein Entwicklungsgebiet. Der Durchschnitt kann folgendermaßen ermittelt werden: Den einzelnen vorgesehenen Entwicklungsanlagen werden eigene Vorteilssätze zugewiesen. Sodann werden die Entwicklungsmaßnahmen zueinander ins Verhältnis gesetzt. Die Länge und das bauliche Ausmaß der Straßen und sonstigen Entwicklungsanlagen führen zu einem allein für das konkrete Entwicklungsgebiet ermittelten Gemeindeanteil. Das Ermittlungsverfahren ist bereits in anderen Rechtsgebieten bekannt und erprobt<sup>423</sup>.

Zur Vermeidung willkürlicher Vorteilszuweisung sieht der Gesetzentwurf folgende Ermittlungsgrundsätze vor: Die Infrastrukturanlagen, die die Zugänglichkeit (Heranfahrensmöglichkeit) der Grundstücke vermitteln, werden mit differenzierten Mindest-Gemeindeanteilen belegt, die zu einem gemeinsamen Gemeindeanteil verbunden werden können. Den übrigen Entwicklungsanlagen, die nicht allein der Zugänglichkeit dienen, können einheitliche Gemeindeanteile zugewiesen werden. Dabei ermöglicht der Gesetzentwurf, nicht allein die abstrakte Funktion einer Anlage zur Abgrenzung zwischen Anlieger- und Allgemeinheitsvorteil zugrunde zu legen. Vielmehr ergibt sich aus den weiteren Umständen der konkreten Entwicklungssituation, ob eine Anlage nur oder vorrangig

---

<sup>422</sup> *Dietzel/Kallerhoff*, Rn. 101.

<sup>423</sup> *Thomas*, in: Hamacher u. a., § 6 KAG, Rn. 276 ff. zu Straßenreinigungsgebühren.

Einzelnen oder der Allgemeinheit dient. Mit der Festsetzung im Bebauungsplan beispielsweise gibt die Kommune zu erkennen, wozu eine Lärmschutzanlage in der konkreten Umgebung und Ausführung aufgestellt wird: nämlich, um die Grundstücke in dem Baugebiet vor Lärm zu schützen. Dadurch haben nicht nur die Grundstücke einen Vorteil, auf denen es konkret leiser wird, sondern auch diejenigen, die baureif werden, weil der Bebauungsplan dieses Inhalts als kommunaler Planungsakt wirksam ist. Durch die planerischen Aussagen in der jeweiligen Entwicklungssatzung werden die in dem konkreten Abrechnungsgebiet vermittelten Vorteile jeweils neu definiert.

Etwaige zusätzliche Vorteile sind über Verteilungsmaßstäbe (s. § 8 b Abs. 3) abzubilden. Je nach örtlicher Situation können über eine Abschnittsbildung die Vorteile von Allgemeinheit und Beitragspflichtigen für einzelne Maßnahmen und Infrastrukturanlagen differenziert werden. Den Gemeinden wird bei entsprechenden Sondersituationen ermöglicht, für zusätzliche Gruppen von Beitragspflichtigen besondere Vorteile abzubilden, beispielsweise für diejenigen, deren Grundstück innerhalb eines Radius bis zu 200 Metern Luftlinie zu öffentlichen Parkflächen oder Grünanlagen liegen, einer Entfernung, die gemeinhin als übliche fußläufige Entfernung angenommen wird<sup>424</sup>, oder für diejenigen, auf deren Grundstück die Lärmbelastung um mindestens 3 db(A) vermindert wird.

### **c) Zu § 8 b Abs. 3 – Maßstäbe**

Die Regelung ist § 7 Abs. 3 ThürKAG nachempfunden und enthält des Weiteren Formulierungen aus § 131 BauGB. Durch die Formulierung soll für die Beteiligten am Satzungsverfahren deutlich werden, dass der Entwicklungsvorteil im Grundsatz allen im Entwicklungsgebiet liegenden Grundstücken vermittelt wird und nur darüber hinausgehende un-

---

<sup>424</sup> Bundesverwaltungsgericht, Urteile vom 10. Mai 1985 – 8 C 17 20/84, 8 C 17/84, 8 C 18/84, 8 C 19/84, 8 C 20/84 –, juris.

terschiedliche Vorteile zu unterschiedlicher Beitragshöhe führen dürfen. Die Grundstücksbreite als Maßstab wurde in den Gesetzentwurf nicht aufgenommen. Dies würde zu einem Frontmetermaßstab führen, der in dem hier eingeführten System größerer Entwicklungsgebiete systemfremd ist. Eine in Frontmetern gemessene Grundstücksbreite kann sich nämlich nur auf konkrete Anlagen, vorrangig Straßen, beziehen.

Das Kommunalabgabenrecht sieht im Wesentlichen zwei Maßstabsarten vor: den Wirklichkeitsmaßstab und den Wahrscheinlichkeitsmaßstab. „Die Abgabe ist nach der Inanspruchnahme der Einrichtung oder Anlage zu bemessen (Wirklichkeitsmaßstab). Wenn das besonders schwierig oder wirtschaftlich nicht vertretbar ist, kann ein Wahrscheinlichkeitsmaßstab gewählt werden, der nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zu der Inanspruchnahme stehen darf.“<sup>425</sup> Während beispielsweise bei der Wassergebühr der durch die Wasseruhr gemessene tatsächliche Verbrauch als Wirklichkeitsmaßstab zugrundegelegt werden kann, ist z. B. bei Straßenreinigungsgebühren, die oftmals in den Straßengesetzen der Länder geregelt sind, für die Ermittlung des Maßes der zu reinigenden Fläche der Frontmetermaßstab als Wahrscheinlichkeitsmaßstab zulässig.

„Der Gemeinde als Satzungsgeberin steht ein weiter Spielraum bei der Wahl des Maßstabes zu. Zwar muss er zweckmäßig, geeignet und praktikabel sein, wobei die Satzung auch die besonderen örtlichen Verhältnisse berücksichtigen sollte. Nicht notwendig ist aber, dass der jeweils beste Maßstab gewählt wird. Der Ortsgesetzgeber muss nicht den Wahrscheinlichkeitsmaßstab nehmen, der dem Wirklichkeitsmaßstab am nächsten kommt.“<sup>426</sup> Es sollte eine auch für den Bürger nachvollziehbare Veranlagung bei möglichsten geringem Verwaltungsaufwand angestrebt werden.

---

<sup>425</sup> § 6 Abs. 3 KAG NRW.

<sup>426</sup> Gössl/Reif, § 2 KAG, Anmerkung 1.3.2.1.4.

Für die Verteilung des umlagefähigen Aufwandes ist entscheidend, dass die Beitragssatzung eine zur Verteilung des in dem konkreten Abrechnungsgebiet entstandenen Aufwands geeignete Maßstabsregelung enthält. Darauf, ob dies auch für die Verteilung des Aufwandes in anderen Abrechnungsgebieten geeignet ist, kommt es nicht an. Die Gültigkeit der Regelung ist regional teilbar. Die Gemeinde kann also mehrere Satzungen mit unterschiedlichen räumlichen Geltungsbereichen haben, selbst für jede einzelne Anlage und damit für jedes Abrechnungsgebiet könnte eine besondere Beitragssatzung erlassen werden<sup>427</sup>.

Mit dem Erfordernis von Einzelsatzungen macht der Gesetzentwurf diese rechtlich bereits bestehende Möglichkeit zum gesetzlichen Grundsatz. Der die Vorteile abbildende Maßstab erfasst neben der Möglichkeit, ein Grundstück in der jeweils baurechtlich zulässigen Intensität zu bebauen, auch weitere Verwertungs- und Nutzungsmöglichkeiten, die sich aus den örtlichen Verhältnissen ergeben können. „Das Alles hat der Ortsgesetzgeber bei seiner Entscheidung, den wirtschaftlichen Vorteil sachgerecht zu erfassen, gegeneinander abzuwägen und zu bewerten.“<sup>428</sup> Beispielsweise ist von Kommune zu Kommune per Satzung ortsspezifisch zu lösen, ob Artzuschläge für Gewerbegrundstücke erforderlich sind. Dies kann sich in einem Gewerbe-Entwicklungsgebiet erübrigen, weil allen Grundstücken die Möglichkeit zur Gewerbenutzung vermittelt wird usw. Es kann auch im Einzelfall berücksichtigt werden, wenn in einem Allgemeinen (Wohn-)Gebiet Gewerbegrundstücke mit Restriktionen belegt sind, so dass eine Differenzierung mangels bezifferbarem Sondervorteil nicht angemessen ist.

---

<sup>427</sup> Bundesverwaltungsgericht, NJW 1976, S. 1115; Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, E 31, S. 58, S. 61; Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22. Februar 1979 – II A 380/77 –, zitiert nach *Dietzel/Kallerhoff*, Rn. 345; *Dietzel/Kallerhoff*, Rn. 342.

<sup>428</sup> *Dietzel/Kallerhoff*, Rn. 353.

### **3. Zu § 8 c**

#### **a) Zu § 8 c Abs. 1 – Entwicklungssatzung**

Die (Erschließungs-)entwicklungssatzung hat zwei wesentliche Bestandteile. Zum einen werden in Weiterentwicklung des in der Praxis vielfach als Satzung fixierten Bauprogramms die beitragsfähigen Maßnahmen festgelegt und das Satzungsgebiet umrissen. Zum anderen regelt der zweite Bestandteil der Entwicklungssatzung die Verteilung des Aufwands. Das Satzungsgebiet bildet das Abrechnungsgebiet und beschreibt somit die beitragspflichtigen Grundstücke, denen durch die Maßnahmen Sondervorteile vermittelt werden. Zur Verwaltungsvereinfachung kann dieser Teil im Regelfall nach einem einheitlichen Muster aufgestellt werden.

Im Fall der Erstellung wird das bisher im Bundesrecht angesiedelte Erschließungsbeitragsrecht in das Landesgesetz überführt. Hier sollen die Gegenstände der Entwicklungsmaßnahmen sowie das Abrechnungsgebiet im zeitlichen und inhaltlichen Einklang mit dem Bebauungsplan festgelegt werden. Die erschlossenen Grundstücke sind diejenigen, die im Bebauungsplan baureif gemacht werden.

Der Gesetzentwurf behandelt in der Alternative der isolierten Entwicklungssatzung insbesondere die Entwicklungsmaßnahmen in bestehenden kommunalen Gebieten. Bei Maßnahmen der Erhaltung und Entwicklung ist bereits nach überkommenem Recht ein sogenanntes Bauprogramm aufzustellen, an das allerdings bislang keine formellen Ansprüche gestellt werden. Das Bauprogramm muss dem Bebauungsplan vergleichbare stadtentwicklungs- bzw. verkehrsentwicklungsplanerische Elemente beinhalten. Im Außenbereich kann ein solcher Funktionszusammenhang in solchen räumlichen Einheiten hergestellt werden, die auch Gegenstand von Flurbereinigungsplänen (Wege- und Gewässerplan) sowie Wasser- und Bodenverbänden sein können.

Eine kommunale Willensbildung unter Einbeziehung der (betroffenen) Bürger wird somit Grundlage für eine Maßnahme bzw. ein Maßnahmenpaket, das eine städtebauliche, geplante Weiterentwicklung kommunaler Erschließungsinfrastrukturen beinhaltet und nicht nur ein veranlagungstechnisches Abrechnungsgebiet darstellt. Mit diesem städtebaulichen Ansatz werden auch die dadurch vermittelten Sondervorteile im Vergleich zur Allgemeinheit erkennbar. Je nach konkretem Alterungszustand eines gesamten Wohngebiets oder lediglich weniger zusammenhängender Straßenzüge können die erforderlichen Maßnahmen durchgeführt und refinanziert werden.

Die Festlegung des Entwicklungsgebiets in einer Satzung kann grundsätzlich sowohl textlich als auch durch eine Karte erfolgen. Es muss nur mit genügender Zuverlässigkeit festgestellt werden können, welche Straßen oder Flurstücke in welcher Ausdehnung zur jeweiligen Abrechnungseinheit gehören<sup>429</sup>.

Gemäß § 133 Abs. 1 Satz 3 BauGB hat die Gemeinde bekanntzugeben, welche Grundstücke der Beitragspflicht unterliegen, wobei die Bekanntmachung keine rechtsbegründende Wirkung hat. Auf der Grundlage dieses Gesetzentwurfs erhält die Aufnahme in die Satzung eine solche Wirkung. Der Kreis der beitragspflichtigen Grundstücke wird in der Entwicklungssatzung verbindlich festgelegt.

Die Satzungslösung entspricht schon dem Grundansatz des Preußischen Fluchtliniengesetzes, das beispielsweise für die Feststellung der „ersten Einrichtung“ einer Straße an die in einem Ortsstatut (Satzung) festgelegten Merkmale für die Fertigstellung einer Straße, einem Plan für die Art und Weise des technischen Ausbaus (Bauprogramm) oder

---

<sup>429</sup> Thüringer Oberverwaltungsgericht, Urteil vom 11. Juni 2007 – 4 N 1359/98 –, juris.

nur im Ausnahmefall die örtlichen Straßenbaugepflogenheiten anknüpfte<sup>430</sup>.

### **b) Zu § 8 c Abs. 2 – Anlagenkatalog**

Die Beitragserhebung soll nicht wie in den bestehenden Kommunalabgabenrechten der Bundesländer auf Verkehrsanlagen beschränkt bleiben. Der Katalog der in § 127 Abs. 2 BauGB aufgeführten Erschließungsanlagen wurde daher zur Grundlage für den Gesetzentwurf genommen und dergestalt geändert, dass nicht mehr vorrangig die öffentlichen, zum Anbau bestimmten Straßen, Wege und Plätze und nachrangig die öffentlichen aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen mit Kraftfahrzeugen nicht befahrbaren Verkehrsanlagen innerhalb der Baugebiete (z. B. Fußwege, Wohnwege) sowie Sammelstraßen innerhalb der Baugebiete usw. als Erschließungsanlagen benannt sind. Dies führte nämlich zu einer einschränkenden Auslegung durch die Rechtsprechung auf kurze Abschnitte des Straßennetzes und die Ausrichtung allein auf Baugebiete. Daher sind alle Verkehrsanlagen, die aufgrund einer öffentlich-rechtlichen Entschließung der Kommune entwickelt werden, beitragsfähige Infrastrukturanlagen. Eine solche öffentlich-rechtliche Entschließung liegt insbesondere dann vor, wenn eine Verkehrsanlage nach dem Landesstraßenrecht zur öffentlichen Straße gewidmet wird.

#### **aa) Außenbereich**

In den Gesetzentwurf werden neben den öffentlichen Anbaustraßen auch andere Verkehrsanlagen wie ländliche Wege aufgenommen, die zwar nicht straßenrechtlich gewidmet sind, aber aufgrund öffentlich-rechtlicher Entschließung, beispielsweise kommunaler Wirtschaftswegkonzepte, entwickelt werden. Nach der überkommenen Rechtslage führt das Abstellen rein auf Anbaustraßen dazu, dass Außenbe-

---

<sup>430</sup> *Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, § 2, Rn. 29.

reichsgrundstücke im Erschließungsbeitragsrecht selbst dann nicht beitragspflichtig sind, wenn sie mit Wohngebäuden bebaut sind.

„Die Städte und Gemeinden verfügen in ihren Außenbereichen über ausgedehnte Netze von ländlichen Wegen unterschiedlicher Qualität und Funktion. Diese Wege ergänzen und verdichten das öffentliche Straßennetz in und zwischen den Orten“<sup>431</sup> und haben nach dieser Einschätzung in steigendem Maße unterschiedlichen Nutzungsansprüchen zu genügen. Neben weitreichenden Änderungen in der Landwirtschaft gewinne das reine Wohnen im Außenbereich an Bedeutung.

„Neben den landwirtschaftlichen Verkehren müssen Wegeinfrastrukturen im Außenbereich auch Schul- und Linienbusverkehre sowie private Anliegerverkehre aufnehmen. Hinzu kommt häufig die Nutzung als sogenannte „Schleichwege“. Schließlich gewinnt der ländliche Raum zunehmend als touristische Destination sowie als Ziel der Freizeitgestaltung und Naherholung durch Wandern und Fahrradfahren an Bedeutung.“<sup>432</sup> So sieht § 11 KAG Rheinland-Pfalz folgerichtig vor, dass die Gemeinden für Einrichtungen im Außenbereich, speziell für die Investitionsaufwendungen und Unterhaltungskosten von Feld-, Weinbergs- und Waldwegen sowie von Dränagen und für die jährlichen Kosten des Feld- und Weinbergsschutzes (Wiederkehrende) Beiträge erheben.

Die in § 127 Abs. 2 BauGB vorgesehene gesetzliche Einschränkung, „soweit sie Bestandteil der in den Nummern 1 bis 3 genannten Verkehrsanlagen oder nach städtebaulichen Grundsätzen innerhalb der Baugebiete zu deren Erschließung notwendig sind“, findet daher keine Aufnahme in diesen Gesetzentwurf.

---

<sup>431</sup> Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen, Wegeinfrastruktur im Außenbereich, S. 1.

<sup>432</sup> Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen, Wegeinfrastruktur im Außenbereich, S. 1.

## bb) Freizeitanlagen für Kinder und Jugendliche

Aktuelle Entwicklungen, die u. a. den Schutz der Gesundheit (z. B. vor Lärm und Abgasen), die demografische Entwicklung, differenzierte Bewegungs-Ansprüche von Kindern und Jugendlichen sowie die Verbreitung digitaler Medien betreffen, werden aufgegriffen.

Kinderspielplätze sind Erschließungsanlagen. Nachdem es das Bundesverwaltungsgericht für erforderlich angesehen hatte, dass diese Plätze jedenfalls mitbestimmend, wenn auch nicht überwiegend begründet sein müssten<sup>433</sup>, wurden sie durch § 127 Abs. 2 Nr. 4 BauGB ausdrücklich aus dem Katalog der beitragsfähigen Erschließungsanlagen ausgenommen. Die Beitragsfähigkeit von Kinderspielplätzen ist im politischen Raum lange Zeit kontrovers diskutiert und schließlich abgelehnt worden<sup>434</sup>.

Um den aktuellen gesellschaftlichen und demografischen Entwicklungen Rechnung zu tragen, werden im Gesetzentwurf weitere Freizeitanlagen ausdrücklich als beitragsfähige Infrastrukturanlagen eingeführt und die Zielgruppe auf Jugendliche erweitert. Dies ermöglicht auch die Refinanzierung beispielsweise von Skateboard- und BMX-Anlagen. Die Begriffsänderung soll auch dazu führen, dass die überkommene Rechtsprechung zum Spielplatzbegriff nicht auf die hier angesprochenen Anlagen angewendet wird.

---

<sup>433</sup> Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 9. Dezember 1994 – 8 C 28/92 – juris.

<sup>434</sup> *Grziwotz*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Vorb. §§ 123-125, Rn. 12 e.

### **cc) Radverkehrsanlagen und Elektrofahrzeuge**

Nahmobilität, also die individuelle, durch eigene Bewegung unterstützte Mobilität im räumlichen Nahbereich<sup>435</sup>, wird zunehmend die Erschließungssituation in den Wohngebieten prägen. Künftig werden zunehmend nicht das Eigentum oder der dauerhafte Besitz von PKW im Vordergrund stehen. Vielmehr werden vermehrt zwei-, drei- oder vierrädrige Fahrzeuge mit Elektro-Antrieb und eigener Muskelunterstützung der Fahrzeugführer im Wohnumfeld unterwegs sein, abgestellt und aufgeladen werden<sup>436</sup>.

### **dd) Haltestellen des ÖPNV**

In jüngerer Zeit wird wieder verstärkt über die Einführung einer Nahverkehrsabgabe diskutiert. Einer fahrkostenfreien Nutzung des ÖPNV stünde eine solche Abgabe, die jeder Einwohner einer Kommune zu entrichten hätte, gegenüber. Angesichts der vielfältigen verfassungsrechtlichen und politischen Schwierigkeiten ist mit der Einführung in absehbarer Zeit nicht zu rechnen. Für die Erstellung und Entwicklung können aber nach diesem Gesetzentwurf hinreichend konkrete Leistungen der Kommune für die Erschließung eines Entwicklungsgebiets mit ÖPNV-Einrichtungen wie Bushaltestellen refinanziert werden<sup>437</sup>.

### **ee) Telekommunikation**

Die Ausstattung mit beispielsweise Glasfaserkabeln, um sogenanntes „schnelles Internet“ zu bieten, gehört nach allgemeiner Einschätzung zur Grundausstattung eines Wohn- oder Gewerbegebietes<sup>438</sup>.

---

<sup>435</sup> AGFS, Nahmobilität, S. 3.

<sup>436</sup> Vertiefend *Thomas*, in: DStGB-Dokumentation Nr. 106, S. 33 ff.

<sup>437</sup> Zur Vertiefung DIFU, Bericht 4/2013.

<sup>438</sup> Vertiefend homepage „Zukunft-Breitband.de“ des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur.

#### 4. Zu § 8 d

Es wird nicht mehr auf die durch §§ 131 und 133 BauGB geprägte baurechtliche Sicht abgestellt. Nach dem hier vorgelegten Gesetzentwurf sind die Grundstücke beitragspflichtig, die sich bei Inkrafttreten der Entwicklungssatzung im Entwicklungsgebiet befinden. Entscheidend ist, dass das erschlossene Grundstück dauerhaft an die öffentliche Infrastruktur angeschlossen ist, seine Erreichbarkeit also auf Dauer gewährleistet und somit die sinnvolle (wirtschaftliche) Nutzung gesichert ist. Die Qualität der möglichen Nutzung, die sich danach unterscheiden kann, ob das Grundstück im Außenbereich liegt und lediglich Bestandschutz genießt, ob es der Wohn- oder und gewerblichen Nutzung dient und ähnliche Unterschiede, ist über den Beitragsmaßstab abzubilden. Die gebotenen Vorteile und der Wahrscheinlichkeitsmaßstab, letztlich also die von der Gemeinde erbrachte Leistung, dürfen nur nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zu einander stehen<sup>439</sup>.

Die Beitragspflicht entsteht gerade bei größeren Entwicklungsmaßnahmen sehr spät. Die Person des Beitragspflichtigen wird bei der Bekanntgabe des Beitragsbescheids festgelegt. Während einer längeren Zeit dauernden Entwicklungsmaßnahme können also die Vorausleistungen von demjenigen verlangt werden, der zu diesem Zeitpunkt Grundstückseigentümer ist. Wechselt das Eigentum vor Entstehen der sachlichen Beitragspflicht, werden etwaige folgende Vorausleistungen von dem neuen Eigentümer verlangt. Die endgültige Abrechnung erfolgt mit Bekanntgabe des Beitragsbescheides gegenüber der Person, die zu diesem Zeitpunkt das Grundstück zu Eigentum hat. Bei einer regelmäßigen Vorausleistungserhebung werden nur geringfügige Über- oder Unterdeckungen entstehen, die im endgültigen Beitragsbescheid auszugleichen sind. Es soll nicht der Kommune obliegen, diese geringen

---

<sup>439</sup> U. a. Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, KStZ 1975, S. 217.

Kosten zwischen dem alten und dem neuen Eigentümer auszugleichen. Eine solche Lösung wäre mit hohem Verwaltungsaufwand und Mitwirkungspflichten der Grundstückseigentümer verbunden. Daher sollen die privaten Kauf- bzw. Übereignungsparteien das bestehende minimale Risiko eines Kostenausgleichs tragen.

## **5. Zu § 8 e**

Mit dem Inkrafttreten der Entwicklungssatzung können Vorausleistungen bis zur voraussichtlichen endgültigen Höhe des Entwicklungsbeitrags erhoben werden. Die Formulierung „unabhängig vom Baufortschritt“ ist § 11 Abs. 10 HessKAG entnommen. Damit wird sichergestellt, dass nicht durch die Rechtsprechung unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit eine fremdbestimmte Gestaltung der Vorausleistungen vorgenommen wird.

Den Gemeinden wird die Möglichkeit eröffnet und empfohlen, Vorausleistungen in regelmäßigen, während des Satzungsverfahrens mit den Beitragspflichtigen abgestimmten Beträgen gleicher Höhe zu erheben, damit die Belastungen für die Beitragsschuldner erträglich und vorhersehbar sind. Dies kommt de facto einer Ratenzahlung für alle Beitragspflichtigen gleich und entspricht im Ergebnis der Erhebung von Wiederkehrenden Beiträgen.

Die Möglichkeit, einen späteren Zeitpunkt der ersten Vorausleistung festzulegen, wird in erster Linie in den Fällen der Erstellung, also der erstmaligen Herstellung, in Betracht kommen. Hier wird die Möglichkeit geschaffen, eine Vorausleistungserhebung in vergleichbarer Weise mit dem überkommenen Recht vorzunehmen, bei dem der „Erste Spatenstich“ bzw. die Erteilung einer Baugenehmigung für ein Bauvorhaben die maßgeblichen Zeitpunkte sind.

Die Ablösung wird als allgemeines abgabenrechtliches Rechtsinstrument weiterhin zur Verfügung gestellt. Eine Bedeutung wird sie auf der

Grundlage dieses Gesetzentwurfs vorrangig bei klar eingrenzba- ren Maßnahmeumfängen erlangen. Bei umfangreicheren Entwicklungsge- bieten wird eine Kostenabschätzung, die eine gerechte Ablösungsver- einbarung begründet, in der Regel schwierig sein. In solchen Fällen ist in den Entwicklungssatzungen dem Instrument der Vorausleistung der Vorrang zu geben.

## **6. Zu § 8 f**

Die Billigkeitsregelungen sind den Vorschriften der §§ 135 BauGB, 11 Abs. 12 HessKAG, 8 Abs. 10 SaarlKAG, 13 a KAG Sachsen-Anhalt und 7 b ThürKAG nachgebildet. Sie bieten einen praxisorientierten Katalog von Regelungen. Hierfür besteht gegenüber den Länderregelungen, die lediglich auf die Abgabenordnung verweisen, ein Bedürfnis: wegen der in diesem Gesetzentwurf vorgesehenen Bürgerorientierung und gleich- zeitigen konsequenten Finanzierung sämtlicher Maßnahmen an sämt- lichen Infrastrukturanlagen sollten auch sachliche Härtefälle einzelfall- orientiert berücksichtigt werden können. Die Abgabenordnung lässt demgegenüber nur persönliche Härtefälle als Grundlage für Billigkeits- lösungen zu.

Fallgestaltungen, die allein auf eine Vereinfachung der Erhebungsver- fahren zielen, greift der Gesetzentwurf nicht auf. Häufig erlassen Kom- munen ganz oder teilweise die Beiträge z. B. im Rahmen von Kaufver- trägen, wenn sie Flächen von Anliegergrundstücken für die Herstellung der Anlage benötigen. Gelegentlich soll auch aus sozialen Gründen kei- ne Veranlagung stattfinden. Die Befugnis der Gemeinden zur Erhebung von Erschließungsbeiträgen ist aber gleichzeitig eine Beitragserhe- bungspflicht, die sich aus dem Grundsatz der Gleichbehandlung der Grundstückseigentümer in allen Gemeinden ergibt. Regelungen jegli- cher Art über einen nicht von § 135 Abs. 5 BauGB gedeckten "Beitrags-

verzicht" sind daher wegen eines Verstoßes gegen die Beitragserhebungspflicht rechtswidrig<sup>440</sup>.

Entfallen sind Regelungen, die wie § 135 Abs. 4 BauGB eine Stundung für die Zeit der landwirtschaftlichen oder Waldnutzung eines Grundstücks vorsehen. Das Gleiche gilt für die Stundung, solange Grundstücke als Kleingärten im Sinne des Bundeskleingartengesetzes genutzt werden. Der Gesetzentwurf soll gerade auch die Entwicklung im Außenbereich erfassen und vorteilsgerechte Beiträge aller erschlossenen Grundstücke ermöglichen. Über eine entsprechende Maßstabsregelung muss die erhebende Gemeinde in der Entwicklungssatzung sicherstellen, dass die Gebrauchswerte der Grundstücke in dem Entwicklungsgebiet vorteilsgerecht untereinander abgebildet werden<sup>441</sup>.

Nicht aufgenommen wurden auch Regelungen, die anderweitig, z. B. wegen der guten Finanzlage einer Kommune, den Verzicht auf eine Erhebung ermöglichen, wie dies § 7 Abs. 1 Satz 3 ThürKAG vorsieht. Sie sind aufgrund des oben dargestellten Gleichbehandlungsgrundsatzes als verfassungsrechtlich bedenklich anzusehen. Aus dem gleichen Grund kann eine Regelung wie in § 7 Abs. 4 a ThürKAG, wonach die Gemeinde bei guter Finanzlage eine über den Vorteil der Allgemeinheit hinausgehende Eigenbeteiligung vorsehen kann, in diesem Gesetzentwurf keine Aufnahme finden.

---

<sup>440</sup> Bundesverwaltungsgericht, DÖV 1970, S. 203; Bundesverwaltungsgericht, DÖV 1978, S. 611.

<sup>441</sup> Vergleichbar § 7 der Mustersatzung „Ausbaubeiträge“ des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen, Städte- und Gemeinderat 1-2/2004, S. 32 f.

## 7. Zu § 8 g

Die Erhebung von Erschließungsentwicklungsbeiträgen enthält Elemente der Stadtentwicklung und hat Auswirkungen auf die Nutzbarkeit der erschlossenen Grundstücke sowie die Finanzen der Eigentümer im Entwicklungsgebiet. Deshalb ist ein Beteiligungsverfahren vorgesehen, das sich an den Verfahren zur Aufstellung von Bauleitplänen nach dem Baugesetzbuch orientiert. Das hier vorgeschlagene Beteiligungsverfahren greift zudem auf gesetzliche Lösungen aus dem (inzwischen aufgehobenen) Berliner Straßenausbaubeitragsgesetz und § 6 d KAG Sachsen-Anhalt zurück, die konkreter auf Straßenbaubeitragsverfahren ausgerichtet sind bzw. waren. In seiner Beteiligungsintensität ist es damit zwischen dem Beteiligungsaufwand bei Bebauungsplänen und den einfachen Satzungsregelungen der Beitragsrechte angesiedelt.

Gemäß § 6 d Abs. 1 KAG Sachsen-Anhalt haben die Gemeinden die später Beitragspflichtigen spätestens einen Monat vor der Entscheidung über die beitragsauslösende Maßnahme über das beabsichtigte Vorhaben sowie über die zu erwartende Kostenbelastung zu unterrichten. Im Gesetzentwurf ist die Beteiligung demgegenüber nicht auf die Beitragspflichtigen beschränkt, auch wenn sie allein die Betroffenen einer Veranlagung sein werden. Bei den größeren Veranlagungsgebieten, die dieser Gesetzentwurf ermöglichen soll, kann es nämlich im Lauf des Beteiligungsverfahrens der Fall sein, dass sich das Satzungsgebiet verändert und dadurch Beitragspflichtige hinzukommen. Daher soll allen, die in den Einzugsbereich einer Entwicklungssatzung kommen können, die Möglichkeit zur Beteiligung gegeben werden.

Ein noch weiter reichendes, gestuftes Verfahren wie bei der Bauleitplanung erscheint für die Erhebung von Entwicklungsbeiträgen nicht angemessen, weil nicht derart weitreichende Rechtsfolgen wie bei der Stadtentwicklung selbst generiert werden. Es wird also nicht wie in § 3 BauGB festgelegt, dass die Öffentlichkeit frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung usw. informiert wird.

Es wird auch auf eine Regelung wie bei § 3 Abs. 4 BauGB verzichtet. Danach sind die fristgemäß abgegebenen Stellungnahmen zu prüfen; das Ergebnis ist mitzuteilen. Haben mehr als 50 Personen Stellungnahmen mit im Wesentlichen gleichem Inhalt abgegeben, kann die Mitteilung dadurch ersetzt werden, dass diesen Personen die Einsicht in das Ergebnis ermöglicht wird; die Stelle, bei der das Ergebnis der Prüfung während der Dienststunden eingesehen werden kann, ist ortsüblich bekannt zu machen. Demgegenüber erscheint die Regelung des § 8 g Abs. 3 Gesetzentwurf zur Verfahrensstraffung ausreichend. Die monatlichen Beteiligungen ermöglichen die Rückmeldung über Änderungen im Entwurf; die Ergebnisse werden in der Satzung sichtbar.

Eine formelle Beteiligung von Behörden und Trägern öffentlicher Belange ist nicht generell vorgesehen. Sie findet im Fall der Erstellung ohnehin statt, weil im gleichzeitig verlaufenden Verfahren zur Aufstellung des Bebauungsplans §§ 4 und 4a BauGB anzuwenden sind. Bei der isolierten Entwicklungssatzung kann sich eine Beteiligung beispielsweise der Telekommunikationsunternehmen aber als hilfreich erweisen, damit diese eine Leitungsverlegung im Zusammenhang mit Straßenbaumaßnahmen planen können.

Die Beteiligung der Beitragspflichtigen ist nicht als subjektiv einklagbare Verpflichtung angelegt, deren Nichteinhaltung gar Ersatz- oder Minderungsansprüche für die Beitragspflichtigen auslösen würde.

#### **a) Zu § 8 g Abs. 1**

Nach § 8 g Abs. 1 Gesetzentwurf kann die Gemeinde den technischen Mindestausbaustandard der Infrastrukturanlagen festlegen und darüber hinaus Ausbaualternativen zur Wahl stellen, über die von den Beteiligten mit Mehrheit zu entscheiden ist. Damit soll ein Interessenausgleich zwischen den bautechnischen Anforderungen und den gestalterischen, finanziellen und anderen Bedürfnissen der Beitragspflichtigen ermög-

licht werden. Der Gesetzentwurf sieht davon ab, eine solche Vorgehensweise stets verbindlich vorzuschreiben, weil je nach Umfang der vorgesehenen Maßnahmen ein derart hoher Aufwand unangemessen sein kann.

#### **b) Zu § 8 g Abs. 2 und 3**

Nach § 8 g Abs. 2 wird das Beteiligungsverfahren in bestimmten Fällen verkürzt. Wenn es um die Erschließung eines neuen Baugebiets auf der Grundlage eines Bebauungsplans geht, ist ein umfangreiches Beteiligungsverfahren entbehrlich. Die planerischen Grundlagen sind im Aufstellungsverfahren gemäß § 3 BauGB der Öffentlichkeit zur Diskussion gestellt worden. Außerdem sind bei der Ausweisung neuer Baugebiete nicht zwingend die Beteiligten bzw. Beitragspflichtigen bereits bekannt, etwa weil die Grundstücke noch nicht veräußert sind. Baugebiete laufen häufig erst im Verlauf mehrerer Jahre voll, so dass das nach § 8 g Abs. 3 vorgesehene Beteiligungsverfahren nicht praktikabel wäre.

Bei Maßnahmen, die lediglich einzelne Anlagen betreffen, also beispielsweise die Erneuerung einer einzigen Anliegerstraße, ist das aufwendige und längere Zeit andauernde Beteiligungsverfahren ebenfalls unangemessen. Zudem muss der Gemeinde ein Weg eröffnet werden, bei akutem Verfall einer Infrastruktur unverzüglich zu handeln. Auslegungszeit und -qualität entsprechen in solchen Fällen dem rechtlichen Gehör (Anhörung) wie in jedem Verwaltungsverfahren. Ebenso ist durch die gesetzliche Formulierung in § 8 g Abs. 3 (monatliche Versammlung) gesichert, dass mindestens eine öffentliche Anhörungs-Versammlung stattfindet.

#### **c) Zu § 8 g Abs. 5**

Wesentliche Änderungen können beispielsweise eine neue, anfangs nicht vorgesehene Maßnahme oder die Aufnahme einer neuen Infrastrukturanlage im Entwicklungsgebiet sein. Lediglich geänderte Ausfüh-

rungen wie beispielsweise technische Änderungen an einzelnen Maßnahmen oder Infrastrukturanlagen sind nicht als wesentliche Änderung anzusehen.

## **8. Zu § 8 h**

Ohne die Übergangsregelung müssten für alle Maßnahmen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes bereits begonnen worden sind, Einzelsatzungen mit dem Inhalt der überkommenen Straßenbaubeitrags-Regelsatzung der Kommune erlassen werden. Um diesen bürokratischen Aufwand zu vermeiden, gilt die jeweilige Regelsatzung einer Gemeinde für diese Maßnahmen weiter. Mit Beendigung der letzten bereits begonnenen Maßnahme wird die Regelsatzung gegenstandslos.

## **9. Bedeutungslos gewordene Regelungen**

Mit dem Gesetzentwurf entfällt die Notwendigkeit für einzelne Regelungen aus dem überkommenen Recht vollständig. So kann auf Regelungen, die sich aus dem Verhältnis Wiederkehrender (Straßenbau-)Beiträge und Einmaliger (Erschließungs- bzw. Straßenbau-)beiträge ergeben, ganz verzichtet werden, weil der Gesetzentwurf vollständig im Recht der Einmaligen Beiträge verbleibt.

Andere Regelungen und Problemfälle bleiben zwar also solche erhalten. Durch entsprechende Satzungsgestaltung können sie aber auf ein Mindestmaß verringert werden.

### **a) Überleitungs- und Verschonungsregelungen**

Bei dem hier vorgelegten Gesetzentwurf entfällt die Notwendigkeit von Überleitungs- bzw. Verschonungsregelungen, denn durch die Pflicht, mittels einer Entwicklungssatzung Abrechnungsgebiete aufzustellen, in denen beitragsfähige Maßnahmen festgelegt werden, sind Überschneidungen auszuschließen.

## **b) Erschließungseinheit**

Auch die Erschließungseinheit gemäß § 130 Abs. 2 Satz 3 BauGB ist entfallen. Für sie besteht kein Bedarf mehr, denn sie geht in der satzungsmäßigen Einrichtung des Abrechnungsgebietes auf.

## **c) Tiefenbegrenzung**

Für eine Tiefenbegrenzung ist kein Bedürfnis mehr, weil die Beziehung zwischen dem Beitrag und einzelnen Erschließungsanlagen aufgehoben ist.

## **d) Eckgrundstücksvergünstigung**

Nach der sogenannten „Wegdenkenstheorie“ muss nach überkommenem Recht jedes erschlossene Grundstück zu der erschließenden Anlage ins Verhältnis gesetzt werden. Eine weitere erschließende Anlage (an der Seite des „Eckgrundstücks“ oder auf der Rückseite des Grundstücks) muss dabei hinweggedacht werden. Je mehr einzelne selbständige Erschließungsanlagen also wie im bisherigen Recht für sich betrachtet werden, desto mehr solcher mehrfach erschlossenen Grundstücke existieren in einem zusammenhängenden Wohn- oder Gewerbegebiet. Im überkommenen Recht wird es als vorteilsgerecht angesehen, jedes Grundstück in vollem Umfang zu jeder Anlage zu veranlagen, weil der Vorteil, den eine Anlage vermittelt, nicht durch das Hinzukommen einer zweiten Anlage geschmälert wird<sup>442</sup>. Die Gemeinden können dies dem beitragspflichtigen Grundstückseigentümer schwer vermitteln, so dass sie häufig Vergünstigungsregelungen in den Beitragssatzungen vorsehen, die aber weitreichende weitere Gerechtigkeitsfragen aufwerfen. Es ist in aller Regel den übrigen Beitragspflichtigen nicht zumutbar, die Einnahmeausfälle auszugleichen. Der nicht umgelegte Aufwand

---

<sup>442</sup> Bundesverwaltungsgericht, DVBl. 1988, S. 901.

könnte alternativ auch von der Gemeinde getragen werden. Eine solche Lösung widerspricht aber der Überlegung, offensichtliche Sondervorteile, die einzelne Bevölkerungsgruppen, hier die Anlieger in Erschließungsstraßen von kommunalen Maßnahmen haben, nicht der Allgemeinheit aufzubürden.

Mit der hier eingeführten Bildung größerer zusammenhängender Entwicklungsgebiete, die jeweils klar abgegrenzt sind, wird die Zahl mehrfach erschlossener Grundstücke minimiert. Jedes im Entwicklungsgebiet liegende Grundstück ist einmal erschlossen. Mehrfacherschließungen sind nur noch bei Grundstücken denkbar, die am Rande zweier Entwicklungsgebiete liegen.

#### **e) Halbteilungsgrundsatz**

Auch der Halbteilungsgrundsatz bei einseitig anbaubaren Straßen spielt in den zu bildenden Entwicklungsgebieten keine wesentliche Rolle mehr. Da sich der Entwicklungsvorteil, der einem Grundstück vermittelt wird, aus der Nutzbarkeit verschiedener Entwicklungsanlagen ergibt, ist die zufällig einseitige Anbaubarkeit an eine Straße (etwa, weil sie an einem Fluss entlangführt) unerheblich.

#### **f) Ablösung, Vertragslösungen**

Die Erweiterung der Abrechnungsgebiete spricht gegen vertragliche Lösungen. Sie verlieren nach dem hier einzuführenden Recht ihre praktische Bedeutung. Der Gesetzentwurf ermöglicht im Rahmen hoheitlichen Handelns eine flexible, transparente und ermessensfehlerfreie Finanzierungslösung unter Einbindung der betroffenen Beitragspflichtigen. Außerdem lässt die in dieser Untersuchung vorgesehene Konzentration auf den Kern eines neuen Beitragsrechts eine vertiefte Auseinandersetzung mit Vertragslösungen nicht zu. Dies muss weiteren Diskussionen im Gesetzgebungsverfahren vorbehalten bleiben. Bei der Ersterschließung sind Erschließungsverträge gemäß § 124 (alt) BauGB

als städtebauliche Verträge nach § 11 Abs. 1 BauGB weiterhin möglich. Die Änderung der Gesetzgebungskompetenz hat nur das Beitragsrecht, also die Erhebung öffentlicher Abgaben, erfasst.

Die Weiterentwicklung eines bestehenden Bau- bzw. Wohn- oder Gewerbegebiets über einen Vertrag in der Art eines überkommenen Erschließungsvertrages erscheint nicht sinnvoll, weil der Erschließungsträger kein Eigentum an den Flächen hat und sich anders als beim Erschließungsvertrag nicht mehr über die Grundstücksverkäufe refinanzieren kann. Damit ist kein Unterschied zu einem herkömmlichen Generalunternehmervertrag, bei dem die Gemeinde die Erschließungslast behält, erkennbar.

Auch spezielle Verträge über Abgaben, wie in § 3 Abs. 6 ThürKAG ausdrücklich geregelt, werden in diesem Gesetzentwurf nicht vorgesehen. § 3 Abs. 6 ThürKAG lässt Verträge über Ablösungen, Vorauszahlungen und Vergleiche im Rechtsbehelfsverfahren sowie über die Zahlung von kostendeckenden Entgelten anstelle der Erhebung von Gebühren und Beiträgen (soweit eine Mehrbelastung der anderen Entgeltschuldner hierdurch nicht eintritt) zu. Regelmäßig werden auch dort solche Verträge nur in sachlich begründeten Ausnahmefällen in Frage kommen. Insbesondere ist bei der Entscheidung über den Abschluss eines solchen Vertrags der Grundsatz der Gleichbehandlung aller Abgabepflichtigen zu berücksichtigen<sup>443</sup>. Inhaltlich können sich damit offensichtlich vertragliche und Abrechnungen im Abgabenverfahren nach dem ThürKAG nicht von den hoheitlichen Lösungen unterscheiden. Ablösung, Vorausleistung, Vergleiche und öffentlich-rechtliche Verträge nach § 54 der Verwaltungsverfahrensgesetze sind auch in den anderen Landesrechten verankert.

Eine „Entwicklungsvertragslösung“ soll hier schließlich auch unter dem Gesichtspunkt nicht weiter verfolgt werden, dass Artikel 20 Abs. 3

---

<sup>443</sup> AnwHiThürKAG, Nr. 2.5.

Grundgesetz solchen Ansätzen enge Grenzen setzt. Das darin enthaltene Verbot, Abgaben anders als nach Maßgabe der gesetzlichen Regelungen zu erheben, gehört zu den grundlegenden öffentlich-rechtlichen Bindungen einer Verwaltungsbehörde. Die Gesetzesbindung der Verwaltung gilt gleichermaßen für die Modifizierung bestehender Abgabepflichten wie für die Begründung von Zahlungspflichten, welche einer Abgabe gleichkommen oder diese ersetzen sollen<sup>444</sup>.

---

<sup>444</sup> Bundesverwaltungsgericht, NJW 1976, S. 341 ausdrücklich für Erschließungskosten; Bundesgerichtshof, NVwZ 2010, S. 398 ff.; BVerwGE 64, S. 361; Bundesverwaltungsgericht, NVwZ 2009, S. 854.

## **Literatur:**

ADAC, Leitfaden „Erhaltungsmanagement für kommunale Straßen“, 2. A. 2012.

Arbeitsgemeinschaft fahrradfreundliche Städte, Gemeinden und Kreise in NRW, AGFS, Nahmobilität im Lebensraum Stadt, 2. A. 2010

*Arndt, Gottfried*, Die „vorhandenen Erschließungsanlagen“ im Sinne des § 180 Abs. 2 BBauG, in: KStZ 1984, S. 107 ff.

*Bauer, Falko, Hahn, Sabine. Kuska, Sylvia, Sauer, Rainer W., Trommler, Frank*, Häufig gestellte Fragen im Beitragsrecht, Dokumentation der Stadt Jena, <http://www.ksj.jena.de/fm/41/Haeufig%20gestellte%20Fragen%20zur%20Beitragserhebung%20-Version%202011-.102230.pdf>.

*Beushausen, Wolfgang*, Kommunale Beiträge – Rechtfertigung und Tatbestand, in: KStZ 1998, S. 41 ff.

*Birk, Hans-Jörg*, Der Erschließungsvertrag gemäß § 123 Abs. 3 BBauG im BBauG- und KAG-Bereich, VBIBW 1984, S. 97 ff.

*Bitterwolf-deBoer, Ralf, Schaefer, Stefan*, Gemeindliche Wirtschaftswege, in: Gemeinde und Stadt 5/2009, S. 134 ff.

Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände, Arbeitshilfe Nr. 7, Projekt Hilfe zum Aufbau der kommunalen Selbstverwaltung in den neuen Bundesländern, 2. A. 1994.

*Daehre, Karl-Heinz* u. a., Bericht der Kommission „Infrastrukturfinanzierung“, Berlin 2012.

*Degenhart, Christoph*, Die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen durch die Föderalismusreform, in: NVwZ 2006, S. 1209 ff.

*Dietzel, Ernst/Kallerhoff, Dieter*, Das Straßenbaubeitragsrecht nach § 8 des Kommunalabgabengesetzes NRW, 8. A. 2013.

Deutsches Institut für Urbanistik, DIFU, ifu-Berichte 4/2013 – Finanzierung des ÖPNV-Betriebes durch Beiträge.

*Driehaus, Hans-Joachim*, Das Erschließungsbeitragsrecht in Baden-Württemberg nach Neufassung des Kommunalabgabengesetzes, in: NVwZ 2005, S. 1136 ff.

*Driehaus, Hans-Joachim*, Erschließungs- und Straßenbaubeitragsrecht in Aufsätzen, Bonn 2004.

*Driehaus, Hans-Joachim*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 9. A., 2012.

*Driehaus, Hans-Joachim*, Kommunalabgabenrecht, Kommentar, Loseblatt, 53. Lieferung, 2015.

Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB): 10 Forderungen des DStGB für eine zukunftsgerechte Stadtentwicklung, DStGB-Homepage/Schwerpunkte.

*Dreier, Horst*, Grundgesetz, Kommentar, Bd. III, Artikel 83-164, 3. A. 2013.

*Düwel, Martin*, Vorteilsbegriff im Anschlussbeitragsrecht: Artzuschlag für gewerbliche Nutzungen und Voraussetzungen für einen Verzicht in der Beitragssatzung, in: KStZ 2007, S. 44 ff.

*Ernst, Werner/Zinkahn, Willi/Bielenberg, Walter/Krautzberger, Michael*, Baugesetzbuch, Kommentar, Stand: September 2013

*Eyben, Bodo*, Die Abgabenform des Beitrags und ihre praktischen Schwerpunkte, Dissertation, Göttingen 1969.

*Franßen, Everhardt*, Entschlackung des „Wohlstandsverwaltungsrechts“, DVBl. 1992, S. 350 ff.

*Gössl, Ernst/Reif, Karl*, Kommunalabgabengesetz für Baden-Württemberg, Kommentar, Loseblatt, 32. Lieferung 2013.

*Gramlich, Ludwig/ Orantek, Kerstin*, Kommunale Straßenfinanzierung, ADAC-Studie zur Mobilität, 2011.

*Halter, Klaus*, Der wiederkehrende Straßenausbaubeitrag – Prüfung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit unter Berücksichtigung rechtspolitischer Gesichtspunkte, Dissertation, München 2006.

*Hamacher, Claus/Lenz, Edgar/Menzel, Matthias/Queitsch, Peter/ Rohde, Jörg//Rudersdorf, Michael/Schneider, Otmar/Stein, Frank/Thomas, Roland*, KAG für das Land NRW, Kommentar, Loseblatt, 18. A. 2014.

*Hoppenberg, Michael/de Witt, Siegfried*, Handbuch des öffentlichen Baurechts, 43. Ergänzung 2015.

*Huster, Stefan*, Rechte und Ziele: Zur Dogmatik des allgemeinen Gleichheitssatzes, Berlin 1993.

*Maunz, Theodor/Dürig, Günter*, Grundgesetz, Kommentar, Loseblatt, 75. A. 2015.

*Hesse, Cornelia*, Erschließungsbeitragsrecht ist in Bayern seit 1. 1. 1997 Landesrecht, in: Bayerische Gemeindetagszeitung 12/2002, S. 438 f.

*Kallerhoff, Dieter*, Die Gesetzgebungskompetenz für das Erschließungsbeitragsrecht, Dissertation, Münster 1994.

*Müller, Gerd B.*, Änderungsvorschläge zum VI. Teil – Erschließung – des Bundesbaugesetzes, in: KStZ 1980, S. 45 ff.

*Müller, Gerd B.*, Probleme des Erschließungsbeitragsrechts aus kommunaler Sicht, in: KStZ 1985, S. 26 ff.

*Müller, Gerd B.*, Erschließungsbeitrag oder Erschließungs-„steuer“?, in: KStZ 1987, S. 47 ff.

*Pfister, Manfred*, Erschließungsgemeinschaften, in: Sachsenlandkurier 1995, S. 508.

*v. Mangoldt, Herrmann, Klein, Friedrich, Starck, Christian*, Kommentar zum Grundgesetz, Band 3, Artikel 83-146, 6. A. 2010.

*Rottenwallner, Thomas*, Das Erschließungsbeitragsrecht in Bayern: Landesrecht durch objektive Auslegung?, in: DÖV 2013, S. 515 ff.

*Rottenwallner, Thomas*, Die Zulässigkeit der Bildung einer Erschließungseinheit nach der neuen Rechtsprechung des BVerwG (Teil 1), in: KStZ 2015, S. 29 ff.

*Rottenwallner, Thomas*, Das Ausbaubeitragsrecht und der „Fall München“, DÖV 2015, S. 556 ff.

*Rohlfing, Hubertus*, Begriff und Funktion des wirtschaftlichen Vorteils im kommunalen Beitragsrecht, Dissertation, Münster 1980.

*Sauthoff, Michael*, Tiefenbegrenzung im Erschließungsbeitragsrecht, NVwZ 2005, S. 743 ff.

*Schlünder, Irene*, Wiederkehrende Straßenausbaubeiträge statt Einzelfallbelastung für Anlieger, DIFU-Papers, Berlin 2012.

*Schoch, Friedrich*, Der Gleichheitssatz, DVBl. 1988, S. 863 ff.

*Schoch, Friedrich*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Erhebung „Wiederkehrender Beiträge“ für Verkehrsanlagen, 2005.

*Schrödter, Wolfgang*, BauGB, Kommentar, 7. A. 2005.

Städte- und Gemeindebund NRW, Arbeitshilfe „Wegeinfrastrukturen im Außenbereich“, Düsseldorf 2010.

Städte- und Gemeindebund NRW, Hinweise zum Management von Aufbrucharbeiten im Straßenraum, homepage Kommunen-in-NRW.de /Fachinfo und Service/Verkehr, Düsseldorf 2012.

*Steinmetz, Christiane*, Erschließungsgesellschaften – Impuls für Stadterneuerung, Städte- und Gemeinderat 1997, S. 178 ff.

*Streit, Christian*, Erschließungsbeiträge nach dem Bundesbaugesetz und Beiträge nach § 9 des Preußischen Kommunalabgabengesetzes, Dissertation, Münster 1968.

*Streit, Christian*, Novellierung des Erschließungsbeitragsrechts?, in: KStZ 1971, S. 105 ff.

*Surén, Friedrich-Karl*, Das Preußische Kommunalabgabengesetz, Kommentar, 1944.

*Thiel, Günter*, Bundesverfassungsgericht entscheidet voraussichtlich 2014 über die Verfassungsmäßigkeit des Wiederkehrenden Straßenausbaubeitrages in Rheinland-Pfalz, in: Der Gemeindehaushalt 2014, S. 138 f.

*Thielmann, Gerd*, Der Wiederkehrende Straßenausbaubeitrag in Rheinland-Pfalz, 2013.

*Thielmann, Gerd*, Wiederkehrende Straßenausbaubeiträge: Noch viele Fragen offen bei den Abrechnungsgebieten, in: *Gemeinde und Stadt* 2015, S. 38 ff.

*Thiem, Hans/Böttcher, Günter*, Kommunalabgabengesetz Schleswig-Holstein, Kommentar, Stand: Februar 2012.

*Thomas, Roland*, Anlieger- und Erschließungsbeiträge, in: *Kolks, Verkehrswesen in der kommunalen Praxis*, Band 2, Kapitel 2, Erster Abschnitt, 1998.

*Thomas, Roland*, Elektromobilität, in: *DStGB-Dokumentation Nr. 106*, Herausforderung Energiewende, S. 33 ff, Berlin 2011.

Thüringer Innenministerium, Hinweise zur Anwendung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes (AnwHiThürKAG), Erfurt 2001.

*Wiesemann, Hermann*, Richterliches Selbstverständnis und Kontroll-dichte bei der Überprüfung von Abgabensatzungen, in: *DVBl* 2007, S. 873 ff.

*Wißkirchen, Willi, Müllejans, Paul*, Zeitgemäßes Erschließungsbeitragsrecht?, in: *KStZ* 1970, S. 125 ff.

*Wolff, Hagen*, Auswirkungen des Erschließungsrechts auf Grundstückskaufverträge, Dissertation, 2008.