



# **BUNDESVERWALTUNGSGERICHT**

**IM NAMEN DES VOLKES**

## **URTEIL**

BVerwG 9 C 3.09  
VGH 5 UE 291/07

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
am 3. Juni 2010

durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Storost,  
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Nolte und Domgörgen,  
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Buchberger und  
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Korbmacher

ohne mündliche Verhandlung für Recht erkannt:

Die Revision der Beklagten gegen das Urteil des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 26. November 2008 wird zurückgewiesen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

#### G r ü n d e :

##### I

- 1 Die Klägerin wendet sich gegen ihre Heranziehung zu einer Vorausleistung auf den Erschließungsbeitrag für den Ausbau des Eisenbahnwegs in seinem Verlauf zwischen dem K.weg und der Straße „S.breite“.
- 2 Die Klägerin ist Eigentümerin eines mit einer Doppelhaushälfte bebauten Grundstücks, das westlich an den E.weg angrenzt. Dieser verläuft auf einer Länge von etwa 800 m zwischen der W.straße im Süden und der Straße „S.breite“ im Norden auf dem Gemeindegebiet der Beklagten. Im streitgegenständlichen Abschnitt grenzen auf der östlichen Straßenseite u.a. mehrere zum Gebiet der Stadt V. gehörende Grundstücke an den E.weg an, die teils bebaut, teils unbebaut sind, wobei weitere Baugenehmigungen erteilt sind. Weiter östlich dieser Grundstücke verläuft in einem Einschnitt die Eisenbahnstrecke Kassel-Warburg. Jenseits derselben setzt sich die Bebauung nach Osten auf dem Gebiet der Stadt V. fort.
- 3 In einer „öffentlich-rechtlichen Vereinbarung“ vom 28. Juni 1984/28. Januar 1985 über den Ausbau mehrerer an den Gemarkungsgrenzen liegender Stra-

ßen vereinbarte die Beklagte mit der Stadt V., dass die Beklagte den Eisenbahnweg zwischen K.weg und S.breite ausbaut (§ 3 i.V.m. § 2 Abs. 3 der Vereinbarung). Eine Beteiligung der Stadt V. an den Kosten dieses Ausbaus sieht § 4 der Vereinbarung nicht vor. Nach deren § 6 ist jede Gemeinde berechtigt, für die jeweils entstandenen Baukosten Erschließungsbeiträge von den im jeweiligen Gemarkungsgebiet gelegenen Grundstücken zu erheben. Beide Gemeinden verzichten darauf, Anlieger aus dem jeweils anderen Gemarkungsgebiet zur Deckung des entstandenen Ausgabenbedarfs heranzuziehen.

- 4 Im Oktober 2000 beschloss die Beklagte, den in einer Breite von 5,0 bis 5,70 m vorhandenen E.weg zwischen dem K.weg und der Straße „S.breite“ auszubauen. In der Annahme, dass die Erschließungskosten allein auf die Grundstückseigentümer auf der Gemarkung der Beklagten zu verteilen seien, wurde zur Kostenreduzierung zunächst auf den geplanten weitergehenden Ausbau als Mischfläche verzichtet und als sog. Sporausbau nur eine bituminöse (qualifizierte) Baustraße mit Teilen der Entwässerung ohne Straßeneinfassung angelegt. Im März 2006 beschloss die Beklagte den Endausbau des E.weges zwischen K.weg und „S.breite“. Herzustellen waren danach noch die endgültige Entwässerungsanlage, die Straßeneinfassung und die abschließende Asphaltdeckschicht.
- 5 Mit den angefochtenen Bescheiden zog die Beklagte auf der Grundlage ihrer Erschließungsbeitragssatzung vom 29. März 2004 die Klägerin zu einer Vorausleistung auf den Erschließungsbeitrag in später auf 6 486,16 € korrigierter Höhe heran.
- 6 Mit ihrer Klage hat die Klägerin verschiedene Einwände gegen die Beitragserhebung erhoben. Im Laufe des Gerichtsverfahrens hat sie einen Teilbetrag in Höhe von 4 000 € anerkannt und ihre Klage insoweit zurückgenommen. Unter anderem hat sich die Klägerin dagegen gewandt, dass die Eigentümer der angrenzenden Grundstücke auf dem Gebiet der Nachbargemeinde nicht zu den Kosten herangezogen würden. Sehe man den Eisenbahnweg als nur einseitig bebaubar an, sei der Halbteilungsgrundsatz anzuwenden. Im Übrigen komme nur ein Ausbau in Betracht, der unentbehrlich für die Erschließung sei. Diesen

Ausbauzustand habe der Eisenbahnweg aber bereits vor dem sog. Sparausbau gehabt.

- 7 Die Beklagte hat dem entgegengehalten, dass sich ihre Beitragserhebungspflicht auf die innerhalb des Gemeindegebietes gelegenen Grundstücke beschränke. Daher hätten die auf V.er Stadtgebiet gelegenen Grundstücke nicht an der Kostenumlage beteiligt werden können. Als Ausnahme vom Halbteilungsgrundsatz sei der Erschließungsaufwand vollständig auf die gemeindegebietseigenen Anlieger des Eisenbahnweges umzulegen, weil der Umfang des Ausbaus auf das schlechthin Unentbehrliche beschränkt sei.
- 8 Das Verwaltungsgericht hat die Klage abgewiesen. Der Verwaltungsgerichtshof hat das erstinstanzliche Urteil dahingehend abgeändert, dass die angefochtenen Bescheide in Höhe eines 4 397,45 € übersteigenden Betrages aufgehoben werden, und im Übrigen die Klage abgewiesen sowie die Berufung der Klägerin zurückgewiesen. Zur Begründung hat der Verwaltungsgerichtshof im Wesentlichen ausgeführt (vgl. ESVGH 59, 134 = KStZ 2009, 74):
- 9 Die festgesetzte Vorausleistung sei lediglich in der Höhe zu beanstanden. Zu den gemäß § 131 Abs. 1 BauGB erschlossenen Grundstücken, auf die der Erschließungsaufwand zu verteilen sei, zählten bei einer an der Grenze des Gemeindegebiets verlaufenden Erschließungsanlage auch die auf der anderen Straßenseite angrenzenden gebietsfremden Grundstücke. Ausgehend von einer - wie hier - jedenfalls ganz überwiegend beidseitig anbaubaren Straße, verbiete sich die Anwendung des Halbteilungsgrundsatzes; insofern erübrigten sich auch Überlegungen dazu, ob der vorgenommene Ausbau den Rahmen des Unerlässlichen nicht übersteige. Ob mit der Einbeziehung der gebietsfremden Grundstücke in die Verteilung des Erschließungsaufwands die Möglichkeit einhergehe, auch für diese Grundstücke einen Erschließungsbeitrag festzusetzen, brauche für die Bestimmung der Höhe des auf das Grundstück der Klägerin entfallenden Beitrages nicht entschieden zu werden. Die Beitragspflicht der gemäß § 131 Abs. 1 BauGB erschlossenen - und im Falle ihrer Bebaubarkeit gemäß § 133 Abs. 1 BauGB heranzuziehenden - Grundstücke und die korrespondierende Beitragserhebungsberechtigung der Beklagten ergäben sich aus

dem Gesetz. Der gemäß § 132 BauGB vorgeschriebenen Satzung komme lediglich eine konkretisierende Aufgabe zu. Bezugspunkt der Satzungsregelung sei dabei die im Gemeindegebiet verlaufende Erschließungsanlage, die die Gemeinde in Wahrnehmung ihrer Straßenbaulast anlege. Die Satzungshoheit sei insoweit kein Problem.

- 10 Die Einbeziehung der zum Stadtgebiet V. gehörenden Grundstücke auf der Ostseite des E.wegs in die Verteilung des Erschließungsaufwandes scheitere auch nicht daran, dass es sich insoweit um Außenbereichsgrundstücke handeln würde. Durch die zusammenhängende Bebauung westlich des E.wegs ergebe sich ein Bau- und Siedlungszusammenhang, der auch das zur Stadt V. gehörende Gelände östlich des E.wegs erfasse. Der Einbeziehung der dortigen Anliegergrundstücke in die Aufwandsverteilung stehe auch nicht die öffentlich-rechtliche Vereinbarung zwischen den Städten K. und V. entgegen. Diese stehe im Widerspruch zu dem aus § 131 Abs. 1 BauGB folgenden Gebot, den ermittelten beitragsfähigen Erschließungsaufwand auf sämtliche erschlossenen Grundstücke zu verteilen, über das die Kommunen nicht wirksam disponieren könnten. Außerdem führe die vereinbarte Nichtbeteiligung der jeweils gebietsfremden Grundstücke an der Verteilung des Erschließungsaufwands als unzulässiger Vertrag zu Lasten Dritter zu einer höheren Belastung der Anlieger im eigenen Stadtgebiet.
- 11 Nicht zu beanstanden sei ferner die Zugrundelegung eines Nutzungsfaktors von 1,0 für die in der Vergleichsberechnung berücksichtigten V.er Grundstücke auf der Ostseite des E.weges. Weitere Einwände der Klägerin zu einzelnen Positionen des beitragsfähigen Aufwands seien unbegründet.
- 12 Die Beklagte hat gegen das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Revision eingelegt. Zu deren Begründung trägt sie vor: Die geforderte Vorausleistung sei auf der Grundlage der Rechtsprechung zum Halbteilungsgrundsatz bei nur einseitig anbaubaren Straßen in voller Höhe berechtigt. Um über den Eigenanteil der Gemeinde hinausgehende Ausfallbeträge zu vermeiden, die andernfalls in Anwendung des erwähnten Grundsatzes gedroht hätten, sei der Ausbau des E.wegs auf das schlechthin Unentbehrliche beschränkt worden. Ein solches

Vorgehen sei nicht nur bei einseitig anbaubaren Erschließungsanlagen zulässig, sondern müsse auch bei wegen ihrer Lage an der Gemeindegrenze nur einseitig abrechenbaren Anbaustraßen möglich sein. Die nach Ansicht des Verwaltungsgerichtshofs gemäß § 131 Abs. 1 BauGB gebotene Einbeziehung gemeindegebietsfremder Grundstücke in die Verteilung des Erschließungsaufwandes auch ohne Satzung i.S.v. § 132 Nr. 2 BauGB verstoße gegen die Abgaben- und Satzungshoheit der Gemeinde. In die Aufwandsverteilung einbezogen werden könnten nur solche Grundstücke, die im Gemeindegebiet gelegen und damit von der eigenen Abgaben- und Satzungshoheit der Gemeinde erfasst seien. Die erschließungsbeitragsrechtlichen Vorschriften des Baugesetzbuches seien lediglich Rahmenbestimmungen, die der Ergänzung durch Regelungen einer Erschließungsbeitragssatzung gemäß § 132 BauGB bedürften. Eine Einbeziehung der auf dem Gebiet von V. gelegenen Grundstücke in die Verteilung des Erschließungsaufwandes auf anderem Wege sei nicht möglich gewesen. Mangels gemeinsamer Aufgabe beider Gemeinden sei der Abschluss einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung gemäß §§ 24 und 25 des hessischen Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit nicht möglich. Ein Antrag auf Erlass einer Rechtsverordnung zur Übertragung der Erschließungsaufgabe und der Befugnis zur Erhebung von Erschließungsbeiträgen gemäß § 203 BauGB komme aus mehreren Gründen ebenfalls nicht in Betracht.

13 Die Beklagte beantragt,

das Urteil des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 26. November 2008 aufzuheben und die Klage abzuweisen,

hilfsweise,

das Urteil des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 26. November 2008 aufzuheben und die Sache zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an den Hessischen Verwaltungsgerichtshof zurückzuverweisen.

- 14 Die Klägerin beantragt,  
die Revision zurückzuweisen.
- 15 Sie verteidigt das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs. § 131 BauGB stelle eine abschließende und vollständige Regelung dar, die der gemeindlichen Satzung keine Aufgabe zuweise und daher durch Ortsrecht nicht ergänzt oder vervollständigt werden könne. Folglich sei der Beklagten auch nicht die Möglichkeit eröffnet, durch ausfüllendes Satzungsrecht festzulegen, dass nur die gemeindegebietseigenen Anliegergrundstücke zu belasten seien. Es verbleibe daher bei der zwingenden Regelung, dass die Ausbaukosten auf alle Grundstücke zu verteilen seien, denen durch die Erschließung Vorteile zukämen oder zukommen könnten, unabhängig vom Satzungsrecht der Gemeinde. Dabei könne allenfalls problematisch sein, welcher Berechnungsmaßstab anzulegen sei. Insoweit erscheine es inkonsequent, dass nach dem angefochtenen Urteil für die Grundstücke auf dem Gebiet der Beklagten gemäß deren Satzung der Grundstücksfaktor 1,25 als maßgebend angesehen worden sei, dagegen für die V.er Grundstücke wegen Fehlens einer einschlägigen Satzung der Mindestfaktor 1,0. Entgegen der Ansicht der Beklagten scheidet eine Anwendung des Halbteilungsgrundsatzes schon vom Ansatz her aus, weil der E.weg beidseitig bebaut sei. Darüber hinaus sei der durchgeführte Endausbau für die Erschließung der K. Grundstücke nicht unerlässlich; hierfür wäre die ursprünglich geplante Baustraße ausreichend gewesen.

## II

- 16 Die Revision, über die der Senat mit Einverständnis der Beteiligten ohne mündliche Verhandlung entscheidet (§ 101 Abs. 2 VwGO), ist nicht begründet. Das angefochtene Urteil verletzt zwar Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 VwGO), es erweist sich aber im Ergebnis als richtig (§ 144 Abs. 4 VwGO).
- 17 1. Der Verwaltungsgerichtshof hat entschieden, dass die Beklagte die Klägerin nur zu einer Vorausleistung auf den künftigen Erschließungsbeitrag in gegenüber dem ursprünglich festgesetzten Betrag verminderter Höhe heranziehen

dürfe. Dass der ausgeurteilte Betrag hinter dem festgesetzten Betrag zurückbleibt, beruht auf der - für den Angriff der Revision entscheidungstragenden - Annahme des Verwaltungsgerichtshofs, dass auch die an die Ostseite der Erschließungsanlage angrenzenden, auf dem Gebiet der Nachbargemeinde gelegenen Grundstücke als erschlossen i.S.v. § 131 Abs. 1 BauGB anzusehen und daher in die Verteilung des beitragsfähigen Erschließungsaufwands einzubeziehen seien. Nicht erforderlich sei, dass eine auch die gemeindegebietsfremden Grundstücke einschließende satzungsrechtliche Grundlage vorliege. Die letztgenannte Annahme verletzt Bundesrecht.

- 18 a) Eine Vorausleistung darf über die in § 133 Abs. 3 Satz 1 BauGB genannten Voraussetzungen hinaus nur bei Vorliegen einer gültigen Beitragssatzung erhoben werden, weil sie sich der Höhe nach an der Höhe der zu erwartenden endgültigen Beitragsforderung, die ihrerseits die Höhe der Vorausleistung strikt begrenzt, zu orientieren hat, und diese ohne gültige Satzung nicht hinreichend bestimmbar ist. Solange Art und Umfang der Erschließungsanlagen im Sinne des § 129 BauGB, die Art der Ermittlung und Verteilung des beitragsfähigen Aufwands sowie die Herstellungsmerkmale nicht in einer den Anforderungen des Gesetzes genügenden Weise in der Satzung geregelt sind, kann die endgültige Beitragsforderung nicht bestimmt und damit auch eine Vorausleistung nicht verlangt werden. Es muss sich dabei um diejenige Satzung handeln, die voraussichtlich auf die Berechnung der endgültigen Beitragsforderung Anwendung finden wird.
- 19 Die Erforderlichkeit einer Satzung entfällt auch nicht im Hinblick auf § 131 Abs. 1 Satz 1 BauGB. Diese Vorschrift bestimmt nur, welche Grundstücke in die Verteilung des Aufwands einzubeziehen sind. Die sich anschließende Frage, in welcher Höhe ein erschlossenes Grundstück (rechnerisch) mit einem Beitrag belastet wird, bestimmt sich nach § 131 Abs. 2 und 3 BauGB i.V.m. der Erschließungsbeitragssatzung. Die Verteilung des Aufwands erfasst alle nach § 131 Abs. 1 Satz 1 BauGB erschlossenen Grundstücke. Der Geltungsbereich der Satzung, die auch eine Sondersatzung für eine einzelne Erschließungsanlage sein kann, muss sich mithin auf alle durch die Anlage erschlossenen Grundstücke erstrecken.



- 20 Zum Kreis der in diesem Sinne erschlossenen Grundstücke, auf die der Erschließungsaufwand zu verteilen ist, gehören kraft Gesetzes bei einer entlang der Grenze des Gemeindegebiets verlaufenden Anbaustraße auch die auf der anderen Straßenseite angrenzenden Grundstücke, die auf dem Gebiet einer anderen Gemeinde liegen. Es liegt auf der Hand und wird durch die Grundstückssituation im Streitfall augenfällig belegt, dass eine solche entlang der Gemeindegebietsgrenze verlaufende Erschließungsanlage (Anbaustraße) auch den angrenzenden gemeindegebietsfremden Grundstücken den erforderlichen Erschließungsvorteil, nämlich eine abstrakte Bebaubarkeit, vermittelt.
- 21 b) Allerdings ist die den Gemeinden durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG vermittelte Satzungs- und Abgabenhochheit räumlich auf das jeweilige Gemeindegebiet begrenzt (vgl. Urteil vom 28. November 2007 - BVerwG 9 C 10.07 - BVerwGE 130, 52 Rn. 27). Der Geltungsbereich des Satzungsrechts entspricht der Gebietshochheit der Gemeinde, so dass die Satzung einer Gemeinde nicht ohne weiteres auf außerhalb ihres Gebiets liegende Grundstücke angewandt werden kann (vgl. Gern, Deutsches Kommunalrecht, 3. Aufl. 2003, Rn. 160). Hiermit wäre es unvereinbar, den beitragsfähigen Aufwand einfach nach der Verteilungsregelung der Satzung einer der betroffenen Gemeinden auch auf gemeindegebietsfremde Grundstücke umzulegen, obwohl diese Gemeinde nicht zu einer solchen Erstreckung ermächtigt ist. So ist aber der Verwaltungsgerichtshof verfahren.
- 22 c) Die räumlich auf das eigene Gemeindegebiet begrenzte Satzungs- und Abgabenhochheit einer Gemeinde steht in einem Spannungsverhältnis zu der den Gemeinden gemäß § 127 Abs. 1 BauGB auferlegten Beitragserhebungspflicht, der zufolge diese gehalten sind, jenseits ihres Eigenanteils (§ 129 Abs. 1 Satz 3 BauGB) den anderweitig nicht gedeckten Erschließungsaufwand auf die durch die hergestellte Erschließungsanlage erschlossenen Grundstücke umzulegen (vgl. Urteil vom 18. November 1977 - BVerwG IV C 104.74 - Buchholz 406.11 § 135 BauGB Nr. 10 S. 9; stRspr). Die räumliche Begrenzung der Satzungs- und Abgabenhochheit der Gemeinde zwingt indes nicht dazu, § 131 Abs. 1 BauGB unter Einschränkung seines Wortlauts dahin auszulegen, dass der Er-

schließungsaufwand nur - sei es teilweise, sei es vollständig - auf die im jeweiligen Gemeindegebiet gelegenen Grundstücke zu verteilen ist. Für eine solche teleologische Reduktion bestünde nur Anlass, wenn die Rechtsordnung keine anderen Lösungswege zur sachgerechten Bewältigung der im Rand- und Verflechtungsbereich benachbarter Gemeinden entstehenden Probleme bei gemeindegebietsübergreifenden Erschließungsmaßnahmen böte. Solche stehen indes bereit. Als Möglichkeit, den Geltungsbereich der Erschließungsbeitragsatzung einer Gemeinde auf Grundstücke in einer anderen Gemeinde zu erstrecken, kommt zum einen der Abschluss einer in den Landesgesetzen über kommunale Gemeinschafts- oder Zusammenarbeit vorgesehenen öffentlich-rechtlichen Vereinbarung (hier: nach §§ 24 und 25 des hessischen Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit vom 16. Dezember 1969, GVBl I S. 307 <KGG>), zum anderen der (Antrag auf) Erlass einer Rechtsverordnung zur Aufgabenübertragung gemäß § 203 Abs. 1 BauGB in Betracht. Dabei ist der Abschluss einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung das gegenüber einer Aufgabenübertragung nach § 203 Abs. 1 BauGB vorrangig zu verfolgende Rechtsinstrument (vgl. zu beiden bereits das Urteil vom 28. November 2007 a.a.O. Rn. 28 f., 34).

- 23 aa) Gemäß § 24 Abs. 1 KGG können Gemeinden und Landkreise vereinbaren, dass eine der beteiligten Gebietskörperschaften einzelne Aufgaben der übrigen Beteiligten in ihre Zuständigkeit übernimmt. Gemäß § 25 Abs. 1 KGG gehen mit einer solchen Aufgabenübernahme, sofern in der Vereinbarung nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt ist, auch die zur Erfüllung der Aufgaben notwendigen Befugnisse auf die übernehmende Gemeinde über. Die Befugnis zum Erlass von Satzungen kann in der Vereinbarung übertragen werden. Ähnliche Regelungen - wenngleich im Wortlaut und in den Einzelheiten nicht einheitlich - finden sich in den entsprechenden Gesetzen der anderen Bundesländer (Überblick bei Gern, a.a.O. Rn. 945 ff.; Kluth, in: Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht, Bd. 3, 5. Aufl. 2004, § 96 Rn. 7 ff. <S. 737 f.>). Aufgrund einer solchen öffentlich-rechtlichen Vereinbarung kann die die Erschließungsanlage erstmalig herstellende Gemeinde ihre Erschließungsbeitragsatzung auf gemeindegebietsfremde Grundstücke erstrecken, die von dieser Anlage erschlossen werden.

- 24 bb) Darüber hinaus eröffnet das Bundesrecht die Möglichkeit, gemäß § 203 Abs. 1 BauGB durch Rechtsverordnung der Landesregierung oder der von ihr bestimmten Behörde die nach diesem Gesetz einer Gemeinde obliegenden Aufgaben mit deren Einvernehmen auf eine andere Gebietskörperschaft zu übertragen. Zu den der Gemeinde obliegenden Aufgaben nach dem Baugesetzbuch gehören gemäß § 123 Abs. 1 BauGB auch die Erschließung der Grundstücke im Gemeindegebiet und die damit gemäß § 127 Abs. 1 BauGB verbundene Befugnis zur Erhebung von Erschließungsbeiträgen (§§ 127 ff. BauGB) einschließlich des dazu erforderlichen Erlasses satzungsrechtlicher Regelungen (Urteil vom 28. November 2007 a.a.O. Rn. 21). Entgegen der Ansicht der Beklagten ist der Anwendungsbereich dieser Vorschrift nicht auf den Fall beschränkt, dass eine Gemeinde wegen mangelnder Verwaltungskraft zur ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung nicht in der Lage ist. Ausreichend ist vielmehr jedes aner kennenswerte Bedürfnis für eine Aufgabenübertragung, namentlich um eine Gemeinde zu einer ihr andernfalls nicht möglichen Heranziehung von Eigentümern gemeindegebietsfremder Grundstücke zu ermächtigen, die durch eine auf dem Gebiet beider Gemeinden - oder wie hier nur einer der beiden - liegende Anbaustraße erschlossen werden (Urteil vom 28. November 2007 a.a.O. Rn. 20 f., 25 ff.).
- 25 cc) Entgegen der Ansicht der Beklagten besteht kein Anhaltspunkt dafür, dass die genannten Vorschriften nur bei Vorliegen einer gemeinsamen Aufgabe mehrerer beteiligter Gemeinden bzw. Gebietskörperschaften anwendbar sind. Notwendige, aber auch hinreichende Voraussetzung sowohl nach den §§ 24, 25 KGG als auch im Falle des § 203 Abs. 1 BauGB ist allein, dass Gegenstand der Beauftragung bzw. Aufgabenübertragung eine Aufgabe ist, die - zugleich oder allein - einer anderen Gemeinde obliegt als derjenigen, die die Aufgabe anschließend erfüllen soll. Dies ist hier die sich aus § 123 Abs. 1 BauGB ergebende, in der Überschrift dieser Vorschrift als „Erschließungslast“ bezeichnete Aufgabe der anderen Gemeinde, die auf ihrem Gemeindegebiet gelegenen Grundstücke, die baulich oder gewerblich genutzt werden sollen, zu erschließen. Werden durch eine entlang der Grenze des Gemeindegebiets verlaufende Anbaustraße auch Grundstücke der Nachbargemeinde erschlossen, fehlt es an der Erschließungslast der Nachbargemeinde für diese Grundstücke nicht etwa

deshalb, weil sie für die nicht auf ihrer Gemarkung liegende Anbaustraße nicht die Straßenbaulast trägt. Vielmehr wird mit der Herstellung dieser Anbaustraße zugleich die der Nachbargemeinde obliegende Erschließungslast erfüllt. Ob der Nachbargemeinde die Straßenbaulast für die „Grenzstraße“ als gemeinsame Aufgabe obliegt, ist unerheblich.

- 26 dd) Freilich bedarf es für die danach grundsätzlich mögliche Aufgabenübertragung sowohl nach den §§ 24, 25 KGG als auch durch Rechtsverordnung nach § 203 Abs. 1 BauGB der Zustimmung der abgebenden Gemeinde bzw. deren Einvernehmens. Schon deshalb kann - entgegen der Ansicht der Beklagten - die Einbeziehung gemeindegebietsfremder Grundstücke in die Satzung der übernehmenden Gemeinde keine Verletzung oder Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie gemäß Art. 28 Abs. 2 GG darstellen (so bereits das Urteil vom 28. November 2007 a.a.O. Rn. 31 m.w.N.). An dem fehlenden Einvernehmen der Nachbargemeinde mag im Einzelfall eine Aufgabenübertragung scheitern. Allerdings wird gerade im Rand- und Verflechtungsbereich von benachbarten Gemeinden, die gemäß § 2 Abs. 2 Satz 1 BauGB verpflichtet sind, ihre Bauleitplanung aufeinander abzustimmen, eine sinnvolle Erfüllung der den Gemeinden obliegenden Aufgaben nach dem Baugesetzbuch, namentlich die der Bauleitplanung und der Erschließung der Baugebiete, je nach Sachlage nur möglich sein und ohne erhebliche finanzielle Belastungen nur gelingen, wenn die Gemeinden in grenzüberschreitenden Angelegenheiten zusammenarbeiten (vgl. Urteil vom 28. November 2007 a.a.O. Rn. 16). Ob und inwieweit vor diesem Hintergrund eine Nachbargemeinde aufgrund der bundesrechtlichen Beitragserhebungspflicht gemäß § 127 Abs. 1 BauGB oder aufgrund im Landesrecht eröffneter aufsichtsbehördlicher Weisung (vgl. etwa § 29 KGG) gehalten ist oder dazu angehalten werden kann, dem Wunsch der Nachbargemeinde nach einer Aufgabenübertragung im Wege des Abschlusses einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung oder einer Rechtsverordnung gemäß § 203 Abs. 1 BauGB zuzustimmen, bedarf hier keiner Entscheidung. Im Streitfall zeigt die zwischen der Beklagten und der Stadt V. geschlossene Vereinbarung vom 28. Juni 1984/28. Januar 1985, dass bei beiden Städten die Einsicht in die Notwendigkeit und der Wille zu gemeindlicher Zusammenarbeit vorhanden ist, weil der Siedlungszusammenhang an verschiedenen Stellen über die gemein-

same Gemeindegebietsgrenze hinweggeht und Grundstücke beider Gemeinden einen Erschließungsvorteil aufgrund von Erschließungsanlagen der jeweils anderen Gemeinde vermittelt bekommen.

- 27 d) Entgegen der Ansicht der Beklagten kommt in Konstellationen wie derjenigen des Streitfalls, in der eine Anbaustraße entlang der Gemeindegebietsgrenze ganz überwiegend beidseitig bebaubar ist, eine Anwendung des sog. Halbteilungsgrundsatzes nicht in Betracht. Dieser besagt, dass bei nur einseitig anbaubaren Straßen der beitragsfähige Erschließungsaufwand von den Anliegern der einen Straßenseite im Grundsatz lediglich zur Hälfte zu tragen ist, während der Ausfallbetrag zunächst zu Lasten der Gemeinde geht. Letzteres kann die Gemeinde dann verhindern (und also den Aufwand in vollem Umfang auf die Anlieger der einen Straßenseite verteilen), wenn der Ausbau den Rahmen des „Unerlässlichen“ nicht übersteigt und daher „schlechthin unentbehrlich“ ist (vgl. Urteile vom 29. April 1977 - BVerwG 4 C 1.75 - BVerwGE 52, 364 <369>, vom 26. Mai 1989 - BVerwG 8 C 6.88 - BVerwGE 82, 102 <108>, vom 31. Januar 1992 - BVerwG 8 C 31.90 - BVerwGE 89, 362 <366> und vom 3. März 2004 - BVerwG 9 C 6.03 - Buchholz 406.11 § 127 BauGB Nr. 92 S. 8 f.). Entgegen der Ansicht der Beklagten ist die Konstellation des Streitfalls mit den Anwendungsfällen des Halbteilungsgrundsatzes nicht deshalb gleichzusetzen, weil dieser zwar zu nur einseitig anbaubaren Straßen entwickelt worden sei, aber auch bei nur einseitig abrechenbaren Straßen Geltung beanspruche. Wie gezeigt, eröffnet das geltende Recht Möglichkeiten, auch die angrenzenden gemeindegebietsfremden Grundstücke in die Verteilung des Erschließungsaufwands einzubeziehen. Werden diese genutzt, handelt sich gerade nicht um eine nur einseitig abrechenbare Straße.
- 28 e) Die hier aufgezeigte Lösung entspricht auch der Systematik des Gesetzes und den das Erschließungsbeitragsrecht beherrschenden Grundsätzen der Abgabengleichheit und der Vorteilsgerechtigkeit. Diese gebieten es, sämtliche Grundstückseigentümer, denen eine Erschließungsanlage einen Erschließungsvorteil vermittelt, diesem Vorteil entsprechend gleichmäßig heranzuziehen, mithin auch diejenigen Eigentümer von gemeindegebietsfremden Grundstücken, denen die an der Gemeindegebietsgrenze entlang laufende An-

baustraße tatsächlich einen Erschließungsvorteil vermittelt. Die Eigentümer der gemeindegebietseigenen Grundstücke dürfen schutzwürdig erwarten, dass auch die gemeindegebietsfremden Grundstücke „auf der anderen Straßenseite“ in die Aufwandsverteilung einbezogen werden.

- 29 Dagegen läuft es den erwähnten Prinzipien zuwider, wenn - wie die Beklagte und die Nachbargemeinde in der zwischen ihnen geschlossenen Vereinbarung vom 28. Juni 1984/28. Januar 1985 vorgesehen haben - Gemeinden verschiedene an ihrer gemeinsamen Grenze gelegene Anbaustraßen in der Weise abrechnen, dass jeweils nur die Anlieger auf dem Gebiet der den Ausbau durchführenden Gemeinde herangezogen werden, nicht jedoch die jeweiligen gemeindegebietsfremden Anlieger. Dies mag möglicherweise zu einem angemessenen Interessenausgleich zwischen den beiden Gemeinden selbst führen. Mit Blick auf die jeweils betroffenen Anlieger der einzelnen Anbaustraßen dagegen handelt es sich um eine in hohem Maße ungerechte Regelung, weil sie die Anlieger ein und derselben Erschließungsanlage trotz gleichen Erschließungsvorteils ungleich behandelt. Zu Recht hat daher der Verwaltungsgerichtshof erkannt, dass die Vereinbarung vom 28. Juni 1984/28. Januar 1985 wegen Verstoßes gegen die nicht zur Disposition der Gemeinden stehende Verpflichtung, den beitragsfähigen Erschließungsaufwand gemäß § 131 Abs. 1 BauGB auf alle von einer Erschließungsanlage erschlossenen Grundstücke zu verteilen, „in diesem Punkt keinen Bestand haben“ kann (UA S. 16 f.), d.h. nichtig ist.
- 30 2. Das angefochtene Urteil erweist sich aber im Ergebnis als richtig (§ 144 Abs. 4 VwGO). Nach § 133 Abs. 3 Satz 1 BauGB können für ein Grundstück, für das eine Beitragspflicht noch nicht oder nicht in vollem Umfang entstanden ist, Vorausleistungen auf den Erschließungsbeitrag bis zur Höhe des voraussichtlichen endgültigen Erschließungsbeitrags verlangt werden, wenn ein Bauvorhaben auf dem Grundstück genehmigt wird oder wenn mit der Herstellung der Erschließungsanlagen begonnen worden ist und die endgültige Herstellung der Erschließungsanlagen innerhalb von vier Jahren zu erwarten ist. Erforderlich ist über diese in § 133 Abs. 3 Satz 1 BauGB ausdrücklich genannten Voraussetzungen hinaus, dass eine endgültige Beitragspflicht überhaupt entstehen kann, so dass bei der Vorausleistungserhebung nur auf solche Vorausset-

zungen für eine endgültige Beitragserhebung verzichtet werden kann, die aus einem mit dem Wesen der Vorausleistung zusammenhängenden Grund nicht schon bei Erlass des Vorausleistungsbescheids erfüllt sein müssen. Ohne eine wirksame Erschließungsbeitragsatzung, die sich auf alle durch die Anlage erschlossenen Grundstücke erstreckt und die im Falle gemeindegrenzüberschreitender Erschließung nur aufgrund einer wirksamen öffentlich-rechtlichen Vereinbarung oder einer Rechtsverordnung nach § 203 Abs. 1 BauGB erlassen werden kann, kann eine Erschließungsbeitragspflicht für keines der durch die Anlage erschlossenen Grundstücke entstehen, also auch nicht für die Grundstücke innerhalb der Gemarkung der Gemeinde, der der Erschließungsaufwand entstanden ist, und damit hier auch nicht für das Grundstück der Klägerin. Diese Voraussetzung für eine endgültige Beitragserhebung muss schon bei Erlass des Vorausleistungsbescheides erfüllt sein. Denn ohne eine wirksame, hier auch die auf der Gemarkung V. gelegenen Grundstücke erfassende Satzungsregelung ist die zu erwartende endgültige Beitragsforderung für keines der durch die Anlage erschlossenen Grundstücke bestimmbar, so dass eine Vorausleistung nicht verlangt werden darf. Da die Beklagte hiernach schon dem Grunde nach zur Erhebung einer Vorausleistung von der Klägerin nicht befugt war, steht ihr auch der im Revisionsverfahren noch streitige Teil der Vorausleistung nicht zu.

31 3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Dr. Storost

Dr. Nolte

Domgörgen

Buchberger

RiBVerwG Prof. Dr. Korbmacher  
ist wegen Urlaubs verhindert,  
seine Unterschrift beizufügen.  
Dr. Storost

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf  
2 088,71 € festgesetzt (§ 52 Abs. 3, § 47 Abs. 1 GKG).

Dr. Storost

Domgörgen

Buchberger



Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Erschließungsbeitragsrecht  
Kommunalrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

BauGB § 123 Abs. 1, § 131 Abs. 1, §§ 132, 133 Abs. 1 und 3 Satz 1,  
§ 203 Abs. 1  
KGG §§ 24, 25

Stichworte:

Erschließungsbeitrag; Erschließungsanlage; Anbaustraße; Gemeindegrenze; Gemeindegebiet; Erschließungsaufwand; Verteilung; erschlossene Grundstücke; gemeindegebietsfremde Grundstücke; Satzungshoheit; Abgabenhöhe; kommunale Zusammenarbeit; Gemeinschaftsarbeit; Zweckvereinbarung; Aufgabenübertragung; Rechtsverordnung; Halbteilungsgrundsatz.

Leitsätze:

1. Bei einer entlang der Gemeindegrenze verlaufenden Erschließungsanlage (Anbaustraße) werden von dieser auch die angrenzenden gemeindegebietsfremden Grundstücke erschlossen i.S.v. § 131 Abs. 1 BauGB und sind daher in die Verteilung des beitragsfähigen Erschließungsaufwands einzubeziehen. Voraussetzung dafür ist jedoch eine gemeindliche Satzung i.S.v. § 132 BauGB, deren Geltungsbereich sich auch auf die gemeindegebietsfremden Grundstücke erstreckt.

2. Die Möglichkeit, die Satzungs- und Abgabenhöhe der die Erschließungsmaßnahme betreibenden Gemeinde auf die gemeindegebietsfremden Grundstücke zu erstrecken, besteht zum einen im Abschluss einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung mit der Nachbargemeinde gemäß den Landesgesetzen über kommunale Zusammenarbeit (unter den dort genannten Voraussetzungen), zum anderen im Erlass einer Rechtsverordnung gemäß § 203 Abs. 1 BauGB, mit der die Erschließungsaufgabe und die Befugnis zur Beitragserhebung auf die erstgenannte Gemeinde übertragen werden (im Anschluss an das Urteil vom 28. November 2007 - BVerwG 9 C 10.07 - BVerwGE 130, 52 Rn. 27 ff. = Buchholz 406.11 § 203 BauGB Nr. 1).

Urteil des 9. Senats vom 3. Juni 2010 - BVerwG 9 C 3.09

I. VG Kassel vom 21.12.2006 - Az.: VG 6 E 1017/06 -  
II. VGH Kassel vom 26.11.2008 - Az.: VGH 5 UE 291/07 -