

Neues aus dem Erschließungsbeitragsrecht

**Vortragsveranstaltung für Kommunen
am 29. April 2010**

**Rechtsanwältin und
Fachanwältin für Verwaltungsrecht
Dr. Judith Schaupp-Haag**

I. Erschließungsbeiträge (früher: Baugesetzbuch)

Es gibt im Grunde genommen nur eine Frage, die nach der Übernahme des Erschließungsbeitragsrechts vom Baugesetzbuch in das Kommunalabgabengesetz die Gemüter erhitzt und die Rechtsprechung beschäftigt hat: Wann ist eine Erschließungsbeitragssatzung gültig: Wie muss die Entscheidung des Gemeinderats bei der Festlegung des Gemeindeanteils aussehen?

Im Kommunalabgabengesetz vom 16.03.2005 (im Folgenden: KAG 2005) wird in § 23 Folgendes festgelegt:

Der Beitragsberechtigte hat mindestens 5% der beitragsfähigen Kosten nach §§ 30 und 35 selbst zu tragen.

Das Gesetz zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts vom 04.05.2009 hat mit seinem Artikel 10 auch das Kommunalabgabengesetz geändert (im Folgenden: KAG 2009). Zum Gemeindeanteil wird die Vorschrift des § 23 wie folgt neu formuliert:

Der Beitragsberechtigte hat mindestens 5% der beitragsfähigen Kosten nach § 30 selbst zu tragen.

Daran schließt sich ein neuer Absatz 2 an:

Der Beitragsberechtigte hat 5% der beitragsfähigen Kosten nach § 35 für die erstmalige Herstellung der in § 33 Satz 1 genannten Erschließungsanlagen selbst zu tragen. Für die in § 33 Satz 1 Nr. 3-7 genannten Erschließungsanlagen kann durch Satzung (§ 34 Nr. 4) ein höherer Anteil bestimmt werden.

Im Folgenden interessieren uns „nur“ die Anbaustraßen und die Wohnwege.

Das Verwaltungsgericht Stuttgart hat in viel beachteten und zitierten Entscheidungen vom 13.06.2008 (– 2 K 90/08 –) gefordert, dass die Gemeinde bei der Bestimmung des Gemeindeanteils in der Erschließungsbeitragssatzung eine am Vorteilsprinzip ausgerichtete Ermessensentscheidung zu treffen hat. Neben allgemeinen beitragsrechtlichen Überlegungen war die Grundlage der Entscheidung des Verwaltungsgerichts Stuttgart die Formulierung im Gesetz „mindestens 5%“.

Mit der Änderung des KAG im Jahre 2009 hat der Gesetzgeber das Wort „mindestens“ gestrichen. Mit der „neuen“ Regelung zum Gemeindeanteil im KAG 2009 hat sich der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg in einem ganz neuen Urteil vom 11.03.2010 – 2 S 2425/09 – beschäftigt und festgestellt, dass die in § 23 Abs. 2 KAG 2009 getroffene Regelung mit höherrangigem Recht in Einklang steht. Die von der Vorschrift angeordnete Selbstbeteiligung der Gemeinden an den beitragsfähigen Kosten verfolge zum einen den Zweck, die Gemeinden bei der grundsätzlich ihrer Beurteilung obliegenden Frage, ob und inwieweit eine Erschließungsanlage erforderlich ist, um die Bauflächen und die gewerblich zu nutzenden Flächen entsprechend den baurechtlichen Vorschriften nutzen zu können, zur Sparsamkeit anzuhalten. Zum anderen sei eine rechnerisch exakte Ermittlung des der Allgemeinheit ent-

stehenden Vorteils in Relation zu den Vorteilen, die den Eigentümern der von der Anlage erschlossenen Grundstücken erwachsen, nicht möglich. Angesichts dessen müsse dem Gesetzgeber für die Entscheidung darüber, in welchem Umfang sich die Möglichkeit der Inanspruchnahme einer Erschließungsanlage auch durch die Allgemeinheit auf die Höhe der von den Eigentümern der erschlossenen Grundstücke zu bezahlenden Beiträge niederschlagen soll, ein weiter rechtlicher Rahmen verbleiben. Mit der von § 23 Abs. 2 KAG getroffenen Regelung sei dieser Spielraum nicht überschritten. Alle Fragen zur Höhe des Gemeindeanteils nach KAG 2005 hat der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg in dieser Entscheidung offen gelassen.

Im Ergebnis ist deshalb Folgendes festzuhalten:

Für die Geltungsdauer des KAG 2005 gibt es die zitierte Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts Stuttgart. Die anderen Verwaltungsgerichte in Baden-Württemberg haben sich – soweit uns ersichtlich – mit dieser Frage noch nicht konkret auseinandergesetzt.

Für das KAG 2009 – und leider nur für dieses – hat der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg festgestellt, dass die Festlegung eines Gemeindeanteils von 5% rechtmäßig ist.

Man wird deshalb (weiterhin) auf eine Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofes Baden-Württemberg zum KAG 2005 warten müssen.

II. Beiträge für leitungsgebundene Einrichtungen

Hier gibt es nicht „viel“ sensationell Neues – anders als bei den Gebühren – zu berichten. Gleichwohl gibt es gewisse Details in der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes Baden-Württemberg, die beachtet werden müssen.

1. Stichwort Hausgarten:

Der Verwaltungsgerichtshof hat sich in jüngster Zeit mit der Abgrenzung der zu veranlagenden Flächen im Außenbereich auseinandergesetzt. Während im Innenbereich grundsätzlich das gesamte Buchgrundstück beitragspflichtig ist, bleiben nach § 31 Abs. 1 Satz 2 KAG bei einem im Außenbereich gelegenen Grundstück diejenigen Teilflächen außer Betracht, deren grundbuchmäßige Abschreibung nach baurechtlichen Vorschriften ohne Übernahme einer Baulast zulässig wäre, sofern sie nicht tatsächlich angeschlossen, bebaut oder gewerblich genutzt sind.

Grundvoraussetzung für die Beitragspflicht eines im Außenbereich gelegenen Grundstücks ist demnach der tatsächliche Anschluss. Ist dieser vorhanden, müssen all diejenigen Flächen veranlagt werden, die bebaut sind (unabhängig davon, ob diese Gebäude auch tatsächlich einen Wasser- beziehungsweise Kanalanschluss haben).

Außer den überbauten Flächen unterliegen auch die für die bauliche Nutzung des Grundstücks erforderlichen Flächen wie Abstands- und Zugangsflächen, Flächen für Stellplätze und Garagen und auch Lagerflächen der Beitragspflicht. Das war nach der Rechtsprechung auch schon bislang so.

Neu in der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes Baden-Württemberg ist, dass auch die als Grünflächen angelegten oder in anderer Weise gärtnerisch genutzten Teile des Grundstückes beitragspflichtig sind, weil sie als der Wohnnutzung akzessorische Flächen ebenfalls der Bebauung zuzuordnen sind. Gemeint sind damit die Hausgärten, die nach der bisherigen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes Baden-Württemberg (Beschluss vom 14.10.1997 – 2 S 1572/09 –) bei der Beitragsveranlagung im Außenbereich nicht zu berücksichtigen waren.

Die Änderung der bisherigen Rechtsprechung rechtfertigt der Senat mit der Tatsache, dass das Baurecht fast nie die volle Überbauung eines Grundstücks zulässt, sondern die Zulässigkeit einer Bebauung meist die Freihaltung erheblicher Grundstücksteile voraussetzt, mithin für die Ausführbarkeit eines Bauvorhabens durchweg mehr an Fläche zur Verfügung stehen muss, als für die bauliche Anlage als solche benötigt wird. Der Verwaltungsgerichtshof weist besonders darauf hin, dass für eine hiervon abweichende Behandlung der im Außenbereich gelegenen und mit einem an die öffentliche Wasserversorgung und/oder Abwasserbeseitigung angeschlossenen Wohnhaus bebauten Grundstücke, die sich nach der Größe und Zuschnitt nicht von Grundstücken in einem Plangebiet unterscheiden, ein überzeugender Grund fehle.

Diese zuletzt genannte Überlegung hat in der Praxis die Frage aufgeworfen, ob nun das gesamte Buchgrundstück beispielsweise der Hofstelle eines landwirtschaftlichen Betriebes zu veranlagern ist. Diese Frage hat der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg in einem Beschluss vom 11.03.2010 – 2 S 65/10 – klargestellt, indem er ausdrücklich auf die Formulierung des Gesetzes in § 31 Abs. 1 Satz 2 KAG hingewiesen und weiter ausgeführt hat, dass es vor allem um die befestigten, die Gebäude umgebenden Hof- und Lagerflächen geht, wozu auch nur mit Splitt oder Schotter befestigten Lager- und Ausstellungsplätze gehören.

Im Ergebnis wird man deshalb festhalten können, dass der Verwaltungsgerichtshof bei Außenbereichsgrundstücken trotz des Hinweises auf das gesamte Buchgrundstück im Innenbereich bei tatsächlich angeschlossenen Außenbereichsgrundstücken nur die Fläche für beitragspflichtig erachtet, die mit Gebäuden überstellt oder befestigt ist. Dabei bleibt er auf der bisherigen Linie der Rechtsprechung. Neu hinzugekommen ist „nur“ der Hausgarten.

2. Klargestellt wurde vom Verwaltungsgerichtshof auch die für Beitragsrechtler selbstverständliche Annahme, dass die Beitragspflicht für ein Außenbereichsgrundstück erst mit dessen tatsächlichem Anschluss an die öffentliche Einrichtung entsteht, auch wenn das Grundstück zuvor schon bebaut war oder entsprechende Baugenehmigungen existierten (VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 18.08.2009 – 2 S 2337/08 –).

Klargestellt hat der Verwaltungsgerichtshof auch, dass selbst die Außenbereichsgrundstücke beitragspflichtig sind, die in früherer Zeit bereits bebaut und erst nach vielen Jahren an die öffentliche Einrichtung tatsächlich angeschlossen worden sind. Bei Außenbereichsgrundstücken liegt der die Beitragserhebung rechtfertigende Vorteil nicht in der Erhöhung des Gebrauchs- und Nutzungswerts des Grundstücks, sondern in der Inanspruchnahme der Leistungen der Einrichtung selbst (vergleiche VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 14.11.2009 – 2 S 1396/09 –).

3. Zu weiteren 2 Detailfragen hat sich der Verwaltungsgerichtshof in „neuer Besetzung“ klarstellend geäußert:
 - a) Wenn ein Grundstück im Außenbereich nur über eine Schmutzwasserleitung an die öffentliche Einrichtung angeschlossen ist, ist es trotz dieses „Mindervorteils“ voll erschlossen und mit dem regulären Beitragssatz zum Beitrag zu veranlagern. Auch bei einer zentralen Beseitigung nur des Schmutzwassers in Verbindung mit einer dezentralen Beseitigung des Niederschlagswassers gemäß § 47 b Abs. 3 WG ist eine ordnungsgemäße Entwässerung gegeben und die baurechtliche Erschließung gesichert. Ein Mindervorteil besteht bei einer solchen zulässigen dezentralen Abwasserbeseitigung im Verhältnis zu einer vollständigen zentralen Abwasserbeseitigung nicht (ständige Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes folgt dem Urteil vom 19.10.2006 – 2 S 705/04 – und nun Beschluss vom 18.08.2009 – 2 S 2337/08 –).
 - b) Mit erfreulicher Klarheit hat der Verwaltungsgerichtshof auch zur Einmaligkeit der Beitragserhebung bei leitungsgebundenen Einrichtungen Stellung genommen, soweit es um die Veranlagung von Teilflächen geht: Der Grundsatz der Einmaligkeit der Beitragserhebung steht einer erneuten Beitragserhebung nicht entgegen, wenn Gegenstand der früheren Veranlagung nur eine (parzellenscharf abgegrenzte) Teilfläche des betreffenden Grundstückes war und diese bereits früher veranlagte Teilfläche nicht Gegenstand einer weiteren Veranlagung ist. Bei der späteren Veranlagung der zunächst nicht berücksichtigten Fläche handelt es sich nicht um eine Nachveranlagung im eigentlichen Sinn, sondern um eine Erstveranlagung. Einer entsprechenden Regelung in der Satzung bedarf es deshalb hierzu nicht. Neben der parzellenscharfen Abgrenzung der erstveranlagten Fläche reicht auch ein Lageplan, der dem Erstveranlagungsbescheid beigelegt worden ist und aus dem sich die abgegrenzte Fläche genau erkennen lässt.
4. Am Ende meiner Ausführungen zum Außenbereichsgrundstück, das erkennbar den Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg in letzter Zeit umfänglich beschäftigt hat, möchte ich noch auf einen Beschluss vom 07.09.2009 – 2 S 709/09 – hinweisen. Dort hat der Verwaltungsgerichtshof entschieden, dass sich in Fällen, in denen sich der Eigentümer entscheidet, sein Grundstück – mit welchem Kostenaufwand auch immer – an die öffentlichen Abwasseranlagen abzuschließen und somit die damit verbundenen Leistungen der Gemeinde willentlich in Anspruch nimmt, es keinen Grund gibt, der es rechtfertigt, ihm die Entrichtung eines zur teilweisen Deckung der Kosten für die Anschaffung, Herstellung und den Ausbau der Abwasseranlagen dienenden Abwasserbeitrags

zu ersparen. Im entschiedenen Fall ging es um einen hohen Kostenaufwand, den der Grundstückseigentümer aufzuwenden hatte, um sein im Außenbereich gelegenes Grundstück an den Kanal in der Ortslage anzuschließen. Der Kläger musste zur Herstellung dieses Anschlusses eine 120 m lange private Leitung legen, die ihn rund 70.000 € gekostet hat. Der Verwaltungsgerichtshof hat zur Rechtfertigung seiner Ansicht auf den Umstand verwiesen, dass die Erhebung eines Abwasserbeitrages zur teilweisen Deckung des Aufwands der Gemeinde für die Anschaffung, Herstellung und den Ausbau der öffentlichen Abwasseranlagen diene, zu denen die öffentlichen Kanäle, Regenrückhaltebecken, Regenüberlauf- und Regenklärbecken, Abwasserpumpwerke und Klärwerke, nicht aber die Grundstücksanschlüsse gehören. Der Umstand, dass der Kläger zur Herstellung eines Anschlusses seines Grundstückes eine private Leitung legen lassen musste, sei dementsprechend ohne Einfluss auf den Beitragsanspruch der Gemeinde. Der mit der Herstellung dieses Anschlusses verbundene besondere Kostenaufwand ändere daran nichts. Für Zumutbarkeitsüberlegungen lässt der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg deshalb in diesen Fällen keinen Raum.