

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

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 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 UGI\Hennigsdorf, Stadt\2014\14065\3114065__005.docx

Inhalt

1.	Prüfauftrag.....	4
2.	Rechtliche Rahmenbedingungen des Straßenbaubeitragsrechts im Land Brandenburg.....	5
2.1	Bauprogramm.....	5
2.2	Beitragserhebungspflicht der Kommune (§ 8 Abs. 1 Satz 2 KAG)	9
2.3	Anlagenbegriff	11
2.4	Vorteilsbegriff.....	14
2.5	Exkurs: Abgrenzung des Anwendungsbereichs der Straßenbaubeitragssatzung nach KAG von der Erschließungsbeitragssatzung nach BauGB.....	16
3.	Gesetzliche Vorgaben und Handlungsspielräume bei der Aufteilung des Aufwandes auf die Stadt Hennigsdorf (Gemeindeanteil) und die Anlieger (Beitragsschuldner)	17
3.1	Grundsatz	17
3.2	Differenzierung von Straßenarten (Klassifizierung) als wesentlicher Bestandteil der Straßenbaubeitragssatzung	18
3.3	Kriterien für die Klassifizierung von Straßen nach Straßenbaubeitragsrecht im Vollzug der Satzung durch die Verwaltung	21
a)	„Strauß von Indizien“ und Erfordernis einer Abschnittsbildung in Einzelfällen	21
b)	Verhältnis von Ziel- und Quellverkehr zu Durchgangsverkehr einschließlich Schleichverkehr	22
c)	Objektive Funktion der Straße im gemeindlichen Verkehrsnetz nach der gemeindlichen Verkehrsplanung und dem Bauprogramm.....	25
d)	Straßenverkehrsrechtliche Einordnung	27
e)	Zusammenfassung	28
3.4	Differenzierung zwischen dem Anteil der Gemeinde und dem Anteil der Beitragspflichtigen	28
a)	Grundsatz	28
b)	Gestaltungsspielraum bei der Festlegung des Anteils der Stadt und des Anteils des Beitragspflichtigen nach der Straßenbaubeitragssatzung	29
c)	Erkennbare Ober- und Untergrenzen nach der jeweiligen Straßenart und Teileinrichtung in der Rechtsprechung und Fachliteratur zur Festlegung des Gemeindeanteils	32
4.	Verteilung des umlagefähigen Aufwandes auf die Beitragspflichtigen	36
4.1	Grundsatz	36
4.2	Behandlung der gemeindeeigenen Anliegergrundstücke.....	36

4.3	Grundstücksbegriff.....	37
4.4	Maß und Art der baulichen Nutzung	40
4.5	Vergünstigung für mehrfach erschlossene Grundstücke.....	41
4.6	Tiefenbegrenzung	41
4.7	Probleme im Vollzug der Satzung bei der Ermittlung der erschlossenen Grundstücke und deren Gesamtflächen	42
5.	Abschnittsbildung und Kostenspaltung	43
6.	Vorausleistung und Ablösung	43
7.	Beitragspflichtiger und Entstehung der persönlichen Beitragspflicht.....	43
8.	Entstehung der sachlichen Beitragspflicht und Fälligkeit sowie Verjährung.....	44
9.	Regelung zum Kostenersatz für Grundstückszufahrten und –zugänge sowie Geh- und Radwegüberfahrten	46
10.	Grundsätze des Vertrauensschutzes bei Satzungsänderungen und Nacherhebungen	47
10.1	Satzungsänderungen.....	47
10.2	Nacherhebung von Beiträgen	48

1. Prüfauftrag

Die aktuelle Straßenbaubeitragssatzung (im Folgenden **SBS**) der Stadt Hennigsdorf ist durch die Stadtverordnetenversammlung bereits am 05.05.2004 beschlossen und durch Bekanntmachung im Amtsblatt für die Stadt Hennigsdorf vom 05.06.2004¹ in Kraft getreten. Sie ist seit dem unverändert geblieben.

Eine rechtliche Prüfung durch die Verwaltungsgerichte oder die Kommunalaufsicht mit der Folge, dass die Satzung für unwirksam erklärt oder rechtlich beanstandet wurde, ist bisher nicht erfolgt. Durchgreifende Argumente, die auf eine Unwirksamkeit der bestehenden Satzung hinweisen – auch bspw. durch Einwendungen von Bürgern oder Betroffenen von der Straßenausbaubeitragspflicht – sind nicht erkennbar. Zur Fragestellung der Verwendung des formellen Grundstücksbegriffs als Ausgangspunkt in der Satzung, obwohl seit einer Grundsatzentscheidung des OVG im Jahr 2002 der wirtschaftliche Grundstücksbegriff maßgeblich ist, habe ich mich in einem konkreten Einzelfall bereits im Jahr 2009 geäußert².

In einem Sonderfall zum Drosselweg in Stolpe-Süd, der durch Vergleich beendet wurde, hat das Verwaltungsgericht Potsdam in der mündlichen Verhandlung ohne (schriftliche) inhaltliche Begründung gerügt, es läge ein Anwendungsfall des § 4 Abs. 5 der SBS vor, „wonach eine Einzelfallsatzung zu beschließen wäre... Außerdem könne es auch zweifelhaft sein, ob angesichts der unterschiedlichen Vorteilssituationen Abrechnungsabschnitten hätten gebildet werden können.“ Das Gericht hatte dort bemängelt, dass eine (im Übrigen sachlich gerechtfertigte) Abschnittsbildung vorgenommen worden ist, die dazu führte, dass im streitigen Abschnitt nur mit Wald bestandene Grundstücke veranlagt wurden, was trotz des geringen Nutzungsfaktors (§ 5 Abs. 3 Buchstabe g) SBS) wegen des Anteils des Beitragspflichtigen (§ 4 Abs. 2 SBS) zu einer hohen wirtschaftlichen Belastung der (großen) Waldgrundstücke führte, die bei einer Abschnittsbildung unter Einbeziehung baulich genutzter Grundstücke so nicht aufgetreten wäre. Bei diesem Sonderfall wurde daher durch das Gericht nicht die SBS in Frage gestellt, sondern nur eine bereits in § 4 Abs. 5 der SBS angelegte Sondersatzung für erforderlich gehalten.

Im Zusammenhang mit der Beschlussfassung über das Bauprogramm für die Fontanesiedlung sind in der Stadtverordnetenversammlung Fragestellungen im Hinblick

¹ Beschlussfassung der Stadtverordnetenversammlung Seite 6ff., Satzung Seite 12ff.

² Gutachten Straßenbaubeitragssatzung der Stadt Hennigsdorf formeller und wirtschaftlicher Grundstücksbegriff Verfahrensweise auf der Ebene der Satzung und auf der Ebene des Satzungsvollzugs anhand eines konkreten Grundstücks vom 21.07.2009.

auf die Klassifizierung der Straßen nach der Straßenbaubeitragssatzung und deren Umsetzung durch die Verwaltung aufgeworfen worden³.

Die Stadtverordnetenversammlung der Stadt Hennigsdorf hat mit Datum vom 07.05.2014 folgenden Beschluss gefasst:

„Die Verwaltung wird beauftragt, die Satzung über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 des Kommunalabgabengesetzes für straßenbauliche Maßnahmen der Stadt Hennigsdorf (Straßenbaubeitragssatzung) BV 0048/2004 nach aktuell rechtlichen Grundlagen und Standards zu prüfen und zu überarbeiten und die Ergebnisse der SVV vorzulegen.“⁴

Das nachfolgende Gutachten soll zum einen die aktuellen rechtlichen Grundlagen (Rahmenbedingungen) darlegen, innerhalb derer sich die Straßenbaubeitragssatzung halten muss, es soll des Weiteren die SBS 2004 auf rechtlich notwendigen und/oder rechtlich möglichen Änderungsbedarf prüfen. Schließlich soll das Gutachten Grundlage von Vorschlägen zu rechtlich notwendigen und/oder rechtlich möglichen Änderungen der Straßenbaubeitragssatzung sein, die in einer gesonderten Stellungnahme mit Änderungsvorschlägen der Satzung zusammengefasst sind. Soweit es aus meiner Sicht als sinnvoll angesehen wurde, wird nachfolgend auch zu den Abgrenzungen der Zuständigkeiten der Stadtverordnetenversammlung und zu den Zuständigkeiten der Verwaltung insbesondere im Vollzug der Satzung differenziert.

2. Rechtliche Rahmenbedingungen des Straßenbaubeitragsrechts im Land Brandenburg

2.1 Bauprogramm

Das Bauprogramm ist faktisch eine Entscheidung zur Vorbereitung des Vollzugs der Straßenbaubeitragssatzung.

Die „erste Stellschraube“ im Rahmen des Straßenbaubeitragsrechts ist die zwingend notwendige Entscheidung über das Ausbauprogramm.

³ Vgl. dazu Änderungsantrag zur BV 0019/2014/02 der Fraktion Bürgerbündnis-B90/Die Grünen vom 21.03.2014 für die öffentliche Sitzung der Stadtverordnetenversammlung am 26.03.2014.

⁴ Gemeinsame Beschlussvorlage BV 0071/2014 der Fraktionen Die Linke, BB/B90/Grüne, CDU/FDP und Unabhängige.

„Das Bauprogramm bestimmt außer der räumlichen Ausdehnung der Anlage auch Art, Umfang und Qualität der geplanten Maßnahme, also „was, wo und wie“ ausgebaut werden soll.“⁵

Über diese „erste Stellschraube“ wird nicht bereits in der SBS oder ausschließlich durch die Verwaltung entschieden, sondern durch gesonderten Beschluss der Stadtverordnetenversammlung. Da das Bauprogramm aber im Vollzug der SBS durch die Verwaltung zur Ermittlung des Straßenbaubeitrags zugrunde zu legen ist, wird durch die Entscheidung über das Bauprogramm mittelbar auch eine Entscheidung über Grund und Höhe des Straßenbaubeitrags getroffen und im Hinblick auf die Abschnittsbildung auch eine Entscheidung über die künftig sachlich Beitragspflichtigen.

Planung, Gestaltung und Art der Ausführung der straßenbaulichen Maßnahmen unterliegen dem (gerichtlich nicht überprüfbaren) Ermessen der Gemeinde.

„Der Gemeinde steht für das Ob und das Wie des Ausbaus ein weites Ermessen bis zur Grenze des sachlich Vertretbaren zu.“⁶

Die zuvor zitierte Rechtsprechung und Fachliteratur bedeutet jedoch nicht, dass bei der Wahl des sachlichen Bauprogramms (Art und Umfang der Maßnahmen) und des räumlichen Bauprogramms (Abschnittsbildung) völlige „Freiheit“ besteht.

In Bezug auf die Straßenbaubeitragspflichtigkeit ist Voraussetzung, dass die beschlossenen Maßnahmen wirtschaftliche Vorteile für die Grundstückseigentümer bieten. Wirtschaftliche Vorteile bestehen „in der Verbesserung der Erschließungssituation der durch die Anlage erschlossenen Grundstücke“⁷. Sind in einem Bauprogramm nur Maßnahmen der laufenden Unterhaltung und Instandsetzung geregelt, so lösen diese nach der Gesetzeslage (und der damit korrespondierenden Satzungslage in § 2 Abs. 3 Nr. 1 SBS) keine Beitragspflicht aus.

„Angesichts des weiten Ausbauermessens der Gemeinde ist für die gerichtliche Prüfung entscheidend, ob die konkret vorgenommene Ausbaumaßnahme im Ergebnis das gesetzliche Beitragsmerkmal

⁵ Grünewald in Hoppenberg/de Witt, Handbuch des öffentlichen Baurechts, Straßenbaubeitragsrecht, Kap. G, Rd.-Nr. 98 m. w. N.

⁶ Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 07.05.2008 zum Az.: OVG 9 S 11.08.

⁷ Grünewald, a. a. O., Rd.-Nr. 34.

einer Verbesserung i. S. d. § 8 Abs. 2 Satz 1 KAG erfüllt und die dadurch ausgelöste Kostenfolge sich noch im Rahmen des sachlich Vertretbaren bewegt.“⁸

Da es sich um einen abstrakt zu bewertenden Vorteil und nicht um einen persönlich-rechnerisch ermittelbaren Vorteil des Grundstückseigentümers beim Vorteilsbegriff des KAG handelt, sind Einwendungen des Grundstückseigentümers, er habe durch die (objektiv erfolgte) Verbesserung der Anlage keinen Vorteil, regelmäßig nicht durchgreifend (dazu 2.4).

Zur Entstehung eines beitragsfähigen Vorteils muss es sich jedoch – auch wenn die Gemeinde ein weites gerichtlich nicht überprüfbares Ermessen hat – um eine konzeptionell geeignete Maßnahme (Art und Umfang der Maßnahme) handeln. Zur Beurteilung der konzeptionellen Eignung kann auf technische Richtlinien zurückgegriffen werden. Technische Richtlinien sind insbesondere

- die Richtlinien für die Anlage von Stadtstraßen (Rast 06) und
- die Empfehlungen für den ruhenden Verkehr (EAR) und
- die Empfehlungen für Radverkehrsanlagen (ERA) und
- die DIN 5044-2 für die Beleuchtung und
- die Richtlinien für die Standarisierung des Oberbaus von Verkehrsflächen (RSTO 86/89 (Neubearbeitung 2000)).

„Die Richtlinien verstehen sich nicht als von staatlicher Seite vorgegebene und gerichtlich überprüfbare Mindeststandards, die von Städten und Gemeinden bei jeder anzulegenden Verkehrsanlage vollumfänglich anzuwenden wären. Wegen der vielfältigen Anforderungen an Straßenverkehrsanlagen innerhalb bebauter Gebiete und der schwer regelbaren Besonderheiten des Einzelfalles kann von den empfohlenen Werten abgewichen werden, wenn die daraus entwickelte Lösung den konkurrierenden Belangen besser gerecht wird. ... Unterschreitet die Gestaltung einer Anlage die vorgegebenen Werte, so kann daraus allein noch kein Rückschluss auf die Funktionsunfähigkeit der Anlage hergeleitet werden. ... Das folgt daraus, dass in den Richtlinien und Empfehlungen enthaltene Angaben ... keine starren Maßstäbe setzen wollen, sondern i. d. R. gewisse Bandbreiten zulassen, um daraus für den Einzelfall eine sich an den tatsächlichen Gegebenheiten orientierende Lösung zu finden. Nur wenn sich die gefundene Lösung als absolut ungeeignet erweist, die der Anlage in verkehrstechnischer Hinsicht zugedachte Funktion zu erfüllen, ist die Anlage beitragsrechtlich als nicht exis-

⁸ Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 07.05.2008 zum Az.: 9 S 11.08.

*tent anzusehen mit der Folge, dass ein Beitrag nicht erhoben werden kann...*⁹

Vor dem vorstehenden Hintergrund ist bereits erkennbar, dass die Richtlinien anderen Zwecken dienen als die Klassifizierung der Straßen nach ihrer Funktion in § 4 Abs. 2 SBS. Die Richtlinien können als Grundlage für die konzeptionelle Eignung eines Bauprogramms (bei der Möglichkeit von Abweichungen) genommen werden, die Klassifizierung der Straßen dient der Aufteilung der Kosten der Maßnahme zwischen den Anliegern und der Gemeinde¹⁰.

Abweichungen von den technischen Richtlinien sind daher – insbesondere wenn die Bestandssituation diese erfordern – zulässig (dazu auch 3.3.c)) und berühren die Beitragsfähigkeit der Maßnahme grundsätzlich nicht.

Die Beitragsfähigkeit der Maßnahme kann dann berührt sein, wenn durch die Abweichungen von den Richtlinien eine Teilanlage (z. B. Gehweg) in einem Abschnitt funktionsunfähig wird oder wenn zwar eine Funktionsfähigkeit und damit eine Verbesserung in Bezug auf eine bestimmte Teilanlage durch die Lösung erreicht wird, jedoch durch die Verschlechterung einer anderen Teilanlage durch das Ausbauprogramm eine Kompensation erfolgt (dazu 2.4 a.E.).

Zu dem Sonderproblem, dass das Ausbauprogramm nicht nur als straßenausbaubeitragsfähige Maßnahmen, sondern wegen der Regelung des § 246 Abs. 9 BauGB als erschließungsbeitragspflichtige Maßnahme anzusehen ist, wird unten (dazu 2.5) kurz ausgeführt.

Fehler können im Übrigen auch bei der räumlichen Abgrenzung des Bauprogramms (Abschnittsbildung) auftreten. Diese Problem lag wohl den rechtlichen Hinweisen des Verwaltungsgerichts zum Drosselweg in Stolpe-Süd zugrunde, das oben kurz angerissen wurde (dazu 1.).

An dieser Stelle ist unter dem Gesichtspunkt des Ausbauprogramms noch darauf hinzuweisen, dass das KAG als Voraussetzung für eine Beitragsfähigkeit nicht normiert, dass eine Beteiligung (Anhörung etc.) der beitragspflichtigen Anlieger zu Art und Umfang der Maßnahmen erforderlich ist. Eine Beteiligung der beitragspflichtigen Anlieger ist zwar fakultativ möglich und mitunter von Städten

⁹ Z. G. Grünewald a. a. O., Rd.-Nr. 53 ff.

¹⁰ Dazu bereits mein Schriftsatz vom 26.03.2014.

und Gemeinden auch in der Beitragssatzung geregelt. So hat die Landeshauptstadt Potsdam in der Satzung über straßenbauliche Maßnahmen in § 10 die Beteiligung der Anlieger wie folgt geregelt:

„Die Verwaltung hat die betroffenen Anlieger frühzeitig von der Entscheidung über eine Straßenbaumaßnahme zu informieren. Spricht sich eine Mehrheit der Anlieger gegen die geplante Straßenbaumaßnahme aus, ist die Angelegenheit der Stadtverordnetenversammlung zur Entscheidung vorzulegen.“

Ein Verstoß gegen die Beteiligungspflicht/Anhörungspflicht der Anlieger führt jedoch nicht dazu, dass ein Beitrag nicht erhoben werden darf¹¹. Dies ist bereits deshalb so, weil eine grundsätzliche Beitragserhebungspflicht besteht, die nicht aus formalen Gründen (dauerhaft) entfallen kann.

Ob das Bauprogramm zwingend durch die Gemeindevertretung (Stadtverordnetenversammlung) zu beschließen ist und ob sich aus der Unterlassung eines derartigen Beschlusses, wenn man eine zwingende Beschlusskompetenz der Gemeindevertretung (Stadtverordnetenversammlung) annimmt, Konsequenzen ergeben, lasse ich an dieser Stelle offen. Das Verwaltungsgericht Frankfurt/Oder hat jedenfalls verneint, dass eine zwingende Zuständigkeit der Gemeindevertretung über das „ob“ und das „wie“ von Straßenbaumaßnahmen bei einer amtsangehörigen Gemeinde besteht, vielmehr habe auch das Amt selbst über das Bauprogramm entscheiden können¹².

2.2 Beitragserhebungspflicht der Kommune (§ 8 Abs. 1 Satz 2 KAG)

Die Beitragserhebungspflicht ist bedeutsam für den Erlass der Straßenbaubeitragssatzung und den Vollzug der Straßenbaubeitragssatzung.

„Nach § 8 Abs. 1 Satz 2 Kommunalabgabengesetz für das Land Brandenburg (KAG) sollen bei den dem öffentlichen Verkehr gewidmeten Straßen, Wegen und Plätzen Beiträge (Straßenbaubeiträge) erhoben werden, wenn solche erneuert oder verbessert werden (§ 8 Abs. 1 KAG). In der Rechtsprechung ist grundsätzlich geklärt, dass unter diesem „Sollen“ ein „Müssen“ zu verstehen ist.“¹³

¹¹ Thüringer OVG zur gesetzlichen Informationspflicht in § 13 Thüringer KAG, Beschluss vom 23.10.2012 zum Az.: 4 EO 571/09 = KSfZ 2014, 12, zitiert nach Driebe vhw-Seminarskript 2014, Seite 22.

¹² VG Frankfurt/Oder, Urteil vom 25.09.2013 zum Az.: 3 K 885/12, Rd.-Nr. 156ff.

¹³ Verwaltungsgericht Potsdam, Urteil vom 13.05.2011 zum Az.: 12 K 508/07 mit zahlreichen weiteren Nachweisen aus der Rechtsprechung, zitiert nach juris, Orientierungssatz 1 und Trennziff. 18 ff.

Nur in äußerst atypischen Fällen darf daher eine Ausnahme von der Beitragserhebungspflicht in Betracht gezogen werden. In der Rechtsprechung werden dazu atypische Fälle diskutiert, wenn

- der durch eine ausgebaute Anlage vermittelte Vorteil schwierig festzustellen oder zu bemessen ist und dem Vorteil der Beitragspflichtigen keine nennenswerte Bedeutung zukommt (z. B. Zweitterschließung in Hanglage) oder
- wenn ein offenkundiges Ungleichgewicht bei der Bevorteilung der beitragspflichtigen Grundstücke dadurch besteht, dass der betreffende Ausbau ganz überwiegend bestimmten kommunalen Einrichtungen zugutekommt (z. B. Weg zum Strandbad) oder
- wenn der umlagefähige Aufwand so gering ist, dass es finanzwirtschaftlich nicht vertretbar erscheint, diesen auf die Beitragspflichtigen umzulegen (z. B. Bagatellbeträge, bei denen der Aufwand der Ermittlung und Umlage die Einnahmen voraussichtlich übersteigt)¹⁴.

Wird im Einzelfall ein solcher Ausnahmefall für möglich gehalten, wäre dann zu prüfen, wie das Absehen von der Beitragserhebung rechtlich umzusetzen ist. Bei einem Absehen von der Beitragserhebung aufgrund eines atypischen Einzelfalls handelt es sich um kein Geschäft der laufenden Verwaltung, sondern dies bedarf einer ausdrücklichen Beschlussfassung der Stadtverordnetenversammlung ebenso wie eine Einzelsatzung i. S. v. § 4 Abs. 5 SBS einer Beschlussfassung der Stadtverordnetenversammlung bedarf. § 4 Abs. 5 SBS regelt die Fallgruppe, dass eine Verkehrsanlage sich nicht in die Klassifizierung der Straßen nach § 4 Abs. 2 aufgrund einer Atypik einordnen lässt und daher gesonderte Anteile der Stadt und Anteile des Beitragspflichtigen festgesetzt werden können oder müssen. Im Anwendungsbereich des § 4 Abs. 5 SBS i. V. m. einer Einzelsatzung besteht daher die grundsätzliche Beitragserhebungspflicht des § 8 Abs. 1 Satz 2 KAG dahingehend, dass diese Einzelsatzung bei Vorliegen der Voraussetzungen zu erlassen ist.

Der Erlass oder die Aufrechterhaltung einer Straßenbaubeitragssatzung – ggf. mit bestimmten Mindestanteilen für die Anlieger – kann im Übrigen auch von der Kommunalaufsicht gefordert und im Wege der Ersatzvornahme durchge-

¹⁴ VG Potsdam, a. a. O., Trennziff. 18 m. w. N. aus der Rechtsprechung.

setzt werden, falls die Gemeinde es ablehnt, eine (ggf. rückwirkende) Straßenbaubeitragssatzung zu beschließen¹⁵.

„Die Pflicht zur Erhebung eines Beitrags beinhaltet auch grundsätzlich die Pflicht einer Gemeinde, die erforderlichen rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen, d.h. eine ggf. rückwirkend in Kraft zu setzende Straßenbaubeitragssatzung zu beschließen.“¹⁶

Ein Absehen von der Beitragserhebungspflicht kommt daher nur im Einzelfall bei einer atypischen Fallgestaltung, die nicht ihre Ursache in der Klassifizierung der Verkehrsanlage hat (bei dieser Ursache Einzelfallsatzung) in Betracht (dazu auch 3.4.b) a.E.). Zu beachten ist, dass im Hinblick auf die Beitragserhebungspflicht die Rechtslage in anderen Bundesländern nur begrenzt heranziehbar ist. Insbesondere im Freistaat Sachsen und im Land Rheinland-Pfalz bestand bzw. besteht eine Rechtslage, die das „ob“ einer Straßenbaubeitragssatzung in das weite Ermessen der Gemeinde stellt, so dass die dortige Rechtsprechung für die Rechtsfrage der Beitragserhebungspflicht jedenfalls nicht heranziehbar ist.

Von der Frage der Beitragserhebungspflicht zu trennen sind inhaltliche Fragestellungen insbesondere zum Anlagenbegriff der der Straßenbaubeitragssatzung zugrunde liegt und zur Aufteilung des Anteils zwischen Gemeinde und Anlieger.

2.3 Anlagenbegriff

Die Definition des Anlagenbegriffs ist **Bestandteil der Straßenbaubeitragssatzung**.

„Der Satzungsgeber besitzt in Brandenburg ein Wahlrecht zwischen dem „engen“ und dem „weiten“ Anlagenbegriff im Straßenbaubeitragrecht.“¹⁷

¹⁵ Zu einer Fallkonstellation, in der der Landkreis Havelland durch Ersatzvornahme gegenüber der Gemeinde Etzin (später Ortsteil der Stadt Ketzin) eine Straßenbaubeitragssatzung in Kraft gesetzt wurde, die dann allerdings wegen eines fehlerhaften Beitragssatzes unwirksam war VG Potsdam, Urteil vom 13.05.2011 zum Az.: 12 K 508/07.

¹⁶ VG Potsdam, Urteil vom 13.05.2011 zum Az.: 12 K 508/07, Trennziff. 22 m. w. N.

¹⁷ VG Potsdam, Urteil vom 25.01.2013 zum Az.: 12 K 2255/10 = Mitteilungen des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg 07/2013, Seite 228 ff.

Der „enge“ Anlagenbegriff im Straßenbaubeitragsrecht stellt auf den Begriff der Erschließungsanlage i. S. v. § 127 Abs. 2 BauGB ab. Dieser „enge“ Anlagenbegriff wird durch den Satzungsgeber gewählt, wenn im Beitragstatbestand der Satzung (hier: § 1 SBS) geregelt ist, dass Beiträge *„zum Ersatz des Aufwandes für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung, Erneuerung und Verbesserung von öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen (Erschließungsanlagen)“* erhoben werden¹⁸.

Wird hingegen als Beitragstatbestand geregelt, dass der Beitrag erhoben wird *„zum Ersatz des Aufwandes für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung, Verbesserung und Erneuerung von Einrichtungen und Anlagen im Bereich der öffentlichen Straßen, Wege und Plätze (Verkehrsanlagen)“*, wird der weite gesonderte straßenbaubeitragsrechtliche Anlagenbegriff verwendet¹⁹.

Die unterstrichene Passage zeigt den Unterschied im Wortlaut der Satzungsregelung zwischen „engem“ und „weitem“ Anlagenbegriff. Der „enge“ Anlagenbegriff stellt auf die Erschließungsfunktion der Straße i. S. v. 127 BauGB ab, der „weite“ Anlagenbegriff geht darüber hinaus, d. h. er erfasst auch Straßen bzw. Abschnitte von Straßen, die nicht *„zum Anbau“* sind.

In § 1 SBS ist der weite Anlagenbegriff geregelt und sollte aus den nachfolgenden Gründen auch beibehalten bleiben.

Beim engen erschließungsbeitragsrechtlichen Anlagenbegriff kommt es auf die *„natürliche Betrachtungsweise nach dem äußeren Erscheinungsbild der Straße“* an. *„Entscheidend ist weder die Parzellierung noch eine einheitliche oder unterschiedliche Straßenbezeichnung; maßgebend ist vielmehr das Erscheinungsbild, also die tatsächlichen Verhältnisse, wie z.B. durch die Straßenführung, Straßenbreite, Straßenlänge und Straßenausstattung geprägt werden und sich im Zeitpunkt des Entstehens der sachlichen Beitragspflicht einem unbefangenen Beobachter bei natürlicher Betrachtungsweise darstellen ...“*²⁰

¹⁸ So die Formulierung in der Entscheidung des Verwaltungsgerichts Potsdam vom 25.01.2013 a. a. O., Seite 230.

¹⁹ Wie vorstehend zitiert die Regelung in § 1 SBS Hennigsdorf.

²⁰ VG Frankfurt/Oder, Urteil vom 24.05.2012 zum Az.: 3 K 312/09, Rd.-Nr. 31 zitiert nach Juris unter Verweis auf ständige Rechtsprechung BVerwG, Urteil vom 10.06.2009 zum Az.: 9 C 2/08.

„Beim weiten Anlagenbegriff bestimmt sich die Grenze der Anlage grundsätzlich nach dem Bauprogramm.“²¹

„Erforderlich ist, dass alle Grundstücke erfasst werden, denen durch die Ausbaumaßnahme annähernd gleiche wirtschaftliche Vorteile geboten werden.“²²

Das Bauprogramm, das die Gemeinde gemäß ihrem Ausbauermessen konkret aufstellt, ist also beim weiten Anlagenbegriff das entscheidende Kriterium für die räumliche Begrenzung der Anlage.

Die Anwendung eines weiten straßenbaubeitragsrechtlichen Anlagenbegriffs ist einzig in Nordrhein-Westfalen und Brandenburg möglich²³.

Die Wahl zwischen dem „engen“ und dem „weiten“ Anlagenbegriff muss im Zeitpunkt der bauprogrammgemäßen endgültigen Herstellung der Straße bzw. der Teileinrichtung durch eine Regelung in der maßgeblichen Satzung getroffen worden sein²⁴.

Die Verwendung eines „engen“ Anlagebegriffs führt zum einen zu zahlreichen neuen rechtlichen Streitfragen und zum anderen möglicherweise zu einer zwar (noch) rechtlich zulässigen Nichteinbeziehung von (nicht bebauten und nicht bebaubaren) Grundstücken in die Beitragserhebung, jedoch aus Sicht des Bürgers zu der Frage, warum diese Grundstücke „außen vor“ bleiben.

Wird der „enge“ erschließungsbeitragsrechtliche Anlagenbegriff in der Satzung verwendet, wird (immer noch und weiterhin) streitig diskutiert, ob (nicht zum Anbau bestimmte) Außenbereichsgrundstücke von einer Beitragsbelastung im Straßenbaubeitragsrecht – wie im Erschließungsbeitragsrecht – freigestellt sind²⁵.

²¹ Grünewald in Hoppenberg/de Witt, Handbuch öffentliches Baurecht, Straßenbaubeitragsrecht, Kap. G, Rd.-Nr. 95.

²² Grünewald, a. a. O. (vorstehende FN).

²³ Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 8 KAG Kommentar, Rd.-Nr. 92 unter Verweis auf Rd.-Nr. 97c.

²⁴ OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 12.07.2007 zum Az.: OVG 9 N 205.05, Seite 3 und 6 des amtlichen Entscheidungsabdrucks.

²⁵ Verneinend Driehaus KAG-Kommentar, § 8, Rd.-Nr. 92b, bejahend Anmerkungen zu § 1 der Mustersatzung in KSTZ 2002, 1 ff., unklar OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 19.02.2014 zum Az.: 9 B 5.11, Trennziff. 18 ff. diesen Streitstand nicht thematisierend VG Potsdam, Urteil vom 25.01.2013 zum Az.: 12 K 2255/10.

Der straßenbaubeitragsrechtliche weite Anlagenbegriff hat darüber hinaus den Vorteil, weitestgehend (formelle) Schwierigkeiten zu vermeiden, die sich anderenfalls bspw. bei der Abrechnung etwa der Verbesserung nur eines Straßenabschnitts (Abschnittsbildung) ergeben²⁶.

2.4 Vorteilsbegriff

Der Vorteilsbegriff ist sowohl **Bestandteil der Satzung** als auch bedeutsam im **Vollzug der Satzung**.

Oftmals wird von den Beitragspflichtigen eingewandt, sie hätten durch die Verbesserung der Verkehrsanlage keinen Vorteil i.S.d. Straßenbaubeitragsrechts (und wären insbesondere auch mit dem ausgebauten Zustand nicht einverstanden).

Dem ist zum einen entgegenzuhalten, dass Art, Umfang und räumliche Ausdehnung des Ausbaus in einem weiten gerichtlich nicht überprüfbaren Ermessen der Gemeinde liegt (dazu 2.1). Dieses weite rechtliche Ermessen ändert sich auch dann nicht, wenn ein Beteiligungsrecht der Anlieger geregelt ist (dazu ebenfalls 2.1). Einwände der Anlieger gegen das „ob“ des Bauprogramms oder das „wie“ des Bauprogramms bei der Beteiligung binden rechtlich die Stadtverordnetenversammlung nicht, wenn objektive Gründe für das Bauprogramm (statt beispielsweise zusätzlicher und wiederkehrender nicht beitragspflichtiger Unterhaltungsmaßnahmen) sprechen. Einwendungen der Betroffenen Anlieger haben daher insbesondere eine politische Bedeutung bei der Entscheidungsfindung über das Bauprogramm.

Der Begriff des Vorteils hat im Straßenbaubeitragsrecht zentrale Bedeutung als eines der Tatbestandsmerkmale, dass überhaupt eine Beitragspflicht für die Grundstückseigentümer entstehen kann. Weiter spielt der Vorteil bei der Verteilung des Aufwandes auf die Grundstückseigentümer und die Gemeinde (dazu 4.) eine Rolle, weil Beträge außer Ansatz zu lassen sind, die dem Vorteil der Allgemeinheit oder der Gemeinde entsprechen²⁷.

²⁶ Ebenso Driehaus, KAG-Kommentar, § 8, Rd.-Nr. 93.

²⁷ Zum Ganzen Grünwald, in Hoppenberg/de Witt, Handbuch des öffentlichen Baurechts, Straßenbaubeitragsrecht, Rd.-Nr. 35.

Der Vorteil ist grundstücksbezogen ein wirtschaftlicher und messbarer wenn auch nicht notwendig genau bezifferbarer Vorteil. „Für den Beitragstatbestand kommt es nur darauf an, dass die Maßnahme den Grundstückseigentümern“ (richtiger dem Grundstück und seiner Nutzung) „überhaupt Vorteile bietet. ... Maßgebend ist der potentielle Vorteil der in der Möglichkeit der Inanspruchnahme besteht. Es kommt nicht auf die tatsächliche Nutzung der Anlage durch den Grundstückseigentümer an“ (sondern vielmehr auf die Möglichkeit der Nutzung)²⁸.

Der Vorteil im Straßenbaubeitragsrecht kann – anders als im Erschließungsbeitragsrecht (dazu 2.5) – auch an eine Erschließung anknüpfen, die eine andere als die bauliche oder gewerbliche Nutzung ermöglicht. „Erschlossen sein können deshalb auch Außenbereichsgrundstücke und zwar unabhängig davon, ob sie baulich oder nur landwirtschaftlich nutzbar sind“²⁹.

Im Einzelfall können maßnahmebedingte Vorteile durch maßnahmebedingte Nachteile kompensiert werden, z.B. wenn es bei der Erneuerung einer Anlage verkehrstechnische Verschlechterungen an einzelnen Teilanlagen gibt, die dazu führen, „dass die Erreichbarkeit der Grundstücke durch die Maßnahme nicht gefördert, sondern im Ergebnis beeinträchtigt wird“³⁰.

Während die Vorteile für die Grundstücke in Bezug auf die Vorteile für die Allgemeinheit (Gemeindeanteil) in der Satzung allgemein festgelegt werden müssen (dazu insbesondere 3.4), ist die Fragestellung, ob im Einzelfall maßnahmebedingte Nachteile den Vorteil für die Grundstücke schmälern (und damit eine Beitragserhebung nur in Abweichung von der Satzung zulassen oder insgesamt ausschließen), eine Frage, die im Satzungsvollzug durch die Verwaltung zu prüfen ist. Entschließt sich die Verwaltung, bei der Beitragserhebung insoweit von einer Abweichung von der Satzungslage wegen maßnahmebedingter Nachteile, ist es aber immer empfehlenswert, hierzu auch die Zustimmung der Stadtverordneten einzuholen. Ob es maßnahmebedingte Nachteile gibt, sollte im Übrigen bereits im Rahmen der Erstellung des Bauprogramms geprüft werden (dazu 2.1), weil dies Anlass sein kann, eine Sondersatzung i.S.v. § 4

²⁸ Grünewald a.a.O., Rd.-Nr. 38.

²⁹ OVG Münster, NVwZ RR, 2002, 296.

³⁰ Grünewald a.a.O., Rd.-Nr. 49 unter Verweis auf OVG Münster NWVBl. 1991, 22 bei erneuertem aber erheblich verschmälertem Fußweg (Bürgersteig), was sich auf den Verkehrsablauf und auch auf die Erreichbarkeit der erschlossenen Grundstücke nachteilig auswirkt.

Abs. 5 SBS zu beschließen, die spätestens im Zeitpunkt der Entstehung der sachlichen Beitragspflicht vorliegen muss (dazu 8.).

2.5 Exkurs: Abgrenzung des Anwendungsbereichs der Straßenbaubeitrags-satzung nach KAG von der Erschließungsbeitragssatzung nach BauGB

„Für Erschließungsanlagen oder Teile von Erschließungsanlagen in dem in Art. 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet, die vor dem Wirksamwerden des Beitritts bereits hergestellt worden sind, kann nach diesem Gesetz ein Erschließungsbeitrag nicht erhoben werden. Bereits hergestellte Erschließungsanlagen oder Teile von Erschließungsanlagen sind die in einem technischen Ausbauprogramm oder den örtlichen Ausbauepflogenheiten entsprechend fertiggestellten Erschließungsanlagen oder Teile von Erschließungsanlagen.“ (§ 242 Abs. 9 BauGB).

Diese Regelung ist keinesfalls so zu lesen, dass bei Straßen, die seit DDR-Zeiten vorhanden sind, „nur“ ein Straßenausbaubeitrag erhoben werden darf und ein Erschließungsbeitrag unzulässig ist. Die Unterschiede zwischen den beiden Beitragsregimen liegen zum einen in den beitragspflichtigen Grundstücken und zum anderen in den unterschiedlichen Beitragssätzen. Nach der Erschließungsbeitragssatzung wird regelmäßig ein Beitrag von bis zu 90 % der Kosten auf die Beitragsschuldner umgelegt (vgl. § 129 Abs. 1 Satz 3 BauGB), im Straßenbaubeitragsrecht ist es regelmäßig ein geringerer Beitragssatz.

„Ausbaubeiträge können nicht erhoben werden, wenn für die jeweilige Maßnahme das Erschließungsbeitragsrecht Anwendung finden muss. Der Gemeinde steht dabei kein Wahlrecht zu.“³¹

Ob Straßenbaubeitragsrecht oder Erschließungsbeitragsrecht anzuwenden ist, bestimmt sich für jede Teileinrichtung (Fahrbahn, Fußweg, Beleuchtung etc.) selbstständig. In Bezug auf die Fahrbahn gilt bspw.:

„Die Ausbauepflogenheiten setzen einen Grundbestand an kunstmäßigem Ausbau voraus. Die Erschließungsanlage oder ihre Teileinrichtungen müssen durch künstliche Veränderung der Erdoberfläche planvoll straßenbautechnisch bearbeitet sein; das bloße Ausnutzen oder grobe Herrichten natürlicher Geländegegebenheiten ist nicht ausreichend... Erforderlich ist danach ein Mindestmaß an bautechnischer Herrichtung, nämlich das Vorhandensein einer hinreichend befestigte Fahrbahn (wofür z. B. auch eine Schotterdecke

³¹ VG Potsdam, Urteil vom 16.08.2010 zum Az.: 12 K 2219/06.

genügen kann), einer – wenn auch primitiven – Form von Straßen-entwässerung (ein bloßes Versickernlassen wäre dagegen nicht ausreichend)...³².

Diese abstrakten Umschreibungen sollen bedeuten, dass bei einer Sandpiste als Fahrbahn im Bestand das Erschließungsbeitragsrecht bei der Verbesserung Anwendung findet und nicht das Straßenausbaubeitragsrecht, es sei denn „Sandpiste“ entsprach am 03.10.1990 dem ortsüblichen Ausbauzustand (was nur in sehr kleinen abgelegenen Dörfern der Fall gewesen sein dürfte).

Die Ausführungen zur Beitragserhebungspflicht der Kommune gelten im Erschließungsbeitragsrecht entsprechend (dazu 2.2).

Ein weiteres Sonderproblem muss mangels Relevanz in der Stadt Hennigsdorf (Aufhebung der Sanierungssatzung und Aufhebung der Entwicklungssatzung) nicht thematisiert werden, nämlich die Abgrenzung von Straßenausbaubeitragspflicht/Erschließungsbeitragspflicht einerseits und Ausgleichsbetragspflicht nach § 154 BauGB andererseits bei Straßen an der Grenze von Sanierungsgebieten und Entwicklungsbereichen.

3. Gesetzliche Vorgaben und Handlungsspielräume bei der Aufteilung des Aufwandes auf die Stadt Hennigsdorf (Gemeindeanteil) und die Anlieger (Beitragsschuldner)

3.1 Grundsatz

Die oben 2. angegebenen „Stellschrauben“ beleuchten insgesamt die Aufwandseite und mit dem weiten und dem engen Anlagenbegriff sowie mit dem Vorteilsbegriff auch die Seite der Verteilung des Aufwandes auf die Grundstücke, die durch die Straße erschlossen sind. Welche Grundstücke im Einzelnen nach der Satzungslage heranziehbar sind (durch die Anlage erschlossen werden), bestimmt sich im Vollzug der Satzung durch entsprechende Ermittlungen der Verwaltung. Auch hier kann es im Einzelfall tatsächlich oder rechtlich streitige Sachverhalte geben (dazu kurz 4.6).

Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich auf das Verhältnis der Aufteilung zwischen dem Gemeindeanteil und dem Anteil der Beitragsschuldner.

³² VG Potsdam, Urteil vom 16.08.2010 zum Az.: 12 K 2219/06, Orientierungssatz 3 und Rd.-Nr. 35, zitiert nach juris.

3.2 Differenzierung von Straßenarten (Klassifizierung) als wesentlicher Bestandteil der Straßenbaubeitragsatzung

Vorauszuschicken ist, dass die Differenzierung nach Straßenarten im Straßenbaubeitragsrecht unterschiedliche Begrifflichkeiten kennt, ohne dass inhaltlich an den Definitionen sich in der Verwaltungs- und Gerichtspraxis daraus Änderungen ergeben. So wird die Differenzierung nach Straßenarten teilweise als „Klassifizierung“ bezeichnet, was allerdings auch eine Bezeichnung für die Differenzierung zwischen Gemeinde-, Kreis-, Landes- und Bundesstraßen ist. Des Weiteren wird für die Differenzierung nach Straßenarten auch die Bezeichnung „Einstufung“ verwendet, die wiederum den Akt der Widmung der jeweils zu klassifizierenden Straße bezeichnet³³. Die Bezeichnung „Einordnung“ für die Straßenarten ist darüber hinaus ein straßenverkehrsrechtlicher Begriff untergliedert in beispielsweise Vorfahrtstraßen oder Nebenstraßen. Im Folgenden wird daher bei der Bezeichnung der Straßenbauarten nach Straßenbaubeitragsrecht weiterhin von Klassifizierung gesprochen, wo auch der Begriff Einstufung oder Einordnung verwendet werden könnte. Der Begriff Klassifizierung und seine Inhalte sind beitragsrechtlich und nicht straßenrechtlich oder straßenverkehrsrechtlich zu verstehen³⁴.

Soweit ersichtlich wird die Klassifizierung in „Anliegerstraßen“, „Haupterschließungsstraßen“ und „Hauptverkehrsstraßen“ im Wesentlichen durchgängig in den einzelnen Bundesländern verwendet, wobei mitunter – z. B. in Mecklenburg-Vorpommern – der Begriff „Haupterschließungsstraße“ durch den Begriff „Innerortsstraße“ ersetzt ist, ohne dass sich an dem Tatbestand etwas ändert.

Zu der Rechtsfrage der Klassifizierung der Straßen habe ich im Zusammenhang mit einem Änderungsantrag zur Fontanesiedlung³⁵ bereits mit Schriftsatz vom 26.03.2014 rechtliche Prüfungen vorgenommen. Die wichtigsten Ausführungen aus diesem Schriftsatz habe ich nachfolgend in kursiv gesetzt noch einmal zusammengefasst.

³³ Vgl. Herber in Kodal Straßenrecht Handbuch 7. Auflage 2010, Kapitel 9, Rd.-Nr. 1ff.

³⁴ OVG Schleswig, Beschluss vom 22.10.2012 zum Az.: 4 MB 52/12 zitiert nach Driehaus vhw-Seminarskript, Seite 30.

³⁵ Änderungsantrag zur BV 0019/2014/02 der Fraktion Bürgerbündnis – B 90/Die Grünen.

„Die Ersetzung der Straßenart „Anliegerstraße“ in der Straßenausbaubeitragsatzung durch Straßenarten, wie sie in der RIN 08 oder RAST 06 benannt sind, ist unzulässig und würde die Satzung unwirksam machen. Dies ergibt sich aus Folgendem.

Die Straßenarten insbesondere „Anliegerstraßen“, „Haupterschließungsstraßen“ und „Hauptverkehrsstraßen“ sind anerkannte Rechtsbegriffe des Straßenausbaubeitragsrechts, die maßgeblich auf die Funktion der Straße abstellen³⁶. Es kommt daher bei der Bezeichnung der Straßenarten als beitragsrechtliche Festlegung auf die Verkehrsbedeutung und die jeweilige Teileinrichtung an, um die wirtschaftlichen Vorteile entweder den Grundstückseigentümern oder der Allgemeinheit zuzuordnen³⁷. Die vorbenannten Bezeichnungen der Straßenarten werden seit Jahrzehnten in der Bundesrepublik und seit 1990 auch im Land Brandenburg als straßenbaubeitragsrechtliche Kategorisierung der Funktion der Straße und als anerkannte Differenzierung zwischen dem Anteil der Grundstückseigentümer und dem Anteil der Allgemeinheit, die die Gemeinde zu tragen hat, verwendet³⁸.

Die Richtlinie für die Anlage von Stadtstraßen (RASt 06) enthält ein technisches Regelwerk für das empfohlene Bauprogramm für anbaufreie und angebaute Hauptverkehrsstraßen und Erschließungsstraßen gemäß den Richtlinien für integrierte Netzgestaltung (RIN 08)³⁹.

Die RIN 08 wiederum beschreibt „die Schritte der funktionalen Gliederung des Verkehrsnetzes und der Qualitätsvorgaben zur Gestaltung von Verkehrsnetzen und Netzelementen und erweitern diese um die Bewertung der verbindungsbezogenen Angebotsqualität und um Qualitätsvorgaben für die Gestaltung von Verknüpfungspunkten. Damit stellt die RIN eine methodische Planungshilfe für die integrierte Verkehrsplanung dar und können Eingang in Bedarfspläne, Verkehrsentwicklungspläne, Einzelverkehrspläne sowie Nahverkehrspläne oder Raumordnungs- und Landesentwicklungsprogramme finden“⁴⁰.

³⁶ OVG Schleswig, Beschluss vom 22.10.2012 zum Az. 4 MB 52/12, das Verwaltungsgericht Frankfurt/Oder spricht insoweit von einer „bundesweit gebräuchlichen“ Kategorisierung – vgl. VG Frankfurt/Oder, Beschluss vom 24.06.2013 zum Az.: 3 L 56/13.

³⁷ Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 8 Beiträge, Rd.-Nr. 368ff. m.w.N. aus der Rechtsprechung.

³⁸ Vgl. dazu auch Driehaus a.a.O., Rd.-Nr. 379b der auf Satzungsmuster der Obersten Landesbehörden und zahlreiche Rechtsprechung zur beitragsrechtlichen Einordnung in einer dieser Straßenarten verweist.

³⁹ Definition bei wikipedia.

⁴⁰ Vorstellung der Richtlinien integrierte Netzgestaltung RIN 08 in Fachverband Fussverkehr Deutschland.

Die Begrifflichkeiten der RAST 06 zielen daher auf einen bestimmten anzustrebenden technischen Ausbauzustand, die Begrifflichkeiten der RIN 08 auf planerische Vorgaben an das Straßenverkehrsnetz ab.

Beide Begrifflichkeiten sind nicht geeignet, als Straßenart in der Straßenausbaubeitragssatzung zwischen dem Vorteil für die Allgemeinheit und dem Vorteil der (erschlossenen) Grundstückseigentümer zu differenzieren. Die Verwendung der Begrifflichkeiten aus beiden Regelwerken im Straßenausbaubeitragsrecht würde vielmehr im günstigeren Fall zu einer unscharfen, in der Auslegung durch die Gerichte ungeklärten Regelung und im Regelfall zu rechtswidrigen Differenzierungen zwischen dem Anteil, der der Allgemeinheit zuzuordnen ist und dem Anteil, der dem (erschlossenen) Grundstückseigentümer zuzuordnen ist, führen. Damit würde ein hohes Risiko der Nichtigkeit der Satzung bei Anwendung der Begrifflichkeiten aus der Straßenplanung und/oder der Straßenausführung entstehen.

Straßenausbaubeitragsrechtlich anerkannte Kategorien dürfen sich daher nicht auf nachrangige technischen Kategorien, die in das Ausbauprogramm möglicherweise einfließen oder verkehrsplanerische Kategorien, die eine gegenwärtig oder künftig gewünschte Verknüpfung oder Trennung des Straßenverkehrsnetzes beschreiben, beziehen. Diese Kategorien sind allenfalls Teilelemente dessen, was im Straßenausbaubeitragsrecht relevant ist: nämlich der Vorteil für den (erschlossenen) Grundstückseigentümer im Verhältnis zum (durch die Gemeinde zu tragenden) Vorteil für die Allgemeinheit.“

Die Beibehaltung der bisherigen Kategorien der Klassifizierung von Straßen bedeutet selbstverständlich nicht, dass keine Anwendungsprobleme im Vollzug der Satzung entstehen können. In der Rechtsprechung sind zwar zahlreiche Kriterien und Indizien für eine Einordnung von Straßen nach der bestehenden Klassifizierung entwickelt worden und ist die von der Verwaltung im Vollzug der Satzung vorgenommene Einordnung voll (ohne Beurteilungs- oder Ermessensspielraum) gerichtlich überprüfbar, jedoch können in Zweifelsfällen weiterhin Unwägbarkeiten bestehen, die erst durch die Verwaltungsgerichte geklärt werden.

Daher sollen nachfolgend die von der Rechtsprechung entwickelten Kriterien für die Klassifizierung einer bestimmten Straße dargelegt werden.

3.3 Kriterien für die Klassifizierung von Straßen nach Straßenbaubeitragsrecht im Vollzug der Satzung durch die Verwaltung

a) „Strauß von Indizien“ und Erfordernis einer Abschnittsbildung in Einzelfällen

„Die für die Bemessung der Straßenbaubeiträge erforderliche Einstufung einer Straße als Hauptverkehrsstraße, Haupteinschließungsstraße oder Anliegerstraße beurteilt sich nach der gemeindlichen Verkehrsplanung, dem Ausbauzustand der Straßen, ihrer straßenverkehrsrechtlichen Einordnung und den tatsächlichen Verkehrsverhältnissen.“⁴¹

Für die Einstufung einer Straße im Straßenbaubeitragsrecht kommt es auf die objektive Funktion der Straße im gemeindlichen Verkehrsnetz nach der gemeindlichen Verkehrsplanung, dem aufgrund solcher Planung verwirklichten Ausbauzustand, der straßenverkehrsrechtlichen Einordnung und den tatsächlichen Verkehrsverhältnissen an.“⁴²

Beachtlich für die Abgrenzung ist daher ein durch die Rechtsprechung entwickelter "bunter Strauß von Indizien", wobei zu beachten ist, dass allein der verwendete Name der Straße nicht sicherstellt, dass die gesamte Straße auch einheitlich entweder als Anliegerstraße oder Haupteinschließungsstraße anzusehen ist. Vielmehr kann in Einzelfällen auch eine Differenzierung durch Abschnittsbildung erforderlich sein, wenn eine Straße mit einem einheitlichen Straßennamen straßenbaubeitragsrechtlich einer unterschiedlichen Straßenart zuzuordnen ist.

„Die Bildung von zwei Anlagen ist sachgerecht, wenn ein Abschnitt der ausgebauten Straße als Haupteinschließungsstraße und ein zweiter als Anliegerstraße einzustufen ist.“⁴³

⁴¹ So bereits OVG für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 03.10.1986 zum Az.: 2 A 1439/83.

⁴² VG Arnsberg, Urteil vom 14.05.2009 zum Az.: 7 K 358/08, ebenso Hessischer VGH, Beschluss vom 31.03.2012 zum Az.: 5 A 1892/11.Z.

⁴³ OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 02.04.2014 zum Az.: 15 A 571/11, zitiert nach Juris Leitsatz 2 und Rd.-Nr. 29ff., umgekehrt kann im Übrigen auch eine Straße mit unterschiedlichen Straßennamen einem einzigen Abschnitt zugeordnet werden, wenn eine einheitliche Anlage nach natürlicher Betrachtungsweise vorliegt – vgl. VG Frankfurt (Oder), Urteil vom 24.05.2012 zum Az.: 3 K 312/09, Tz 31, zitiert nach juris.

Sind vor dem vorbenannten Hintergrund zwei Abschnitte erforderlich, muss die Abgrenzung nach örtlichen Merkmalen und/oder nach rechtlichen Gesichtspunkten erfolgen⁴⁴.

Welche Straßenart maßgeblich für die Beitragserhebung ist, beurteilt sich zum einen nach dem Zeitpunkt der Entstehung der sachlichen Beitragspflicht (dazu 3.3.c)), wird aber zum anderen auch bereits im Zeitpunkt der Entscheidung über das Bauprogramm mitbestimmt, weil das Bauprogramm sich zu orientieren hat an der Funktion der Straße nach dem gemeindlichen Verkehrskonzept (dazu bereits oben 2.1).

Im Hinblick auf die einzelnen Kriterien zur Zuordnung einer Straßenart gilt im Hinblick auf die Abgrenzung insbesondere einer Anliegerstraße von einer Haupteerschließungsstraße Folgendes.

b) Verhältnis von Ziel- und Quellverkehr zu Durchgangsverkehr einschließlich Schleichverkehr

Wichtiger als eine „schematische“ Zählung des Ziel- und Quellverkehrs (Indiz für Anliegerstraße) und des innerörtlichen Durchgangsverkehrs (Indiz für Haupteerschließungsstraße) ist die objektive Funktion der Straße im gemeindlichen Verkehrsnetz nach der gemeindlichen Verkehrsplanung⁴⁵.

„Eine Anliegerstraße erfordert nicht, dass der Ziel- und Quellverkehr einschließlich des Rad- und Fußgängerverkehrs – mehr als 50% betragen muss.“⁴⁶

Nach der vorstehend zitierten Entscheidung verbietet es sich, die tatsächlichen Verkehrsverhältnisse völlig isoliert von den anderen Beurteilungskriterien zu betrachten. *„Die tatsächlichen Verkehrsverhältnisse stellen aber nur einen Beurteilungsaspekt unter mehreren Kriterien dar, dem allein keine ausschlaggebende Bedeutung zukommt. Dies hat der Senat wiederholt entschieden. Danach erfordert eine Anliegerstraße nicht, dass*

⁴⁴ OVG für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 02.04.2014 zum Az.: 15 A 571/11, Rd.-Nr. 33ff. m.w.N.

⁴⁵ OVG für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 02.04.2014 zum Az.: 15 A 571/11, zitiert nach Juris, Rd.-Nr. 21.

⁴⁶ OVG für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 02.04.2014 zum Az.: 15 A 571/11, Leitsatz 1, zitiert nach Juris, Rd.-Nr. 24.

*der Ziel- und Quellverkehr - einschließlich des Rad- und Fußgängerverkehrs – mehr als 50% betragen muss.*⁴⁷

In der dortigen Entscheidung hat es das OVG Münster abgelehnt, einem Beweisantrag des Klägers nachzukommen, dass durch Einholung eines Sachverständigengutachtens festgestellt wird, dass der Durchgangsverkehr überwiegt, weil die anderen Kriterien für die Einstufung als Anliegerstraße gesprochen haben.

Die vorstehend zitierte Rechtsprechung aus dem Jahr 2014 ist eine – soweit ersichtlich – allgemeine Rechtsprechung über die verschiedenen Zeiträume und in den einzelnen Bundesländern. Einige weitere Belege sind nachfolgend dargestellt.

Für die Abwägung zwischen dem wirtschaftlichen Vorteil der Allgemeinheit einerseits und dem der Anlieger andererseits (der sich in der Zuordnung zu einer Straßenart neben der Festlegung des jeweiligen Anteils der Stadt und des Beitragspflichtigen manifestiert) darf „*nicht auf eine schematische Gegenüberstellung der absoluten Zahlen der jeweiligen Verkehrsvorgänge*“ abgestellt werden⁴⁸.

Eine Anliegerstraße liegt daher nicht nur dann vor, wenn der „*Ziel- und Quellverkehr – einschließlich des Rad- und Fußgängerverkehrs – zu und von den unmittelbar erschlossenen Grundstücken mehr als 50% beträgt*“⁴⁹. M.a.W. auch ein Anteil von mehr als 50% am Durchgangsverkehr mit Fahrzeugen rechtfertigt die Einordnung als Anliegerstraße, wenn die anderen nachfolgend erörterten Indizien für eine Anliegerstraße sprechen⁵⁰.

⁴⁷ OVG für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 02.04.2014 zum Az.: 15 A 571/11, Rd.-Nr. 24, zitiert nach Juris.

⁴⁸ VG Arnsberg, Urteil vom 14.05.2009 zum Az.: 7 K 358/08, zitiert nach Juris, Rd.-Nr. 25 a.E. unter Verweis auf OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 22.01.2009 zum Az.: 15 A 3137/06.

⁴⁹ VG Arnsberg a.a.O., Rd.-Nr. 27.

⁵⁰ Das Verwaltungsgericht Greifswald hat bei einer Verkehrsanlage, bei der in den Sommermonaten erheblicher Fußgängerverkehr von und zum Strand zu verzeichnen ist, dennoch die Einordnung als Anliegerstraße rechtfertigen/VG Greifswald, Urteil vom 03.03.2010 zum Az.: 3 A 1281/07.

Vor diesem Hintergrund hindert auch ein etwaiger Schleichverkehr eine Einordnung als Anliegerstraße nicht⁵¹:

Es ist straßenbaubeitragsrechtlich anerkannt, dass auch ein sogenannter „Schleichverkehr“ *„durch Straßen, die entgegen der Funktionszuweisung im Rahmen der Verkehrsplanung der Gemeinde als Anliegerstraßen durch diese stattfindet, an der Einstufung nichts ändern“* kann⁵².

Hier ist es dann nur eine Frage, ob durch das Ausbauprogramm oder straßenverkehrsrechtliche Anordnungen Einfluss darauf genommen wird, dass der Schleichverkehr unterbleibt oder „uninteressant“ wird.

Im Hinblick auf die Klassifizierung einer Straße wegen der Durchfahrt des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) gilt allgemein Folgendes:

*„Die herausgehobene Inanspruchnahme bestimmter Straßen zu spezifischen Verkehrszwecken (hier des öffentlichen Personennahverkehrs) ist Teil der Inanspruchnahme durch das allgemeine Verkehrsaufkommen, das angesichts der im Abgabenrecht erforderlichen Typisierung und Pauschalierung nicht im Einzelnen aufgeschlüsselt werden muss. Der Gleichheitssatz fordert nicht eine immer mehr individualisierende und spezialisierende Normgebung“*⁵³.

Nach den vorstehenden Ausführungen hat es nach der gesichteten Rechtsprechung keine Bedeutung, ob der ÖPNV (Busverkehr) durch die Straße geführt wird. Eine Haltestelle für den Busverkehr wird in der Regel gerade der Aufnahme und dem Absetzen der Anlieger (Eigentümer, Mieter und sonstige Nutzer der anliegenden Grundstücke) dienen. Dass der Busverkehr dazu dient, die Anlieger in andere Orts- und Stadteile oder sogar überregional weiter zu befördern, ändert nichts daran, dass allein die Führung einer Buslinie eine Anliegerstraße, für die im Übrigen die o.a.

⁵¹ So bereits mein Schriftsatz vom 26.03.2014 unter Bezugnahme auf die Entscheidung des Hessischen VGH vom 21.03.2012.

⁵² Hessischer VGH, Beschluss vom 21.03.2012 zum Az.: 5 A 1892/11 Z.

⁵³ OVG Nordrhein Westfalen, Beschluss vom 22.01.2009 zum Az.: 15 A 3137/06, Rd.-Nr. 22 zitiert nach Juris, dort allerdings im Rahmen der Prüfung einer Haupteinfahrtsstraße und dem Erfordernis einer zusätzlichen Berücksichtigung im Rahmen der Festlegung des Gemeindeanteils, jedoch ist m.E. die Rechtsprechung verallgemeinerungsfähig, dass der ÖPNV dann bei einer Anliegerstraße zu vernachlässigen ist und es sich weiterhin um eine Anliegerstraße handelt, wenn die übrigen Indizien für eine Anliegerstraße sprechen.

und nachfolgend erläuterten Kriterien der Anliegerstraße vorliegen, zu einer Haupteerschließungsstraße „aufwertet“.

c) Objektive Funktion der Straße im gemeindlichen Verkehrsnetz nach der gemeindlichen Verkehrsplanung und dem Bauprogramm

Wie bereits oben ausgeführt, bestimmt bereits das Bauprogramm (dazu 2.1) mit, welche Straßenart im Zeitpunkt der Entstehung der sachlichen Beitragspflicht (dazu 8.) vorliegt, weil das Bauprogramm der gemeindlichen Verkehrsplanung entsprechen muss.

Auszugehen ist daher von der gemeindlichen Verkehrsplanung (Verkehrsentwicklungsplanung der Gemeinde) und der dort der Straße zugeordneten Funktion. Ist eine Verkehrsentwicklungsplanung der Gemeinde insgesamt nicht oder zumindest nicht schriftlich vorhanden, so kann sich das Konzept zur Einstufung der beitragsbefangenen Straße auch aus anderen Unterlagen ergeben⁵⁴. Anhand der so verstandenen gemeindlichen Verkehrsplanung bestimmt sich das Bauprogramm mit seinen planerischen und technischen Vorgaben (orientiert auch an den Bestandsbreiten der Teilanlagen insbesondere der Fahrbahn und der Gehwege). Da erst im Zeitpunkt der Entstehung der sachlichen Beitragspflicht die Klassifizierung der Straße beurteilt wird, kann durch das Bauprogramm selbstverständlich auch eine frühere Haupteerschließungsstraße zu einer Anliegerstraße werden oder eine frühere Anliegerstraße zu einer Haupteerschließungsstraße werden. Dasselbe gilt im Verhältnis Haupteerschließungsstraße und Hauptverkehrsstraße. Die (gewollte) Änderung der Klassifizierung kann dann ggf. mit flankierenden straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen (dazu unten d)) verbunden werden.

Dementsprechend ist bei der Erhebung einer Vorausleistung eine prognostische Beurteilung der Klassifizierung der Straße bezogen auf den Zeitpunkt des Entstehens der sachlichen Beitragspflicht vorzunehmen⁵⁵.

Das Bauprogramm bezieht sich zum einen auf die Breite der Straße bzw. die Breite der Fahrbahn der Straße⁵⁶.

⁵⁴ VG Frankfurt/Oder, Beschluss vom 24.06.2013 zum Az.: 3 L 56/13, Rd.-Nr. 14.

⁵⁵ OVG Münster, Urteil vom 23.01.1985 zum Az.: 2 A 1077/83, Driehaus § 8 KAG, Rd.-Nr. 378 a.E.

Bei Straßenbreiten von 5,50m (Breite der gesamten Straßenverkehrsfläche, bei der Gehwege fehlen)⁵⁷, einer Ausbaubreite der Fahrbahn von lediglich 4,75m⁵⁸, bei einer Fahrbahnbreite von nur 5m ohne Parkbuchten⁵⁹ wurde regelmäßig das Vorliegen einer Anliegerstraße angenommen.

Bei der Differenzierung zwischen Haupteerschließungsstraße und Hauptverkehrsstraße wurde bei einer Fahrbahnbreite von 4m und einspurigem Befahren (Einbahnstraße) und von 6m bei Begegnungsverkehr eine Haupteerschließungsstraße statt einer Hauptverkehrsstraße angenommen⁶⁰. Dies bedeutet jedoch nicht, dass derartige Straßenbreiten nicht auch für eine Anliegerstraße (insbesondere, wenn die Straßenbreite bereits im Bestand vorhanden ist) sprechen können.

Das Ausbauprogramm bezieht sich des Weiteren auf einen technischen Ausbauzustand und die Einhaltung von planerischen Vorgaben an die Funktion der Straße. Der technische Ausbauzustand ist der Richtlinie der RAST 06 zu entnehmen, die planerischen Vorgaben sind der RIN 08 zu entnehmen. In Regelfällen sollten diese technischen und planerischen Vorgaben entsprechend der Funktion, die die Straße nach der gemeindlichen Verkehrsplanung haben soll, eingehalten werden. Dies bedeutet, die technischen Vorgaben nach dem Bauprogramm sollen den planerischen Vorgaben der RIN 08 nach der Funktion der Straße entsprechen.

Jedoch sind auch Abweichungen möglich, wenn beispielsweise

- im Bestand eine großzügigere Anlage vorhanden ist, als sie nach den aktuellen technischen und planerischen Vorgaben für insbesondere eine Anliegerstraße erforderlich ist und dieser Bestand auch nach dem Bauprogramm beibehalten bleiben soll oder

⁵⁶ Zur besonderen Bedeutung der Fahrbahnbreite für eine Differenzierung zwischen Anlieger- bzw. Innerortsstraße (Hauptverkehrsstraße) i.S.d. Straßenbaubefreiungsrechts, vgl. OVG Greifswald, Beschluss vom 24.10.2012 GemHH 2013, 70, zitiert nach Driehaus vhw-Seminarskript, Seite 30.

⁵⁷ OVG für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 02.04.2014 zum Az.: 15 A 571/11, Rd.-Nr. 23, zitiert nach Juris.

⁵⁸ OVG für das Land Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 09.07.2007 zum Az.: 1 M 40/07.

⁵⁹ VG Arnsberg, Urteil vom 14.05.2009 zum Az.: 7 K 358/08.

⁶⁰ VG Frankfurt/Oder, Beschluss vom 24.06.2013 zum Az.: 3 L 56/13, zitiert nach Juris, Rd.-Nr. 14.

- ein Bebauungsplan aus Anfang der 90iger Jahre geringere Vorgaben an die Teileinrichtungen der Straße macht, als sie nach den aktuellen Richtlinien anzustreben sind oder
- eine Straße im Bestand nicht nach den aktuellen Richtlinien ausgebaut werden kann z.B. wegen angrenzender Bebauung oder der sonst erforderlichen Inanspruchnahme von Vorgärten oder sonstige privat genutzte Flächen und auch ohne diese Inanspruchnahme ein ausreichender Mindeststandard gesichert bleibt oder
- aus städtebaulichen Gründen eine besonders großzügige Straße als Erschließungsanlage neu gestaltet/aufgeteilt werden soll, die dennoch weiterhin die Funktion einer Anliegerstraße haben soll.

Gemeindliche Verkehrsplanung und damit korrespondierendes Ausbauprogramm nach den Regelvorgaben aus den Richtlinien sind jedoch oftmals ein maßgebendes Indiz für die Klassifizierung der Straße.

d) Straßenverkehrsrechtliche Einordnung

Ein weiteres Indiz ist die straßenverkehrsrechtliche Einordnung der Straße beispielsweise, ob es sich um eine Hauptstraße oder eine Nebenstraße (Vorfahrt beachten zur Hauptstraße bzw. Rechts-vor-Links-Verkehr) handelt oder ob eine Geschwindigkeitsbeschränkung auf 30km je Stunde angeordnet wurde. Auch die straßenverkehrsrechtliche Einordnung hat nur Indizfunktion, weil z. B. aus Immissionsgründen selbst bei innerörtlichen Bundesstraßen mit der Funktion einer Hauptverkehrsstraße aus Immissionsgründen eine Geschwindigkeitsbeschränkung auf 30km/h angeordnet werden darf⁶¹.

Es ist keine Rechtsprechung ersichtlich, die als maßgebliches Indiz für die straßenbaubeitragsrechtliche Klassifizierung die straßenverkehrsrechtliche Einordnung ansieht, vielmehr wird die straßenverkehrsrechtliche Einordnung nur als Bestätigung der gefundenen Klassifizierung bzw. in Einzelfällen als Abschwächung der gefundenen Klassifizierung angesehen und dem Indiz der objektiven Funktion der Straße im gemeindli-

⁶¹ so beispielsweise erfolgt in der Landeshauptstadt Potsdam in der Dortustraße zwischen Breite Straße und Yorckstraße sowie in der Yorckstraße zwischen Dortustraße und Platz der Einheit, trotz Geschwindigkeitsbeschränkung auf 30 km/h aus Immissionsgründen wegen angrenzender Wohnbebauung ist dort unzweifelhaft eine Hauptverkehrsstraße gegeben.

chen Verkehrsnetz nach der gemeindlichen Verkehrsplanung und dem Bauprogramm (dazu oben c)) Vorrang eingeräumt.

e) **Zusammenfassung**

Zusammenfassend bleibt festzustellen, dass ein isoliertes Kriterium für die Differenzierung zwischen einer Anliegerstraße und einer Haupteerschließungsstraße (und dementsprechend zwischen einer Haupteerschließungsstraße und einer Hauptverkehrsstraße) regelmäßig nicht maßgeblich ist, sondern dass anhand von einer Vielzahl der eingangs zitierten Indizien die Bewertung erfolgen muss, wobei in der Rechtsprechung der Funktion der Straße nach der gemeindlichen Verkehrsplanung und dem damit korrespondierenden Ausbauprogramm der Vorrang gegeben wird und die übrigen Indizien nur flankierend die Einordnung in die jeweilige Straßenart verstärken oder abschwächen, nur selten aber widerlegen können.

Prozessual ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass regelmäßig in Zweifelsfällen die Einordnung nach der Straßenart nicht im Eilverfahren gegen den Straßenbaubaubeitrag entschieden wird, sondern die Entscheidung dem Hauptsacheverfahren vorbehalten bleibt⁶².

3.4 **Differenzierung zwischen dem Anteil der Gemeinde und dem Anteil der Beitragspflichtigen**

a) **Grundsatz**

Die Verteilung des beitragsfähigen Aufwandes zwischen der Gemeinde (Stadt Hennigsdorf) und dem Beitragspflichtigen ist zum einen **Gegenstand der Satzung** und zum anderen rechnerisch im **Vollzug der Satzung** nach der Klassifizierung der Straßenart durch die Verwaltung festzulegen.

Teileinrichtungen, für die unterschiedliche Anteile festgelegt werden können, sind die Fahrbahn, der Radweg einschließlich Sicherheitsstreifen,

⁶² VG Frankfurt/Oder, Beschluss vom 24.06.2013 zum Az.: 3 L 56/13 für die Differenzierung zwischen Haupteerschließungsstraße und Hauptverkehrsstraße, OVG für das Land Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 09.07.2007 zum Az.: 1 M 40/07, zitiert nach Juris, Rd.-Nr. 18; für die Einordnung als Anliegerstraße oder Haupteerschließungsstraße, Rd.-Nr. 18 zitiert nach Juris.

Parkstreifen, der Gehweg einschließlich Sicherheitsstreifen, ggf. ein gemeinsamer Geh- und Radweg, die Beleuchtung und Oberflächenentwässerung und die unselbständigen Grünanlagen. Damit sind in der Straßenbaubeitragssatzung Hennigsdorf die wesentlichen beitragsfähigen Teile der Straße aufgeführt.

Bei Anliegerstraßen und verkehrsberuhigten Bereichen (Mischverkehrsflächen) beträgt der Anteil der Stadt für jede Teileinrichtung 30 vom Hundert des beitragsfähigen Aufwandes und der Anteil des Beitragspflichtigen 70 vom Hundert des beitragsfähigen Aufwandes.

Zu prüfen ist, ob und in welchem Umfang der Stadt ein satzungsgeberisches Ermessen für die Differenzierung zwischen den Anteilen der Stadt und dem Anteil des Beitragspflichtigen zusteht und ob ein entsprechendes Ermessen im Rahmen der konkreten Satzung sachgerecht ausgeübt wurde.

b) Gestaltungsspielraum bei der Festlegung des Anteils der Stadt und des Anteils des Beitragspflichtigen nach der Straßenbaubeitragssatzung

Im KAG Brandenburg ist die Aufteilung zwischen dem Gemeindeanteil und dem Anteil des Beitragspflichtigen abstrakt in § 8 Abs. 4 Satz 7 vorausgesetzt:

„Wenn die Einrichtungen oder Anlagen erfahrungsgemäß auch von der Allgemeinheit oder von der Gemeinde oder dem Gemeindeverband selbst in Anspruch genommen werden, bleibt bei der Ermittlung des Aufwandes ein dem wirtschaftlichen Vorteil der Allgemeinheit oder der Gemeinde oder des Gemeindeverbandes entsprechender Betrag außer Ansatz ...“

In § 2 Abs. 1 Satz 3 KAG ist ergänzend geregelt, dass in Satzung über Erhebung von Straßenbaubeiträgen „anstelle des Beitragssatzes der Gemeindeanteil am veranschlagten Beitragsaufkommen nach § 8 Abs. 4 Satz 7 angegeben“ werden kann.

In einzelnen Bundesländern ist ein Mindestsatz als Gemeindeanteil bestimmt (§ 11 Abs. 3 Hessisches KAG, § 8 Abs. 1 Satz 2 KAG Mecklenburg Vorpommern, § 28 Abs. 2 Sächsisches KAG, § 8 Abs. 1 Satz 2 KAG

Schleswig Holstein). Soweit das Erschließungsbeitragsrecht des BauGB noch gilt – insbesondere noch nicht durch Landesrecht ersetzt wurde –, ist auch dort ein Mindestanteil der Gemeinde von 10 % vorgesehen (§ 129 Abs. 1 Satz 3 BauGB). Im Land Brandenburg ist im Straßenbaubeitragsrecht kein Mindestanteil der Gemeinde bestimmt, im Erschließungsbeitragsrecht ist das BauGB anzuwenden.

Dennoch bedeutet dies nicht, dass die Gemeinde ihren eigenen Anteil mit (gegriffen) 80% festlegen darf, um die Anlieger „zu schonen“. Zum einen führt auch ein zu hoch in der Satzung festgelegter Gemeindeanteil (d.h. ein entsprechend nicht dem Vorteil der Allgemeinheit entsprechender Anteil) zur Unwirksamkeit der Satzung mit der Folge, dass eine Klage des Anliegers auf Aufhebung des Beitragsbescheides in voller Höhe (dazu nachfolgend) zuerst einmal erfolgreich ist, der Anlieger ggf. jedoch einen „Pyrrhus“-Sieg⁶³ erzielt, weil

- die Gemeinde im Urteil schriftlich bestätigt erhält, dass sie einen höheren Beitragssatz als Anteil des Beitragspflichtigen festzulegen hat und
- wegen der gegebenen Erhebungspflicht (dazu 2.2) rückwirkend eine neue Satzung erlassen muss, die einen in der Regel höheren Beitrag für den Beitragspflichtigen zur Folge hat.

Aus Sicht der Gemeinde gibt es dann ein oder eine Vielzahl von verlorenen Verfahren und die Pflicht der Gemeinde, nach rückwirkender Satzungsheilung vor Eintritt der Festsetzungsverjährung (dazu kurz 8.) einen höheren Beitrag zu erheben.

Aus dem Vorstehenden ergibt sich bereits, dass dem Satzungsgeber (Ortsgesetzgeber) ein Bewertungsermessen zusteht im Hinblick auf die Bewertung des Vorteils für die Allgemeinheit (Gemeindeanteil) mit der Folge, dass ein niedrigerer Anteil des Beitragspflichtigen entsteht, weil *„eine sichere Prognose, wie sich der Ausbau einer Straße auf die Vorteilslage von Anliegern und Allgemeinheit auswirken wird, nicht ohne weiteres möglich ist“*⁶⁴. Während die Klassifizierung der Straßen voll inhaltlich

⁶³ „Noch so ein Sieg und wir sind endgültig verloren!“

⁶⁴ Grünwald in Hoppenberg/de Witt Handbuch des öffentlichen Baurechts, Straßenbaubeitragsrecht Punkt G, Rd.-Nr. 170 m.w.N. aus der Rechtsprechung.

überprüfbar ist (dazu oben 3.2), steht der Gemeinde bei der Festlegung der Anteilssätze der Gemeinde und des Beitragspflichtigen für die jeweilige Straßenart und die jeweilige Teilanlage ein Ermessen zu.

Der Gemeinde steht „innerhalb der zu beachtenden Ober- und Untergrenzen ein durch den unbestimmten Rechtsbegriff „wirtschaftlicher Vorteil“ begrenzter Spielraum zu“⁶⁵. Das OVG Koblenz spricht insoweit von einer „Bandbreite von 5% nach oben und unten“ als „ein Ausgleich für die insbesondere tatsächliche Unsicherheit ... , die mit der Bewertung der Anteile des Anlieger- sowie des Durchgangverkehrs ohne präzise Datenerhebung zwangsläufig verbunden ist“⁶⁶.

Die Festsetzung des Gemeindeanteils (und daraus abgeleitet des Anteils des Beitragspflichtigen) ist m.a.W. „kein exakter Berechnungsvorgang, sondern in den gesetzlichen Grenzen ... eine ortsgesetzgeberische Ermessens- und Gestaltungsentscheidung“⁶⁷. Dazu bedarf es keines (Verkehrs-)Sachverständigen, weil der Gemeinderat, der mit den örtlichen Verhältnissen vertraut ist, die insoweit maßgebenden Umstände „hinreichend zuverlässig einschätzen“ kann⁶⁸.

Wegen dieses ortsgesetzgeberischen Ermessens bei Erlass der Satzung ist bei dessen Überschreitung (d. h. bei Gemeindeanteilen außerhalb der Ober- und Untergrenzen) der Beitragsbescheid insgesamt aufzuheben, weil das Gericht nicht die Ermessenentscheidung der Gemeinde durch seine eigene ersetzen darf⁶⁹.

Die gesetzgeberische Vorgabe bedeutet, dass allein auf das wirtschaftliche Vorteilsprinzip bei der Differenzierung zwischen dem Gemeindeanteil (Vorteil der Allgemeinheit) und dem daraus abgeleiteten Anteil des Beitragspflichtigen abzustellen ist und bei der Festlegung der Anteile in der

⁶⁵ OVG Münster, Beschluss vom 01.03.2011 zum Az.: 15 A 1643/10.

⁶⁶ OVG Koblenz, Urteil vom 16.01.2007 zum Az.: 6 A 11315/06 zitiert bei DrieHaus Kommunalabgabenrecht-Kommentar, § 8, Rd.-Nr. 367 a.

⁶⁷ OVG Frankfurt/Oder, Beschluss vom 28.06.2004 zum Az.: 2 B 124/04.

⁶⁸ OVG Koblenz, Urteil vom 21.01.2009 zum Az.: 6 A 10679/08.

⁶⁹ DrieHaus Kommunalabgabenrecht-Kommentar, § 8, Rd.-Nr. 366 mit einer Vielzahl weiterer Nachweise aus der Rechtsprechung.

Satzung keine fiskalischen und sozial- oder allgemeinpolitischen Gesichtspunkte berücksichtigt werden dürfen⁷⁰.

Fiskalische Aspekte können durchaus bei der Beschlussfassung über das Bauprogramm (durch einen kostengünstigeren Ausbau, der sowohl den Gemeindeanteil als auch den Anteil des Beitragspflichtigen betragsmäßig mindert) berücksichtigt werden. Die Grenze der Berücksichtigung der fiskalischen Aspekte ist straßenbaubeitragsrechtlich jedenfalls dann erreicht, wenn Gegenstand des Bauprogramms nicht mehr eine Maßnahme der Verbesserung ist, sondern ausschließlich eine Maßnahme der nicht beitragsfähigen Unterhaltung.

Sozialpolitische Gesichtspunkte können in begrenztem Rahmen bei Regelungen über die Stundung und Ratenzahlung bei Vollzug der Bescheide berücksichtigt werden.

Wegen der gegebenen Beitragserhebungspflicht können allgemein politische Gesichtspunkte z.B. durch Schonung der Bürger wegen guter Haushaltslage nicht berücksichtigt werden (dazu 2.2)⁷¹.

c) Erkennbare Ober- und Untergrenzen nach der jeweiligen Straßenart und Teileinrichtung in der Rechtsprechung und Fachliteratur zur Festlegung des Gemeindeanteils

Das Gesetz geht – anders wahrscheinlich als die Praxis bei der Erörterung zur Beschlussfassung der Straßenbaubeitragsatzungen in den Stadtverordnetenversammlungen und den Gemeindevertretungen – davon aus, dass ein Aufwand der Allgemeinheit zuzurechnen ist und sich daraus der Aufwand, der dem Beitragspflichtigen zuzurechnen ist, ergibt.

⁷⁰ DrieHaus KAG-Kommentar, § 8, Rd.-Nr. 367 b) m.w.N.

⁷¹ Im Freistaat Sachsen, wo eine derartige Beitragserhebungspflicht nicht besteht, sondern bereits das „ob“ des Erlasses einer Straßenbaubeitragsatzung im (freien) Ermessen der Gemeinde (vorbehaltlich haushaltsrechtlicher Erfordernisse und deren Durchsetzung durch die Kommunalaufsicht oder Zuschüsse des Landes mit der Nebenbestimmung, dass Straßenbaubeiträge erhoben werden müssen) wurde wegen der ausdrücklichen Ermessensfreiheit auch ein Anliegeranteil bei Anliegerstraßen von 10% als rechtmäßig angesehen – Sächsisches Obergerverwaltungsgericht, Urteil vom 31.01.2007 zum Az.: 5 B 522/06 (Klage einer Gemeinde gegen die Maßnahmen der Rechtsaufsichtsbehörde), in Rheinland-Pfalz wurde wegen einer dort gegebenen ausdrücklichen „Verschonungsregelung“ im KAG und auch dort dem freien Ermessen der Gemeinde eine Regelung als zulässig angesehen, nach der höchstens nach 20 Jahren ein wiederkehrender Straßenbaubeitrag möglich ist – OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 15.03.2011 zum Az.: 6 C 11187/10 – diese Entscheidungen sind nicht auf das Land Brandenburg übertragbar, hier gelten vielmehr die oben 2.2 zur Beitragserhebungspflicht dargelegten Grundsätze.

Die Rechtsprechung wiederum bezieht sich teilweise auf den Gemeindeanteil und teilweise auf den Anliegeranteil. Von daher wird nachfolgend kurz ersichtlich Rechtsprechung zur Verteilung der Anteile bei unterschiedlicher Klassifizierung der Straßen und teilweise auch bei Differenzierungen nach Teileinrichtungen dargestellt, wobei der vorstehende Grundansatz einer Bandbreite der Entscheidungen der Gemeinde von ca. +/- 5% den Entscheidungen zumindest mittelbar immanent ist.

Bei Anliegerstraßen ist folgende Rechtsprechung zu Ober- und Untergrenzen der Aufteilung zwischen Gemeindeanteil und Anteil des Beitragspflichtigen erkennbar.

Das OVG Nordrhein-Westfalen hat einen **Gemeindeanteil** für die Fahrbahn bei Anliegerstraßen von 20% als fehlerfrei angesehen⁷².

Das Thüringer OVG hat bei Anliegerstraßen einen **Anliegeranteil** in der Straßenausbaubeitragssatzung von nur 50% für alle Teileinrichtungen als unwirksam angesehen⁷³.

Das OVG Rheinland-Pfalz hat bei einer Straße mit noch überwiegenden Anliegerverkehr aber erhöhtem Durchgangsverkehr einen **Gemeindeanteil** zwischen 35 und 45% als zulässig angesehen⁷⁴.

Das OVG Lüneburg hat in einem frühen Urteil angenommen, dass bei reinen Wohnstraßen (Anliegerstraßen) bis zu 75% der Ausbaukosten als **Anliegeranteil** umgelegt werden können⁷⁵.

Driehaus nimmt an, dass bei Gehwegen von Anliegerstraßen selbst ein **Anliegeranteil** von 80% vom ortsgesetzgeberischen Ermessen gedeckt ist⁷⁶.

⁷² OVG für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 22.01.2009 zum Az.: 15 A 3137/06, Rd.-Nr. 18 zitiert nach Juris.

⁷³ Thüringer OVG, Beschluss vom 23.02.2010 zum Az.: 4 ZKO 781/09, Rd.-Nr. 8 zitiert nach Juris.

⁷⁴ OVG für das Land Rheinland-Pfalz, Urteil vom 15.03.2011 zum Az.: 6 C 11187/10.

⁷⁵ OVG Lüneburg, Urteil vom 08.09.1969 zum Az.: I A 23/68, zitiert bei Driehaus, § 8 KAG, Rd.-Nr. 371.

⁷⁶ Driehaus a.a.O. § 8 KAG, Rd.-Nr. 370 unter Bezugnahme auf OVG Münster, Beschluss vom 26.03.2009 zum Az.: 15 A 939/06.

Bei Haupteerschließungsstraßen ist folgende Rechtsprechung zwischen der Aufteilung des Gemeindeanteils und des Anteils des Beitragspflichtigen erkennbar.

Das OVG für das Land Nordrhein-Westfalen hat einen **Gemeindeanteil** von 40% bei Haupteerschließungsstraßen für die Fahrbahn als fehlerfrei angesehen⁷⁷.

Das Verwaltungsgericht Greifswald hat bei einer Innerortsstraße (Haupteerschließungsstraße) einen einheitlichen Ansatz von 50 vom Hundert für alle Teileinrichtungen als vorteilswidrig und damit unzulässig angesehen⁷⁸.

Bei Haupteerschließungsstraßen und Hauptverkehrsstraßen muss der **Anliegeranteil** für einen Gehweg höher sein als für die Fahrbahn, weil es unzutreffend ist, dass der Fußgängerverkehr in gleichem Maße von Anliegern ausgeht, wie der Kraftverkehr. „Fußgängerverkehr findet überwiegend im Nahbereich statt.“⁷⁹

Das OVG Lüneburg hat in einem frühen Urteil bei Straßen mit starkem innerörtlichen Verkehr (Haupteerschließungsstraßen) angenommen, dass für den Fahrbahnausbau bis zu 40%, den Bürgersteigausbau bis zu 60% als vorteilsgerechter **Anliegeranteil** angenommen werden kann⁸⁰.

Bei Hauptverkehrsstraßen ist folgende Differenzierung nach Ober- und Untergrenzen bei der Aufteilung des Gemeindeanteils und des Anteils des Beitragspflichtigen erkennbar.

Das OVG für das Land Nordrhein-Westfalen hat einen **Gemeindeanteil** für die Fahrbahn bei einer Hauptverkehrsstraße von 60% als fehlerfrei angesehen⁸¹.

⁷⁷ OVG für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 22.01.2009 zum Az.: 15 A 3137/06, Rd.-Nr. 18 zitiert nach Juris.

⁷⁸ VG Greifswald, Urteil vom 13.02.2012 zum Az.: 3 A 1017/10, Rd.-Nr. 16 zitiert nach Juris.

⁷⁹ VG Greifswald, Urteil vom 13.02.2012 zum Az.: 3 A 1017/10.

⁸⁰ OVG Lüneburg, Urteil vom 08.09.1969 zum Az.: I A 23/68, zitiert bei Driehaus, § 8 KAG, Rd.-Nr. 370.

⁸¹ OVG für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 22.01.2009 zum Az.: 15 A 3137/06, Rd.-Nr. 18 zitiert nach Juris.

Das Verwaltungsgericht Greifswald hat einen gleich hohen **Anliegeranteil** von jeweils 25 vom Hundert für alle Teileinrichtungen von Hauptverkehrsstraßen (d.h. sowohl Fahrbahn als auch Gehweg) als vorteilswidrig und nicht angemessen angesehen⁸².

Das OVG Lüneburg hat in einem frühen Urteil angenommen, dass bei einer reinen Durchgangsstraße (Hauptverkehrsstraße) in der Regel ein Satz von 20-30% für den Fahrbahnausbau als **Anliegeranteil** als angemessen anzusehen ist, *„während der Vorteil für den Bürgersteigausbau auch hier bis zu 60% angenommen werden kann, weil der Bürgersteig den Anliegern besondere Vorteile bietet“*⁸³.

Driehaus nimmt bei einer Fahrbahn von Hauptverkehrsstraßen an, dass in der Regel auch nur ein Anteil von nur 20% als Gemeindeanteil sachgerecht ist, während der Anliegeranteil für Parkflächen auf 70 vom Hundert festgesetzt werden darf. *„Denn die Erfahrung spricht dafür, dass Parkstreifen bei diesen Anlagen von den Anliegern und ihren Besuchern in erhöhtem Maße in Anspruch genommen werden, der durchgehende ... Verkehr bedarf keiner Parkstreifen“*⁸⁴.

Des Weiteren gibt es nachfolgende Ansichten, die eine bestimmte Tendenz aufzeigen.

Driehaus nimmt allgemein an, dass nicht zu beanstanden sein dürfte, wenn für Radwege der Gemeindeanteil ebenso hoch bemessen wird, wie für Fahrbahnen, *„denn erfahrungsgemäß kann davon ausgegangen werden, dass Radwege von der Allgemeinheit in einem Maße benutzt werden, das eher der Inanspruchnahme von Fahrbahnen als der von Gehwegen entspricht“*⁸⁵.

In besonderen Einzelfällen, beispielsweise, wenn es sich zwar noch um eine Anliegerstraße handelt, jedoch im Gegensatz zu üblichen Anliegerstraßen ein höherer Durchgangsverkehr zu verzeichnen ist oder wenn es

⁸² VG Greifswald, Urteil vom 13.02.2012 zum Az.: 3 A 1017/10.

⁸³ OVG Lüneburg, Urteil vom 08.09.1969 a.a.O. zitiert nach Driehaus, § 8, Rd.-Nr. 371.

⁸⁴ Driehaus unter Berufung auf VGH München, Urteil vom 30.10.1990 zum Az.: 6 B 89.03775, § 8 KAG, Rd.-Nr. 371 m.w.N:

⁸⁵ Driehaus a.a.O. § 8 KAG, Rd.-Nr. 371 unter Verweis auf OVG Schleswig, Urteil vom 11.02.1998 zum Az.: 2 L 79/96.

sich zwar um eine Anliegerstraße handelt, die aber mit ihrer Fahrbahn oder einem gesonderten Radweg in einen überregionalen Radwanderweg einbezogen ist oder wenn es sich bei der Anliegerstraße „um eine *geschäftsmäßig genutzte Straße in der Innerortslage mit einer weitgehend atypischen Situation*“ handelt, kann eine auf diesen Sonderfall ausgerichtete Einzelsatzung (§ 4 Abs. 5 SBS) mit abweichenden Gemeindeanteilen zur allgemeinen Beitragssatzung möglich oder sogar erforderlich sein⁸⁶.

4. Verteilung des umlagefähigen Aufwandes auf die Beitragspflichtigen

4.1 Grundsatz

Die Verteilung des umlagefähigen Aufwandes auf die Beitragspflichtigen ist zum einen durch die Festlegung der Art und des Maßes des baulichen Nutzung und des Beitragssatzes in der Satzung eine Frage des Satzungsrechts und zum anderen im Vollzug der Satzung durch Ermittlung der beitragsfähigen Grundstücke und rechnerische Ermittlung des beitragsfähigen Aufwandes und Berechnung für das einzelne Grundstück durch die Verwaltung zu ermitteln.

4.2 Behandlung der gemeindeeigenen Anliegergrundstücke

An dieser Stelle soll kurz erwähnt werden, dass regelmäßig in den Straßenbaubeitragssatzungen – so auch der Satzung der Stadt Hennigsdorf – die gemeindeeigenen Grundstücke im Rahmen der Verteilungsphase wie alle anderen Grundstücke behandelt werden, d.h. nicht schon im Zusammenhang mit dem Gemeindeanteil bei der Ermittlung des umlagefähigen Aufwandes (dazu vorstehend 3.4), sondern erst bei der Verteilung des umlagefähigen Aufwandes berücksichtigt werden. Die andere Möglichkeit, den Gemeindeanteil der gemeindeeigenen Grundstücke sozusagen vorab zu ermitteln und dem Vorteil der Allgemeinheit bei der Ermittlung der prozentualen Anteile zuzurechnen, ist zwar theoretisch möglich im Rahmen einer allgemeinen Straßenbaubeitragssatzung und der Bestimmung einer bestimmten Quote, jedoch kaum angemessen vorteilsgerecht zu ermitteln⁸⁷.

⁸⁶ Zum Ganzen Driehaus, § 8 KAG, Rd.-Nr. 371 a) m.w.N. aus der Rechtsprechung.

⁸⁷ Dazu Driehaus, § 8 KAG, Rd.-Nr. 362 gerade auch unter Bezugnahme auf die Rechtslage im Land Brandenburg und mit dem Hinweis, dass sich die Gemeinden „*tatsächlich ganz überwiegend*“ für die Berücksichtigung der gemeindlichen Grundstücke erst bei der Verteilung des beitragsfähigen Aufwandes auf die Grundstücke entscheiden.

Die gemeindeeigenen Grundstücke sind daher bei der Verteilung des umlagefähigen Aufwandes zu berücksichtigen, obwohl sie rechtlich betrachtet nicht der Beitragspflicht unterliegen, weil die Gemeinde nicht Gläubiger und Schuldner in einer Person sein kann⁸⁸.

Zweckmäßig ist es daher in jedem Fall, die gemeindeeigenen Grundstücke bei der Verteilung des Aufwandes auf die beitragspflichtigen Grundstücke mit zu berücksichtigen und dies ggf. kurz in der Satzung klarzustellen⁸⁹.

Zur grundsätzlichen Rechtsprechung im Hinblick auf die einzelnen Faktoren, die sich aus dem Gesetz ergeben bzw. in der Satzung zu regeln sind, zur Verteilung des umlagefähigen Aufwandes auf die Beitragspflichtigen gilt Folgendes.

4.3 Grundstücksbegriff

Auch im Straßenbaubeitragsrecht ist – wie im Anschlussbeitragsrecht – im Land Brandenburg der wirtschaftliche Grundstücksbegriff maßgeblich – *„unabhängig davon, ob der Satzungsgeber dies wie hier ... ausdrücklich so geregelt hat – vorschreibt...“*⁹⁰

„Grundstück i.S.d. anschlussbeitragsrechtlichen (und straßenausbaubeitragsrechtlichen) Vorschriften“ ist „regelmäßig jeder demselben Eigentümer gehörende Teil der Grundfläche, der selbständig baulich oder gewerblich genutzt werden kann (...). Ausgangspunkt bei der Bestimmung wirtschaftlicher Einheiten bleibt das Buchgrundstück, denn in der Mehrzahl der Fälle sind Grundstücke im Sinne des Grundbuchs zugleich auch wirtschaftliche Einheiten (...). Davon ausgehend ist jeweils festzustellen, ob das Buchgrundstück zur Bildung einer wirtschaftlichen Einheit um Flächen vergrößert oder verkleinert werden muss. Das kann in der Weise geschehen, dass nicht selbständig baulich nutzbare Buchgrundstücke zusammengefasst werden ..., um die Grundflächen desselben Eigentümers, denen ein einheitlicher Vorteil

⁸⁸ Dazu Driehaus a.a.O., Rd.-Nr. 363 m.w.N. aus der Rechtsprechung.

⁸⁹ So Empfehlung von Kulartz in StUGR 1983, Seite 61ff. (65), Driehaus a.a.O., Rd.-Nr. 362.

⁹⁰ Verwaltungsgericht Frankfurt (Oder); Urteil vom 24.05.2012 zum Az.: 3 K 312/09 im Hinblick auf die Frage, ob eine Vorteilsrelevanz bei einem zweierschlossenen Hinterliegergrundstück im Außenbereich auf der Grundlage des wirtschaftlichen Grundstücksbegriffs besteht (dort verneint) und unter Verweis auf OVG für das Land Brandenburg, Urteil vom 26.09.2002 zum Az.: 2 D 9/02.NE.

durch den Kanalanschluss oder die Ausbaumaßnahme vermittelt wird, als wirtschaftliche Einheit zu erfassen.“⁹¹

Diese mit unbestimmten Rechtsbegriffen versehenen Ausführungen zu den unbestimmten Rechtsbegriffen des Gesetzes helfen in der Praxis nur bedingt weiter.

Grundsätzlich ist vom Buchgrundstück auszugehen, das Buchgrundstück kann um wirtschaftliche Einheiten, die demselben Eigentümer gehören, erweitert sein oder im Ausnahmefall – bspw. bei übergroßen Buchgrundstücken im Außenbereich – auch aufgrund unterschiedlicher Vorteilslagen und selbstständigen Nutzungen (Hofgrundstück/Ackerflächen) in unterschiedliche Vorteilslagen „aufzuspalten“ sein⁹².

Die oben zitierte Grundsatzentscheidung des OVG zum wirtschaftlichen Grundstücksbegriff knüpfte an die Prüfung einer Satzungsbestimmung an, die die Behandlung von Grundstücken im Außenbereich zum Gegenstand hatte⁹³. Da Außenbereichsgrundstücke in der Regel sehr groß sind, würde ein Abstellen auf den grundbuchrechtlichen Grundstücksbegriff in jedem Fall satzungsgerechtlich eine Teilflächenabgrenzung mit unterschiedlichen Nutzungsfaktoren oder die Festlegung einer Abgeltungsfläche erfordern⁹⁴. Bereits an dieser Stelle sei erwähnt, dass eine Tiefenbegrenzung nicht empfohlen wird, sondern in Zweifelsfällen – bei übergroßen Außenbereichsgrundstücken, die teilweise bebaut sind – eine Teilflächenabgrenzung mit unterschiedlichen Nutzungsfaktoren erfolgen sollte (dazu 4.5).

⁹¹ OVG Frankfurt/Oder, Urteil vom 26.09.2002 zum Az.: 2 D 9.02.NE = LKV 03, 284 zum Schmutzwasseranschlussbeitrag, OVG Frankfurt/Oder, Beschluss vom 12.12.2002 zum Az: 2 B 133/02 zum Straßenbaubeitragsrecht.

⁹² Dazu VG Frankfurt (Oder), Urteil vom 24.05.2012 zum Az.: 3 K 312/09, ähnlich für ein 15 Hektar großes forstwirtschaftlich genutztes Außenbereichsgrundstück, das auf allen vier Seiten von öffentlichen Straßen und Wegen umgeben ist, zur Anrechnung nur von Teilflächen des gesamten Buchgrundstücks VGH München, Urteil vom 25.10.2012 zum Az.: 6 B 10.132, zitiert nach Driehaus, vhw-Seminarskript, Seite 31, dort war nur eine Teilfläche nach Auffassung des VGH München anrechenbar, weil bei einer Belegenheit des 15 Hektar großen Grundstücks an vier öffentlichen Straßen davon auszugehen ist, „dass sich der Benutzer des Waldgrundstücks stets zur nächstgelegenen Straße hin orientieren wird und dementsprechend jeweils eine Teilfläche den verschiedenen Verkehrsanlagen zuzuordnen ist.“

⁹³ Dr. Ulrich Becker, Der wirtschaftliche Grundstücksbegriff nach § 8 Abs. 2 BbgKAG in LKV 04, 53.

⁹⁴ Becker a.a.O.

Die Definierung des Grundstücksbegriffs ist nicht zwingender Bestandteil der Satzung (§ 2 Abs. 1 KAG)⁹⁵. Gibt es nur einen anwendbaren Grundstücksbegriff, der sich aus dem Gesetz ergibt, ohne dass der Gemeinde auf der Ebene der Satzung eine Gestaltungsmöglichkeit verbleibt, ist es nicht erforderlich, den Gesetzesmaßstab „wirtschaftlicher Grundstücksbegriff“ in der Satzung zu wiederholen.

In § 5 Abs. 2 der Satzung der Stadt Hennigsdorf ist der Grundstücksbegriff – ohne dass eine Notwendigkeit für die Definition bestand – in der Satzung wie folgt geregelt:

„Grundsätzlich wird vom bürgerlich-rechtlichen Begriff i. S. d. Grundbuchrechts (formeller Grundstücksbegriff) ausgegangen. In begründeten Ausnahmefällen kann auch ein Grundstück im Sinne dieser Satzung sein, dass – unabhängig von der Eintragung im Liegenschaftskataster und im Grundbuch – eine selbstständige wirtschaftliche Einheit bildet (wirtschaftlicher Grundstücksbegriff)“.

Diese Regelung stimmt wie vorstehend ausgeführt nicht mit den gesetzlichen Regelungen in § 8 Abs. 6 Satz 1 i. V. m. Abs. 2 Satz 2 KAG überein die ohne ihn zu definieren die Anwendung des wirtschaftlichen Grundstücksbegriffs unterstellen.

Da ein Abweichen vom Gesetz vorliegt, das im Gesetz nicht angelegt (zugelassen) ist, könnte die Regelung in § 5 Abs. 2 SBS unwirksam sein. Ist die Regelung unwirksam, gilt stattdessen die gesetzliche Regelung. Gilt die gesetzliche Regelung, ist daher m. E. die Satzung nicht insgesamt nichtig, sondern die Nichtigkeitsfolge auf die Regelung in § 5 Abs. 2 bezogen⁹⁶. Allerdings sollte dann bei einer Änderung der SBS auch eine entsprechende Anpassung an die Gesetzeslage erfolgen, entweder insgesamt durch Streichung des § 5 Abs. 2 (empfohlene Variante) oder durch Änderung der Regelung unter Bezugnahme auf den wirtschaftlichen Grundstücksbegriff.

⁹⁵ Ebenso Becker a.a.O. LKV 04, 53 (54) und VG Frankfurt (Oder), Urteil vom 24.05.2012 zum Az.: 3 K 312/09, unklar Driehaus Kommunalabgabenrecht-Kommentar, § 2, Rd.-Nr 76, wonach der Abgabemaßstab nach § 2 Abs. 1 Satz 2 KAG bei Beiträgen sich u.a. auf „die Grundstücksfläche“ beziehen soll.

⁹⁶ So für eine Teilnichtigkeit Becker, LKV 04, 53 (54).

4.4 Maß und Art der baulichen Nutzung

Die Regelungen zur Differenzierung des Vorteils innerhalb der beitragspflichtigen Grundstücke nach Maß der baulichen Nutzung (§ 5 Abs. 3 – 5 SBS) und Art der baulichen Nutzung (§ 5 Abs. 6 SBS) sind übliche Regelungen, um eine Aufteilung des Anteils der Beitragspflichtigen auf die Beitragspflichtigen Grundstücke nach den unterschiedlichen Vorteilen zu erreichen.

Bei der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen sollen nach der gesetzlichen Regelung gerade *„die Art und das Maß ... der baulichen oder sonstigen Nutzung berücksichtigt werden“* (§ 8 Abs. 6 Satz 3 KAG).

Mangels anderer Erkenntnisse wird davon ausgegangen, dass diese Regelungen einen angemessenen Ausgleich vermitteln und auch abschließend sämtliche möglichen Grundstücksnutzungen erfassen.

Die Rechtsprechung zu unzulässigen Artzuschlägen oder Artabschlägen im Anschlussbeitragsrecht (Schmutzwasser/Trinkwasser)⁹⁷ ist hier nicht anwendbar, weil nach der ausdrücklichen gesetzlichen Regelung *„bei leitungsgebundenen Einrichtungen und Anlagen ausschließlich das Maß der baulichen oder sonstigen Nutzung berücksichtigt werden“* (§ 8 Abs. 6 Satz 3 2. Halbsatz KAG).

Da im nunmehr zehnjährigen Vollzug augenscheinlich in dieser Hinsicht keine Rügen und erst Recht keine durchgreifenden Rügen erfolgt sind, wird hier – auch um den Rahmen der Bearbeitung nicht zu sprengen – auf eine vertiefte Prüfung jedes einzelnen Faktors des Maßes der baulichen Nutzung und dessen Angemessenheit im Verhältnis der Regelungen sowie im Hinblick auf die zusätzlichen Faktoren zur Art der baulichen Nutzung verzichtet.

Es empfiehlt sich aber, in den Fällen, in denen ein Bauprogramm für eine Straße (insbesondere Anliegerstraße) beschlossen wird, an der auch intensiver Fahrzeugverkehr bzw. Fußgängerverkehr aufgrund einer besonderen Nutzung zu erwarten ist (*„Sportanlagen, Campingplätze oder Freibäder“*) zu prüfen, ob die Regelung zur Berücksichtigung des Maßes der Nutzung im bisherigen § 5 Abs. 3 b) zu angemessenen Ergebnissen im Hinblick auf die Verteilung des beitragsfähigen Aufwandes auf die Beitragspflichtigen führt oder ob in diesem Fall (sowie ggf. weiteren Konstellationen mit einem Grundstück, das besondere

⁹⁷ Dazu zuletzt OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 23.07.2013 zum Az.: 9 B 64.11.

intensiv die Straße in Anspruch nimmt) möglichst frühzeitig (jedenfalls aber vor Entstehung der sachlichen Beitragspflicht) eine Sondersatzung i.S.v. § 4 Abs. 5 SBS in Kraft gesetzt wird.

4.5 Vergünstigung für mehrfach erschlossene Grundstücke

Die Regelung in § 6 SBS betrifft eigentlich eine Regelung zur Aufteilung des Anteils zwischen der Gemeinde und dem konkreten Beitragspflichtigen als Eigentümer eines Eckgrundstücks. Dennoch wird sie aus systematischen Gründen an dieser Stelle geprüft und erörtert und nicht bereits bei der Prüfung und Erörterung der Verteilung des gemeindlichen Anteils (mit einem Prozentsatz als Vorteil der Allgemeinheit) und der daraus abgeleiteten Ermittlung des Anteils des Beitragspflichtigen (mit einem Prozentsatz seines wirtschaftlichen Vorteils).

Die Einführung einer Eckgrundstücksermäßigung (Vergünstigung für mehrfach erschlossene Grundstücke) ist im Rahmen des Satzungsermessens zulässig und in der Satzung zu regeln, sie ist jedoch nicht zulasten der anderen Beitragspflichtigen im Straßenbaubeitragsrecht zulässig⁹⁸.

Vor diesem Hintergrund ist die Regelung in § 6 SBS zulässig, aber nicht zwingend, d. h. es kann auch auf diese Regelung verzichtet werden, ohne dass die Satzung damit unwirksam wird. Die Aufnahme einer Eckgrundstücksvergünstigung in eine Satzung ist nicht geboten⁹⁹.

4.6 Tiefenbegrenzung

Eine Tiefenbegrenzung ist in der aktuellen SBS nicht enthalten und sollte auch nicht eingeführt werden. Eine Tiefenbegrenzung ist zwar rechtlich zulässig (§ 8 Abs. 6 Satz 7 KAG), kann jedoch von Grundstückseigentümern nicht gegenüber der Gemeinde verlangt werden. Ein Anspruch auf Aufnahme einer Tiefenbegrenzung in die Beitragssatzung besteht nicht¹⁰⁰.

Sinnvoller als die Einführung einer Tiefenbegrenzung in eine (allgemeine) Beitragssatzung ist es, bei im Ausnahmefall vorhandenen übergroßen Grundstücken und deutlich unterschiedlichem Maß der baulichen Nutzung auch bei ei-

⁹⁸ Driehaus, Kommunalabgabengesetz, Kommentar, § 8, Rd.-Nr. 482.

⁹⁹ Driehaus, a. a. O., Rd.-Nr. 481 unter Verweis auf OVG Lüneburg, Beschluss vom 08.02.2010 zum Az.: 9 M. E. 211/09.

¹⁰⁰ So wörtlich VG Frankfurt (Oder), Urteil vom 24.05.2012 zum Az.: 3 K 312/09, Tz. 27, zitiert nach juris.

nem formellen Grundbuchgrundstück unterschiedliche Vorteilslagen und damit unterschiedliche Maßstäbe der Heranziehung anzunehmen¹⁰¹ oder im Einzelfall bei äußerst heterogenen Grundstücken nach Größe sowie Maß und Art der baulichen Nutzung, bei denen offenkundig die Anwendung der allgemeinen Satzung nicht zu angemessenen Ergebnissen führt, eine Sondersatzung i. S. v. § 4 Abs. 5 SBS zu erlassen.

4.7 Probleme im Vollzug der Satzung bei der Ermittlung der erschlossenen Grundstücke und deren Gesamtflächen

Wie schon vorstehend (dazu 4.5) ausgeführt, kann es bei der Vielgestaltigkeit der Sachverhalte im **Vollzug der Satzung** durch die Verwaltung im Einzelfall auch zu Unklarheiten kommen, bspw.

- bei der Heranziehung von Hinterliegergrundstücken oder
- bei der Ermittlung der Anzahl der zulässigen Vollgeschosse in einem Gebiet oder
- bei der Ermittlung der Art der baulichen Nutzung¹⁰².

Diese Probleme können jedoch nicht abstrakt im Gutachten diskutiert werden, sondern sind jeweils konkret im Vollzug der Satzung zu prüfen und müssen im Zweifel zuerst durch eine genaue Prüfung des tatsächlichen Bestandes, der rechtlich zu bewerten ist, entschieden werden und sodann ggf. gerichtlich überprüft werden. Gibt es erkennbar bei einer ausbaubeitragsfähigen Maßnahme derartige Probleme, kann eine frühzeitige gerichtliche Entscheidung durch Vorauszahlungsbescheide erreicht werden und sodann ggf. im Vollzug einer gerichtlichen Entscheidung noch korrigierend bei dem endgültigen Straßenausbaubeitragsbescheiden durch eine veränderte Umlage auf die beitragspflichtigen Grundstücke reagiert werden. Auch ist es möglich, dass bei einer gerichtlichen Entscheidung vor Ablauf der Festsetzungsverjährung die einen Beitrag herabsetzt, noch Nachtragsbescheide gegenüber den übrigen beitrags-

¹⁰¹ So auch Verwaltungsgericht Frankfurt (Oder), Urteil vom 24.05.2012 zum Az.: 3 K 312/09 für die Erhebung eines Straßenbaubeitrages für ein überdurchschnittlich großes Buchgrundstück mit zwei selbstständigen Nutzungen (Hofgrundstück; Ackerflächen), ebenso VGH München, Urteil vom 25.10.2012 zum Az.: 6 B 10.132, zitiert nach Driehaus, vhw-Seminarskript, Seite 31 für 15 Hektar großes forstwirtschaftlich genutztes Außenbereichsgrundstück an vier Straßen, bei denen die Vorteilslage nur eine Teilfläche erfasste (nach Auffassung des VGH).

¹⁰² Z. B. Grundstück, das zur Pferdezucht und als Pferdepension genutzt wird, als landwirtschaftlich genutztes Grundstück oder gewerblich genutztes Grundstück.

pflichtigen Eigentümern erlassen werden. Auch dies sollte aber rechtlich dann ausdiskutiert werden, wenn derartige Problemlagen erkennbar werden.

5. Abschnittsbildung und Kostenspaltung

Die Regelungen zur Kostenspaltung in § 7 SBS entsprechend der gesetzlichen Regelung (§ 8 Abs. 3 Satz 1 KAG) und sind nicht beanstanden.

Die Regelungen zur Abschnittsbildung in § 8 SBS entsprechen der gesetzlichen Regelung und sind nicht zu beanstanden (§ 8 Abs. 5 KAG).

6. Vorausleistung und Ablösung

Die Regelungen zur Vorausleistung und Ablösung in § 9 SBS entsprechen der gesetzlichen Regelung und sind nicht zu beanstanden. Die Regelung zur Vorausleistung ist nach § 8 Abs. 8 KAG zulässig. Eine Regelung, wann und unter welchen Voraussetzungen die Vorausleistung zurückzuzahlen ist, ergibt sich aus dem Gesetz und muss kein Bestandteil der Satzung sein.

Die Ablösung ist zwar – anders als in anderen Bundesländern – nicht im Brandenburgischen KAG geregelt, jedoch ist die Ablösung ein allgemein geltendes beitragsrechtliches Rechtsinstitut und können Ablöseverträge auch in den übrigen Ländern abgeschlossen werden¹⁰³. Eine Ablösevereinbarung darf nur vor Entstehung der sachlichen Beitragspflicht abgeschlossen werden¹⁰⁴.

7. Beitragspflichtiger und Entstehung der persönlichen Beitragspflicht

Die Regelungen zum Beitragspflichtigen und zur persönlichen Beitragspflicht in § 10 SBS entsprechen der gesetzlichen Regelung und sind nicht zu beanstanden (§ 8 Abs. 2 Satz 2 bis Satz 6 KAG).

Zwar werden die Fälle der Sachenrechtsbereinigung deutlich seltener als noch vor wenigen Jahren vorliegen, jedoch ist nicht ausgeschlossen, dass in Einzelfällen auch noch ein Nutzer nach dem Sachenrechtsbereinigungsgesetz im Straßenausbaubei-

¹⁰³ Driehaus § 8 KAG, Rd.-Nr. 152 m.w.N. aus der Rechtsprechung.

¹⁰⁴ Driehaus a.a.O., Rd.-Nr. 153a unter Verweis auf OVG Frankfurt/Oder, Beschluss vom 23.10.2003 zum Az.: 2 B 265/03 = LKV 2004, 330 (lässt der Wortlaut einer Ablösevereinbarung mehrere Auslegungsmöglichkeiten zu, ist im Wege der gesetzeskonformen Auslegung zur Vermeidung der Nichtigkeit des Vertrags diejenige Auslegungsmöglichkeit zu wählen, die nicht zur Nichtigkeit der vertraglichen Regelung führt).

tragsrecht heranzuziehen ist. Von daher sollte auch diese Regelung – da er ohnehin auch im Gesetz noch enthalten ist – in der Satzung verbleiben.

Im Land Brandenburg hat der Satzungsgeber (Stadt Hennigsdorf) die Wahl, ob er die persönliche Beitragspflicht des Grundstückseigentümers auf den Zeitpunkt der Entstehung der sachlichen Beitragspflicht (dazu 8.) oder auf den Zeitpunkt der Bekanntgabe des Beitragsbescheides bezieht, die Regelung ist zwingend in der Satzung zu treffen (§ 2 Abs. 1 Satz 2 KAG)¹⁰⁵.

Es ist sachgerecht, als Beitragspflichtigen denjenigen zu wählen, der im Zeitpunkt der Bekanntgabe des Beitragsbescheides Eigentümer des Grundstücks ist. Dies ist jeweils durch eine zeitnahe Grundbuchabfrage zu klären.

Durch die Trennung zwischen Entstehung der sachlichen Beitragspflicht (Beendigung der beitragsfähigen Maßnahme – dazu 8.) und der persönlichen Beitragspflicht (Bekanntgabe des Beitragsbescheides) kann es zwar in Einzelfällen (bei Hinterliegergrundstücken und deren Verkauf) zu rechtlichen Fragestellungen kommen, diese sind aber beherrschbar¹⁰⁶.

Die zivilrechtlichen Konsequenzen bei Verkauf und Grundbuchumschreibung eines Grundstücks im Zeitraum zwischen Entstehung der sachlichen Beitragspflicht und Entstehung der persönlichen Beitragspflicht sind – auch wenn dies mitunter durch den persönlich Beitragspflichtigen anders gesehen wird – kein Problem der Beitrags-erhebung, sondern zivilrechtlich zwischen Verkäufer und Käufer entweder nach der Regelung im Kaufvertrag oder der gesetzlichen Regelung (§ 436 BGB) zu klären. Bei richtiger Heranziehung des persönlich Beitragspflichtigen stellen sich zivilrechtliche Fragen zwischen Verkäufer und Käufer des Grundstücks für die Stadt Hennigsdorf nicht.

8. Entstehung der sachlichen Beitragspflicht und Fälligkeit sowie Verjährung

Sachliche Beitragspflicht und Fälligkeit sind unterschiedliche Begrifflichkeiten.

Die sachliche Beitragspflicht entsteht „mit der endgültigen Herstellung der Einrichtung oder Anlage“ bei Kostenspaltung „mit der Beendigung der Teilmaßnahme“, bei Abschnittsbildung „mit der endgültigen Herstellung des Abschnitts“ (§ 8 Abs. 7

¹⁰⁵ Zum Ganzen für das Land Brandenburg, Driehaus a.a.O. § 8, Rd.-Nr. 56 m.w.N. aus der Rechtsprechung.

¹⁰⁶ Vgl. Ausführungen bei Driehaus, § 8 KAG, Rd.-Nr. 391 a) a.E.

Satz 1 KAG). Diese gesetzliche Regelung ist (wie vieles im Straßenbaubeitragsrecht) jedoch insoweit unvollständig, das eine endgültige Herstellung der Anlage als Beendigung der beitragsfähigen Maßnahme¹⁰⁷ nicht ausreichend ist, um einen Beitrag überhaupt ermitteln zu können.

Von einer Beendigung kann erst mit Abnahme (§ 640 Abs. 1 BGB, § 16 VOB/B) gesprochen werden¹⁰⁸.

„Die Fertigstellung der Verkehrsanlage ist nur eine von mehreren Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit die sachliche Beitragspflicht entstehen kann; sie setzt hingegen keine Frist in Gang, bis zu der die anderen Voraussetzungen der sachlichen Beitragspflicht spätestens erfüllt sein müssen.“, es sei denn, die Gemeinde zögert das Entstehen der sachlichen Beitragspflicht rechtsmissbräuchlich hinaus¹⁰⁹.

Maßgebend ist des Weiteren die Tatsache des Eingangs der letzten (prüffähigen) Unternehmerrechnung, es kann aber Fallkonstellationen gegen, bei denen ein späterer Zeitpunkt maßgeblich ist¹¹⁰.

Im Straßenbaubeitragsrecht wird – anders als im Anschlussbeitragsrecht (Schmutzwasser/Trinkwasser) (§ 8 Abs. 7 Satz 2 KAG) - nicht auf eine wirksame Satzung als Voraussetzung für die Entstehung der sachlichen Beitragspflicht abgestellt.

Mit der Entstehung der sachlichen Beitragspflicht beginnt die 4jährige Festsetzungsverjährung (§ 12 Abs. 1 Nr. 4 b) KAG i. V. m. 169 f. AO) zu laufen.

Mit Bekanntgabe des Beitragsbescheides wird die Festsetzungsverjährung unterbrochen.

Mit Fälligkeit des Bescheides beginnt der Lauf der Zahlungsverjährung (§ 12 Abs. 1 Nr. 5 a) KAG i. V. m. § 228 ff. AO).

Da sich die Regelung zur Entstehung der sachlichen Beitragspflicht aus dem Gesetz ergibt (§ 8 Abs. 7 Satz 1 KAG), ist eine Regelung in der Straßenbaubeitragsatzung

¹⁰⁷ Dazu Driehaus, § 8 KAG, Rd.-Nr. 488ff.

¹⁰⁸ Driehaus, § 8 KAG, Rd.-Nr. 490 m.w.N. aus der Rechtsprechung.

¹⁰⁹ OVG Bautzen, Beschluss vom 08.01.2009 zum Az.: 5 B 358/08, dazu m.w.N. aus der Rechtsprechung Driehaus, § 8 KAG, Rd.-Nr. 487 a.E.

¹¹⁰ Vgl. dazu Driehaus, § 8 KAG, Rd.-Nr. 490ff. (insbesondere 490 c) a.E. und 490 e))

nicht erforderlich. Die Regelung zur Fälligkeit des festgesetzten Straßenbaubeitrags in § 11 SBS ist erforderlich und zulässig (dazu bereits 7.).

9. Regelung zum Kostenersatz für Grundstückszufahrten und –zugänge sowie Geh- und Radwegüberfahrten

Die Gemeinden können bestimmen, „*dass ihnen der Aufwand für die Herstellung, Erneuerung, Veränderung und Beseitigung sowie die Kosten für die Unterhaltung einer Grundstückszufahrt*“ – bei den Kosten für die Unterhaltung mit Ausnahme der Kosten für die Straßenreinigung und den Winterdienst – ersetzt werden.

Insoweit entspricht die Satzungsregelung in § 12 SBS für Grundstückszufahrten dem Gesetz, wenngleich dort nicht darauf hingewiesen ist, dass im Rahmen dieser Satzung (d. h. der SBS) keine Kosten für die Straßenreinigung und den Winterdienst erhoben werden, sondern dass diese Kosten ggf. auf anderer Rechtsgrundlage durch die Anlieger zu tragen sind oder die Leistungen zu übernehmen sind.

Fraglich ist auch, ob ein Kostenersatz auch für einen gesonderten Grundstückszugang erfolgen darf oder ein gesondert angelegter Grundstückszugang nur über die Beitragserhebung (und dort mit Gemeindeanteil) abrechenbar ist.

Die Frage der Kostenersatzfähigkeit eines gesonderten Grundstückszuganges stellt sich insbesondere dann, wenn zwischen der Fahrbahn (insbesondere als Mischverkehrsfläche) und der Grundstücksgrenze der anliegenden Grundstücke kein Gehweg, sondern eine unselbständige Grünfläche verläuft. Innerhalb dieser unselbständigen Grünfläche wird sodann die Grundstückszufahrt und in der Regel gesondert der Grundstückszugang befestigt im Zuge der Straßenbaumaßnahme angelegt. Die zuständige 12. Kammer des Verwaltungsgerichts Potsdam bejaht die Möglichkeit auch des Kostenersatzes für einen Grundstückszugang nach § 10 a) Abs. 1 KAG. Auch die gesonderte Anlegung eines Grundstückszuganges kommt allein dem Anliegergrundstück zugute, ein Grundstückszugang ist als Minus in der Regelung über eine Grundstückszufahrt in § 10 a) KAG enthalten.

Darauf hinzuweisen ist, dass neben einem Kostenersatz für Grundstückszufahrten (und –zugänge) sowie Gehweg- oder Radwegüberfahrten in Einzelfällen auch dem Träger der Straßenbaulast Mehrkosten zu vergüten sind, wenn eine aufwendigere Herstellung oder ein aufwendigerer Ausbau erfolgen muss, als es den regelmäßigen Verkehrsbedürfnissen entspricht und dies erforderlich ist „wegen der Art des Ge-

meingebrauchs durch einen anderen“ (§ 16 Abs. 1 Satz 1 BbgStrG), wobei diese Regelung auch dann greifen soll, „wenn im Zuge der Erneuerung des Gehwegs eine Kastenrinne nebst Anschluss an die Fahrbahn im Bereich des Bordsteins“ zugunsten eines anliegenden bebauten Grundstücks und dessen Dachflächenentwässerung „hergestellt wird“¹¹¹. Wird daher eine Teilanlage der Straße im Zuge des Gemeingebrauchs durch einen Anlieger besonders in Anspruch genommen, soll auch § 16 Abs. 1 Satz 1 BbgStrG nach der zuvor zitierten Rechtsprechung in Einzelfällen einen gesonderten Kostenersatzanspruch bieten, ohne dass dies in der SBS geregelt sein muss.

10. Grundsätze des Vertrauensschutzes bei Satzungsänderungen und Nacherhebungen

10.1 Satzungsänderungen

Es ist zwischen zwei Sachverhalten zu differenzieren. Abgeschlossene Sachverhalte liegen vor, wenn im Zeitpunkt der Inkraftsetzung einer neuen Straßenbaubeitragssatzung die sachliche Beitragspflicht (dazu 8.) bereits entstanden ist, unabhängig davon, ob die persönliche Beitragspflicht (dazu 7.) bereits entstanden ist. Für diese Fälle gilt die bisherige Straßenbaubeitragssatzung weiter. Dies ist in einer Überleitungsregelung klarzustellen.

Selbst wenn in der neuen Straßenbaubeitragssatzung für den Anlieger günstigere Regelungen (z.B. höhere Gemeindeanteile) enthalten sind, hat der Anlieger, bei dem die sachliche Beitragspflicht bereits unter Geltung der bisherigen Satzung entstanden ist, keinen Anspruch, dass die neue Straßenbaubeitragssatzung auch auf seine Beitragspflicht bezogen wird. Seine Beitragspflicht ist sachlich bereits auf der Grundlage der bisherigen Straßenbaubeitragssatzung entstanden. Einen Vertrauensschutz dahingehend, zu einem geringeren Straßenbaubeitrag aufgrund einer im Zeitpunkt der Entstehung der sachlichen Beitragspflicht für sein Grundstück noch nicht in Kraft getretenen Straßenbaubeitragssatzung herangezogen zu werden, gibt es nicht. Auch der Grundsatz der Gleichbehandlung ist aufgrund der sachlichen Unterschiede (neue Satzung gilt nur für Maßnahmen, bei denen im Zeitpunkt der Inkraftsetzung die sachliche Beitragspflicht noch nicht entstanden ist) nicht einschlägig.

¹¹¹ VG Potsdam, Urteil vom 06.11.2013 zum Az.: 12 K 338/10.

Dasselbe gilt auch umgekehrt. Selbst, wenn in der neuen Straßenbaubeitragsatzung für den Anlieger ungünstigere Regelungen (z.B. niedrigere Gemeindeanteile) enthalten sind, hat der Anlieger, bei dem die sachliche Beitragspflicht im Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Satzung noch nicht entstanden ist, keinen Anspruch, dass die alte Straßenbaubeitragsatzung bezogen auch auf seine Beitragspflicht Rechtsgrundlage bleibt. Dies deshalb, weil eine wirksame Satzung bezogen auf den Zeitpunkt der Entstehung der sachlichen Beitragspflicht vorliegen muss und hier auch eine Trennung in der Anwendung der bisherigen Satzung und der neuen Satzung erfolgt, die keine Rückwirkung hat.

Da eine derartige Trennung keine Rückwirkung hat – jedenfalls keine verfassungsrechtlich bedenkliche echte Rückwirkung –, stellt sich auch nicht die Frage des „Schlechterstellungsverbotes“. Die Frage des „Schlechterstellungsverbotes“ stellt sich insbesondere dann, wenn eine Satzung durch ein Gericht als nichtig angesehen wurde, nunmehr nicht nur eine rückwirkende Beseitigung des Fehlers vorgenommen wird, sondern die Verteilungsregelung auch geändert wird und aus diesem Grund ein höherer Beitrag des Beitragspflichtigen entsteht. Das Schlechterstellungsverbot ist im Land Brandenburg nicht ausdrücklich gesetzlich geregelt, ergibt sich aber – soweit es sich um eine echte Rückwirkung handelt – aus dem bundesverfassungsrechtlichen Grundsatz des Vertrauensschutzes¹¹².

Da sich hier nicht die Frage einer neuen Satzung mit rückwirkender Inkraftsetzung bei veränderten Beitragsmaßstäben wegen Unwirksamkeit der bisherigen Satzung stellt, sondern lediglich die Frage der Abgrenzung des Anwendungsbereichs der bisherigen Satzung von der neuen Satzung steht und es sich bei den Grundstücken, bei denen die sachliche Beitragspflicht noch nicht entstanden ist, nicht um eine „echte“ Rückwirkung handelt, ist das Schlechterstellungsverbot nicht berührt und liegt auch keine nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung vor.

10.2 Nacherhebung von Beiträgen

Hier nicht relevant und daher nur kurz dargelegt werden soll die Konstellation, dass eine Straßenbaubeitragsatzung insbesondere wegen eines zu hohen Gemeindeanteils unwirksam war und nunmehr der Beitragspflichtige aufgrund

¹¹² Zum Ganzen für die Rechtslage im Land Brandenburg, Möller in Driehaus Kommunalabgabenrecht-Kommentar, § 8 KAG, Rd.-Nr. 2016ff. „Schlechterstellungsverbot“.

einer rückwirkend in Kraft gesetzten Beitragssatzung mit einem höheren Anliegeranteil, d.h. mit einem höheren Straßenbaubeitrag herangezogen wird. Der Unterschied zur vorstehend dargelegten Konstellation (dazu 10.1 a.E.) besteht darin, dass hier eine unwirksame materiell-rechtliche Regelung durch eine wirksame materiell-rechtliche Regelung ersetzt wird (die einen höheren Beitrag zur Folge hat), während dort bei einer aus anderen Gründen unwirksamen Satzung bei rückwirkender Heilung eine andere Verteilungsregelung als in der bisherigen Satzung verwendet wurde.

Ein Vertrauensschutz des Anliegers dahingehend, rückwirkend nicht mit einem vorteilsgemäßen bestimmten (höheren) umlagefähigen Aufwand belastet zu werden, besteht nicht¹¹³.

Straßenbaubeiträge und Erschließungsbeiträge enthalten insoweit keine begünstigende Regelung, als sie mit dem festgesetzten Beitrag eine Nacherhebung ausschließen. Das im Rechtsstaatsprinzip wurzelnde wesentliche Element der Rechtssicherheit und der durch sie gewährleistete Vertrauensschutz setzen einer rückwirkenden Belastung der Abgabenschuldner zwar Grenzen, *„das hieraus folgende Rückwirkungsverbot schütze den Abgabenschuldner allerdings grundsätzlich nur davor, dass an abgeschlossene Tatbestände ungünstigere Folgen geknüpft werden, als im Zeitpunkt der Vollendung dieser Tatbestände anhand der damaligen Rechtsvorschriften vorhersehbar war. Um einen abgeschlossenen Tatbestand handle es sich indes nicht, da der mit der in Rede stehenden Beitragspflicht auszugleichende wirtschaftliche Vorteil fort-dauere“*¹¹⁴. Vielmehr ist eine Nacherhebung regelmäßig bis zum Eintritt der Festsetzungsverjährung sogar kommunalrechtlich erforderlich (dazu 2.2).

¹¹³ Driehaus KAG-Kommentar, § 8, Rd.-Nr. 367 a) unter Bezugnahme auf OVG Greifswald, Beschluss vom 25.07.2007 zum Az.: 1 M 83/07.

¹¹⁴ VG Potsdam, Beschluss vom 31.08.2006 zum Az.: 8 L 772/05 sowie weitere nachfolgende Beschlüsse, bestätigt vom OVG Berlin-Brandenburg mit Beschluss vom 14.12.2006 zum Az.: 9 S 55/06, bestätigt durch nachfolgende Beschlüsse für das Anschlussbeitragsrecht, zitiert bei Möller in Driehaus Kommunalabgabenrecht-Kommentar, § 8, Rd.-Nr. 2012 m.w.N. mit dem Hinweis, dass eine Erhebung nach den maßgeblichen Rechtsvorschriften solange zulässig ist, solange kein Ausschlussstatbestand insbesondere der Ablauf der Festsetzungsfrist eingetreten ist.

