

Datum 07.07.2016	Aktenzeichen: III	Verfasser: Gerlach
Verw.-Vorl.-Nr.: BRODE/BV/004/2016		Seite: -1-

## **AMT PROBSTEI für die GEMEINDE BRODERSDORF**

<b>Vorlage an</b>	<b>am</b>	<b>Sitzungsvorlage</b>
<b>Finanzausschuss</b>		<b>öffentlich</b>
<b>Gemeindevertretung</b>		<b>öffentlich</b>

### **Bezeichnung des Tagesordnungspunktes:**

**Satzung der Gemeinde Brodersdorf über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 des Schleswig-Holsteinischen Kommunalabgabengesetzes für straßenbauliche Maßnahmen (Ausbaubeitragsatzung)**

### **Sachverhalt:**

In ihrer Sitzung BRODE/GV/02/2015 vom 06.05.2015 hatte die Gemeindevertretung beschlossen, ein externes Büro damit zu beauftragen, den Entwurf einer Satzung zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen zu erarbeiten (vgl. TOP 12).

Die Firma COMUNA Gesellschaft für Kommunal- und Wirtschaftsberatung mbH wurde nach der Durchführung einer Ausschreibung mit Schreiben vom 13.05.2015 damit beauftragt, einen entsprechenden Satzungsentwurf zu erstellen. Zuvor hatte die Gemeindevertretung ebenfalls in ihrer Sitzung BRODE/GV/02/2015 am 06.05.2015 beschlossen, der COMUNA Gesellschaft für Kommunal- und Wirtschaftsberatung mbH den Auftrag zu erteilen (vgl. TOP 17).

In der Anlage wird der entsprechende Satzungsentwurf vorgelegt. Dieser Entwurf berücksichtigt den aktuellen Stand von Rechtsprechung und Literatur zum Ausbaubeitragsrecht. An den **farbig unterlegten Stellen** des Entwurfs sind durch die Gemeindevertretung als Satzungsgeberin noch Ermessenentscheidungen zu treffen. Die enthaltenen Zahlenwerte bzw. Texte sind daher als Vorschläge anzusehen, die gegebenenfalls noch zu verändern sind, in der vorgeschlagenen Form aber ein hohes Maß an Rechtssicherheit bieten.

### **A Allgemeiner Teil**

Um es der Gemeinde zu ermöglichen, zukünftig bestimmte Grundstückseigentümer und diesen gleichgestellte Personen an den Kosten für die Durchführung von Straßenbaumaßnahmen zu beteiligen, ist der Erlass einer Satzung über die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen erforderlich. Rechtsgrundlage für den Erlass der Satzung ist das Kommunalabgabengesetz (KAG). Dessen Regelungen werden ergänzt durch die Abgabenordnung (AO) und das Landesverwaltungsgesetz (LVwG).

## **B Besonderer Teil**

Die Einzelregelungen werden wie folgt begründet:

### **Zu § 1: Beitragsgläubigerin, Gegenstand der Beitragspflicht**

Die Einweisungsvorschrift des § 1 stellt klar, dass die Gemeinde Brodersdorf in ihrer Eigenschaft als Beitragsgläubigerin zur teilweisen Deckung des Aufwandes für die Herstellung, den Aus- und Umbau sowie die Erneuerung von öffentlichen Einrichtungen Straßenausbaubeiträge nach Maßgabe des vorliegenden Satzungsentwurfes erhebt. Die Vorschrift soll verdeutlichen, dass sich die Erhebungskompetenz im Rahmen des § 8 KAG bewegt.

Nicht erfasst von der Satzung sind Erschließungsmaßnahmen, für die die Grundstückseigentümer oder die ihnen gleichgestellten Personen Erschließungsbeiträge nach § 127 BauGB zu entrichten haben.

Die Vorschrift benennt die möglichen Gegenstände der Beitragserhebung, nämlich die öffentlichen Straßen, Wege und Plätze (= öffentliche Einrichtungen im Sinne von § 8 Absatz 1 KAG). Als „Straße“ im Sinne dieser Regelung ist nach der Rechtsprechung des OVG Schleswig (Urteil vom 28.10.1997, Die Gemeinde 1998 S.98) regelmäßig die im Gemeindegebiet verlaufende Straße in ihrer gesamten Ausdehnung zu verstehen.

Weiter wird in dieser Vorschrift der sog. Beitragstatbestand geregelt. Dieser beschreibt diejenigen Maßnahmen der Gemeinde, nämlich die Herstellung, den Ausbau und den Umbau sowie die Erneuerung der öffentlichen Einrichtung „Straße“ (bzw. Weg oder Platz), die eine Straßenbaubeitragspflicht auslösen können.

Die Herstellung, der Ausbau und der Umbau sowie die Erneuerung von Straßen sind gemäß § 8 Absatz 1 KAG nur dann beitragsfähige Maßnahmen, sofern den Grundstückseigentümern hierdurch Vorteile erwachsen. Ein „Vorteil“ in diesem Sinne liegt nach der Rechtsprechung (OVG Lüneburg Urteil vom 17.07.1975, Die Gemeinde 1976 S. 24) dann vor, wenn es sich um Sondervorteile handelt, also um Vorteile, die nicht der Allgemeinheit insgesamt zugutekommen. Der Ausbau und der Umbau sowie die Erneuerung von Straßen kommen im Wesentlichen den anliegenden Grundstücken (ggf. auch Hinterliegergrundstücken) zugute, mit der Folge, dass damit ein zurechenbarer Sondervorteil gegeben ist, welcher eine Erhebung von Straßenausbaubeiträgen rechtfertigt.

Gegenstand der Beitragspflicht ist die Vermittlung eines Vorteils zu Gunsten eines Grundstückes als Folge der Herstellung, des Aus- und Umbaus sowie der Erneuerung von öffentlichen Einrichtungen im Gebiet der Beitragsgläubigerin, die als Ausbaumaßnahmen bezeichnet werden.

Der kommunale Beitrag ist maßgebend vom Gesichtspunkt der Gegenleistung geprägt. Das Gemeinwesen stellt eine öffentliche Einrichtung oder Anlage zur Verfügung und derjenige, der davon einen besonderen wirtschaftlichen Nutzen hat, soll durch eine einmalige Abgabe zu den Kosten ihrer Errichtung beitragen. Dementsprechend stellt sich der Beitrag als Geldleistung dar, die zum Ersatz des Aufwands für bestimmte Baumaßnahmen an öffentlichen Einrichtungen und Anlagen von Grundstückseigentümern als Gegenleistung dafür erhoben wird, dass ihnen durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Einrichtungen und Anlagen (besondere) wirtschaftliche Vorteile geboten werden.

Der beitragsrechtliche Begriff des Vorteils steht im Zusammenhang mit der Legaldefinition des Beitrages als eine Geldleistung der Grundstückseigentümer für die ihnen durch die Inanspruchnahmemöglichkeit einer ausgebauten öffentlichen Anlage (Einrichtung) gebotenen wirtschaftlichen Vorteile. Der beitragsrechtliche Begriff setzt zum einen den Vorteil, der etwa

durch die Verbesserung einer Straße ausgelöst wird, in eine Beziehung zu den Grundstückseigentümern, von denen Beiträge erhoben werden. Zum anderen hebt er auf die der Allgemeinheit durch eine solche Straßenbaumaßnahme zu wachsenden Vorteile ab. Der Anteil am entstandenen Aufwand der diesen Vorteilen entspricht, ist außer Ansatz zu lassen, das heißt bei der Ermittlung des auf die Grundstückseigentümer umzulegenden Aufwands unberücksichtigt zu lassen. Der Vorteilsbegriff stellt damit darauf ab, dass es bei dem Vorteil um etwas gehen muss, das sowohl den Grundstückseigentümern als auch der Allgemeinheit messbar zugerechnet werden kann, was beide Gruppen mit Blick auf die ausgebaute Straße gemeinsam haben. Da der Allgemeinheit anders als den Grundstückseigentümern jeglicher Bezug zu Grundstücken fehlt, scheidet im Zusammenhang mit dem hier maßgeblichen Vorteil von vornherein alles das aus, was sich im Sachwert von Grundstücken niederschlägt. Der beitragsrechtliche Vorteil ist folglich nicht identisch mit dem, was sich im Einzelfall für einen Eigentümer mit Blick auf sein Grundstück und in EURO und Cent wertsteigernd erweist. Für die Bestimmung des Vorteilsbegriffs ist deshalb nicht auf eine sich im Einzelfall ergebende Wertsteigerung abzustellen sondern darauf, ob der Straßenausbau etwas bietet, das sowohl für die Allgemeinheit als auch für die Grundstückseigentümer nützlich ist. Diese Anforderung erfüllt allein die gebotene **Möglichkeit der Inanspruchnahme** der ausgebauten Straße; nur diese Inanspruchnahmemöglichkeit ist sowohl der Allgemeinheit als auch den Grundstückseigentümern eröffnet.

Nach den beitragsrechtlichen Bestimmungen kann der eine Beitragserhebung rechtfertigende wirtschaftliche Sondervorteile nur Grundstückseigentümer bzw. diesen gleichgestellte Personen zugutekommen, also einem Personenkreis, der befugt ist, ein Grundstück in rechtlich zulässiger Weise zu nutzen. Die den wirtschaftlichen Sondervorteil ausmachende abstrakte Besserstellung ist demnach grundstücksorientiert, das heißt sie muss sich, um dem Merkmal Sondervorteil zu genügen, aus der in einer räumlich engen Beziehung des Grundstücks zur ausgebauten Anlage begründeten qualifizierten Inanspruchnahmemöglichkeit dieser Anlage von dem Grundstück aus ergeben und sie muss sich darüber hinaus im Rahmen der zulässigen Grundstücksnutzung auswirken können.

Für das Merkmal des Sondervorteils sind zum einen die spezifische Nähe des Grundstücks zur ausgebauten Ortsstraße, wie sie bei Anliegergrundstücken (und ihnen aus dem Blickwinkel einer rechtlich gesicherten Inanspruchnahmemöglichkeit gleichzustellenden Hinterliegergrundstücke) gegeben ist, relevant. Zum anderen ist eine positive Auswirkung auf die Grundstücksnutzung erforderlich, die dadurch zu Tage tritt, dass der Ausbau dem Anlieger die verbesserte Möglichkeit bietet, von der Ortsstraße Gebrauch zu machen,.

Die beitragsfähige Maßnahme oder genauer gesagt, die wegen der räumlich engen Beziehung des Grundstücks zur ausgebauten Anlage qualifizierte Inanspruchnahmemöglichkeit, muss zur Möglichkeit einer qualitativen Verbesserung der Erschließungssituation führen können, die den Gebrauchswert des Grundstücks positiv beeinflussen kann. Sie muss also die Gebrauchsfähigkeit des Grundstücks steigern und dadurch den Gebrauchswert des Grundstückes erhöhen können.

Die Vermittlung dieses beitragsrechtlichen Sondervorteils muss darüber hinaus Folge der Herstellung, des Aus- und Umbaus oder der Erneuerung von öffentlichen Einrichtungen sein.

Unter **Herstellung** ist die erstmalige Schaffung einer öffentlichen Einrichtung im Sinne der Satzung zu verstehen. Da die erstmalige Herstellung einer beitragsfähigen Erschließungsanlage eine Beitragspflicht nur nach § 127 BauGB auslöst, hat die Herstellung einer öffentlichen Einrichtung im Straßenbaubeitragsrecht lediglich Bedeutung für gemeindliche Anlagen, die nicht Erschließungsanlagen im Sinne des § 127 Absatz 2 BauGB sind, also zum Beispiel für Wirtschaftswege.

### **Beispiel**

Die Gemeinde entschließt sich dazu, einen Verbindungsweg für mehrere landwirtschaftliche Betriebe zu bauen, der vorher nicht existierte.

Neben der Herstellung sind auch der **Aus- und der Umbau** von öffentlichen Einrichtungen beitragspflichtige Ausbaumaßnahmen. Aus- und Umbau sind im weitesten Sinne als Erweiterung oder Verbesserung von bereits bestehenden Anlagen zu verstehen. Eine beitragsfähige Erweiterung ist zum Beispiel anzunehmen bei einer Verbreiterung der Bürgersteige oder der Fahrbahnen. Ferner ist eine Erweiterung unter anderem die Verbreiterung der Straße um einen Parkstreifen für den Anliegerverkehr. Voraussetzung für einen Ausbau im Sinne einer Erweiterung ist, dass zusätzliche, vorher nicht zu Straßenzwecken dienende Flächen in Anspruch genommen werden. Im Mittelpunkt der beitragsfähigen Maßnahmen im Straßenausbaurecht steht in der Regel der Umbau von öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen, der auch als Verbesserung bezeichnet wird. Anknüpfungspunkt des Gesetzgebers ist, dass der Träger der Straßenbaulast die Straßen in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden Zustand zu bauen, zu unterhalten, zu erweitern oder sonst zu verbessern hat. Die Erweiterung einer Straße wird also als Beispiel für deren Verbesserung angeführt. Die bewirkt deren räumliche Ausdehnung, so dass die ausgebaute Straße der ursprünglich angelegten nicht mehr gleicht. Das führt zu der Annahme, dass von einer beitragsfähigen Verbesserung bzw. einem beitragsfähigen Umbau nur gesprochen werden kann, wenn sich der Zustand der Anlage nach dem Ausbau in irgend einer Hinsicht (zum Beispiel räumliche Ausdehnung, funktionale Aufteilung der Gesamtfläche, Art der Befestigung) von ihrem **ursprünglichen** Zustand im Zeitpunkt der erstmaligen Herstellung bzw. Erneuerung unterscheidet, die positiven Einfluss auf ihre Benutzbarkeit hat. Bei dem somit notwendigerweise anzustellenden Vergleich zwischen dem alten und dem neuen Zustand der Anlage ist auszugehen von dem **ursprünglichen** und nicht von dem unmittelbar vor der Ausbaumaßnahme bestehenden Zustand, weil anderenfalls jede Unterhaltungsmaßnahme eine beitragsfähige Verbesserung wäre. Vergleichsgegenstände für die Frage der Verbesserung sind der durch den abzurechnenden Ausbau herbeigeführte Zustand der Anlage in verkehrstechnischer Hinsicht gegenüber dem durch den vormaligen Ausbau geschaffenen Zustand.

### **Beispiel**

Die Gemeinde entschließt sich dazu, die X-Straße im Dorfkern auszubauen. Zu diesem Zweck verbreitert sie die Fahrbahn um 2,00 m und ersetzt den bisherigen Asphalt durch Kopfsteinpflaster. Zusätzlich legt sie erstmalig einen kombinierten Geh- und Radweg an.

Unter einer **Erneuerung** wird im Straßenausbaubeitragsrecht die Ersetzung einer infolge bestimmungsgemäßer Nutzung nach Ablauf der üblichen Nutzungszeit trotz ordnungsgemäßer Unterhaltung und Instandsetzung abgenutzten, das heißt verschlissenen Anlage durch eine gleichsam „neue“ Anlage von gleicher räumlicher Ausdehnung, gleicher funktionaler Aufteilung der Fläche und gleichwertiger Befestigungsart verstanden. Es handelt sich also um eine Maßnahme, durch die eine nicht mehr voll funktionsfähige, also erneuerungsbedürftige Straße bzw. Teileinrichtung nach Ablauf der für sie üblichen Nutzungsdauer in einen Zustand versetzt wird, der mit ihrem ursprünglichen Zustand im Wesentlichen vergleichbar ist. Bei einer Erneuerung wird die Einrichtung also wie bei der erstmaligen Herstellung in einen Zustand versetzt, der auf längere Zeit den voraussichtlichen Anforderungen des Verkehrs genügt, das heißt die Nutzungsdauer der Einrichtung wird verlängert. Eine Erneuerung begnügt sich mit der Herstellung des ursprünglichen Zustands der Anlage, welche durch den Gebrauch verschlechtert wurde, ohne dass damit zwangsläufig eine Verbesserung mit Blick auf die ursprüngliche Anlage verbunden sein muss. Eine Erneuerung liegt daher vor, wenn die erneuerte Anlage der früheren in ihren wesentlichen Eigenschaften entspricht, mit ihr vor allem funktional und qualitativ vergleichbar ist. Allerdings verlangt der Beitragstatbestand der Erneuerung nicht, dass die Befestigungsart im Vergleich mit dem ursprünglichen Zustand

gleichartig ist. Die Gemeinde darf vielmehr bei der Ersetzung der abgängigen Straße technische Fortschritte in der Art der Straßenbefestigung und Änderungen verkehrstechnischer Konzeptionen angemessen berücksichtigen, so dass eine beitragsfähige Erneuerung auch vorliegt, wenn ein anderweitiger Zustand geschaffen wird, der dem früheren Zustand gleichwertig ist.

### **Beispiel**

Eine Straße in einem Wohngebiet, die als historische Erschließungsanlage anzusehen ist (§ 242 Absatz 1 BauGB), wurde vor über 40 Jahren erstmalig hergestellt. Der Untergrund der Straße und die Asphaltdecke sind stark zerschlissen, so dass durch Unterhaltungsmaßnahmen eine ordnungsgemäße Reparatur nicht mehr erreicht werden kann. Die Gemeinde entschließt sich daher, die Straße grundlegend zu sanieren. Im Rahmen der Sanierung wird der Unterbau komplett erneuert. Die bisherige Asphaltdecke wird durch „Flüsterasphalt“ ersetzt. Der ursprüngliche Straßenverlauf wird nicht verändert.

Herstellung, Aus- und Umbau sowie die Erneuerung wirken sich beitragsrechtlich nur aus, wenn öffentliche Einrichtungen von der Ausbaumaßnahme betroffen sind.

### **Zu § 2: Umfang des beitragsfähigen Aufwandes**

Gemäß § 8 Absatz 1 KAG kann der für die Durchführung der Maßnahme notwendige Aufwand über Straßenausbaubeiträge refinanziert werden (OVG Schleswig, Urteil vom 16.09.1997, Die Gemeinde 1998 S. 166). D. h. der Gesetzgeber regelt, wie hoch der beitragsfähige Aufwand maximal sein darf. Es bedarf in einer Straßenausbaubeitragssatzung eigentlich keiner Regelung, welche Herstellungskosten zum beitragsfähigen Aufwand gehören.

Gleichwohl sehen nahezu alle Straßenausbaubeitragssatzungen solche Regelungen vor. Aus diesem Grund wurde in den § 2 des Entwurfs eine Aufzählung dessen, was beitragsfähigen Aufwand darstellt, aufgenommen. Diese Aufzählung ist nicht abschließend, sondern beispielhaft, was durch die Formulierung „insbesondere“ zum Ausdruck gebracht wird (vgl. OVG Schleswig, Beschluss vom 15.08.1991 – 2 M 23/91).

Im Rahmen der Regelung zum beitragsfähigen Aufwand ist es möglich, diesen durch die Festlegung von Ausbaubreiten, die maximal einer Aufwandsberechnung zugrunde gelegt werden dürfen, zu beschränken. Im Falle der Aufnahme einer solchen Regelung in die Satzung sollten nur durchschnittliche Ausbaubreiten verwendet werden (Habermann in Habermann/Arndt zu § 8 Rn. 204).

Der Satzungsentwurf sieht bisher keine durchschnittlichen Ausbaubreiten vor, da dies in einer Gemeinde der Größenordnung von Brodersdorf nicht erforderlich erscheint und die tatsächliche Ermittlung der beitragsfähigen Herstellungskosten erschwert.

### **Zu § 3: Ermittlung des beitragsfähigen Aufwandes**

Der beitragsfähige Aufwand wird grundsätzlich für die gesamte öffentliche Einrichtung „Straße“ (siehe hierzu die Erläuterung zu § 1) ermittelt.

Gemäß § 8 Absatz 4 Satz 1 KAG kann der Aufwand allerdings auch für bestimmte Abschnitte einer Einrichtung ermittelt und abgerechnet werden. § 3 Absatz 1 trifft die hierzu erforderlichen Regelungen. Die Abschnittsbildung dient (ebenso wie die Kostenspaltung in § 11 des Entwurfs) allein dem Zweck, eine Maßnahme teilweise vor Verwirklichung des gesamten Bauprogramms abrechnen zu können, um den Zeitraum der Vorfinanzierung der Aufwendungen zu verkürzen (OVG Schleswig, Beschluss vom 06.10.2008 – 2 MB 17/08).

Mit der Abschnittsbildung wird die Entstehung endgültiger Beitragspflichten vorgezogen. Sie ist also kein Instrument, um auf die Höhe der Beiträge maßgeblich Einfluss zu nehmen (OVG Schleswig, Urteil vom 17.08.2005, NordÖR 2006 S. 84). Allerdings bewirkt eine Abschnittsbildung eine Veränderung des Abrechnungsgebiets und damit zwangsläufig auch eine Veränderung der Beitragsbelastungen der Anlieger in den jeweiligen Abschnitten. Eine Abschnittsbildung darf daher nicht willkürlich sein (OVG Schleswig, Urteil vom 24.03.2010 – 2 LB 23/09 –, NordÖR 2011 S. 82), ansonsten ist diese unwirksam.

Willkürlich ist die Bildung von Abrechnungsabschnitten u. a. dann, wenn sie sich nicht an örtlich erkennbaren Merkmalen (wie z. B. Straßenkreuzungen, Einmündungen, Brücken, Tunnel und Wasserläufe) orientiert (OVG Lüneburg, Urteil vom 18.03.1986, Die Gemeinde 1986 S. 229). Damit soll sichergestellt werden, dass Außenstehende die Abschnittsbildung nachvollziehen können. Dem gebildeten Abschnitt und der verbleibenden Reststrecke muss noch eine eigenständige Verkehrsbedeutung zukommen. Sie müssen nach ihrer Ausdehnung gleichsam noch stellvertretend Straße sein können, um Manipulationen auszuschließen (OVG Lüneburg, Beschluss vom 22.01.1990 – 9 M 96/89 –).

Zu beachten ist bei der Bildung eines Abschnittes weiter, dass damit keine wesentliche Veränderung der Beitragsbelastungen in den jeweils gebildeten (oder verbleibenden) Abschnitten einhergeht. Denn dann wäre die Abschnittsbildung willkürlich. Deshalb ist für die Zulässigkeit einer Abschnittsbildung auch zu prüfen, ob aufgrund der im Zeitpunkt des Abschnittsbildungsbeschlusses ermittelbaren Daten zu erwarten ist, dass die berücksichtigungsfähigen Kosten für den Ausbau eines Abschnitts je m<sup>2</sup> Straßenfläche um mehr als ein Drittel höher liegen werden als die des anderen Abschnitts. Hierbei bleiben Preissteigerungen aufgrund eines späteren zeitlichen Ausbaus allerdings unberücksichtigt (vgl. BVerwG, Urteil vom 07.06.1996, Die Gemeinde 1996 S. 357 zum Erschließungsbeitragsrecht).

Mit dem Abschluss der Maßnahme innerhalb des gebildeten Abschnitts entsteht die sachliche (Voll-)Beitragspflicht (OVG Schleswig, Beschluss vom 07.01.2008 – 2 LA 74/07 –). Die Änderung des Bauprogramms im Hinblick auf andere Abschnitte, für die eine sachliche Beitragspflicht noch nicht entstanden ist, hat keine Auswirkungen auf die in einem Abschnitt bereits entstandenen Beitragspflichten. Dies gilt selbst dann, wenn der Abschnittsbildungsbeschluss nach Änderung der Ausbauplanung wegen des Willkürverbotes nicht hätte ergehen dürfen (VG Schleswig, Urteil vom 10.06.2009 – 9 A 213/08 –).

Der Abschnittsbildungsbeschluss kann dem Ausbau des Abschnitts – bis zum Zeitpunkt der Entstehung der sachlichen Beitragspflicht für die Gesamtmaßnahme – nachfolgen und muss nicht mit ihm in einem zeitlichen Zusammenhang stehen (OVG Lüneburg, Urteil vom 18.09.1987 – 9 A 126/86 –). Eine insoweit nachträgliche Abschnittsbildung kommt insbesondere dann in Betracht, wenn sich die Durchführung der Gesamtmaßnahme verzögert.

Damit eine Maßnahme in Abschnitten abgerechnet werden kann, bedarf es einer gemeindeinternen Entscheidung. Diese gemeindeinterne Entscheidung ist ein innerdienstlicher Ermessensakt. Hierzu muss es sich um einen Ausspruch des zuständigen Gemeindeorgans handeln, der jedoch den Beitragspflichtigen gegenüber nicht gesondert kundzumachen ist. In der Regel genügt hierfür ein Beschluss der Gemeindevertretung.

Gemäß § 8 Absatz 3 Satz 1 KAG kann der Aufwand nach den tatsächlichen Kosten oder nach Einheitssätzen ermittelt werden. Hier besteht ein Gestaltungsermessen seitens der Gemeinde. Soll nicht nach den tatsächlich entstandenen Kosten abgerechnet werden, d. h. soll nach Einheitssätzen abgerechnet werden, müssen die Einheitssätze in der Satzung festgelegt werden. Da Einheitssätze nach den durchschnittlichen Kosten festzusetzen sind, die im Gebiet der Beitragsgläubigerin üblicherweise für vergleichbare öffentliche Einrichtungen aufzuwenden sind (§ 8 Absatz 3 Satz 4 KAG), müssen in der Gemeinde vergleichbare Einrichtungen vorhanden sein; ansonsten lässt sich die Ortsüblichkeit speziell für das Gemeindegebiet nicht verifizierbar feststellen. Ein Rückgriff auf Erfahrungssätze benachbarter Ge-

meinden ist in Anbetracht des eindeutigen Wortlauts ausgeschlossen (Habermann in Habermann/Arndt zu § 8 Rn. 204). Aus diesem Grund sieht der Entwurf in § 3 Absatz 2 vor, dass der beitragsfähige Aufwand anhand der tatsächlichen Herstellungskosten ermittelt wird.

#### **Zu § 4: Ermittlung des umlagefähigen Aufwandes**

In Anbetracht der Tatsache, dass auf einer Straße nicht nur Anliegerverkehr, sondern auch je nach Straßenkategorie in einem gewissen Umfang Allgemeinverkehr, d. h. nicht Anliegerverkehr, stattfindet, bietet die ausgebaute Straße somit auch der Allgemeinheit Vorteile. Aus diesem Grund hat sich auch die Allgemeinheit – vertreten durch die Gemeinde selbst – an dem beitragsfähigen Aufwand zu beteiligen. Dieser Anteil wird in der Rechtsprechung und Literatur als „Gemeindeanteil“ bezeichnet.

Dies bedeutet umgekehrt, der Anliegeranteil ist der Teil des beitragsfähigen Aufwandes, der nach Abzug des Gemeindeanteils auf die Grundstückseigentümer usw., denen durch die Maßnahme Vorteile erwachsen, zu verteilen ist (umlagefähiger Aufwand). Den Abzug eines Gemeindeanteils vom beitragsfähigen Aufwand bei Straßenbaumaßnahmen schreibt § 8 Absatz 1 Satz 3 KAG ausdrücklich vor, ohne eine Aussage über dessen Höhe zu treffen.

Die Anliegeranteilssätze müssen der **Verkehrsbedeutung** der ausgebauten Straße und den ausgebauten **Teileinrichtungen** entsprechende Differenzierungen aufweisen und untereinander hinreichend abgestimmt sein (OVG Lüneburg, Urteil vom 12.01.1988 – 9 C 2/87 –). Dabei gilt es zu beachten, dass sich die Bestimmung des Gemeinde- und dem korrespondierend des Anliegeranteils nicht nach dem öffentlichen Interesse an einer Straße oder danach, ob der Ausbau im Interesse der Anlieger von der Gemeinde veranlasst wurde, richtet, sondern regelmäßig nach dem Maß der schätzungsweise zu erwartenden Nutzung der ausgebauten Straße von den anliegenden Grundstücken aus einerseits und der Allgemeinheit andererseits (Habermann in Habermann/Arndt zu § 8 Rn. 205).

Die Rechtsprechung stellt es in das Ermessen der Gemeinde festzulegen, nach welchen Straßentypen zu unterscheiden ist (OVG Lüneburg, Urteil vom 13.01.1987, Die Gemeinde 1987 S. 146; OVG Schleswig, Urteil vom 11.02.1998, NordÖR 1998 S. 268). Sie kann sich aus Gründen der Praktikabilität auf relativ grobe Unterscheidungen beschränken (OVG Lüneburg, Urteil vom 11.11.1986, Die Gemeinde 1987 S. 233; OVG Schleswig, Urteil vom 23.07.2008 – 2 LB 54/07 –). Eine Staffelung des Anliegeranteils für **zum Anbau bestimmte Straßen** nach drei bzw. vier Straßentypen, wenn im Geltungsbereich der Satzung auch Fußgängerzonen vorhanden sind (OVG Schleswig, Urteil vom 11.02.1998, a. a. O.), ist erforderlich und ausreichend (OVG Lüneburg, Urteil vom 27.02.1980, KStZ 1981 S. 89 = DVBl. 1980 S. 760).

Die Rechtsprechung akzeptiert eine Unterscheidung in Straßen, die überwiegend dem Anliegerverkehr dienen (Anliegerstraßen), in Straßen, die überwiegend dem innerörtlichen Verkehr dienen (Innerortsstraßen) und Straßen, welche überwiegend dem durchgehenden innerörtlichen oder überörtlichen Verkehr dienen [(Durchgangsstraßen); (OVG Schleswig, Beschluss vom 29.10.2007 – 2 MB 20/07 –)]. Ausschlaggebend für die Vorteilsbemessung ist das Verhältnis von Anlieger- und Allgemeininteresse. Ob die an die ausgebaute Straße angrenzenden Grundstücke Wohngrundstücke oder gewerblich genutzte Grundstücke sind, ist für dieses Verhältnis regelmäßig ohne Aussagekraft (vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 12.06.1990, NST-N 1990 S. 325 = dng 1991 S. 32 zur Fußgängerzone).

Sofern auch **Außenbereichsstraßen** ausgebaut werden, ist es erforderlich, dass die Satzung auch eine Regelung für Außenbereichsstraßen enthält, welche ebenfalls unterschiedliche Anliegeranteilssätze vorsehen. Außenbereichsstraßen können sowohl im Wesentlichen dem Anliegerverkehr (z. B. Wirtschaftswege) dienen als auch Verbindungsfunktion haben (OVG Schleswig, Beschluss vom 14.11.2008 – 2 MB 21/08 – Die Gemeinde 2010 S. 139).

Die Festsetzung der Anliegeranteilssätze ist ein Akt gemeindlicher Rechtsetzung. Sie kann vom Gericht nur daraufhin überprüft werden, ob die Gemeinde den durch Gesetz und Recht gesteckten Rahmen ihres gesetzgeberischen **Ermessens** überschritten hat (OVG Schleswig, Urteil vom 19.05.2010 – 2 KN 2/09 –, Die Gemeinde 2010 S. 202), also ob Obergrenzen eingehalten und die Anteilssätze hinreichend aufeinander abgestimmt sind (OVG Schleswig, Urteil vom 11.02.1998, NordÖR 1998 S. 268). Die Untergrenze wird durch die haushaltsrechtlichen Bestimmungen (§ 76 GO) gesetzt.

Innerhalb dieses vorgegebenen Rahmens steht der Gemeinde Einschätzungsspielraum zu, da eine sichere Prognose über das Verhältnis der wahrscheinlichen Inanspruchnahme der ausgebauten Straße durch die Allgemeinheit einerseits und die Grundstückseigentümer andererseits schlechterdings nicht möglich ist (OVG Schleswig, Urteil vom 19.05.2010 a. a. O.).

Der höchste Anliegeranteil am beitragsfähigen Aufwand ist der einer ausgebauten Anliegerstraße, und dieser darf gemäß § 8 Absatz 1 Satz 3 KAG maximal 85 % betragen. Einer Differenzierung der Anliegeranteilssätze nach Teileinrichtungen bedarf es nach der Rechtsprechung des OVG Schleswig bei Anliegerstraßen nicht (Urteil vom 19.05.2010 a. a. O.). Das Verhältnis der Vorteile ist – anders als bei Straßen mit innerörtlichem oder überörtlichem Durchgangsverkehr – hinsichtlich aller Teileinrichtungen nahezu gleich (OVG Lüneburg, Urteil vom 11.11.1986, Die Gemeinde 1987 S. 233).

Anders stellt sich die Situation bei Teileinrichtungen einer Innerortsstraße dar. Hier dienen die Teileinrichtungen im unterschiedlichen Umfang dem Anliegerverkehr. Dementsprechend ist bei der Festlegung der Anliegeranteilssätze zu differenzieren. Weiterhin sind die Anteilssätze mit dem Anteilssatz für Anliegerstraßen abzustimmen (OVG Lüneburg, Urteil vom 12.01.1988 – 9 C 2/87). In der Praxis wird überwiegend für Anliegerstraßen ein Anliegeranteilssatz von 75 bis 85 % bestimmt. D. h. die Anteilssätze der Teileinrichtungen einer Innerortsstraße müssen unter diesen %-Sätzen liegen. Dasselbe gilt für Durchgangsstraßen sowie Außenbereichsstraßen analog. **Mögliche unterschiedliche Anteilssätze je Teileinrichtung sind im Satzungsentwurf als Vorschlag je Straßenkategorie und Teileinrichtung ausgewiesen.**

### **Zu § 5: Abrechnungsgebiet**

§ 5 normiert die Grundprinzipien, nach denen sich die Verteilung des umlagefähigen Aufwands auf die berücksichtigungspflichtigen Grundstücke zu richten hat. Es wird klargestellt, dass der umlagefähige Aufwand auf die Grundstücke zu verteilen ist, von denen aus die Möglichkeit der Inanspruchnahme der ausgebauten öffentlichen Einrichtung bzw. des ausgebauten Abschnitts besteht. Dies sind im Regelfall die Grundstücke, die zu der ausgebauten öffentlichen Einrichtung „Straße“ in einer engen räumlichen Beziehung stehen.

Die Regelung hat nur deklaratorische Bedeutung, da es nicht im Ermessen des Ortsgesetzgebers liegt festzustellen, welche Grundstücke von einer Maßnahme bevorteilt und damit Bestandteil des Abrechnungsgebietes sind (Habermann in Habermann/Arndt zu § 8 Rn. 282).

### **Zu § 6: Verteilungsregelung**

Diese Vorschrift erläutert einleitend, wie der umlagefähige Aufwand zu verteilen ist. Die Verteilung erfolgt aufgrund der Größe des Grundstückes multipliziert mit einem Nutzungsfaktor. Dabei verweist die Vorschrift zur näheren Bestimmung der maßgeblichen Grundstücksfläche auf § 7 des Entwurfs, zur näheren Bestimmung des maßgeblichen Nutzungsfaktors auf die §§ 8 und 9 des Entwurfs.

## **Zu § 7: Grundstücksfläche**

Im Straßenausbaubeitragsrecht gilt grundsätzlich der bürgerlich-rechtliche Grundstücksbegriff. Dies bedeutet allerdings nicht, dass die gesamte Grundstücksfläche beitragsrechtlich immer einheitlich zu behandeln ist (OVG Schleswig, Beschluss vom 04.10.2007 – 2 MB 18/07 –). Die Unterschiede der Nutzbarkeit nach Art und Maß abgrenzbarer Grundstücksteile sind von beitragsrechtlicher Relevanz.

So wächst der Vorteil, den ein Baugrundstück von einer Straßenbaumaßnahme hat, nur der baulich nutzbaren Fläche zu. Die bebaubare Fläche ist von der überbaubaren zu unterscheiden. Auch Baugrundstücke können nur ausnahmsweise in Kerngebieten vollständig überbaut werden (vgl. § 17 Absatz 1 BauNVO), gleichwohl ist die Restfläche des Grundstücks Bauland, sofern sie für das Maß der Bebaubarkeit des Grundstücks von Bedeutung ist. Im Straßenausbaubeitragsrecht sind deshalb Flächen, je nachdem, ob es sich um Grundstücke im beplanten oder unbeplanten Innenbereich, im Außenbereich oder Flächen, die nur in besonderer Weise genutzt werden können oder genutzt werden, handelt, nach dem Maß der Nutzung unterschiedlich zu gewichten (Habermann in Habermann/Arndt zu § 8 Rn. 229). § 7 Absatz 1 Nummer 1 und 2 des Entwurfs stellen den Grundsatz auf, dass Grundstücke innerhalb eines (zukünftigen) Bebauungsplanes (§§ 30, 33 BauGB) und im förmlich festgesetzten Innenbereich (§ 34 Absatz 4 BauGB) mit ihrer gesamten Grundstücksfläche einfließen.

### **Zu § 7 Absatz 1 Nummer 3 Buchstaben a bis c: Begrenzung der Grundstücksfläche**

Im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) ist Baufläche grundsätzlich die gesamte im Innenbereich gelegene Grundstücksfläche. Die genaue Abgrenzung des Innenbereichs führt regelmäßig zu Schwierigkeiten. Deshalb ist es ratsam, in die Beitragssatzung eine Tiefenbegrenzungsregelung aufzunehmen (§ 8 Absatz 1 Satz 4 KAG). Diese Tiefenbegrenzung begründet die Vermutung, dass die Grundstücke des Innenbereichs bis zur festgesetzten (Tiefen-)Grenze erschlossen sind (BVerwG, Urteil vom 19.02.1982, DVBl 1982 S. 552 = NVwZ 1982 S. 677), also Baulandqualität besitzen.

Die Bestimmung der Tiefenbegrenzung liegt im Ermessen des Satzungsgebers. Sie hat sich an der ortsüblichen Tiefe der baulichen Nutzung in der Gemeinde zu orientieren. Üblicherweise wird in Satzungen in Schleswig-Holstein eine Tiefenbegrenzung von 40 - 50 Meter verwendet. Die Fehlerhaftigkeit einer Tiefenbegrenzung ist auf die Satzungsregelung im Übrigen ohne Einfluss. Sie ist nicht Teil des Verteilungsmaßstabes (OVG Schleswig, Urteil vom 26.05.1999, Die Gemeinde 1999 S. 185). Fehlt eine solche Regelung oder ist sie unwirksam, hat dies allerdings zur Folge, dass in jedem Einzelfall zu entscheiden ist, inwieweit ein vorteilhaftes Grundstück zum Innenbereich gehört.

Für den Fall, dass eine Hinterbebauung zulässig ist, muss sich die Tiefenbegrenzungsregelung auch auf diese Grundstücke bzw. Grundstücksteile erstrecken. Es muss geregelt werden, bis zu welcher Tiefe bebaubare Hinterliegergrundstücke oder bebaubare Grundstücke, die nur über eine Zuwegung mit der Straße verbunden sind, als Baugrundstücke beitragsrechtlich zu erfassen sind. Hier sollte geregelt werden, dass die Tiefengrenze in einem entsprechenden Abstand vom Ende der Zuwegung bzw. von der hinteren Grenze des Anliegergrundstücks gezogen wird. Die Vermutung, dass ein bevorteiltes Grundstück bis zur Tiefenbegrenzung Baulandqualität besitzt, ist nur widerlegt, wenn und soweit ein Grundstück über die Grenze hinaus tatsächlich bebaut ist oder gewerblich genutzt wird (BVerwG, Urteil vom 19.02.1982, a. a. O.). Dies gilt aus Praktikabilitätsgründen auch für Grundstücke in innerörtlichen Kernzonen (OVG Schleswig, Urteil vom 13.10.1999, Die Gemeinde 2000 S. 43). Die Satzung sollte darüber hinaus auch klarstellen, dass bei über die Tiefenbegrenzung hinausgreifender baulicher, gewerblicher, industrieller oder vergleichbarer Nutzung zusätzlich die Fläche bis zu einer Linie entlang dem Ende der übergreifenden Nutzung als Baufläche zu berücksichtigen ist. Von der übergreifenden Nutzung ist die abgesetzte bauliche Nutzung

durch landwirtschaftliche Gebäude zu unterscheiden. Derartige Gebäude sind nicht geeignet, die mit der Tiefengrenze verbundene Vermutung (Außenbereich) zu widerlegen (OVG Schleswig, Urteil vom 26.05.1999, Die Gemeinde 1999 S. 185)

Für die am Rande der im Zusammenhang bebauten Ortsteile (§ 34 BauGB) gelegenen Grundstücke scheidet eine abstrakte Festlegung einer Seitenbegrenzungsregelung aus, denn anders als bei der Festlegung der Tiefenbegrenzung durch Satzung gibt es für eine ortsübliche Breite der baulichen Nutzung keine sachlichen Anhaltspunkte (OVG Schleswig, Urteil vom 26.09.2007, – 2 LB 21/07 –, NVwZ-RR 2008 S. 346).

#### **Zu § 8 Absatz 1 bis 4: Nutzungsfaktoren für Baulandgrundstücke**

Gemäß § 8 Absatz 1 Satz 2 KAG sind die Beiträge nach Vorteilen zu bemessen. Nachdem der Vorteil der Allgemeinheit (§ 4) abgeschöpft ist, muss die Satzung regeln, wie unterschiedliche Vorteile der von der beitragsfähigen Maßnahme bevorzugten Grundstücke zu gewichten sind. Der Vorteil, nämlich die Steigerung des Gebrauchs- und/oder Verkehrswertes der Bauflächen und der in vergleichbarer Weise nutzbaren Flächen infolge einer Straßenbaumaßnahme hängt entscheidend vom Maß und der Art ihrer zulässigen Nutzung ab (OVG Schleswig, Beschluss vom 06.11.2008 – 2 LA 27/08 – Die Gemeinde 2010 S. 140). Es ist unter Wahrscheinlichkeitsgesichtspunkten anzunehmen, dass der Gebrauchswert und damit auch seine Steigerung infolge einer vorteilhaften Straßenbaumaßnahme entsprechend der baulichen Nutzbarkeit zunehmen. Deshalb muss die Verteilungsregelung in der Satzung gewährleisten, dass die Beitragsbelastung der einzelnen Grundstücke des Abrechnungsgebietes dem Verhältnis ihrer baulichen Nutzbarkeit, also dem zulässigen Maß der baulichen Nutzung, annähernd entspricht.

Das zulässige Maß der Bebauung findet Ausdruck in der zulässigen Geschossfläche und der Zahl der zulässigen Vollgeschosse. Deshalb hält die Rechtsprechung den sog. Geschossflächenmaßstab und – wegen seiner Praktikabilität – den flächenbezogenen Vollgeschossmaßstab für sachgerechte Verteilungsmaßstäbe zur Abbildung der unterschiedlichen Vorteilslagen.

Beim sog. Vollgeschossmaßstab wird die Grundstücksfläche (§ 7) mit einem Faktor in Abhängigkeit der Vollgeschosse multipliziert. Was Vollgeschoss ist, regelt § 2 Absatz 7 LBO. Die Höhe des Faktors ist durch den Satzungsgeber zu bestimmen. Welcher Prozentsatz den größeren Vorteil eines weiteren Vollgeschosses auch nur annähernd erfasst, lässt sich aber nicht abstrakt, sondern nur nach den örtlichen Verhältnissen im Abrechnungsgebiet feststellen, die für die Frage der Vorteilsgerechtigkeit eines Maßstabes von entscheidender Bedeutung sind (siehe BVerwG, Urteil vom 07.03.1980, a. a. O.). Die Rechtsprechung geht bisher davon aus, dass der Steigerungssatz pro Vollgeschoss nicht 100 % betragen muss, weil sich der Vorteil mit der Zulässigkeit eines zweiten Vollgeschosses nicht notwendigerweise verdoppelt (OVG Schleswig, B. vom 26.10.1993 – 2 M 53/93 –).

Sowohl im Straßenausbaubeitragsrecht als auch im Anschlussbeitragsrecht wird der Gebrauchsvorteil nach der baulichen Nutzbarkeit bemessen. Für den Steigerungssatz von 60 % für das zweite Vollgeschoss spricht, dass sich nach dem System des § 17 BauNVO 1977 die Geschossflächenhöchstzahlen in nahezu allen Baugebietsarten vom ersten zum zweiten Vollgeschoss um diesen Prozentsatz erhöhen. Gleichwohl findet sich im Anschluss an eine Entscheidung des BVerwG (Urteil vom 07.03.1980, a. a. O.) in den Satzungen üblicherweise ein Steigerungssatz von (nur) 25 % pro Vollgeschoss, der jedenfalls für das zweite und dritte Vollgeschoss nicht zu beanstanden ist (OVG Schleswig, Beschluss vom 28.07.1999, NordÖR 2002 S. 311).

Diesen Steigerungssatz hat das BVerwG damit gerechtfertigt, dass eine Bindung an die in der Tabelle des § 17 BauNVO 1977 enthaltenen Geschossflächenzahlen nach dem Vorteilsprinzip nicht geboten sei und die Beitragsbelastungen der einzelnen Grundstücke im Ab-

rechnungsgebiet nicht in demselben Verhältnis stehen müssten, wie sich deren bauliche oder sonstige Nutzbarkeit zueinander verhalten. Eine Begründung, warum gerade der Steigerungssatz von 25 % allgemein zulässig sein soll, fehlt dagegen. Sie ist von diesem Ansatz her auch nicht möglich, weil jeder prozentuale Zuschlag pro Vollgeschoss bis maximal 100 % vorteilsgerecht sein kann, je nach dem, in welchem Umfang die Schaffung weiterer Nutzflächen zulässigerweise mit dem weiteren Vollgeschoss verbunden ist.

Ob der in der Satzung festgelegte Zuschlag (noch) vorteilsgerecht ist, kann daher nur anhand der tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse im Abrechnungsgebiet, d. h. nach dem Verhältnis der zulässigen bzw. tatsächlichen Nutzflächen, beurteilt werden. Wenn auch die Beitragsbelastungen der einzelnen Grundstücke im Abrechnungsgebiet nicht in demselben Verhältnis wie ihre bauliche Nutzbarkeit stehen müssen, so müssen sie doch dieses Verhältnis wenigstens annähernd widerspiegeln, ansonsten würde der Maßstab der zulässigen baulichen Nutzbarkeit gänzlich in Frage gestellt und der Willkürlichkeit der Aufwandsverteilung keinerlei Grenzen gesetzt (Habermann in Habermann/Arndt zu § 8 Rn. 257).

§ 8 des Entwurfs stellt auf den sog. flächenbezogenen Vollgeschossmaßstab ab, da dieser in der Satzungsanwendung einfacher zu handhaben ist. Die in der Satzung verwendeten Steigerungen entsprechen denen, die in Schleswig-Holstein – und auch vom Amt Probstei – üblicherweise verwendet werden.

Es besteht auch die Möglichkeit, für das erste Vollgeschoss den Faktor 1,0 und für jedes weitere Vollgeschoss den Faktor 0,25 zu wählen.

#### **Zu § 8 Absatz 5: Artzuschlag**

Der Vorteil aus einer beitragsfähigen Maßnahme des Straßenausbaubeitragsrechts steht nicht nur mit dem Maß der baulichen Nutzbarkeit des Grundstücks, sondern auch mit der Art der Nutzbarkeit in einem engen Zusammenhang. D. h. Grundstückseigentümern, deren Grundstücke wegen ihrer Nutzbarkeit auf die Erreichbarkeit in besonderer Weise angewiesen sind, erwachsen zusätzliche Vorteile, wenn die Zugänglichkeit ihrer Grundstücke erleichtert oder – bei zulässiger gewerblicher Nutzung – die Geschäftslage attraktiver wird. Diese zusätzlichen Vorteile sind satzungsmäßig zu erfassen. Die Satzung muss daher einen sog. Artzuschlag vorsehen. Eine Verteilungsregelung genügt den Anforderungen des Differenzierungsgebots nach der Art der Nutzung, wenn zwischen Wohnnutzung einerseits und qualifizierten Nutzungsarten andererseits mit dem Ergebnis einer stärkeren Belastung der letzteren Nutzungsarten unterschieden wird (zum Erschließungsbeitragsrecht: BVerwG, Urteil vom 11.12.1987, KStZ 1988 S. 51). Qualifizierte Nutzungsarten im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes sind Nutzungsarten, die im Vergleich zur Wohnnutzung eine deutlich intensivere Inanspruchnahme der Einrichtung bewirken und deshalb auf ihre Ausgestaltung in höherem Maße angewiesen sind. Zu den Grundstücken der in diesem Sinne qualifizierten Nutzungsart zählen in erster Linie gewerblich nutzbare Grundstücke, also Grundstücke, welche in qualifiziert überplanten Gebieten liegen.

Im Interesse der Vorteilsgerechtigkeit sollte die Satzung allerdings auch eine Regelung enthalten, nach welcher auch in unbeplanten Gebieten gewerblich genutzte Grundstücke einem Artzuschlag unterworfen werden (Habermann in Habermann/Arndt zu § 8 Rn. 249 ff). In der Satzung sollte daher geregelt werden, dass Grundstücke in nach § 34 BauGB zu beurteilenden Industrie-, Gewerbe- und Kerngebieten sowie in sonstigen Sondergebieten, in denen nach ihrer Zweckbestimmung und Art eine gewerbliche Nutzung zulässig ist, mit einem Artzuschlag zu belasten sind.

In anderen beplanten und unbeplanten Gebieten kommt die Anwendung eines grundstücksbezogenen Artzuschlages, der auf die tatsächliche Nutzung abstellt, in Betracht (BVerwG, Urteil vom 04.02.2000, NVwZ-RR 2000 S. 457). Erforderlich ist eine entsprechende Satzungsregelung nicht. Dem Differenzierungsgebot ist in aller Regel noch Genüge getan, wenn

zumindest die Grundstücke in Gewerbe- und Industriegebieten (sowie nach dem Vorhergesagten auch in Kern- und sonstigen Sondergebieten) stärker belastet werden (BVerwG, Urteil vom 10.06.1981, a. a. O.). Im Interesse der Vorteilsgerechtigkeit sollten die Gemeinden auf den grundstücksbezogenen Artzuschlag gleichwohl nicht verzichten (Habermann in Habermann/Arndt zu § 8 Rn. 250). Aus diesem Grund sieht der Entwurf auch einen Artzuschlag für solche Grundstücke vor.

In der Satzung muss geregelt werden, wann der grundstücksbezogene Artzuschlag zur Anwendung kommt. Es ist zu bestimmen, ob der der Artzuschlag Anwendung findet, wenn überhaupt eine gewerbliche Nutzung vorliegt oder erst, wenn die gewerbliche Nutzung ein gewisses Maß übersteigt. Üblicherweise wird die Anwendung des Artzuschlags an das Vorhandensein einer überwiegend gewerblichen Nutzung geknüpft. In der Literatur wird es auch für möglich gehalten bzw. sogar empfohlen, eine Satzungsregelung zu schaffen, nach welcher ein Grundstück dann dem Artzuschlag zu unterwerfen ist, wenn die tatsächliche gewerbliche Nutzung des Grundstücks mehr als ein Drittel der Nutzung ausmacht (Driehaus in Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 8 Rn. 471 a). Begründet wird dies damit, dass bei gemischt genutzten Grundstücken ein deutlich gesteigerter Vorteil gegenüber reinen Wohngrundstücken bereits dann gegeben wäre, wenn die gewerbliche Nutzung prägend ist. Eine solche das einzelne Grundstück prägende Nutzung und seine – im Hinblick auf den Gebrauchswert – gegebene besondere Abhängigkeit von der qualitativen Ausgestaltung der Straße rechtfertigen einen Artzuschlag nicht erst bei überwiegender gewerblicher Nutzung.

Der Entwurf stellt auf das Vorliegen einer überwiegend gewerblichen Nutzung in den tatsächlich vorhandenen Geschossflächen ab. Dies entspricht der in Schleswig- Holstein weit verbreitetsten Regelung und der aktuellen Rechtsprechung.

### **Zu § 9: Nutzungsfaktoren für Grundstücke mit sonstiger Nutzung**

Die Verteilungsregelung muss sicherstellen, dass eine vorteilsgerechte Verteilung des umlagefähigen Aufwandes auf die Eigentümer usw. der vorteilhabenden Grundstücke erfolgt. Der gebotene Vorteil durch die beitragsfähige Maßnahme, also der Umfang der Steigerung des Gebrauchs- und/oder Verkehrswertes hängt von der Größe und der Nutzbarkeit des jeweiligen Grundstücks ab. Hinsichtlich der Nutzbarkeit ist zwischen bebaubaren Grundstücken (innerhalb Bebauungsplan oder unbepannter Innenbereich) auf der einen Seite und nur land- oder forstwirtschaftlich nutzbaren Grundstücken des Außenbereichs (da nur ausnahmsweise mit privilegierten Vorhaben bebaubar) auf der anderen Seite zu unterscheiden. Auch unbebaubaren nur land- und forstwirtschaftlich sowie gärtnerisch nutzbaren Flächen im Außenbereich werden durch die Straßenbaumaßnahme Vorteile geboten, welche sich allerdings - bezogen auf den m<sup>2</sup> Grundstücksfläche - von denen der bebaubaren Grundstücke deutlich unterscheidet. Diesen typischen Unterschieden muss die Verteilungsregelung Rechnung tragen (OVG Schleswig, Beschluss vom 08.01.1999, NordÖR 1999).

Eine exakte rechnerische Bemessung dieser Vorteilsunterschiede ist ausgeschlossen. Die Bewertung der unterschiedlichen Vorteile liegt daher im (weiten) Einschätzungsermessen des Satzungsgebers. Angesichts erheblich abweichender Gebrauchswertsteigerungen der Bauflächen einerseits und der nur land- und forstwirtschaftlich bzw. gärtnerisch nutzbaren Grundstücksflächen andererseits hat das OVG Schleswig ein Vorteilsverhältnis (OVG Schleswig, Beschluss vom 02.07.2002, NordÖR 2002 S. 520) von 20 zu 1, dies entspricht einem Gewichtungsfaktor von 0,05 anerkannt und für angemessen erachtet.

Je nach den Verhältnissen im Abrechnungsgebiet können die Vorteile der bebaubaren und der nicht bebaubaren Grundstücke allerdings auch in einem Verhältnis von 10 zu 1 bis 50 zu 1 pro m<sup>2</sup> Grundstücksfläche stehen (OVG Schleswig, Beschluss vom 28.07.1999, NordÖR 2000 S. 311). In diesem Fall wären dann Faktoren von 0,1 bis 0,02 in der Satzung festzulegen. Das OVG Schleswig hat z. B. in einer Entscheidung vom 08.07.2015 (4 LB 15/14) einen Faktor von 0,02 für Flächen für den Naturschutz und die Landespflege als unbedenklich ein-

gestuft, ohne Ausführungen zu machen, ob nicht auch ein anderer Faktor, z. B. 0,05, hätte verwendet werden dürfen.

Nach derzeitiger Rechtsprechung ist jedoch ein einheitlicher Faktor für alle Außenbereichsnutzungen zulässig. Dies führt zu einer Vereinfachung der Satzungsanwendung. Aus diesem Grund sieht die Satzung in § 9 Absatz 1 Nummer 2 den einheitlichen Gewichtungsfaktor von 0,05 vor.

### **Zu § 9 Absatz 1 Nummer 2 Buchstaben c bis f: Ermittlung bebauter Flächen im Außenbereich**

Nach der Rechtsprechung (OVG Schleswig, Beschluss vom 06.08.2007 – 2 MB 12/07) muss sich die Ermittlung von Umgriffsflächen an der tatsächlichen Bebauungsdichte im Innenbereich der jeweiligen Gemeinde orientieren, wobei zu berücksichtigen sei, dass die Bebauung im Außenbereich in ihrer Struktur den Bereichen mit landwirtschaftlichen Hofstellen oder der aufgelockerten Bebauung am Ortsrand am nächsten kommen dürfte. Ausgehend hiervon hat das OVG Schleswig (Beschluss vom 06.08.2007 a. a. O.) einen Multiplikationsfaktor zur Ermittlung einer fiktiven Gebäudeumgriffsfläche von 5 (= Teiler 0,2) für sachgerecht erachtet.

In der Literatur (Habermann in Habermann/Arndt zu § 8 Rn. 233) wird allerdings darauf hingewiesen, dass gemäß § 5 Absatz 1 BauNVO Dorfgebiete ebenfalls der Unterbringung von Wirtschaftsstellen land- und forstwirtschaftlicher Betriebe dienen und die Obergrenze der GRZ in Dorfgebieten nunmehr gemäß § 17 Absatz 1 BauNVO 1990 bei 0,6 (BauNVO 1977 = 0,4) liegt, d. h. das Verhältnis Freifläche zu bebaubarer Fläche hat sich zugunsten der bebaubaren Fläche erhöht. Hieraus folge - so Habermann -, dass der Ansatz einer fiktiven GRZ von 0,25 bis 0,3 vorteilsgerechter erscheine als der Faktor 0,2. Es sei denn, nach den örtlichen Verhältnisse ist die tatsächliche Bebauungsdichte im Innenbereich vergleichbarer Gebiete geringer.

### **Zu § 10: Mehrfach bevorteilte Grundstücke**

Liegen Grundstücke an mehreren Straßen (sog. Eckgrundstücke oder „durchlaufende“ Grundstücke) und werden diese dadurch mehrfach in voller Höhe zu Straßenausbaubeiträgen herangezogen, stellt sich in der Praxis immer wieder die Frage, ob dies zulässig ist. Objektiv betrachtet wird auch einem sog. Eckgrundstück infolge einer beitragsfähigen Straßenausbaumaßnahme die gleichen Vorteile geboten werden wie einem in der Mitte der Straße liegenden Grundstück (Mittellieger). Die Lage des Eckgrundstücks an einer weiteren Straße schmälert den Vorteil nicht. Auf den Ausbauzustand dieser Straße kommt es daher nicht an (OVG Schleswig, Urteil vom 13.10.1999, Die Gemeinde 2000 S. 43). Sie bietet dem Grundstückseigentümer vielmehr weitere Nutzungsvorteile. Ob der Grundstückseigentümer von der Möglichkeit der Inanspruchnahme keinen oder nur geringen Gebrauch macht, weil er die Bebauung seines Grundstücks nur zu einer Verkehrsanlage ausgerichtet hat, ist beitragsrechtlich irrelevant. Aus diesem Grund ist in der Satzung rechtlich nicht geboten, eine solche Vergünstigung für Grundstücke an mehreren Straßen aufzunehmen.

Gleichwohl hat das OVG Schleswig (OVG Schleswig, Urteil vom 13.10.1999, a. a. O.) entschieden, dass dann, wenn ein Eckgrundstück im Laufe der Zeit wegen des Ausbaus oder der Erneuerung sowohl der einen als auch der anderen Einrichtung in vollem Umfang zu Straßenausbaubeiträgen herangezogen und in diesem Sinne im Vergleich zu Eigentümern von Mittelgrundstücken doppelt belastet wird, dies wegen des „Überangebots“ an Vorteilen unbillig wäre. In solchen Fällen läge eine unbillige Härte für das Eckgrundstück vor mit der Folge, dass ein Billigkeitserlass geboten wäre.

Dies stellt die sachliche Rechtfertigung für eine Vergünstigung von an mehreren Straßen liegenden Grundstücken dar. Dem Satzungsgeber ist es erlaubt, absehbare Härten seiner Beitragsregelungen bereits in der Satzung zu berücksichtigen und auszugleichen. Der Sat-

zungsgeber muss allerdings seine Erlassregelung auf Härtefälle beschränken und darf nicht durch Satzungsrecht das Gesetz unterlaufen wollen (vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 25.09.1980 - 3 A 252/79 -). Deshalb kommt eine Eckermäßigung nur für Wohngrundstücke in Betracht. Grundstücken in Industrie-, Gewerbe-, Kern- und sonstigen Sondergebieten sowie (überwiegend) gewerblich oder vergleichbar genutzten Grundstücken in anderen Gebieten wächst nicht nur durch den Ausbau jeder angrenzenden Straße ein ungeschmälerter Vorteil zu, vielmehr wird er in diesen Fällen auch in Anspruch genommen werden. Die Erhebung des vollen Beitrags bei (überwiegender) gewerblicher Nutzung verstößt daher nicht gegen den Gleichheitssatz (OVG Schleswig, Urteil vom 16.9.1997, Die Gemeinde 1998 S. 166), sondern trägt ihm Rechnung. Dies gilt auch für nur land- und forstwirtschaftlich nutzbare Grundstücke.

Bei der konkreten Ausgestaltung des Billigkeitserlasses sind die Grundsätze der Abgabengleichheit und Abgabengerechtigkeit zu beachten. Ein Eckgrundstück darf bei einer Gesamtbetrachtung nicht besser gestellt werden als ein Mittelgrundstück. Dies schließt eine Vergünstigung in Höhe von 50 % aus, weil damit die Gesamtbelastung des Eckgrundstücks immer geringer sein wird als die eines Mittelgrundstücks an der aufwendiger ausgebauten Straße (vgl. BVerwG, Urteil vom 13.12.1985, a. a. O.).

Aus diesem Grund sieht der Entwurf eine Vergünstigung von Eckgrundstücken von  $\frac{1}{3}$  vor.

### **Zu § 11: Kostenspaltung**

Nach § 8 Absatz 4 Satz 2 KAG können Beiträge für Teile der öffentlichen Einrichtung (z. B. Fahrbahn, Gehweg, Straßenbeleuchtung, Straßenentwässerung usw.) selbständig ohne Bindung an eine bestimmte Reihenfolge erhoben werden. Hierzu bedarf es allerdings einer satzungsrechtlichen Ermächtigungsgrundlage. Soweit die Ortssatzung die Möglichkeit der Kostenspaltung vorsieht, aber nicht zwingend vorschreibt – wie hier vorgeschlagen – lässt § 8 Absatz 4 Satz 2 KAG sowohl eine Kostenspaltung getrennt für jede ausgebaute Teileinrichtung zu (einschließlich der zugehörigen Kosten des Grunderwerbs und der Freilegung) mit der Folge, dass für jede Teileinrichtung auch ein Teilbeitrag festgesetzt werden kann, als auch die Kostenspaltung hinsichtlich einer Summe von Teileinrichtungen, mit der Folge, dass ein Teilbeitrag auch für mehrere abgespaltenen Teileinrichtungen erhoben werden kann.

Welchen Weg das für die Entscheidung über die Kostenspaltung zuständige Gemeindeorgan wählt, liegt in seinem Ermessen und ist nicht nur für die Beitragsveranlagung von Bedeutung, sondern auch für den Zeitpunkt der Entstehung der sachlichen Teilbeitragspflichten.

Entscheidet sich das Gemeindeorgan für die Abspaltung der Kosten jeder einzelnen Teileinrichtung, entsteht die sachliche Beitragspflicht mit dem Abschluss der jeweiligen Baumaßnahme für jede Teileinrichtung gesondert. Soll dagegen nach der Beschlusslage eine Summe von Teileinrichtungen vor Abschluss des Gesamtausbaus der Einrichtung abgerechnet werden, entsteht die Teilbeitragspflicht erst mit dem Abschluss des Ausbaus aller Teileinrichtungen, für die der Aufwand gesondert ermittelt werden sollte (Habermann in Habermann/Arndt zu § 8 Rn. 352).

Damit es im Einzelfall zur Kostenspaltung und damit zur Entstehung von sachlichen Teilbeitragspflichten kommen kann, bedarf es auf der Grundlage der Satzungsregelung einer gemeindeinternen Entscheidung, den Beitrag nicht als Vollbeitrag, sondern getrennt für einzelne Teileinrichtungen zu erheben. Diese gemeindeinterne Entscheidung ist ein innerdienstlicher Ermessensakt. Hierzu muss es sich um einen Ausspruch des zuständigen Gemeindeorgans handeln, der jedoch den Beitragspflichtigen gegenüber nicht gesondert kundzumachen ist. In der Regel genügt hierfür ein Beschluss der Gemeindevertretung.

## Zu § 12: Entstehung des Beitragsanspruches

Nach § 2 Absatz 1 Satz 2 KAG muss eine Abgabensatzung den Zeitpunkt der Entstehung der Abgabe angeben, gleichwohl ist dem Ortsgesetzgeber im Beitragsrecht insoweit keine Regelungskompetenz eingeräumt. Gemäß § 8 Absatz 4 Satz 3 KAG entsteht die (sachliche) Beitragspflicht mit dem Abschluss der Maßnahme, die für die Herstellung, den Ausbau oder Umbau der öffentlichen Einrichtung oder von selbständig nutzbaren Teilen erforderlich sind.

Die Herstellung, der Ausbau oder Umbau sowie die Erneuerung einer einzelnen Einrichtung ist der Regelfall. Die räumliche Ausdehnung und den Umfang der Maßnahme, also was im Einzelfall für die Herstellung, den Ausbau oder Umbau sowie die Erneuerung der Straße erforderlich ist, bestimmt die Gemeinde nach ihrem Ermessen (Bauprogramm). Das Bauprogramm ist vom Gericht nicht wie ein Ermessensverwaltungsakt, sondern nur im Hinblick auf die Erforderlichkeit der Maßnahme überprüfbar (OVG Schleswig, Beschluss vom 25.01.2012 – 4 MB 1/12 –). Erst wenn das Bauprogramm verwirklicht, die Gesamtmaßnahme abgeschlossen ist, entsteht für den Regelfall die Beitragspflicht (OVG Schleswig, Urteil vom 17.08.2005 – 2 LB 38/04 –, NordÖR 2006 S. 84 = SchlHA 2006 S. 171).

Das Bauprogramm bedarf keiner förmlichen Festlegung durch Satzung oder Beschluss der Gemeindevertretung (OVG Schleswig, Urteil vom 26.09.2007 – 2 LB 20/07 – Die Gemeinde 2008 S. 47). Der Umfang des Bauprogramms kann sich auch aus Vergabebeschlüssen auf der Grundlage von Ausbauplänen ergeben. Erforderlich ist die detaillierte Beschreibung der im Einzelnen vorgesehenen Maßnahmen, damit ihre Fertigstellung eindeutig festgestellt werden kann (OVG Schleswig, Urteil vom 24.03.2010 – 2 LB 23/09 –, NordÖR 2011 S. 82). Das Bauprogramm kann bis zu seiner Verwirklichung geändert werden, ohne dass es insoweit einer Begründung bedarf (OVG Schleswig, Beschluss vom 18.07.2014 – 4 LA 50/14 –). Der Abschluss der nach dem Bauprogramm durchzuführenden Straßenbauarbeiten reicht zur Entstehung der sachlichen Beitragspflicht allerdings nicht aus. Verwirklicht ist das Bauprogramm dann, wenn die Bauarbeiten abgenommen wurden. Regelmäßig führt die Gemeinde die Straßenbauarbeiten nicht selbst aus. Das Werkvertragsrecht (§ 640 BGB) sieht eine Abnahme des Werks vor. Erst mit der Abnahme erlischt der Erfüllungsanspruch, geht die Gefahr über (§ 644 BGB) und entsteht der Vergütungsanspruch (§ 641 BGB). Die Abnahme ist damit der Schlusspunkt der Werkleistung. Dies rechtfertigt es, auch hinsichtlich der Entstehung der sachlichen Beitragspflicht auf den Zeitpunkt der Abnahme abzustellen.

In der Satzung kann auch geregelt werden, dass zum Abschluss der Maßnahme der Erwerb der für die Straßenbaumaßnahme erforderlichen Grundflächen gehört. Diese Regelung ist erforderlich, weil öffentliche Straßen auch auf fremdem Grund errichtet werden können (§ 6 Absatz 3 StrWG). Die Aufnahme der Grunderwerbskosten in die Aufzählung der beitragsfähigen Aufwendungen hindert die Entstehung der sachlichen Beitragspflicht vor Abschluss des Grunderwerbs nicht, weil zwischen den Voraussetzungen des Abschlusses der Maßnahme und den beitragsfähigen Kosten zu unterscheiden ist (OVG Lüneburg, B. vom 03.11.1980 – 9 B 108/80 –). Nur wenn der Satzungsgeber bereits durch Ortsrecht bestimmt hat, dass der Grunderwerb zum Abschluss der Maßnahme gehört, ist in jedem Fall die Einbeziehung sämtlicher für die Maßnahme notwendiger Grunderwerbskosten (einschließlich der Nebenkosten, wie Notargebühren und Vermessungskosten) in den beitragsfähigen Aufwand gewährleistet (siehe NdsOVG, Beschluss vom 29.08.2003, ZKF 2005 S. 165).

Weiter ist die gesetzliche Regelung des § 8 Absatz 4 Satz 3 KAG durch eine Konkretisierung des Begriffs des Abschlusses der Maßnahme in die Satzung zu übernehmen und es ist darüber hinaus klarzustellen, dass die Entstehung einer Teilbeitragspflicht einen Kostenspaltungsbeschluss gemäß § 8 Absatz 4 Satz 2 KAG erfordert, der vor dem Abschluss der Gesamtmaßnahme ergangen sein muss (OVG Schleswig, Beschluss vom 13.01.1995, Die Gemeinde 1996 S. 217).

Entsprechendes gilt für die Entstehung der Vollbeitragspflicht im Falle der Abschnittsbildung gemäß § 8 Absatz 4 Satz 1 KAG.

### **Zu § 13: Vorauszahlung**

Nach § 8 Absatz 4 Satz 4 KAG können auf Beiträge angemessene Vorauszahlungen gefordert werden. Entsprechendes gilt für Teilbeiträge. Einer Satzungsregelung bedarf es zur Erhebung von Vorauszahlungen nicht. Die Berechtigung, Vorauszahlungen bei Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen erheben zu dürfen, ergibt sich unmittelbar aus dem Gesetz. Eine Satzungsregelung ist aber aus Gründen der Klarstellung zu empfehlen. Nicht zu empfehlen ist dagegen, einen bestimmten Prozentsatz zwingend durch die Satzung vorzuschreiben. Aus diesem Grund eröffnet die vorgesehene Satzungsregelung einen weiten Ermessensspielraum bei der Festsetzung von Vorauszahlungen, welche damit sogar bis zur Höhe des voraussichtlichen Beitrages möglich sind.

Die Anforderung einer Vorauszahlung setzt auch keinen Beschluss der Gemeindevertretung voraus. Es handelt sich um ein einfaches Geschäft der laufenden Verwaltung. Als innerdienstlicher Ermessensakt muss die Entscheidung, Vorauszahlungen zu fordern, allerdings zumindest in Vermerken, Niederschriften usw. eindeutig zum Ausdruck kommen; sein Vorliegen muss nachweisbar sein (BVerwG, Beschluss vom 12.12.1995 – 8 B 171/95 –, unter Bezugnahme auf das Urteil vom 26.09.1983, KStZ 1984 S. 89 zur Kostenspaltung). Rechtmäßig kann die Anforderung einer Vorauszahlung aber nur sein, wenn eine wirksame Straßenausbaubeitragsatzung vorliegt (Habermann in Habermann/Arndt zu § 8 Rn. 366).

Tatbestandliche Voraussetzung der Anforderung einer Vorauszahlung ist gemäß § 8 Absatz 4 Satz 4 KAG der Beginn der Ausführung der Maßnahme. Unter „Beginn der Ausführung“ ist die Aufnahme der Straßenbauarbeiten zu verstehen, nicht dagegen ihre Projektierung (vgl. Driehaus in Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 8 Rn. 131). Der Beginn der Ausführung ist der frühestmögliche Zeitpunkt der Heranziehung („sobald“). Mit der Entstehung sachlicher Beitragspflichten entfällt die Befugnis zum Erlass eines Vorauszahlungsbescheides (OVG Lüneburg, Beschluss vom 12.05.1987 – 9 B 154/86 –). Nach Entstehung sachlicher Beitragspflichten ist die Gemeinde gehalten, (endgültige) Beiträge zu erheben.

### **Zu § 14: Beitragsschuldner**

Persönlich beitragspflichtig ist gemäß § 8 Absatz 5 Satz 1 KAG, wer im Zeitpunkt der Bekanntgabe des Beitragsbescheides Eigentümer des Grundstücks oder zur Nutzung dinglich Berechtigter ist. Die persönliche Beitragspflicht entsteht bei Vorliegen der übrigen Voraussetzungen mit der Bekanntgabe des Bescheides kraft Gesetzes. Voraussetzung ist, dass die sachliche Beitragspflicht für das Grundstück bereits entstanden ist.

Miteigentümer und mehrere aus dem gleichen Grund dinglich Berechtigte sind gemäß § 8 Absatz 5 Satz 3 KAG Gesamtschuldner. Die Bekanntgabe des Bescheides an einen Gesamtschuldner reicht aus, um auch die persönliche Beitragspflicht der übrigen aus dem gleichen Grund dinglich Berechtigten zur Entstehung zu bringen.

Nach § 8 Absatz 7 KAG ruht der Beitrag als öffentliche Last auf dem Grundstück (Erbbaurecht bzw. Wohnungs- oder Teileigentum). Die öffentliche Last als ein durch Gesetz begründetes Grundpfandrecht gewährt dem Abgabengläubiger ein Befriedigungsrecht an dem haftenden Grundstück und verpflichtet den jeweiligen Eigentümer des belasteten Grundstücks, wegen einer auf diese Weise dinglich gesicherten Abgabeforderung gemäß § 264 Absatz 3 LVwG die Zwangsvollstreckung in das Grundstück zu dulden (BVerwG, Urteil vom 22.02.1985, DVBl. 1985 S. 624 = NJW 1985 S. 2658). Die öffentliche Last im Sinne des § 8 Absatz 7 KAG dient nur der Sicherung von Forderungen, die als Folge der Erfüllung des gesetzlichen Abgabentatbestandes entstanden sind (BVerwG, Urteil vom 28.10.1981, a. a. O., zum Erschließungsbeitragsrecht).

Allerdings ruht nur der Beitrag als öffentliche Last auf dem Grundstück. Damit ist eine entsprechende Anwendung des § 8 Absatz 7 KAG auf vertragliche Verpflichtungen zur Leistung von Vorauszahlungen (BVerwG, Urteil vom 28.10.1981, KStZ 1982 S. 109 = DVBl. 1982 S. 543) und Ablösungsbeträgen (Driehaus in Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 8 Rn. 190) ausgeschlossen. Auch eine durch Vorauszahlungsbescheid begründete Forderung führt nicht zur Entstehung einer öffentlichen Last (Habermann in Habermann/Arndt zu § 8 Rn. 100; a. A. BVerwG, Urteil vom 28.10.1981, a. a. O.).

Die öffentliche Last wird durch die Begleichung der Beitragsschuld „gelöscht“ und zwar in dem Umfang, in dem der Abgabenanspruch erlischt, erlischt auch die öffentliche Last (OVG Lüneburg, Beschluss vom 23.12.1988, KStZ 1989 S. 194). Erlöschenstatbestände sind gemäß § 11 Absatz 1 Satz 2 KAG in Verbindung mit § 47 AO Zahlung (§§ 224, 225 AO), Aufrechnung (§ 226 AO), Erlass (§§ 163, 227 AO) und Verjährung (§§ 169 bis 171, §§ 228 bis 232 AO) sowie gemäß § 8 Absatz 5 Satz 5 KAG die Verrechnung der Vorauszahlung mit der Beitragsschuld. Weiterhin erlischt die öffentliche Last durch Zuschlag im Zwangsversteigerungsverfahren, wenn die Gemeinde es versäumt hat, ihre durch öffentliche Last gesicherte Beitragsforderung anzumelden. Da öffentliche Lasten nicht aus dem Grundbuch ersichtlich sind, werden sie ohne rechtzeitige Anmeldung nicht in das geringste Gebot aufgenommen (§ 45 ZVG) und erlöschen gemäß § 52 Absatz 1 Satz 2 ZVG mit dem Zuschlag (Habermann in Habermann/Arndt zu § 8 Rn. 101).

### **Zu § 15: Festsetzung von Beiträgen und Vorauszahlungen**

Beitragsbescheide bedürfen der Schriftform (§ 11 Absatz 1 Satz 2 KAG in Verbindung mit § 157 AO). Der schriftliche Beitragsbescheid muss die erlassende Behörde und, sofern die erlassende Behörde keine Behörde der erhebungsberechtigten Körperschaft ist, den Beitragsgläubiger erkennen lassen, sowie die Unterschrift oder Namenswiedergabe des zuständigen Bediensteten enthalten. Unterschrift und Namensangabe können entfallen, wenn der Bescheid mit Hilfe automatischer Vorrichtungen erlassen wurde, was bei Abgabenbescheiden häufig der Fall sein wird (§ 11 Absatz 1 Satz 1 KAG in Verbindung mit § 108 Absatz 3 Satz 1 LVwG).

Der Beitragsbescheid muss bestimmt sein (§ 11 Absatz 1 Satz 2 KAG in Verbindung mit § 108 Absatz 1 LVwG, § 157 Absatz 1 Satz 2 AO). Hierzu ist es erforderlich, dass er eine Bezeichnung des festgesetzten Beitrags nach Art und Betrag und die Angabe, wer den Beitrag schuldet (§ 11 Absatz 1 Satz 2 KAG in Verbindung mit § 157 Absatz 1 Satz 2 AO) enthält. Aus ihm muss aber auch hervorgehen, für welche Maßnahme (OVG Schleswig, Urteil vom 21.10.2009 – 2 LB 15/09 – NVwZ-RR 2010 S. 372) – und bei der Erhebung eines grundstücksbezogenen Beitrags – für welches Grundstück der Beitrag gefordert wird (OVG Schleswig, Beschluss vom 17.01.2014 – 4 LA 79/13). Nicht erforderlich ist allerdings die Beschreibung oder Darstellung durch Planzeichnung einer Teilfläche des Grundstücks, wenn nur diese, z. B. aus Gründen der Tiefenbegrenzung (gemäß § 7 Absatz 1 Nummer 3 des Entwurfs) oder der Anwendung der Umgriffsregelung (gemäß § 9 Absatz 1 Nummer 2 Buchstaben c bis f des Entwurfs) der Beitragspflicht unterliegt (OVG Schleswig, Urteil vom 27. 4. 2009 – 2 LB 64/08 –).

Es bedarf im Beitragsbescheid auch keiner Darlegung, aus welchen Gründen eine ausgebaute Straße einer bestimmten Straßenkategorie (siehe § 4 des Entwurfs) zugeordnet wurde.

Vereinfacht ausgedrückt muss ein Beitragsschuldner aus dem Bescheid zweifelsfrei entnehmen können, wer, was und wofür etwas von ihm verlangt.

## **Zu § 16: Fälligkeit**

Gemäß § 2 Absatz 1 Satz 2 KAG muss eine Abgabensatzung auch den Zeitpunkt der Fälligkeit des Beitrags angeben (Mindestbestandteil). Mangels ausdrücklicher Regelung (wie z. B. § 135 Absatz 1 BauGB zum Erschließungsbeitrag) steht es dem Ortsgesetzgeber bei der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen gemäß § 8 KAG daher frei, den Zeitpunkt selbst zu bestimmen. Fälligkeit bedeutet die Verpflichtung des Beitragsschuldners (§ 14) zur Leistungserbringung. Sie setzt mithin die Entstehung sowohl der sachlichen als auch der persönlichen Beitragspflicht voraus.

Erst mit Erlass des Beitragsbescheides wird der Beitragsschuldner gemäß § 8 Absatz 5 Satz 1 KAG in Verbindung mit § 14 dieser Satzung bestimmt. Der frühestmögliche Zeitpunkt der Fälligkeit ist daher der der Bekanntgabe des Bescheides (vgl. OVG Schleswig, Urteil vom 22.01.2003, SchlHA 2003 S. 255 = NordÖR 2003 S. 424 zum Gebührenrecht).

Da gemäß § 11 Absatz 1 Satz 2 KAG in Verbindung mit § 155 Absatz 1 AO der Beitrag erst mit dem Beitragsbescheid der Höhe nach festgesetzt wird, ist dem Beitragsschuldner eine angemessene Zahlungsfrist einzuräumen und der Beitrag nach Ablauf der Frist fällig zu stellen. Dies ist schon deshalb geboten, weil gemäß § 11 Absatz 1 Satz 2 KAG in Verbindung mit § 240 Absatz 1 AO Säumniszuschläge anfallen, wenn der Beitrag nicht bis zum Ablauf des Fälligkeitstages entrichtet wird.

Gemäß § 16 des Entwurfs wird der Beitrag einen Monat nach Bekanntgabe des Bescheides fällig. Dies ist eine im Beitragsrecht übliche Frist, welche auch der Regelung in § 135 Absatz 1 BauGB zum Erschließungsbeitragsrecht entspricht.

## **Zu § 17: Ablösung**

Der Abschluss von Ablösungsverträgen ist gemäß § 8 Absatz 6 Satz 1 KAG vor Entstehung der Beitragsschuld zulässig. Das Nähere ist in der Straßenausbaubeitragsatzung zu bestimmen (§ 8 Absatz 6 Satz 2 KAG). Die vorgesehene Regelung in § 17 eröffnet somit die Möglichkeit, Ablöseverträge zu schließen. Die Satzungsregelung begründet allerdings keinen Anspruch eines zukünftig Beitragspflichtigen auf Abschluss eines Ablösungsvertrags. Ein solcher Anspruch lässt sich auch nicht aus dem Umstand herleiten, dass die Gemeinde in der Vergangenheit Ablösungsverträge, andere Maßnahmen betreffend, abgeschlossen hat. Die Versagung eines Abschlusses gegenüber einem einzelnen, bestimmten Anlieger, wenn die Gemeinde mit der Mehrzahl der Anlieger der Straße entsprechende Verträge geschlossen hat, dürfte allerdings gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoßen (vgl. Driehaus in Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 8 Rn. 153).

In der Ablösungsbestimmung der Satzung muss geregelt sein, wie der zu vereinbarende Ablösungsbetrag im Einzelfall zu errechnen ist. Dies ist in § 17 Absatz 2 geregelt. Danach wird der voraussichtlich tatsächlich entstehende Investitionsaufwand nach den Vorschriften der Satzung ermittelt und auf die bevorteilten Grundstücke verteilt.

Ablösungsverträge bedürfen der Schriftform. An die Ablösungsbestimmungen in § 17 ist die Gemeinde gebunden und kann nicht durch einfachen Beschluss davon abweichen (vgl. BVerwG, Urteil vom 01.12.1989, KStZ 1990 S. 89 = NJW 1990 S. 1679). Ein Verstoß gegen Ablösungsbestimmungen hat regelmäßig die Nichtigkeit des Vertrages zur Folge (BVerwG, Urteil vom 01.12.1989, a. a. O.).

Voraussetzung für die Wirksamkeit der Ablösung ist allerdings, dass es sich bei der Maßnahme, die Gegenstand eines Ablösungsvertrages sein soll, um eine beitragsfähige Maßnahme handelt (Habermann in Habermann/Arndt zu § 8 Rn. 383).

## **Zu § 18: Ratenzahlung**

Zusammen mit der Einführung des „wiederkehrenden Straßenausbaubeitrages“ hat der Gesetzgeber mit dem Gesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes und der Gemeindeordnung vom 30.11.2012 (Gesetz- und Verordnungsblatt Schleswig-Holstein S. 740) den Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt, durch Satzung zu regeln, dass der Beitrag auf Antrag des Beitragsschuldners durch Bescheid in eine Schuld umgewandelt wird, die in höchstens zehn Jahresleistungen zu entrichten ist (§ 8 Absatz 9 Satz 1 KAG).

Die Gemeinde hat nur die Wahl, ob sie die gesetzlich vorgegebene Stundungs- und Ratenzahlungsregelung in ihre Satzung aufnimmt. Ein weitergehendes Satzungsermessen ist ihr nicht eingeräumt. Sie kann diese Regelung nicht „verschärfen“, indem sie die Gewährung der Stundung bzw. Ratenzahlung an Bedingungen, z. B. das Vorliegen einer unbilligen Härte im Einzelfall, knüpft. Dem Beitragsschuldner steht bei rechtzeitigem Antrag ein Stundungsanspruch zu, welcher, von der Antragstellung abgesehen, voraussetzungslos ist.

Die Höhe der jeweiligen Jahresleistungen bestimmt der Beitragsschuldner. Gemäß § 8 Absatz 9 Satz 1 KAG kann die Gemeinde nur die vorgegebene Höchstgrenze von zehn Jahresleistungen in ihre Satzung übernehmen (Habermann in Habermann/Arndt zu § 8 Rn. 110 c). Der jeweils vom Beitragsschuldner noch nicht getilgte Restbetrag ist mit einem angemessenen Zinssatz zu verzinsen (§ 8 Absatz 9 Satz 4 KAG).

Die Aufnahme eines voraussetzungslosen Rechtsanspruches auf Ratenzahlung zu angemessenen Zinsen wird für die Erhöhung der Akzeptanz der Beitragserhebung ausdrücklich empfohlen.

Darüber hinaus besteht auch weiterhin die Möglichkeit, gemäß § 11 Absatz 1 Satz 2 KAG in Verbindung mit § 222 AO Ansprüche aus dem Beitragsschuldverhältnis auf Antrag, wenn die Einziehung bei Fälligkeit eine erhebliche Härte für den Beitragsschuldner bedeuten würde, ganz oder teilweise zu stunden und Teilzahlungen zu gewähren. Diese Möglichkeit ist durch die Einfügung des § 8 Absatz 9 KAG nicht weggefallen. Allerdings setzt dies voraus, dass beim Beitragsschuldner eine erhebliche Härte vorliegt und darüber hinaus müssen in diesem Fall Zinsen in Höhe von 0,5 % je Monat erhoben werden, was einem Zinssatz von 6 % p. a. entspricht.

## **Zu § 19: Datenverarbeitung**

Gemäß § 9 Absatz 2 Nummer 1 LDSG dürfen personenbezogene Daten für einen anderen als den Erhebungszweck ohne Einwilligung des Betroffenen nur verarbeitet werden, wenn eine Rechtsvorschrift dies erlaubt. Die Vorschrift ist mit Blick auf das LDSG erforderlich, um die Datenverarbeitung auf eine rechtlich sichere Basis zu stellen.

## **Zu § 20: Inkrafttreten**

Vom Zeitpunkt ihres In-Kraft-Tretens an entfaltet die Beitragssatzung für alle Beteiligten Verbindlichkeit. Gemäß § 69 LVwG treten Satzungen, soweit in ihnen nichts Abweichendes bestimmt ist, mit dem Tag nach der Bekanntmachung in Kraft. Bestimmt sie einen vom Tag nach der Bekanntmachung abweichenden Zeitpunkt, so kann dieser Zeitpunkt entweder in der Zukunft oder in der Vergangenheit liegen.

In § 20 ist der gesetzliche Regelfall vorgesehen. Die Satzung tritt mit dem Tag nach ihrer Bekanntmachung in Kraft.

## **Ablauf vor einer möglichen Erhebung von Beiträgen**

Um die Erhebung von Beiträgen, welche durch diese Satzung kodifiziert werden sollen, auf

eine rechtssichere Basis stellen zu können, müssen **vor dem Beginn von Baumaßnahmen** folgende Grundentscheidungen getroffen bzw. Vorarbeiten erledigt werden:

— **Bestimmung der öffentlichen Einrichtung „Straße“, die ausgebaut werden soll**

Der auszubauende Verlauf der jeweiligen Straße muss zu Beginn eines jeden Entscheidungsprozesses – auch unter beitragsrechtlichen Gesichtspunkten – exakt bestimmt werden. Es ist daher anzuraten, den auszubauenden Straßenverlauf unter Zuhilfenahme externen Sachverständes festzulegen.

— **Ausschluss einer Konkurrenzsituation zum Erschließungsbeitragsrecht**

Im Sinne des Straßenausbaubeitragsrechts unterliegen Baumaßnahmen an einer zum Anbau bestimmten Straße nur dann der Beitragspflicht, wenn diese über eine künstlich hergestellte Fahrbahn, eine Straßenbeleuchtung und eine künstlich hergestellte Entwässerung verfügt. Ist dies nicht der Fall, gilt die Straße noch nicht als erstmalig hergestellt. In der Folge können für eine erstmalige Herstellung nur Erschließungsbeiträge auf der Grundlage einer gesonderten Erschließungsbeitragssatzung zur Erhebung gelangen.

— **Widmung**

Straßenausbaubeiträge können nur für gewidmete Straßen erhoben werden. Das Vorliegen einer solchen Widmung sollte unbedingt vor Beginn von Baumaßnahmen geprüft werden.

— **Dokumentation des Straßenzustandes vor Beginn der Baumaßnahmen**

Der bauliche Zustand der Straße und ihre optische Wirkung auf den unbefangenen Betrachter sollte in geeigneter Weise dokumentiert werden (technisches Gutachten, Fotos etc.).

— **Beschluss des Ausbauprogramms**

Das von der Gemeinde zu beschließende Ausbauprogramm bestimmt grundsätzlich abschließend den Umfang der auszuführenden Arbeiten (Festlegung der Breite der Fahrbahn, Pflasterung, Beleuchtungseinrichtungen etc.).

— **Durchführung eines Vergabeverfahrens für Bauleistungen**

Die Bauleistungen zur Ausführung der Arbeiten an der Straße müssen grundsätzlich in einem von der Vergabestelle des Amtes Probstei durchzuführenden Vergabeverfahren ausgeschrieben werden.

**Beschlussvorschlag:**

Die Gemeindevertretung beschließt den Entwurf der „Satzung der Gemeinde Brodersdorf über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 des Schleswig-Holsteinischen Kommunalabgabengesetzes für straßenbauliche Maßnahmen (Ausbaubeitragssatzung)“ mit folgenden Maßgaben:

1. ...
2. ...
3. ...

**Anlagenverzeichnis:**

- Entwurf einer „Satzung der Gemeinde Brodersdorf über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 des Schleswig-Holsteinischen Kommunalabgabengesetzes für straßenbau-liche Maßnahmen (Ausbaubeitragssatzung)“

Im Auftrage:

Gesehen:

Gerlach  
Amt III

Körber  
Amtdirektor