

Az.: 5 B 709/05



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

des Herrn B. K.

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte

- Kläger -
- Berufungskläger -

gegen

die Stadt Leipzig
vertreten durch den Oberbürgermeister
Martin-Luther-Ring 4 - 6, 04109 Leipzig

- Beklagte -
- Berufungsbeklagte -

wegen

Straßenausbaubeitrags

hat der 5. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Obergerverwaltungsgericht Raden, den Richter am Obergerverwaltungsgericht Dr. Schaffarzik und den Richter am Verwaltungsgericht Büchel aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 23. August 2006

am 23. August 2006

für Recht erkannt:

Auf die Berufung des Klägers wird das Urteil des Verwaltungsgerichts Leipzig vom 19. Juli 2005 - 6 K 733/04 - geändert. Der Bescheid der Beklagten vom 30. Oktober 2003 und ihr Widerspruchsbescheid vom 8. April 2004 werden insoweit aufgehoben, als ein Beitrag von mehr als 501,94 € festgesetzt worden ist.

Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Die Beteiligten streiten um die Erhebung eines Ausbaubeitrags unter dem Gesichtspunkt der Einordnung der Straße in die richtige Kategorie.

Der Kläger ist Eigentümer des im Stadtteil M. gelegenen Grundstücks G. Straße (Grundbuch Bl. 1/, Flurst. Nr. und). Diese Straße zweigt etwa im Kern von M. vom A. ab und verläuft in nördlicher Richtung bis zur Stadtgrenze der Beklagten. Von dort aus geht sie in die M. Straße über, die bis zum Stadtteil L. der Stadt M. führt. Die G. Straße ist etwa 1,5 km, die M. Straße 0,5 km lang. Vor der Eingliederung der Gemeinde M. in die Beklagte war die Gesamtstrecke als Kreisstraße (K) klassifiziert; dabei ist es bis heute geblieben. Die Beklagte baute vom 29.5.2001 bis zum 31.8.2001 den Abschnitt der G. Straße zwischen dem A. und der Bahnanlage aus und setzte mit Bescheid vom 30.10.2003 den Straßenausbaubeitrag auf 1.003,87 € fest. Dem lag die Einordnung der Straße als Haupterschließungsstraße zugrunde, für die in § 5 Abs. 1 Nr. 2 der Straßenausbaubeitragsatzung - StrABS - der Beklagten vom 23.10.1996, geändert durch Beschl. v. 15.11.2000, der Anteil des Beitragspflichtigen mit 50 % angegeben ist. § 5 Abs. 4 Nr. 2 StrABS definiert die Haupterschließungsstraßen als Straßen, die der Erschließung von Grundstücken und gleich-

zeitig dem innerörtlichen Durchgangsverkehr dienen, soweit sie nicht Hauptverkehrsstraßen im Sinne von Nr. 3 sind. Hauptverkehrsstraßen sind nach § 5 Abs. 4 Nr. 3 StrABS Straßen (hauptsächlich Bundes-, Staats- und Kreisstraßen), die neben der Erschließung von Grundstücken und neben der Aufnahme von innerörtlichem Durchgangsverkehr (Verkehr innerhalb von Baugebieten oder innerhalb von im Zusammenhang bebauten Ortsteilen) überwiegend dem überörtlichen Durchgangsverkehr dienen. Für Hauptverkehrsstraßen sieht § 5 Abs. 1 Nr. 1 StrABS den Anteil des Beitragspflichtigen mit 25 % vor. Mit seinem Widerspruch begehrte der Kläger, auf der Grundlage eines beitragspflichtigen Anteils von nur 25 % herangezogen zu werden, d.h. die Beitragsschuld um die Hälfte zu reduzieren. Mit Widerspruchsbescheid vom 8.4.2004, der dem Kläger am 14.4.2004 zugestellt wurde, wies die Beklagte den Widerspruch zurück. Zur Begründung hieß es, die G. Straße zähle wie alle Straßen der Kategorie C IV zu den Haupteerschließungsstraßen. Es handle sich um angebaute Straßen innerhalb bebauter Gebiete mit maßgebender Verbindungsfunktion (C) und der Aufgabe einer flächenerschließenden Straßenverbindung (IV). Die G. Straße sei keine Hauptverkehrsstraße, weil ihr die überörtliche Verkehrsbedeutung fehle. Sie verbinde keine Gemeinden oder Gemeindeteile mit den Funktionen von Ober-, Mittel- oder Grundzentren. Hauptverkehrsstraßen im Bereich der Beklagten seien mit ca. 25.000 Kraftfahrzeugen, Haupteerschließungsstraßen regelmäßig mit mehr als 5.000 Kraftfahrzeugen pro Tag belegt; die G. Straße liege mit 4.450 bis 4.900 Kraftfahrzeugen an der untersten Grenze der Einordnung als Haupteerschließungsstraße.

Mit seiner am 14.5.2004 erhobenen Klage hat der Kläger vorgetragen, die Beklagte habe in § 5 Abs. 4 Nr. 3 StrABS Kreisstraßen als Beispiele für Hauptverkehrsstraßen ausdrücklich genannt. Die Vorgabe von 25.000 Kraftfahrzeugen pro Tag für eine Hauptverkehrsstraße finde demgegenüber in der Satzung keinen Anhaltspunkt. Die G. Straße diene auch tatsächlich dem überörtlichen Durchgangsverkehr. Von L. aus sei die A über die B als Autobahnzubringer zu erreichen. Eine vom Kläger am 3.5.2004 zwischen 17 und 18 Uhr durchgeführte Fahrzeugzählung habe in Höhe seines Hauses 166 Kraftfahrzeuge ortseinwärts und 207 ortsauswärts und in Höhe des Ortsschildes 155 Kraftfahrzeuge ortseinwärts und 138 ortsauswärts ergeben. Daraus ergebe sich ein überörtlicher Verkehrsanteil von etwa 75 %.

Die Beklagte hat erwidert, zu den Hauptverkehrsstraßen zählten im wesentlichen nur Bundes- und Staatsstraßen.

Mit Urteil vom 19.7.2005 wies das Verwaltungsgericht die Klage ab. Die G. Straße

sei nach Verkehrsfunktion und Verkehrsbelastung als Haupterschließungsstraße, nicht aber als Hauptverkehrsstraße einzuordnen. Dafür spreche außer den Argumenten der Beklagten ihre geringe Breite von 7,50 bis 8,40 m; dabei handele es sich in etwa um die in § 5 Abs. 1 Nr. 2 StrABS für Haupterschließungsstraßen festgelegte anrechenbare Breite. Die vom Kläger vorgenommene Verkehrszählung habe nicht zu belastbaren Ergebnissen geführt. Die in § 5 Abs. 4 Nr. 3 StrABS erfolgte Bezeichnung von Kreisstraßen als Hauptverkehrsstraßen sei zwar mit der Rechtswirklichkeit nur teilweise kompatibel, weil die Beklagte nach den von ihr vorgelegten Übersichten Kreisstraßen weitgehend als Haupterschließungsstraßen qualifiziert habe. Andererseits bringe § 5 Abs. 4 Nr. 3 StrABS noch hinreichend zum Ausdruck, dass er Kreisstraßen nur zum Gegenstand einer beispielhaften Aufzählung von Hauptverkehrsstraßen machen wolle. Zudem sei nach dieser Bestimmung letztlich die konkrete Verkehrsfunktion ausschlaggebend.

Der Senat hat mit Beschluss vom 27.10.2005 (5 B 590/05) die Berufung wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache (§ 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO) zugelassen.

Der Kläger trägt zur Begründung seiner Berufung vor, die Beklagte setze sich nicht nur zu § 5 Abs. 4 Nr. 3 StrABS, sondern auch zu § 3 Abs. 1 Nr. 2 SächsStrG in Widerspruch, wonach Kreisstraßen dem überörtlichen Verkehr dienen. Sie dürfe Kreisstraßen daher nur in besonders zu begründenden Einzelfällen, nicht aber generell als Haupterschließungsstraßen einordnen.

Der Kläger beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Leipzig vom 19.7.2005 - 6 K 733/04 - zu ändern und den Bescheid der Beklagten vom 30.10.2003 und ihren Widerspruchsbescheid vom 8.4.2004 insoweit aufzuheben, als ein Beitrag von mehr als 501,94 € festgesetzt worden ist.

Die Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Sie trägt vor, § 5 Abs. 4 StrABS gebe ebenso wie § 28 Abs. 2 SächsKAG eine Einordnung der Straßen je nach dem Ausmaß des Nutzungsvorteils der Anlieger, also nach der konkreten Situation vor. Auf die Widmung bzw. die Straßeneinteilung nach § 3 SächsStrG komme es hingegen nicht an. Jene Vorschrift stelle auf die Funktion der Straße im Verkehrsnetz, nicht aber

auf die tatsächlichen Verkehrsströme ab.

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Verwaltungsvorgänge, die Akte des Verwaltungsgerichts und die Verfahrensakten im Berufungs- und Zulassungsverfahren verwiesen, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung waren.

Entscheidungsgründe

Die Berufung des Klägers hat Erfolg. Seine Klage ist zulässig und begründet, denn der Bescheid des Beklagten ist insoweit rechtswidrig und verletzt den Kläger dadurch in seinen Rechten, als ein Straßenausbaubeitrag von mehr als 501,94 € festgesetzt worden ist (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Die Beklagte hat die G. Straße zu Unrecht als Haupterschließungsstraße mit einem beitragspflichtigen Anteil von 50 % (vgl. § 5 Abs. 1 Nr. 2 StrABS) eingeordnet. Die Straße stellt vielmehr eine Hauptverkehrsstraße mit einem beitragspflichtigen Anteil von nur 25 % (§ 5 Abs. 1 Nr. 3 StrABS) dar, so dass die Beitragsschuld auf 501,94 € zu reduzieren ist.

Maßgeblich für die Einordnung ist § 5 Abs. 4 Nr. 3 StrABS. Diese Vorschrift definiert die Hauptverkehrsstraßen als „Straßen (hauptsächlich Bundes-, Staats- und Kreisstraßen), die neben der Erschließung von Grundstücken und neben der Aufnahme von innerörtlichem Durchgangsverkehr (Verkehr innerhalb von Baugebieten oder innerhalb von im Zusammenhang bebauten Ortsteilen) überwiegend dem überörtlichen Durchgangsverkehr dienen“. Erfüllt eine Straße diese Anforderungen, ist die Einordnung als Haupterschließungsstraße ausgeschlossen, weil die betreffende Bestimmung des § 5 Abs. 4 Nr. 2 Hs. 2 StrABS einen Vorrang der Einordnung nach § 5 Abs. 4 Nr. 3 StrABS aufstellt. Nach § 5 Abs. 4 Nr. 2 StrABS sind Haupterschließungsstraßen „Straßen, die der Erschließung von Grundstücken und gleichzeitig dem innerörtlichen Durchgangsverkehr dienen, soweit sie nicht Hauptverkehrsstraßen im Sinne von Ziffer 3 sind.“

Die G. Straße ist bereits aufgrund ihrer Klassifizierung als Kreisstraße (vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 2 SächsStrG) eine Hauptverkehrsstraße. Denn nach dem Klammerzusatz in § 5 Abs. 4 Nr. 3 StrABS werden die inhaltlichen Merkmale einer Hauptverkehrsstraße von Kreisstraßen ohne weiteres erfüllt. Der Satzungsgeber hat mit der durch das Wort „hauptsächlich“ eingeleiteten Aufzählung klargestellt, dass neben Bundes- und Staatsstraßen auch Kreisstra-

ßen überwiegend dem überörtlichen Durchgangsverkehr dienen. Hebt eine Vorschrift im Zusammenhang mit allgemein umschriebenen Tatbestandsvoraussetzungen bestimmte Fallgruppen hervor, will sie verdeutlichen, dass diese den Tatbestand automatisch erfüllen und sich eine zusätzliche Subsumtion unter die allgemein gefassten Voraussetzungen erübrigt. Die Hervorhebung der Fallgruppen kann durch Verwendung der Begriffe „hauptsächlich“ oder „insbesondere“ geschehen. Wählt der Normgeber den Begriff „hauptsächlich“, bringt er damit zugleich zum Ausdruck, dass der Tatbestand im Wesentlichen (nur) durch die aufgezählten Fallgruppen erfüllt wird. Mithin ist eine Kreisstraße nach § 5 Abs. 4 Nr. 3 StrABS zwingend als Hauptverkehrsstraße anzusehen, ohne dass es einer konkreten Prüfung ihrer Funktion für den überörtlichen Durchgangsverkehr bedürfte.

Der Senat vermag dem Verwaltungsgericht in seiner Annahme nicht zu folgen, § 5 Abs. 4 Nr. 3 StrABS nehme „nur“ eine beispielhafte Aufzählung vor. Wenn ein in einer Norm hervorgehobenes Beispiel für ein genereller gefasstes Tatbestandsmerkmal verwirklicht ist, ist ihr Tatbestand allein deshalb definitiv erfüllt. Will der Normgeber hingegen Ausnahmen zulassen, muss er sich der „Regel“-Beispielmethode bedienen; dann mag die mit dem Regelbeispiel bezweckte Indizfunktion in besonders gelagerten Einzelfällen versagen (vgl. dazu SächsOVG, Urt. v. 25.8.2000, JbSächsOVG 8, 212 [214 f.]). Um Regelbeispiele kann es sich jedoch nur handeln, wenn diese verbal durch Zusätze wie „regelmäßig“ oder „in der Regel“ eindeutig als solche gekennzeichnet sind. Das ist hier nicht geschehen. Davon abgesehen betrachtet die Beklagte nach ihren Angaben im Termin zur mündlichen Verhandlung bis auf eine einzige Ausnahme alle Kreisstraßen in ihrem Gebiet als Haupterschließungsstraßen. Ein solcher Ansatz wäre nicht einmal mit der Regelbeispieltechnik vereinbar; er würde diese geradezu in ihr Gegenteil verkehren. Für die ausbaubetragsrechtliche Einordnung einer Straße ist indes nicht die Praxis der Beklagten, sondern ihr Satzungsrecht entscheidend.

Überdies erfüllt die G. Straße auch unabhängig von ihrer Eigenschaft als Kreisstraße die Voraussetzungen des § 5 Abs. 4 Nr. 3 StrABS. Sie dient überwiegend dem überörtlichen Durchgangsverkehr. Unter diesen Begriff fällt jeder über den rein innerörtlichen Durchgangsverkehr hinausgehende Durchgangsverkehr. Der Gegenbegriff des innerörtlichen Durchgangsverkehrs wird durch § 5 Abs. 4 Nr. 3 StrABS als Verkehr innerhalb von Baugebieten oder innerhalb von im Zusammenhang bebauten Ortsteilen definiert. Die G. Straße verbindet (im Zusammenhang mit der jenseits der Stadtgrenze beginnenden M.

Straße, in die sie übergeht) den Stadtteil M. der Beklagten mit dem Stadtteil L. der Stadt M. . Sowohl M. als auch L. sind jeweils im Zusammenhang bebaute Ortsteile. Abgesehen davon, dass sie durch eine Gemeindegrenze, die zugleich die Kreisgrenze ist, voneinander getrennt sind, bilden sie auch nicht etwa einen übergreifenden Bebauungszusammenhang. Zwischen ihnen befindet sich vielmehr eine mindestens 1 km breite (und etliche Kilometer lange) Freifläche. Mag die Straße beschränkt auf die Ortslage von M. auch innerörtlichen Verkehr aufnehmen, dient sie in ihrer gesamten Länge doch überwiegend der Verbindung zweier verschiedener Ortsteile und damit dem überörtlichen Durchgangsverkehr. Zwischen diesen beiden Ortsteilen verläuft auch keine andere Straße, die die Aufgabe der G. Straße als überörtliche Verbindungsstraße in Frage stellen könnte. Zwar lässt sich daraus, dass zwei Ortsteile durch eine einzige Straße verbunden werden, nicht in jedem Fall schließen, dass diese „überwiegend“ dem überörtlichen Durchgangsverkehr dient. Führt etwa die Straße an beiden Endpunkten weit in dicht besiedelte Ortsteile hinein und ist der Verkehr zwischen diesen Ortsteilen eher gering, dient sie womöglich überwiegend nur dem (jeweiligen) innerörtlichen Durchgangsverkehr. Je kleiner aber die durch die Straße verbundenen Ortsteile und je größer die zwischen ihnen liegenden Freiflächen sind, desto sicherer ist die Feststellung, dass die Straße dem überörtlichen (die beiden auseinander liegenden Ortsteile verbindenden) Verkehr dient. So verhält es sich hier. L. ist ein sehr kleiner Ortsteil. Auch M. ist als eher kleinerer Ortsteil anzusehen; dieser Stadtteil ist im Übrigen von dem sich Richtung Innenstadt der Beklagten anschließenden größeren Stadtteil S. durch eine relativ breite Grünzone getrennt und daher für sich zu betrachten. Darüber hinaus kommt der G. Straße überörtliche Funktion zugleich sogar in einem weiteren Rahmen zu. Sie verbindet nicht nur M. und L. , sondern ist in der von der Beklagten erstellten, von ihr im Verhandlungstermin vorgelegten Übersichtskarte ausdrücklich als Verbindungsstraße der jeweils jenseits dieser beiden Ortsteile verlaufenden Bundesstraßen und gekennzeichnet.

Für die von der Beklagten im Widerspruchsbescheid zusätzlich aufgestellte Voraussetzung, nach der eine für den überörtlichen Durchgangsverkehr bestimmte Straße Gemeinden bzw. Gemeindeteile mit Grund-, Mittel- oder Oberzentrenfunktion verbinden müsse, gibt ihr Satzungsrecht nichts her. Nach der Systematik des § 5 Abs. 4 Nr. 2 und 3 StrABS ist allein entscheidend, ob der Verkehr primär „intralokal“ oder „interlokal“ erfolgt. Die Ortsteile müssen aber keine Zentrumsqualität haben.

Fehl geht auch die Auffassung der Beklagten, es sei im Gegensatz zu § 3 SächsStrG nicht auf

die Funktion der Straße im Verkehrsnetz, sondern auf die tatsächlichen Verkehrsströme und damit unter anderem auf die tatsächlich geringe Belegung der G. Straße mit unter 5.000 Kraftfahrzeugen pro Tag abzustellen. § 5 Abs. 4 StrABS verwendet die Formulierungen „dem ... Durchgangsverkehr dienen“. Deshalb ist - ähnlich wie im Kontext des § 3 SächsStrG - die Einordnung der Straßen gerade nach ihrer Verkehrsfunktion auszurichten. Zwar kann die Verkehrsbelastung im Einzelfall ein Indiz für die Funktionsbestimmung der Straße sein (vgl. Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 7. Aufl. 2004, § 34 RdNr. 33). Dieses Kriterium kann etwa in innerstädtischen Bereichen den Ausschlag geben, wenn festzustellen ist, welche von zwei parallel verlaufenden Straßen vom überörtlichen Verkehr genutzt wird. Außerhalb urbaner Verdichtungsräume kann es hingegen nicht auf die reine Verkehrsbelastung, d.h. auf absolute Kfz-Belegungszahlen ankommen. Denn sonst könnten in dünn besiedelten Landkreisen gelegene Straßen, die Ortsteile miteinander verbinden, nur im Hinblick auf eine geringe Verkehrsbelastung nicht als Straßen für den überörtlichen Durchgangsverkehr und damit auch nicht als Kreisstraßen (vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 2 SächsStrG) eingestuft werden. Das hätte die merkwürdige Konsequenz, dass es in bestimmten Landkreisen oder Teilen von ihnen keine Kreisstraßen gäbe. Dementsprechend ist auch in Stadtrandlagen (wie im Bereich zwischen M. und L.) das Kriterium der Verkehrsbelastung von nachrangiger Bedeutung und kann nur in Zweifelsfällen - nicht aber hier - eine Rolle spielen. Gleiches gilt im Ergebnis für das Kriterium der Straßenbreite. Außerhalb innerstädtischer Gebiete sind auch überörtliche Straßenverbindungen häufig nicht breiter als die G. Straße (7,50 bis 8,40 m).

Schließlich ist folgendes zu beachten: Wenn auch die (beitrags-)satzungsrechtliche Differenzierung der Straßen grundsätzlich nicht ohne weiteres mit der straßenrechtlichen Klassifizierung gleichzusetzen ist (vgl. Driehaus, aaO, § 34 RdNr. 30), kann § 3 SächsStrG - zumal danach ebenfalls die Verkehrsfunktion entscheidend ist - im vorliegenden Zusammenhang Bedeutung erlangen. Denn im Gegensatz den anderen Bundesländern wird in Sachsen die grundlegende beitragsrechtliche Untergliederung der Straßen durch das Kommunalabgabengesetz - hier § 28 Abs. 2 SächsKAG - näher vorgegeben. Werden aber in § 28 Abs. 2 SächsKAG einerseits und § 3 SächsStrG andererseits - d.h. jeweils vom Landesgesetzgeber - dieselben Begriffe verwendet, spricht jedenfalls einiges für inhaltliche Entsprechungen. Nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 SächsStrG sind dem überörtlichen Verkehr innerhalb eines Landkreises oder einer Kreisfreien Stadt und - wie hier - dem Verkehr zwischen benachbarten Landkreisen und Kreisfreien Städten gerade Kreisstraßen zu dienen bestimmt; die G. Straße ist eine

Kreisstraße. Damit wird das auf der Basis der Satzung der Beklagten gewonnene Ergebnis straßenrechtlich bestätigt. Auch das Schrifttum geht davon aus, dass Kreisstraßen typischerweise Hauptverkehrsstraßen darstellen (vgl. Driehaus, aaO, § 34 RdNr. 31).

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Revision ist nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen.

RECHTSMITTELBELEHRUNG

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Sächsischen Obergerverwaltungsgericht, Ortenburg 9, 02625 Bautzen, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils einzulegen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht einzureichen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der Obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule als Bevollmächtigten vertreten lassen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst vertreten lassen.

gez.:
Raden

Schaffarzik

RiVG Büchel ist
urlaubsbedingt an der
Unterschrift gehindert

gez.:
Raden

Beschluss

Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird auf 501,94 € festgesetzt (§ 52 Abs. 3 GKG).

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).

gez.:
Raden

Schaffarzik

RiVG Büchel ist
urlaubsbedingt an der
Unterschrift gehindert

gez.:
Raden