

Blume, Wiemann, Kiesewetter, Postfach 26 07 21316 Lüneburg

Samtgemeinde Elbtalaue
Herrn Samtgemeindebürgermeister
Jürgen Meyer
Rosmarienstraße 1

29451 Dannenberg (Elbe)

Tel.-Durchwahl: 0 41 31 / 400 55 - 30
Unser Zeichen: 00257-16/BL/BL / Stadt Dannenberg (Elbe) – Sanierungsgebiet „Ortskern“
Hier: Pflasteraustausch im Bereich der Straßen

27.09.2018

Rechtsanwälte Partnerschaft mbB

Alexander Blume*
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Fachanwalt für Agrarrecht

Rolf Wiemann*
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Dr. Rudolf Kiesewetter LL.M.*
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Dr. Klaus-Albrecht Sellmann
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Elke Sellmann
Rechtsanwältin
Regierungsvizepräsidentin a.D.

*Partner

Stresemannstraße 6
21335 Lüneburg
Telefon 0 41 31 / 400 550
Fax 0 41 31 / 400 55 55
E-Mail info@kanzlei-bwk.de
Internet www.kanzlei-bwk.de

Sehr geehrter Meyer,

in der oben genannten Angelegenheit haben Sie mich gebeten, zu der Frage Stellung zu nehmen,

ob der geplante Austausch des im Fahrbahnbereich des Straßenzuges Marschtorstraße/Kuhmarkt/Am Markt/Münzstraße/Lange Straße/Mühlentorstraße verlegten Kopfsteinpflasters gegen ein Betonsteinpflaster, das eine ebenere Oberfläche aufweist, eine Straßenausbaubeitragspflichten auslösende Ausbaumaßnahme im Sinne der Straßenausbaubeitragsatzung der Stadt Dannenberg (Elbe) darstellt.

Diese Frage stellt sich vor dem Hintergrund meiner Ausführungen vom 21. Juli 2017 und 8. August 2017 zu der Frage, ob Straßenausbaubeitragsrecht im Falle des Pflasteraustauschs schon deshalb nicht zur Anwendung kommen könne, weil § 154 Abs. 1 Satz 3 BauGB die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen ausschließe, solange die Sanierungsatzung nicht aufgehoben sei. In meiner Untersuchung komme ich zu dem Ergebnis, dass die Ausschlusswirkung des § 154 Abs. 1 Satz 3 BauGB im vorliegenden Fall nicht greift und die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen grundsätzlich möglich ist, wenn die Vorausset-

zungen, die das NKAG und die Straßenausbaubeitragssatzung der Stadt Dannenberg (Elbe) an die Erhebung von Straßenausbaubeizträgen stellen, erfüllt sind.

I. Sachverhalt

Im Zuge der Ortskernsanierung wurde der Straßenzug Marschtorstraße/Kuhmarkt/Am Markt/Münzstraße/Lange Straße/Mühlentorstraße – mit geringen Auslassungen im Bereich Werder/Marschtorstraße – neu gepflastert. Man legte dabei, wie sich aus den Sanierungsunterlagen ergibt, viel Wert darauf, durch die Wahl der Pflasterung die zentralen Straßen nicht zuletzt für Fußgänger und Radfahrer, also für die „schwächeren“ Verkehrsteilnehmer sicherer und dadurch attraktiver zu machen. Zu diesem Zweck wurden unterschiedliche Pflasterungen gewählt und verbaut. Die Gehwege wurden mit ebenen Pflastersteinen versehen, die Fahrbahnen demgegenüber mit leicht gewölbten Kopfsteinpflastersteinen bei etwas größerer Fugenbreite; Fußgängerquerungen über die kopfsteingepflasterten Fahrbahnen weisen ein etwas flacheres Pflaster auf, um eine leichtere Querung der Fahrbahnen zu ermöglichen.

Die Stadt Dannenberg (Elbe) arbeitet seit einiger Zeit an einem Verkehrsentwicklungskonzept, das u.a. vorsieht, den Ortskern, der nicht zuletzt durch den o.a. Straßenzug erschlossen wird, insbesondere für Radfahrer noch attraktiver zu machen. Ein Baustein des Konzepts soll der Austausch des Kopfsteinpflasters in dem o.a. Straßenzug gegen ein ebenes und eng verlegtes Betonsteinpflaster sein.

Der Unterzeichner hat am 12. Februar 2018 mit Vertretern der Verwaltung den Straßenzug und die kopfsteingepflasterten Flächen in Augenschein genommen. Als Befund ist Folgendes festzuhalten:

Im östlichen Teil des Straßenzuges beginnt die Kopfsteinpflasterung in Höhe der Einmündung der Straße „An den Ratswiesen“ in die Marschtorstraße und setzt sich in westliche Richtung fort bis zur Einmündung der Straße „Werder“. Die Fahrbahn besteht aus Kopfsteinpflaster, das in diesem Bereich mit recht großen Fugen verlegt ist, die Oberseite der Steine weist Unebenheiten von durchschnittlich einigen Millimetern bis < 1,0 cm auf. Die Fahrbahn wird beiderseits eingefasst von ebenfalls kopfsteingepflasterten Gossen, an die auf beiden Seiten Gehwege anschließen, welche mit ebenen Ziegelsteinen eng gefugt gepflastert sind. Fahrbahn, Gossen und Gehwege sind nicht durch Hochborde o.ä. gegeneinander abgegrenzt.

Die Straße „Werder“, die von Norden auf die Marschtorstraße stößt, weist eine Asphaltdecke auf, die noch ein kurzes Stück in die Marschtorstraße hinführt, bevor auch die Marschtorstraße in westliche Richtung – wie auch die sich an die Marschtorstraße nach Westen anschließenden Teile des Straßenzuges – mit Natursteinen gepflastert ist.

Das Natursteinpflaster in diesem Teil des Straßenzuges besteht aus kleineren und tendenziell flacheren Steinen, die Fugen sind weniger breit als im östlichen Straßenteilstück. Bis zum Kuhmarkt/Am Markt weist die Marschtorstraße mit Ziegel-/Betonsteinen gepflasterte Gehwege auf, die durch Hochborde von der Fahrbahn abgesetzt sind. Im Bereich des Platzes Am Markt befinden sich die Teileinrichtungen Fahrbahn, Platz und Gehwege auf einem Niveau, die Gehwege sind nicht durch Hochborde höhenverschieden abgesetzt.

Westlich des Platzes „Am Markt“ setzt sich der Straßenzug in der Langen Straße und der Straße Mühltentor fort. Die im Bereich der Fahrbahn verwendeten Natursteine sind wieder etwas größer, die Fuge durchschnittlich geringfügig breiter als etwa im westlichen Bereich der Marschtorstraße. Der Bereich ist als verkehrsberuhigter Bereich festgesetzt (Richtzeichen 325.1 und 325.2 der Anlage 3 zu § 42 Abs. 2 StVO). Die Teileinrichtungen Fahrbahn, Gossen und Gehwege sind im Wesentlichen höhengleich hergestellt; ein Bordstein grenzt den Gehwegbereich optisch von der Fahrbahn/Gosse ab.

II. Rechtliche Würdigung

Zu klären ist die Frage, ob der geplante Pflasteraustausch eine Maßnahme darstellt, die die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen zur Folge hat.

1.

Die rechtliche Grundlage für die Beantwortung dieser Frage bildet § 6 Abs. 1 Satz 1 NKAG in Verbindung mit den Bestimmungen der Straßenausbaubeitragssatzung (SABS). Nach § 6 Abs. 1 Satz 1 NKAG können die Kommunen zur Deckung ihres Aufwandes für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung, Verbesserung und Erneuerung ihrer öffentlichen Einrichtungen Beiträge von den Grundstückseigentümern erheben, denen die Möglichkeit der Inanspruchnahme dieser öffentlichen Einrichtungen besondere wirtschaftliche Vorteile bietet, soweit nicht privatrechtliche Entgelte erhoben werden.

Eine Beitragserhebung setzt danach grundsätzlich dreierlei voraus: Eine beitragsfähige Ausbaumaßnahme, die besondere wirtschaftliche Vorteile bietet, und zwar nicht nur der Allgemeinheit, sondern auch den Grundstückseigentümern.

Dazu wird in der Rechtsprechung und insbesondere in der Literatur überwiegend die Auffassung vertreten, dass grundsätzlich die Annahme geboten sei, dass eine beitragsfähige Maßnahme regelmäßig mit verteilungsrelevanten wirtschaftlichen Vorteilen sowohl für die Allgemeinheit als auch für die Gruppe der „betroffenen“ Grundstückseigentümer verbunden sei. Eine beitragsfähige Maßnahme sei generell geeignet, grundstücksbezogene Gebrauchsvorteile zu gewährleisten, eine solche Maßnahme indiziere regelmäßig objektiv ... den besonderen wirtschaftlichen Vorteil für die Straßenanlieger. Werde eine Verbesserung begrifflich bejaht, schließe dies zugleich den besonderen wirtschaftlichen Vorteil im Sinne des § 6 NKAG ein (vgl. Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge (im Folgenden: EuA), § 29 Rn. 26 m.w.N.).

Das OVG Lüneburg hat sich zu dem Zusammenhang zwischen beitragsfähiger Maßnahme und besonderem wirtschaftlichen Vorteil in jüngerer Zeit wie folgt geäußert (vgl. OVG Lüneburg, Urt. v. 27.03.2017 – 9 LC 180/15 –, juris Rn. 39) :

„Wird eine Straße im Sinne von § 6 Abs. 1 Satz 1 NKAG erneuert, erweitert oder verbessert, indiziert vielmehr bereits dieser objektive Umstand regelmäßig den besonderen wirtschaftlichen Vorteil für die Eigentümer der angrenzenden Grundstücke, ohne dass es auf deren subjektive Einschätzung bzw. deren Empfinden ankommt. Diese Gleichstellung von Beitragstatbestand und Vorteilsbegriff rechtfertigt sich aus der Erwägung, dass sich wegen der engen Beziehung zwischen Straße und Grundstück, insbesondere der Möglichkeit der Inanspruchnahme der Straße vom Grundstück aus, der (Gebrauchs-)Wert eines Grundstücks automatisch mit der Qualität der erneuerten, erweiterten oder verbesserten Straße erhöht (Senatsbeschlüsse vom 20.9.2005 - 9 ME 365/04 - 4. Leitsatz und Rn. 6 in juris und vom 11.9.2003 - 9 ME 120/03 - NSt-N 2003, 260 = DNG 2003, 191 = NdsVBI 2004, 23 = NordÖR 2003, 466 = ZKF 2005, 19 m.w.N.).“

2.

Folgt man der – soweit ersichtlich überwiegend vertretenen – Auffassung, dass das Vorliegen einer beitragsfähigen Ausbaumaßnahme regelmäßig den besonderen wirtschaftlichen Vorteil für die Eigentümer der angrenzenden Grundstücke indiziert, ist in erster Linie der **Frage** nachzugehen, **ob der geplante Pflasteraustausch eine beitragsfähige Ausbaumaßnahme im Sinne des § 6 Abs. 1 NKAG darstellt.**

Dabei ist die Frage entsprechend der straßenausbaubeitragsrechtlichen Systematik für jede einzelne selbständige öffentliche Einrichtung und hier wiederum grundsätzlich für jede

von der Ausbaumaßnahme berührte Teileinrichtung gesondert zu prüfen (vgl. Driehaus, EuA, 32 Rn. 45 m.w.N.).

Als beitragsfähige Maßnahmen kann vorliegend allein das Merkmal der **Verbesserung** einschlägig sein, da der geplante Pflasteraustausch im Bereich der Fahrbahn nicht zu einer Erweiterung derselben führen soll und die Annahme einer beitragsfähigen Erneuerung schon deshalb ausscheidet, weil die im Rahmen der Sanierung des Ortskerns hergestellte Pflasterung, soweit ersichtlich, in einwandfreiem Zustand und weit davon entfernt ist, ihre normale „Lebensdauer“ erreicht zu haben.

Das OVG Lüneburg hat sich zum Tatbestand der Verbesserung in jüngerer Zeit wie folgt geäußert (Urt. v. 27.03.2017 – 9 LC 180/15 –, juris Rn. 36):

„.... liegt der Beitragstatbestand der Verbesserung vor. Eine solche ist nach der ständigen Rechtsprechung des Senats (Senatsurteile vom 11.7.2007 - 9 LC 262/04 - Rn. 36 in juris, vom 7.9.1999 - 9 L 393/99 - OVGE MüLü 48, 426 = NdsVBl 2000, 66 = KStZ 2000, 74 = NVwZ-RR 2000, 381, vom 13.8.1996 - 9 L 774/94, 9 L 7684/94 - und vom 29.11.1995 - 9 L 1088/94 -) gegeben, wenn die Benutzbarkeit der Straße positiv beeinflusst worden, die Straße also im Blick auf ihre Funktionen besser benutzbar geworden ist. So kann eine beitragsfähige Verbesserung vor allem bei drei Fallgruppen angenommen werden, nämlich bei einer erweiterten funktionalen Aufteilung der Verkehrsanlage, bei einer größeren räumlichen Ausdehnung und bei einer den Verkehrsbedürfnissen mehr entsprechenden und daher besseren Befestigungsart (Senatsurteil vom 11.7.2007 - 9 LC 262/04 - Rn. 36 in juris).“

Driehaus formuliert wie folgt (Driehaus, EuA, § 32 Rn. 38 m.w.N.):

„Das führt zu der Annahme, dass von einer beitragsfähigen Verbesserung nur gesprochen werden kann, wenn sich der Zustand der Anlage nach dem Ausbau in irgendeiner Hinsicht (z.B. räumliche Ausdehnung, funktionale Aufteilung der Gesamtfläche, Art der Befestigung) von ihrem ursprünglichen Zustand im Zeitpunkt der erstmaligen oder nachmaligen (zweiten) Herstellung in einer Weise unterscheidet, die positiven Einfluss auf die Benutzbarkeit hat. ... Vergleichsgegenstand für die Frage der Verbesserung sind ... der durch den abzurechnenden Ausbau herbeigeführte Zustand der Anlage in verkehrstechnischer Hinsicht gegenüber dem durch den vormaligen Ausbau geschaffenen Zustand.“

Die Verbesserung muss sich auf die bestimmungsgemäße Funktion der Verkehrsanlage beziehen. Maßgebend ist also, ob der Verkehr bei Zugrundelegung der bisherigen verkehrstechnischen Funktion (Trennsystem, Mischfläche, Fußgängerstraße) auf der neu gestalteten Anlage zügiger, geordneter, unbehinderter oder reibungsloser abgewickelt werden kann als vorher. Zu prüfen ist also, ob der neue Zustand der Anlage sich für deren bestimmungsgemäße Benutzung günstig auswirkt. Soweit es um die auf die Bewältigung des (Fußgänger- und Fahrzeug-)Verkehrs ausgerichtete Funktion einer Straße geht, muss der neue Zustand geeignet sein, diesen Verkehr leichter, flüssiger, gefahrloser zu machen (vgl. Driehaus, EuA, § 32 Rn. 40 m.w.N.).

Vor diesem Hintergrund ergibt sich für die in Rede stehenden öffentlichen Einrichtungen folgender Befund:

- Lange Straße/Mühlentor

Dieser Bereich stellt sich bei Zugrundelegung der sog. natürlichen Betrachtungsweise als eine selbständige öffentliche Verkehrseinrichtung dar: Der Straßenzug ist baulich-optisch im Wesentlichen einheitlich und höhenniveaugleich ausgebaut und insgesamt als verkehrsberuhigter Bereich unter Verwendung der Richtzeichen 325.1 und 325.2 ausgewiesen.

Verkehrsberuhigte Bereiche sind öffentliche Verkehrsflächen als Aufenthalts- und Bewegungsraum für alle Verkehrsarten und Verkehrsteilnehmer, soweit sie zugelassen sind. Der sonst bewährte und im Sicherheitsinteresse wichtige Trennungsgrundsatz der Verkehrsarten gilt hier nicht, auch keine Gleichberechtigung der zugelassenen Verkehrsarten. Vielmehr haben die Fußgänger Vortritt mit der Pflicht, den etwaigen Fahrverkehr nicht unnötig zu behindern. Der Fahrverkehr hat nur untergeordnete Bedeutung (vgl. Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 43. Aufl., StVO, § 42 Rn. 181 m.w.N.).

Der geplante Austausch des Kopfsteinpflasters in dem optisch hervorgehobenen „Fahrbahn“-Bereich gegen ein ebenes Verbundsteinpflaster lässt nach dem Willen der Stadt Dannenberg (Elbe) die diesem Straßenbereich bislang zugewiesene Verkehrsfunktion als verkehrsberuhigter Bereich unberührt.

Dient der verkehrsberuhigte Bereich als Mischfläche seiner Verkehrsfunktion nach mithin als Aufenthalts- und Bewegungsraum für alle Verkehrsarten und Verkehrsteilnehmer bei einer Privilegierung des fußläufigen Verkehrs und einem Nachrang des Fahrverkehrs,

stellt sich die Frage, ob der Pflasteraustausch geeignet ist, den so definierten Verkehr leichter, flüssiger, gefahrloser zu machen.

Nach Auffassung des Unterzeichners wird man sagen können, dass ein Verbundsteinpflaster anstelle des jetzt vorhandenen Kopfsteinpflasters das Begehen und Befahren dieses Straßenteilbereichs – wenn auch angesichts der nicht allzu großen Unebenheiten und der Niveaugleichheit in eher überschaubarem Maß – leichter und komfortabler macht, wobei der Vorteil für die Radfahrer geringfügig überwiegen dürfte.

Letzteres ist im Rahmen des Verkehrsentwicklungskonzepts auch erklärtes Ziel der Maßnahme – der Ortskern soll für Radfahrer u.a. dadurch attraktiver gemacht werden, dass die gerade für Radfahrer nicht zuletzt aufgrund der Fugenabstände recht holprigen Kopfsteinpflaster durch flaches Verbundsteinpflaster ersetzt werden. Fußgänger treffen bereits heute auf relativ breite, eben gepflasterte „Gehweg“-Flächen, das Kopfsteinpflaster im „Fahrbahn“-Bereich setzt im Wesentlichen höhengleich an die „Gehweg“-Flächen an, der Gosenbereich ist flach ausgebildet, so dass die Erleichterung für den Fußverkehr zwar gegeben ist, aber insgesamt eher gering ausfällt. Entsprechendes gilt für den Pkw-Verkehr und die Pkw-Nutzer.

Fazit: Der geplante Pflasteraustausch führt im verkehrsberuhigten Bereich Lange „Straße/Mühlentor“ zu einer Verbesserung der verkehrlichen Funktionen insbesondere für Radfahrer, aber auch für Fußgänger und Pkw-Nutzer. Er stellt deshalb eine grundsätzlich beitragsfähige Ausbaumaßnahme dar.

- Marschtorstraße

Derzeit zerfällt die Marschtorstraße in zu betrachtenden Bereich nach diesseitiger Einschätzung in zwei ausbaubeitragsrechtlich selbständige öffentliche Verkehrseinrichtungen: 1. Marschtorstraße von der Einmündung der Straße „An den Ratswiesen“ bis zur Einmündung der Straße „Werder“. 2. Marschtorstraße/Kuhstraße von der Einmündung der Straße „Werder“ bis zur Kreuzung „Kuhmarkt/Schloßgraben/Am Markt“. Ob sich daran durch den Pflasteraustausch und den Umbau im Einmündungsbereich „Marschtorstraße/Werder“ etwas ändert, lässt sich noch nicht abschließend sagen. Evtl. führt der Ausbau dazu, dass die beiden Einrichtungen bei natürlicher Betrachtungsweise zu einer selbständigen Ausbaueinrichtung zusammenwachsen. Dagegen könnte sprechen, dass die Straße im 1. Bereich auch nach dem Ausbau niveaugleich ausgebaut sein wird, während im 2. Bereich Fahrbahn und Gehweg weiterhin durch einen Hochbord getrennt und höhenverschieden

bleiben werden. Maßgeblich ist letztlich, wie sich die Einrichtungen nach dem Ausbau darstellen.

Anders als bei dem Straßenabschnitt „Lange Straße/Mühlentor“ handelt es sich bei dem angesprochenen Straßenabschnitt der Marschtorstraße nicht um einen verkehrsberuhigten Bereich. Es gilt mithin der Grundsatz der Trennung der Verkehrsarten, dem zufolge Fahrzeuge wie Pkw und Fahrräder die Fahrbahn und Fußgänger die Gehwege zu benutzen haben. Ob der Pflasteraustausch zu einer Verbesserung führt, ist in diesem Fall daher allein für die Teileinrichtung Fahrbahn zu prüfen.

Muss sich die Verbesserung also auf die verkehrliche Funktion der Teileinrichtung Fahrbahn beziehen, ist maßgebend, ob der Verkehr auf der neu gestalteten (Teil-)Anlage zügiger, geordneter, unbehinderter oder reibungsloser abgewickelt werden kann als vorher. Soweit es um die auf die Bewältigung des Fahrzeugverkehrs ausgerichtete Funktion einer Straße geht, muss der neue Zustand geeignet sein, den Fahrzeugverkehr leichter, flüssiger, gefahrloser zu machen (vgl. Driehaus, EuA, § 32 Rn. 40 m.w.N.).

Wertet man Rechtsprechung und Literatur zu dieser Frage aus, ergibt sich ein recht homogenes Bild dahingehend, dass der Austausch einer Kopfsteinpflasterdecke gegen ebenflächigere Fahrbahndecken wie z.B. asphaltierte Fahrbahndecken oder Betonverbundpflasterdecken, wenn Letztere besser begeh- und befahrbar sind, wenn sie die Geräuschbelastung und/oder die Gefahren für den Straßenverkehr bei Regen, Schnee und Glatteis vermindern, tendenziell einen positiven Einfluss auf die Benutzbarkeit der Straßen hat und daher – im Regelfall – eine Verbesserung im Sinne des Ausbaubeitragsrechts darstellt (vgl. Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, § 32 Rn. 62 m.w.N. sowie Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 8 Rn. 313 m.w.N.; vgl. z.B. OVG Sachsen, Beschl. v. 25.06.2012 – 5 A 218/10 –; VG Leipzig, Urt. v. 29.01.2010 – 6 K 91/07 –; VG Greifswald, Urt. v. 07.07.2016 – 3 A 107/14 –, juris Rn. 13 (weniger Verkehrslärm)).

Dieses Bild wurde offenbar auf dem Lüneburger Beitragsforum 2018 bestätigt. Der vorliegende Fall wurde dort von Herrn Maatsch, Samtgemeinde Elbtalaue, kurz vorgestellt, der berichtete, dass sich nach Auffassung des Vortragenden, Herrn Rechtsanwalt Dr. v. Waldthausen, die Erneuerung des Pflasters für alle Verkehrsteilnehmer – Autos, Radfahrer und Fußgänger – positiv auswirke. Die Anlage werde dadurch in ihrer Funktion besser benutzbar und erfülle somit die vom NKAG und in der Rechtsprechung des OVG Lüneburg geforderten Kriterien. Dieser Auffassung sei von Seiten der übrigen Referenten, u.a. der Vorsitzenden des für Beitragsrecht zuständigen 9. Senats des OVG Lüneburg, nicht widersprochen worden.

Gründe von Gewicht, die im konkreten Fall für die Marschtorstraße gleichwohl eine andere Betrachtung nahelegen würden, sind nicht ersichtlich. Im östlichen Teil der Marschtorstraße besteht die aktuelle Pflasterung aus eher großen, wenn auch selbst nicht sehr unebenen Kopfsteinen, die mit recht breiter Fuge verlegt wurden. Im westlichen Bereich der Marschtorstraße wurden kleinere, ebenfalls nicht sehr unebene Kopfsteine verwendet, die Fugen sind hier nicht ganz so breit wie im östlichen Bereich. Die Verlegung eines völlig ebenen Verbundsteinpflasters wird die Erfüllung der Verkehrsfunktion der Fahrbahn – dem Verkehrsentwicklungskonzept entsprechend insbesondere für Radfahrer – voraussichtlich verbessern und die Geräuschbelastung vermindern.

Fazit: Der geplante Pflasteraustausch im Bereich „Marschtorstraße“ führt zu einer Verbesserung der verkehrlichen Funktionen und stellt deshalb eine grundsätzlich beitragsfähige Ausbaumaßnahme dar.

3.

Eine Beitragserhebung für eine Verbesserungsmaßnahme setzt ferner voraus, dass die Ausbaumaßnahme für die anliegenden Grundstücken zusätzliche, vorher nicht vorhanden gewesene (Erreichbarkeits-)Vorteile ausgelöst hat (maßnahmenbedingter Vorteilsbegriff) (vgl. Driehaus, EuA, § 29 Rn. 17). Nur dann könnten die besondere wirtschaftlichen Vorteile vorliegen, welche die Beitragserhebung letztlich rechtfertigen.

Wie oben bereits ausgeführt, gehen Rechtsprechung und Literatur ganz überwiegend davon aus, dass eine beitragsfähige Maßnahme regelmäßig mit verteilungsrelevanten wirtschaftlichen Vorteilen sowohl für die Allgemeinheit als auch für die Gruppe der „betroffenen“ Grundstückseigentümer verbunden sei. Eine beitragsfähige Maßnahme sei generell geeignet, grundstücksbezogene Gebrauchsvorteile zu gewährleisten, eine solche Maßnahme indiziere regelmäßig objektiv ... den besonderen wirtschaftlichen Vorteil für die Straßenanlieger. Werde eine Verbesserung begrifflich bejaht, schließe dies zugleich den besonderen wirtschaftlichen Vorteil im Sinne des § 6 NKAG ein (vgl. Driehaus, EuA, § 29 Rn. 26 m.w.N.).

Gründe von Gewicht, die hier ausnahmsweise ein anderes Ergebnis nahelegen würden, z.B. dass ein maßnahmenbedingter Vorteil einzig und allein für die Allgemeinheit zu Buche schlägt, nicht aber auch zugunsten der Anlieger, sind nach Auffassung des Unterzeichners nicht ersichtlich.

Dass es der Stadt Dannenberg (Elbe) bei dem Pflasteraustausch nicht (auch) darum geht, den anliegenden Grundstücken und ihren Eigentümern Vorteile zu verschaffen, sondern (allein) darum, den Ortskern insbesondere für den Radverkehr attraktiver zu machen, ist insoweit ohne Bedeutung. Die Intentionen, die mit dem Ausbau verfolgt werden, gehören weder nach § 6 Abs. 1 NKAG noch nach der SABS zu Tatbestandsvoraussetzungen, an deren Erfülltsein die Beitragspflicht geknüpft ist.

Driehaus bezeichnet daher die Frage, ob beitragsfähige Maßnahmen denkbar sind, die ausschließlich der Allgemeinheit wirtschaftliche Vorteile bieten und deren beitragsfähiger Aufwand deshalb mit der Folge allein von der Allgemeinheit (Gemeinde) zu tragen ist, dass kein umlagefähiger, also auf die Grundeigentümer umzulegender Aufwand verbleibt, auch als theoretisch. Denn dies könne nur für den Fall zu bejahen sein, dass die Inanspruchnahmemöglichkeit der durch die beitragsfähige Maßnahme ausgebauten Anlage für die Eigentümer im Ergebnis vorteillos ist, weil erfahrungsgemäß ausgeschlossen werden kann, dass die Anlage von deren Grundstücken aus in Anspruch genommen wird und sie ihnen deshalb keine (Gebrauchs-)Vorteile zu vermitteln geeignet ist (vgl. Driehaus, EuA, § 29 Rn. 26).

Fazit: Ausgehend von der Annahme, dass der Pflasteraustausch eine Verbesserung im ausbaubeitragsrechtlichen Sinne darstellt, wird auch das Vorliegen eines besonderen wirtschaftlichen Vorteils für die Grundeigentümer anzunehmen sein, der grundsätzlich Beitragserhebung berechtigt und verpflichtet.

4.

Zu prüfen bleibt dann allein noch, ob es im konkreten Fall Gründe gibt, die **Verteilung der Vorteile und damit des umlagefähigen Aufwands der Ausbaumaßnahme zwischen der Allgemeinheit und den Grundeigentümern** abweichend von der Verteilung vorzunehmen, die § 4 Abs. 2 SABS für den Regelfall vorsieht (vgl. Driehaus, EuA, § 29 Rn. 28).

Nach § 4 Abs. 2 SABS wird man wohl beide hier betrachteten Straßenzüge Lange Straße/Mühlentor und Marschtorstraße als Straßen mit starkem innerörtlichen Verkehrs einzuordnen haben mit der Folge, dass der Anliegeranteil an den Kosten der Ausbaumaßnahme an der Fahrbahn grds. 40 v.H. beträgt.

Die Stadt Dannenberg (Elbe) ist aufgefordert zu prüfen, ob diese Anteilsbemessung im konkreten Fall der tatsächlichen maßnahmenbedingten Vorteilssituation entspricht. Denn nach Driehaus schlägt sich eine etwaige Geringfügigkeit der Verbesserung in der Gering-

füchtigkeit des umlagefähigen Aufwands nieder, lässt aber die Vorteilssituation als solche unberührt (vgl. Driehaus, EuA, § 29 Rn. 27).

Für eine Abweichung vom Anliegeranteil von 40 % des beitragsfähigen Aufwands könnten u.U. folgende Umstände sprechen:

- Marschtorstraße

Grund für den Ausbau ist ein Verkehrsentwicklungskonzept, das allein aus (politischen) Gründen des Gemeinwohls einen erneuten Ausbau der Fahrbahn deutlich vor Erreichen der üblichen Lebensdauer der Straßenfahrbahn vorsieht.

Die Vorteile für die im Bereich Marschtorstraße anliegenden Grundstücke sind eher gering: Im östlichen Teil sind die Teileinrichtungen Fahrbahn/Gosse/Gehweg bereits niveaugleich hergestellt, das Kopfsteinpflaster weist keine großen Unebenheiten auf, so dass die Verlegung von Verbundpflaster nur zu kleinen zusätzlichen Verbesserungen bei der Begeh- und Befahrbarkeit und bei den Geräuschbelastungen führen würde; in erster Linie würde die Attraktivität des Ortskerns profitieren. Entsprechendes würde gelten für den westlichen Bereich der Marschtorstraße. Hier sind Gehweg und Fahrbahn zwar getrennt und sollen es (wohl) bleiben, allerdings ist das Pflaster hier kleinteiliger, etwas weniger uneben und mit schmaleren Fugen gesetzt, was die Vorteile der Maßnahmen im Vergleich zur jetzigen Situation zwar nicht aufhebt, aber insgesamt geringer ausfallen lässt. In der Zusammenschau mit der allein gemeinwohlgetragenen Intention der Maßnahme könnte daher auch hier ein geringerer Anliegeranteil und damit ein geringerer Anteil des umlagefähigen Aufwands am beitragsfähigen Aufwand gerechtfertigt sein.

Letztlich besitzt die Stadt insoweit einen Einschätzungs- und Ermessensspielraum, den sie mit sachlichen Erwägungen auszufüllen hat. Das Instrument, das die Stadt nutzen kann, um den Umfang des umlagefähigen Aufwands ggf. vorteilsgerecht(er) zu verändern, ist die Sonder- oder Abweichungssatzung gem. § 4 Abs. 4 SABS.

Den Anteil der Anlieger mit nur 0 – 10 % anzunehmen, wird sich nach diesseitiger Auffassung vermutlich wohl nicht begründen lassen. Denn man hat stets bei der Regelgröße von 40 % anzusetzen und muss umso mehr Sachgründe für eine Reduzierung vorbringen, je stärker der Anliegersatz von dem Regelsatz von 40 % nach unten abweichen soll.

Hinzuweisen ist allerdings auf die Möglichkeit, dass im Einzelfall auch im Nachgang zur Beitragserhebung noch Billigkeitserwägungen greifen können, die zu einem (teilweisen) Beitragserlass führen können.

- Lange Straße/Mühlentor

Für den Bereich Lange Straße/Mühlentor stellt sich die Situation anders dar. Der Straßenzug ist bereits höhenniveaugleich ausgebaut und insgesamt als verkehrsberuhigter Bereich ausgewiesen. Fußgänger haben Vortritt, der Fahrverkehr hat nur untergeordnete Bedeutung. Fußgänger treffen bereits heute auf relativ breite, eben gepflasterte „Gehweg“-Flächen, das Kopfsteinpflaster im „Fahrbahn“-Bereich setzt im Wesentlichen höhengleich an die „Gehweg“-Flächen an, der Gossbereich ist flach ausgebildet. Radfahrer können auf den eben gepflasterten Flächen fahren, der Pkw-Verkehr muss auf den Fuß- und Radverkehr Rücksicht nehmen und entsprechend langsam fahren.

Die Vorteile der Maßnahme für die Verkehrsfunktion des Straßenbereichs sind daher noch einmal deutlich geringer anzusetzen als im Bereich Marschtorstraße. Aber nicht nur das. Mit der Maßnahme sind auch Nachteile für die Verkehrsfunktion des verkehrsberuhigten Bereichs verbunden.

Nach der Rechtsprechung des OVG Lüneburg (Beschl. v. 2.9.2009 – 9 ME 52/09 –, NVwZ-RR 2009, 938; vgl. auch Driehaus, in: Driehaus, 58. Erg.Lfg. (März 2018), § 8 Rn. 302a) „muss die bauliche Ausgestaltung des verkehrsberuhigten Bereiches für den unvoreingenommenen Betrachter deutlich machen, dass Fahrzeuge langsam und rücksichtsvoll zu fahren haben und der Fahrzeugführer die gleichberechtigten Fußgänger und spielenden Kinder weder gefährden noch behindern darf.“ Nach Auffassung des OVG Münster (OVG Münster, Beschl. v. 14.11.2014 – 15 A 1485/13 – NVwZ-RR 2015, 196, Beschl. v. 16.3.2016 – 15 B 1415/15 –) müsse der mit der Aufhebung des Trennprinzips in verkehrsberuhigten Bereichen verbundenen Gefahrensteigerung in der Regel durch die Fußgängersicherheit erhöhende baulich-gestalterische Begleitmaßnahmen Rechnung getragen werden.

Wendet man diesen Gedanken der besonderen Bedeutung von Maßnahmen gegen die einem verkehrsberuhigten Bereich immanente Gefahrensteigerung auf den vorliegenden Sachverhalt an, lässt sich Folgendes m.E. gut vertreten: Das Kopfsteinpflaster ist bislang dasjenige bautechnische Merkmal, das nahelegt, langsam und vorsichtig zu fahren. Die optische Gliederung des verkehrsberuhigten Bereichs in einen Fußwege-Bereich und einen Fahrbahn-Bereich suggeriert demgegenüber eher eine Trennung der Bereiche und damit

eine Sicherheit, die tatsächlich und rechtlich nicht besteht. Entfernt man nun das für etwas mehr Sicherheit sorgende Element Kopfsteinpflaster und ersetzt es durch ein Verbundsteinpflaster, ginge der geringe Komfortgewinn für die Verkehrsfunktion mit einem gewissen Sicherheitsverlust einher. Die mit der Maßnahme aus Sicht der anliegenden Grundstücke verbundene geringe Verbesserung würde durch die Einbuße an Sicherheit weitgehend neutralisiert mit der Folge, dass der Anliegervorteil gegen 0 % geht, während die Belange der Allgemeinheit, die ja im Übrigen auch allein den Anstoß für den Pflastertausch geben (Erhöhung der Innenstadt für den Radverkehr), in Richtung 100 % tendiert.

Fazit: Hält die Stadt die Bemessung der umlagefähigen Aufwands anhand der Regelung des § 4 Abs. 2 SABS für nicht hinreichend vorteilsgerecht, kann sie ggf. eine Abweichungs- oder Sondersatzung nach § 4 Abs. 4 SABS aufstellen und die Abgrenzung des Anteils der Allgemeinheit vom Anliegeranteil mit entsprechender Begründung abweichend festlegen. Für den Bereich Lange Straße/Mühlentor erscheint danach eine Reduzierung des Anliegeranteils bis hin zu 0 % vorstellbar, für den Bereich Marschtorstraße eher nicht.

5.

Insgesamt komme ich zu dem Ergebnis, dass sich im Falle des Pflasteraustauschs grds. um eine beitragsfähige Verbesserungsmaßnahme handelt. Der Erlass einer Abweichungs- oder Sondersatzung mit einem geringeren Anliegeranteil am beitragsfähigen Aufwand kann in Betracht kommen. Eine Reduzierung des Anliegeranteils auf sehr geringe Werte von 0 – 10 % dürfte wohl nur für den Bereich Lange Straße/Mühlentor begründbar sein.

Für Rückfragen stehe ich Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

(Blume)

