

Gemeinde Mühlenbecker Land



Beschluss

Antragsteller: Bürgermeister
 Zuständigkeit: FB I / FD Bau- und Liegenschaften

Vorlage Nr.: IV/0029/19
 Beschluss Nr.: IV/0029/19/02

eingereicht am: 02.07.2019
 Ergänzung am: 09.08.2019

FBL I
 FBL II

.....
 Bürgermeister

Beratungsfolge	Sitzungsdatum	öff.	nöff.	Vertreter		Abstimmungsergebnis				Beschlussempfehlung
				gew.	anw.	ja	nein	enth.	*ausg.	
3 Gemeindevertretung	02.09.2019	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	23	22	17	0	5	0	
2 Hauptausschuss	20.08.2019	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	9	8	7	0	1	0	<input type="checkbox"/>
1 Bauausschuss	13.08.2019	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	7						<input type="checkbox"/>

Beschlussvorschlag:

Die Gemeindevertretung beschließt die 3. Änderung zur Satzung der Gemeinde Mühlenbecker Land über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen.

Begründung:

Siehe Rückseite

Anlagen:

- Satzung der Gemeinde Mühlenbecker Land über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen – Erschließungsbeitragssatzung
- Rechtsauskunft Hümmerich & Partner
- **Rechtsauskunft Rechtsanwaltskanzlei LOH**
- **3. Änderung zur Satzung der Gemeinde Mühlenbecker Land über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen 09.08.2019**

Haushaltsmäßige Berührung:	Ja	<input type="checkbox"/>	Nein	<input checked="" type="checkbox"/>
Ausgaben sind insgesamt gedeckt durch:	Produkt/Konto:		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Auftrags-Nr.:	_____		_____	
	GBH Sachbearbeiter/in		Fachbereichsleiterin II	

Änderungsempfehlungen:

Beschlussfassung:

Begründung:

In der Sitzung der Gemeindevertretung am 13.05.2019 wurde der Beschluss III/0712/18/33 gefasst, die Beitragssatzungen zum Straßenbau in der Gemeinde Mühlenbecker Land – hier die Erschließungsbeitragssatzung – zu ändern.

Mehrheitlich wurde beschlossen, die zeitliche Begrenzung bei Eckgrundstücken zu streichen und den Anteil der Gemeinde beim Ausbau von teilweise anbaubaren Straßen auf 40 % festzulegen.

Durch die Verwaltung wurde ein Satzungsentwurf erarbeitet und dieser zur rechtlichen Prüfung übergeben.

Satzungsentwurf:

3. Änderung zur Satzung der Gemeinde Mühlenbecker Land über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen

Artikel 1

Die Satzung der Gemeinde Mühlenbecker Land über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen vom 01.07.2011 in der geänderten Fassung vom 13.10.2015 wird wie folgt geändert:

§ 4 „Gemeindeanteil“ wird wie folgt neu gefasst:

§ 4 Gemeindeanteil

- 1) Die Gemeinde trägt 25 v.H. des beitragsfähigen Erschließungsaufwandes.
- 2) Unter den Voraussetzungen des § 4a „teilweise anbaubare Straßen“ trägt die Gemeinde 40 v.H. des beitragsfähigen Erschließungsaufwandes.

§ 4a „Teilweise anbaubare Straßen“ wird neu eingefügt:

§ 4a Teilweise anbaubare Straßen

Teilweise anbaubare Straßen entsprechend dieser Satzung sind öffentliche Verkehrsflächen, die in ihrer Gesamtlänge nicht vollständig zum Anbau gemäß den Vorgaben des Baugesetzbuches bestimmt sind. Die nicht zum Anbau bestimmte Länge muss sich dabei über mindestens 30 v.H. der einfachen Gesamtlänge der abzurechnenden Erschließungsanlage erstrecken.

§ 7 „Ermäßigung bei Mehrfacherschließung“ wird wie folgt neu gefasst:

§ 7 Ermäßigung bei Mehrfacherschließung

- (1) Bei überwiegend zu Wohnzwecken genutzten Eckgrundstücken und Grundstücken zwischen mehreren Anlagen wird der sich nach Maßgabe dieser Satzung ergebende Beitrag nur zu 60 v.H. erhoben.
- (2) Absatz 1 ist nur für die Teilanlagen anzuwenden, für die Beiträge erhoben werden.
- (3) Mehrfach erschlossene Grundstücke, die bei gemeinsamer Aufwandsermittlung in der Erschließungseinheit nur einmal berücksichtigt werden, sind von der Ermäßigung nach Absatz 1 ausgeschlossen.

Artikel 2

Diese Satzung tritt am Tage nach ihrer öffentlichen Bekanntmachung in Kraft.

Mühlenbecker Land, den2019

Das Ergebnis der rechtlichen Prüfung ist dem beigefügten Schreiben der Rechtsanwaltskanzlei Hümmerich & Partner aus Potsdam zu entnehmen.

Aus der Rechtsauskunft geht hervor, dass die vorgesehene Satzungsänderung in Bezug auf teilweise anbaubare Straßen als rechtswidrig eingeschätzt wird.

Gewünschte Regelungen zur Eckgrundstücksermäßigung sind jedoch denkbar.

Aufgrund der Wichtigkeit der Satzungsänderungen wurde ein zweites Rechtsgutachten in Auftrag gegeben. Die Auskunft steht jedoch noch aus.

Die Unterlage wird bei Vorliegen nachgereicht.

Ergänzung vom 09.08.2019

Das zweite Rechtsgutachten, welches von der Rechtsanwaltskanzlei LOH abgefordert wurde, ist am 09.08.2019 per Mail in der Verwaltung eingegangen und der Beschlussvorlage beigefügt.

Die Verwaltung hat den Vorschlag im Punkt 3b) des Gutachtens aufgenommen und in die 3. Änderung zur Satzung der Gemeinde Mühlenbecker Land über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen eingearbeitet und empfiehlt die Beschlussfassung.

3. Änderung zur Satzung der Gemeinde Mühlenbecker Land über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen

Artikel 1

Die Satzung der Gemeinde Mühlenbecker Land über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen vom 01.07.2011 in der geänderten Fassung vom 13.10.2015 wird wie folgt geändert:

§ 7 „Ermäßigung bei Mehrfacherschließung“ wird wie folgt neu gefasst:

§ 7 Ermäßigung bei Mehrfacherschließung

- (1) Bei überwiegend zu Wohnzwecken genutzten Eckgrundstücken und Grundstücken zwischen mehreren Anlagen wird der sich nach Maßgabe dieser Satzung ergebende Beitrag nur zu 60 v.H. erhoben.
- (2) Absatz 1 ist nur für die Teilanlagen anzuwenden, für die Beiträge erhoben werden.
- (3) Mehrfach erschlossene Grundstücke, die bei gemeinsamer Aufwandsermittlung in der Erschließungseinheit nur einmal berücksichtigt werden, sind von der Ermäßigung nach Absatz 1 ausgeschlossen.

Artikel 2

Diese Satzung tritt am Tage nach ihrer öffentlichen Bekanntmachung in Kraft.

Mühlenbecker Land, den2019

Smaldino
Bürgermeister

Dienstsiegel

HÜMMERICH & PARTNER Rechtsanwälte Steuerberater mbB
Postfach 60 13 04, 14413 Potsdam

Gemeinde Mühlenbecker Land
Fachbereich I: Bauen, Ordnung, Bürgerservice
Fachdienst: Bau, Liegenschaften, Straßenbau – und Erschließungs-
beiträge, Straßenreinigung, Straßenverkehr
Herrn Mario Döpke
OT Mühlenbeck
Liebenwalder Straße 1
16567 Mühlenbecker Land

Nur per E-Mail: doepke@muehlenbecker-land.de

Unser Aktenzeichen
66 00119/01

Diktatzeichen
Re / Rr

Datum
18.07.2019

e-mail
jessica.bellin@huemmerich-partner.de

Telefon-Durchwahl
0331 74796-27

Fax-Durchwahl
0331 74796-25

Entwurf der dritten Änderung der Satzung der Gemeinde Mühlenbecker Land über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen

Sehr geehrter Herr Döpke,

zu dem im Betreff bezeichneten Entwurf der Änderungssatzung zur Satzung der Gemeinde Mühlenbecker Land über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen nehmen wir wie folgt Stellung:

1. Die Erhöhung des Gemeindeanteils von 25 vom 100 des beitragsfähigen Erschließungsaufwandes auf 40 vom 100 des beitragsfähigen Erschließungsaufwandes in dem Fall, in dem sogenannte „teilweise anbaubare Straßen“ vorliegen, ist rechtswidrig. Diese Regelung widerspricht dem Grundsatz der Abgabengerechtigkeit. Von einer Verletzung des Grundsatzes der Abgabengerechtigkeit ist immer dann auszugehen, wenn ein sachlich einleuchtender, rechtfertigender Grund für die vorgenommene unterschiedliche Behandlung an sich gleicher Sachverhalte nicht vorliegt, folglich die Regelung willkürlich ist. So verhält es sich hier. Ein sachlich einleuchtender Grund für die unterschiedliche Behandlung von Grundstückseigentümern, deren Grundstücke an „teilweise anbaubare Stra-

POTSDAM

Am Kanal 16 - 18
14467 Potsdam
Telefon 0331 74796-0
Telefax 0331 74796-25
kanzlei.potsdam@huemmerich-partner.de

Ulrich Böcker, RA
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Prof. Dr. Andreas Klose, RA
Fachanwalt für Handels- und
Gesellschaftsrecht
Fachanwalt für Steuerrecht
Ronald Radtke, RA
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Hendrik Schade, RA
Fachanwalt für Handels- und
Gesellschaftsrecht
Ulrich Skopp, RA
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

HALLE (SAALE)

Leipziger Straße 91 (Ritterhaus)
06108 Halle (Saale)
Telefon 0345 2918-3
Telefax 0345 2918-400
kanzlei.halle@huemmerich-partner.de

Arne Steindorf, RA
Fachanwalt für Arbeitsrecht
Lehrbeauftragter für Zivilrecht
der Martin-Luther-Universität
Halle-Wittenberg

Beate Kallweit, RAin
Fachwältin für Arbeitsrecht
Dr. Ralf Kleemann, RA
Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht

Christian Philippi, LL.M., RA
Fachanwalt für Miet- und
Wohnungseigentumsrecht

Dr. Dana Michele, RAin
Fachwältin für Sozialrecht
Fachwältin für Steuerrecht

Andreas Thöricht, StB

Heike Gußner, RAin
Mediatorin

Sabrina Nowak, RAin
Fachwältin für Verwaltungsrecht

Martina Henkel, RAin
Fachwältin für Familienrecht

Nora Meinhardt, RAin

Annerose Krug, RAin

Darja Zeiske, RAin

DRESDEN

Augsburger Str. 3/Ecke Blasewitzer Str.
01309 Dresden
Telefon 0351 82911-0
Telefax 0351 82911-30
kanzlei.dresden@huemmerich-partner.de

Thomas Kinschewski, RA

Bankverbindungen:

UniCredit Bank AG HypoVereinsbank
BIC/SWIFT HYVEDEMMXXX
IBAN DE87 7002 0270 0662 4300 05

DB Privat- und Firmenkundenbank AG
BIC/SWIFT DEUTDEB160
IBAN DE66 1207 0024 0329 1010 00

Kooperationspartner:

CONNEX
Steuer- und Wirtschaftsberatung

Partnerschaftsregister:
Amtsgericht Stendal PR 19

ßen“ liegen und Grundstückseigentümern, deren Grundstücke nicht an „teilweise anbaubaren Straßen“ liegen, ist nicht ersichtlich. Das Ziel, Grundstückseigentümer, deren Grundstücke an „teilweise anbaubaren Straßen“ liegen, bezüglich der Höhe der gegenüber ihnen geltend gemachten Erschließungsbeiträge zu entlasten, kann unter Rückgriff auf den von der Rechtsprechung entwickelten sogenannten „Halbteilungsgrundsatz“ erreicht werden. Vereinfacht dargestellt versteht man unter dem sogenannten „Halbteilungsgrundsatz“, dass diejenigen Grundstückseigentümer, deren Grundstücke an nur „einseitig anbaubaren Straßen“ belegen sind, nur denjenigen Erschließungsaufwand tragen, der auf den Teil der Straße entfällt, der ihrem Grundstück zugewandt ist. Mit anderen Worten: In derartigen Fällen bestimmt sich der erschließungsbeitragsfähige Aufwand danach, was für die Erschließung derjenigen Grundstücke, die nur an „einseitig anbaubaren Straßen“ liegen, unerlässlich ist. Was für die Erschließung derartiger Grundstücke „unerlässlich“ ist, liegt im Ermessen der Gemeinde Mühlenbecker Land. Durch die konsequente Anwendung des sogenannten erschließungsbeitragsrechtlichen Halbteilungsgrundsatzes ist eine übermäßige Belastung der Grundstückseigentümer, deren Grundstücke an „teilweise anbaubaren Straße“ liegen, ausgeschlossen.

Ein sachlicher Grund für die Einführung eines unterschiedlichen Gemeindeanteils in derartigen Fällen in der oben genannten Änderungssatzung besteht folglich nicht.

2. Die Neufassung des § 7 Abs. 1 „Ermäßigung bei Mehrfacherschließung“, der auf die derzeit geltende 5-Jahres-Frist verzichtet, begegnet aus unserer Sicht keinen rechtlichen Bedenken.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen selbstverständlich gerne zur Verfügung und verbleiben

mit freundlichen Grüßen



Ronald Radtke

Rechtsanwalt

Rechtliche Stellungnahme

zu den Möglichkeiten,
Erschließungsbeitragsforderungen gegenüber
Eigentümern von Grundstücken an
einseitig anbaubaren Straßen zu begrenzen

BERLIN

DR. ERNESTO LOH
Rechtsanwalt
Notar a. D.
Fachanwalt für Arbeitsrecht

DR. ANJA BÖCKMANN
Rechtsanwältin
Fachanwältin für Arbeitsrecht

DR. DAVID KOUBA
Rechtsanwalt
evropský usazený advokát (CZ)
Fachanwalt für internationales Wirtschaftsrecht

DR. ULRICH BECKER
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

DR. CORNELIUS RENNER
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Urheber- und Medienrecht
Fachanwalt für gewerblichen Rechtsschutz

DR. RENI MALTSCHEW
Rechtsanwältin
Fachanwältin für Verwaltungsrecht

DR. CHRISTOPH GEORG BAUM
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

DR. RENÉ WEISSFLOG
Rechtsanwalt und Notar
Fachanwalt für Arbeitsrecht

DR. ALEXANDER WIENCKE
Rechtsanwalt und Notar
Fachanwalt für Arbeitsrecht

OLAF GRATZKE
Rechtsanwalt

MIKE GROSSE
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht

MGR. KATEŘINA PEKÁREK, LL.M.
Rechtsanwältin
Advokát (Tschechische Republik)

DITA KEMROVÁ
Rechtsanwältin

JOANNA KOWALSKA
Rechtsanwältin

STEFAN KRAUSE
Rechtsanwalt

MATTHIAS ERMANN
Rechtsanwalt

FRANKFURT/MAIN

ARMIN DIENST
Rechtsanwalt

THORSTEN BAUSCH
Rechtsanwalt

DR. UDO KRAUTHAUSEN, LL.M. (WELLINGTON)
Rechtsanwalt

erstellt von:

Rechtsanwalt Dr. Ulrich Becker
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

I. Veranlassung

Auf dem Gebiet der Gemeinde Mühlenbecker Land gibt es verschiedene Straßen, die lediglich auf der einen Seite Baugrundstücke aufweisen, während die Grundstücke auf der anderen Straßenseite im Außenbereich liegen. Beispielhaft wird die Situation im Ortsteil Zühlsdorf wiedergegeben.



Soweit entsprechende – möglicherweise auch nur streckenweise - einseitig anbaubare Straßen dem Erschließungsbeitragsrecht unterliegen, ist nicht auszuschlie-

ßen, dass bei Umlegung des Herstellungsaufwandes hohe Beitragsforderungen auf die Grundstückseigentümer zukommen. Dies liegt daran, dass nur die Baugrundstücke zu Erschließungsbeiträgen veranlagt werden dürfen. Die – im Vergleich zu beidseitig anbaubaren Straßen – geringere Verteilungsfläche führt zu einem höheren Beitragssatz.

Mit dieser Konstellation hat sich die Gemeindevertretung in ihren Sitzungen vom 3. Dezember 2018 und 13. Mai 2019 befasst und die Verwaltung beauftragt, einen Vorschlag zu unterbreiten, mit dem den Besonderheiten von einseitig anbaubaren Straßen in der Erschließungsbeitragssatzung (EBS) Rechnung getragen werden kann. Mit der entsprechenden Prüfung hat die Gemeinde die Anwaltskanzlei LOH beauftragt. Die erbetene Stellungnahme wird hiermit vorgelegt.

II.

Rechtliche Stellungnahme

Es gibt verschiedene Ansätze, mit denen versucht werden kann, bei der Abrechnung von einseitig anbaubaren Straßen zu vorteils- und sachgerechten Ergebnissen zu gelangen. Dabei darf allerdings nicht aus dem Blick verloren werden, dass sich eine sachgerechte und rechtlich zulässige Lösung nicht darauf beschränken darf, das Verhältnis des Gemeindeanteils zum Anliegeranteil der jeweils konkreten Maßnahme in den Blick zu nehmen. Die Verteilung der Lasten bei einseitig anbaubaren Straßen interessiert auch die Grundstückseigentümer in anderen Straßen, von denen Erschließungsbeiträge erhoben werden. Eine etwaige Lösung für Konstellationen einseitig anbaubarer Straßen muss sich unter dem Blickwinkel des Gleichbehandlungsgebots aus Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz schlüssig in das Gesamtsystem der Erschließungsbeitragserhebung in der Gemeinde Mühlenbecker Land einfügen.

1. Der Halbteilungsgrundsatz

a)

Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hat bereits seit langem eine Sonderregelung für einseitig anbaubare Straßen entwickelt, den sogenannten Halbteilungsgrundsatz¹:

Immer dann, wenn eine (zunächst) einseitig anbaubare Straße **breiter** ausgebaut wird, als dies für die einseitig anbaubare Straße **unerlässlich** ist, führt dies dazu, dass nur die Hälfte der beitragsfähigen Aufwendungen auf die anbaubaren Grundstücke umgelegt werden darf. Der aufgesparte Teil des Aufwandes, kann später umgelegt werden, wenn sich die Außenbereichsflächen an der einen Straßenseite in Bauland umwandeln sollten.

Dies klingt gut, hilft in der Praxis allerdings häufig nicht entscheidend weiter. Denn in der Regel beschränkt die Gemeinde in Planung und Bauausführung die Herstel-

¹ Vgl. etwa BVerwGE 32, 226; 52, 364; vgl. hierzu auch *Driehaus/Raden*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 10. Aufl. 2018, § 12 Rn. 48ff.

lung der Straßen von vornherein auf einen Umfang, der für die hinreichende Erschließung der Grundstücke an der zum Anbau bestimmten Seite unerlässlich ist. Plant die Gemeinde entsprechend sparsam, ist für die Anwendung des Halbtteilungsgrundsatzes kein Raum. Aller Voraussicht nach würde der Halbtteilungsgrundsatz bei den einseitig anbaubaren Straßen im Ortsteil Zühlsdorf wohl nicht zur Anwendung kommen. Eine verlässliche Aussage hierzu ist allerdings erst möglich, wenn die konkreten Planungen vorliegen.

b)

Der Halbtteilungsgrundsatz muss **nicht** in der Erschließungsbeitragssatzung normiert werden. Er leitet sich nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts unmittelbar aus dem Grundsatz der Erforderlichkeit (§ 129 Abs. 1 Satz 1 BauGB) ab.

c)

Allerdings erwähnt die Erschließungsbeitragssatzung der Gemeinde Mühlenbecker Land die einseitig anbaubaren Straßen, und zwar im Zusammenhang mit der Festlegung von Höchstbreiten (vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 1 EBS). Bei der Festlegung der Höchstbreite steht der Gemeinde ein **weiter Spielraum** zu². Die Höchstbreiten dürfen jedoch nicht so gering angesetzt werden, dass eine ordnungsgemäße Abwicklung des von der Straße zu bewältigendem Verkehr nicht mehr möglich ist³.

Die derzeitigen Regelungen in § 2 Abs. 1 EBS weisen noch Spielräume nach unten auf. So dürften kaum rechtliche Einwände zu erheben sein, die Höchstbreite von Straßen in Gebieten, in denen eine Wohnbebauung mit bis zu zwei Vollgeschossen allgemein zulässig ist, auf 7,00 m herabzusetzen. U.U. ist auch die Festsetzung noch geringerer Höchstbreiten denkbar. Die Satzung weist derzeit eine Höchstbreite von 9,00 m aus. Möglicherweise könnte hiermit ein erster Beitrag geleistet werden, um hohen Beiträgen bei einseitig anbaubaren Straßen entgegenzuwirken.

² BVerwG, Urt. vom 21. Oktober 1970 – IV C 51.69 – DVBl. 1971, 213.

³ Orientierungswerte für Straßenbreiten enthalten verschiedene ingenieurtechnische Regelwerke, beispielsweise die Richtlinien für die Anlagen von Stadtstraßen, RASt 06.

Vorschlag (Änderung ist kursiv und farbig hervorgehoben):

§ 2

Art und Umfang der Erschließungsanlagen

- (1) Beitragsfähig ist der Erschließungsaufwand für folgende nach Art und Umfang beschriebene Erschließungsanlagen:
- a) in Gebieten, in denen eine Wohnbebauung allgemein zulässig ist
- Mit bis zu zwei Vollgeschossen bis zu einer Gesamtbreite von 12 m bei beidseitiger Anbaubarkeit und von **7 m** bei einseitiger Anbaubarkeit,
- (...)

Das allein wird aber voraussichtlich nicht genügen.

Wichtig ist an dieser Stelle noch darauf hinzuweisen, dass es sich bei den Höchstbreiten in § 2 Abs. 1 EBS **nicht um bloße Fahrbahnbreiten**, sondern um die Breite der Straße insgesamt handelt, also Fahrbahn zuzüglich etwaiger weiterer Teileinrichtungen (Gehweg, Straßenbegleitgrün).

2. Einführung einer eigenen Straßenkategorie einseitig anbaubare Straße mit einem eigenen Anliegeranteil

a)

Üblicherweise enthalten Erschließungsbeitragssatzungen **keine** Differenzierungen unterschiedlicher Straßenkategorien, wie man dies aus dem Straßenbaubeitragsrecht kennt (dort die gängige Unterscheidung in Anliegerstraßen, Haupterschließungsstraßen und Hauptverkehrsstraßen). Rechtlich ausgeschlossen ist eine entsprechende Differenzierung im Erschließungsbeitragsrecht allerdings nicht⁴ (vgl. etwa die Erschließungsbeitragssatzung der Gemeinde Panketal, https://panketal.de/images/Downloads/Satzungen/Diverse/Erschliessungsbeitragssatzung_2009.pdf).

⁴ Vgl. *Driehaus/Raden*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 10. Aufl. 2018, § 16 Rn. 4

b)

An diese Idee knüpft der von der Verwaltung ins Gespräch gebrachte Vorschlag an, eine eigene Regelung in die Erschließungsbeitragsatzung für teilweise anbaubare Straßen aufzunehmen. Mit dieser Vorschrift würde allerdings juristisches Neuland betreten werden. Dem Unterzeichner ist keine Kommune bekannt, die eine derartige Regelung für einseitig anbaubare Erschließungsanlagen in ihre Erschließungsbeitragsatzung aufgenommen hat. Dies könnte daran liegen, dass die gängige Differenzierung aus dem Straßenbaubeitragsrecht (Anliegerstraße, Haupterschließungsstraße, Hauptverkehrsstraße) darauf abstellt, dass das **Verhältnis von Anliegerverkehr und Durchgangsverkehr** in den einzelnen Straßenkategorien unterschiedlich ist. Die Besonderheit einseitig anbaubarer Straßen schlägt sich aber **nicht** in einem gegenüber einer Anliegerstraße gesteigerten Anteil des Durchgangsverkehrs nieder. Vielmehr weisen auch diese Straßen ganz überwiegend Anliegerverkehr auf. Die Eigenart einseitig anbaubarer Straßen liegt nicht in der Art des Verkehrs, der über sie abgewickelt wird, sondern in der Atypik der von ihr erschlossenen Grundstücke. Einseitig anbaubare Straße verfügen nur auf der einen Seite über Baugrundstücke. Dies ist im Erschließungsbeitragsrecht von besonderer Relevanz, da nur baulich oder gewerblich nutzbare Grundstücke der Erschließungsbeitragspflicht unterliegen. Diese Besonderheit wird durch den „Anliegeranteil“ herkömmlicher Art nicht erfasst.

c)

Die Schaffung einer Sonderkategorie „einseitig anbaubare Straßen“ mit einem reduzierten Anliegeranteil birgt u.a. das Risiko, dass sich Anlieger anderer Straßen in der Gemeinde Mühlenbecker Land gegen ihre Veranlagung mit einem Anliegeranteil von 75 Prozent mit dem Argument zur Wehr setzen, dass bei ihnen, anders als bei den einseitig anbaubaren Straßen, der Durchgangsverkehr deutlich mehr als lediglich 25 Prozent ausmacht. Dieser Aspekt wurde bereits oben mit dem Hinweis angesprochen, dass eine wie auch immer gestaltete Sonderregelung nicht nur das Verhältnis beitragspflichtiger Grundstückseigentümer einer einseitig anbaubaren Straße zur Gemeinde befriedigend lösen, sondern auch im Vergleich zu anderen Straßenkonstellationen und damit in Relation zu beitragspflichtigen Grundstückseigentümern in anderen Straßen eine stimmige Balance herstellen muss. Die Erschließungsbeitragsatzung muss ein für das gesamte Gemeindegebiet gerecht

austariertes System bereitstellen. Es erscheint zweifelhaft, ob dies durch die Schaffung einer eigenen Straßenkategorie „einseitig anbaubare Straße“ erreicht wird.

Auf den Grundgedanken dieser Regelung ist weiter unten jedoch in einem etwas anderem Zusammenhang, nämlich bei der Frage nach einer pauschalierten Billigkeitslösung - noch einmal zurückzukommen (vgl. 3 b)).

3. Überlegungen zu einer pauschalierten Billigkeitsregelung

Neben den beiden vorstehend skizzierten Ansätzen kann noch ein dritter möglicher Lösungsansatz diskutiert werden. Die Besonderheit einseitig anbaubarer Anlagen besteht darin, dass weniger Grundstücke bei der Verteilung des umlagefähigen Aufwandes zu berücksichtigen sind, als dies bei einer beidseitigen Anbaubarkeit der Straße der Fall wäre. Aus diesem Grunde spricht eine erste Vermutung dafür, dass die Beitragslast der Grundstückseigentümer an einseitig anbaubaren Straßen signifikant höher ist als diejenige von Grundstückseigentümern an beidseitig anbaubaren Straßen. Dies legt die Frage nahe, ob in Fällen einseitig anbaubarer Straßen nicht eine unbillige Härte vorliegt, die über einen teilweisen Erlass einer Beitragsforderung abgefedert werden könnte⁵.

Der Erlass einer Beitragsforderung dient dazu, in atypischen Fällen zu (beitrags-)gerechten Ergebnissen gelangen zu können. Er kommt in Betracht, wenn die strikte Anwendung der erschließungsbeitragsrechtlichen Vorschriften zu Ergebnissen führen würde, die der Gesetzgeber offensichtlich nicht beabsichtigt hat. Oder anders ausgedrückt: Durch der Erlass soll der Zustand erreicht werden, den der Gesetzgeber angestrebt hätte, wenn er den Sonderfall bei der Abfassung des Gesetzes berücksichtigt hätte.⁶ Dies bedeutet umgekehrt, dass Härten, die der Gesetzgeber bei der Abfassung der gesetzlichen Regelungen des Erschließungsbeitragsrecht erkannt und als zumutbar bewertet hat, keinen Billigkeitserlass rechtfertigen.

⁵ Diese Lösung hat etwa die Landeshauptstadt Schwerin im Straßenbaubeitragsrecht gewählt (Ergänzungssatzung Rogahner Straße vom 18. Juni 2018).

⁶ OVG NRW, Urt. vom 29.9.2004 – 3 A 2592/01 – Rn. 20 – juris; vgl. auch BVerwG, Urt. vom 18.11.1977 – 4 C 104.74 – Rn. 42 – juris.

tigen, weil dies der gesetzgeberischen Entscheidung zuwiderliefe⁷. Allerdings lässt sich zum Teil trefflich darüber streiten, was die gesetzgeberische Wertung ist.

a) Orientierung an Kosten vergleichbarer beidseitig anbaubarer Straßen

Schon nach der bisherigen Rechtslage besteht bei Grundstücken im Allgemeinen und bei Grundstücken an einseitig anbaubaren Straßen im Besonderen die Möglichkeit, einen Teilerlass der Beitragsforderung zu prüfen. § 135 Abs. 5 Satz 1 BauGB sowie § 12 c Abs. 2 KAG sehen den teilweisen oder vollständigen Beitragserlass im Falle persönlicher oder sachlicher Unbilligkeit vor. § 13 der Erschließungsbeitragssatzung konkretisiert die Möglichkeit von Billigkeitsmaßnahmen bei der Erhebung von Erschließungsbeiträgen in der Gemeinde Mühlenbecker Land.

Zu überlegen ist, die Satzungsregelung im Hinblick auf einseitig anbaubare Straßen zu ergänzen. Denkbar wäre beispielsweise, § 13 Abs. 4 um folgende Sätze 3 bis 5 zu erweitern:

(Änderung ist kursiv und farbig hervorgehoben):

§ 13 Billigkeitsmaßnahmen

(...)

- (4) Im Einzelfall kann die Gemeinde auch von der Erhebung des Erschließungsbeitrags ganz oder teilweise absehen, wenn dies im öffentlichen Interesse oder zur Vermeidung unbilliger Härten geboten ist. Die Freistellung kann auch für den Fall vorgesehen werden, dass die Beitragspflicht noch nicht entstanden ist. *Bei einseitig anbaubaren Straßen hat die Gemeinde den teilweisen Erlass des Erschließungsbeitrags von Amts wegen zu prüfen. Ein teilweiser Erlass ist in der Regel zu gewähren, wenn der Beitragssatz um mehr 20 Prozent über dem Beitragssatz vergleichbarer beidseitig anbaubarer Straßen im Gemeindegebiet liegt. Über die Gewährung des Beitragserlasses entscheidet der Hauptausschuss.*

(...)

Welche Änderungen zur derzeit bestehenden Rechtslage würden diese Ergänzung der Erschließungsbeitragssatzung bewirken?

- Ein (teilweiser) Erlass von Beitragsforderungen erfolgt grundsätzlich nur auf Antrag des Beitragsschuldners. Die vorgeschlagene Ergänzung von § 13 Abs. 4 EBS um einen Satz 3 macht deutlich, dass bei einseitig anbauba-

⁷ OVG NRW, Urt. vom 29.9.2004 – 3 A 2592/01 – Rn. 20 – juris.

- ren Straßen die Verwaltung **von sich aus ohne Antrag des Beitrags-schuldners** die Möglichkeit/Notwendigkeit einen teilweisen Beitragserlasses prüfen muss. Dies entlastet den betroffenen Bürger. Das Prüfprogramm der Verwaltung wird für einen beschränkten Kreis von Erschließungsanlagen erweitert.
- Die Satzung enthält darüber hinaus in dem vorgeschlagenen neuen Satz 4 von § 13 Abs. 4 EBS eine **Grundsatzentscheidung**, wann von einer sachlichen Unbilligkeit auszugehen ist. Als Bezugspunkt für die Ermittlung der Unbilligkeit wird der **Beitragssatz** gewählt, weil weder die Herstellungskosten der Straße im Ganzen oder je qm Straßenland noch die Fläche der erschlossenen Grundstücke für sich genommen einen tauglichen Indikator für die relative Höhe der Beitragslast abgeben. Demgegenüber kommt der Beitragssatz, welcher sich aus dem Quotienten des umlagefähigen Aufwandes durch die nach dem Vollgeschossmaßstab modifizierte Grundstücksfläche errechnet, ein höherer Aussagewert für die Beantwortung der Frage zu, ob die Straße durchschnittliche oder außergewöhnliche Beitragslasten verursacht.
 - Der Formulierungsvorschlag enthält den Hinweis, dass **in der Regel** ein teilweiser Erlass zu gewähren ist, wenn der Beitragssatzung mehr als 20 Prozent über dem Beitragssatz vergleichbarer beidseitig anbaubarer Straßen liegt.⁸ Dies hat zur Folge, dass grundsätzlich in diesen Fällen für den oberhalb der 20 Prozentgrenze liegenden Beitrag ein Erlass zu gewähren ist. In besonderen Ausnahmefällen, die allerdings einer Begründung bedürfen, kann ein Erlass allerdings auch abgelehnt werden.
 - Ab welchem Prozentsatz von einer unbilligen Härte auszugehen ist, ist eine Entscheidung der Gemeindevertretung, bei der ihr ein gewisser Spielraum zusteht. Ein deutlich geringerer Prozentsatz als 20 Prozent sollte allerdings nicht gewählt werden. Denn gewisse Bandbreiten sind im Straßenbau unvermeidbar und müssen von den Grundstückseigentümern auch hingenommen werden. Im Gegensatz zur Schaffung einer eigenen Straßenkategorie

⁸ Einen generellen teilweisen Beitragserlass bei Grundstücken an einseitig anbaubaren Straßen sieht die Rechtsprechung kritisch, vgl. *OVG NRW* Urt. vom 29.9.2004 – 3 A 2592/01 – Rn. 31 – juris, *OVG Rh-Pf*, Urt. vom 12.1.2012 – 6 A 10971/11 – Rn. 38.; *Grziwotz* in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB*, Stand: August 2018, § 135 Rn. 11.

(so die Überlegungen zu 2.), kann es durchaus sein, dass nach dieser Vorschrift kein teilweiser Billigkeitserlass zu gewähren ist, nämlich dann, wenn sich der Beitragssatz für die Herstellung einer einseitig anbaubaren Straße nicht von dem einer „normalen“ Straße unterscheidet. Dies ist auch sachgerecht, da in diesem Fall keine übermäßige finanzielle Belastung für Anlieger einseitig anbaubarer Straßen zu verzeichnen ist.

- Da sich Beitragserlasse an einseitig anbaubare Straßen in der Regel auf mehrere Grundstücke beziehen, handelt es sich um Entscheidungen von nicht ganz unerheblichem Gewicht; es erscheint daher sachgerecht, diese Entscheidung dem Hauptausschuss zuzuweisen. Nach der Hauptsatzung der Gemeinde Mühlenbecker Land obliegen Entscheidungen über einen Abgabenerlass von mehr als 5.000,00 Euro nicht mehr dem Bürgermeister (vgl. § 5 Abs. 3 Hauptsatzung vom 28. November 2017). Diese Größenordnung dürfte wohl in der Regel überschritten werden.

Die hier diskutierte Ergänzung bezieht sich auf Straßen, die auf ihrer **gesamten** Länge einseitig anbaubar sind. Dies schließt allerdings einen teilweisen Beitragserlass für nur **teilweise einseitig anbaubare Straßen** nicht aus. Für sie gelten die allgemeinen Anforderungen für die Annahme eines Billigkeitserlasses.

Im Kern läuft diese Regelung darauf hinaus, dass durch die Satzung die Ausübung des gemeindlichen Ermessens gesteuert wird, wie mit bestimmten Stundungskonstellationen umzugehen ist. Von der Intention her ist dies vergleichbar mit verwaltungsinternen Richtlinien zur Ermessensausübung. Allerdings wird der Weg einer rein internen Verwaltungsrichtlinie verlassen und die Ermessensbindung durch eine Norm mit Außenwirkung, auf die sich die betroffenen Grundstückseigentümer unmittelbar berufen können, bewirkt.

Die Schwäche der Regelungsvariante besteht allerdings darin, dass ermittelt werden muss, was als vergleichbare beidseitig anbaubare Straße dienen soll. Die Regelung hilft dann nicht weiter, wenn es eine derartige „Vergleichsstraße“ im Gemeindegebiet nicht gibt. Und es bedarf auch keiner prophetischen Gabe, vorherzusehen, dass über die Auswahl der richtigen Vergleichsstraße trefflich und erbittert gestritten werden kann (und werden würde). Dies führt zu der Frage, ob eine pau-

schalierte Billigkeitsregelung in der Satzung nicht an einem anderen „Indikator“ anknüpfen sollte.

b) Rückgriff auf die Frontmeteranteile

Im Rahmen der Billigkeitsüberlegungen könnte ein Gedanke aufgegriffen werden, der in dieser Stellungnahme an anderer Stelle – nämlich unter 2. - thematisiert wurde. Zu überlegen ist, ob nicht das Maß der einseitigen Anbaubarkeit genutzt werden könnte, um daran eine Reduzierung des Beitrags zu knüpfen. Dabei sind allerdings folgende Gesichtspunkte auf jeden Fall zu berücksichtigen:

- Eine mögliche satzungsrechtliche Regelung darf sich nicht in Widerspruch zum Halbtteilungsgrundsatz setzen, wie ihn das Bundesverwaltungsgericht entwickelt hat (vgl. dazu oben 1.). Da nach dieser Rechtsprechung für die Reduzierung des umlagefähigen Aufwandes um 50 Prozent **kein** Raum ist, wenn die Straße tatsächlich nur so ausgebaut wurde, wie es für die Erschließung der Baugrundstücke unerlässlich ist, darf eine Billigkeitsregelung für einseitig anbaubare Straßen nicht dazu führen, dass in diesen Fällen gleichwohl ein 50 prozentiger Beitragserlass eintritt. Eine derartige Regelung würde einer gerichtlichen Prüfung nicht standhalten.
- Eine korrekturbedürftige, unangemessene Steigerung des Beitragssatzes ist typischerweise nur dann zu erwarten, wenn die Anzahl der Grundstücke an der Anbaustraße, die **nicht** der Beitragspflicht unterliegen, in Bezug auf die Gesamtzahl der Grundstücke **erheblich** ist. Es ist deshalb sinnvoll, in einer entsprechenden Satzungsregelung eine „Relevanzschwelle“ einzubauen.
- Wenn eine Regelung erwogen wird, die für eine Ermäßigung auf Frontlängen abstellt, muss der Begriff der Frontlänge in der Satzung definiert werden. Dies macht die Vorschrift umfangreicher und nicht ganz leicht leserlich. Eine Definition ist aber unabdingbar, um die Regelung hinreichend bestimmt zu fassen. Dabei ist auch dem Umstand Rechnung zu tragen, dass ggf. Grundstücke der Beitragspflicht unterliegen, die nicht unmittelbar an die Straßen angrenzen (Hinterliegergrundstücke)⁹.

⁹ Vgl. so auch für den Frontmetermaßstab als früher zum Teil anzutreffendem Verteilungsmaßstab *Driehaus/Raden*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 10. Aufl. 2018, § 18 Rn. 22;

Angedacht werden könnte etwa an folgende Ergänzung durch einen neuen Abs. 3 von § 7:

(Änderung ist kursiv und farbig hervorgehoben):

§ 7

Ermäßigungen

(...)

(3) Bei Anbaustraßen, bei denen mehr als 20 Prozent der Gesamtfreontmeterlänge auf Grundstücke entfällt, die nicht beitragsrelevant genutzt werden können, ermäßigt sich der Beitrag für die beitragspflichtigen Grundstücke. Die Ermäßigung beträgt 1/3 des Prozentsatzes, den die nicht anbaubaren Grundstücksfrontlängen an der Gesamtfreontmeterlänge der Anbaustraße ausmachen. Die Gesamtfreontmeterlänge ermittelt sich aus der Summe der Frontlängen der Grundstücke, die an die Anbaustraße angrenzen (angrenzende Frontlängen) und der Frontlängen beitragspflichtiger Grundstücke, die der Anbaustraße zugewandt sind (zugewandte Frontlängen bei Hinterliegergrundstücken). Zugewandt sind die Seiten oder Abschnitte der Grundstücksbegrenzungslinie, die in gleichem Abstand oder in einem Winkel von weniger als 45 Grad zur Straßengrenze verlaufen.

Mit dieser Formulierung würde für die Entscheidung über eine Billigkeitsmaßnahme (teilweiser Beitragserlass) auf eine Regelung zurückgegriffen, die früher als Verteilungsregelung für den umlagefähigen Aufwand anzutreffen war¹⁰. Ob dieser Regelungsansatz für eine Billigkeitsvorschrift unbedenklich ist, hat - soweit ersichtlich - die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung bislang nicht entschieden. Der Einwand, dass die Frontlänge des Grundstücks keine ganz verlässliche Auskunft darüber gibt, wie groß der dem Grundstück durch die Straße vermittelte Vorteil ausfällt, trifft die oben stehende Regelung allerdings nicht, weil es sich nicht um eine Verteilungsregelung, sondern um einen pauschalieren, typisierten teilweisen Beitragserlass handelt. Die Typisierung soll hier nicht eine grundstücksbezogene Vorteilssituation erfassen, sondern eine anlagenbezogene Unbilligkeit indizieren.

Fischer/Korbmacher in: Hoppenberg/De Witt, Handbuch des öffentlichen Baurechts, Stand: Februar 2014, F 384.

¹⁰ *Driehaus/Raden*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 10. Aufl. 2018, § 18 Rn. 22.

III.

Zusammenfassung

1.

Dem Unterzeichner ist kein Vorbild einer Erschließungsbeitragssatzung bekannt, die für einseitig anbaubare, beitragsfähige Erschließungsanlagen eine pauschalierte Reduzierung der Beitragslast für die betroffenen Grundstückseigentümer vorsieht. Sollte sich die Gemeinde Mühlenbecker Land zu einer entsprechenden Ergänzung der Erschließungsbeitragssatzung entschließen, wird hiermit juristisches Neuland betreten. Dies birgt das Risiko, dass eine entsprechende neue Satzungsregelung von den Verwaltungsgerichten verworfen werden könnte.

2.

Der Situation von Grundstücken an einseitig anbaubaren Straßen trägt bereits § 2 Abs. 1 Nr. 1 a EBS mit der Festlegung einer beitragsrechtlichen Höchstbreite von 9 m Rechnung. Die beitragsfähige Höchstbreite könnte beispielsweise auf 7 m reduziert werden. Dies allein dürfte allerdings nicht ausreichen, um die mit der Beitragserhebung bei einseitig anbaubaren Straßen verbundenen (Akzeptanz-)Problemen zu lösen.

3.

Soweit die Gemeinde Mühlenbecker Land sich beim Bau einseitig anbaubarer Straßen auf das für die Erschließung der Baugrundstücke unerlässliche Maß beschränkt, ist für die Anwendung des Halbtteilungsgrundsatzes kein Raum.

4.

Überlegenswert ist die Ergänzung der Erschließungsbeitragssatzung um eine Vorschrift, die einen teilweisen Beitragserlass vorsieht, soweit bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind.

a)

Zum einen könnte daran gedacht werden, einen teilweisen Beitragserlass daran zu knüpfen, dass der Beitragssatz der einseitig anbaubaren Straße signifikant höher ausfällt als der Beitragssatz vergleichbarer beidseitig anbaubarer Straßen. Die

Schwäche dieser Regelung liegt darin, dass erhebliche Schwierigkeiten auftreten können, eine vergleichbare beidseitig anbaubare Straße im Gebiet der Gemeinde Mühlenbecker Land zu bestimmen. Dies setzt eine Wertung voraus, die aller Voraussicht nach zu Unsicherheiten und wohl auch Streitigkeiten in der Praxis führen wird.

b)

Alternativ könnte daran gedacht werden, den teilweisen Beitragserlass daran zu knüpfen, dass die Frontmeter der nicht beitragspflichtigen Grundstücke einen bestimmten Prozentsatz der gesamten Straßenfrontmeter der einseitig anbaubaren Straße überschreiten. Diese Regelung wäre leichter handhabbar und dürfte auch für die betroffenen Grundstückseigentümer berechenbarer sein (im eigentlichen Sinne des Wortes).

Berlin, den 8. August 2019



Dr. Ulrich Becker
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

3. Änderung zur Satzung der Gemeinde Mühlenbecker Land über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen

Artikel 1

Die Satzung der Gemeinde Mühlenbecker Land über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen vom 01.07.2011 in der geänderten Fassung vom 13.10.2015 wird wie folgt geändert:

§ 7 „Ermäßigung bei Mehrfacherschließung“ wird wie folgt neu gefasst:

§ 7 Ermäßigungen

(1) Bei überwiegend zu Wohnzwecken genutzten Eckgrundstücken und Grundstücken zwischen mehreren Anlagen wird der sich nach Maßgabe dieser Satzung ergebende Beitrag nur zu 60 v.H. erhoben.

(2) Absatz 1 ist nur für die Teilanlagen anzuwenden, für die Beiträge erhoben werden.

(3) Mehrfach erschlossene Grundstücke, die bei gemeinsamer Aufwandsermittlung in der Erschließungseinheit nur einmal berücksichtigt werden, sind von der Ermäßigung nach Absatz 1 ausgeschlossen.

(4) Bei Anbaustraßen, bei denen mehr als 20 Prozent der Gesamtfreizeitlänge auf Grundstücke entfällt, die nicht beitragsrelevant genutzt werden können, ermäßigt sich der Beitrag für die beitragspflichtigen Grundstücke. Die Ermäßigung beträgt 1/3 des Prozentsatzes, den die nicht anbaubaren Grundstücksfrontlängen an der Gesamtfreizeitlänge der Anbaustraße ausmachen. Die Gesamtfreizeitlänge ermittelt sich aus der Summe der Frontlängen der Grundstücke, die an die Anbaustraße angrenzen (angrenzende Frontlängen) und der Frontlängen beitragspflichtiger Grundstücke, die der Anbaustraße zugewandt sind (zugewandte Frontlängen bei Hinterliegergrundstücken). Zugewandt sind die Seiten oder Abschnitte der Grundstücksbegrenzungslinie, die in gleichem Abstand oder in einem Winkel von weniger als 45 Grad zur Straßengrenze verlaufen.

Artikel 2

Diese Satzung tritt am Tage nach ihrer öffentlichen Bekanntmachung in Kraft.

Mühlenbecker Land, den2019

Smaldino
Bürgermeister

Dienstsiegel