

Informationsvorlage	Datum: 01.07.2014	
Federführendes Amt: Bauamt	fed. Senator/-in: S 4, Holger Matthäus	
Beteiligte Ämter: Rechtsamt	bet. Senator/-in: bet. Senator/-in:	
Anpassung der Straßenbaubeitragssatzung Beschluss-Nr. 2012/AN/4193 vom 30.01.2013		
Beratungsfolge:		
Datum	Gremium	Zuständigkeit
11.11.2014	Bau- und Planungsausschuss	Kenntnisnahme
13.11.2014	Finanzausschuss	Kenntnisnahme
19.11.2014	Ausschuss für Wirtschaft und Tourismus	Kenntnisnahme
20.11.2014	Ausschuss für Stadt- und Regionalentwicklung, Umwelt und Ordnung	Kenntnisnahme
03.12.2014	Bürgerschaft	Kenntnisnahme

Beschlussvorschriften:

Kommunalverfassung M-V § 22, Abs. 3

bereits gefasste Beschlüsse:

Beschl.-Nr. 2012/AN/4193 vom 30.01.2013

Sachverhalt:

Die Bürgerschaft hat am 30.01.2013 beschlossen, die Straßenbaubeitragssatzung der Hansestadt Rostock (StrBBS) in Bezug auf die Höhe der auf die Anlieger umzulegenden Kosten und auf die Berücksichtigung von spezifischen Besonderheiten der umlagefähigen Maßnahmen den tatsächlichen und rechtlichen Gegebenheiten anzupassen.

Auf Grund des sich aus dem o.g. Beschluss der Bürgerschaft ergebenden Auftrages wurde durch Prof. Dr. Olaf Reidt, Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Berlin, die Festlegung der Höhe der umzulegenden Anteile am beitragsfähigen Aufwand (§ 4 Abs. 1 StrBBS) unter Berücksichtigung von städtebaulichen, denkmalpflegerischen oder touristischen Besonderheiten der umlagefähigen Maßnahmen geprüft.

Das Gutachten liegt jetzt vor (Anlage) und kommt u.a. zu den wesentlichen Ergebnissen, dass eine Änderung der StrBBS nicht erforderlich ist und Überwiegendes dafür spricht, dass für den im Auftrag angesprochenen höherwertigen Ausbau aus denkmalpflegerischen, touristischen und städtebaulichen Gründen weder ein Abweichen von den Regelsätzen noch der Erlass einer Sondersatzung gerechtfertigt wäre. Lediglich für den besonderen Einzelfall, in dem ein besonderer erhöhter Vorteil für die Allgemeinheit vorliegt und auch dann nur in engen Grenzen kann eine Sondersatzung erlassen werden. Dieses sieht die StrBBS unter § 4 Abs. 6 bereits vor.

Für eine Änderung der Höhe der auf die Anlieger umzulegenden Kosten mit dem Ergebnis einer Einnahmenreduzierung wird nach Auswertung des v.g. Gutachtens und vor dem Hintergrund des HASIKO keine Notwendigkeit gesehen.

Den Umstand berücksichtigend, dass die StrBBS bereits seit einigen Jahren vor den zuständigen Verwaltungsgerichten ungerügt geblieben ist, wird auch für eine Erhöhung der Umlagen kein weiterer Spielraum gesehen.

Roland Methling

Anlage/n:
Gutachten

[Anmerkung Sitzungsdienst/Wo. \(11.11.2014\):](#)
[- Ausschuss für Stadt- und Reg. ... auf Bitte des Ausschusses in Beratungsfolge ergänzt.](#)

**Erhebung von Straßenausbaubeiträgen
durch die Hansestadt Rostock**

**hier: Festlegung der umzulegenden Anteile am
beitragsfähigen Aufwand (§ 4 Abs. 1 StrBBS)
unter Berücksichtigung von städtebaulichen,
denkmalplegerischen oder touristischen
Besonderheiten der umlagefähigen
Maßnahmen**

I. Ausgangssituation

Auf Grundlage des § 5 der Kommunalverfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (KV MV) und der §§ 1, 2 und 8 des Kommunalabgabengesetzes des Landes Mecklenburg-Vorpommern (KAG MV) hat die Bürgerschaft der Hansestadt Rostock eine Satzung über die Erhebung von Beiträgen für den Ausbau von Straßen, Wegen und Plätzen (Straßenbaubeitragssatzung – StrBBS) erlassen. Die Straßenbaubeitragssatzung regelt im § 4 Abs. 1 die Umlegung des beitragsfähigen Aufwands für die Anschaffung, Herstellung, Verbesserung, Erweiterung, Erneuerung und den Umbau der notwendigen öffentlichen Straßen, Wege und Plätze auf die beitragspflichtigen Grundstückseigentümer. Aufgefächert nach verschiedenen Teilanlagen und Straßentypen haben die beitragspflichtigen Grundstückseigentümer gemäß der Satzung zwischen 75 und 25% des jeweils beitragsfähigen Aufwandes für eine Maßnahme zu tragen.

In der Bürgerschaft der Hansestadt Rostock werden derzeit Überlegungen angestellt, Begünstigungen für die beitragspflichtigen Grundstückseigentümer in Form einer Verringerung der Anliegeranteile zu schaffen, wenn aus städtebaulichen, denkmalpflegerischen oder touristischen Gründen Straßenausbaumaßnahmen besonders aufwändig durchgeführt werden. Dies betrifft insbesondere das Ostseebad Warnemünde. Am 30.01.2013 hat die Bürgerschaft vor diesem Hintergrund beschlossen, die Straßenbaubeitragssatzung in Bezug auf die Höhe der auf die Anlieger umzulegenden Kosten und auf die Berücksichtigung von spezifischen Besonderheiten der umlagefähigen Maßnahmen den tatsächlichen und rechtlichen Gegebenheiten anzupassen.

Nachfolgend wird im Auftrag der Hansestadt Rostock daher geprüft, ob eine Verringerung der Anliegeranteile bei Ausbaumaßnahmen, die aus denkmalpflegerischen, touristischen oder städtebaulichen Gründen aufwändiger durchgeführt werden, zulässig ist oder auf welche Weise und in welchem Umfang eine solche Verringerung erreicht werden könnte.

II. Rechtliche Würdigung

1. Grundsätze des Straßenbaubeitragsrechts

a) Beitragserhebungspflicht der Hansestadt Rostock

Die Hansestadt Rostock ist nach dem Kommunalabgabengesetz Mecklenburg-Vorpommern (KAG MV) verpflichtet, Straßenausbaubeiträge zu erheben. Die Beitragserhebungspflicht ist in § 8 Abs. 1 KAG MV verbindlich festgeschrieben. Anders als beispielsweise die Länder Berlin – hier hat der Landesgesetzgeber das Straßenausbaubeitragsgesetz aufgehoben – oder Niedersachsen – gemäß § 111 Abs. 5 Satz 3 NKomVG besteht dort keine Rechtspflicht zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen – hat sich das Land Mecklenburg-Vorpommern im Rahmen der ihm gem. Art. 70 Abs. 1 GG zustehenden ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz für eine Beitragserhebungspflicht der Kommunen entschieden.

Die Straßenbaubeiträge werden gem. § 8 Abs. 1 KAG MV zur Deckung des Aufwandes für die Anschaffung, Herstellung, Verbesserung, Erweiterung, Erneuerung und den Umbau der notwendigen öffentlichen Straßen, Wege und Plätze erhoben. Sie stellen eine Gegenleistung dafür dar, dass den Beitragspflichtigen durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme der öffentlichen Anlage Vorteile geboten werden (Vorteilsprinzip). Dem Vorteilsprinzip liegt der Gedanke zugrunde, dass Grundstückseigentümern (oder dinglich Nutzungsberechtigten sowie Erbbauberechtigten) durch die Inanspruchnahmefähigkeit einer ausgebauten öffentlichen Anlage ein Vorteil erwächst, der der Allgemeinheit in dieser Form nicht zukommt und daher durch eine zusätzliche Geldleistung auszugleichen ist. Würden die Ausbauleistungen der Gemeinde durch Steuern finanziert, würden die Vorteilsempfänger die von diesen Leistungen ausgelösten Vorteile auf Kosten der Allgemeinheit erhalten.

S. hierzu LT-Drs. 4/1307, S. 44; Holz, in: *Ausprung/Siemers/Holz, KAG MV*, Stand: Juni 2011, § 8, Ziff. 1.3; *Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge*, 9. Aufl. 2012, § 28, Rn. 8; s. auch etwa OVG Münster, Urteil vom 23.07.1991 – 15 A 1100/90, juris Rn. 8 ff.; OVG Magdeburg, Beschluss vom 08.12.2009 – 4 L 159.09, juris Rn 4.

Diese Beitragserhebungspflicht ist nicht nur abgabenrechtlich normiert, sondern findet auch in den haushaltsrechtlichen Vorschriften des Landes Mecklenburg-Vorpommern über die Einnahmebeschaffungsgrundsätze eine gesetzliche Verankerung. § 44 Abs. 2

KV MV verpflichtet die Gemeinde, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Erträge und Einzahlungen primär aus Entgelten für die von ihr erbrachten Leistungen zu beschaffen, bevor sie Steuern erhebt. Da es sich bei den gesetzlichen Einnahmebeschaffungsgrundsätzen um zwingendes Haushaltsrecht handelt, folgt hieraus für die Gemeinden im Land Mecklenburg-Vorpommern eine zwingende Pflicht zur Beitragserhebung.

LT-Drs. 4/1307, S. 44; Holz, in: Aussprung/Siemers/Holz, KAG MV, Stand: Juni 2011, § 8, Ziff. 1.3; Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 9. Aufl. 2012, § 28, Rn. 8; s. auch etwa OVG Münster, Urteil vom 23.07.1991 – 15 A 1100/90, juris Rn. 8 ff.; OVG Magdeburg, Beschluss vom 08.12.2009 – 4 L 159.09, juris Rn 4.

Die Beitragserhebungspflicht begründet für die einzelne Kommune ein gesetzliches Verbot i.S.d. § 134 BGB, auf die Erhebung von Beiträgen zu verzichten. Eine Dispositionsbefugnis der Gemeinde besteht mithin nicht.

S. nur VG Greifswald, Urteil vom 12.07.2012 – 3 A 1162/11, juris Rn. 78.

Der Verzicht einer Kommune auf die gesetzlich vorgeschriebene Erhebung von Straßenbaubeiträgen wäre daher nicht nur mit den in § 44 KV MV niedergelegten Grundsätzen der Einnahmebeschaffung unvereinbar, sondern würde auch die verfassungsrechtlichen Grundsätze der Beitragsgerechtigkeit und der Gesetzmäßigkeit der Abgabenerhebung (Art. 20 Abs. 3 GG) verletzen.

Vgl. OVG Münster, Beschluss vom 18.11.2013 – 15 A 2302/12, juris Rn. 22; OVG Koblenz, Urteil vom 14.01.1976 – G A 53/73, juris; VG Köln, Urteil vom 12.03.2013 – 14 K 331/11, juris Rn. 55; Holz, in: Aussprung/Siemers/Holz, KAG MV, Stand: Juni 2011, § 8, Ziff. 1.3; LT-Drs. 4/1307, S. 44.

Ein Verstoß gegen die abgaben- und haushaltsrechtlichen Vorgaben läge dabei auch dann vor, wenn eine Gemeinde ihr Satzungsrecht so gestalten würde, dass sie zwar nicht gänzlich, aber in erheblichem Umfang auf die ihr zustehenden Entgelte für Sonderleistungen verzichtet, indem sie den von der Gemeinde zu tragenden Anteil am beitragsfähigen Aufwand in der Satzung unverhältnismäßig hoch festsetzt.

LT-Drs. 4/1307, S. 44.

Korrespondierend zu der Ausbaubeitragserhebungspflicht besteht daher die Verpflichtung der Gemeinden zum Erlass einer den gesetzlichen Anforderungen entsprechenden Ausbaubeitragssatzung (vgl. § 2 Abs. 1 KAG MV).

Holz, in: Aussprung/Siemers/Holz, KAG MV, Stand: Juni 2011, § 8; Ziff. 1.3; s. auch OVG Magdeburg, Beschluss vom 08.12.2009 – 4 L 159.09, juris Rn 4.

Die Hansestadt Rostock ist dieser Verpflichtung durch den Erlass ihrer Straßenbaubeitragssatzung nachgekommen.

b) Bestimmung von Anlieger- und Gemeindeanteil

- aa) Die Verpflichtung eines Grundstückseigentümers zur Zahlung eines Straßenbaubeitrags ist gem. § 7 Abs. 1 Satz 2 KAG MV abhängig von einer mit einer beitragsfähigen Baumaßnahme an einer öffentlichen Anlage erbrachten Leistung der Gemeinde sowie den Vorteilen, die ihm durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme dieser öffentlichen Anlage geboten werden. Nach den Grundprinzipien des Ausbaubeitragsrechts ist mit einer Straßenbaumaßnahme stets auch ein Vorteil für die Allgemeinheit verbunden, der ebenfalls nach der Möglichkeit der Inanspruchnahme der ausgebauten Straße bemessen wird. Nach diesem der Allgemeinheit erwachsenden Vorteil richtet sich der Anteil, den die Gemeinde am beitragsfähigen Aufwand für die Straßenbaumaßnahmen zu tragen hat.

OVG Münster, Urteil vom 22.01.2009 – 15 A 3137/06, juris Rn. 18; OVG Lüneburg, Urteil vom 12.06.1990 – 9 OVG A 149/88, juris Rn. 7.

Dass mit jeder Ausbaumaßnahme auch Vorteile für die Allgemeinheit verbunden sind, kommt in § 8 Abs. 1 Satz 2 KAG MV zum Ausdruck, nach dem die Gemeinde mindestens 10% des beitragsfähigen Aufwands zu tragen hat. Die Gemeinde ist also nicht berechtigt, 100 % des beitragsfähigen Aufwandes umzulegen (s. noch nachfolgend unter c), cc)).

- bb) Zur darüber hinausgehenden Bemessung gilt folgendes:

Für die beitragspflichtigen Grundstückseigentümer müssen durch die Ausbaumaßnahme selbst zusätzliche, vorher nicht vorhanden gewesene Vorteile, die auf einer qualifizierten Inanspruchnahmemöglichkeit der öffentlichen Anlage beruhen, entstehen. Diese Vorteile begründen sich aus einer nach objektiven Kriterien festzustellenden qualitativen Verbesserung der Erschließungssituation eines Grundstücks, die seine Gebrauchsfähigkeit und

damit einhergehend seinen Gebrauchswert positiv beeinflussen kann. Hingegen bedarf es für die Begründung eines Vorteils i.S.d. § 7 Abs. 1 Satz 2 KAG MV nicht einer Wertsteigerung des Grundstücks, etwa durch Erhöhung der wirtschaftlichen Erträge oder Steigerung des Verkehrswerts.

VG Greifswald, Urteil vom 14.10.2013 – 3 A 459/12, juris
Rn. 21; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom
23.01.2014 – OVG 9 S 9.13, juris Rn. 8.

Zur Feststellung eines solchen Vorteils ist ein Vergleich der Situation des Grundstücks vor der Ausbaumaßnahme mit der gerade infolge des Ausbaus eingetretenen veränderten Lage erforderlich.

Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 9. Aufl.
2012, § 29, Rn. 17.

Wesentlich begründet sich der Vorteil infolge der Möglichkeit der Inanspruchnahme der öffentlichen Anlage bei Straßenbaumaßnahmen aus der Verbesserung der Erreichbarkeit der Grundstücke, etwa weil ein leichter und gefahrloserer Zugang als vorher möglich ist. Eine Erhöhung des Gebrauchswerts eines Grundstücks liegt beispielsweise bei einer Verbreiterung der Straßenfläche mit verstärktem Unterbau und ordnungsgemäßer Straßenentwässerung vor, da die Straße weniger störanfällig und das Grundstück dadurch besser erreichbar wird. Gleiches gilt für verbreiterte und qualitativ hochwertiger ausgebaut Bürgersteige, die eine gefahrlosere Erreichbarkeit der anliegenden Grundstücke ermöglichen. Ein beitragsfähiger Vorteil ist weiterhin bei einer verbesserten Straßenbeleuchtung gegeben, da die Brauchbarkeit der Anliegergrundstücke deshalb erhöht wird, weil sie durch eine beleuchtete Fahrbahn und beleuchtete Bürgersteige leichter zu finden und zu erreichen sind. Eine Steigerung des Gebrauchswerts der anliegenden Grundstücke tritt schließlich etwa auch bei der Anlage von Parkstreifen seitlich der Fahrbahn ein, da auf diese Weise den Anliegern eine straßenrechtlich abgesicherte Parkmöglichkeit in unmittelbarer Nähe der Grundstücke verschafft wird und die Grundstücke hierdurch besser erreichbar werden.

Vgl. Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 9.
Aufl. 2012, § 29, Rn. 29 mit Nachweisen zur Rechtsprechung und weiteren Beispielen.

Nach diesen Grundsätzen vermittelt eine beitragsfähige Ausbaumaßnahme in aller Regel nicht nur der Allgemeinheit, sondern auch den anliegenden Grundstücken Sondervorteile

aufgrund einer verbesserten Erreichbarkeit, so dass die Anlieger immer am beitragsfähigen Aufwand zu beteiligen sind.

S. etwa OVG Magdeburg, Beschluss vom 28.03.2000 – A 2 S 478.98, juris Rn. 4, 6 und Beschluss vom 17.04.1999 – A 2 S 13/97, juris Rn. 6; Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 9. Aufl. 2012, § 29, Rn. 26 m.w.N.

- cc) Die Bemessung des Anlieger- und des Gemeindeanteils richtet sich nach dem Verhältnis, den die Inanspruchnahmefähigkeit der ausgebauten Anlage für die Anlieger einerseits und die Allgemeinheit andererseits hat. Bestimmend hierfür ist allein der Umfang der erfahrungsgemäß zu erwartenden Inanspruchnahme der ausgebauten Anlage. Bei der Verteilung des umlagefähigen Aufwands auf die Gemeinde (Allgemeinvorteile) und die Anlieger (Anliegervorteile) ist demnach darauf abzustellen, in welchem Umfang wahrscheinlich die ausgebauten Anlage von den einzelnen Grundstücken aus jeweils benutzt werden wird.

OVG Magdeburg, Beschluss vom 13.05.2003 – 2 M 319/01, juris Rn. 11.

Der Verteilungsmaßstab ist in der Beitragssatzung der Gemeinde festzulegen. Eine Bestimmung des Anlieger- und Gemeindeanteils am veranschlagten Beitragsaufkommen kann nicht von der Verwaltung der Gemeinde vorgenommen werden. Nach ständiger Rechtsprechung ist infolgedessen das Verhältnis des von der Gemeinde (der Allgemeinheit) zu tragenden Kostenteils zu dem von den Beitragspflichtigen zu tragenden Anteil für alle in Betracht kommenden Ausbaumaßnahmen satzungsmäßig und damit allgemein und pauschalierend festzusetzen (s. auch unten 2., e)).

S. etwa OVG Münster, Urteil vom 25.08.1975 – II A 232/74, juris Rn. 36; OVG Frankfurt/Oder, Beschluss vom 28.06.2004 – 2 B 124/04, juris Rn. 9.

c) **Vorteilsabwägung**

Aufgrund des insofern maßgeblichen Vorteilsprinzips hat die Gemeinde eine Vorteilsabwägung vorzunehmen. Sie hat das Maß der wahrscheinlich zu erwartenden Inanspruchnahme der ausgebauten Anlage durch die Grundstückseigentümer einerseits und durch die Allgemeinheit andererseits gegenüberzustellen und auf dieser Grundlage den jeweiligen Anteilssatz allgemein festzulegen. Je mehr die ausgebauten Anlage von der Allge-

meinheit genutzt wird, desto höher ist der der Allgemeinheit erwachsene Vorteil und dementsprechend auch der von der Gemeinde zu tragende Anteil festzulegen.

- aa) Hierfür bedarf es in der Straßenbaubeitragssatzung zum einen einer Differenzierung hinsichtlich der Straßenarten (Anlieger-, Innerorts- und Hauptverkehrsstraßen), wobei der Nutzen der ausgebauten Anlage für die Grundstückseigentümer bei einer Anliegerstraße am größten ist, so dass bei diesen auch der Anliegeranteil am höchsten zu sein hat. Daher verstößt ein Anliegeranteil bei Anliegerstraßen von nur 50% gegen das Vorteilprinzip. Eine entsprechende Festlegung in einer Straßenbaubeitragssatzung ist daher in der Regel unwirksam.

Vgl. OVG Weimar, Beschluss vom 23.02.2010 - 4 ZKO
781/09, juris Rn. 9.

- bb) Zum anderen ist innerhalb der verschiedenen Straßenarten zwischen einzelnen Teileinrichtungen (z.B. Fahrbahn, Radwege, Gehwege, Fußgängerzonen) zu unterscheiden, da auch insoweit ein Unterschied im Nutzungsumfang durch die Anlieger und die Allgemeinheit bestehen kann (z.B. erwächst den Anwohnern bei Ausbau einer Hauptverkehrsstraße durch den Ausbau des Gehwegs ein größerer Vorteil als durch den Ausbau der Fahrbahn, so dass der Anliegeranteil am Gehwegausbau höher zu sein hat).

S. zum Ganzen ausführlich Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 9. Aufl. 2012, § 34, Rn. 4 ff.

- cc) Mit Blick auf § 8 Abs. 1 Satz 2 KAG MV, der einen Mindestanteil der Gemeinde von 10% vorschreibt (s. vorstehend unter b), aa)), ist darauf hinzuweisen, dass diese Vorschrift nicht so zu verstehen ist, dass eine Gemeinde über diesen von ihr mindestens zu tragenden Anteil hinaus nach freiem Ermessen über die Verteilung des restlichen beitragsfähigen Aufwands zwischen Grundstückseigentümern und Gemeinde entscheiden kann. Regelungshintergrund ist wie vorstehend unter b), aa) dargelegt vielmehr der Umstand, dass einer Straßenbaumaßnahme im Wege einer gesetzlichen Unterstellung stets ein Vorteil für die Allgemeinheit von mindestens 10% zugemessen wird, selbst wenn tatsächlich der Vorteil für die Anlieger höher als 90% sein sollte.
- dd) Die Hansestadt Rostock ist den aus dem Vorteilsprinzip folgenden rechtlichen Verpflichtung in ihrer Straßenbaubeitragssatzung nachgekommen. § 4 Abs. 1 StrBBS legt den Anliegeranteil differenziert nach Anlieger-, Innerorts- und Hauptverkehrsstraßen – die Begriffsbestimmung erfolgt in § 4 Abs. 4 StrBBS – für die verschiedenen Straßenbaumaßnahmen fest. Hierbei bewegen sich die festgesetzten Anliegeranteile im Vergleich zu dem

Muster einer Straßenbaubeitragssatzung, das vom Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern in Abstimmung mit dem Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern veröffentlicht wurde, und den Straßenbaubeitragssatzungen anderer Städte im unteren Bereich.

Vgl. Anmerkung Sachgebiet 60 an Sachgebiet S4 der Hansestadt Rostock vom 04.01.2013 zum Antrag der CDU-Fraktion 2012/AN/4193.

d) Beitragsfähigkeit einer Straßenbaumaßnahme

Eine Ausbaumaßnahme ist beitragsfähig im Sinne des Straßenausbaubeitragsrechts, wenn sie zu einem Vorteil für die Anlieger und die Allgemeinheit führt, mithin eine Verkehrsanlage erstmalig hergestellt (Herstellung), eine durch bestimmungsgemäße Nutzung und Ablauf der üblichen Nutzungszeit verschlissene Anlage durch eine neue, gleichartige und -wertige Anlage ersetzt (Erneuerung), eine Verkehrsanlage durch Inanspruchnahme zusätzlicher, vorher nicht Straßenzwecken dienender Flächen verbreitert (Erweiterung), eine vorhandene Verkehrsanlage zu einer Verkehrsanlage mit anderer, verbesserter verkehrstechnischer Zweckbestimmung umgebaut (Umbau) wird oder eine Verkehrsanlage nach dem Ausbau im Vergleich zum früheren Zustand besser nutzbar ist (Verbesserung). Gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 KAG MV liegt eine beitragsfähige Maßnahme ferner in der Anschaffung einer Verkehrsanlage. Hiervon erfasst sind neben den Kosten für den Ankauf einer zuvor privaten Straße auch die durch Entschädigungsleistungen nach dem Verkehrsflächenbereinigungsgesetz entstehenden Kosten.

LT-Drs. 4/1307, S. 45; Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 9. Aufl. 2012, § 32, Rn. 17.

Der Umfang des beitragsfähigen Aufwands richtet sich regelmäßig nach dem gemeindlichen Bauprogramm für eine konkrete Straßenbaumaßnahme und umfasst die Kosten, die der Gemeinde für die Verwirklichung einer dem dafür aufgestellten Bauprogramm entsprechenden, bestimmten beitragsfähigen Maßnahme entstanden sind.

OVG Münster, Urteil vom 29.01.2002 – 15 A 5565/99, juris Rn. 37m.w.N. OVG Münster, Urteil vom 19.02.2008 – 15 A 2568/05, juris Rn. 37.

Ausgestaltung und Umfang der Straßenbaumaßnahme werden in dem gemeindlichen Bauprogramm festgelegt. Hierbei ist auch eine Kostenkalkulation vorzunehmen und die Erforderlichkeit der Kosten zu prüfen.

Das Kommunalabgabengesetz Mecklenburg-Vorpommern enthält keine Vorgaben, durch wen und in welcher Form das Bauprogramm aufzustellen ist, so dass die Gemeinden nach pflichtgemäßem Ermessen nicht nur über den Inhalt, sondern auch über die Form des Bauprogramms entscheiden. Die Festlegung eines Bauprogramms als Satzung oder durch einfachen Gemeinderatsbeschluss ist nicht erforderlich. Vielmehr ist die Festlegung des Bauprogramms auch durch formlose Entscheidung der Verwaltung zulässig.

VG Schwerin, Urteil vom 29.11.2004 – 8 A 3047/02, juris Rn. 15; VG Greifswald, Urteil vom 07.02.2005 – 3 A 1632/03, juris Rn. 24; OVG Weimar, Beschluss vom 30.06.2003 – 4 EO 206/96, juris Rn. 44; Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 9. Aufl. 2012, § 33, Rn. 5.

Die Gemeinde entscheidet damit über die Beitragsfähigkeit einer Straßenbaumaßnahme. Sie hat einen weiten Gestaltungsspielraum bei der Entscheidung über den Inhalt des Bauprogramms, der sich sowohl auf die Erforderlichkeit der Straßenbaumaßnahme und ihrer Ausführung (anlagenbezogene Erforderlichkeit), als auch auf die Beurteilung der Frage, ob die angefallenen Kosten angemessen sind (kostenbezogene Erforderlichkeit), bezieht. Demnach wird der beitragsfähige Aufwand allein durch den Grundsatz der Erforderlichkeit beschränkt.

Vgl. BayVGH, Beschluss vom 29.07.2009 – 6 ZB 07.2861, juris Rn. 46; ausführlich Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 9. Aufl. 2012, § 33, Rn. 44 m.w.N.

Der Entscheidungsspielraum der Gemeinde unterliegt nur einer beschränkten richterlichen Überprüfbarkeit. Er ist erst dann überschritten, wenn keine Gründe ersichtlich sind, die die Maßnahmen im durchgeführten Umfang rechtfertigen können. Entstandene Kosten können daher nur dann als nicht angemessen bewertet werden, wenn sich die Gemeinde bei der Durchführung einer Baumaßnahme offensichtlich nicht an das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gehalten hat und dadurch augenfällige Mehrkosten entstanden sind.

Vgl. OVG Schleswig, Urteil vom 24.02.1999 – 2 L 146/96, juris Rn. 5; OVG Schleswig, Urteil vom 16.09.1997 – 2 L 198/96, juris Rn. 36.

e) Rechtsfolgen eines Verstoßes gegen die Beitragserhebungspflicht

Verstöße gegen die Beitragserhebungspflicht sind nicht sanktionslos.

Bei Verstößen einer Gemeinde gegen die Beitragserhebungspflicht – sei es durch Nichterlass einer Straßenbaubeitragsatzung, sei es durch (Teil-)Verzicht auf die Erhebung von Straßenbaubeiträgen – ist die Rechtsaufsichtsbehörde zu einem kommunalaufsichtlichen Einschreiten gehalten. Denn die Beachtung der geltenden Gesetze durch die Gemeinden ist von den Kommunalaufsichtsbehörden sicher zu stellen. Unterlässt eine Gemeinde zu Unrecht die Erhebung von Straßenbaubeiträgen, kann etwa die Rechtsaufsichtsbehörde gem. § 82 KV MV anordnen, dass die Gemeinde innerhalb einer angemessenen Frist die notwendigen Maßnahmen durchführt und bei erfolglosem Fristablauf im Wege einer kommunalaufsichtlichen Ersatzvornahme selbst tätig werden.

Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 9. Aufl.
2012, § 28, Rn. 12 i.V.m. § 10, Rn. 4.

Zudem stellt der Verzicht auf eine Beitragserhebung oder den Erlass einer Beitragsatzung einen Verstoß der entsprechenden Mandatsträger und Gremien gegen die ihnen obliegende Vermögensbetreuungspflicht dar, der angesichts des Untreuetatbestands gem. § 266 StGB (Amtsuntreue) auch strafrechtliche Relevanz hat. Ein Verstoß gegen die Beitragserhebungspflicht kann gem. § 823 Abs. 2 BGB überdies zu einer Schadensersatzpflicht führen. Der Tatbestand der Amtsuntreue kann nicht nur vom Bürgermeister der Gemeinde und den Gemeinderäten, sondern auch von den beauftragten Gemeindemitarbeitern verwirklicht werden.

Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 9. Aufl.
2012, § 28, Rn. 12 i.V.m. § 10, Rn. 5.

2. Keine Notwendigkeit einer Änderung der Straßenbausatzung der Hansestadt Rostock im Hinblick auf städtebauliche, denkmalpflegerische oder touristische Besonderheiten von Ausbaumaßnahmen

Gemessen an den vorstehend unter 1. dargestellten Grundsätzen des Ausbaubeitragsrechts ist eine Änderung der Straßenbaubeitragsatzung der Hansestadt Rostock nicht geboten, auch wenn einzelne Straßenbaumaßnahmen aus städtebaulichen, denkmalpflegerischen oder touristischen Gründen besonders aufwändig durchgeführt werden. Der in § 4 Abs. 1 StrBBS festgelegte Verteilungsmaßstab ist auch in diesen Fällen heranzuziehen.

a) Kein Verzicht auf die Erhebung von Straßenbaubeiträgen

In dem Antrag der CDU-Fraktion vom 11.12.2012 an die Bürgerschaft der Hansestadt Rostock wird die Notwendigkeit der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen in Frage gestellt. Wie vorstehend unter II., 1., a) ausgeführt, steht die Pflicht der Hansestadt Rostock zur Erhebung von Straßenbaubeiträgen jedoch außer Zweifel. Ein gänzliches Absehen von der Erhebung von Straßenbaubeiträgen ist daher ausgeschlossen.

b) Anwendbarkeit des Verteilungsmaßstabs nach § 4 Abs. 1 StrBBS bei beitragsfähigen Ausbaurkosten

- aa) Auch bei Ausbaumaßnahmen, die etwa aus denkmalpflegerischen oder touristischen Gründen besonders aufwändig durchgeführt werden, ist der allgemeine, in § 4 Abs. 1 StrBBS festgelegte Verteilungsmaßstab anzuwenden. Eine Änderung des Ortsrechts der Hansestadt Rostock, beispielsweise eine Erhöhung des Gemeindeanteils bei Ausbaumaßnahmen, die den Aufwand eines durchschnittlichen ortsüblichen Ausbaus übersteigen – etwa durch Verwendung von höherwertigen Pflastersteinen anstelle einer Asphaltdecke –, ist rechtlich nicht geboten.

Denn die Frage, ob Kosten für den Ausbau einer Verkehrsanlage, der aufwändiger oder höherwertiger durchgeführt wurde als ansonsten üblich, auf die Anlieger umgelegt werden können, ist bereits unter dem Gesichtspunkt der kostenmäßigen Erforderlichkeit, also der Beitragsfähigkeit des Ausbauraufwands zu bewerten (s. dazu vorstehend II., 1., d)).

Maßgeblich ist dabei, wie generell im Kommunalhaushaltsrecht, das Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (vgl. § 43 Abs. 4 KV MV), wobei der Gemeinde jedoch ein Entscheidungsspielraum zusteht, auf welchem Weg sie ihre Verkehrsanlagen verbessern will. Über den Inhalt des gemeindlichen Bauprogramms, in dem die Straßenbaumaßnahme festgelegt wird, entscheidet die Gemeinde – zulässigerweise auch die Gemeindeverwaltung – dabei nach pflichtgemäßen Ermessen. Dieses Ermessen umfasst auch die Entscheidung über Aufbau, Stärke und Material des Straßenkörpers. Auch bei der Beurteilung der Frage, ob die anfallenden Kosten angemessen sind, steht der Gemeinde ein Entscheidungsspielraum zu. Sie ist daher insbesondere nicht gehalten, die kostengünstigste Ausbaumöglichkeit zu wählen. Erst dann, wenn der Aufwand einen vertretbaren Rahmen verlässt und die Kosten in für die Gemeinde erkennbarer Weise eine grob unangemessene Höhe erreichen, würde bei Umlegung nach den üblichen Maßstäben kein angemessener Vorteilsausgleich mehr stattfinden.

VG Greifswald, Urteil vom 31.05.2012, 3 – A 759.09, juris Rn. 22; BayVGH, Urteil vom 11.12.2003, 6 B 99.1270, juris Rn. 34; BayVGH, Beschluss vom 29.07.2009 – 6 ZB 07.2861, juris Rn. 6; VG Würzburg, Urteil vom 28.11.2012 – W 2 K 11.643, juris Rn 61; Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 9. Aufl. 2012, § 33, Rn. 44 ff.

Solange sich die Kosten hingegen in einem angemessenen Rahmen bewegen, ist damit auch der Aufwand für einen aufwändigeren oder höherwertigeren Ausbau einer Verkehrsanlage voll beitragsfähig, selbst wenn der Ausbau nicht nur der Verbesserung der in Rede stehenden Verkehrsanlage dient, sondern zugleich – aus denkmalpflegerischen oder touristischen Gründen – gestalterische Aspekte berücksichtigt.

Die Entscheidung darüber, ob Kosten einer Ausbaumaßnahme erforderlich und damit bei der Umlegung des entstandenen Aufwands zu berücksichtigen sind, obliegt der Gemeinde bzw. der Gemeindeverwaltung bei der Festlegung des Bauprogramms.

Beitragsfähig und damit kostenbezogen erforderlich sind nach der Rechtsprechung dabei z.B. Aufwendungen für die Verwendung von Betonpflastersteinen oder Granitbelägen für Gehwege anstelle einer – kostengünstigeren – Asphalttrag- und -deckschicht, da diese – nicht allein einen optisch ansprechenderen Eindruck machen, sondern gegenüber Asphaltschichten mit geringeren Unterhaltskosten, geringerer Reparaturanfälligkeit und niedrigerem Reparaturaufwand verbunden sind, aber etwa auch die Verwendung historisierender Straßenlaternen anstelle einfacher Zweckleuchten.

VG Greifswald, Urteil vom 31.05.2012, 3 – A 759.09, juris Rn. 22 – zu einem Ostseebad; BayVGH, Urteil vom 11.12.2003, 6 B 99.1270, juris Rn. 35; VG Würzburg, Urteil vom 28.11.2012 – W 2 K 11.643, juris Rn 61; OVG Lüneburg, Urteil vom 26.04.1995 – 9 L 3476.93, juris Rn. 7.

Ist der Aufwand für einen aufwändigeren Ausbau kostenbezogen erforderlich, dann ist er auch nach dem in der gemeindlichen Straßenbaubeitragssatzung festgelegten allgemeinen Verteilungsmaßstab umzulegen. Die Verteilungsfähigkeit von Ausbaukosten wird also – wie ausgeführt – nicht durch einen durchschnittlichen oder ortsüblichen Ausbaaufwand oder ein bestimmtes Ausbauniveau beschränkt. Auch bedarf es keiner eigenständigen Straßen- oder Teilanlagenkategorie – etwa „Straße mit vorwiegend touristischer Nutzung“ – für die Aufwandsverteilung.

VG Greifswald, Urteil vom 31.05.2012, 3 – A 759.09, juris Rn. 35 ff.; BayVGH, Urteil vom 11.12.2003, 6 B 99.1270, juris Rn. 21.

Nicht beitragsfähig sind dagegen – ohne dass dies eine Änderung der Satzung erfordern oder rechtfertigen würde – Kosten, die eindeutig nicht durch eine beitragsfähige Ausbaumaßnahme veranlasst sind, sondern zusätzlich anfallen, wie etwa Maßnahmen, die allein der Verschönerung des Ortsbildes dienen. In diesem Fall sind die beitragsfähigen von den nicht beitragsfähigen Kosten zu trennen. Letztere dürfen dann nicht in den Umfang des beitragsfähigen Aufwands einbezogen werden.

VG Greifswald, Urteil vom 31.05.2012, 3 – A 759.09, juris Rn. 22; BayVGH, Urteil vom 05.02.2007 – 6 BV 05.2153, juris Rn. 29; OVG Magdeburg, Beschluss vom 15.11.2002 – 2 M 261.02, juris Rn. 59; Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 9. Aufl. 2012, § 33, Rn. 48, § 34, Rn. 27; OVG Schleswig, Urteil vom 13.10.1999 – 2 L 116/97, juris Rn. 26.

- bb) Die vorliegend insbesondere in Rede stehenden Straßenbaumaßnahmen im Fördergebiet „Rostock - Seebad Warnemünde“ sind gemessen an diesen Grundsätzen beitragsfähig und nach § 4 Abs. 1 StrBBS umzulegen. Sie finden zwar unter Berücksichtigung der historischen Gestaltung und denkmalpflegerischer Aspekte statt, gleichwohl erfolgt der Ausbau entsprechend der verkehrlichen und funktionalen Anforderungen des Kfz- und Fußgängerverkehrs zur Verbesserung und Erneuerung der öffentlichen Anlagen und unter Verwendung angemessener Materialien. Die Maßnahmen dienen hingegen nicht allein der Verschönerung des Ortsbildes.
- c) **Notwendigkeit einer Sondersatzung nur in atypischen Situationen**

§ 4 Abs. 6 StrBBS ermöglicht in offensichtlich besonders gelagerten Fällen ein Abweichen von den in § 4 Abs. 1 StrBBS festgelegten Regelsätzen mittels einer Sondersatzung. Eine solche Sondersatzung ist jedoch nur dann in Betracht zu ziehen, wenn die Behandlung eines Abrechnungsgebiets nach der allgemeinen Verteilungsregelung der Straßenbaubeitragsatzung nicht mehr vom satzungsgeberischen Ermessen gedeckt wäre. Dies ist nur dann der Fall, wenn zwischen dem in Rede stehenden Abrechnungsgebiet und einem „normalen“ Abrechnungsgebiet Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, die eine gleichartige Behandlung nicht mehr rechtfertigen. Der Erlass einer Sondersatzung kann daher beispielsweise bei einer atypischen Erschließungssituation geboten sein, wenngleich eine solche Atypik nur in eng begrenzten Ausnahmefällen vorliegt und im Einzelfall festzustellen ist.

OVG Münster, Beschluss vom 18.11.2013 – 15 A 2302/12, juris Rn.13; OVG Münster, Beschluss vom 14.10.2005 – 15 A 240/04, juris Rn. 4; OVG Münster, Beschluss vom 02.09.1998 – 15 A 7653/95, juris Rn. 39 ff.; OVG Schleswig, Urteil vom 26.04.2006 – 2 KN 7/05, juris Rn. 151.

Nach Maßgabe der vorstehend unter b) dargelegten Rechtsprechung liegt bei zwar aufwändigeren, aber gleichwohl beitragsfähigen Ausbaumaßnahmen keine atypische Situation vor, die unter Gleichheitsgesichtspunkten zwingend den Erlass einer Sondersatzung mit einem erhöhten Gemeindeanteil an den Ausbaurkosten erfordert.

d) Erlass einer Sondersatzung nach pflichtgemäßen Ermessen der Gemeinde

- aa) Über die vorstehend unter c) erörterten Fälle hinaus steht es im pflichtgemäßen Ermessen der Gemeinde, im Einzelfall eine Sondersatzung auch dann zu erlassen, wenn unter dem Gesichtspunkt der Abgabengerechtigkeit und des Gleichheitsgrundsatzes zwar keine zwingende Notwendigkeit für deren Erlass besteht, gleichwohl aber ein atypischer Sachverhalt gegeben ist, der dies zumindest – auch unter dem Gesichtspunkt der Abgabengerechtigkeit für die ganze Gemeinde – rechtfertigt.

Im Ausbaubeitragsrecht kann in solchen Fällen für eine einzelne Baumaßnahme das gemeindliche Satzungsrecht modifiziert werden, wenn die allgemeine Straßenbaubeitragsatzung hierfür aus Sicht der Gemeinde keine hinreichende Regelung bereit hält (vgl. auch § 4 Abs. 6 StrBBS). Ein solcher Fall kann vor allem dann vorliegen, wenn der Vorteil einer Straßenbaumaßnahme für die Allgemeinheit deutlich erhöht ist und ein Festhalten am Regelsatz des § 4 Abs. 1 StrBBS den Besonderheiten der Baumaßnahme nicht gerecht würde.

Holz, in: Aussprung/Siemers/Holz, KAG MV, Stand: Juni 2011, § 8, Ziff. 1.5.3.1.

- bb) Wird eine Sondersatzung erlassen, so ist diese für ein abgegrenztes Gebiet oder bestimmte auszubauende Anlagen zu erlassen (etwa „Sondersatzung für den Ausbau A-Straße“, „Sondersatzung für den Ausbau zwischen A-Straße, B-Straße und C-Straße“ o.ä.).

Vgl. etwa VG Frankfurt (Oder), Urteil vom 21.08.2013 – 3 K 330/10, juris Rn. 6, VG Arnshausen, Urteil vom 27.01.2003 – 7 K 3727/09, juris Rn. 3; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 29.10.2010 – OVG 9 S 20.10, juris Rn. 2.

Der Erlass einer solchen Sondersatzung ist jedoch auch im Rahmen des gemeindlichen Ermessensspielraums nur unter engen Voraussetzungen zulässig. Dies kommt in der Straßenbaubeitragssatzung der Hansestadt Rostock auch in § 4 Abs. 6 zum Ausdruck, der den Erlass einer Sondersatzung auf „offensichtlich“ besonders gelagerte Fälle beschränkt.

Entscheidet sich eine Gemeinde für den Erlass einer Sondersatzung, muss sie die gemeindliche Beitragserhebungspflicht und das Verbot des Abgabenerlasses beachten, die nicht durch Erlass einer Sondersatzung unterlaufen werden dürfen. Dies schränkt den Gestaltungsspielraum der Gemeinde entsprechend ein.

Zudem verbleibt es dabei, dass einziges Kriterium für die Aufteilung des beitragsfähigen Aufwands auf die Gemeinde und die anliegenden Grundstückseigentümer der durch die Inanspruchnahmefähigkeit der ausgebauten Anlage der Allgemeinheit wie den Eigentümern gebotene Vorteil ist.

OVG Magdeburg, Beschluss vom 10.12.2003 – 2 L
308/02, juris Rn. 5.

Sozial- oder finanzpolitische Erwägungen dürfen bei der Verteilung von Gemeinde- und Anliegeranteil hingegen keine Berücksichtigung finden.

OVG Magdeburg, Beschluss vom 08.12.2009 – 4 L
159/09, juris Rn. 4; OVG Weimar, Beschluss vom
23.02.2010 - 4 ZKO 781/09, juris Rn. 9.

Weiterhin ist zu beachten, dass das KAG MV für das Ausbaubeitragsrecht – mit Ausnahme vom § 8 Abs. 6 (zinslose Stundung bei Nutzung eines Grundstücks als Kleingarten i.S.d. Bundeskleingartengesetzes) – schon im Hinblick auf die Anforderungen der Abgabengerechtigkeit und des Gleichheitsgrundsatzes keine besonderen Vorschriften über Billigkeitsregelungen enthält. Über § 12 Abs. 1 KAG MV gelten vielmehr nur die Billigkeitsregelungen der Abgabenordnung (AO), wie Stundung (§ 222 AO), Zahlungsaufschub (§ 223 AO) oder Beitragserlass (§ 227 AO). Voraussetzung für die Anwendung einer Billigkeitsmaßnahme ist das Vorliegen einer erheblichen persönlichen oder sachlichen Härte im Einzelfall. Ein (vollständiger oder teilweiser) Beitragserlass aus sozial- oder wirtschaftspolitischen Gründen ist daher ausgeschlossen.

Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 9. Aufl.
2012, § 39, Rn. 1 f.

Angesichts dieser engen Grenzen für den Erlass einer Sondersatzung unterhalb der Schwelle der zwingenden Notwendigkeit sowie der Umstand, dass Kosten für aufwändigere Maßnahmen, die auch gestalterische Aspekte berücksichtigen, zum beitragsfähigen Aufwand zählen, spricht Überwiegendes dafür, dass die Hansestadt Rostock für die hier in Rede stehenden Maßnahmen keine Sondersatzung erlassen und von den Regelsätzen des § 4 Abs. 1 StrBBS abweichen dürfte.

Wenn überhaupt, wäre daher eine Sondersatzung nur in sehr engen Grenzen zulässig, um das beitragsrechtliche Vorteilsprinzip und die Beitragserhebungspflicht nicht zu verletzen. Der Geltungsbereich wäre entsprechend zu beschränken. Daher dürfte hier von den Regelsätzen des § 4 Abs. 1 StrBBS allenfalls für diejenigen, genau zu bestimmenden Anlagen oder Maßnahmen abgewichen werden, die aus denkmalpflegerischen, touristischen oder anderen städtebaulichen Gründen besonders aufwändig und hochwertig durchgeführt werden.

Diese müssten in der Sondersatzung konkret bestimmt werden. Anderenfalls wäre eine solche Sondersatzung unwirksam. Ein auf ihrer Grundlage erlassener Beitragsbescheid wäre rechtswidrig.

OVG Magdeburg, Beschluss vom 08.12.2009 – 4 L
159.09, juris Rn. 4; Holz, in: Aussprung/Siemers/Holz,
KAG MV, Stand: Juni 2011, § 8, Ziff. 1.5.3.1.

- bb) Innerhalb welcher Grenzen der Gemeindeanteil in einer solchen Sondersatzung festgelegt werden dürfte, ist letztlich vom Einzelfall abhängig. Einschlägige Rechtsprechung oder Literatur hierzu ist – soweit ersichtlich – nicht vorhanden.

Sicherlich nicht zulässig wäre es jedoch, einen einheitlichen Gemeinde- und Anliegeranteil für sämtliche Straßentypen und sämtliche Teileinrichtungen festzulegen. Vielmehr müsste – wie in § 4 Abs. 1 StrBBS – auch in einer Sondersatzung zwischen Anlieger- und Innerortsstraßen einerseits und den verschiedenen Teileinrichtungen andererseits differenziert werden.

Bei der Bestimmung der Höhe des Anliegeranteils muss berücksichtigt werden, dass die Umlegung des beitragsfähigen Aufwands auch nach den Regelsätzen des § 4 Abs. 1 StrBBS zulässig wäre. Um den Grundsatz der Beitragsgerechtigkeit sowie das Vorteilsprinzip nicht zu verletzen, dürfte der Anliegeranteil im Vergleich zu den Regelsätzen des § 4 Abs. 1 StrBBS nicht zu sehr gesenkt werden. In Erwägung gezogen werden könnte insofern etwa eine Erhöhung des Gemeindeanteils bzw. Senkung des Anliegeranteils –

gemessen an den Regelsätzen – um jeweils 10-15 Prozentpunkte. Einschlägige Rechtsprechung, die zur Orientierung und auch zur rechtlichen Absicherung einer solchen Senkung herangezogen werden könnte, existiert –soweit ersichtlich – nicht. Grund hierfür dürfte vor allem sein, dass angesichts der aufgezeigten engen Grenzen für eine gebiets- und/oder maßnahmenbezogene Differenzierung beim Beitragsmaßstab und der damit einhergehenden hohen rechtlichen Risiken für die Beitragserhebung von dieser Möglichkeit sowohl in Mecklenburg-Vorpommern als auch bundesweit nur äußerst selten Gebrauch gemacht wird.

e) Kein Abweichen von den Regelsätzen durch bloßen Gemeinderatsbeschluss

Ein Abweichen von den Regelsätzen des § 4 Abs. 1 StrBBS bei aufwändigeren Straßenbaumaßnahmen mit erhöhtem Vorteil der Allgemeinheit wäre in den oben aufgezeigten engen Grenzen nur im Wege einer Sondersatzung gem. § 4 Abs. 6 StrBBS zulässig. Nicht zulässig wäre hingegen im Hinblick auf an sich beitragsfähige Aufwendungen eine Abweichung von den Regelsätzen des § 4 Abs. 1 StrBBS aufgrund eines bloßen Beschlusses der Bürgerschaft der Hansestadt Rostock. Hierin läge ein Verstoß gegen § 2 Abs. 1 Satz 1 KAG MV, der für die Beitragserhebung den Erlass einer Satzung erfordert. Rechtlich ebenfalls unzulässig wäre es, den an sich beitragsfähigen Mehraufwand, der infolge eines höherwertigeren Ausbaus entsteht, durch Gemeinderatsbeschluss vom beitragsfähigen Aufwand – ermittelt durch einen Vergleich mit den durchschnittlichen Kosten einer entsprechenden Ausbaumaßnahme – in Abzug zu bringen und nur einen reduzierten Betrag umzulegen. Hierin läge ein Verstoß gegen § 3 Abs. 1 StrBBS, nach dem auf die tatsächlichen Kosten abzustellen ist.

OVG Schleswig, Urteil vom 13.10.1999 – 2 L 116/97, juris Rn. 26; OVG Bautzen, Urteil vom 05.04.2006 – 5 B 76.04, juris Rn. 53; OVG Bautzen, Urteil vom 23.03.2004 – 5 B 6.03, juris Rn. 94.

III. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

1. Angesichts des im Straßenbaubeitragsrechts geltenden Vorteilsprinzips ist die Hansestadt Rostock verpflichtet, für Straßenbaumaßnahmen Beiträge von den Anliegern zu erheben. Ein Verzicht auf Beiträge ist unzulässig.

2. Verstöße gegen die Beitragserhebungspflicht sind sanktionsbewehrt. Neben einem Einschreiten der Rechtsaufsicht gegenüber der Hansestadt Rostock drohen straf- und zivilrechtliche Konsequenzen für die Amtsträger und Mitarbeiter der Hansestadt Rostock.
3. Eine Änderung der Straßenbaubeitragssatzung der Hansestadt Rostock ist nicht erforderlich. Soweit es sich bei Mehraufwendungen für Straßenausbaumaßnahmen aus besonderen städtebaulichen, denkmalpflegerischen oder touristischen Gründen um beitragsfähigen Aufwand handelt, richtet sich die Verteilung des Aufwands auf Anlieger und Gemeinde nach den allgemeinen Regelsätzen des § 4 Abs. 1 StrBBS. Sofern der Aufwand im konkreten Fall nicht beitragsfähig ist, muss er ohnehin unberücksichtigt bleiben.
4. Ein Verzicht auf die satzungsgemäße Erhebung eines Teils des Beitrags wegen eines Mehraufwandes für einen höherwertigeren, allerdings beitragsfähigen Ausbau ist wegen der Beitragserhebungspflicht der Hansestadt Rostock nicht zulässig. Ein Abweichen von den Regelsätzen des § 4 Abs. 1 StrBBS zugunsten der Anlieger durch einfachen Gemeinderatsbeschluss ist ebenfalls unzulässig.
5. Aufgrund eines erhöhten Vorteils für die Allgemeinheit kann gem. § 4 Abs. 6 StrBBS im Einzelfall und nur in engen Grenzen eine Sondersatzung erlassen werden. Sie müsste dann zudem konkrete Festlegungen zu ihrem räumlichen Geltungsbereich, zu den umfassten Ausbaumaßnahmen sowie zu der Verteilung des Gemeinde- und Anliegeranteils enthalten. Für den hier in Rede stehenden höherwertigen Ausbau aus denkmalpflegerischen, touristischen und städtebaulichen Gründen, spricht Überwiegendes dafür, dass dies weder ein Abweichen von den Regelsätzen des § 4 Abs. 1 StrBBS noch den Erlass einer Sondersatzung rechtfertigen würde. .

Berlin/München, den 18.03.2014



Prof. Dr. Olaf Reidt

Dr. Stefanie von Landwüst



i.V. Rechtsanwalt