

anwaltsbüro graupeter

Rechtsanwalt Uwe Graupeter, Am Bassin 11, 14467 Potsdam

Uwe Graupeter

Rechtsanwalt
Am Bassin 11
14467 Potsdam
Tel. 03 31 – 29 85 13 – 0
Fax 03 31 – 29 85 13 – 33
e-mail: potsdam@graupeter.com

Stadtentwicklung und Planen
Grundstücksentwicklung und Bauen
Kommunalberatung und Zuwendungsrecht

Unser Zeichen Hennigsdorf; Stadt [65/14]

Besuchen Sie uns im Internet:
www.graupeter.com

Potsdam, 08.09.2014

**Empfehlungen zur Änderung bzw. zur Beibehaltung von
Regelungen der Straßenbaubeitragssatzung der Stadt
Hennigsdorf vom 05.05.2004**

im Auftrag der Stadt Hennigsdorf

erstellt von Rechtsanwalt Uwe Graupeter

Bankverbindung

Steuernummer

Kontonr.: 678337105
Bank: Postbank Berlin- BLZ 100 100 10
(IBAN: DE79 1001 0010 0678 3371 05 / BIC: PBNKDEFF)

04622501924

H:\Projekt UGH\Hennigsdorf, Stadt\2014\14065\3\14065__003.docx

Inhalt

1.	Anlass der Empfehlungen	3
2.	Grundsätze des Straßenbaubeitragsrechts und zur formellen Änderung der Straßenbaubeitragssatzung	3
3.	Zu den einzelnen Satzungsregelungen	4
3.1	Beitragstatbestand (§ 1)	4
3.2	Umfang des beitragsfähigen Aufwandes (§ 2)	4
3.3	Ermittlung des beitragsfähigen Aufwandes (§ 3).....	4
3.4	Anteil der Stadt und der Beitragspflichtigen am Aufwand (§ 4)	4
3.5	Verteilung des umlagefähigen Aufwandes (§ 5).....	7
3.6	Vergünstigung für mehrfach erschlossene Grundstücke (§ 6)	8
3.7	Abschnitte von Anlagen (§ 7).....	9
3.8	Kostenspaltung (§ 8).....	9
3.9	Vorausleistung und Ablösung (§ 9)	9
3.10	Beitragspflichtige und persönliche Beitragspflicht (§ 10).....	9
3.11	Fälligkeit (§ 11)	10
3.12	Kostenersatz für Grundstückzufahrten und –zugänge (§ 12).....	10
3.13	Neuregelung zur Beteiligung der Anlieger vor Beschlussfassung über das Bauprogramm (§ 13 n.F.).....	10
3.14	Inkrafttreten/Außerkräfttreten (§ 13 a.F. = § 14 n.F.)	11

1. Anlass der Empfehlungen

Anlass der Empfehlungen ist der Prüfauftrag der Stadtverordnetenversammlung der Stadt Hennigsdorf vom 07.05.2014.

Dazu wurde zum einen ein gesondertes Gutachten „Straßenbaubeitragssatzung der Stadt Hennigsdorf – Rechtliche Rahmenbedingungen nach dem KAG Brandenburg und Möglichkeiten und Grenzen der Stadt Hennigsdorf zu eigenständigen Regelungen in der Straßenbaubeitragssatzung“ (im Folgenden **Gutachten**) – erstellt, in dem die erkennbaren Fragestellungen rechtlicher Art in der Stadt Hennigsdorf abgearbeitet wurden und auch die aktuell geltende Straßenbaubeitragssatzung einer Rechtsprüfung unterzogen wurde.

Im Nachfolgenden wird zu den einzelnen im Anhang vorgeschlagenen Änderungen ergänzend zu diesem Gutachten ausgeführt und es wird auch kurz dargelegt, warum Änderungen an anderen Stellen der Straßenbaubeitragssatzung nicht empfohlen werden. Dabei werden die für bzw. gegen eine Satzungsänderung sprechenden Gesichtspunkte schlagwortartig zusammengefasst und im Übrigen zur Vermeidung von Wiederholungen auf das gesonderte Gutachten und die dortigen Feststellungen verwiesen.

Im Folgenden werden noch einmal in Kürze die Grundsätze des Straßenbaubeitragsrechts im Land Brandenburg zusammengefasst (dazu 2.) und sodann die einzelnen Regelungen der Satzung mit den Änderungsvorschlägen erörtert (dazu 3.).

2. Grundsätze des Straßenbaubeitragsrechts und zur formellen Änderung der Straßenbaubeitragssatzung

Nach dem KAG Brandenburg besteht eine grundsätzliche Pflicht, eine Straßenbaubeitragssatzung zu erlassen und auf dieser Grundlage Straßenbaubeiträge zu erheben (dazu 2.2 des Gutachtens). Die Straßenbaubeiträge sind in der Verteilung des Aufwandes zwischen der Allgemeinheit (Gemeindeanteil) und dem Beitragspflichtigen auch angemessen zu bemessen (dazu 2.4 und 3. des gesonderten Gutachtens). Auch für die Verteilung des umlagefähigen Aufwandes auf die Beitragspflichtigen gibt es ein enges rechtliches Korsett (dazu 4. des gesonderten Gutachtens).

Bei der Neufassung der Straßenbaubeitragssatzung kann die Bezeichnung beibehalten bleiben, die entsprechenden Verweise auf die zugrunde zu legenden Rechtsvorschriften können ergänzt werden. Allerdings ist bei dem Erlass einer Satzung - an-

ders als bei einer Rechtsverordnung, bei der das Zitiergebot gilt – die Benennung der Rechtsgrundlagen für die Satzung zwar üblich, aber rechtlich nicht zwingend. Da es üblich ist, sollte es auch beibehalten bleiben, eine unvollständige oder fehlerhafte Bezeichnung hätte jedoch – anders als bei Rechtsverordnungen – keine Auswirkungen auf die Wirksamkeit der Straßenbaubeitragsatzung.

3. Zu den einzelnen Satzungsregelungen

3.1 Beitragstatbestand (§ 1)

§ 1 der SBS enthält „den die Abgabe begründenden Tatbestand“ und damit einen notwendigen Bestandteil der Satzung (§ 2 Abs. 1 Satz 2 KAG). Im Land Brandenburg wird zwischen dem weiten Anlagenbegriff und dem engen Anlagenbegriff unterschieden. Mit der Regelung in § 1 Abs. 1 wird in der SBS der weite Anlagenbegriff verwendet. Dies ist nicht zu beanstanden, insbesondere auch, weil die Verwendung des engen Anlagenbegriffs größere rechtliche Schwierigkeiten in der Anwendung der Satzung nach sich zieht, als die Verwendung des weiten Anlagebegriffs (dazu 2.3 des Gutachtens).

Änderungsbedarf besteht nicht.

3.2 Umfang des beitragsfähigen Aufwandes (§ 2)

Der Umfang des beitragsfähigen Aufwandes ist eine die § 1 Abs. 1 ergänzende Regelung zu dem „die Abgabe begründenden Tatbestand“.

Änderungsbedarf besteht nicht.

3.3 Ermittlung des beitragsfähigen Aufwandes (§ 3)

Die Regelung in § 3 SBS ist eine Klarstellung dessen, was als Aufwand i.S.v. § 8 Abs. 2 Satz 1 KAG anzusehen ist und ist nicht zu beanstanden.

Änderungsbedarf besteht nicht.

3.4 Anteil der Stadt und der Beitragspflichtigen am Aufwand (§ 4)

Hier ist zum einen für die Verteilung des Aufwandes maßgeblich die Klassifizierung der Straßen in § 4 Abs. 4. Hier wird empfohlen, keine Änderung in den Begrifflichkeiten Anliegerstraße, Haupterschließungsstraße und Hauptver-

kehrsstraße vorzunehmen. Da eine Aufteilung des Aufwandes zwischen dem Anteil der Stadt und dem Anteil des Beitragspflichtigen für die in § 4 ebenfalls erwähnten Hauptgeschäftsstraßen (Nr. 4) und Fußgängergeschäftsstraßen (Nr. 5) nicht erfolgt ist, sind für diese Straßen – günstigerweise mit der Beschlussfassung über das Bauprogramm, jedoch spätestens vor Entstehung der sachlichen Beitragspflicht – Einzelfallsatzungen i.S.v. § 4 Abs. 5 zu erlassen. Dies wurde in § 4 Abs. 5 klargestellt.

Bei sonstigen Fußgängerstraßen empfiehlt sich eine ergänzende Regelung in § 4 Abs. 2, da diese hinsichtlich der Aufteilung der Anteile zwischen der Stadt und den Beitragspflichtigen wohl nicht anders zu behandeln sein werden, als die Mischverkehrsflächen in § 4 Abs. 2 Nr. 1 h) SBS.

Bei der Einordnung (Klassifizierung) in eine der Straßen nach § 4 Abs. 4 steht der Verwaltung kein Ermessen zu. Die Klassifizierung ist wie vorstehend ausgeführt beizubehalten (dazu 3.2 des gesonderten Gutachtens) und die Kriterien (dazu 3.3 des gesonderten Gutachtens) sind voll gerichtlich überprüfbar.

Ein Ermessensspielraum ergibt sich jedoch bei der Festlegung des Gemeindeanteils (Anteil der Stadt) gegenüber dem Anteil der Beitragspflichtigen. Dabei handelt es sich nach der Rechtslage im Land Brandenburg jedoch um kein freies Ermessen, sondern bei einem Spielraum von +/- 5 vom Hundert kann eine eigenständige Entscheidung der zuständigen Stadtverordnetenversammlung getroffen werden (dazu 3.4 des gesonderten Gutachtens).

Der Beschlussfassung über die Straßenbaubeitragssatzung 2004 hatte dazu als Anlage 2 eine Auflistung der Anteile der Beitragspflichtigen beigegeben, die rechtlich als unbedenklich gelten. Nach Sichtung der Rechtsprechung (dazu insbesondere Gutachten Punkt 3.4.c)) gilt im Hinblick auf die damalige Anlage 2 Folgendes.

Die damals als rechtliche Leitlinien bezeichneten Anteile des Beitragspflichtigen gelten auch heute noch, eine geänderte Rechtsprechung ist nicht ersichtlich (dazu insbesondere Gutachten Punkt 3.4.c)). Die Stadt Hennigsdorf hat sich in der Satzung 2004 entweder an die Anteile gehalten, die als „rechtliche Leitlinien“ bezeichnet werden oder ist um -5 vom Hundert von diesen Anteilen zugunsten des Beitragspflichtigen (d.h. mit einem höheren Gemeindeanteil) abgewichen. Einzige Ausnahme ist die Beleuchtung und die Oberflächenentwäs-

serung bei Hauptverkehrsstraßen. Hier ist von den rechtlichen Leitlinien zugunsten des Beitragspflichtigen um 25 vom Hundert abgewichen worden.

Dies mag bei der Oberflächenentwässerung dann noch tragfähig sein, wenn diese sich im Wesentlichen auf die Fahrbahn und nur in deutlich geringerem Umfang auf den Gehweg oder sonstige Teile der Hauptverkehrsstraße bezieht. Rechtsprechung, dass ein Anteil von 25 vom Hundert für den Beitragspflichtigen bei Oberflächenentwässerung und den vorstehenden benannten Voraussetzungen (Oberflächenentwässerung der Fahrbahn steht im Vordergrund) unangemessen niedrig ist, ist nicht ersichtlich. Ich empfehle aber, den Anteil der Beitragspflichtigen zusammen mit dem Anteil der Teileinrichtung Beleuchtung zwischen 40 vom Hundert und 50 vom Hundert festzulegen.

Bei der Beleuchtung ist zwar auch keine Rechtsprechung ersichtlich, dass ein Anteil von 25 vom Hundert des Beitragspflichtigen bei Hauptverkehrsstraßen unangemessen niedrig ist, jedoch ist Rechtsprechung ersichtlich, die eine deutliche Differenzierung zwischen der Fahrbahn (höherer Anteil der Allgemeinheit als Gemeindeanteil) und dem Gehweg oder auch einem Radweg fordern (dazu 3.4.c) des Gutachtens). Die Beleuchtung wird in der Regel auch zumeist den Nutzern des Gehwegs und damit den Anliegern dienen. Nur selten wird die Beleuchtung deutlich überwiegend für die Fahrbahn benötigt (Kraftfahrzeuge haben selbst Beleuchtung). Von daher wird ein Anteil von lediglich 25 vom Hundert für die Beleuchtung von Hauptverkehrsstraßen als kritisch angesehen und eine Anpassung empfohlen. Diese kann hier bei 45 vom Hundert liegen und damit geringer, als der Anteil des Beitragspflichtigen bei den Teileinrichtungen Gehweg und gemeinsamer Geh-/Radweg sein und in etwa dem Anteil der Parkstreifen entsprechen.

In der Landeshauptstadt Potsdam sind für Beleuchtung und Oberflächenentwässerung einheitlich 40 vom Hundert an Anteil der Stadt bei Hauptverkehrsstraßen festgelegt.

Ich habe als Vorschlag in die Empfehlungen zur Änderung der Satzung hier in § 4 Abs. 2 Nr. 3 f) für Beleuchtung und Oberflächenentwässerung einen Anteil der Stadt von 45 vom Hundert und damit korrespondierend einen Anteil des Beitragspflichtigen von 55 vom Hundert eingearbeitet und empfehle, entsprechend der vorstehenden Ausführungen eine Änderung (ggf. auch Differenzie-

zung zwischen Beleuchtung einerseits und Oberflächenentwässerung andererseits).

Problematisch ist nämlich, dass ein zu geringer Gemeindeanteil zur Unwirksamkeit der Satzung führen kann (ggf. bezogen auch auf die Teileinrichtung mit dem zu geringen Gemeindeanteil bei „konsequent“ zu geringem Gemeindeanteil bei einer Vielzahl von Teileinrichtungen auch für die gesamte Satzung, selbst wenn einzelne Teileinrichtungen innerhalb des Ermessensspielraums liegen) und auf die Klage eines Beitragspflichtigen sodann der Beitragsbescheid insgesamt aufgehoben wird und die Stadt Hennigsdorf verpflichtet ist, aufgrund der grundsätzlichen Pflicht, eine Straßenbaubeitragsatzung zu erlassen und Beiträge zu erheben, eine neue wirksame Satzung mit einem höheren Anteil des Beitragspflichtigen und in Konsequenz mit einem höheren Straßenbaubeitrag zu erlassen (dazu 2.2 des Gutachtens).

3.5 Verteilung des umlagefähigen Aufwandes (§ 5)

Es wird empfohlen, dass in § 5 Abs. 1 bei den erschlossenen Grundstücken klargestellt wird, dass der Aufwand auch auf die eigenen erschlossenen Grundstücke der Stadt Hennigsdorf verteilt wird (dazu 4.2 des Gutachtens). Dies ist zwar m.E. selbstverständliche Praxis, es wird aber in der Fachliteratur empfohlen, klarstellend dies in der Satzung zu regeln, da es noch eine abweichende (nicht praktikable) Möglichkeit zur Berücksichtigung der eigenen erschlossenen Grundstücke der Gemeinde gibt (dazu ebenfalls 4.2 des Gutachtens).

In § 5 Abs. 2 SBS wird empfohlen, die Regelung zum Grundstücksbegriff als Grundlage der Verteilung des umlagefähigen Aufwands auf die beitragsfähigen Grundstücke entweder zu streichen oder zu ändern. Nach der Rechtsprechung des OVG Frankfurt/Oder und nunmehr des OVG Berlin-Brandenburg ist im Rahmen des § 8 KAG auch im Straßenbaubeitragsrecht der wirtschaftliche Grundstücksbegriff und nicht der formelle Grundstückbegriff maßgeblich (dazu 4.3 des gesonderten Gutachtens). Da sich der Grundstücksbegriff aus dem Gesetz ergibt, ist eine Definition in der Satzung auch nicht erforderlich (dazu ebenfalls 4.3 des gesonderten Gutachtens).

M.E. war daher zwar die Regelung in § 5 Abs. 2 - wie sie bisher verwendet wurde - nichtig, aber, da sie nicht zum zwingend notwendigen Bestandteil der

Satzung gehörte, galt dann die gesetzliche Regelung mit der Folge, dass keine Gesamtnichtigkeit der bisherigen Satzung gegeben war (dazu ebenfalls 4.3 des Gutachtens).

Als Änderungsvorschlag habe ich in § 5 Abs. 2 eine Definition des wirtschaftlichen Grundstücksbegriffs eingefügt, der nach dem KAG Brandenburg im Beitragsrecht anstelle des formellen Grundstücksbegriffs zu verwenden ist.

Die Regelungen zum Maß und zur Art der baulichen Nutzung sollten beibehalten bleiben, da sie bisher nicht beanstandet wurden und m.E. nicht zu beanstanden sind. In Einzelfällen kann es zweckmäßig oder erforderlich sein, eine Einzelfallsatzung zu erlassen (dazu 4.4 des gesonderten Gutachtens).

Eine Tiefenbegrenzung wird nicht empfohlen, weil eine sachgemäße Aufteilung des Vorteils insbesondere bei übergroßen Grundstücken und verschiedenen Nutzungen auch durch eine Differenzierung beim Nutzungsfaktor in § 5 Abs. 3 im Vollzug der Satzung durch die Verwaltung möglich ist (dazu 4.5 des gesonderten Gutachtens).

Weiterer Änderungsbedarf besteht nicht.

Trotz insoweit klarer Satzungsregelungen können im Vollzug der Satzung bei der Ermittlung der erschlossenen Grundstücke und deren Gesamtflächen sowie ggf. auch bei der Anzahl der Vollgeschosse und der Art der baulichen Nutzung Probleme auftreten, die allerdings nicht durch die Satzung selbst bewältigt werden können, sondern möglichst frühzeitig bereits im Rahmen der Aufstellung des Bauprogramms erkannt werden sollten und bei verbleibenden Zweifeln über Vorausleistungsbescheide und deren gerichtliche Prüfung abgeklärt werden sollten (dazu 4.6 des gesonderten Gutachtens).

3.6 Vergünstigung für mehrfach erschlossene Grundstücke (§ 6)

Die Vergünstigung für mehrfach erschlossene Grundstücke ist nicht zwingend, aber rechtlich zulässig. Da die Vergünstigung zulasten der Stadt Hennigsdorf geht, wäre bei noch nicht abgeschlossenen Sachverhalten für die Gegenwart und erst recht für die Zukunft ein ersatzloser Wegfall der Regelung in § 6 zulässig (dazu 4.4 und 10.1 des gesonderten Gutachtens).

Zwingender Änderungsbedarf besteht nicht.

3.7 Abschnitte von Anlagen (§ 7)

Die Regelung über die Abschnittsbildung sind allgemein übliche und zulässige Regelungen.

Änderungsbedarf besteht nicht.

3.8 Kostenspaltung (§ 8)

Die Regelungen in § 8 SBS zur Kostenspaltung sind allgemein übliche und zulässige Regelungen.

Änderungsbedarf besteht nicht.

3.9 Vorausleistung und Ablösung (§ 9)

Die Regelungen zur Vorausleistung und Ablösung sind rechtlich zulässig und allgemein üblich.

Änderungsbedarf besteht nicht.

3.10 Beitragspflichtige und persönliche Beitragspflicht (§ 10)

Die Regelungen in § 10 sind zum einen zwingend erforderlich im Hinblick auf die Bestimmung des Beitragsschuldners (§ 2 Abs. 1 Satz 2 KAG) und zum anderen im Hinblick auf den Zeitpunkt der Entstehung der sachlichen Beitragspflicht zulässig.

Die Regelung in § 10 Abs. 4 zur Mitwirkungspflicht des Beitragspflichtigen ist zwar nicht zwingend erforderlich, weil eine Mitwirkungspflicht ggf. bereits nach § 12 Abs. 1 Nr. 4 a) KAG i.V.m. § 150 Abs. 2 Satz 1 AO zu wahrheitsgemäßen Angaben besteht, jedoch ist sie m.E. auch nicht schädlich. Im Zweifel wird aber immer die gesetzliche Regelung (als höherrangiges Recht) Vorrang vor der Satzungsregelung haben. Konsequenzen aus der Regelung bei nicht wahrheitsgemäßen Angaben des Beitragsschuldners ergeben sich daher regelmäßig nicht.

Änderungsbedarf besteht nicht.

3.11 Fälligkeit (§ 11)

Die Regelung zur Fälligkeit gehört zu den zwingenden Angaben in der Satzung (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 KAG) und ist nicht zu beanstanden (dazu 7. des gesonderten Gutachtens). Bei der Regelung handelt es sich um die Fälligkeit der persönlichen Beitragspflicht, während sich die sachliche Beitragspflicht, mit der die Festsetzungsverjährung beginnt, bereits aus dem Gesetz ergibt (dazu 8. des gesonderten Gutachtens).

Änderungsbedarf besteht nicht.

3.12 Kostenersatz für Grundstückzufahrten und –zugänge (§ 12)

Hier wird empfohlen, eine Änderung der Überschrift, nämlich *„Kostenersatz für Grundstückszufahrten und –zugänge sowie Geh- und Radwegüberfahrten“*. Dies ist keine inhaltliche Änderung, weil die Regelung zu Geh- und Radwegüberfahrten bereits bisher ebenfalls Bestandteil der Satzung (§ 12 Abs. 2) war.

Des Weiteren wird empfohlen, einen zusätzlichen Satz zur Klarstellung zu ergänzen, der sich bereits aus § 10 a) Abs. 1 Satz 2 KAG ergibt, nämlich, dass bei der Unterhaltung die Kosten für die Straßenreinigung und den Winterdienst sich nach gesonderten Regelungen richten und nicht Gegenstand der Kostenersatzregelung in der Straßenbaubeitragssatzung und auch nicht Gegenstand der Straßenbaubeitragssatzung im Übrigen sind.

Die Regelung in § 10 Abs. 3 ist als Regelung zur Entstehung des sachlichen Kostenersatzanspruchs nicht zwingend in der Satzung, weil sie sich bereits aus dem Gesetz (§ 10 a) Abs. 3 Satz 1 KAG) ergibt. Es ist aber unschädlich, sie in der Satzung zu belassen.

3.13 Neuregelung zur Beteiligung der Anlieger vor Beschlussfassung über das Bauprogramm (§ 13 n.F.)

Zulässig ist es, in der Satzung eine Regelung zur Beteiligung der Anlieger im Hinblick auf die Beteiligung vor Beschlussfassung über das Bauprogramm zu treffen (dazu 2.1 des Gutachtens). Ich habe hier in § 13 einen entsprechenden Vorschlag eingearbeitet.

Die Verletzung dieser Beteiligungsvorschrift oder eine Entscheidung der Stadtverordneten für das Bauprogramm, obwohl eine Mehrheit der Anlieger das Bauprogramm ablehnt, führt nicht zur Rechtswidrigkeit der Beitragserhebung, d.h. der Beitrag darf dennoch, wenn die materiellen Voraussetzungen gegeben sind, erhoben werden (dazu 2.1 und 2.4 des Gutachtens).

3.14 Inkrafttreten/Außerkräfttreten (§ 13 a.F. = § 14 n.F.)

Die Satzung soll am Tag nach ihrer Bekanntmachung in Kraft treten. Sie hat damit keine unzulässige Rückwirkung (dazu 10.1 des Gutachtens). Sind im Vollzug der bisherigen Satzung oder einer neuen Satzung Abrechnungsfehler aufgetreten, mit der Folge, dass einzelne Beitragspflichtige oder alle Beitragspflichtige zu gering veranlagt wurden, wäre im Übrigen auch eine Nacherhebung der Beiträge zum einen rechtlich geboten (dazu 2.1 des Gutachtens) und bis zum Ablauf der Festsetzungsverjährung zulässig (dazu 10.2 des Gutachtens).

Als neuen § 14 Abs. 2 Satz 2 habe ich eine Abgrenzungsregelung eingefügt für Maßnahmen, die bereits beendet wurden (d.h. bei denen die sachliche Beitragspflicht bereits entstanden ist – dazu 8. des Gutachtens), die aber noch nicht vollständig oder noch nicht bestandskräftig durch Beitragsbescheide abgerechnet wurden und bei denen daher entweder die persönliche Beitragspflicht noch nicht entstanden ist (dazu 7. des Gutachtens) oder aber noch nicht bestandskräftig abgerechnet wurde. In diesen Fällen gilt dann die bisherige Satzung weiter.

Bei Maßnahmen, die bei Inkrafttreten der neuen Satzung noch „im Bau“ sind, ist daher die neue Satzung anzuwenden.