



## **ANTWORTEN AUF HÄUFIG GESTELLTE FRAGEN ZUR ERSCHLIESSUNGS- BZW. STRASSENBAUBEITRAGSERHEBUNG**

- I.) WIE LÄUFT DAS VERWALTUNGSVERFAHREN BEI DER BEITRAGSERHEBUNG AB?
- II.) WELCHE PHASEN DER BEITRAGSERHEBUNG GIBT ES?
- III.) WIE BILDET SICH EIN ABRECHNUNGSGEBIET?
- IV.) WAS IST EIN HINTERLIEGERGRUNDSTÜCK?

### **I.) WIE LÄUFT DAS VERWALTUNGSVERFAHREN BEI DER BEITRAGSERHEBUNG AB?**

#### **1. - Einleitung**

In dieser Informationsschrift sollen die vielen möglichen Stufen und Phasen des Verwaltungsverfahrens einer Beitragserhebung etwas näher beleuchtet und beschrieben werden. Bitte beachten Sie, dass dies kein „Leitfaden zur mathematisch korrekten Beitragsberechnung von Beginn an“ sein kann, denn Beitragsrecht ist immer an die Betrachtung von Einzelfällen gebunden; bereits ein weiteres, hier nicht erwähntes, Detail kann zu einer etwas veränderten Betrachtungsweise führen.

Anliegerbeitragsrecht an sich ist jedoch im Großen und Ganzen ein einfach strukturiertes Rechtsgebiet, das sich seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert zwar partiell geändert hat, dabei aber bestimmten Grundsätzen bis heute unverändert treu geblieben ist.

#### **2. - Allgemeine Bemerkungen**

Den kommunalen Gebietskörperschaften in Deutschland werden durch den Bund oder die Länder per Gesetz eine Vielzahl von Aufgaben und Zuständigkeiten, entweder im eigenen<sup>1</sup> oder dem übertragenen<sup>2</sup> Wirkungskreis, aufgebürdet. So zählt z.B. in Jena die Verkehrssicherungspflicht der Kommunen gemäß § 5 Abs. 2 des Bundesfernstraßengesetzes sowie der §§ 9, 43 Abs. 2 und 49 Thüringer Straßengesetz i.V.m. § 823 des Bürgerlichen Gesetzbuches / BGB zum Kreis der Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises der Stadt Jena i.S.v. § 2 Abs. 3 der ThürKO.

Hierdurch wird für die Stadt und ihre für die Straßenbaulast verantwortlichen Bediensteten eine Amtspflicht begründet, die öffentlichen Verkehrswege in einem Zustand zu halten, welcher verkehrssicher ist. Aus dieser Pflicht ergibt sich zudem, dass die Stadt gehalten ist, die in ihrer Obhut befindlichen Straßen in einem Zustand zu erhalten, der etwaige Regressansprüche gegen sie selbst als kommunale Gebietskörperschaft ausschließt. Bezeichnend für Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises ist die Tatache, dass von den Kommunen zwar per Gesetz die Ausführung der Verkehrssicherungspflicht gefordert wird, ihnen aber die Art und Weise der Ausführung grundsätzlich frei steht.

<sup>1</sup> = für den Freistaat Thüringen siehe § 2 der Thüringer Kommunalordnung / ThürKO

<sup>2</sup> = im Freistaat Thüringen: § 3 der ThürKO

Aus Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz / GG erwächst der sogenannte „Vorbehalt des Gesetzes“. Hiernach bedarf es für Eingriffe der staatlichen Gewalt, also des Staates, in die Rechtspositionen einer Person, ergo des Bürgers, einer wirksamen und damit den Eingriff legitimierenden Ermächtigungsgrundlage. Eine dieser Grundlagen ist die Abgabenordnung 1977 / AO‘77. Sie regelt wann und wie sich ein Bürger an Kosten des Staates zu beteiligen hat. Aus dem Umkehrschluss des § 130 Abs. 2 der AO‘77 heraus, sind belastende Verwaltungsakte solche, die in bestehende Rechte oder rechtlich erhebliche Vorteile des Bürgers eingreifen, diese Rechte bzw. Vorteile des Bürgers damit beschneiden. Jede Aufforderung zu einer Beitragszahlung (also eine rechtmäßige wie auch eine rechtswidrige), stellt somit einen Eingriff des Staates in Rechtspositionen seiner Bürger dar, da Geld zu den rechtlich erheblichen Vorteilen zu zählen ist.

Zunächst, allerdings auch grundsätzlich, ist im Straßenbaubeitragsrecht zwischen einer (erstmaligen) Straßenerschließungsmaßnahme und einer Straßenausbaumaßnahme (oft als Wiederherstellung oder Erneuerung) zu unterscheiden. Instandhaltungsmaßnahmen unterliegen keiner Beitragspflicht. Damit wird deutlich, dass sich die Möglichkeit einer Beitragserhebung nur für Herstellungsmaßnahmen eröffnet, die eine Veränderung des städtischen Anlagevermögens bewirken, also aus dem Vermögenshaushalt zu bezahlen sind bzw. bezahlt werden<sup>3</sup>, denn Instandhaltungsmaßnahmen werden über den Verwaltungshaushalt finanziert. Finanziert sich die Herstellungsmaßnahme über den Vermögenshaushalt, löst sie automatisch eine Beitragspflicht aus; für welche Grundstücke bzw. Grundstückseigentümer kann aber zu diesem Zeitpunkt noch nicht gesagt werden. Klar ist jedoch, dass noch vor genauer Bestimmung der Abrechnungsanlage und damit des Abrechnungsgebietes, die Gesetzesgrundlage zu klären ist, nach welcher später ein Beitrag erhoben werden soll. Für die erstmalige engültige Herstellung bzw. Fertigstellung einer zuvor unfertigen öffentlichen Erschließungsanlage sind die Regelungen des Baugesetzbuches den Bundes / BauGB<sup>4</sup> anzuwenden und für eine Erneuerung, Erweiterung, Verbesserung und/oder Anschaffung einer öffentlichen Verkehrsanlage sind die Regelungen des jeweiligen Kommunalabgabengesetzes, im Freistaat ist dies das Thüringer Kommunalabgabengesetz / ThürKAG<sup>5</sup>, zu beachten; private Erschließungs- bzw. Verkehrsanlagen sind daher nicht geeignet, Beitragspflichten nach dem BauGB oder dem KAG auszulösen.

Das Hauptaugenmerk in diesem Text soll in der Folge bezgl. der Erneuerung, Erweiterung, Verbesserung und/oder Anschaffung einer öffentlichen Verkehrsanlage deutlich auf dem Thüringer Landesrecht Thüringens liegen. Bei der Beantwortung der Frage, ob BauGB- oder KAG-Recht Anwendung findet ist stets die Beachtung der Überleitungsvorschriften für die Erschließung aus § 242 Abs. 9 BauGB entscheidend. Hierbei hat die Kommune darzulegen, ob es sich bei der betreffenden Erschließungs- bzw- Verkehrsanlage um eine solche handelt, die VOR oder NACH dem 03. Oktober 1990 erstmalig endgültig hergestellt war bzw. wird.

Noch einmal zur Instandhaltung von öffentlichen Straßen: Da das ThürKAG in seinem § 7 von einem durch die Maßnahme erwachsenden Vorteil spricht, welcher erst eine Beitragsanforderung ermöglicht, wird als Rückschluss klar, dass (bezogen auf das kommunale Anlagevermögen) nur eine langanhaltende Verbesserung der Verkehrsanlagen überhaupt einen solchen Vorteil auslösen kann, der bei einer Instandhaltung bzw. Straßenunterhaltung durch Reparaturen so niemals eintreten wird. Konkreter gesagt verändern reine Instandhaltungsmaßnahmen<sup>6</sup> das Anlagevermögen der Kommunen nicht in der Hinsicht, dass hier eine Wertsteigerung eintreten wird. Dies ist der Grund, weshalb sich aus Reparatur- oder Instandhaltungsarbeiten niemals umlagefähige Kosten ergeben können.

<sup>3</sup> = siehe hierzu § 1 Abs. 1 Nr. 7 Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung / ThürGemHV

<sup>4</sup> = siehe hierzu die §§ 127 ff. BauGB

<sup>5</sup> = und hier die §§ 7 ff. ThürKAG

<sup>6</sup> = die gem. § 1 Abs. 2 ThürGemHV aus dem Verwaltungshaushalt zu bezahlen sind

Was konkret unter den Oberbegriff des "Anlagevermögens" fällt, wird in § 87 Nr. 3 der ThürGemHV definiert. Verkehrsanlagen können demnach nicht nur die eigentliche Fahrbahn, sondern auch weitere Einrichtungen, wie etwa die Beleuchtung, den Fußweg, usw. umfassen. Bei (erstmaligen) Erschließungsmaßnahmen sind die Regelungen des BauGB als einschlägiges Bundesrecht zu beachten, für den Straßenausbau die des ThürKAG.

### **3 . - Das Thüringer Kommunalabgabengesetz**

Aufgrund des hohen finanziellen Aufwands den eine Straßenbaumaßnahme mit sich bringt, hat es im Freistaat bereits zu Beginn des 20. Jahrhunderts erste Überlegungen gegeben, wie der hohe Finanzmitteleinsatz ausgeglichen werden kann. So gibt z.B. die Thüringische Landeszeitung an, dass bereits im Jahre 1914/15 mit dem Stadtbauamt Jena über die Höhe von Anliegerbeiträgen für die Straßenherstellung gestritten wurde, wodurch das gelegentlich gebrauchte Vorurteil, Beitragserhebungen seien eine "Erfindung" der Nachwendezeit, hinreichend entkräftet werden kann.

Allerdings besteht auch hin und wieder die Meinung, dass sich Kommunen unter dem Vorwand einer Straßenbaumaßnahme mit zu erhebenden Beiträgen an ihren Bürgern "bereichern" könnten oder Löcher im Haushalt stopfen wollten. Hier wird gelegentlich die Gleichstellung des Bürgers mit einer "Melk-Kuh" vorgenommen, doch auch Metapher lässt sich leicht entkräften: Gemäß § 7 Abs. 3 ThürKAG muss die Kommune immer einen angemessenen Eigenanteil an den Straßenbaukosten einer Verkehrsanlage tragen. In der Jenaer SBS 2009 ist in § 4 festgelegt, dass die Stadt, gestaffelt nach der Kategorie der Straße, immer mindestens 40 % und maximal 75 % der angefallenen umlagefähigen Kosten einer Maßnahme selbst zu tragen hat. Hinzu kommen die Kosten für die nichtumlagefähigen Herstellungsarbeiten, die auf die städteigenen Grundstücke entfallenden Beiträge sowie die aus den allgemeinen Deckungsmitteln der Stadt zu tragenden Kostenübernahmen für vergünstigungsregelungen (z. B. Bei Eckgrundstücken). Gelegentlich trägt also die Stadt Jena mehr als 75 % der Herstellungskosten einer Straße. Die Grundlage einer Erhebung von Straßenbaubeiträgen stellt in Jena das ThürKAG dar. Die erste Fassung des ThürKAG wurde bereits am 07. August 1991 (GVBl. S. 329) bekanntgemacht. Für Ausbaumaßnahmen, die vor Inkrafttreten des ThürKAG, also vor August 1991, abgeschlossen worden sind, können keine Beiträge nach dem ThürKAG erhoben werden, da eine wirksame Ermächtigungsgrundlage für einen derartigen Eingriff in die Rechte der Bürger bis zum In-Kraft-Treten des ThürKAG nicht vorhanden ist.

Durch die Wortwahl des § 7 ThürKAG, und hierbei die Verwendung des Begriffs „können“ erwächst gelegentlich der Eindruck, dass es eine Ermessensentscheidung der jeweiligen Kommune sei, ob sie überhaupt Beiträge erheben will oder nicht. Doch schon ein näheres Durchdenken dieser Thematik lässt darauf schließen, dass der Gesetzgeber in einem Abgabengesetz nicht gewollt haben kann, dass es im Freistaat zur Ungleichbehandlung der Bürger der verschiedenen Gemeinden und Städten geben soll. Deshalb sieht § 54 der ThürKO die Festschreibung von Grundsätzen der Einnahmebeschaffung für alle Thüringer Gemeinden vor. Die in den Absätzen 2 und 3 dieser Norm vorgesehene Reihenfolge legt fest, dass der Finanzbedarf einer Thüringer Kommune über Beiträge zu decken ist, bevor dies durch Steuern oder Kredite geschieht. Damit ergibt sich<sup>7</sup> für alle Kommunen im Freistaat Thüringen grundsätzlich die Pflicht zur Beitragsheranziehung.

Weiterhin bestimmt § 2 ThürKAG, dass es zur Beitragserhebung einer kommunalen Beitragssatzung bedarf. § 2 legt zudem die Mindestanforderungen fest, welche eine Straßenbaubeitragssatzung enthalten muss. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass zum Einen das ThürKAG Bestimmungen

---

<sup>7</sup> = in Zusammenbetrachtung der §§ 7 Abs. 1 Satz 1 ThürKAG und 54 ThürKO

bereithält, die zu einer Anforderung von Beiträgen berechtigen und zum anderen die kommunalen Beitragssatzungen regeln, wie die Höhe der jeweiligen Beiträge zu bestimmen ist und deren Erhebung zu erfolgen hat. Nur in Verbindung beider Rechtsnormen, ThürKAG und kommunaler Satzung können rechtmäßig Beiträge erhoben werden.

#### **4. - Die Jenaer Straßen(aus)baubeitragssatzungen**

Bereits im Jahre 1914/15 stritten Bürger mit dem Stadtbauamt Jena über die Höhe von Anliegerbeiträgen für die Straßenherstellung, so jedenfalls schreibt es die Thüringische Landeszeitung. Die erste Satzung der Stadt Jena über die Erhebung des Straßenbeitrages / SBS '92 wurde mit Beschluss der Stadtverordnetenversammlung Jena am 08. April 1992 erlassen und trat im September 1992 in Kraft. Ihr folgte die Satzung der Stadt Jena über die Erhebung von Beiträgen für die Verbesserung, Erneuerung und Erweiterung von Verkehrsanlagen / SBS , die am 08. Dezember 1993 vom Stadtrat der Stadt Jena verabschiedet wurde und bis zum 11. Dezember 2008 nahezu fünfzehn Jahre lang in Kraft war; zuletzt in der Fassung ihrer 3. Änderung.

Seit dem 12. Dezember 2008 werden in Jena Straßenbaubeiträge nach der aktuellen Straßenbaubeitragssatzung / SBS 2008 erhoben. Zu unterscheiden ist hierbei zwischen Beitragsschuld und Beitragspflicht. Beitragspflichtig ist (nach Satzung und KAG) derjenige, welcher im Zeitpunkt des Versendens des Beitragsbescheides als Grundstückseigentümer, Erbbauberechtigter oder Inhaber eines dinglichen Nutzungsrechtes im Grundbuch eingetragen ist<sup>8</sup>. Die Beitragsschuld entsteht gemäß der Straßenbaubeitragssatzung allerdings schon vorher und zwar zu dem Zeitpunkt, an welchem die Baumaßnahme tatsächlich beendet wurde, was regelmäßig mit Eingang der letzten (Herstellungs-) Rechnung bei der Stadt Jena der Fall ist.

#### **5. - Das Verfahren**

Das Verwaltungsverfahren, welches die Erhebung von Straßenbaubeiträgen beschreibt, soll Inhalt dieses Abschnittes sein.

##### **3.1 Der Absichtsbeschluss**

Vor dem ersten Schritt eines Beitragserhebungsverfahrens, steht die Feststellung der Notwendigkeit eine beitragspflichtige Herstellungsmaßnahme durchzuführen. Sind die verwaltungsinternen Vorgänge hierzu abgeschlossen, werden die nötigen Vorbereitungen getroffen, um eine diskussionsfähige Grundlage für den Stadtrat zu schaffen (Berechtigung und Umfang der angedachten Maßnahme, Aufstellung der nötigen Finanzierung, Zeitraum der Maßnahme, etc.). Haben sich die Vorbereitungen verdichtet, wird eine Beschlussvorlage erstellt, nach welcher die Stadt Jena "die Absicht bekundet" die empfohlene Maßnahme durchzuführen.

In Jena hat man von den Möglichkeiten des § 26 Abs. 1 ThürKO Gebrauch gemacht und die grundsätzliche Zuständigkeit für Fragen der Beitragserhebung vom Stadtrat auf den Ausschuss für Stadtentwicklung übertragen. Aufgrund der Übertragung von Kompetenzen des Stadtrates auf diesen Ausschuss kann er innerhalb der ihm übertragenen Befugnisse abschließend Themen diskutieren und wirksam Beschlüsse fassen. Unter anderem fallen die Absichtsbeschlüsse zum beitragspflichtigen Straßenausbau in den Zuständigkeitsbereich des Stadtentwicklungsausschusses.

---

<sup>8</sup> = Mieter oder Pächter sind von einer Beitragserhebung nicht betroffen, da ein Umlegen dieser Kosten auf die regelmäßige Miete oder Pacht nicht zulässig ist, da Straßenbaubeiträge nicht zu den laufenden Kosten eines Grundstücks zählen

Mit einem Absichtsbeschluss zeigt die Stadt Jena nach außen hin (auch durch Veröffentlichung im Amtsblatt) an, dass sie beabsichtigt, eine beitragspflichtige Straßenbaumaßnahme in der betreffenden Straße durchzuführen. An diese Absicht knüpft auch die erste nach außen gerichtete Tätigkeit des Teams Beiträge im Fachbereich Verkehr und Flächen der Stadt Jena an: die Information der von der Maßnahme betroffenen Beitragspflichtigen.

Gemäß § 13 ThürKAG sind die Gemeinden und Städte verpflichtet, alle Personen, die voraussichtlich als Beitragspflichtige in Betracht kommen, in geeigneter Form von der beabsichtigten Maßnahme in Kenntnis zu setzen. Auch sind diese darauf hinzuweisen, dass Beiträge zu zahlen sind. Später folgt dann i. d. R. noch eine Bürgerinformationsveranstaltung. Als erste Stadt in Thüringen hat Jena durch Stadtratsbeschluss vom 25.09.1996<sup>9</sup> festgelegt, dass die betroffenen Grundstückseigentümer mit einem persönlich adressierten Schreiben über die beitragspflichtige Baumaßnahme zu informieren sind.

Diese Information hat bereits in einer frühen Planungsphase zu ergehen und soll nicht nur die Notwendigkeit und den Umfang der Maßnahme beinhalten, sondern auch Vergleichswerte über die zu erwartende Beitragshöhe umfassen. Es wurde und wird den Betroffenen damit schon frühzeitig die Gelegenheit der Stellungnahme und Kritik gegeben und die das Vorbringen von Verbesserungsvorschlägen und Wünschen ermöglicht. Da Akzeptanz und Einsicht in eine, der Herstellungsmaßnahme folgende, Beitragserhebung gefördert wurden und der Bürger schon frühzeitig Einblick in die behördlichen und rechtlichen Ansichten erhält, konnte so eine große Akzeptanz für Vorhaben der Stadt erreicht werden. Im Jahre 1998 hat der Freistaat diese Verfahrensweise aufgegriffen und im § 13 ThürKAG landesweit als Informationsstandard festgelegt.

Aus rechtlicher Sicht sind diese Informationsbriefe keine anfechtbaren Verwaltungsakte, denn förmliche Verwaltungsakte i.S.v. § 118 Satz 1 AO1977 sind allein Verfügungen, Entscheidungen und andere hoheitliche Maßnahmen einer Behörde, die eine unmittelbare Rechtswirkung entfalten. Ein Brief, der über Absichten der Gemeinde informiert und zukünftige Vorgehensweisen der Behörde erklärt, zielt nur mittelbar auf eine Rechtsfolge ab.. Folglich stehen dem Adressaten eines derartigen Informationsschreibens auch keinerlei Widerspruchsmöglichkeiten zu; sehr wohl kann er hierzu jedoch seine Meinung äußern.

### 3.2 Der Straßenbaubeschluss

Der sich an diese vorbereitende Phase anschließende eigentliche Baubeschluss des Stadtrates leitet schließlich den Beginn aller weiteren Vorgänge ein. Diese enden dann später mit dem Verschicken des Heranziehungsbescheides. In Verbindung mit dem Baubeschluss beauftragt der Oberbürgermeister der Stadt Jena die zuständigen Fachbereiche, die nötigen Handlungen vorzunehmen, welche für die Durchführung der Maßnahme notwendig sind (Auslösung der Verträge mit bauausführenden Firmen, Materialbestellungen, Bereitstellung der Finanzmittel, evtl. Vergabe von Planungsaufträgen, etc.). Über die Vergabe an sich entscheiden aber entweder der Stadtentwicklungsausschuss oder der Stadtrat der Stadt Jena selbst.

### 3.3 Die Beitragsberechnung bis zum Heranziehungsbescheid

Sind die Baumaßnahmen beendet und abgenommen, gehen bei der Kommune die letzten Rechnungen für die erbrachten Leistungen ein. Da für eine Beitragsberechnung immer die tatsächlich entstandenen Kosten und Aufwendungen zu Grunde gelegt werden, ist es unzulässig alle eingegangenen Rechnungen ungeprüft in die beitragsfähige Masse einzurechnen. Zwingend sind sämtliche nicht umlagefähigen Rechnungspositionen (Luxusausführungen, Maßnahmen die nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Anlage stehen, etc.) herauszurechnen und abschließend werden nur die Kosten für eine

---

<sup>9</sup> = Beschluss-Nr. 96/08/27/1034

Beitragsberechnung herangezogen, welche tatsächlich in unmittelbarem Zusammenhang mit der beschlossenen Maßnahme als notwendig erachtet werden.

Abzüglich des von der Kommune zu tragenden Gemeindeanteiles (= in Jena mindestens 40 %) ergibt sich der Kostenbetrag, der auf die von der Maßnahme betroffenen Grundstücke anteilig deren Fläche aufgeteilt wird. Die Vorgaben über die exakten Faktoren und zu berücksichtigenden Flächen der Grundstücke sowie den Einfluss von Art und Maß der baulichen Nutzung des Grundstückes auf den zu zahlenden Beitrag ergeben sich aus der Straßenbaubeitragssatzung der Stadt Jena und werden vom Fachbereich Stadtplanung zugearbeitet. Hierbei wird für jeden beitragspflichtige Grundstück eine grundstücksbezogene Berechnung der gewichteten Grundstücksfläche vorgenommen. Die Summe aller gewichteten Grundstücksflächen sämtlicher beitragspflichtigen Grundstücke der Maßnahme wird in Relation gesetzt mit den (um den Gemeindeanteil) gekürzten umlagefähigen Kosten. So ergibt sich ein Berechnungswert, der von Straße zu Straße, von Maßnahme zu Maßnahme unterscheidlich ist (beispielhaft: 2,345678 Euro pro Qm gewichteter Grundstücksfläche). Der für jedes Grundstück spezifisch ermittelte Wert an gewichteter Grundstücksfläche (beispielhaft: 1.234,56 Qm für Grundstück X) wird multipliziert mit dem Wert pro Qm gewichteter Grundstücksfläche und ergibt so den individuellen Beitrag für jeden Grundstückseigentümer (beispielhaft für Grundstück X: 1.234,56 Qm mal 2,345678 Euro pro Qm = 2.895,88 Euro an Straßenbaubeitrag).

Dieser Straßenbaubeitrag wird in Form eines Heranziehungsbescheides (dies ist ein Verwaltungsakt i.S.v. § 118 Satz 1 AO<sup>77</sup>) bei den beitragspflichtigen Grundstückseigentümern erhoben, wobei der Heranziehungsbescheid "Regelungscharakter" hat<sup>10</sup> und gegen ihn ein Widerspruch als formloser Rechtsbehelf möglich ist. Allerdings hat im Beitragsrecht ein solcher Widerspruch keinerlei aufschiebende Wirkung, d.h. Der festgesetzte Straßenbaubeitrag wird auch bei Einlegung eines Widerspruchs fällig. Ab Fälligkeit des Beitrages ist wiederum der Fachbereich Finanzen der Stadt Jena zuständig. Dort kann Stundung oder Teilzahlung beantragt werden; hier werden Mahngebühren festgelegt oder vollstreckt. Die Übermittlung eines Heranziehungsbescheides findet in Jena in der Regel durch förmliche Zustellung, mittels Postzustellungsurkunde statt, um zweifelsfrei den Tag des Zugang des Bescheides nachweisen zu können, was notwendig ist, da beitragspflichtig allein Derjenige wird, welcher zum Zeitpunkt der Zustellung im Grundbuch eingetragen ist.

### 3.4 Der Widerspruch und die Widerspruchsbearbeitung

Gemäß § 70 Abs. 1 der Verwaltungsgerichtsordnung / VwGO ist Widerspruch gegen einen Heranziehungsbescheid (der Stadt Jena) innerhalb eines Monats, nachdem der Bescheid zugestellt worden ist, schriftlich oder zur Niederschrift bei der Stadt Jena einzulegen. Im Rahmen des Widerspruchsverfahrens ist durch die Stadt Jena die Möglichkeit der Abhilfe einzuräumen (§ 72 VwGO), weshalb jeder Widerspruch eingehend zu prüfen ist. Erscheint der Stadt Jena eine Abhilfe nicht möglich, so erfolgt die Übergabe der Akten des entsprechenden Vorganges an die zuständige Widerspruchsbehörde gem. § 73 Abs. 1 Nr. 1; im Falle der Stadt Jena das Thüringer Landesverwaltungsamt / TLVwA in Weimar. Das TLVwA ist ab diesem Zeitpunkt zuständig für das Verfahren, somit stehen ihm nochmals alle Möglichkeiten der Überprüfung und Entscheidung offen. Hält das TLVwA als nunmehr widerspruchsbearbeitende Behörde es für notwendig, den Beitragsbescheid aufzuheben, so wird es dies tun oder die Stadt Jena bitten, den Bescheid selbst aufzuheben. Hält es den Widerspruch jedoch für unzulässig oder unbegründet, wird das TLVwA den Widerspruch zurückweisen.

---

<sup>10</sup> = woran es dem Informationsschreiber zuvor noch mangelte

Sollte der Widerspruchsbescheid des Thüringer Landesverwaltungsamtes nicht im Sinne des Widerspruchsführers ergangen sein, sondern vielmehr den Ausgangsbescheid bestätigen, so ist der Weg zur Verwaltungsgerichtsbarkeit gegeben. Der Widerspruchsbescheid stellt sich somit auch als Ausgangsbescheid für eine Anfechtungsklage dar.

### 3.5 Die Klage

Gegen den Widerspruchsbescheid des TLVWA ist durch den beitragspflichtigen Widerspruchsführer gemäß § 74 Abs. 1 Satz 1 VwGO innerhalb eines Monats nach Zustellung Anfechtungsklage beim zuständigen Verwaltungsgericht<sup>11</sup> zu erheben. Diese muss entsprechend § 81 Abs. 1 der VwGO schriftlich bzw. zur Niederschrift beim Verwaltungsgericht, erhoben werden. Ist die Klage insgesamt zulässig, wird die Verwaltungsgerichtsbarkeit über die Rechtmäßigkeit des ergangenen Heranziehungsbescheides über Straßenbaubeitrag befinden.

---

## **WELCHE PHASEN DER BEITRAGSERHEBUNG GIBT ES?**

### 1. - Einleitung

Die öffentlichen Straßen und Wege in den ostdeutschen Städten und Gemeinden wurden in der Zeit vor der Wende sträflich vernachlässigt. Nach der Wiedervereinigung begann die allgemeine Erneuerung der Verkehrswege, finanziert durch massive Finanzhilfen des Bundes und der Länder.

Inzwischen haben alle Landesgesetzgeber der neuen Bundesländer eine Rechtsgrundlage geschaffen, wonach die Gemeinden Beiträge von den Bürgern für die Erneuerung, den Umbau und den Ausbau von öffentlichen Straßen und Wegen nicht nur einfordern können, sondern sie haben eine derartige Kostenbeteiligung der Bürger zur Pflicht gemacht.

Diese sog. Straßenausbaubeiträge wurden in den meisten westdeutschen Bundesländern bereits seit Jahrzehnten verlangt.

Hierbei gilt folgendes Prinzip: Ein bebauter Grundstück ist ein wertvoller Grundbesitz, der durch eine öffentliche Straße erschlossen wird.

Werden vorhandene Straßen erneuert, verbessert oder verändert, beeinflusst dies in aller Regel die bestehende Erschließungssituation in positiver Weise. Beispielsweise kann der Autoverkehr auf einer gut ausgebauten Fahrbahn leichter, gefahrloser oder geräuschärmer ablaufen (ein wesentlicher Vorteil der sich daraus für die angrenzenden Häuser ergibt, besteht darin, dass es weniger Erschütterungen gibt) oder es wird weniger Staub aufgewirbelt. Ebenfalls liegen die Preise für gut erschlossene Grundstücke erfahrungsgemäß höher als für solche an schlecht ausgebauten Straßen.

Dies sind einige Vorteile für Straßenanlieger - und diese Vorteile sind die Rechtfertigung dafür, weswegen sie zu Straßenausbaubeiträgen herangezogen werden.

---

<sup>11</sup> = im Falle Jenas ist dies das VG Gera

## 2. - Für welche Baumaßnahmen werden Straßenausbaubeiträge fällig?

Die Rechtsgrundlage für die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen bildet in Thüringen das Thüringer Kommunalabgabengesetz. Dabei beschränkt dieses Gesetz die Möglichkeit zur Beitragserhebung allein auf beitragsfähige Ausbaumaßnahmen.

Beiträge dienen der Refinanzierung öffentlicher Einrichtungen (Anlagen), mit denen die Kommune grundstücksbezogene Leistungen erbringt. Nach der Rechtsprechung und Literatur ist unter dem Begriff der öffentlichen Einrichtung die Gesamtheit des Sachvermögens zu verstehen, das dazu bestimmt ist, im öffentlichen Interesse Leistungen der Gemeinde der Öffentlichkeit bereitzustellen. Ein wesentliches Kriterium ist deshalb der erkennbare Wille der Gemeinde, eine Einrichtung für die Allgemeinheit zugänglich zu machen. Dieser Akt wird in der Fachsprache als „Widmung“ bezeichnet, durch den eine Einrichtung den Charakter der Öffentlichkeit erhält. Eine solche Widmung erfolgt nach dem § 6 ThürStrG.

Beiträge können lediglich für solche öffentlichen Einrichtungen erhoben werden, durch die einem bestimmtem Personenkreis grundstücksbezogene Vorteile vermittelt werden. Dabei handelt es sich vor allem um öffentliche Straßen, weniger um leitungsgebundene Anlagen (Sammler, Kanäle).

Vor diesem Hintergrund erscheint es logisch, dass nicht für alle Straßenarbeiten Straßenausbaubeiträge gefordert werden können.

Vielmehr müssen folgende Voraussetzungen vorliegen:

- Es muss sich um eine öffentliche Straße handeln. Als „Straße“ versteht man in diesem Zusammenhang nicht nur allein die Fahrbahn.
- Zur „Straße“ gehören auch Gehwege, Radwege, Fußwege, die Straßenbeleuchtung, Parkplätze und Grünflächen.
- Die Gemeinde muss Träger der Straßenbaulast sein. Es muss demnach eine Straße sein, die für die Öffentlichkeit bestimmt und entsprechend gewidmet ist. Für Privatstraßen kann kein Straßenausbaubeitrag verlangt werden.
- Es muss sich um Bauarbeiten zur Erneuerung, Erweiterung oder Verbesserung handeln. Beiträge können auch für die Herstellung und Anschaffung von öffentlichen Einrichtungen erhoben werden.

Zum besseren Verständnis ist es wichtig, einige Schlagworte des Straßenausbaubeitragsrechts näher zu erläutern.

## 3. - Begriffsbestimmungen

### 3.1 „besondere Vorteile“

Der § 7 Abs. 1 S. 1 ThürKAG besagt, dass Beiträge nur von solchen Grundstückseigentümern, Erbbauberechtigten und Nutzungsberechtigten (i. S. d. Art. 233 § 4 des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch) erhoben werden können, denen die Möglichkeit der Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung besondere Vorteile bietet.

Der Begriff des Vorteils ist im Beitragsrecht von besonderer Bedeutung: Zum einen stellt der besondere Vorteil eine Voraussetzung dafür dar, dass ein Grundstück bei der Verteilung des umlagefähigen Aufwands berücksichtigt werden kann. Zum anderen hat der Umfang des Vorteils Auswirkungen auf die Höhe des Beitrags, denn nach § 7 Abs. 3 ThürKAG müssen Beiträge bei unterschiedlichen Vorteilen der Beitragspflichtigen abgestuft werden.



Beim Vorteilsbegriff handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der daher einer näheren Auslegung bedarf:

Der Beitrag stellt eine materielle Gegenleistung für die einem Grundstückseigentümer, Erbbauberechtigten bzw. Nutzungsberechtigten i. S. d. Art. 233 § 4 des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch durch eine öffentliche Einrichtung erwachsenden Vorteile dar. Daher sind für die Erhebung eines Beitrages nur solche Vorteile relevant, die sich wirtschaftlich auswirken (wirtschaftliche Vorteile). Darüber hinaus muss der durch einen Beitrag abzugeltende Vorteil grundstücksbezogen und einer konkreten Maßnahme zuzurechnen sein. Schließlich muss es sich um einen „besonderen Vorteil“ handeln, d.h., es muss über die Vorteile hinausgehen, die neben den Grundstückseigentümern, Erbbauberechtigten bzw. Nutzungsberechtigten i. S. d. Art. 233 § 4 des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch auch der Allgemeinheit durch eine bestimmte Maßnahme zukommen. Von einem solchen besonderen wirtschaftlichen Vorteil kann dann ausgegangen werden, wenn auf Grund einer von der Gemeinde durchgeführten Maßnahme der Gebrauchswert eines Grundstücks steigt.

### 3.2 Herstellung und Anschaffung

Die Herstellung bezieht sich auf die grundhafte Erneuerung einer bereits bestehenden öffentlichen Einrichtung. Die hierfür erforderlichen Baumaßnahmen werden von der Kommune selbst durchgeführt bzw. veranlasst. Der Unterschied zur Anschaffung besteht lediglich darin, dass hier eine bereits hergestellte Einrichtung von einem Dritten erworben wurde und nun in das Eigentum und die Baulast der Gemeinde übernommen wird.

Da die erstmalige Herstellung und die Anschaffung einer beitragsfähigen Erschließungsanlage eine Beitragspflicht nur nach dem Baugesetzbuch auslösen, haben diese Tatbestandsmerkmale im Straßenbaubeitragsrecht lediglich für die gemeindlichen Verkehrsanlagen, die nicht Erschließungsanlagen i. S. d. § 127 Abs. 2 BauGB sind, eine Bedeutung.

### 3.3 Verbesserung

Im Mittelpunkt der beitragsfähigen Maßnahmen im Straßenbaubeitragsrecht stehen zweifellos Verbesserungen von öffentlichen Straßen und Wegen bzw. deren Teileinrichtungen. Bei der Auslegung des Begriffs der Verbesserung wird daran angeknüpft, dass der Träger der Straßenbaulast die Straßen in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden Zustand zu bauen, zu unterhalten, zu erweitern oder sonst zu verbessern haben. Wenn an Straßen oder Wegen etwas verändert wird, handelt es sich in den meisten Fällen um Verbesserungen, so z.B. bei einer Erweiterung einer Straße (siehe unter 3.4). Der Tatbestand der Verbesserung ist dann erfüllt, wenn sich eine Maßnahme positiv auf die Gebrauchstauglichkeit auswirkt, z.B. durch den Einbau einer Frostschuttschicht. Bei Straßenausbaumaßnahmen setzt dies voraus, dass sich der Zustand der Straße nach dem Ausbau von dem ursprünglichen Zustand hinsichtlich der räumlichen Ausdehnung, der funktionalen Aufteilung der Fläche oder der Art der Befestigung verkehrstechnisch objektiv vorteilhaft unterscheidet. Es muss ein positiver Effekt eintreten. Daher sind regelmäßige Unterhaltungsmaßnahmen keine Verbesserungen i.S.d. Beitragsrechts.

### 3.4 Erweiterung (als Unterfall der Verbesserung)

Wird eine öffentliche Einrichtung räumlich oder funktionell ausgedehnt, handelt es sich bei dieser Maßnahme um eine Erweiterung, die wegen ihrer positiven Auswirkungen auf die Gebrauchstauglichkeit einer öffentlichen Einrichtung regelmäßig auch eine Verbesserung darstellt. Daraus lässt sich erkennen, dass es sich bei der Erweiterung um einen Unterfall der Verbesserung

handelt. Eine räumliche Ausdehnung liegt insbesondere dann vor, wenn eine Gemeinde unter Inanspruchnahme zusätzlicher Flächen, die bisher nicht zu Verkehrs-zwecken genutzt worden sind, einzelne Teileinrichtungen (z.B. Fahrbahn, Gehwege) und damit die Straße insgesamt verbreitert oder zugleich als Beispiel für eine funktionelle Erweiterung- in einer Straße erstmals Gehwege anlegt. Aber auch die Verbreiterung einer Straße um eine Parkspur für den Anliegerverkehr ist eine beitragsfähige Erweiterung. Nach der Rechtsprechung liegt eine Erweiterung nur dann vor, wenn durch die räumliche oder funktionelle Ausdehnung den bisher durch diese Einrichtung begünstigten Grundstückseigentümern, Erbbauberechtigten oder Nutzungsberechtigten i. S. d. Art. 233 § 4 des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch zusätzliche neue Vorteile entstehen.

### 3.5 Erneuerung

Von Erneuerung spricht man dann, wenn die alte abgenutzte Straße durch eine neue Straße ersetzt wird. Hierbei wird die nicht mehr funktionsfähige Straße vollständig beseitigt.

Der Neubau erfolgt auf der gleichen Grundfläche, die Aufteilung der einzelnen Fahrbahnbestandteile wird nicht verändert. Durch die Erneuerung wird im Ergebnis eine Anlage geschaffen, die der ursprünglichen Straße gleicht. Dabei beziehen sich die Arbeiten i.d.R. auf den gesamten vertikalen Aufbau des Straßenoberbaus und nicht nur auf einzelne Schichten (siehe dazu Anlage 1).

Eine Erneuerungsmaßnahme darf aus beitragsrechtlicher Sicht regelmäßig erst nach Ablauf der üblichen Nutzungsdauer einer öffentlichen Einrichtung durchgeführt werden. Diese beträgt bei Straßen im Durchschnitt mindestens 20 bis 25 Jahre. Wird eine Erneuerung vor Ablauf dieses Zeitraumes erforderlich, ist davon auszugehen, dass die Gemeinde ihre Verpflichtung zur laufenden Unterhaltung und Instandsetzung verletzt hat und insoweit ein aufgestauter Reparaturbedarf vorliegt. In derartigen Fällen können Beiträge nicht erhoben werden.

## 4. - Die drei Phasen der Beitragserhebung im Straßenausbaubeitragsrecht

Wie bereits oben erwähnt obliegt den Gemeinden auf Grund der ihnen übertragenen Ausbaulast die Durchführung ausbaubeitragsrechtlich relevanter Maßnahmen. Zum Ausgleich der Aufwendungen, die den Kommunen durch die Durchführung der Leistung entstanden sind, erwachsen ihnen nach § 7 ThürKAG Ansprüche auf Gegenleistung. Diese sind zum einen gegen die Gemeinde selbst (Gemeindeanteil) und zum anderen gegen bestimmte Grundstückseigentümer, Erbbauberechtigte und Nutzungsberechtigte i.S.d. Art. 233 § 4 des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch gerichtet. Ihnen werden i.d.R. durch die Inanspruchnahme der ausgebauten Einrichtung (Anlage) wirtschaftliche Vorteile geboten. Deshalb können die Kommunen von diesem bevorteilten Personenkreis Ausbaubeiträge erheben.

Aus dieser groben Skizzierung der Rechtslage ist der Aufbau des Ausbaubeitragsrechts vorgegeben. Der Auflistung der entstandenen beitragsfähigen Aufwendungen folgt zunächst eine Aufteilung dieses Aufwandes auf die Gemeinde als „Repräsentantin“ der Allgemeinheit einerseits sowie auf die durch die jeweilige Maßnahme besonders (wirtschaftlich) begünstigten Grundstückseigentümer, Erbbauberechtigten und Nutzungsberechtigten i.S.d. Art. 233 § 4 des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch andererseits. Dieser Personenkreis ist dann nach bestimmten Maßstabsregeln mit Anteilen an dem auf sie entfallenden umlagefähigen Aufwand zu belasten, und von ihnen sind schließlich diesen Belastungen entsprechende Beiträge zu erheben. Demnach ergeben sich drei aufeinanderfolgende Phasen:

- die Aufwendungsphase
- die Verteilungsphase
- die (Erhebungs-) oder Heranziehungsphase.

#### 4.1 Die Aufwendungsphase

In der Aufwendungsphase geht es um die Leistung der Gemeinde oder genauer um die Ermittlung der für diese Leistung entstandenen beitragsfähigen Aufwendungen.

Ausgangspunkt sind öffentliche Anlagen bzw. öffentliche Einrichtungen oder Verkehrsanlagen. Dabei wurde der Begriff der öffentlichen Einrichtung bereits genauer im Punkt 2 erläutert. Der Schwerpunkt der Betrachtung liegt dabei auf dem Begriff der Öffentlichkeit, d.h. abgerechnet werden nur öffentlich gewidmete Einrichtungen, keine Privatwege, Treppenwege oder Kreisverkehrsanlagen i.S.d. § 9a StVO, etc.

In der Aufwendungsphase muss zunächst die abrechenbare Anlage genau festgelegt werden. Eine solche Anlage sollte für einen unbefangenen Beobachter vor Ort erkennbar sein. Weiterhin sollen entsprechende Fotos vor Ort, Luftfotos, Stadtkarten und Flurkarten einen Überblick über die Anlage bzw. Einrichtung vermitteln. Zusätzlich wird mit alba-Ausdrucken (alba = automatisiertes Liegenschaftsbuch) die Grundlage für die Recherche der Grundstückseigentümer im Grundbuchamt geschaffen. Diese alba-Ausdrucke werden mit den Eintragungen im Grundbuchamt verglichen. Ebenso werden die persönlichen Anteile, wie z.B. eheliche Vermögensgemeinschaft oder zu 1/2 und die Miteigentumsanteile ermittelt.

In dieser ersten Phase der Beitragserhebung bedarf es auch einer Entscheidung, ob eine Abschnittsbildung und Kostenspaltung vorgenommen werden soll oder nicht. Für diese Entscheidung benötigt man einen förmlichen Gemeinderatsbeschluss, da ein Eingriff in den Einrichtungsbegriff kein Geschäft der laufenden Verwaltung ist.

Den Ausgangspunkt für eine Abschnittsbildung und Kostenspaltung bildet der organisatorisch-rechtliche Einrichtungsbegriff nach § 1 Abs. 4 ThürKO. Außerdem muss die Abschnittsbildung, die Bildung von Ausbaueinheiten und die Kostenspaltung eindeutig in der Satzung geregelt werden. Rechtsgrundlage für die Stadt Jena bildet § 7 Abs. 1 ThürKAG i.V.m. den §§ 8, 9 der SBS '94.

Voraussetzungen für die Bildung von Abschnitten sind die:

- räumliche und/ oder funktionelle Abgrenzung
- selbstständige Nutzungsmöglichkeit
- Begründung eines beitragsrelevanten Vorteils für die zuzuordnenden Grundstücke.

Eine Abschnittsbildung sollte dann erfolgen, wenn eine Straße in mehreren Bauabschnitten ausgebaut wird, oder wenn die Art und der Umfang des Ausbaus in den einzelnen Abschnitten einer Straße erheblich abweicht. Die Abschnitte müssen genau definiert werden.

Die einzelnen Abschnitte müssen getrennt abgerechnet werden. Die Gemeinde ist dazu angehalten, die Bescheidung möglichst zeitnah zur Fertigstellung vorzunehmen. Der Abschnitt gilt als fertiggestellt, wenn der endgültige Aufwand ermittelbar ist. Dann beginnt die Festsetzungsfrist, die nach der Abgabenordnung vier Jahre beträgt.

Es ist somit theoretisch möglich, dass die Abrechnung des 1. Abschnittes auch erst nach Fertigstellung des 2. Abschnittes erfolgt oder dass sogar der 2. Abschnitt vor dem 1. Abschnitt beschieden wird. Die Gemeinde hat hier also ein hohes Ermessen und ist nur an die Festsetzungsfrist von vier Jahren gebunden.

Eine Zusammenfassung des 1. und 2. Abschnittes und eine gemeinsame Bescheidung ist nicht möglich, wenn es sich um eine tatsächliche Abschnittsbildung nach § 7 Abs. 1 ThürKAG handelt.

Sollte es sich jedoch nur um Bauabschnitte handeln, d.h. die Abschnittsbildung nur bautechnisch begründet und nicht nach § 7 Abs. 1 ThürKAG erfolgt sein, dann ist eine gemeinsame Abrechnung möglich, wobei hier dann ein eventueller 3. Bauabschnitt auch mit einzubeziehen wäre.

Bei der Kostenspaltung handelt es sich um die getrennte, endgültige Abrechnung einer straßenbaulichen Maßnahme für eine Teileinrichtung einer Verkehrsanlage.

Einzelne Teileinrichtungen können

- der Gehweg bzw. die Gehwege, - der Radweg bzw. die Radwege,
- die Fahrbahn, - die unselbstständige Parkfläche bzw. Parkflächen,
- die Straßenbeleuchtung, - die Straßenentwässerung und
- die unselbstständige Grünanlage bzw. die Grünanlagen sein.

Zum Abschluss der Aufwendungsphase werden die entstandenen Kosten aufgestellt. Allerdings sind insoweit berücksichtigungsfähig lediglich für bestimmte beitragsfähige Maßnahmen entstandene Kosten, die entweder real oder auf der Grundlage von Einheitssätzen errechnet werden können, und zwar bezogen auf eine einzelne Anlage, einen Abschnitt davon oder auf mehrere Anlagen. Beschränkungen können sich aus dem Gebot, den Rahmen des Erforderlichen einzuhalten, sowie dadurch ergeben, dass nach dem Zeitpunkt der endgültigen Herstellung (Entstehen der sachlichen Beitragspflicht) anfallende Kosten außer Ansatz zu lassen sind.

Dazu werden die anfallenden Rechnungen und evtl. auch schon vorliegende Schlussrechnungen gesammelt und zusammenaddiert. Rechnungen fallen z.B. über Materialbeschaffungskosten, Montagekosten oder Tiefbauarbeiten an. Von dem entstehenden Betrag werden Fördermittel, Sponsorenzahlungen, Kosten für übermäßigen Luxus, etc. abgezogen. Als Differenz entsteht der beitragsfähige Aufwand für die Stadt Jena.

Im Überblick ergibt sich folgende vereinfachte Kostenaufstellung:

- eingegangene Rechnungen in Summe zusammengefasst
- abzgl. Fördermittel
- abzgl. Sponsorenzahlungen
- abzgl. Kosten für übermäßigen Luxus, etc.
- beitragsfähiger Aufwand für die Anlieger/ Grundstückseigentümer

Der beitragsfähige Aufwand ist nun Grundlage der Berechnungen in der Verteilungsphase.

## 4.2 Die Verteilungsphase

Gegenstand der Verteilungsphase ist die Verteilung des beitragsfähigen Aufwands oder präziser gesagt: die rechnerische Zuschreibung von Anteilen, d.h. wer hat in welchem Umfang die angefallenen Kosten zu tragen. Vorab scheidet ein nach bestimmten Kriterien zu ermittelnder Anteil, der sog. Gemeindeanteil, aus.

### *4.2.1 Der Gemeindeanteil*

Bei dem Gemeindeanteil handelt es sich um eine Eigenbeteiligung der Kommune, welcher in der Satzung vorzusehen ist. Diese Eigenbeteiligung ist immer dann vorzusehen, wenn eine Einrichtung neben den beitragspflichtigen nicht nur unbedeutend auch der Allgemeinheit zugute kommt. Die Eigenbeteiligung muss also nach § 7 Abs. 3 ThürKAG die Vorteile für die Allgemeinheit angemessen berücksichtigen.

Bekanntermaßen sollen mit der Erhebung von Beiträgen die Vorteile abgegolten werden, die Grundstückseigentümern, Erbbauberechtigten oder Nutzungsberechtigten i.S.d. Art. 233 § 4 des

Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung entstehen.

Verkehrsanlagen werden i.d.R. jedoch nicht ausschließlich von den Eigentümern der durch sie erschlossenen Grundstücke genutzt. Sie dienen in vielen Fällen auch dem innerörtlichen Verkehr und dem Durchgangsverkehr.

Diesem Umstand ist bei der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen durch einen von der Gemeinde zu übernehmenden Anteil an den beitragsfähigen Aufwendungen (Gemeindeanteil) Rechnung zu tragen. Er wird in einem Prozentsatz bemessen.

Der Gemeindeanteil muss den Vorteil widerspiegeln, den die Allgemeinheit im Verhältnis zur Gesamtheit der Anlieger (i.d.R. Grundstückseigentümer) durch die Ausbaumaßnahme erlangt hat. Für die Höhe des Gemeindeanteils ist somit nicht die absolute Stärke des Gesamtverkehrsaufkommens einer Straße entscheidend, sondern allein das Verhältnis zwischen dem Anliegerverkehr und dem innerörtlichen Durchgangsverkehr.

Rechtsgrundlage für die Berechnung des Gemeindeanteils der Stadt Jena bildet § 4 der SBS '94. Nach § 4 Abs. 3 Nr. 1-3 der SBS '94 werden die Erschließungsanlagen wie folgt festgesetzt:

- Anliegerstraßen mit der Einstufung „A“ in der Klassifizierungsliste der Stadt Jena zur Erhebung von Straßenbeiträgen. Dabei handelt es sich um Straßen, die überwiegend der Erschließung der angrenzenden oder durch private Zuwegung mit ihnen verbundenen Grundstücken dienen.
- Haupterschließungsstraßen mit der Einstufung „B“ in der Klassifizierungsliste der Stadt Jena zur Erhebung von Straßenbeiträgen. Dabei handelt es sich um Straßen, die der Erschließung von Grundstücken und gleichzeitig dem Verkehr innerhalb von Baugebieten oder innerhalb von im Zusammenhang bebauten Ortsteilen dienen, soweit sie nicht Hauptverkehrsstraßen sind.
- Hauptverkehrsstraßen mit der Einstufung „C“ in der Klassifizierungsliste der Stadt Jena zur Erhebung von Straßenbeiträgen. Dabei handelt es sich um Straßen, die dem durchgehenden innerörtlichen Verkehr oder dem überörtlichen Durchgangsverkehr dienen, insbesondere Bundes-, Landes- und Kreisstraßen.

Ausschlaggebend für die Berechnung des Gemeindeanteils ist jeweils die vierte Spalte der in der Satzung abgedruckten Tabellen des § 4 Abs. 3 Nr. 1-3 der SBS '94. Aus der Differenz von 100 von Hundert abzüglich des Anteils der Beitragspflichtigen ergibt sich der Gemeinde-anteil. Für die Klassifizierung (Zuordnung) einzelner Erschließungsanlagen entsprechend des § 4 Abs. 3 Nr. 1-3 der SBS '94 ist die Klassifizierungsliste der Stadt Jena zur Erhebung von Straßenbeiträgen maßgeblich. Diese Klassifizierungsliste ist als Anlage Bestandteil der SBS '94 (§ 4 Abs. 4 der SBS '94). Wenn der Gemeindeanteil auf diesem Weg ermittelt wurde, lässt sich nun der umlagefähige Aufwand errechnen:

beitragsfähiger Aufwand der Stadt Jena  
- abzgl. des variablen Gemeindeanteils  
umlagefähiger Aufwand für die Stadt Jena

#### 4.2.2 *Art und Maß der baulichen Nutzung*

Die nach Abzug des Gemeindeanteils nicht gedeckten Investitionsaufwendungen bei beitragsfähigen Maßnahmen sind nach einem bestimmten Verteilungsschlüssel auf die Grundstücke umzulegen, die durch die Straßenausbaumaßnahme bevorteilt sind. Das sind in aller Regel die Grundstücke, die direkt an der ausgebauten Maßnahme anliegen oder die öffentliche Anlage durch eine eingetragene Baulast oder ein Wegerecht ebenfalls nutzen können und dadurch bevorteilt sind. Das sind z.B. sog. Hinterliegergrundstücke. Ausgegangen wird in der Regel vom grundbuchrechtlichen Grundstücksbegriff (Buchgrundstück). Sind die Vorteile der Beitragspflichtigen verschieden hoch, so sind die Beiträge gemäß § 7 Abs. 3 ThürKAG entsprechend abzustufen. Daher müssen die Kommunen zwingend den Verteilungsmaßstab/ Beitragsmaßstab in ihrer Beitragssatzung bestimmen, mit dem der umlagefähige Investitionsaufwand auf die Grundstücke zu verteilen ist. Dabei steht die Wahl des Beitragsmaßstabes im Ermessen der Gemeinde. Er muss lediglich geeignet sein, einen gerechten, wirklichkeitsnahen Vorteilsausgleich zu schaffen.

Für die Stadt Jena regeln die §§ 5 ff. der SBS '94 die Verteilung des umlagefähigen Aufwandes.

Folgende Schritte sind dabei durchzuführen:

- Erster Schritt: Die zu veranlagende Fläche des Grundstücks wird ermittelt. Es gilt die Fläche des Buchgrundstücks.
- Zweiter Schritt: Der Multiplikator für die zu veranlagende Grundstücksfläche wird ermittelt.
- Für Grundstücke innerhalb des Geltungsbereiches eines Bebauungsplanes ergibt sich die Zahl der Vollgeschosse aus der höchstzulässigen Zahl der Vollgeschosse, die im Bebauungsplan festgesetzt ist.
- Bei Grundstücken außerhalb des Geltungsbereiches eines Bebauungsplanes ergibt sich die Zahl der Vollgeschosse bei bebauten Grundstücken aus der Höchstzahl der tatsächlich vorhandenen Vollgeschosse. Bei unbebauten aber bebaubaren Grundstücken ergibt sich die Zahl der Vollgeschosse aus der Zahl der auf den Grundstücken der näheren Umgebung überwiegend vorhandenen Vollgeschosse. Bei der Bestimmung der Vollgeschosse sind die Regelungen der Thüringer Bauordnung nicht anzuwenden bzw. maßgeblich. Ein beitragsrechtliches Vollgeschoss bemisst eine lichte Höhe von mindestens 2,10 Metern.
- Die ermittelte Anzahl der Vollgeschosse wird nun mit dem Multiplikator aus § 5 Abs.4 der SBS '94 vervielfacht, der sich aus der Anzahl der Vollgeschosse ergibt. Besondere Berücksichtigung finden Grundstücke, die überwiegend gewerblich, industriell oder in ähnlicher Weise genutzt werden. Hier erhöht sich der in der Satzung festgesetzte Multiplikator um 0,3.
- Dritter Schritt: Nun erfolgt die Berechnung der gewichteten Grundstücksfläche. Dabei wird die zu veranlagende Grundstücksfläche mit dem (ggf. erhöhten) Multiplikator vervielfacht. Dadurch ergibt sich für das betreffende Grundstück eine gewichtete Grundstücksfläche, die in m<sup>2</sup> angegeben wird.
- Vierter Schritt: Im weiteren Verlauf wird nun der Straßenausbaubeitrag errechnet. Die Berechnung lässt sich am besten an einem Beispiel verdeutlichen.

- aus dem Grundbuch: Grundbuchfläche 684 m<sup>2</sup>  
Multiplikator: 1,5  
gewichtete Grstksfl.: insgesamt 37.696,20 m<sup>2</sup>  
umlagef. Aufwand: insgesamt 10.552,49 € als Anliegeranteil

Das Grundstück besitzt eine Grundbuchfläche von insgesamt 684 m<sup>2</sup>, die voll in die Berechnung einbezogen wurde. Der für die Berechnung herangezogene Multiplikator ist 1,5 (= entspricht also drei beitragsrechtlichen Vollgeschossen). Aus der Multiplikation der Grundbuchfläche mit dem Multiplikator berechnet sich so eine gewichtete Grundstücksfläche von 1.026,00 m<sup>2</sup>.

Da die Berechnung der gewichteten Grundstücksfläche bei allen bevorteilten Grundstücken durchgeführt wird, ergeben sich in diesem Beispiel insgesamt 37.696,20 m<sup>2</sup> an gewichteter Grundstücksfläche. 10.552,49 € umlagefähiger Aufwand geteilt durch 37.696,20 m<sup>2</sup> gewichtete Grundstücksfläche ergibt einen Betrag von exakt 0,2799351 € pro m<sup>2</sup> gewichteter Grundstücksfläche. Dieser Betrag multipliziert mit den m<sup>2</sup> gewichteter Grundstücksfläche des beispielhaften Grundstücks von 1.026,00 m<sup>2</sup> ergibt einen Straßenbaubeitrag von 287, 21 €.

- Fünfter Schritt: Bevor nun ein Beitragsbescheid erlassen wird, ist abschließend zu klären, ob evtl. Billigkeitsgründe für mehrfach erschlossene Grundstücke vorliegen. Dies ist ausdrücklich in der Jenaer Satzung geregelt.
- "Mehrfach erschlossene Grundstücke" sind z. B. Eckgrundstücke oder durchgehende Grundstücke an zwei oder mehr Straßen/Verkehrsanlagen.
- Bei Hinterliegergrundstücken handelt es sich um in zweiter Reihe gelegene Grundstücke. Eine Voraussetzung für die Beitragserhebung ist die Erschließungsfunktion der Straße. Während die Erschließungsfunktion der Straße für die an diese unmittelbar angrenzenden Grundstücke i.d.R. ohne Schwierigkeiten zu bejahen ist, muss für das „Erschlossensein“ von Hinterliegergrundstücken ebenfalls eine Erreichbarkeit vorliegen, um eine Erschließungsfunktion durch die Straße zu begründen. Diese Erreichbarkeit muss rechtlich und/ oder tatsächlich gesichert sein. Dies ist dann der Fall, wenn zugunsten des Hinterliegergrundstückes über das (einem anderen Eigentümer gehörende) „Vorderliegergrundstück“ ein Überfahrtsrecht besteht und dies grundbuchlich oder durch eine Baulast gesichert ist. Das Hinterliegergrundstück kann aber auch dann über das davor liegende Grundstück tatsächlich und rechtlich erreicht werden, wenn und solange beide Grundstücke im Eigentum ein und desselben Eigentümers stehen.
- Sollte nun ein mehrfach erschlossenes Grundstück vorliegen, so wird der errechnete Beitrag um ein Drittel gekürzt. Diese Regelung gilt jedoch nicht für überwiegend gewerblich, industriell oder in ähnlicher Weise genutzte Grundstücke. Der dadurch entstehende Beitragsausfall wird aber nicht den übrigen bevorteilten Grundstücken angelastet, sondern ist allein von der Gemeinde zu tragen.

#### 4.3 Die Heranziehungsphase

Die Heranziehungsphase ist schließlich ausgerichtet auf das eigentliche Ziel der ausbaubeitragsrechtlichen Vorschriften, nämlich der Einziehung der Beiträge, die entsprechend der zuvor erfolgten Verteilung des umlagefähigen Aufwandes auf jeden einzelnen betroffenen Grundstückseigentümer entfallen. Sie kann grundsätzlich erst von dem Zeitpunkt an durchgeführt

werden, in dem für die einzelne Anlage oder einen Abschnitt von ihr die sachlichen Beitragspflichten entstanden sind. Die Beiträge ruhen sodann gemäß § 7 Abs. 11 ThürKAG als öffentliche Last auf jedem einzelnen beitragspflichtigen Grundstück, dem Erbbaurecht oder dem dinglichen Nutzungsrecht i.S.d. Art. 233 § 4 des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch bzw. auf dem Wohn- oder dem Teileigentum. Eine frühzeitigere Aufwandsdeckung ist nur möglich, wenn ein Vorausleistungsbescheid erlassen oder ein Ablösungsvertrag abgeschlossen worden ist.

Es ergeben sich also drei Möglichkeiten zur Heranziehung eines Beitrages:

- der Heranziehungsbescheid
- die Vorausleistung
- der Ablösevertrag.

#### *4.3.1 Der Heranziehungsbescheid*

Für den Erlass eines Heranziehungsbescheides kommt dem Zeitpunkt des Entstehens der sachlichen Beitragspflicht eine zentrale Bedeutung zu. Von diesem Zeitpunkt an ist der Beitragsanspruch der Gemeinde kraft Gesetzes dem Grunde und der Höhe nach derart vollständig ausgebildet und unveränderbar, dass die Gemeinde einerseits endgültige (Teil-)Beiträge erheben darf und andererseits die Frist für die Forderungsverjährung (Festsetzungsverjährung) zu laufen beginnt. Die Forderungsverjährung, d.h. die Verjährung des Anspruchs der Gemeinde auf Geltendmachung einer für ein bestimmtes Grundstück entstandenen Beitragsforderung durch einen Beitragsbescheid, tritt gemäß der §§ 169 Abs.2, 170 Abs.1 AO nach Ablauf von vier Jahren seit Ende des Kalenderjahres ein, in dem die Beitragsforderung entstanden ist.

Nach § 7 Abs. 6 ThürKAG i.V.m. § 12 Abs. 1 der SBS `94 entsteht die sachliche Beitragspflicht mit Beendigung der beitragspflichtigen Maßnahme bzw. wenn die letzte Rechnung zu dieser Maßnahme im zuständigen Amt eingegangen ist. Außerdem hängt das Entstehen der sachlichen Beitragspflicht auch vom Vorhandensein einer gültigen Satzung ab. Letztlich bedarf es einer Entstehung der persönlichen Beitragspflicht, d.h. es bedarf einer Festsetzung des Geldwertes der jeweiligen Beitragsforderung und vor allem der Bestimmung der Person, die im Einzelfall persönlich beitragspflichtig ist, also schließlich den Beitrag bezahlen muss. Nach § 7 Abs. 10 ThürKAG i.V.m. § 11 der SBS `94 ist derjenige beitragspflichtig, wer im Zeitpunkt des Entstehens der Beitragsschuld Eigentümer des Grundstücks, Erbbauberechtigter oder Inhaber eines dinglichen Nutzungsrechts i.S.d. Art. 233 § 4 des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch ist.

Dem ermittelten Beitragspflichtigen ist nun der Heranziehungsbescheid zuzustellen. Der Straßenausbaubeitrag wird gemäß § 135 Abs. 1 BauGB i.v.m. § 12 Abs. 2 der SBS `94 einen Monat nach Zustellung des Heranziehungsbescheides fällig.

#### *4.3.2 Die Vorausleistung*

Für ein Grundstück, für das eine Beitragspflicht noch nicht oder nicht in vollem Umfang entstanden ist, können Vorausleistungen auf den Beitrag verlangt werden, sobald mit der Durchführung der beitragspflichtigen Maßnahme begonnen worden ist. Die Vorausleistung wird durch einen Vorausleistungsbescheid durch die heranziehende Gemeinde festgesetzt. Hauptargument für die Erhebung von Vorausleistungen ist die Ersparnis von Finanzierungskosten der Gemeinde für eventuelle Zwischenfinanzierungen, wie z.B. Kredite. Die Finanzierungskosten werden somit von der Gemeinde auf die Beitragspflichtigen übertragen.



Danach ist die bereits geleistete Vorausleistung mit der endgültigen Beitragsschuld zu verrechnen, auch wenn der Vorausleistende nicht beitragspflichtig ist. Eine Vorausleistung kann auch zurückverlangt werden, wenn die Beitragspflicht sechs Jahre nach Erlass des Vorausleistungsbescheides noch nicht entstanden ist.

Auch die Vorausleistung hat als Rechtsgrundlage eine gültige Beitragssatzung. Weitere wesentliche Voraussetzungen für die Zulässigkeit von Vorausleistungen sind ein verbindliches Bauprogramm und dass mit der Ausführung der betreffenden Maßnahme bereits begonnen worden ist. Ausschlaggebender Zeitpunkt des Beginns der Durchführung der Maßnahme ist, dass in der Örtlichkeit sichtbar mit der Durchführung begonnen wird. Diese Voraussetzung ist z.B. erfüllt mit der Errichtung der Baustelle. Jedoch sind für den Bürger die bereits vorliegenden Planungsarbeiten und verwaltungsinternen Vorarbeiten nicht sichtbar.

Hinsichtlich der Höhe der Vorausleistungen steht der Gemeinde ein Ermessensspielraum zu; jedoch sollen Vorausleistungen nur angemessen hoch sein. Damit wird deutlich, dass es den Gemeinden nicht stets erlaubt sein soll, Vorausleistungen in der voraussichtlichen Höhe des später entstehenden endgültigen Beitrags zu fordern. Zu berücksichtigen ist, dass Vorausleistungen zu einem Zeitpunkt entrichtet werden müssen, in dem der grundstücksbezogene Vorteil durch die Straßenausbaumaßnahme noch nicht entstanden ist. Daher ist ein Vorausleistungsbescheid in Höhe von 80 von Hundert des voraussichtlichen endgültigen Beitrags als angemessen zu betrachten. Andernfalls müsste es zu Rückzahlungen durch die Gemeinde kommen, wenn zu viel Vorausleistungen gegenüber des endgültigen Beitrags erhoben worden sind.

Da der Vorausleistungsbetrag wie der Beitrag auch von der zuständigen Kommune durch einen Bescheid festgesetzt und erhoben wird, wird der Betrag auch einen Monat nach Zustellung des Vorausleistungsbescheides fällig (vergleiche dazu § 135 Abs. 1 BauGB i.v.m. § 12 Abs. 2 der SBS '94), es sei denn, es wurde ein späteres Datum im beiderseitigen Einverständnis festgelegt. Diese Vorausleistungsforderung ruht als öffentliche Last auf dem Grundstück, da die Vorausleistung ihrem Wesen nach ein „vorgezogener“ Beitrag ist, obwohl die Beitragspflicht noch nicht oder nicht in vollem Umfang entstanden ist

#### *4.3.3 Der Ablösungsvertrag*

Der § 7 Abs. 13 ThürKAG regelt die Ablösung von Beiträgen. Demnach kann die Gemeinde als Beitragsberechtigte vor Entstehung der Beitragspflicht die Ablösung des Beitrags durch Vereinbarung gegen eine angemessene Gegenleistung zulassen. Voraussetzung für eine solche Ablösungsvereinbarung, ist eine rechtswirksame Beitragssatzung, in der ausdrücklich Ablösevereinbarungen zugelassen sind. Für die Stadt Jena regelt dies § 10 Abs. 2 der SBS '94. Diese Notwendigkeit der Satzungsregelung ergibt sich aus der gesetzlichen Vorgabe des § 7 Abs. 13 ThürKAG als Kann-Bestimmung. Zudem verweist diese Rechtsvorschrift ausdrücklich darauf, dass das Nähere in der Satzung zu bestimmen ist. Daher steht der Abschluss von Ablösevereinbarungen grundsätzlich im Ermessen der Gemeinde. Ein Rechtsanspruch auf eine Ablösung besteht nach § 10 Abs. 2 S. 3 der SBS '94 nicht. Ablösevereinbarungen dürfen auch nicht die Regel sein, sie müssen sich auf atypische Fälle beschränken und sie dürfen nur vor dem Entstehen des Beitrags abgeschlossen werden.

Die Ablösevereinbarung ist ein öffentlich-rechtlicher Vertrag nach § 54 ThürVwVfG. Sie kann nur abgeschlossen werden, wenn in einem absehbaren Zeitraum die Beitragsschuld entstehen würde und wenn die Höhe der Beitragsforderung annähernd ermittelbar ist. Allerdings braucht noch nicht

zwingend mit der Ausbaumaßnahme begonnen worden sein. Jedoch müssen Art und Umfang der Maßnahme und die zu erwartende Beitragsbelastung für das entsprechende Grundstück feststehen, weil erst dann der spätere Beitragsschuldner und die voraussichtliche Beitragsschuld ausreichend bestimmbar sind. Der Ablösungsbetrag ist nach Abschluss des Vertrages sofort fällig, es sei denn, im Vertrag wurde ein späteres Fälligkeitsdatum festgelegt. Die Ablösewirkung wird ausgelöst durch die Zahlung des Ablösebetrags, nicht schon durch den Abschluss der Ablösevereinbarung. Unterbleibt eine solche Zahlung, entsteht zu gegebener Zeit kraft Gesetzes die Beitragspflicht für das betreffende Grundstück, die dann als öffentliche Last auf dem Grundstück ruht. Dagegen ruht der vereinbarte Ablösebetrag nicht als öffentliche Last auf dem Grundstück, da die Zahlungspflicht nicht als Folge der Erfüllung eines gesetzlich normierten Tatbestands, sondern als Folge einer vertraglichen Vereinbarung, entsteht.

Strittig ist hin und wieder die Höhe des Ablösebetrages. Da die Ablösung eine vorweggenommene Tilgung des Beitrags ist, bildet der voraussichtliche Beitrag, der im Zeitpunkt der Ablösung nach den satzungsrechtlichen Bestimmungen zu entrichten wäre, die Grundlage für den Ablösebetrag.

Der Ablösevertrag muss inhaltlich zwingend eine Ablösesumme enthalten. Da die Ablösevereinbarung immer vor dem Entstehen des Beitrages abgeschlossen werden muss, werden sich auf Grund späterer Veränderungen evtl. Unterschiede zwischen dem Ablösebetrag und dem Betrag, der später als Beitrag zu entrichten gewesen wäre, ergeben. Die Vertragsparteien nehmen also bewusst bestimmte Risiken in Bezug auf die Ablösesumme in Kauf.

Steht aber der Ablösebetrag zu dem maßgeblichen Beitrag in einem erheblichen Missverhältnis, wird der Vertrag als unwirksam angesehen werden müssen. Dies kann dann angenommen werden, wenn der Ablösebetrag den endgültigen Beitrag um mindestens oder mehr als 100 von Hundert übersteigt. Im Umkehrschluss kann auch festgeschrieben werden, dass ein derartiges Missverhältnis dann vorliegt, wenn der Ablösebetrag genau oder weniger als 50 von Hundert des späteren Beitrags beträgt. Dies sind die absoluten Missbilligungsgrenzen. Soweit das eine oder andere zutrifft, ist die Gemeinde gehalten, den überschüssigen Betrag zu erstatten bzw. den Minderbetrag einzuziehen.

## 5. - Schlussbemerkung

Abschließend bleibt nun noch zu erwähnen, dass das Beitragsrecht ein sehr komplexes Thema ist, weswegen man keine pauschalen Aussagen treffen kann, sondern jeder Fall ist auf Grund seiner Besonderheiten einzeln zu bewerten. Dies ist aber nur möglich anhand von aktuellen Unterlagen und der neuesten Rechtsprechung sowie der exakten Recherche durch die Sachbearbeiter im Vorfeld der Beitragserhebung.

Für mich war der Komplex der Beitragserhebung völliges Neuland. Ich musste mir zunächst durch das Lesen der einschlägigen Fachliteratur und durch Gespräche mit den Sachbearbeitern ein gewisses Grundwissen aneignen, um die Aufgabenstellung dieser Belegarbeit zu bearbeiten.

Ich ziehe für mich ganz persönlich ein positives Fazit aus meiner Arbeit im Sachgebiet Beiträge. Hier habe ich spezifische Dinge zum Beitragsrecht gelernt, die auch in Zukunft von Bedeutung sein können. Denn eine Beitragspflicht kann jeden betreffen, der ein Grundstück sein Eigen nennt oder es auch nur nutzt bzw. erbbauberechtigt ist.

---

## WIE BILDET SICH EIN ABRECHNUNGSGEBIET?

### 1. Einleitung

#### 1.1. Beiträge im allgemeinen und historischen Sinn

Das Beitragsrecht der Bundesrepublik Deutschland und des Freistaates Thüringen beschäftigt sich grundsätzlich mit finanziellen (Kommunal-)Abgaben welche 'Beiträge' genannt werden. Im täglichen Leben kennt man verschiedene Arten von Beiträgen: Mitgliedsbeiträge in Vereinen und Verbänden (entsprechend § 58 Nr. 2 des BGB), Sozialversicherungsbeiträge, Solidaritätsbeiträge. Diese Formen von Beiträgen sollen hier jedoch nicht von weiterem Interesse sein, da im kommunalen Straßen- und Wegebeitragsrecht allein Beiträge für die erstmalige Herstellung von öffentlichen Einrichtungen und Verkehrsanlagen, die sogenannten Erschließungsbeiträge, sowie Beiträge für den Ausbau/ die grundhafte Erneuerung/Verbesserung von öffentlichen Verkehrsanlagen (d. h. den Straßen, Wegen und Plätzen), auch Straßenausbaubeiträge genannt, von Bedeutung sind. Diese beiden Beitragsarten werden in der Bundesrepublik Deutschland aufgrund der Gesetzgebung des Bundes oder der des jeweiligen Bundeslandes erhoben.

Zum Ende des 19. Jahrhunderts entstanden in Deutschland die ersten Kommunalabgaben-gesetze (so 1898 das Preußische KAG als zukünftig maßgeblichstes Abgabengesetz) und sie trugen dem Umstand Rechnung, dass die Kommunen im Regelfall nicht allein durch ihr Steueraufkommen die Kosten für den notwendigen Erschließungs- bzw. Ausbaufwand an öffentlichen Straßen zu decken in der Lage waren. Bis heute wird von Seiten der jeweiligen Gesetzgeber ein angemessener und sinnvoll strukturierter 'Vorteilsausgleich' durch die betreffenden Grundstückseigentümer und Anlieger für notwendig gehalten, um anteilig die kommunalen Kosten der Erschließung oder beim Ausbau öffentlicher Straßen mit zu decken und dadurch die Kreditaufnahme im kommunalen Haushalt zu minimieren. Die Gesetzgebung auf Bundes- und Landesebene verpflichtet Grundstückseigentümer also schon seit mehr als einhundert Jahren zur Leistung von kommunalen Beiträgen für die erstmalige Herstellung oder die grundhafte Erneuerung von öffentlichen Verkehrsanlagen. So entstand die grundstücksbezogene 'Beitragspflicht', zu der später noch mehr nachzulesen ist.

#### 1.2. Beiträge nach dem Kommunalabgaberecht am Beispiel Thüringens

Wie zuvor bereits erwähnt ergibt sich der Begriff des 'Kommunalen Beitrags' im abgaben-rechtlichen Sinn entweder aus der Bundes- oder der jeweiligen Landesgesetzgebung. Finden an öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen Herstellungsarbeiten statt, welche eine Reparatur und/oder Instandhaltung maßgeblich überschreiten, ist für die Kommune zuallererst folgende Frage zu beantworten: „Lösen diese Arbeiten eine Beitragspflicht aus und wenn ja welche?“ Um diese Frage beantworten zu können, ist zu analysieren, ob es sich bei den betreffenden Herstellungsarbeiten um Arbeiten der erstmaligen endgültigen Herstellung der Verkehrsanlage handelt - dann müssten die Regelungen des Baugesetzbuch (§§ 127 ff. BauGB) angewendet werden - oder sind es keine erstmaligen Herstellungsarbeiten - dann greifen die Regelungen des jeweiligen Kommunalabgabengesetzes und es sind Straßenausbaubeiträge, Straßenbaubeiträge oder vereinfacht Straßenbeiträge zu berechnen und zu erheben.

Für den Freistaat Thüringen ergeben sich die gesetzlichen Grundlagen im Straßenausbaubeitragsrecht

aus dem Thüringer Kommunalabgabengesetz/ThürKAG und zwar konkret aus dessen §§ 7, 7b und 13. Mittelbar greifen auch die Thüringer Kommunalordnung/ThürKO (als sogenannte ‚Kommunalverfassung‘) mit ihren allgemeinen Haushaltsgrundsätzen in den §§ 53 bis 85 und die Abgabenordnung/AO des Bundes in das Beitragsrecht ein, denn nach § 53 Abs. 1 Satz 1 der ThürKO hat die Kommune (Zitat) *„...ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist...“*. Dies kann allein mit dem Prinzip einer (Zitat) *„...sparsamen und wirtschaftlichen...“* Planung und Ausführung (§ 53 Abs. 2 ThürKO) erreicht werden, um so das Ziel eines Haushaltsjahres, nämlich den Haushaltsausgleich (= den Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben) zu erreichen.

Die Steuern stellen dabei immer die 'Haupteinnahmequelle' der Kommune dar, jedoch haben sowohl Beiträge als auch Gebühren einen sehr bedeutenden Anteil an den kommunalen Einnahmen und sind zudem noch vorrangig vor Steuern und Kreditaufnahmen zur Einnahmebeschaffung der Kommunen zu betrachten. Der Grund hierfür liegt darin, dass sich aufgrund von § 54 Abs. 2 ThürKO bei der Einnahmebeschaffung eine gesetzliche Rangfolge ergibt, die von jeder Kommune im Freistaat einzuhalten ist. Nach § 54 Abs. 2 ThürKO hat die Gemeinde nämlich (Zitat) *„...die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Einnahmen 1.) soweit vertretbar und geboten aus besonderen Entgelten [Abgaben] für die von ihr erbrachte Leistungen, 2.) im übrigen aus Steuern zu beschaffen, soweit die sonstigen Einnahmen nicht ausreichen.“* - Die Erhebung von Beiträgen und Gebühren wird somit zur Pflicht und hat Vorrang vor der Erhebung von Steuern.

Während die ThürKO also die Grundlagen der kommunalen Einnahmebeschaffung im kommunalen Haushalt darstellt, wird im Thüringer Kommunalabgabengesetz die Art und Weise der Erhebung von Abgaben behandelt. Darüber hinaus dient das ThürKAG auch als gesetzliche Grundlage für die entsprechende Beitragssatzung der Stadt/Gemeinde als kommunales Ortsrecht. § 2 Abs. 1 ThürKAG schreibt konkret vor, dass Abgaben (Zitat) *„...aufgrund einer besonderen Satzung...“* erhoben werden. Nach § 2 Abs. 2 ThürKAG muss diese Satzung (Zitat) *„...den Abgabepflichtigen, den die Abgabe begründenden Tatbestand, den Maßstab, den Satz der Abgabe sowie den Zeitpunkt der Entstehung und der Fälligkeit der Schuld bestimmen“*.

### 1.2.1. Kommunale Beiträge

Ein kommunaler Beitrag für die grundsätzliche Erneuerung/Verbesserung/Erweiterung von öffentlichen Verkehrsanlagen wird grundsätzlich einmalig (bezogen auf einen Zeitraum von mindestens 25 Jahren) erhoben, ist indessen jedoch nicht notwendig in einem Betrag zu leisten, sondern kann je nach Entscheidung der Kommune auch in Teil- oder Ratenzahlung entrichtet werden.

Darüber hinaus zielen kommunale Straßenausbaubeiträge auf einen 'Vorteilsausgleich' durch die Beitragspflichtigen für die ihm aus der Straßenbaumaßnahme entstehenden „besonderen Vorteile“ ab. Dies lässt sich bereits 1898 aus der klassischen Definition des PreußKAG ableiten (Zitat): *„Die Gemeinden können behufs Deckung für die Kosten der Herstellung... von Veranstaltungen, welche durch das öffentliche Interesse erfordert werden, von denjenigen Grundstückseigentümern und Gewerbetreibenden, denen hierdurch besondere wirtschaftliche Vorteile erwachsen, Beiträge zu den Kosten der Veranstaltungen erheben. Die Beiträge sind nach den Vorteilen zu bemessen.“*

Heute ist der Begriff des 'besonderen Vorteils' aufgrund der Vielzahl der mit ihm verbundenen Missverständnisse rechtlich klargestellt worden und hat mit dem, was man landläufig mit Vor- und Nachteilen in Verbindung bringt, nichts zu tun sondern repräsentiert den, über den Allgemeinvorteil

der Straßennutzung hinausgehenden, besonderen Vorteil, den ein Grundstückseigentümer durch die betreffende öffentliche Straße gegenüber dem Autofahrer hat. Dieser Sondervorteil liegt darin, dass der Grundstückseigentümer neben einer allgemeinen Straßennutzung durch Befahren/Begehen zusätzlich auch sein Grundstück betreten, bebauen, nutzen kann. Noch klarer wird die juristische Definition des 'besonderen Vorteils' im Umkehrschluss: Ohne die betreffende Straße kann die Allgemeinheit (also Autofahrer, Fußgänger etc.) die Straße nicht nutzen; der Grundstückseigentümer aber kann zusätzlich auch noch sein Grundstück nicht nutzen, betreten, bebauen - die Straße vermittelt ihm also besondere Vorteile.

Haushaltsrechtlich betrachtet gehören Beiträge zu den Einnahmepositionen des Vermögenshaushalts, der auch zuvor die Ausgaben für die abzurechnenden Herstellungsarbeiten beinhaltet hat. So ist bereits frühzeitig eine Abgrenzung von Arbeiten für die laufende Unterhaltung und Instandsetzung von Verkehrsanlagen möglich, da diese allein dem Verwaltungshaushalt unterliegen.

### 1.2.2. Erschließungsbeiträge und Straßenbaubeiträge

Für den Erschließungsbegriff gibt es eine weite gesetzliche Definition. Man kann ihn jedoch gemeinhin als bauliche Maßnahme, welche der völligen Baureifmachung von Bauland dient, ansehen. Erschließung hat daher stets etwas mit der Baureifmachung von Grundstücken und/oder der Anbindung dieser Grundstücke an das öffentliche Verkehrsnetz inklusive der Ver- und Entsorgungsanlagen zu tun. Zu diesem Zweck errichtete Anlagen nennt man deshalb auch 'Erschließungsanlagen'. Zu den Erschließungsanlagen zählen in aller Regel öffentliche Straßen, Wege und Plätze (auch Fußgängerstraßen, Sammelstraßen, Wohnstraßen etc.) und die sich in ihnen befindlichen Ver- und Entsorgungseinrichtungen, Gas- und Kabelleitungen und Entwässerungssammler. Spricht man von Erschließungsbeiträgen, dann sind damit aber ausschließlich anteilige Entgelte für Straßenneubau nach dem Baugesetzbuch oder die erstmalige, endgültige Herstellung einer noch nicht vorhandenen Teileinrichtung der Verkehrsanlage (= z. B. Gehweg, Straßenbeleuchtung, Straßenentwässerung) gemeint und nicht Kostenbeteiligungen an Leitungsverlegungen oder Kanalarstellungen. Dabei muss die Kommune jedoch auch noch der zuständige Baulastträger für die jeweilige innerörtliche Straße/Verkehrsanlage sein. Grundsätzlich ist die Kommune Baulastträger für alle ihre Gemeindestraßen. Bundes-, Landes- und Kreisstraßen obliegen der Zuständigkeit der hierfür zuständigen Straßenbaulastträger, werden von diesen gebaut und unterhalten. Hat eine Kommune jedoch mehr als 30.000 Einwohner, so ist sie zusätzlich der zuständige Straßenbaulastträger für die Ortsdurchfahrten von Kreis- und Landesstraßen; hat sie darüber hinaus mehr als 80.000 Einwohner, so geht auch die Zuständigkeit für den Bau und die Unterhaltung/Instandsetzung der Ortsdurchfahrten von Bundesstraßen auf sie über.

Erschließungsbeiträge werden bundesrechtlich nach den §§ 127 ff. BauGB erhoben. Auch hier wird den Kommunen der Beschluss und Erlass einer Satzung (Erschließungsbeitrags-satzung) im § 132 BauGB vorgeschrieben. Landesrechtlich geregelt ist im Freistaat Thüringen die Erhebung von Ausbaubeiträgen im § 7 bzw. 7a ThürKAG. Es ist an dieser Stelle zu erwähnen, dass das Landesrecht im § 7a ThürKAG den Kommunen die Möglichkeit bietet, sogenannte wiederkehrende Beiträge zu erheben. Diese Beiträge werden nicht nach dem Grundsatz der Einmaligkeit erhoben und haben dadurch eher den Charakter einer Steuer.

## 2. Die Beitragssatzungen EBS und SBS am Beispiel der Stadt Jena

### 2.1. Die EBS (Erschließungsbeitragssatzung)

Auf die Satzung der Stadt Jena über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen soll hier nur kurz eingegangen werden, da die Erhebung von Erschließungsbeiträgen in Jena, wie den meisten Städten Deutschlands, seit einigen Jahren eher eine untergeordnete Rolle spielt. Der Grund hierfür liegt in den limitierten Haushaltsmitteln für die erstmalige Herstellung von öffentlichen Verkehrsanlagen und der Tatsache, dass verstärkt Erschließungsträger (per Erschließungsvertrag) die erstmalige Straßenherstellung aus kommunaler Hand übernehmen begründet. Es ist jedoch nach § 242 BauGB vor einer Beitragserhebung eine Prüfung zum Stichtag 03. Oktober 1990 und damit eine grundlegende Abgrenzung der Erhebung von Erschließungsbeiträgen von der Erhebung von Straßenbeiträgen vorzunehmen.

Der beitragsfähige Aufwand wird in Jena entsprechend der Regelungen der EBS nach den tatsächlichen Aufwendungen/Kosten ermittelt. Welche Kostenteile beitragsfähig sind und wie sich die Kosten auf die Grundstücke des Abrechnungsgebietes verteilen, ist fast identisch mit dem, was (nachfolgend beschrieben) die Straßenausbaubeitragssatzung der Stadt Jena vorsieht. Bei der Bildung des Abrechnungsgebietes gibt es jedoch einen ganz wesentlichen Unterschied. Nach der EBS (und dem BauGB) unterliegen nur diejenigen Grundstücke der Beitragspflicht, welche bebaut oder bebaubar bzw. gewerblich genutzt oder gewerblich nutzbar sind; Außenbereichsgrundstücke und nicht bebaubare Gärten unterliegen nicht der Erschließungsbeitragspflicht (siehe hierzu auch Punkt 3.2.1. dieses Artikels 'Das Abrechnungsgebiet im Recht der Erschließungsbeiträge').

### 2.2. Die SBS (Straßenbaubeitragssatzung)

Die Erhebung von Straßenbaubeiträgen in der Stadt Jena erfolgt auf der Grundlage der „Satzung der Stadt Jena über die Erhebung von Beiträgen für die Verbesserung, Erneuerung und Erweiterung von Verkehrsanlagen/SBS‘94“ vom 08. 12.1993. In § 2 benennt die SBS‘94 den Umfang des nach ihren Regelungen beitragsfähigen Aufwands. Dieser ist (insbeson-dere) der Kostenaufwand für den Erwerb und die Freilegung der für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung, Verbesserung und grundhafte Erneuerung der Erschließungs-anlagen benötigten Grundflächen (§ 2 Abs. 1 Nr. 1), die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung, Verbesserung und Erneuerung der gesamten Verkehrsanlagen bzw. ihren einzelnen Teilanlagen, wie Fahrbahn, Gehweg, Beleuchtung, Straßenentwässerung etc. (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 bis Nr. 4 h). § 2 Abs. 2 und 3 regeln die Kosten, die nicht oder nur eingeschränkt beitragsfähig sind (bspw. Besonderheiten der Fahrbahnbreite (§ 2 Abs. 2) oder laufende Unterhaltung und Instandsetzung (§ 2 Abs. 3 Nr. 1).

Der beitragsfähige Aufwand wird in Jena nach den tatsächlichen Aufwendungen/Kosten ermittelt (§ 3 SBS‘94). Beitragsfähig sind hierbei die Kosten, welche sich unmittelbar auf den Ausbau der jeweiligen Straße/Teileinrichtung beziehen. Luxusbaumaßnahmen (wie unnötig breite Verkehrsanlagen, aufwendige Straßenlaternen, überteures Pflaster) liegen im Ermessen der Stadt, werden jedoch nach Möglichkeit vermieden, um dem Prinzip des ökonomischen und ressourcenschonenden Planens und Handelns gerecht zu werden. Luxusbaumaßnahmen wären zudem nicht vollständig umlagefähig, denn nur der notwendige Aufwand wird den Zahlungspflichtigen in Rechnung gestellt; das Maß des Ausbaus wird in Jena zudem per Stadtratsbeschluss festgelegt.

§ 4 SBS‘94 legt bei der Straßenausbaubeitragserhebung den Anteil der Stadt Jena (= Gemeindeanteil) und damit auch dem Anteil der Beitragspflichtigen (= Anliegeranteil) für die jeweilige Verkehrsanlagen mitsamt ihrer Teileinrichtungen fest. Dabei übernimmt die Stadt den Anteil am beitragsfähigen Aufwand, der auf die Inanspruchnahme der Verkehrsanlagen durch die Allgemeinheit entfällt (§ 4 Abs. 1 a SBS‘94) und außerdem noch den Teil, welcher bei der Verteilung des Aufwandes auf die Grundstücke entfällt die sich in städtischem Besitz befinden (§ 4 Abs. 1 b). Die Satzung regelt weiter: „Der übrige Teil des Aufwands ist von den Beitragspflichtigen zu tragen.“ Bei der Ermittlung des umlagefähigen Aufwands ist entweder vom Gemeindeanteil oder vom Anliegeranteil oder von beiden derjenige Aufwand abzuziehen, durch Zuwendungen Dritter gedeckt ist. Hierbei bestimmt der Förderer, Mäzen oder Fördermittelgeber von welcher Kostenmasse abgezogen wird.

Bei den einzelnen Kostenanteilen ist im Besonderen die Einstufung (Klassifizierung) der beitragsfähigen Verkehrsanlagen zu würdigen. Ihrem Charakter nach sind alle öffentlichen Straßen der Stadt Jena in 3 Kategorien (je nach Baugebiet weiter in römisch I bzw. römisch II) eingestuft. Unter Einstufung ‚A‘ fallen sämtliche Anliegerstraßen, unter Einstufung ‚B‘ alle HAUPTerschließungsstraßen und unter Einstufung ‚C‘ sämtliche Hauptverkehrsstraßen. Überschreiten Erschließungsanlagen die nach der SBS anrechenbaren Additions-Breiten, so trägt die Stadt Jena den durch deren Überschreitung verursachten Mehraufwand allein (§ 4 Abs. 2 Satz 1 der SBS).

Der Abgabemaßstab ist im § 5 der SBS geregelt. Grundsätzlich wird hiernach der ermittelte Aufwand auf die mit Beiträgen zu belastenden Grundstücke (Zitat) „...nach Maßgabe ihrer Flächen...“ verteilt. Belastet werden hierbei allein diejenigen Grundstücke, denen die Inanspruchnahmemöglichkeit der Erschließungsanlage besondere Vorteile<sup>12</sup> bringt (§ 5 Abs. 1 S. 1). Zu berücksichtigen ist bei einer Umlage sowohl Art als auch Maß der Nutzung dieser erschlossenen Grundstücke (§ 5 Abs. 1 S. 2).

In der Folge regelt Absatz 2 die Vorgehensweise in Bereichen innerhalb eines durch einen Bebauungsplan/B-Plan erfassten Gebietes (Wichtig: Auch alte übergeleitete Fluchtlinienpläne gelten hier als B-Plan) und Absatz 3 die Verfahrensweise außerhalb eines durch beplanten Gebietes (= unbeplanter Innenbereich). Aber auch für den Außenbereich gilt eine Beitragserhebungspflicht.

Veranlagt wird immer die Buchgrundstücksfläche; Grundlage ist hierbei die entsprechende Angabe im Grundbuch des Amtsgerichts. In den Absätzen 4 bis 6 des § 5 regelt die Satzung das bei der Verteilung des Aufwands zu berücksichtigende Maß der Nutzung der betroffenen Grundstücke in Form eines Multiplikators der Buchgrundstücksfläche, welcher sich nach der Zahl der beitragsrechtlichen Vollgeschosse (Vollgeschossmaßstab) richtet. Hierbei werden verschiedene Multiplikatoren (bspw. 1 Vollgeschoss = Multiplikator 1,0 / 2 Vollgeschosse = 1,25 usw.) festgesetzt. Je höher die Anzahl der Vollgeschosse ist, desto höher ist auch der Multiplikator und die Kosten, mit denen das Grundstück im Gegensatz zu einem Grundstück mit gleicher Grundstücksfläche bei niedrigerer Bebauung bzw. Bebaubarkeit, belastet wird. Dies nennt man ‚Gewichtung‘ und die hierbei entstehende Zahl ist somit die ‚gewichtete Grundstücksfläche‘.

Bei Grundstücken, die in den Gebieten des § 6 Abs. 1 a des SBS als Einkaufszentren, großflächige Handelsbetriebe usw. genutzt werden, also durch die Art ihrer besonderen gewerblichen bzw. wirtschaftlichen Nutzung einen zusätzlichen wirtschaftlichen Vorteil erlangen, ist die gewichtete Buchgrundstücksfläche mit dem Faktor 0,3 zu vervielfachen (Artzuschlag). Gleiches gilt für ‚normale‘ Grundstücke, welche überwiegend gewerblich genutzt werden. Als weitere Besonderheit sind die den Beitragspflichtigen entstehenden Kosten bei mehrfach erschlossenen Grundstücken (also bei

<sup>12</sup> = siehe weiter vorne im Text

Grundstücken, die an mehreren Erschließungsanlagen anliegen – z. B. Eckgrundstücke) nach § 7 vor der Beitragserhebung zu Lasten der Stadt Jena um ein Drittel zu kürzen. Diese Regelung entfällt allein bei überwiegend gewerblich genutzten Grundstücken.

§ 8 SBS behandelt die Abschnittsbildung (Abs. 1), Erschließungseinheit (Abs. 2) und das Abrechnungsgebiet (Abs. 3). Bei selbständig benutzbaren Abschnitten einer Verkehrsanlage kann für jede zur einzelnen Abrechnung zugelassenen Teilstrecke eine getrennte Ermittlung und Abrechnung des Aufwands vorgenommen werden (Abschnittsbildung). Bilden mehrere Erschließungsanlagen für die Erschließung von Grundstücken eine Einheit, ist eine Gesamtermittlung des Aufwands möglich (Erschließungseinheit). Das Abrechnungsgebiet ergibt sich aus denjenigen Grundstücken, welche durch eine Erschließungsanlage, einen Abschnitt oder eine Erschließungseinheit erschlossen worden sind. § 9 SBS'94 ermöglicht dem zuständigen Ausschuss des Stadtrats die Anwendung der Kostenspaltung für einzelne Teileinrichtungen von Erschließungsanlagen.

Der Kreis der Beitragspflichtigen wird in § 11 der Straßenbeitragsatzung der Stadt Jena (SBS'94) benannt. Diese müssen zum Zeitpunkt des Entstehens der Beitragsschuld Eigentümer des Grundstückes oder Inhaber eines dinglichen Nutzungsrechts (i.S.d. Art. 233 § 4 Einführungsgesetz zum BGB sein). Bei Belastung des Grundstückes mit einem Erbbaurecht wird der Erbbauberechtigte anstelle des Eigentümers zum Abgabeschuldner, sind mehrere Eigentümer vorhanden, so haften diese gesamtschuldnerisch. Bei Wohnungs- und Teileigentum ist nur der Anteil des Miteigentums beitragspflichtig. Ist das Eigentums-verhältnis ungeklärt (keine Eintragungen im Grundbuch), so ist derjenige abgabepflichtig, der im Zeitpunkt des Entstehens der Abgabepflicht der Besitzer des betroffenen Grundstückes ist.

Der Zeitpunkt des Entstehens der Beitragsschuld ist der Zeitpunkt, zu dem die Baumaßnahme tatsächlich beendet ist, bei Anwendung der Kostenspaltung dann, wenn die entsprechende Teilmaßnahme abgeschlossen ist und bei der Bildung von Erschließungseinheiten gilt der Abschluss der Maßnahmen an den die Erschließungseinheit bildenden Erschließungsanlagen. Dazu muss zwingend die letzte Unternehmerrechnung bei der Stadt Jena eingegangen sein. Der Tag des Eingangs dieser letzten Rechnung bildet den Stichtag für die Entstehung der Beitragsschuld. Fällig wird der Straßenbeitrag in der Regel einen Monat nach Zustellung des Beitragsbescheides. Die Regelungen dazu finden sich in § 12 der Straßenbeitragsatzung der Stadt Jena (SBS'94).

Abschließend ist zur Straßenausbaubeitragsatzung der Stadt Jena zu sagen, dass sie sämtliche, für die Beitragserhebung relevanten, Grundlagen regelt und damit als unmittelbare (Orts-)Rechtsgrundlage für die Aufstellung und den Erlass des Beitragsbescheids anzuwenden ist.

### 3. Die Bildung eines Abrechnungsgebietes

#### 3.1. Allgemeines (Einführung)

Ein Abrechnungsgebiet ist im Erschließungsbeitragsrecht das Gebiet der jeweils abzurechnenden Einzel-Verkehrsanlage bzw. des abzurechnenden Teilabschnitts oder der abzurechnenden, eine Erschließungseinheit bildenden Verkehrsanlage (vgl. § 131 Abs. 3 BauGB). Im Ausbaubeitragsrecht bilden diejenigen Grundstücke, welche durch eine Straßenausbaumaßnahme einen ‚besonderen Vorteil‘ erlangen (vgl. § 7 Abs. 1 S. 1 ThürKAG) das Abrechnungsgebiet. Vereinfacht ausgedrückt ist ein Abrechnungsgebiet also sowohl im Erschließungs- als auch im Straßenausbaubeitragsrecht das



Gebiet derjenigen Grundstücke, die für die Beitragserhebung herangezogen werden müssen.

Die Höhe des erlangten Vorteils oder die Frontmeter, mit denen die Grundstücke an die verkehrsanlage angrenzen, beides ist bei der Bildung des Abrechnungsgebietes zunächst von keiner näheren Bedeutung. Erst bei der Ermittlung und Verteilung des Beitrages auf sämtliche heranzuziehenden Grundstücke des Abrechnungsgebietes wird diesen Umständen Rechnung getragen.

Im weiteren Verlauf der Bildung des Abrechnungsgebietes ist zwischen der Erhebung von Erschließungsbeiträgen und der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen zu unterscheiden, da bei diesen beiden Arten der Beitragserhebung unterschiedliche Gesetze und Satzungen (vgl. Gliederungspunkt 1.2. u. 2.). Doch nun zu den wesentlichen Unterscheidung der beiden Arten der Beitragserhebung in Bezug auf die Bildung des Abrechnungsgebietes.

### 3.2. Das Abrechnungsgebiet

#### 3.2.1. Das Abrechnungsgebiet im Recht der Erschließungsbeiträge

Um ein Abrechnungsgebiet für die Erhebung von Erschließungsbeiträgen bilden zu können sind als gesetzliche Grundlagen das BauGB und die Erschließungsbeitragssatzung der Stadt Jena anzuwenden. Es sind hierbei ausschließlich diejenigen Grundstücke einzubeziehen, welche durch die Erschließungsmaßnahme baureif gemacht werden oder durch sie eine (ggf. auch weitere) Bebaubarkeit erlangen; die Baureifmachung wird durch die Anbindung an das öffentliche Verkehrsnetz erreicht. Es unterliegen also diejenigen Grundstücke der Beitragspflicht, *„...für die eine bauliche oder gewerbliche Nutzung festgesetzt ist, sobald sie bebaut oder gewerblich genutzt werden dürfen...“* sowie *„...erschlossene Grundstücke, für die eine bauliche oder gewerbliche Nutzung nicht festgesetzt ist, wenn sie nach der Verkehrsauffassung Bauland sind und nach der geordneten baulichen Entwicklung der Gemeinde zur Bebauung anstehen...“* (Zitat aus § 133 Abs. 1 BauGB). Es werden also ausschließlich die Grundstücke in das Abrechnungsgebiet mit einbezogen, welche durch die Baumaßnahme erschlossen worden sind und die zugleich die Möglichkeit der baulichen und gewerblichen Nutzung haben sowie diejenigen Grundstücke, welche die eine bauliche bzw. gewerbliche Nutzung festgesetzt ist. Außenbereichsgrundstücke bzw. -flächen sind hier nicht in das Abrechnungsgebiet und darüber hinaus in die Aufwandsverteilung mit einzubeziehen.

#### 3.2.2. Das Abrechnungsgebiet im Bereich der Straßenausbaubeiträge

Gesetzliche Grundlagen zur Bildung eines Abrechnungsgebietes bei der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen sind das ThürKAG und die Straßenausbaubeitragssatzung der Stadt Jena. Hierbei kommen für die Bildung des Abrechnungsgebietes nicht nur diejenigen Grundstücke in Betracht, welche i.S.v. § 133 Abs. 1 Satz 1 und 2 BauGB baulich und gewerblich nutzbar sind, sondern gemeinhin alle Grundstücke, die durch die Ausbaumaßnahme/Inanspruchnahmefähigkeit der Anlage einen ‚besonderen Vorteil‘ bei der Grundstücksnutzung erfahren. Bei der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen werden also grundsätzlich auch Außenbereichsflächen (z. B. Solche mit Land- oder forstwirtschaftliche Nutzung) in das Abrechnungsgebiet einbezogen und an der Verteilung des umlagefähigen Aufwands beteiligt. Ebenso werden Grundstücke ohne bauliche Nutzung (wie Gartengrundstücke) mit in das Abrechnungsgebiet aufgenommen.

Es ist bei der Bildung des Abrechnungsgebietes im Rahmen der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen

des weiteren unerheblich, ob es sich bei den beitragspflichtigen Grundstücken um private oder öffentliche (kommunale) Grundstücke handelt; kommunale Grundstücke werden genauso veranschlagt, wie die privaten, denn bei ihnen entsteht ebenso eine sachliche Beitragspflicht. Die Kommune trägt dabei die Beiträge für solche Grundstücke, auf Gründen des Haushaltsrechts (Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit: Gläubiger und Schuldner können niemals die gleiche Person sein) allerdings erst bei deren Veräußerung/Verkauf.

### 3.3. Allgemeines (Fortsetzung)

Aneinandergrenzende oder sich kreuzende Verkehrsanlagen erschließen sich nicht gegenseitig. Auf dem Katasterplan sind Straßen zwar als Grund- bzw. Flurstücke verzeichnet, jedoch sind sie weder baulich noch gewerblich nutzbaren Grundstücke i.S.v. § 133 Abs. 1 Satz 1 und 2 BauGB und damit beitragsfrei. Es verbleiben also lediglich die in 3.2 beschriebenen Grundstücke des Abrechnungsgebietes zur Verteilung der Herstellungskosten übrig. In aller Regel sind dies die direkt anliegenden unmittelbaren Grundstücke. Zu diesem Kreis die Hinterliegergrundstücke (in Eigentümeridentität mit dem Vorderliegergrundstück; siehe auch Punkt 3.4) sowie mehrfach erschlossene Grundstücke. Die Klärung der Eigentumsverhältnisse ist deswegen so wichtig weil sich auf diesem Wege die Grundstücksbeziehungen zum Stichtag aufdecken lassen.

### 3.4. Besonderheiten

#### 3.4.1. Hinterliegerproblematik

Bei der Bildung des Abrechnungsgebietes hat die Stadt Jena stets genauestens zu prüfen, welche Grundstücke eine tatsächliche Inanspruchnahmefähigkeit der abzurechnenden Erschließungsanlage (Verkehrsanlage) haben. Oftmals haben auch die Eigentümer sogenannter Hinterliegergrundstücke (ohne Vorliegen einer Eigentümeridentität mit dem Vorderliegergrundstück) aufgrund von Nutzungs- bzw. Wege- oder Überfahrtsrechten über direkt anliegende Grundstücke Zugang zur abzurechnenden Verkehrsanlage. Diese hätten dann, wenn sie nicht veranlagt würden, wegen der im Grundbuch festgeschriebenen Inanspruchnahmefähigkeit der Verkehrsanlage, gegenüber anderen Grundstückseigentümern einen Vorteil. Oftmals ist erst vor Ort aus den tatsächlichen örtlichen Gegebenheiten zu ersehen, ob eine tatsächliche Inanspruchnahme der Erschließungsanlage über das Vorderliegergrundstück vorliegt.

Eine aus der Betrachtung des räumlichen und örtlichen Zusammenhangs heraus mögliche Eingliederung von Grundstücken in der dritten Reihe ist, im Rahmen der einschlägigen Vorschriften des Beitragsrechts zu behandeln. Liegen Grundstücke an einer nicht selbständigen Straße (Stichweg, Sackgasse) an, die in die abzurechnende Anlage aufmündet, dann haben auch diese Grundstücke den Vorteil der Inanspruchnahmefähigkeit der abzurechnenden Anlage, da die dortigen Grundstückseigentümer nur über sie das weitere öffentliche Verkehrsnetz erreichen, und fallen in das Abrechnungsgebiet.

#### 3.4.2. Eckgrundstücke und mehrfach erschlossenen Grundstücke

Eckgrundstücke grenzen in der Regel mit zwei Grundstücksgrenzen an zwei Verkehrsanlagen an, die winklig aufeinander stoßen und von denen sie gemeinsam erschlossen werden. Mehrfach erschlossene Grundstücke grenzen in der Regel mit zwei Grundstücksgrenzen an zwei Verkehrsanlagen an, ohne

winklig aufeinander zu stoßen, werden dennoch von beiden Verkehrsanlagen gemeinsam erschlossen. Diese Situation als Eckgrundstück bzw. mehrfach erschlossenes Grundstück ermöglichte seit 1990 in Jena bei der Beitragserhebung eine Kürzung des zu erhebenden Beitrags um ein Drittel als Vergünstigungsregelung. Allerdings hängt diese Vergünstigungsregelung auch von der Art und dem Umfang der Nutzung des Grundstücks ab. Handelt es sich beispielsweise um ein zu über 50 % gewerblich genutztes Grundstück, so erfährt dieses Grundstück nach EBS und SBS keine Kürzung um ein Drittel und damit keine Vergünstigung.

Die Vergünstigungsregelung entlastet die Eigentümer der betreffenden Grundstücke finanziell und ist von der Stadt Jena aus den allgemeinen Deckungsmitteln des kommunalen Haushalts zu finanzieren. Sie ist daher (wie alle Vergünstigungsregelungen) dem Haushaltsrecht und den Haushaltsentscheidungen der Kommune unterworfen. In Zukunft kann es daher aufgrund der zunehmend sich verschlechternden Haushaltssituation in Jena und bei anderen Kommunen zur Abschaffung dieser Vergünstigung kommen.

#### 3.4.3. Innenbereich und Außenbereich

Ein weiterer zu berücksichtigender Faktor bei der Bildung von Abrechnungsgebieten ist die Frage der Einbeziehung von Außenbereichsflächen in die Aufstellung des Abrechnungsgebietes. Während bei der Erhebung von Erschließungsbeiträgen keine Außenbereichsflächen von Grundstücken in die Berechnung der Beiträge einbezogen werden dürfen, unterliegen im Straßenbaubeitragsrecht diese Grundstücke der Beitragspflicht. Daher werden die Außenbereichsgrenzen, nach Zuarbeit des zuständigen Stadtplanungsamtes, bei der Bildung des Abrechnungsgebietes berücksichtigt.

#### 3.4.4. Hindernisse durch Niveauunterschiede

Eine Höherlegung (Niveauerhöhung) einer Verkehrsanlage bei einer Ausbaumaßnahme kann im Einzelfall dazu führen, dass der betreffende Eigentümer eines Grundstückes dieses nur nach Anlegung einer mehr oder weniger kostspieligen Zufahrt erreicht. Dies heißt aber grundsätzlich nicht, dass der Grundstückseigentümer keine besonderen Vorteile aus der Ausbaumaßnahme zieht und er bei der Verteilung des umlagefähigen Aufwands unberücksichtigt fühlen darf.

Ein solcher Fall ist durch die Stadt Jena in allen Einzelheiten zu prüfen, da ja grundsätzlich jedes Anliegergrundstück, welches durch die Inanspruchnahmefähigkeit der Erschließungsanlage einen besonderen Vorteil erlangt, in das Abrechnungsgebiet mit einzubeziehen ist. Nur wenn es dem Grundstückseigentümer schlichtweg unmöglich ist, das Hindernis zu beseitigen, scheidet sein Grundstück aus der Beitragspflicht aus. Handelt es sich bei dem Niveauunterschied aber z. B. lediglich um etwa 0,8 m, ist dem Grundstückseigentümer eine Beseitigung des Hindernisses auf eigene Kosten zuzumuten. Dies ist im Einzelfall auch bei höheren Niveauunterschieden möglich.

#### 3.4.5. Abschnittsbildung, Bildung von Erschließungseinheiten, Kostenspaltung

Soll an einer Erschließungsanlage nur ein bestimmter Streckenteil/Abschnitt abgerechnet werden, so ist für diesen Teil der Anlage ein separates Abrechnungsgebiet zu bilden. Die Abschnittsbildung ist aufgrund der EBS und der SBS zulässig bei selbständig benutzbaren Straßenabschnitten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass bei der Bildung des Abrechnungsgebietes für die restlichen Abschnitte der Verkehrsanlage diejenigen Grundstücke nicht mehr einbezogen werden dürfen, welche schon für dieselbe Maßnahme abgerechnet worden sind; dies würde gegen den Grundsatz der Einmaligkeit

verstoßen. Wird eine Erschließungseinheit gebildet (also mehrere Verkehrsanlagen zu einer Einheit zusammengeschlossen) kann für diese Einheit laut Straßenausbaubeitragssatzung der Stadt Jena der Gesamtaufwand dieser aus mehreren Anlagen bestehenden Einheit ermittelt werden. Dazu wird ebenso ein zusammenhängendes Abrechnungsgebiet gebildet. Wird aufgrund eines Kostenspaltungsbeschlusses nur ein Teil der Verkehrsanlage ausgebaut und einzeln abgerechnet, ist für diese Maßnahme wiederum stichtagsbezogen ein Abrechnungsgebiet zu bilden.

#### 4. Beitragserhebung (Fazit)

Das Beitragsrecht (Erschließung und Straßenausbau) ist ein sehr spezielles und umfassendes Gebiet des kommunalen Abgabenrechts, welches durch ständige neue Rechtsprechung geprägt ist und eine ständige Aktualisierung der Kenntnisse des Beitragserhebenden erfordert. Die Beitragserhebung muss in ihren einzelnen Phasen auf jeden Einzelfall bezogen sein und unter Beachtung bestimmter Fristen und Stichtage durchgeführt werden. Dies stellt sich in der Praxis in einigen Einzelfällen problematisch dar, was dann der weiteren genauen Einzelfallprüfung bedarf, denn als Grundlage einer Beitragsermittlung, -verteilung bzw. einer Heranziehung der Beitragspflichtigen ist die Festlegung des Abrechnungsgebietes von herausragender Bedeutung.

---

## WAS IST EIN HINTERLIEGERGRUNDSTÜCK?

### 1. Einleitung

Kommunen in der Bundesrepublik haben grundsätzlich die Möglichkeit den ihnen durch Baumaßnahmen entstandenen Investitionsaufwand anteilig auf ihre Bürger zu übertragen. Die Berechtigung bzw. Verpflichtung der Kommunen diese Beiträge zu erheben, ergibt sich in Thüringen aus dem Kommunalabgabengesetz/ ThürKAG als Ausfluss des Grundsatzes der Einnahmehbeschaffung. Die Verteilung dieses Finanzaufwandes bestimmt sich nach der Vorteilmöglichkeit eines sie betreffenden Personenkreises. Dieser umfasst die direkt betroffenen an einer Ausbaustraße anliegenden Grundstückseigentümer, Erbbauberechtigten oder die Inhaber dinglicher Nutzungsrechte.

Bei natürlicher Betrachtungsweise sind jedoch auch gerade nicht direkt betroffene Anlieger in den Kreis der persönlich Betroffenen zu involvieren. Im Folgenden wird der zu erfassende Personenkreis daher näher bestimmt werden.

### 1. Grundstücksbegriff

Um beitragsrechtlich zur Erstattung der Kosten heran gezogen werden zu können, ist es primäre Voraussetzung über ein Grundstück angrenzend an eine zum Ausbau vorgesehene Straße zu verfügen. Ein einheitlicher gesetzlicher Grundstücksbegriff existiert bisher nicht. Im grundbuchrechtlichen Sinne versteht sich hierbei jedoch ein abgegrenzter Teil der Erdoberfläche, der als solcher im Grundbuchblatt unter einer eigenen Nummer geführt wird und durchaus auch aus mehreren Flurstücken bestehen kann. Diesem formellen bürgerlich – rechtlichen Buchgrundstücksbegriff ist aus Gründen der Rechtssicherheit im Beitragsrecht zu folgen, da dieser bereits vielfach an Thüringer Verwaltungsgerichten bzw. höheren Instanzen in die Rechtsprechung eingebunden wurde.

## 2. Anliegergrundstücke

Beitragsrechtlich primär zu den Kosten heranzuziehen, sind sogenannte Anliegergrundstücke. Diese stellen die direkt an öffentlichen Straßen befindlichen Grundstücke dar. Entscheidend ist jedoch, ob diese auch eine grundstücksbezogene vorteilhafte Möglichkeit der Inanspruchnahme erlangen können. Aufgrund der räumlich engen Verbindung der Anliegergrundstücke mit der ausgebauten Straße kann die stärkere Inanspruchnahme daher unschwer angenommen werden. Dieser von § 7 ThürKAG geforderte besondere Vorteil ist bereits dann gegeben, wenn eine Relevanz in Bezug auf den Grundstückswert erzielt wird, denn durch den Ausbau von Straßen bzw. Schaffung von Gehwegen oder Beleuchtungsanlagen sind nicht zuletzt Steigerungen der Grundstückspreise zu erwarten, da sich nicht selten die Wohnqualität entscheidend verbessert. Anders als in anderen Bundesländern wie bspw. in Saarland und Brandenburg wird in Thüringen nicht auf einen wirtschaftlichen, sondern einen besonderen Vorteil abgestellt. Dass dieser jedoch durchaus auch wirtschaftlicher Natur sein kann, ist dahin zu stellen. Daher ist diese besondere Vorteilsverschaffung in Thüringen mithin weit auslegbar. Auf eine tatsächliche Nutzenziehung kommt es jedoch nicht an. Die reine Möglichkeit einer Inanspruchnahme ist für die Beitragserhebung bereits genügend. Somit ist es nicht möglich bestimmte Anliegergrundstücke bei der Betrachtung des heranzuziehenden Personenkreises außer Acht zu lassen. Vielmehr entscheidend ist weiterhin die tatsächliche Bebauung sowie die beitragsrechtlich relevante mögliche Nutzung eines Grundstücks und die dadurch sich gegebenenfalls vergrößernde Vorteilsnahmemöglichkeit. Bei gewerblich genutzten Grundstücken steigert sich üblicherweise die Zahl des Personenkreises, der von der ausgebauten Straße bevorteilt ist. Mithin ist mit einer stärkeren Frequentierung der Straße durch Liefer- bzw. Kundenverkehr zu rechnen, die den Gewerbetreibenden wiederum in besonderem Maße bevorteilt.

Besondere Vorteile im Einzelnen ergeben sich weiterhin auch aus bautechnischen und tiefschichtigen Veränderungen des Straßenbelages z.B. durch Austausch von Pflastersteinen im Ersatz mit einer Asphaltbetonschicht und der dadurch gebotenen Lärminderung, die erstmalige Anlegung von Gehwegen oder Parkstreifen zur Verringerung von Unfallgefahren im Straßenverkehr sowie auch die Anlegung von Grünstreifen zur optischen Aufwertung und gleichzeitiger eindeutigerer funktioneller Aufteilung von Straßenbestandteilen mit daraus resultierenden positiven Auswirkungen auf den Straßenverkehr. Somit wird ersichtlich, dass die besondere Vorteilsnahme vielzählige Veränderungsmaßnahmen erfasst, die die Anlieger zur Beitragspflicht berufen, da sie hieraus direkte Vorteile (zumindest) ziehen könnten.

## 3. Hinterliegergrundstücke

Aber auch die nicht direkt anliegenden Grundstücke, sogenannte Hinterliegergrundstücke in zweiter und dritter Reihe, die von einer Anbaustraße durch ein Anliegergrundstück getrennt sind, können möglicherweise durch den Ausbau einer Straße bevorteilt sein. Insofern hierbei bestimmte Voraussetzungen erfüllt werden, gelten dieselben oben genannten Gesichtspunkte wie für die Anlieger. Hier findet vor allem die sogenannte „Hinwegdenkentheorie“ Anwendung. Hierunter versteht man die ausschließliche Betrachtung der zum Ausbau geplanten Straße. Dass gegebenenfalls auch weitere Straßen einen Zugang zum Hinterlieger ermöglichen, muss hiernach unberücksichtigt bleiben, da diese weggedacht werden müssen, um objektiv beurteilen zu können, ob ein Grundstück eben *auch* durch diese Straße bevorteilt wird, *nicht* jedoch ob *ausschließlich* von dieser, denn dies nimmt keinerlei Einfluss auf die Beitragserhebung. Im Gegensatz zum Erschließungsbeitragsrecht kommt es generell auch nicht darauf an, ob ein Grundstück tatsächlich bebaubar oder gewerblich oder zumindest vergleichbar nutzbar ist, denn jegliche Nutzungsmöglichkeit rechtfertigt bereits eine Beitragseinbeziehung.

Bedeutend ist hierbei explizit das schutzwürdige Vertrauen aller übrigen Beitragspflichtigen an einer Beteiligung der gleichfalls bevorteilten Hinterlieger anhand des durch die tatsächlichen Gegebenheiten vermittelten Eindrucks.

### 3.1. Eigentümeridentität

Bei vorliegender Eigentümeridentität, d.h. Vorder- und Hinterliegergrundstück liegen im Eigentum einer Person bzw. mehreren Miteigentümern, wird die Vorteilsnahme an der Ausbaumaßnahme immer und grundsätzlich auch unabhängig von Zuwegungen angenommen, wenn eine einheitliche Nutzung vorliegt. Diese kann bereits durch eine grenzüberschreitende Bebauung gekennzeichnet sein. Als einheitliche Nutzung wäre bspw. eine Bebauung mit angrenzendem Erholungsbereich wie z.B. einem Garten oder eine Nutzung zu gewerblichen Zwecken zu werten. Bei Vorhandensein verschiedenartiger Gewerbe wiederum, d.h. unterschiedliche Nutzer mit verschiedenen gewerblichen Einrichtungen muss jedoch bei der Einschätzung, ob eine einheitliche Nutzung vorliegt, beurteilt werden, ob das rückwärtige Grundstück tatsächlich auch eine Zugangsmöglichkeit genießt oder ob gegebenenfalls der Anlieger einen für sich abgegrenzten Bereich beansprucht und möglicherweise durch eine Überbauung seines Grundstücks eine Inanspruchnahmefähigkeit des Hinterlegers ausschließt oder gar verbietet.<sup>13</sup>

Doch auch bei keiner einheitlichen Nutzung zwischen diesen beiden Grundstücken wird bei Eigentümeridentität eine Nutzung der Ausbaustraße durch den Hinterlieger über das Anliegergrundstück ermöglicht, weil der Zugang aufgrund der vorhandenen begünstigenden rechtlichen Verhältnisse immer gewährleistet ist.<sup>14</sup> Dabei ist irrelevant, ob überhaupt Bedarf seitens der Hinterlieger an einem Betreten bzw. einer Überquerung des Anliegergrundstücks besteht, denn nach § 7 Abs. 1 ThürKAG ist die reine Möglichkeit dieser Nutzung bereits beitragsheblich. Überdies ist es auch nicht erforderlich, dass der Eigentümer direkte Zuwegungen oder Treppen bei Hanggrundstücken zwischen den Grundstücken schafft, um eine tatsächliche Nutzung des Vorderliegergrundstücks durch die dahinter liegenden Anwohner zu gewährleisten. Einer missbräuchlichen Vergünstigung von Eigentümern langläufiger Grundstücke soll hierbei entgegen gewirkt werden, weil es regelmäßig in der Hand des Eigentümers liegt sein Grundstück im Rahmen der gebotenen Möglichkeiten zu nutzen. Lediglich objektiv betrachtet werden muss, ob es einem „vernünftigen“ Eigentümer<sup>15</sup> wirtschaftlich auch zumutbar wäre Treppen oder Wege zwischen seinen Grundstücken anzulegen. Lediglich wenn dies zu verneinen wäre, könnte gegebenenfalls eine Nichtheranziehung der Hinterlieger erfolgen, da bei objektiver Betrachtung so keine reelle, ungehinderte Möglichkeit der Vorteilsnahme besteht. Selbiges gilt, insofern möglicherweise Hindernisse zwischen diesen wie z.B. Felswände, Böschungen und Gesteinsmassen, kleinere Wasserwege oder höhere Hänge bestünden und somit eine Beseitigung durch den Eigentümer als unverhältnismäßig erschiene. Dabei kann die Entfernung eines Niveauunterschiedes bis mindestens 2 m in einer jeweiligen Einzelfallbetrachtung als durchaus noch zumutbar beurteilt werden (vgl. Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, § 35 Rn. 18, 1999). Auch in diesen Fällen blieben folglich die Hinterlieger bei der Beitragseinbeziehung unberücksichtigt.

Darüber hinaus ist es unerheblich, ob gegebenenfalls bereits andere öffentliche Zuwegungen oder Straßen existieren, die einen Zugang ermöglichen, da diese bei der Betrachtung „einfach weggedacht“ werden müssen, da solch ein privater Komplex unabhängig von anderen öffentlichen Einrichtungen bewertet werden muss und es belanglos ist, dass möglicherweise noch weitere anliegende Straßen eine Inanspruchnahme des eigenen Grundstücks gewährleisten.

---

<sup>13</sup> vgl. VGH Hessen, Urteil vom 09.11.2004 Az. 5 TG 2864/04 FdS. Lexis Nexis (L./N.)

<sup>14</sup> vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 13.06.2000 Az. 9 M 1349/00

<sup>15</sup> so VG Gera, Urteil vom 30.08.2005 Az. 4K 1838/02 GE

Zudem ist es unbedeutend, ob bei der Verbesserung von z.B. Beleuchtungsanlagen die Hinterlieger von diesen einen unmittelbaren Vorteil durch die Beleuchtung des eigenen Gebäudes auch noch in der zweiten oder dritten Reihe ziehen können, denn durch das Anlegen von Gehwegen oder den Ausbau von Straßen werden die Hinterlieger letztlich auch nur mittelbar tangiert. Eine Differenzierung der Beitragspflichtigen nach der Nutzenintensität bei einem bloßen Ausbau von Lichtanlagen sowie auch bei anderen Maßnahmen ist daher nicht möglich.

Für den Fall der Eigentümeridentität, bei der das hinterliegende Grundstück mit einem Erbbaurecht begünstigt ist, demnach der Eigentümer das rückwärtige Grundstück nicht nutzt, erfolgt dennoch unter Umständen die Einbeziehung in den bevorteilten Kreis, da eine Inanspruchnahmefähigkeit hier möglicherweise gewährleistet bleibt. Jedoch tritt grundsätzlich bei der Heranziehung zu öffentlichen Abgaben der Erbbauberechtigte an die Stelle des Eigentümers, da er hierdurch befugt ist, das Grundstück baulich zu nutzen. Dies ist auch verbindlich im § 11 Abs. 1 S. 2 der Jenaer Straßenausbaubeitragssatzung/ SBS' 94 geregelt. Daher muss hier im Einzelfall auf die tatsächlichen Gegebenheiten abgestellt werden.

Ob noch von Eigentümeridentität zu sprechen ist, wenn Vorderliegergrundstück als ledigliches Miteigentum und Hinterliegergrundstück als alleiniges Eigentum einer betreffenden Person oder auch in umgekehrter Variante vorhanden ist, ist äußerst umstritten. Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg vertritt diese Auffassung, wogegen das OVG Lüneburg in diesem Fall eine Eigentümerverschiedenheit vorliegen sieht. In Thüringen wird hierzu jedoch die letztere Meinung vertreten. Dennoch muss hier ein möglicher Missbrauch rechtlicher Gestaltungsmöglichkeiten nach § 42 Abgabenordnung/ AO ausgeschlossen werden. Insofern noch im Informationsverfahren nach § 13 ThürKAG, also mit Beginn der Kenntnisnahme, dass zu einem späteren Zeitpunkt ein Straßenausbaubeitrag in einer bestimmten Höhe erhoben werden wird, eine Eigentumsübertragung z.B. auf ein Familienmitglied bzw. eine Grundstücksteilung erfolgt zum Zwecke den eigenen Beitragsanteil zu reduzieren, ist auf die rechtlichen Verhältnisse vor diesem Vorgang abzustellen, wenn kein wirtschaftlich sinnvoller oder sonst einleuchtender Grund vorliegt. Eine derartige Beweislast liegt in diesem Fall bei den Grundstückseigentümern. Diese vorherigen rechtlichen Verhältnisse in Form der Eigentümeridentität würden dann folglich dennoch den Beitragstatbestand auslösen.

### 3.2. Eigentümerverschiedenheit

Bei Eigentümerverschiedenheit, d.h. Vorder- und Hinterliegergrundstück liegen nicht im Eigentum ein und derselben Person oder Personengemeinschaft (z.B. Erbengemeinschaft), werden die Anforderungen zur Heranziehung zu Straßenausbaubeiträgen weitaus höher gesetzt. Hierbei ist entscheidend, welche tatsächlichen Zugangs- bzw. Zufahrtsmöglichkeiten bestehen.

Primär entscheidend sind die in der zweiten Abteilung des Grundbuchs eingetragenen Rechte und Lasten, wie z.B. Wege- oder Zufahrtsrechte als sogenannte Grunddienstbarkeiten, mit der sich der Anlieger verpflichtet Hinterliegern Zugang zu ihren Grundstücken, zu Lasten seines eigenen, zu verschaffen. Dabei ist es unerheblich, ob diese auch bereits öffentlich-rechtlich durch eine Eintragung in das Baulastenverzeichnis gemäß den §§ 80 ff. Baugesetzbuch/ BauGB gesichert sind, denn im Gegensatz zum Erschließungsbeitragsrecht, welches für eine Bebaubarkeit eine auch rechtlich gesicherte Erschließung erfordert, ist das Baulastenverzeichnis im Ausbaubeitragrecht unwesentlich. Maßgeblich sind jedoch existierende notariell beglaubigte Zusicherungen sowie vertragliche Regelungen, die trotz der Eigentümerverschiedenheit eine Inanspruchnahmefähigkeit gewähren. Insofern derartige verbindliche Gegebenheiten vorliegen, ist eine Heranziehung der Hinterlieger möglich.

Doch auch bei Nichtvorliegen dieser sind hinreichend verlässliche Überquerungsrechte bereits genügend. Insofern hierzu von den Beteiligten keine Angaben offenbart werden, sind durch Luftbildaufnahmen möglicherweise angelegte Wege zwischen den Grundstücken, über die ein Überschreiten realisierbar ist, unter Umständen dennoch ermittelbar. Durch Vorortbesichtigungen sind diese Vermutungen dann gegebenenfalls zu belegen, da den Hinterliegern auch in diesen Fällen ein beitragsrelevanter Vorteil an der Ausbaumaßnahme geboten wird und eine Verteilung der Lasten auf andere „Nutznießer“ ungerechtfertigt erschiene und zudem dem grundgesetzlich geschützten Gleichbehandlungsgrundsatz widerstreben würde.

Die Einräumung sogenannter Notwegerechte kann durchaus auch ein schutzwürdiges Vertrauen anderer Anlieger begründen. Dieses Recht kann nach § 917 Bürgerliches Gesetzbuch/ BGB von Hinterliegern, die über keine eigene Möglichkeit verfügen, eine öffentliche Straße oder einen Weg direkt zu erreichen, von den angrenzenden Anliegern verlangt und gegebenenfalls auch rechtlich durchgesetzt werden, um eine ordnungsgemäße Benutzbarkeit des Hinterliegergrundstücks zu sichern. Die dadurch resultierende Inanspruchnahmefähigkeit der Ausbaustraße würde demzufolge einen Beitragstatbestand auslösen. Entscheidend ist jedoch, ob diese Überquerungsrechte auch hinreichend, d.h. für einen nicht absehbaren Zeitraum gesichert sind.

Grundsätzlich kann man jedoch nicht generell davon ausgehen, dass insofern eine Zugangs- oder Zufahrtsmöglichkeit existiert, solche Grundstücke automatisch in den Kreis der Beitragspflichtigen involviert werden.

Ausnahmen bestehen in der Hinsicht, neben dem Vorliegen von Unland, also nichtkultivierbarer Fläche, auch für anderweitig nicht sinnvoll nutzbare Grundstücke, die z.B. aus lediglich Felsen oder Wasseradern bestehen. Im Allgemeinen kann man sagen, dass wenn der Ausbauvorteil derart gering ist, dass andere Anlieger selbst nicht mit einer Beteiligung dieses Hinterliegers rechnen würden, lediglich in diesem Falle ein Beitragsausschluss trotz Zugang ausnahmsweise gerechtfertigt ist. Außerdem muss der Zugang ungehindert möglich sein. Dies wird nach herrschender Meinung immer dann verneint, wenn der Verbindungsweg zwischen den Doppelgrundstücken weniger als 1 Meter breit ist.<sup>16</sup>

## II. Erhebung von Erschließungsbeiträgen

Erschließungsbeiträge werden nach Bundesrecht, in Gestalt des Baugesetzbuches/ BauGB, erhoben. Gemäß § 123 BauGB ist die Erschließung Aufgabe der Gemeinde, soweit sie nicht nach anderen gesetzlichen Vorschriften oder öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen einem anderen obliegt. Hierbei ergibt sich eine Verpflichtung zur Beitragserhebung aus § 127 Abs. 1 BauGB. Der ermittelte beitragsfähige Erschließungsaufwand für eine Erschließungsanlage ist auf die durch die Anlage erschlossenen Grundstücke weitestgehend umzulegen.

Abzustellen ist auch hier wiederum auf eine mögliche zu erwartende Inanspruchnahme, gemessen an der Ausnutzbarkeit des betreffenden Grundstücks bspw. anhand von Kriterien des Bebauungsplanes wie z.B. bezüglich der zulässigen Vollgeschosszahl. Auch hier ist eine Einbeziehung von Hinterliegern denkbar, insofern diese mit dem Anliegergrundstück über die Erschließungsstraße erschlossen sind, also über einen Sondervorteil wie Bebaubarkeit des Grundstücks verfügen, denn es ist keinesfalls legitim einem Hinterlieger eine nennenswerte geringere Inanspruchnahme einer Erschließungsstraße zu unterstellen.

---

<sup>16</sup> vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Urteil v. 20.10.1989 Az. 6 A 43/89



Im Erschließungsbeitragsrecht ist es erforderlich, dass eine Erschließung der heranzuziehenden Grundstücke durch diese Maßnahme in der Hinsicht erfolgt, dass diese, abhängig von den Festsetzungen über die Nutzungsart, baulich oder gewerblich genutzt werden können. Bei anliegenden Grundstücken ist dies in der Regel unzweifelhaft gegeben. Fraglich bleibt stets nur, ob dies dadurch auch gleichzeitig auf die Hinterlieger zutrifft.

#### 1. Kriterien des Erschlossenseins von Hinterliegergrundstücken

Eine verkehrsmäßige Erschließung eines Hinterliegergrundstücks durch eine Anbaustraße erfolgt stets dann, wenn ein bebauungsrechtliches Erschlossensein vorliegt. Nach § 4 Abs. 1 ThürBO dürfen Gebäude nur errichtet werden, wenn das Grundstück eine befahrbare, öffentlich-rechtlich gesicherte Zufahrt zu einer befahrbaren öffentlichen Verkehrsfläche hat. Zumeist existieren für Grundstücke bereits Anbaustraßen. Um eine Mehrfacherschließung und demzufolge nochmalige Heranziehung zu Erschließungsbeiträgen zu vermeiden, ist es daher erforderlich auf die bebauungsrechtlichen Vorgaben der §§ 30 ff. BauGB abzustellen. Hiernach ist entscheidend, ob eine Anbaustraße den möglichen verkehrssichernden Pflichten gerecht wird, wie z.B. die Ermöglichung der Anleiterung von Feuerwehrkräften, die Zugangsverschaffung von Rettungsfahrzeugen oder öffentlichen Entsorgungsunternehmen durch die Erreichbarkeit über eine öffentliche Straße, welches auch von der Thüringer Bauordnung im § 5 Abs. 1 ausdrücklich verlangt wird. Dabei ist die Größe der Straße nur insoweit beachtlich, dass es einem durchschnittlich großen Kraftfahrzeug ermöglicht wird das Grundstück zu erreichen. Ob gegebenenfalls auch Großfahrzeuge die Straße passieren können, ist für die bebauungsrechtliche Erschließung irrelevant. Maßgeblich bei im Bebauungsplan als Wohngebiet ausgewiesenen Grundstücken ist lediglich ein Heranfahrenkönnen an ein Grundstück und dessen Betretbarkeit über einen Gehweg, wobei bei Gewerbe- und Industriegebieten dagegen eine baurechtliche und somit auch beitrags-rechtliche Erschließung auch ein Herauffahrenkönnen erfordern kann. Dies zeigt, dass in Abhängigkeit von der Nutzungsart eines Baugebietes im Sinne der Baunutzungsverordnung/ BauNVO verschiedene Kriterien an ein Erschlossensein gestellt werden, die eine Heranziehung von Beitragspflichtigen überhaupt erst rechtfertigt. Weiterhin muss ein Grundstück auch bebaubar sein, um diesen Erschließungsvorteil schlechthin nutzen zu können.

Insofern auf diesem Grundstück tatsächliche Hindernisse wie bspw. Felsen und Böschungen, die eine Zugänglichkeit oder Bebaubarkeit negativ beeinflussen können, bestehen, muss beurteilt werden, ob ein wiederum „vernünftiger“, also wirtschaftlich denkender Eigentümer, finanzielle Mittel aufbringen würde, um diese zu beseitigen, um durch die entsprechenden Maßnahmen Bauland zu schaffen, um dadurch möglicherweise wirtschaftliche Vorteile zu erringen. Insofern diese Aufwendungen also hinter der Wertsteigerung des Grundstücks, die sich dadurch ergibt, zurückbleiben, wäre die Zumutbarkeit gegeben.<sup>17</sup>

Daher kann nicht darauf abgestellt werden, ob der Eigentümer diese dann auch tatsächlich ergreifen wird, denn andernfalls wäre es nicht ausschließbar, dass dieser die geeigneten Maßnahmen erst nach Ablauf der Erschließungsmaßnahmen ergreift um einer Beitragsheranziehung zu umgehen.

Eine solche Bebaubarkeit des Hinterliegergrundstücks muss daher über die neu zu erschließende Straße erfolgen, also dieser Anbaustraße zurechenbar sein. Ob auch hier ein schutzwürdiges Vertrauen der Anlieger besteht, dieses Hinterliegergrundstück würde gleichfalls zu den Kosten herangezogen werden, ist wiederum geprägt von den tatsächlichen Gegebenheiten wie eine einheitliche Nutzung oder vorhandene Zuwegungen, die dieses Vertrauen rechtfertigen.

Dies trifft auch im Erschließungsbeitragsrecht bei Eigentümeridentität grundsätzlich zu, da die

---

<sup>17</sup> vgl. BVerwG, Urteil v. 25.10.1996 Az. 8 C 21/95 FdS. L./N.

Erfüllung dieser Gegebenheiten ausschließlich vom Willen des Eigentümers abhängig sind.<sup>18</sup>

Dieses Vertrauen wird bei Eigentümerverschiedenheit im besonderen Maße erweckt, wenn durch die einheitliche Nutzung der Doppelgrundstücke Grenzsteine verdeckt werden und dadurch die Gesamtbetrachtung auf ein lediglich größeres Grundstück fällt. Besonders durch die Schaffung oder das Vorhandensein einer gemeinsamen Umfriedung oder grenzüberschreitenden Rasenanpflanzung oder gar Anlegung eines übergreifenden Fußweges wird der sichere Eindruck der übrigen Beitragspflichtigen verursacht, dass eine Umlage der Kosten nicht ausschließlich zu ihren Lasten erfolgen wird.<sup>19</sup>

Denn nicht zuletzt bleibt bei Eigentümeridentität immer die Möglichkeit beide Grundstücke katastermäßig zu lediglich einem Grundstück verschmelzen zu lassen, denn nach § 890 BGB können mehrere Grundstücke dadurch zu einem vereinigt werden, indem der Eigentümer sie einfach als ein Grundstück in das Grundbuch eintragen lässt.

Die Einschätzung ein Notwegerecht könnte möglicherweise ein Hinterliegergrundstück erschließen, erscheint jedoch problematisch. Denn nach § 131 Abs. 1 BauGB dürfen zu den Kosten für die Erschließung ausschließlich diejenigen Grundstücke herangezogen werden, die dieses auch tatsächlich erschließen. Ob jedoch durch ein reines Notwegerecht eine tatsächliche Erschließung erfolgt, ist äußerst zweifelhaft. Denn anders als im Straßenausbaubeitragsrecht, welches die bloße Möglichkeit einer Inanspruchnahme erfordert, ist das Abstellen auf eine tatsächliche Erschließung hier eine sehr einschränkende Vorgabe.

Denkbar erschiene auch die Konstellation, dass ein vor dem Hinterlieger befindliches Grundstück, welches aufgrund seiner Maße als nicht selbstständig bebaubar zu qualifizieren ist, als tatsächliches Hindernis zur Erschließungsanlage wirkt, diese Straße aber dennoch gleichwohl den Hinterlieger erschließt, wenn es rechtliche Möglichkeiten gäbe, dieses Hindernis zu beseitigen.<sup>20</sup>

Wäre hierzu jedoch eine Änderung des Bebauungsplanes nötig, würde nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts das rechtliche Hindernis als nicht ausräumbar zu werten sein.<sup>21</sup> Grundsätzlich müssten hier wiederum die Eigentumsverhältnisse geprüft werden, denn bei Eigentümerverschiedenheit wäre die Beseitigung dieses rein rechtlichen Hindernisses des Fremdeigentums gegebenenfalls nur schwer möglich. Bei Eigentümeridentität bestehen dagegen mehrere Alternativen, wie z.B. Überbauung des Anliegergrundstücks mit bspw. einer Zufahrt zum Hinterlieger oder wie bereits erwähnt eine grundbuchrechtliche Verschmelzung des sonst ohnehin nicht nutzbaren Grundstückstreifens.

Maßgebliches Kriterium für die geforderte gesicherte Erschließung eines Grundstücks ist die Dauerhaftigkeit dieser. Gemeint sind hierbei nicht absehbare, gegebenenfalls auflösende Bedingungen, für beschränkt vergebene Zugangsbaukosten. In einigen Fällen ist es unvermeidlich Wegerechte für für sonst möglicherweise 'gefangene' Hinterliegergrundstücke für einen befristeten Zeitraum, wie z.B. Straßenarbeiten, zu erteilen. Solche vorübergehenden Erschließungen über andere Straßen, die bspw. auf einer kurzzeitigen Eintragung ins Baulastenverzeichnis basieren, rechtfertigen noch keine Beitragseinbeziehung.

---

<sup>18</sup> vgl. BVerwG, Urteil v. 26.02.1993 Az. 8 C 45/91 FdS. L./N.

<sup>19</sup> vgl. BVerwG, Urteil v. 30.05.1997 Az. 8 C 27/96 FdS. L./N.

<sup>20</sup> vgl. BVerwG, Urteil v. 7.10.1977 Az. 4 C 103/74 FdS. L./N.

<sup>21</sup> vgl. BVerwG, Urteil v. 25.01.1984 Az. 8 C 77/82 FdS. L./N.

In Abhängigkeit von den Festsetzungen des Bebauungsplanes können auch sogenannte Stichstraßen (auch Sackgassen) als Erschließungsanlagen für rückwärtige Grundstücks-flächen festgesetzt sein, wenn diese als rechtlich selbstständig zu klassifizieren wären und nicht lediglich als Anhängsel zu dieser Straße wirken. Insofern eine hinreichend konkrete Wahrscheinlichkeit besteht, dass die Grunddienstbarkeit in nächstmöglicher Zukunft entfallen könnte, wäre die Erschließungsbeitragsbescheidung daher nicht zulässig.

Sind diese eigentlichen Erschließungsstraßen im Zeitpunkt des Entstehens der sachlichen Beitragspflicht, d.h. bei Eingang der letzten sachlich richtigen Unternehmerrechnung, jedoch noch nicht fertig gestellt und eine reale Erschließung des eigenen Grundstücks nur über die vorübergehend durch die mit der Grunddienstbarkeit erreichbaren Hauptstraße zu gewährleisten, ist es dem Hinterlieger nicht zumutbar für diese Straße zu den Kosten herangezogen zu werden, da gegebenenfalls zu einem späteren Zeitpunkt eine Mehrfacherschließung erfolgen würde und darüber hinaus durch die beschränkte Baulast keine tatsächliche Erschließung erfolgt und somit auch eine Bebaubarkeit im Sinne des § 133 Abs. 1 BauGB nicht ermöglicht. In dieser Hinsicht ist eine Erschließung demnach nur gesichert, wenn davon auszugehen ist, dass sie längerfristig zur Verfügung stehen wird.<sup>22</sup> Für die Beurteilung der gesicherten Erschließung sind dann jedoch Eintragungen in das Baulastenverzeichnis erforderlich. Denn nach einer Entscheidung des Bundesgerichtshofs ist der Vorderlieger verpflichtet diese Baulast zu übernehmen, wenn bereits eine Grunddienstbarkeit zur Sicherstellung der Bebaubarkeit grundbuchrechtlich vereinbart ist, denn die tatsächliche Bebaubarkeit des Grundstücks erfordert auch diese.<sup>23</sup>

Wäre somit die Erschließung gesichert, unterlägen die Hinterlieger folglich der Beitragspflicht.

---

Diese Dokumentation wurde im Rahmen von Belegarbeiten während der Ausbildung von folgenden Autorinnen und Autoren gestaltet: Falko Bauer, Sabine Hahn, Sylvia Kuska und Frank Trommler

Überarbeitung: Dipl.-Verw. (FH) Rainer W. Sauer

© 2003 - 2011 bei Stadtverwaltung Jena / Kommunalservice Jena

---

<sup>22</sup> vgl. BVerwG, Urteil v. 08.05.2002 Az. 9 C 5/01 FdS. L./N.

<sup>23</sup> vgl. BGH, Urteil v. 03.02.1989 Az. 5 ZR 224/87 FdS. L./N.