

# OVG Berlin Brandenburg, Beschluss vom 11.10.2017 – OVG 9 N 32.15

## Tenor

Die Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Cottbus vom 26. Februar 2015 wird auf den Antrag des Beklagten zugelassen.

Die Kostenentscheidung bleibt der Schlussentscheidung vorbehalten.

## Gründe

Die fristgerechten Darlegungen des Beklagten (§ 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO) wecken ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des erstinstanzlichen Urteils (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO).

1. Mit dem Urteil wird ein Straßenbaubeitragsbescheid aufgehoben. Das Verwaltungsgericht hat die zu Grunde liegende Straßenbaubeitragsatzung als nichtig angesehen, weil die in der Satzung vorgesehene Bemessung des Beitrags nach einem nutzungsbezogenen Flächenmaßstab (Grundstücksfläche x Nutzungsfaktor) fehlerhaft sei. Es sei kein vernünftiger, aus der Natur der Sache einleuchtender Grund dafür ersichtlich, warum für ein- und zweigeschossig bebaubare Grundstücke gleichermaßen der Nutzungsfaktor 1,0 vorgesehen und eine Steigerung um je 0,25 erst ab dem dritten zulässigen Vollgeschoss vorgesehen sei. Zwar könne man, ausgehend vom Grundsatz der regionalen Teilbarkeit, ganz allgemein daran denken, dass in bestimmten Abrechnungsgebieten auf Grund einer einheitlichen Siedlungsstruktur von einer Steigerung zwischen erstem und zweiten Vollgeschoss deshalb abgesehen werden möge, weil zwischen einer im Abrechnungsgebiet vorhandenen (eingeschossigen) Bungalowbebauung und zweigeschossigen Einfamilienhäusern kein Unterschied bestehe, da es sich jeweils um Einfamilienhäuser auf annähernd gleich großen Grundstücken handele, die regelmäßig nur von einer Familie bewohnt würden, so dass sich die wahrscheinliche Inanspruchnahme der Anlage durch die Bewohner des Gebäudes nicht durch das zusätzliche zweite Vollgeschoss erhöhen würde. Nach der Rechtsprechung der Kammer trage dieser Hinweis auf den „Nutzungstyp“ des Einfamilienhauses [aber] nicht, weil sich hieraus keine Erkenntnisse über die wahrscheinliche Inanspruchnahme der Anlage gewinnen ließen, die es rechtfertigen würden, das System des Vollgeschossmaßstabes zu durchbrechen, wonach die Annahme einer Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme auf der Erkenntnis einer höheren baulichen Ausnutzbarkeit mit zunehmender Zahl der Vollgeschosse beruhe. Nichts anderes ergebe sich aus dem Hinweis des Beklagten auf die homogene Siedlungsstruktur der Gemeinde. Es sei schon nicht ersichtlich, dass deren Siedlungsstruktur ausschließlich bzw. ganz überwiegend nur aus ein- bzw. zweigeschossigen Einfamilienhäusern mit jeweils gleicher Anzahl an Bewohnern und ähnlich großer Wohn- und Grundstücksfläche bestehe. Soweit man nur den Ortsteil betrachte, sei ebenfalls nicht ersichtlich, dass dessen Siedlungsstruktur ausschließlich bzw. ganz überwiegend nur aus ein- bzw. zweigeschossigen Einfamilienhäusern mit jeweils gleicher Anzahl an Bewohnern und ähnlich großer Wohn- und Grundstücksfläche bestehe. Unbeschadet dessen komme es im Straßenbaubeitragsrecht wegen des Grundsatzes der regionalen Teilbarkeit ohnehin allein auf das Abrechnungsgebiet an. Der Beklagte gehe zwar davon aus, dass alle Grundstücke im Abrechnungsgebiet zweigeschossig bebaubar seien. Es sei allerdings nicht hinreichend ersichtlich, dass es im Abrechnungsgebiet eine annähernd einheitliche Bebauung mit ähnlich großer Wohnfläche gäbe und auf den Grundstücken eine jeweils annähernd gleiche Anzahl an Bewohnern lebte. Die Grundstücksgrößen variierten.

Unabhängig davon sei auch keine sachliche Rechtfertigung für die Benachteiligung eingeschossig gegenüber dreigeschossig bebaubarer Grundstücke erkennbar. Es sei nicht nachvollziehbar, weshalb der aus dreigeschossiger Bebaubarkeit folgende Vorteil nur um 25 % höher sein solle als der aus eingeschossiger Bebaubarkeit folgende Vorteil. Der Grundsatz der Typengerechtigkeit rechtfertige den in Rede stehenden Maßstab [ebenfalls] nicht. Hier habe der Satzungsgeber nicht einen Regelungstypus festgelegt, sondern gerade differenziert, dabei aber die Vorteilssteigerung je zusätzlichem Geschoss fehlerhaft bewertet. Auf Verwaltungspraktikabilität könne er sich nicht berufen, weil der Steigerungsfaktor für den Aufwand bei der Beitragsberechnung unerheblich sei. Nach alledem erweise es sich auch nicht mehr als vorteilsgerecht, dass für unbebaute Grundstücke und Grundstücksteile, die im Außenbereich lägen oder nach einem Bebauungsplan nur in anderer Weise (z. B. landwirtschaftlich) nutzbar seien, bei einer Nutzung als Grün-, Acker- oder Gartenland ein Nutzungsfaktor von 0,0333 anzusetzen sei. Hierin liege eine unangemessene Benachteiligung gegenüber zweigeschossig bebaubaren Grundstücken.

2. Dies wird durch den Zulassungsantrag erschüttert.

Der Zulassungsantrag geht davon aus, dass es bei der Prüfung des Beitragsmaßstabes im Straßenbaubeitragsrecht letztlich um die Frage gehe, ob sich die unterschiedliche Intensität, mit der die Straße von den einzelnen Grundstücken aus genutzt würden, nach der Satzung in einer angemessenen unterschiedlichen Beitragshöhe niederschläge. Nachdem der Beitrag die Gegenleistung für die wirtschaftlichen Vorteile ist, die „durch“ die Möglichkeit der Inanspruchnahme geboten werden (§ 8 Abs. 2 Satz 2 KAG), geht es indessen in Wahrheit darum, dass der Beitragsmaßstab angemessen abbildet, welche Steigerung des Gebrauchswerts ein Grundstück durch die beitragsfähige Maßnahme erfährt (vgl. Dietzel/Kallerhof, Straßenbaubeitragsrecht nach § 8 KAG NW, 8. Auflage, Rn. 194; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 20. März 2014 - OVG 9 N 35.11 -, juris, Rn. 22; Urteil vom 18. April 2012 - OVG 9 B 62.11 -, juris, Rn. 28 ff. [zum Anschlussbeitragsrecht]). Damit läuft das Zulassungsvorbringen jedoch nicht von vornherein leer. Denn auch das Verwaltungsgericht ist maßgeblich davon ausgegangen, dass - letzlicher - Anknüpfungspunkt für die Vorteilsbemessung die Intensität der Straßennutzung von den einzelnen Grundstücken aus ist; hieran darf der Zulassungsantrag anknüpfen, um die verwaltungsgerichtliche Argumentation zu erschüttern.

Der Zulassungsantrag weist mit Recht darauf hin, dass es nach der Rechtsprechung vertretbar sei, für ein- und zweigeschossig bebaubare Grundstücke den gleichen Nutzungsfaktor festzulegen, falls für ein Abrechnungsgebiet davon auszugehen sei, dass auf beiden Grundstücksarten typischerweise nur „Einfamilienhäuser“ vorhanden seien oder noch errichtet würden (vgl. zum Straßenbaubeitragsrecht: OVG Münster, Beschluss vom 18. November 2004 - 15 A 4051/04 -, juris, Rn. 6; zum Erschließungsbeitragsrecht: OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 26. Februar 2015 - OVG 5 B 8.14 -, juris, Rn. 33).

Soweit das Verwaltungsgericht dem schon im Ansatz nichts abgewinnen kann, ist dem mit Blick auf den Umstand, dass es nur um die Vertretbarkeit einer entsprechenden Maßstabsregelung geht, nicht zu folgen. Der Zulassungsantrag betont insoweit zutreffend, dass die gerichtliche Prüfung des satzungsmäßigen Verteilungsmaßstabes nur zum Gegenstand hat, ob der Verteilungsmaßstab schon als willkürlich erscheint oder noch Vertretbarkeit besteht. Dieser im Übrigen vom Verwaltungsgericht prinzipiell geteilte Ansatz (Urteilsabdruck, S. 8) ist vorliegend gerade auch in seiner praktischen Bedeutung zu unterstreichen. Schon für sich genommen verhindert er übersteigerte Anforderungen für die Rechtmäßigkeit des Verteilungsmaßstabes. Nur der Vollständigkeit halber ist hier zu erwähnen, dass im Straßenbaubeitragsrecht ohnehin der Grundsatz der regionalen Teilbarkeit

gilt. Danach ist eine Straßenbaubeitragsatzung schon dann geeignet, die sachliche Beitragspflicht in Bezug auf eine bestimmte Ausbaumaßnahme zur Entstehung zu bringen, wenn ihre Maßstabsregelungen gerade hinsichtlich des konkreten Abrechnungsgebiets als angemessen vorteilsgerecht erscheinen (vgl. Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeitragsrecht, 9. Auflage, § 36, Rn. 11).

Soweit sich das Verwaltungsgericht im Zusammenhang mit der Zulässigkeit des gleichen Nutzungsfaktors für ein- und zweigeschossig bebaubare Grundstücke ergänzend mit den örtlichen Verhältnissen in der ganzen Gemeinde, im Ortsteil und - schließlich maßgeblich - im Abrechnungsgebiet befasst hat, weist der Zulassungsantrag mit Recht darauf hin, dass es für die Zulässigkeit des einheitlichen Nutzungsfaktors unter dem Blickwinkel der Typengerechtigkeit nicht erforderlich sei, dass im Abrechnungsgebiet nur Einfamilienhäuser vorhanden oder zu erwarten seien, die eine annähernd gleiche Bewohnerzahl aufwiesen; vielmehr gehe von einem bebauten Einfamilienhausgrundstück mit ein- oder zweigeschossiger Bebauung unabhängig von der Zahl der Bewohner ein Grundstock an Erschließungsverkehr aus (OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 26. Februar 2015 - OVG 5 B 8.14 -, juris, Rn. 33). Hervorzuheben ist insoweit der Hinweis auf die Befugnis des Normgebers zur Typisierung. Typisierung bedeutet, bestimmte in wesentlichen Elementen gleich geartete Lebenssachverhalte normativ zusammenzufassen. Besonderheiten, die im Tatsächlichen durchaus bekannt sind, können generalisierend vernachlässigt werden. Die Verallgemeinerungen müssen allerdings von einer möglichst breiten, alle betroffenen Gruppen und Regelungsgegenstände einschließenden Beobachtung ausgehen. Insbesondere darf für eine Typisierung kein atypischer Fall als Leitbild gewählt, sondern muss realitätsgerecht der typische Fall als Maßstab zugrunde gelegt werden (BVerfG, Beschluss vom 6. Juli 2010 - 2 BvL 13/09 - juris, Rn. 38). Die Bemessung des Straßenbaubeitrages nach Grundstücksfläche und zulässiger Vollgeschosszahl stellt eine in ihrer Vertretbarkeit anerkannte Typisierung dar. Die Ausblendung des Unterschieds zwischen ein- oder zweigeschossiger Bebaubarkeit unter dem Blickwinkel des insoweit im Abrechnungsgebiets nur anzutreffenden Einfamilienhausbaus stellt eine Modifikation dieser Typisierung dar. Ihre Zulässigkeit ist wiederum eine Vertretbarkeitsfrage. Die Vertretbarkeit ist dabei nicht nur zu bejahen, wenn ein bestimmtes Kriterium oder ein Katalog von bestimmten Kriterien erfüllt ist, dessen Genauigkeit die Genauigkeit des Kriteriums „zulässige Geschosszahl“ erreicht oder sogar übersteigt. Vielmehr kann sich der Satzungsgeber insoweit auf das Vorherrschen des Nutzungstyps „Einfamilienhaus“ im Abrechnungsgebiet zurückziehen, solange ungeachtet von Unterschieden im Detail bei praktischer Betrachtung davon auszugehen ist, dass die Häuser auf den ein- und zweigeschossig bebaubaren Grundstücken durchweg dem Nutzungstyp „Einfamilienhaus“ zuzuordnen sind. Das gilt sowohl unter dem vom Verwaltungsgericht und vom Zulassungsantrag angenommenen Blickwinkel der Intensität der Straßennutzung vom Grundstück aus als auch unter dem Blickwinkel der Gebrauchswertsteigerung (siehe oben). Die Zusammenfassung beruht unter beiden Blickwinkeln auf dem nicht von der Hand zu weisenden Gedanken, dass die Einfamilienhausnutzung „als solche“ prägend für den zu bemessenden Vorteil ist. Unterschiede in der Grundstücksfläche wirken sich beim nutzungsbezogenen Flächenmaßstab ohnehin weiter auf die Beitragshöhe aus.

Mit Blick auf das hier Ausgeführte relativieren sich schließlich auch die aus der Zusammenfassung von ein- und zweigeschossig bebaubaren Grundstücken folgenden Wirkungen im Verhältnis zu einerseits nur als Grün-, Acker- oder Gartenland nutzbaren, andererseits dreigeschossig bebaubaren Grundstücken.

Zur Vermeidung von Missverständnissen und im Interesse des Rechtsfriedens zwischen den Beteiligten ist abschließend auf Folgendes hinzuweisen: Ausweislich des angegriffenen Urteils gibt es im Abrechnungsgebiet neben „jedenfalls“ einer im Außenbereich liegenden, als Gartenland genutzten Fläche (mithin gegebenenfalls also auch neben mehreren solcher Flächen) ausschließlich zweigeschossig bebaubare Grundstücke. Angesichts des Grundsatzes der regionalen Teilbarkeit ist der Beitragsmaßstab danach hier allein daraufhin zu überprüfen, ob die Gewichtung zwischen dem Gartenland (Nutzungsfaktor 0,0333) und den allesamt zweigeschossig bebaubaren Innenbereichsgrundstücken (Nutzungsfaktor 1) vertretbar erscheint. Es erscheint im Ansatz wenig überzeugend, dass das Verwaltungsgericht diese Frage unter dem Blickwinkel der Zulässigkeit der Zusammenfassung von ein- und zweigeschossig bebaubaren Grundstücken angegangen ist, anstatt sie gleichsam „direkt anzusteuern“; bei „direkter Ansteuerung“ drängt sich eine Fehlgewichtung nicht auf.