

Titel:

Rechtswidriger Erschließungsbeitragsbescheid für Grundstücke in einem Sondergebiet Photovoltaik bei Anbaustraßen

Normenketten:

VwGO § 113 Abs. 1 S. 1, § 124a Abs. 6 S. 1

BauGB § 127 Abs. 2 Nr. 1, § 131 Abs. 1 und 3, § 132 Nr. 2 und 4, § 133 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1

KAG Art. 5a

Leitsätze:

Durch eine Anbaustraße können auch Grundstücke erschlossen und erschließungsbeitragspflichtig werden, die in einem Bebauungsplan als Sondergebiet Photovoltaik ausgewiesen sind. Solche Grundstücke haben aber im Vergleich zu anderen erschlossenen, gewerblich oder baulich nutzbaren Grundstücken einen deutlich geringeren Erschließungsvorteil, weshalb es für eine vorteilsgerechte Verteilung des Erschließungsaufwands einer besonderen satzungsrechtlichen Privilegierung für Photovoltaik-Grundstücke bedarf. (Rn. 35, 43 und 46)

1. Photovoltaikanlagen, die ebenerdig auf freier Fläche aufgestellt sind (Solarpark), bedürfen zwar nicht täglicher, aber doch regelmäßiger Kontrolle, Wartung oder Grundstückspflege, weshalb sie auf die Inanspruchnahmefähigkeit einer Anbaustraße in ähnlicher Weise angewiesen sind wie baulich oder gewerblich genutzte Grundstücke. (Rn. 35) (redaktioneller Leitsatz)

2. Erschließungsbeiträge werden nicht etwa für die erstmalige Erschließung eines Grundstücks, sondern allein für die erstmalige Herstellung einer Erschließungsanlage erhoben. (Rn. 36) (redaktioneller Leitsatz)

3. Wenn in Gebieten eine unterschiedliche bauliche oder sonstige Nutzung zulässig ist, sind die in § 131 Abs. 2 BauGB aufgezählten Verteilungsmaßstäbe in der Weise anzuwenden, dass der Verschiedenheit dieser Nutzung nach Art und Maß entsprochen, also in vorteilsgerechter Weise Rechnung getragen wird. (Rn. 38) (redaktioneller Leitsatz)

4. Es gibt keinen Rechtsgrundsatz, wonach ein Buchgrundstück, das mit Teilflächen in den Geltungsbereichen mehrerer Bebauungspläne mit verschiedenen Festsetzungen liegt, zwingend denselben Nutzungsfaktor erhalten muss. (Rn. 43) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Erschließungsbeitragsrecht, Straßenrechtliche Widmung, Erschließungsvorteil, Erschlossenes Grundstück, Verteilungsregelung, Differenzierungsgebot, Sondergebiet Photovoltaik, Freiflächenanlage (Solarpark), Erschließungsbeiträge, Photovoltaik-Freiflächen, Nutzungsfaktor, Satzungenachbesserung, Erschließungsbeitrag, Anfechtungsklage, endgültige Herstellung, Widmung, Nachholung der Widmung, dem Grunde nach beitragspflichtig, unterschiedliche Nutzungen, gebietsbezogener Artzuschlag, Buchgrundstück, geringer Sondervorteil für PV-Anlagen

Vorinstanz:

VG Bayreuth, Urteil vom 20.03.2025 – 4 K 23.199

Tenor

I. Die Berufung der Beklagten gegen das mit Beschluss vom 1. Juli 2025 berichtigte Urteil des Verwaltungsgerichts Bayreuth vom 20. März 2025 – B 4 K 23.199 – wird zurückgewiesen.

II. Die Beklagte trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 Prozent des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht die Klägerin vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 Prozent des jeweils zu vollstreckenden Betrags leistet.

IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

1

Die Klägerin wendet sich gegen die Heranziehung zu einem Erschließungsbeitrag für die erstmalige endgültige Herstellung der Verkehrsanlage „Am R.berg I“, einer etwa 380 m langen Stichstraße mit Wendeanlage. Sie streitet mit der beklagten Gemeinde insbesondere über die Beitragspflicht für eine als Sondergebiet Photovoltaik ausgewiesene Grundstücksfläche.

2

Die abzurechnende Anlage wurde von der beklagten Gemeinde 2018 technisch fertiggestellt und verlängert die bereits vorhandene, 1994 und 2001 in zwei Etappen gebaute, ca. 350 m lange Straße „Am R.berg“. Sie liegt im Geltungsbereich des Bebauungsplans Gewerbegebiet „R.berg I“ vom 22. Februar 2018 (Bebauungsplan Gewerbegebiet) und wurde am 1. Juli 2019 – erstmals – als Ortsstraße gewidmet.

3

Die Klägerin ist Eigentümerin des knapp 220.000 qm großen Grundstücks FINr. ..., Gemarkung D., an dessen südwestlicher Seite die Straße angrenzt, und zwar über die gesamte Länge der abzurechnenden Verlängerungsstrecke sowie über etwa 100 m an die alte Straße. Das Grundstück liegt mit einer allein an der Verlängerungsstrecke gelegenen Teilfläche von 24.710 qm im Geltungsbereich des Bebauungsplans Gewerbegebiet und mit einer – sowohl an die Verlängerungsstrecke als auch an die schon zuvor vorhandene Straße grenzenden – Teilfläche von 68.493 qm im Geltungsbereich des vorhabenbezogenen Bebauungsplans für das Sondergebiet „Photovoltaik – Anlagen nördlich und östlich [D.]“, Teilfläche 1 vom 28. Februar 2019 (Bebauungsplan Sondergebiet Photovoltaik). Der Bebauungsplan Gewerbegebiet setzt im Wesentlichen ein Gewerbegebiet fest und bestimmt das Maß der baulichen Nutzung durch die Festsetzung der Grundflächenzahl (GRZ 0,8) sowie der maximal zulässigen Höhe der baulichen Anlagen („Die Gebäudeoberkante darf eine Höhe von zwölf Metern nicht überschreiten.“); er enthält keine Festsetzung über die Zahl der Vollgeschosse. Nach dem Bebauungsplan Sondergebiet Photovoltaik sind Anlagen zur Erzeugung von elektrischer Energie aus Sonnenlicht sowie alle dafür erforderlichen Gebäude und baulichen Anlagen zulässig. Als Maß der baulichen Nutzung setzt er fest, dass die Höhe von Gebäuden maximal 5,00 m und die Höhe freistehender Solarmodule maximal 3,50 m betragen darf (jeweils mit Berechnungsvorgaben).

4

Die Klägerin hat die im Geltungsbereich des Bebauungsplans Sondergebiet Photovoltaik gelegene Teilfläche verpachtet; sie wird bebauungsplangemäß genutzt. Die Teilfläche im Geltungsbereich des Bebauungsplans Gewerbegebiet wird nach wie vor landwirtschaftlich genutzt. Die übrige Fläche des klägerischen Grundstücks liegt im Außenbereich.

5

Mit Bescheid vom 14. September 2022 zog die Beklagte die Klägerin für die Herstellung der Erschließungsanlage „Am R.berg I“ für das Grundstück FINr. ... zu einem Erschließungsbeitrag in Höhe von 478.127,66 € heran. Bei der Beitragsberechnung berücksichtigte sie das Grundstück mit einer beitragspflichtigen Fläche von 24.710 qm im Gewerbegebiet und mit einer beitragspflichtigen Fläche von 68.493 qm im Sondergebiet Photovoltaik, insgesamt demnach mit einer beitragspflichtigen Fläche von 93.203 qm, die sie auf der Grundlage ihrer Erschließungsbeitragssatzung vom 22. März 1994 (EBS 1994) ausgehend von einem umlagefähigen Erschließungsaufwand in Höhe von 685.086,65 € einheitlich mit einem Nutzungsfaktor von 1,0 ansetzte.

6

Gegen den Erschließungsbeitragsbescheid vom 14. September 2022 erhob die Klägerin Widerspruch. Diesen wies das Landratsamt Hof mit Widerspruchsbescheid vom 8. März 2023, der Klägerin zugestellt am 10. März 2023, zurück. Der Beitragsbescheid beruhe auf Art. 5a KAG i.V.m. §§ 127 ff. BauGB und der Erschließungsbeitragssatzung 1994. Er lasse keinen Rechtsfehler erkennen. Bereits mit Bescheid vom 16. Februar 2023 hatte die Beklagte den Antrag der Klägerin auf Stundung des festgesetzten Erschließungsbeitrags abgelehnt. Hierauf zahlte die Klägerin den festgesetzten Betrag „unter Vorbehalt“.

7

Die Klägerin hat am 9. März 2023 Klage unter anderem gegen den Erschließungsbeitragsbescheid erhoben und am 15. März 2023 den Widerspruchsbescheid des Landratsamts Hof in die Klage einbezogen.

8

Das Verwaltungsgericht hat mit Urteil vom 20. März 2025, berichtigt durch Beschluss vom 1. Juli 2025, den Erschließungsbeitragsbescheid vom 14. September 2022 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 8. März 2023 aufgehoben; im Übrigen hat es das Verfahren eingestellt. Zur Begründung der aufhebenden Entscheidung hat das Verwaltungsgericht im Wesentlichen ausgeführt: Die sachlichen Beitragspflichten seien nicht entstanden. Die Erschließungsanlage „Am R.berg I“ sei nicht endgültig hergestellt, weil sie nicht an eine dem öffentlichen Verkehr gewidmete Straße anschließe, wie dies § 9 Abs. 1 Nr. 3 der (neuen) Erschließungsbeitragsatzung vom 22. Juli 2022 (EBS 2022) verlange. Sie grenze ausschließlich an das im Jahr 2001 hergestellte zweite Teilstück der auf FINr. ... gelegenen Straße „Am R.berg“ an. Dieses zweite Teilstück sei nicht rechtswirksam dem öffentlichen Verkehr gewidmet.

9

Das Urteil ist der Beklagten am 5. Juni 2025 zugestellt worden. Am 4. Juli 2025 hat sie einen Antrag auf Zulassung der Berufung gestellt und sich auf eine nachträgliche Heilung der vom Verwaltungsgericht bemängelten Widmung berufen.

10

Denn am 26. Juni 2025 hatte der Gemeinderat der Beklagten beschlossen:

11

„Die Straße ‚Am R.berg‘, welche der Erschließung von Teilen des ‚Industriegebiets [D.] Nord‘, sowie der Teilfläche 1 des ‚Sondergebiets Photovoltaik-Anlagen nördlich und östlich von [D.]‘ und zusätzlich der Erschließung des mit Bebauungsplan festgelegten Gewerbegebiets ‚Am R.berg I‘. dient, wird mit sofortiger Wirkung zur Ortsstraße gewidmet. Die Straße besteht aus den Grundstücken Fl.Nr. 570/03 und 546/16 der Gemarkung [D.]. Sie beginnt im Westen an der Einmündung zur Kreisstraße HO 6 und endet im Osten mit einem Wendehammer beim Grundstück Fl.Nr. 546 der Gemarkung [D.]. Die Straße hat eine Gesamtlänge von 733,50 m.“

12

Gegen die Widmung hat die Klägerin beim Verwaltungsgericht Klage erhoben, über die noch nicht entschieden worden ist.

13

Auf Antrag der Beklagten hat der Verwaltungsgerichtshof mit Beschluss vom 28. August 2025 – 6 ZB 25.1278 – die Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 20. März 2025 wegen besonderer tatsächlicher und rechtlicher Schwierigkeiten zugelassen.

14

Die Beklagte hat die Berufung innerhalb der verlängerten Frist begründet. Sie trägt im Wesentlichen vor, die Erschließungsanlage „Am R.berg I“ sei nunmehr an eine dem öffentlichen Verkehr gewidmete Straße angeschlossen. Die Widmung habe noch im gerichtlichen Verfahren mit heilender Wirkung nachgeholt werden können. Im Übrigen lägen die Voraussetzungen für das Entstehen der Beitragspflicht vor.

15

Die Beklagte beantragt,

16

1. Das Urteil des Verwaltungsgerichts Bayreuth vom 20. März 2025, Az. B 4 K 23.199, wird aufgehoben.

17

2. Die Klage wird abgewiesen.

18

Die Klägerin wiederholt und vertieft ihre Einwände gegen die Beitragserhebung, die ihrer Auffassung nach rechtswidrig ist, und beantragt,

19

die Berufung zurückzuweisen.

20

Den angekündigten Antrag auf Zurückzahlung des gezahlten Erschließungsbeitrags hat sie in der mündlichen Verhandlung nicht gestellt.

21

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die angefallenen Gerichtsakten und die vorgelegten Verwaltungsakten sowie auf das Protokoll über die mündliche Verhandlung vom 20. Mai 2026 Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

22

Die Berufung der Beklagten ist zwar zulässig (I.), hat aber in der Sache keinen Erfolg (II.).

I.

23

Die Berufung der Beklagten ist zulässig. Sie ist insbesondere aufgrund der Zulassung durch den Verwaltungsgerichtshof statthaft und von der Beklagten fristgerecht begründet worden. Die Begründung genügt entgegen der Ansicht der Klägerin noch den Anforderungen des § 124a Abs. 6 Satz 1 VwGO, auch wenn die Beklagte, die Begründung ihres Zulassungsantrags aufgreifend, ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des verwaltungsgerichtlichen Urteils geltend macht. Ihr lässt sich hinreichend deutlich entnehmen, dass die Beklagte aufgrund nachträglich eingetretener Umstände die erstinstanzliche Entscheidung für rechtsfehlerhaft hält. Sie hat auch darauf hingewiesen, dass ihrer Auffassung nach die übrigen Voraussetzungen für das Entstehen der Beitragspflichten vorliegen.

II.

24

Die Berufung der Beklagten ist jedoch unbegründet.

25

Das Verwaltungsgericht hat der zulässigen (Anfechtungs-)Klage im Ergebnis zu Recht stattgegeben und den Erschließungsbeitragsbescheid vom 14. September 2022 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 8. März 2023 aufgehoben (vgl. § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Über die Hilfsanträge der Klägerin muss daher auch im Berufungsverfahren nicht entschieden zu werden.

26

Die Voraussetzungen des Art. 5a KAG i.V.m. §§ 127 ff. BauGB für die Erhebung von Erschließungsbeiträgen für die Herstellung der Erschließungsanlage „Am R.berg I“ liegen im maßgeblichen Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung im Berufungsverfahren nicht vor. Zwar dürfte die Anlage, eine Anbaustraße im Sinn von § 127 Abs. 2 Nr. 1 BauGB, entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts endgültig hergestellt und auch sonst erschließungsbeitragsfähig sein (1.). Das klägerische Grundstück ist zudem nicht nur mit der im Geltungsbereich des Bebauungsplans Gewerbegebiet gelegenen Teilfläche erschlossen (§ 131 Abs. 1 BauGB) und damit beitragspflichtig (§ 133 Abs. 1 Satz 1 BauGB), sondern auch mit der Teilfläche im Sondergebiet Photovoltaik (2.). Es fehlt aber eine dem Differenzierungsgebot des § 131 Abs. 3 BauGB entsprechende satzungsmäßige Verteilungsregelung nach § 132 Nr. 2 BauGB, die den Besonderheiten des konkreten Abrechnungsgebiets ausreichend Rechnung trägt; weder die Erschließungsbeitragssatzung vom 22. März 1994 (EBS 1994) noch diejenige vom 22. Juli 2022 (EBS 2022) sehen eine Privilegierung für die Teilfläche im Sondergebiet Photovoltaik vor, wie sie für eine vorteilsgerechte Verteilung des Erschließungsaufwands erforderlich ist (3.).

27

Die Beklagte ist aber, wie in der mündlichen Verhandlung erörtert, rechtlich nicht gehindert, die fehlende Privilegierungsvorschrift für Photovoltaik-Freiflächen „nachzuschieben“, sei es durch Ergänzung der allgemeinen Erschließungsbeitragssatzung, sei es durch eine Sondersatzung. Anschließend darf (und muss) sie – innerhalb der gesetzlichen Fristen – die bei vorteilsgerechter Verteilung auf die erschlossenen Gewerbegrundstücke jeweils entfallenden höheren Beiträge (nach-)erheben, ohne durch die Bestandskraft bereits erlassener niedrigerer Heranziehungsbescheide gehindert zu sein (vgl. BayVGH, B.v. 16.6.2009 – 6 CS 08.3257 – juris Rn. 10).

28

1. Die Erschließungsanlage „Am R.berg I“ dürfte jedenfalls nunmehr endgültig hergestellt und auch sonst erschließungsbeitragsfähig sein.

29

Das Verwaltungsgericht hat angenommen, die – technisch unstreitig fertiggestellte – Anbaustraße sei noch nicht endgültig hergestellt im Sinn von § 133 Abs. 2 Satz 1 Alt. 1 BauGB, weil noch nicht sämtliche in der Erschließungsbeitragsatzung nach § 132 Nr. 4 BauGB geregelten Herstellungsmerkmale erfüllt seien. § 9 Abs. 1 Nr. 3 EBS 2022 (vgl. auch schon § 8 Abs. 1 Nr. 3 EBS 1994) verlange zur endgültigen Herstellung den „Anschluss an eine dem öffentlichen Verkehr gewidmete Straße“. Daran fehle es, weil das zweite Teilstück der bereits vorhandenen Straße „Am R.berg“, über die die abzurechnende Straße ihre einzige Verbindung in das öffentliche Straßennetz erhalte, nicht wirksam gewidmet sei. Diese Erwägung dürfte der Beitragserhebung nicht, jedenfalls nicht mehr, entgegenstehen.

30

Zum einen ist bereits fraglich, ob die vom Verwaltungsgericht herangezogene Satzungsbestimmung wirksam ist oder den Rahmen der Satzungsermächtigung aus § 132 Nr. 4 BauGB überschreitet. Denn mit ihr wird nicht ein bestimmtes tatsächliches oder rechtliches Merkmal für die Erschließungsanlage selbst als Voraussetzung für die endgültige Herstellung festgelegt, sondern für ihren Anschluss an das öffentliche Verkehrsnetz. Das aber dürfte nicht die Endgültigkeit der Herstellung als Erschließungsanlage betreffen, sondern – jenseits der Ermächtigung aus § 132 Nr. 4 BauGB – die allgemeine Funktionsfähigkeit einer Erschließungsanlage als zum Anbau bestimmte Straße. Insoweit könnte bereits die faktische Öffentlichkeit der Anbindung an das Verkehrsnetz genügen.

31

Jedenfalls aber wäre zum anderen ein solches Herstellungsmerkmal inzwischen erfüllt, weil die Beklagte die Widmung des gesamten, aus mehreren selbstständigen Erschließungsanlagen bestehenden Straßenzugs „Am R.berg“ und damit auch der vom Verwaltungsgericht bemängelten Anschlussstrecke nachgeholt hat (zur möglichen „Heilung“ verfrüht ergangener Beitragsbescheide etwa BayVGh, B.v. 27.11.2014 – 6 ZB 12.2446 – juris Rn. 6). Dass die Klägerin als Straßenanliegerin gegen die Widmung Klage erhoben und diese möglicherweise aufschiebende Wirkung hat (§ 80 Abs. 1 VwGO), ist erschließungsbeitragsrechtlich grundsätzlich unerheblich. Denn die Straße wird bereits mit der öffentlich bekannt zu gebenden (Art. 41 Abs. 3 Satz 2 BayVwVfG) Widmung öffentlich, nicht erst mit deren Bestandskraft. Etwas anderes gilt nur im Fall der Nichtigkeit (Art. 44 BayVwVfG); ein solcher liegt hier jedoch überaus fern.

32

Auf die Frage nach der straßenrechtlichen Widmung kommt es allerdings nicht entscheidungserheblich an, weil es an der erforderlichen satzungsmäßigen Verteilungsregelung fehlt (dazu unten 3.) und deshalb ein Entstehen der sachlichen Beitragspflichten unabhängig von der straßenrechtlichen Beurteilung der Anschlussstrecke ausgeschlossen ist.

33

2. Das etwa 220.000 qm große Grundstück der Klägerin wird mit den beiden überplanten Teilflächen Gewerbegebiet und Sondergebiet Photovoltaik durch die Erschließungsanlage „Am R.berg I“ erschlossen im Sinn von § 131 Abs. 1 BauGB. In diesem Umfang ist es bei der Verteilung des umlagefähigen Erschließungsaufwands zu berücksichtigen und dem Grunde nach beitragspflichtig (§ 133 Abs. 1 Satz 1 BauGB). Der übrige, weit in den bauplanungsrechtlichen Außenbereich ragende Teil des Grundstücks ist hingegen nicht im erschließungsbeitragsrechtlichen Sinn erschlossen und an der Verteilung des umlagefähigen Erschließungsaufwands – unstreitig – nicht zu beteiligen.

34

Für die im Gewerbegebiet gelegene, 24.719 qm große Teilfläche, die im Rahmen der bauplanerischen Festsetzungen gewerblich und baulich (mit Gebäuden bis zu einer Höhe von 12 m) nutzbar ist, steht das Erschlossensein durch die Verkehrsanlage „Am R.berg I“ außer Frage. Diese Anlage vermittelt dem unmittelbar angrenzenden Grundstück(steil) entsprechend ihrer gesetzlichen Funktion nach § 127 Abs. 2 Nr. 1 BauGB („zum Anbau bestimmt“) die verkehrsmäßige Erschließung, die das Bauplanungsrecht als gesicherte Erschließung für seine bestimmungsgemäße Nutzung als Gewerbefläche verlangt.

35

Ebenso zählt aber auch die im Sondergebiet Photovoltaik (vgl. § 11 Abs. 2 Satz 1, 2 BauNVO) gelegene, 68.493 qm große, ebenfalls unmittelbar an die Verkehrsanlage angrenzende Teilfläche zum erschlossenen „Bauland“. Diese Teilfläche ist nach den Festsetzungen des Bebauungsplans Sondergebiet Photovoltaik für den Betrieb einer Photovoltaikanlage und baulich mit Solarmodulen (bis zu einer Höhe von 3,5 m) sowie mit allen für den Betrieb erforderlichen Gebäuden (bis zu einer Höhe von 5 m) nutzbar. Diese gewerbliche Nutzbarkeit oder mit einer solchen jedenfalls vergleichbaren Nutzbarkeit ist bei der Erschließung durch eine Anbaustraße – noch – beachtlich. Denn der Betrieb solcher Photovoltaikanlagen, die ebenerdig auf freier Fläche aufgestellt sind (Solarpark), löst typischerweise Ziel- und Quellverkehr aus, der zwar im Vergleich zu „normaler“ baulicher oder gewerblicher Nutzung eher geringer ist, aber jedenfalls nicht unerheblich. Solche Anlagen bedürfen zwar nicht täglicher, aber doch regelmäßiger Kontrolle, Wartung oder Grundstückspflege, weshalb sie auf die Inanspruchnahmefähigkeit der Anbaustraße in ähnlicher Weise angewiesen sind wie baulich oder gewerblich genutzte Grundstücke (vgl. etwa BVerwG, U.v. 14.2.1986 – 8 C 115.84 – juris Rn. 17 zu Kleingartengrundstücken im beplanten Bereich).

36

Die Teilfläche Photovoltaik wird insgesamt durch die Erschließungsanlage „Am R.berg I“ erschlossen, auch wenn sie teilweise an dem früher hergestellten Teil der Straße „Am R.berg“ grenzt und bereits durch diesen verkehrsmäßig erschlossen wird. Bei der alten Straße und der neuen Verlängerungsstrecke handelt es sich um jeweils selbstständige Erschließungsanlagen. Erschließungsbeiträge werden nicht etwa für die erstmalige Erschließung eines Grundstücks, sondern allein für die erstmalige Herstellung einer Erschließungsanlage erhoben (vgl. etwa BayVGh, B.v. 3.2.2020 – 6 ZB 19.2115 – juris Rn. 7; B.v. 28.10.2024 – 6 ZB 24.1040 – juris Rn. 8). Deshalb kommt es bei einem sowohl durch eine alte als auch durch die neue Anlage erschlossenen Grundstück nicht zu einer rechnerischen Aufspaltung; ein solches Grundstück wird vielmehr insgesamt auch zu neu hinzukommenden Anlagen beitragspflichtig, gegebenenfalls mit einem Mehrfacherschließungsabschlag (vgl. BayVGh, 20.10.2022 – 6 CS 22.1804 – juris Rn. 29 f.; B.v. 26.4.2006 – 6 ZB 04.201 – juris Rn. 12). Dass der Grundstückseigentümer eine hinzukommende Erschließungsanlage häufig als überflüssigen Nachteil empfindet, bleibt erschließungsbeitragsrechtlich außer Betracht (BayVGh, B.v. 28.10.2024 – 6 ZB 24.1040 – juris Rn. 8).

37

3. Die sachlichen Erschließungsbeitragspflichten für die Anlage „Am R.berg I“ sind gleichwohl noch nicht entstanden, weil die Erschließungsbeitragssatzung der Beklagten keine dem Differenzierungsgebot des § 131 Abs. 3 BauGB entsprechende Verteilungsregelung enthält, die den Besonderheiten des konkreten Abrechnungsgebiets Rechnung trägt und eine vorteilsgerechte Beteiligung der Teilfläche Photovoltaik zulässt.

38

Wenn in Gebieten – wie im Abrechnungsgebiet der Straße „Am R.berg I“ – eine unterschiedliche bauliche oder sonstige Nutzung zulässig ist, sind die in § 131 Abs. 2 BauGB aufgezählten Verteilungsmaßstäbe in der Weise anzuwenden, dass der Verschiedenheit dieser Nutzung nach Art und Maß entsprochen wird. Damit wird zwar der Grundsatz der Typengerechtigkeit nicht verdrängt und den Gemeinden für die nach § 132 Nr. 2 BauGB erforderliche satzungsmäßige Verteilungsregelung ein durchaus weiter normativer Spielraum eröffnet. Nicht erforderlich ist es, „die Art“ und „das Maß“ der Nutzbarkeit im Einzelnen zu erfassen und jeden einzelnen Unterschied in dem Verteilungsmaßstab abzubilden. Das Differenzierungsgebot verlangt lediglich, dass der Verschiedenheit der Nutzungen nach Art und Maß „entsprochen“, also in vorteilsgerechter Weise Rechnung getragen wird (Schmitz, Erschließungsbeiträge, 2018, § 14 Rn. 15 m.w.N.).

39

Diesen gesetzlichen Anforderungen ist nicht ausreichend Rechnung getragen. Zwar hat die Beklagte sich in ihrer Erschließungsbeitragssatzung vom 22. März 1994 ebenso wie in derjenigen vom 22. Juli 2022 für den – weitgehend üblichen und vom Bundesverwaltungsgericht ausdrücklich empfohlenen (vgl. BVerwG, U.v. 19.8.1994 – 8 C 23.92 – juris) – kombinierten Grundstücksflächen- und Vollgeschossmaßstab entschieden, der auch in seiner konkreten Ausgestaltung grundsätzlich nicht zu beanstanden ist. Gleichwohl lässt er aufgrund der Besonderheiten im konkreten Abrechnungsfall eine vorteilsgerechte Verteilung unter Beteiligung der Teilfläche Photovoltaik nicht zu.

40

a) Die dem angefochtenen Bescheid zugrunde liegende Verteilung nach § 6 EBS 1994 ist zum Nachteil der klägerischen Teilfläche Photovoltaik in doppelter Hinsicht rechtsfehlerhaft.

41

Die Beklagte hat nach Aktenlage die erschlossenen, damals aber noch unbebauten Gewerbegrundstücke einschließlich der beiden Teilflächen der Klägerin jeweils nur mit ihrer Grundstücksfläche und dem Faktor 1,0 angesetzt, lediglich das bereits bebaute Gewerbegrundstück (FINr. ...) mit dem Faktor 1,3 (vgl. Bl. 71 der Akte des Widerspruchsverfahrens). Von dem gebietsbezogenen Artzuschlag für Grundstücke in Gewerbegebieten (§ 6 Abs. 10 EBS 1994) hat sie abgesehen.

42

Diese Verteilung ist zum einen deshalb rechtsfehlerhaft, weil die Gewerbegrundstücke unterschiedlich und insgesamt zu niedrig gewichtet wurden. Nach den Festsetzungen des Bebauungsplans Gewerbegebiet sind sie jedoch nicht nur nach der Art, sondern auch nach dem Maß der baulichen Nutzung in gleicher Weise nutzbar (maximal zulässige Grundflächenzahl von 0,8 bei einer zulässigen Höhe der baulichen Anlagen von 12 m). Demnach müssten sie alle mit demselben Nutzungsfaktor gewichtet werden. Denn die Verteilungsregelung stellt grundsätzlich auf die Zahl der zulässigen Vollgeschosse ab (§ 6 Abs. 2 i.V.m. Abs. 5 EBS). Dazu gibt § 6 Abs. 5 EBS 1994 allerdings vor: Als zulässige Zahl der Geschosse gilt die im Bebauungsplan festgesetzte höchstzulässige Zahl der Vollgeschosse (Satz 1). Weist der Bebauungsplan nur eine Baumassenzahl aus, so gilt als Geschosszahl die Baumassenzahl geteilt durch 3,5 (Satz 2), wobei Bruchzahlen auf die nächstfolgende volle Zahl aufgerundet werden (Satz 3). Für die im Bebauungsplan Gewerbegebiet gewählte Festsetzung der Höhe der baulichen Anlagen fehlt jedoch eine „Umrechnungsformel“ in Vollgeschosse, wie sie nunmehr die neue Satzung in § 6 Abs. 5 Satz 3 EBS 2022 enthält. Die fehlende Harmonisierung zwischen bauplanerischer Festsetzung und Verteilungsregelung kann weder im Rahmen der Rechtsanwendung ersetzt noch durch den von der Beklagten bei der Beitragsabrechnung gewählten Rückgriff auf die Auffangvorschrift des § 6 Abs. 8 EBS 1994 überspielt werden (vgl. BayVGH, B.v. 11.10.2010 – 6 CS 10.1812 – juris Rn. 12 f.).

43

Zum anderen hat die Beklagte die Teilfläche Photovoltaik erschließungsbeitragsrechtlich bei der Aufwandsverteilung rechtsfehlerhaft mit demselben Nutzungsfaktor angesetzt wie die Teilfläche im Gewerbegebiet (und weitere Gewerbegrundstücke). Es gibt jedoch keinen Rechtsgrundsatz, wonach ein Buchgrundstück, das mit Teilflächen in den Geltungsbereichen mehrerer Bebauungspläne mit verschiedenen Festsetzungen liegt, zwingend denselben Nutzungsfaktor erhalten muss. Solche Teilflächen führen vielmehr erschließungsbeitragsrechtlich grundsätzlich ein „Eigenleben“, wenn sie – wie hier – ihrer Größe nach jeweils selbstständig nutzbar sind. Als Grundstücksfläche gilt jeweils diejenige, die sich innerhalb des Geltungsbereichs des jeweiligen Bebauungsplans befindet (vgl. § 6 Abs. 3 Nr. 1 Satz 2 EBS 2022). Da die Teilfläche Photovoltaik nach den jeweiligen planerischen Festsetzungen auch baulich deutlich geringer nutzbar als die im Gewerbegebiet gelegenen Flächen ist, hätte sie schon insoweit jedenfalls mit einem geringeren Nutzungsfaktor angesetzt werden müssen.

44

b) Die Erschließungsbeitragssatzung vom 22. Juli 2022 lässt eine vorteilsgerechte Aufwandsverteilung unter Berücksichtigung des Sondergebiets Photovoltaik ebenfalls nicht zu, auch wenn § 6 Abs. 5 Satz 3 EBS 2022 nunmehr eine – nicht zu beanstandende – „Umrechnungsformel“ von zulässiger Höhe baulicher Anlagen in Vollgeschosse enthält.

45

aa) Der Erschließungsvorteil, der die Heranziehung zu einem Erschließungsbeitrag rechtfertigt, besteht verallgemeinernd in der durch die erstmalige Herstellung einer beitragsfähigen Erschließungsanlage eröffneten Möglichkeit ihrer Inanspruchnahme, die ihrerseits den Gebrauchswert – nicht notwendigerweise den Verkehrswert – des Grundstücks erhöht (vgl. etwa BVerwG, U.v. 26.9.1983 – 8 C 86.81 – BVerwGE 68, 41 – juris Rn. 14 zu Anbastraßen und BVerwG, U.v. 8.12.1995 – 8 C 11.94 – BVerwGE 100, 104 – juris Rn. 22 zu Grünanlagen). Die von der Beklagten in der mündlichen Verhandlung angesprochene Frage, was auf einem Grundstück erwirtschaftet werden kann, ist daher unerheblich. Das Ausmaß des jeweiligen Erschließungsvorteils richtet sich nach dem Ausmaß der von einem erschlossenen Grundstück aus zu erwartenden (wahrscheinlichen) Inanspruchnahme dieser Anlage; es ist zugleich abhängig von dem Umfang der zugelassenen Ausnutzbarkeit eines Grundstücks. Dabei stellt das Erschließungsbeitragsrecht

nicht auf den Umfang des konkret im Einzelfall auftretenden Sondervorteils ab, sondern begnügt sich mit einer typisierenden und pauschalierenden Abbildung.

46

bb) Gemessen an diesem Maßstab ist bei einer Anbaustraße der Sondervorteil für Flächen, auf denen nach den Festsetzungen des Bebauungsplans (nur) Anlagen zur Erzeugung von elektrischer Energie aus Sonnenlicht zulässig sind, zwar in dem Sinn beachtlich, dass sie bei der Aufwandsverteilung (beim „Ob“) zu berücksichtigen sind (oben 2.). Der Sondervorteil ist aber – bei der gebotenen typisierenden Betrachtungsweise – im Vergleich zu „normaler“ gewerblicher oder auch Wohnnutzung so gering, dass sie bei der Verteilung (beim „Wie“) in einem deutlich geringeren Ausmaß zu belasten sind.

47

Eine Nutzung des Grundstücks mit einer Photovoltaik-Freiflächenanlage ist aus dem Blickwinkel der Erschließungsbeitragsrechts typischerweise durch zwei Besonderheiten gekennzeichnet: zum einen durch einen überdurchschnittlich großen Flächenbedarf (hier über 68.000 qm) bei geringer, nicht zum dauernden Aufenthalt von Menschen dienender baulicher Nutzbarkeit, zum anderen durch einen geringen Zu- und Abfahrtsverkehr. Denn der Betrieb einer Photovoltaikanlage löst keinen Kundenverkehr aus und erfordert in aller Regel keine permanente Anwesenheit von Personal, sondern nur gelegentliche, wenn auch regelmäßige Besuche zur Kontrolle, Wartung oder Grundstückspflege. Die (wahrscheinliche) Inanspruchnahme der Erschließungsanlage wird demnach in quantitativer wie qualitativer Hinsicht ganz erheblich geringer sein als bei einer „normalen“ gewerblichen Nutzung. Sie dürfte bei typisierender Betrachtung auch spürbar niedriger liegen als bei der Wohnnutzung mit einem Einfamilienhaus, die täglichen Ziel- und Quellverkehr auslösen dürfte (vgl. NdsOVG, U.v. 28.10.2024 – 9 LB 46/22 – juris Rn. 186 ff. zum Straßenausbaubeitragsrecht).

48

cc) Ein solcher geringer Sondervorteil kann durch die allgemeine Verteilungsregelung des § 6 EBS 2022 nicht hinreichend abgebildet werden, weshalb es für die Abrechnung der Erschließungsanlage „Am R.berg I“ einer Sonderregelung bedarf, um eine unverhältnismäßige Belastung der im Eigentum der Klägerin stehenden Teilfläche Photovoltaik zu vermeiden.

49

Insbesondere genügt § 6 Abs. 4 EBS 2022 nicht, um eine vorteilsgerechte Beteiligung sicherzustellen. Nach dieser Vorschrift werden beitragspflichtige Grundstücke, die ohne bauliche Nutzungsmöglichkeit oder die mit einer untergeordneten baulichen Nutzungsmöglichkeit gewerblich oder in sonstiger Weise vergleichbar genutzt werden oder genutzt werden dürfen, z.B. Friedhöfe, Sportanlagen, Freibäder, Campingplätze, Dauerkleingärten, mit 0,5 der Grundstücksfläche in die Verteilung einbezogen. Eine Freiflächen-Photovoltaikanlage mag zwar typischerweise ähnlich großflächig sein, löst aber weitaus weniger Verkehr aus. Die Privilegierung des § 6 Abs. 4 EBS reicht daher nicht aus, um den Erschließungsvorteil sachgerecht abzubilden.

50

Auch eine „Korrektur“ im Satzungsvollzug unter dem Gesichtspunkt der begrenzten Erschließungswirkung bei einem „übergroßen Grundstück“ (vgl. BayVGH, U.v. 14.11.2013 – 6 B 12.704 – VGH n.F. 66, 205 Rn. 33 m.w.N.) kommt bei einem einheitlich geplanten Sondergebiet Photovoltaik nicht in Betracht.

51

Der Besonderheit der Teilfläche Photovoltaik muss demnach der Satzungsgeber Rechnung tragen. Das kann, wie in der mündlichen Verhandlung erörtert, entweder dadurch geschehen, dass eine spezielle Verteilungsregelung in die allgemeine Erschließungsbeitragssatzung aufgenommen oder eine „ergänzende Satzung im Einzelfall“ für die Erschließungsanlage „Am R.berg I“ erlassen wird (vgl. § 10 EBS 2022 zu einer Sondersatzung bei Immissionsschutzanlagen). Zur Vermeidung weiterer Rechtsstreitigkeiten weist der Senat darauf hin, dass ein Nutzungsfaktor von 0,1 den Erschließungsvorteil für eine Fläche, die mit einer Freiflächen-Photovoltaikanlage genutzt werden darf, angemessen abbilden und für diese ein gebiets- oder grundstücksbezogener Artzuschlag (Gewerbezuschlag) nach § 6 Abs. 10 EBS 2022 ausscheiden dürfte.

III.

52

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 Abs. 1 Satz 1 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.

53

Die Revision gegen das Urteil ist nicht zuzulassen, da keiner der Zulassungsgründe des § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.