
THÜRINGER OBERVERWALTUNGSGERICHT



- 4. Senat -

4 KO 583/08

Verwaltungsgericht Meiningen

- 1. Kammer -

1 K 381/07 Me

Im Namen des Volkes Urteil

In dem Verwaltungsstreitverfahren

der Stadt Suhl,
vertreten durch den Oberbürgermeister,
Marktplatz 1, 98527 Suhl

Klägerin und Berufungsklägerin

gegen

den Freistaat Thüringen,
vertreten durch den Präsidenten des Thüringer Landesverwaltungsamtes,
Weimarplatz 4, 99423 Weimar

Beklagter und Berufungsbeklagter

beigeladen:

Frau _____ H_____,
K_____, _____ S_____

Beigeladene

bevollmächtigt:
Rechtsanwälte Oleck u. a.,
Trübenbachstr. 12, 98527 Suhl

wegen

Ausbaubeiträgen,
hier: Berufung

hat der 4. Senat des Thüringer Oberverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht Prof. Dr. Aschke, den Richter am Oberverwaltungsgericht Best und die Richterin am Oberverwaltungsgericht von Saldern

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 26. Juni 2013 **für Recht erkannt:**

Die Berufung der Klägerin wird zurückgewiesen.

Die Klägerin hat die Kosten des Berufungsverfahrens mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen zu tragen.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe der festgesetzten Kosten abwenden, wenn nicht der Beklagte zuvor Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Die Klägerin ließ im Zeitraum von September bis Oktober 1991 die K_____ in S_____ von der G_____ bis zur R_____ ausbauen. Die Maßnahme wurde am 4. November 1992 abgenommen. Die letzte Unternehmerrechnung ist am 19. Mai 1992 bei der Klägerin eingegangen.

Mit Bescheid vom 16. November 2000 (Bescheidnummer 71160006) zog die Klägerin die Beigeladene als Eigentümerin des Grundstücks in der Gemarkung S____, Flur 34, Flurstück a zu einem Straßenausbaubeitrag in Höhe von 23.791,01 DM heran.

Die Beigeladene war am 23. Juni 2000 als Eigentümerin im Grundbuch eingetragen worden. Das Grundstück grenzt an die K_____ an. Es hat eine Größe von 1.895,00 qm. Davon weist der Beitragsbescheid eine Teilfläche von 1.134,12 qm als erschlossen und beitragspflichtig aus.

Auf den Widerspruch der Beigeladenen hob das Thüringer Landesverwaltungsamt den Bescheid der Klägerin vom 16. November 2000 (im Tenor des Widerspruchsbescheids offenbar irrtümlich mit dem Datum 15. Dezember 2000 bezeichnet) mit Widerspruchsbescheid vom 3. Februar 2003 auf, weil die Beigeladene nicht beitragspflichtig sei. Beitragspflichtig sei nach § 9 Abs. 1 der maßgeblichen Straßenausbaubeitragssatzung 1996 (im Folgenden: SAB 1996) derjenige, der zum Zeitpunkt des Entstehens der Beitragsschuld Eigentümer des Grundstücks oder Erbbauberechtigter gewesen sei. Die Beitragspflicht sei mit Inkrafttreten der SAB 1996 am 27. Oktober 1996 entstanden. Die Beigeladene sei aber erst zu einem späteren Zeitpunkt als Eigentümerin im Grundbuch eingetragen worden. Dem stehe auch nicht entgegen, dass die SAB 1996 noch vor Erlass des Beitragsbescheids geändert wurde. Die Rechtmäßigkeit des Beitragsbescheids bemesse sich nach der Rechtslage im Zeitpunkt des Entstehens der sachlichen Beitragspflicht. Die zu diesem Zeitpunkt maßgebliche Satzung gelte ungeachtet ihrer späteren Änderungen als Rechtsgrundlage für die Beitragserhebung, denn eine spätere Satzung könne eine einmal entstandene Beitragspflicht nicht zu einem anderen Zeitpunkt noch einmal entstehen lassen.

Die Klägerin hat am 27. Februar 2003 bei dem Verwaltungsgericht Meiningen Klage erhoben, mit der sie die Aufhebung des Widerspruchsbescheides begehrt.

Das Verwaltungsgericht Meiningen hat die Klage mit Urteil vom 15. Juli 2008 - 1 K 381/07 Me - als unbegründet abgewiesen. Zutreffend habe das Thüringer Landesverwaltungsamt in seinem Widerspruchsbescheid festgestellt, dass die Beigeladene für die 1992 abgeschlossene Ausbaumaßnahme „K_____“ nicht beitragspflichtig geworden sei, da sie zum Zeitpunkt des Entstehens der sachlichen Beitragspflicht am 27. Oktober 1996 noch nicht Eigentümerin des herangezogenen Grundstücks war. Bei der K_____ handle es sich um eine selbständige Straße. Ausgehend von den vorliegenden Unterlagen (Lagepläne und Lichtbilder) beginne die Straße an der Ecke R_____ und ende bei natürlicher Betrachtungsweise mit dem Kreuzungsbereich G_____. Die Kammer folge insoweit der - von den übrigen Beteiligten nicht in Zweifel gezogenen - Einschätzung der Klägerin, dass dieser Kreuzungsbereich trennenden Charakter habe und die nach der Kreuzung weiter verlaufende, leicht abknickende A_____ eine eigenständige, neue Straße sei. Die Klägerin habe die Straßenbaumaßnahme

„K_____“ zu Recht nach dem Ausbaubeitragsrecht abgerechnet. Zutreffend sei die Klägerin davon ausgegangen, dass § 242 Abs. 9 Satz 1 BauGB der Erhebung von Erschließungsbeiträgen für diese Baumaßnahme entgegenstehe. Vorliegend habe der Ausbauzustand der K_____ vor dem Wirksamwerden des Beitritts nach der von den übrigen Beteiligten nicht bestrittenen Einschätzung der Klägerin den ortsüblichen Ausbauepflogenheiten entsprochen. Diese Einschätzung ergebe sich auch schlüssig aus dem vorliegenden Bauprogramm der Klägerin, welches der von einem Planungsbüro erstellten Leistungsbeschreibung entnommen werden könne. Danach habe die Straße nicht nur über eine Fahrbahn mit Entwässerungsanlage verfügt, sondern auch über einen - wenn auch nicht durchgängig bituminös befestigten - Gehweg. Der Deckenaufbau der Fahrbahn habe aus einem (stark abgängigen) bituminösen Belag sowie einer Tragschicht bestanden. Auch die von der Klägerin vorgelegten Lichtbilder, die den Ausbauzustand der Straße vor Durchführung der Baumaßnahme zeigen, ließen erkennen, dass die Straße ersichtlich den ortsüblichen Ausbauepflogenheiten entsprochen habe. Schließlich sprächen die vorhandene, über Jahrzehnte gewachsene Wohnbebauung und die Lage der Straße im Innenstadtbereich der Klägerin für das Vorliegen einer vorhandenen Straße.

An dieser Straße habe die Klägerin - und dies sei zwischen den Beteiligten wiederum unstreitig - eine die Beitragspflicht auslösende Baumaßnahme durchgeführt. Die Straße sei erneuert und in weiten Teilen verbessert worden. Nach der vorliegenden Leistungsbeschreibung sowie den erläuternden Stellungnahmen der Klägerin im Verfahren seien sowohl die komplette Fahrbahn, der Gehweg sowie die Straßentwässerung grundhaft ausgebaut worden. Die vorhandene Fahrbahn sei mit 4 cm dickem Asphaltbeton sowie einer 5 cm dicken Ausgleichskehle aus Asphaltbinder verstärkt worden. Zugleich sei die Fahrbahn erweitert worden, um dem erhöhten Verkehrsfluss Rechnung zu tragen. Dieser Verbreiterungsbereich der Fahrbahn sei komplett einschließlich einer Tragschicht hergestellt worden. Im Einmündungsbereich seien die Borde behindertengerecht abgesenkt worden. Teilweise seien die Gehwege aus Betonverbundsteinen hergestellt worden. Insgesamt liege damit eine Maßnahme vor, die deutlich über die Reparatur einer schadhaften Straße hinausgehe.

Eine Beitragssatzung, die Voraussetzung für die Entstehung der Beitragspflicht für die im November 1992 erfolgte Fertigstellung der Straße sei, habe die Klägerin erstmals 1996 erlassen. Die Kammer gehe nunmehr, abweichend von ihrer früheren Rechtsprechung, davon aus, dass die Klägerin mit dieser SAB 1996 bereits über eine wirksame Rechtsgrundlage für die Erhebung von Ausbaubeiträgen jedenfalls für die Baumaßnahme „K_____“ verfügt habe.

Von der Wirksamkeit der SAB 1996 ausgehend sei der streitgegenständliche Beitragsbescheid rechtswidrig, weil die Beigeladene nicht beitragspflichtig sei. Nach § 9 Abs. 1 SAB 1996 sei derjenige beitragspflichtig, der im Zeitpunkt des Entstehens der sachlichen Beitragsschuld Eigentümer bzw. Erbbauberechtigter des Grundstücks war. Die sachliche Beitragspflicht sei hier einen Tag nach der Bekanntmachung der SAB 1996, also am 27. Oktober 1996, entstanden. Zu diesem Zeitpunkt sei aber die Beigeladene ausweislich des eingeholten Grundbuchauszuges noch nicht Eigentümerin des Grundstücks gewesen.

Entgegen der Auffassung der Klägerin sei die Beitragspflicht der Beigeladenen nicht erst durch die am 8. Oktober 2000 in Kraft getretene 2. Änderungssatzung zur SAB 1996 entstanden, die in § 9 Abs. 1 nunmehr bestimme, dass beitragspflichtig ist, wer im Zeitpunkt der Bekanntgabe des Beitragsbescheids Eigentümer, Erbbauberechtigter oder Inhaber eines dinglichen Nutzungsrechts im Sinne des Art. 233 § 4 EGBGB ist. Diese Satzung habe auf das einmal entstandene Beitragsschuldverhältnis keinen Einfluss mehr. Mit dem Entstehen der sachlichen Beitragspflicht sei die Beitragsforderung der Gemeinde derartig voll als Anspruch ausgestaltet, dass sie als Beitragsschuldverhältnis in Bezug auf das Grundstück und gegenüber dem Beitragspflichtigen begründet ist. Die Klägerin habe mit der späteren Satzungsänderung somit kein neues Beitragsschuldverhältnis zu Lasten der Beigeladenen begründen können, da ein solches bereits gegenüber dem vormaligen Eigentümer des Grundstücks entstanden sei.

Gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts hat die Klägerin die vom Verwaltungsgericht zugelassene Berufung eingelegt, mit der sie ihr auf Aufhebung des Widerspruchsbescheids gerichtetes Begehren weiter verfolgt.

Zur Begründung ihrer Berufung trägt die Klägerin im Wesentlichen vor, mit dem Inkrafttreten des 3. Gesetzes zur Änderung des ThürKAG am 31. Juli 1998 sei mit

der Einführung des § 7 Abs. 8 Satz 2 ThürKAG die persönliche Beitragsschuld neu geregelt worden. Dem Satzungsgeber sei die Anknüpfung der persönlichen Beitragspflicht an die Verhältnisse im Zeitpunkt des Entstehens der sachlichen Beitragspflicht freigestellt worden. Der Satzungsgeber habe nunmehr die Möglichkeit erhalten, in der Beitragssatzung zu bestimmen, dass derjenige persönlich beitragspflichtig ist, der im Zeitpunkt der Bekanntgabe des Beitragsbescheides Eigentümer ist. Von dieser Möglichkeit habe sie mit der 2. Änderungssatzung zur SAB 1996 vom 6. Juni 2000, die am 8. Oktober 2000 in Kraft getreten sei, Gebrauch gemacht. Durch eine solche satzungsrechtliche Regelung ändere sich ausschließlich die persönliche, nicht aber die sachliche Beitragspflicht. Der streitige Bescheid sei nach dem 8. Oktober 2000 und damit vor Ablauf der Festsetzungsverjährung am 31. Dezember 2000 erlassen worden. Dem Straßenausbaubeitragsbescheid sei entsprechend dem Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes die zum Zeitpunkt des Erlasses geltende Straßenausbaubeitragssatzung zugrunde zu legen. Die von ihr vertretene Auffassung verstoße auch nicht gegen den Grundsatz der Einmaligkeit der Beitragserhebung. Hier liege die erstmalige Beitragserhebung vor.

Die Klägerin beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Meiningen vom 15. Juli 2008, AZ: 1 K 381/07 Me, abzuändern und den Widerspruchsbescheid des Beklagten vom 3. Februar 2003 aufzuheben.

Der Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Er verteidigt das erstinstanzliche Urteil.

Die Beigeladene stellt keinen Antrag. Sie verteidigt ebenfalls das Urteil des Verwaltungsgerichts.

Mit Schreiben vom 5. Januar 2011 hat der Senat die Beteiligten darauf hingewiesen, dass es im erstinstanzlichen Urteil heiße, die K_____ habe - vor dem 3. Oktober 1990 - „auch über einen - wenn auch nicht durchgängig bituminös befestigten Gehweg“ verfügt, dass dies darauf hindeuten könnte, dass der Gehweg der K_____ nicht in voller Länge im Sinne des § 242 Abs. 9 BauGB vor dem

Wirksamwerden des Beitritts bereits hergestellt war, und dass in diesem Fall die Ausschlusswirkung des § 242 Abs. 9 BauGB für die Teileinrichtung Gehweg nicht eingreife. Der auf das Straßenausbaubeitragsrecht gestützte Beitragsbescheid könne dann teilweise nach Erschließungsbeitragsrecht aufrecht zu erhalten sein, soweit es um die Kosten der Herstellung des Gehwegs gehe. Da es für die persönliche Beitragspflicht im Erschließungsbeitragsrecht auf den Zeitpunkt der Bekanntgabe des Beitragsbescheides ankommt (§ 134 Abs. 1 BauGB), sei die Beigeladene insoweit auch zu Recht als Beitragsschuldnerin herangezogen worden.

Dazu hat die Klägerin wie folgt Stellung genommen:

Die K_____ habe vor ihrem Ausbau eine Fahrbahn und einen einseitigen Gehweg gehabt. Ein Fahrstreifen sei als Parkstreifen genutzt worden, da die K_____ nur im Einbahnverkehr befahren werden dürfe. Die Fußgänger hätten häufig die Fahrbahn benutzt, da das Fahrzeugaufkommen überschaubar gewesen sei. Entgegen den Ausführungen des erstinstanzlichen Urteils sei im Zuge der Ausbaumaßnahme kein grundhafter Ausbau des Gehweges in der K_____ erfolgt. Vielmehr sei unter Wegfall des Gehweges die K_____ komplett als Mischverkehrsfläche ausgebildet worden. Die SAB 1996 enthalte allerdings keine Regelung zu den Anteilen des Beitragspflichtigen am Aufwand für die Teileinrichtung Mischverkehrsfläche. Eine wirksame Regelung diesbezüglich liege erst mit § 4 Abs. 4 der SAB vom 14. März 2007 vor, die am 1. Mai 2007 in Kraft getreten sei. Infolgedessen habe auch erst am 1. Mai 2007 die sachliche Beitragspflicht aller von der K_____ erschlossenen Grundstücke entstehen können.

Nach einem weiteren Hinweis des Senats hat die Klägerin ihre Stellungnahme wie folgt ergänzt: Die K_____ sei weder vor noch nach der Realisierung der Ausbaumaßnahme als verkehrsberuhigter Bereich im Sinne der StVO ausgewiesen worden. Vielmehr handele es sich um eine Anliegerstraße nach § 4 Abs. 4 Nr. 1 SAB, die aufgrund einer niveaugleichen Befestigung der gesamten Straßenraumbreite keine Verkehrsartentrennung aufweise. Da der öffentliche Straßenraum damit alle Verkehrsarten aufnehme, sowohl den Kraftfahrzeugverkehr als auch Radfahrer oder Fußgänger, spreche man von einer Mischverkehrsfläche. Die Ausbildung einer Straße als Mischverkehrsfläche sei nicht ausschließlich an eine Ausweisung als „verkehrsberuhigter Bereich“ gebunden, es spiele auch das zu erwartende Verkehrsaufkommen und die räumliche Lage der Straße eine

entscheidende Rolle. So könne es - wie auch im Fall der als Einbahnstraße ausgewiesenen und im Randbereich von S_____ Mitte gelegenen K_____ - sein, dass aufgrund des leicht überschaubaren Fahrzeugaufkommens eine Anliegerstraße als Mischverkehrsfläche ausgebaut wird, ohne dass dies zwingend eine Einstufung als verkehrsberuhigter Bereich nach sich ziehe.

Zum Bauprogramm für die K_____ hat die Klägerin den undatierten Erläuterungsbericht des Planungsbüros S_____ vorgelegt, in dem es unter 3.2. (Querschnittsgestaltung) heißt: „Gemäß Aufgabenstellung soll die K_____ nach der Instandsetzung als Mischverkehrsfläche fungieren. Die zukünftige Querschnittsbreite von 4,50 m kann diese Funktion erfüllen, erfordert jedoch die Wegnahme des Gehweges.“

In der mündlichen Verhandlung am 26. Juni 2013 hat der Senat zu informatorischen Zwecken den Ausbauzustand der K_____ in Augenschein genommen. Wegen der einvernehmlich getroffenen Feststellungen wird auf das Protokoll der mündlichen Verhandlung verwiesen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird Bezug genommen auf den Inhalt der Gerichtsakte dieses Verfahrens nebst Beiakten (4 Hefungen Behördenakten, Gerichtsakte des VG Meiningen 1 K 159/03.Me) sowie der folgenden weiteren Gerichtsakten und Beiakten, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung waren:

Gerichtsakte des Verfahrens 4 KO 584/08 nebst Beiakten (3 Hefungen Behördenakten, Gerichtsakte des VG Meiningen 1 K 160/03.Me),

Gerichtsakte des Verfahrens 4 KO 585/08 nebst Beiakten (2 Hefungen Behördenakten, Gerichtsakte des VG Meiningen 1 K 161/03.Me).

Entscheidungsgründe

I.

Die Berufung der Klägerin ist zulässig.

II.

Sie hat aber in der Sache keinen Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat die Klage zu Recht abgewiesen.

Der Widerspruchsbescheid des Thüringer Landesverwaltungsamtes vom 3. Februar 2003 ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten (vgl. § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Er hat den Beitragsbescheid vom 16. November 2000, mit dem die Klägerin die Beigeladene zu einem Ausbaubeitrag in Höhe von 23.791,01 DM herangezogen hat, zu Recht aufgehoben.

Die Klägerin hat mit ihrem Beitragsbescheid vom 16. November 2000 zu Unrecht die Beigeladene als Eigentümerin des Grundstücks Flur 34, Flurstück a___ zu den Kosten des Ausbaus der K_____ herangezogen. Maßgebliche satzungsrechtliche Grundlage der persönlichen Beitragspflicht für den Ausbau der K_____ ist die am 27. Oktober 1996 in Kraft getretene Straßenausbaubeitragssatzung der Klägerin - SAB 1996 - (1). Nach § 9 Abs. 1 SAB 1996 ist die Beigeladene nicht persönlich beitragspflichtig, weil sie im Zeitpunkt des Inkrafttretens der SAB 1996 und damit im Zeitpunkt der Entstehung der sachlichen Beitragspflicht noch nicht Eigentümerin des Grundstücks war (2). Daran hat die am 8. Oktober 2000 in Kraft getretene 2. Änderungssatzung zur SAB 1996, nach der persönlich beitragspflichtig ist, wer im Zeitpunkt der Bekanntgabe des Beitragsbescheides u. a. Eigentümer des Grundstücks ist, nichts geändert (3).

(1) Maßgebliche satzungsrechtliche Grundlage für die Erhebung von Beiträgen für den Ausbau der K_____ ist die SAB 1996. Diese Satzung ist wirksam (a). Für

den Ausbau der Fahrbahn und der Straßenentwässerung der K_____ können Erschließungsbeiträge nach den §§ 127 ff. BauGB auf Grund der Überleitungsbestimmung in § 242 Abs. 9 BauGB nicht erhoben werden, so dass der Anwendungsbereich des landesrechtlichen Straßenausbaubeitragsrechts (§ 7 ThürKAG) eröffnet ist (b). Die Bestimmung der Anteilssätze für Anliegerstraßen in § 4 Abs. 3 Nr. 1 SAB 1996 entspricht dem Vorteilsprinzip und stellt eine geeignete und wirksame Regelung auch für die ausgebaute K_____ dar. Der Einwand der Klägerin, nach dem Ausbau handele es sich um eine Mischverkehrsfläche, für die erst die Straßenausbaubeitragssatzung vom 14. März 2007 (SAB 2007) eine geeignete Regelung der Anteilssätze enthalte, ist nicht begründet (c).

(a) Die SAB 1996 ist wirksam. Dies hat der Senat bereits mit Urteil vom 21. Juli 2010 - 4 KO 173/08 -, LKV 2011, 92 und Urteil vom 14. Februar 2011 - 4 KO 514/08-, ThürVBI 2011, 276, geklärt. Darauf nimmt der Senat zur Vermeidung von Wiederholungen Bezug.

(b) Der Ausbau der K_____ war nach den Regeln des landesrechtlichen Straßenausbaubeitragsrechts (§ 7 ThürKAG) und nicht nach den Regeln des Erschließungsbeitragsrechts (§§ 127 ff. BauGB) abzurechnen.

Ob eine Gemeinde für den Ausbau einer Verkehrsanlage einen Erschließungsbeitrag nach § 127 BauGB oder einen Ausbaubeitrag gemäß § 7 Abs. 1 ThürKAG erheben kann, richtet sich danach, ob es sich bei der Ausbaumaßnahme um die erstmalige Herstellung einer Erschließungsanlage handelt oder um deren spätere Erweiterung, Verbesserung oder Erneuerung gemäß § 7 Abs. 1 Satz 1 ThürKAG (vgl. Senatsbeschluss vom 24. November 2009 - 4 EO 195/08 -, ThürVBI. 2010, 126; Senatsurteil vom 14. Februar 2011 - 4 KO 514/08 -, ThürVGRspr. 2012, 137 = ThürVBI 2011, 276; Senatsbeschluss vom 10. November 2011 - 4 EO 108/08 -). Der Anwendungsbereich des ThürKAG ist -bezogen auf den Ausbau von öffentlichen Verkehrsanlagen - erst eröffnet, wenn es sich dabei um bereits erstmalig hergestellte Erschließungsanlagen oder Teile von Erschließungsanlagen i. S. d. § 242 Abs. 9 BauGB handelt oder um solche, die nicht vom Erschließungsbeitragsrecht erfasst werden, z. B. eine nicht zum Anbau bestimmte Außenbereichsstraße (vgl. den Senatsbeschluss vom 22. Januar 2008 - 4 EO 660/03 -, ThürVBI 2008, 162).

Gemäß § 242 Abs. 9 Satz 1 BauGB können im Beitrittsgebiet für Erschließungsanlagen und Teile von Erschließungsanlagen, die vor dem Wirksamwerden des Beitritts am 3. Oktober 1990 bereits hergestellt worden sind, Erschließungsbeiträge nach dem BauGB nicht erhoben werden, sondern nur - in der Regel niedrigere - Ausbaubeiträge nach dem Kommunalabgabengesetz des jeweiligen Landes. Diese Regelung verdrängt im Beitrittsgebiet die allgemeinere Überleitungsvorschrift des § 242 Abs. 1 BauGB und gilt für die neuen Bundesländer in deren Gebiet auch dann, wenn Erschließungsanlagen bereits vor der Teilung Deutschlands hergestellt worden sind (vgl. im Einzelnen BVerwG, Urteil vom 18. November 2002 - 9 C 2.02 - BVerwGE 117, 200). Diese durch § 242 Abs. 9 Satz 1 BauGB angeordnete Entlassung aus dem Erschließungsbeitragsrecht setzt zunächst voraus, dass es sich bereits vor dem 3. Oktober 1990 überhaupt um eine Erschließungsstraße, hier um eine zum Anbau bestimmte Straße im Sinne des § 127 Abs. 2 Nr. 1 BauGB gehandelt hat. Des Weiteren war eine solche zum Anbau bestimmte Straße (oder eine ihrer Teileinrichtungen) nur dann im Sinne des § 242 Abs. 9 Satz 1 BauGB bereits hergestellt, wenn sie vor dem 3. Oktober 1990 einem technischen Ausbauprogramm oder den örtlichen Ausbauepflogenheiten entsprechend fertig gestellt war (§ 242 Abs. 9 Satz 2 BauGB). Geboten ist insoweit eine Gesamtbetrachtung der Anlage: War eine Erschließungsanlage vor dem Wirksamwerden des Beitritts im Sinne von § 242 Abs. 9 Satz 2 BauGB bereits hergestellt worden, kann danach ein Erschließungsbeitrag auch dann nicht erhoben werden, wenn dieser Anlage nach dem Wirksamwerden des Beitritts weitere Teile hinzugefügt werden. Unabhängig davon, ob die Verkehrsanlage insgesamt vor dem 3. Oktober 1990 endgültig hergestellt war, ist jedenfalls die Erhebung eines Erschließungsbeitrags für Teileinrichtungen, die vor dem 3. Oktober 1990 endgültig hergestellt waren, nach § 242 Abs. 9 BauGB ausgeschlossen. Für solche Teileinrichtungen gilt danach auch dann das Straßenausbaubeitragsrecht, wenn für andere Teileinrichtungen Erschließungsbeitragsrecht gilt. Mit der Überleitungsregelung des § 242 Abs. 9 BauGB wollte der Gesetzgeber im Beitrittsgebiet die Kostenerhebung für einen weiteren Ausbau von im Zeitpunkt des Beitritts bereits vorhandenen Erschließungsanlagen und Teileinrichtungen ohne Ausnahme dem Straßenausbaubeitragsrecht zuweisen (vgl. den Senatsbeschluss vom 27. April 2006 - 4 EO 1089/04 -, ThürVGRspr. 2007, 133 m.w. N. unter

Bezugnahme auf BVerwG, Urteil vom 18. November 2002 - 9 C 2.02 - BVerwGE 117, 200 ff.).

Erschließungsanlage im Sinne des § 242 Abs. 9 Satz 1 und 2 BauGB ist vorliegend die K_____ in S_____ zwischen der Ecke R_____ und der Kreuzung mit der G_____. Der Anlagenbegriff des Erschließungsbeitragsrechts stellt auf eine selbständige Verkehrsanlage in ihrer gesamten Ausdehnung unter Zugrundelegung einer „natürlichen Betrachtungsweise“ ab; maßgebend ist das durch die tatsächlichen Gegebenheiten geprägte Erscheinungsbild, nicht eine etwa nur „auf dem Papier stehende“ planerische Festsetzung. Die natürliche Betrachtungsweise ist auch geboten, wenn zu entscheiden ist, wie weit die (Straßen-) Fläche einer bestimmten Anbaustraße reicht (hierzu der Senatsbeschluss vom 30. Juni 2003 - 4 EO 206/96 - ThürVGRspr. 2003, 145). Der Begriff der beitragsfähigen Einrichtung (Anlage) im Sinne des § 7 Abs. 1 Satz 1 ThürKAG ist wegen des engen Zusammenhangs der ausbaubeitragsrechtlichen Vorschriften des Thüringer Landesrechts mit der erschließungsbeitragsrechtlichen Überleitungsvorschrift in § 242 Abs. 9 BauGB bei öffentlichen Verkehrsanlagen grundsätzlich deckungsgleich mit dem Erschließungsanlagenbegriff des BauGB (vgl. den Senatsbeschluss vom 22. Januar 2008 - 4 EO 660/03 -).

Die Klägerin hat nach diesen Maßstäben zu Recht die K_____ von der R_____ bis zur Kreuzung mit der G_____ als eine selbständige Verkehrsanlage angesehen. Zu dieser Auffassung ist bereits das Verwaltungsgericht aufgrund der vorliegenden Lagepläne und Lichtbilder gelangt. Weder der Beklagte noch die Beigeladene haben diese Einschätzung in Zweifel gezogen. Auch bei der gemeinsamen informatorischen Ortsbesichtigung im Rahmen der mündlichen Verhandlung vor dem Senat haben die Beteiligten keinen Anlass gesehen, an dieser Einschätzung zu zweifeln. Der Senat hat ebenfalls den Eindruck gewonnen, dass die K_____ keine einheitliche Verkehrsanlage mit der A_____ bildet, sondern dass diese beiden Straßen durch die kreuzende G_____ getrennt werden.

Ob die so bestimmte Erschließungsanlage K_____ insgesamt im Sinne des § 242 Abs. 9 BauGB vor dem 3. Oktober 1990 bereits endgültig hergestellt war, ist nicht geklärt.

Ein technisches Ausbauprogramm im Sinne des § 242 Abs. 9 Satz 2 BauGB für den Ausbau der K_____ vor dem 3. Oktober 1990 existiert nicht bzw. konnte von der Klägerin nicht vorgelegt werden. Maßgeblich ist daher, ob der Ausbauzustand der K_____ vor dem 3. Oktober 1990 den örtlichen Ausbauepflogenheiten im Sinne des § 242 Abs. 9 Satz 2 BauGB in der Stadt S_____ entsprochen hat.

Die Ausbauepflogenheiten im Sinne des § 242 Abs. 9 Satz 2 BauGB setzen einen Grundbestand an kunstmäßigem Ausbau voraus. Erforderlich ist danach ein Mindestmaß an bautechnischer Herrichtung, nämlich das Vorhandensein einer hinreichend befestigten Fahrbahn (wofür z. B. auch eine Schotterdecke genügen kann), einer - wenn auch primitiven - Form von Straßenentwässerung (ein bloßes Versickernlassen wäre dagegen nicht ausreichend) sowie einer eigenen Straßenbeleuchtung, die einen ungefährdeten Haus-zu-Haus-Verkehr ermöglicht (BVerwG, Urteil vom 11. Juli 2007 - 9 C 5/06 -, BVerwGE 129, 100, Juris Rn. 40). Diesen Mindestbestand haben die Fahrbahn, die Straßenentwässerung und die Straßenbeleuchtung der K_____ nach dem unstreitigen Vorbringen der Klägerin, das durch die von ihr vorgelegte Foto-Dokumentation vom Zustand der K_____ vor Beginn der Baumaßnahmen und den Erläuterungsbericht des Planungsbüros S_____ (ohne Datum, Beiakte 2 zu 4 KO 584/08 unter der Ordnungsnummer 11) untermauert wird, vor dem 3. Oktober 1990 jedenfalls aufgewiesen. Danach verfügte die K_____ vor dem Ausbau über eine Fahrbahn mit Entwässerungsanlage. Der Deckenaufbau der Fahrbahn bestand aus einem stark abgängigen bituminösen Belag. Die heute vorhandene Straßenbeleuchtung war unstreitig schon vor dem 3. Oktober 1990 vorhanden.

Dagegen kann der Senat keine ausreichenden Feststellungen dazu treffen, ob auch der vor dem Ausbau unstreitig vorhandene einseitige Gehweg der K_____ vor dem 3. Oktober 1990 bereits im Sinne des § 242 Abs. 9 Satz 2 BauGB auf ganzer Länge entsprechend den ortsüblichen Ausbauepflogenheiten hergestellt war. Die von der Klägerin im Verfahren vorgelegte Fotodokumentation des Zustands unmittelbar vor dem Beginn des Ausbaus der K_____, also etwa im September 1991, zeigt, dass zu diesem Zeitpunkt ein selbständiger, durch Bordsteine durchgehend von der Fahrbahn abgegrenzter Gehweg vorhanden war. Die Befestigung der Gehwegfläche war dagegen uneinheitlich. Eine Teilstrecke des Gehweges war bituminös befestigt, andere Teilstrecken waren dagegen nur mit

einem verdichteten rötlichen Sand oder Schotter versehen. Ob dies auch der Ausbauzustand war, den der Gehweg der K_____ bei seiner ursprünglichen Anlage vor dem 3. Oktober 1990 aufgewiesen hat, ist allerdings zweifelhaft. Zwar hat die in der mündlichen Verhandlung informatorisch angehörte Mitarbeiterin der Klägerin, Frau S_____, mitgeteilt, sie habe seit dem 1. Mai 1987 in der Kämmererei der Stadt S_____ in der K_____ gearbeitet. Sie meine sich zu erinnern, dass der Gehweg der K_____ teilweise befestigt war. Sie sei sich insoweit nicht sicher. Sie schließe es aber aus, dass der Gehweg komplett befestigt gewesen wäre. Im unbefestigten Teil sei der Gehweg schottermäßig befestigt gewesen mit zerbröckeltem Beton, jedenfalls grau. Der befestigte Teil habe Brüche und Lücken aufgewiesen. Das sei auch stärker gewesen als bei der Fahrbahn. Diese Darstellung schließt allerdings nicht aus, dass der Gehweg bei seiner ursprünglichen Anlage zu einem früheren Zeitpunkt durchgehend bituminös befestigt war (zum maßgeblichen Zeitpunkt für die Beurteilung der Herstellung im Sinne des § 242 Abs. 9 BauGB siehe BVerwG, Urteil vom 11. Juli 2007 - 9 C 5/06 -, BVerwGE 129, 100, Juris Rn. 29 m. w. N.; kritisch mit Blick auf die Ermittlungsschwierigkeiten Driehaus in: Driehaus [Hrsg.], Kommunalabgabenrecht, Stand: September 2013, § 8 Rn. 218e S. 166/1 und 166/2). Auch sonst hat die mündliche Verhandlung einschließlich der in ihrem Rahmen durchgeführten informatorischen Ortsbesichtigung keine Anhaltspunkte gegeben, die tragfähige Feststellungen in dieser Frage erlaubt hätten.

Es konnte darüber hinaus auch nicht geklärt werden, ob die K_____ vor dem 3. Oktober 1990 nach den ortsüblichen Ausbaugepflogenheiten einen zumindest einseitigen separaten Gehweg aufweisen musste, um als Verkehrsanlage insgesamt hergestellt zu sein. Auch nach dem Bild der an die K_____ angrenzenden Straßen, die teilweise noch den Ausbauzustand vor dem 3. Oktober 1990 dokumentieren, steht nicht zur Überzeugung des Senats fest, dass nach den ortsüblichen Gepflogenheiten ein mindestens einseitiger Gehweg für die K_____ obligatorisch gewesen wäre.

Der Senat konnte diese Fragen aber offen lassen. Denn die Klägerin hat den Gehweg nicht ausgebaut, sondern beseitigt und nur die Fahrbahn (einschließlich der Straßenentwässerung) ausgebaut, die unstreitig vor dem 3. Oktober 1990 bereits hergestellt war. Im Hinblick darauf ist für die Abrechnung des Ausbaus der

K_____ das Erschließungsbeitragsrecht nach § 242 Abs. 9 BauGB ausgeschlossen. Das ergibt sich aus dem Folgenden:

Für die Abrechnung des Ausbaus der K_____ gilt jedenfalls das Straßenausbaubeitragsrecht, weil die Klägerin vorliegend nur die Fahrbahn der K_____ (einschließlich der Straßenentwässerung) ausgebaut hat, die vor dem 3. Oktober 1990 bereits im Sinne des § 242 Abs. 9 BauGB hergestellt war und deshalb auch dann aus dem Erschließungsbeitragsrecht entlassen ist, wenn die K_____ insgesamt im Hinblick auf den Gehweg vor dem 3. Oktober 1990 nicht hergestellt gewesen sein sollte. Der vor dem 3. Oktober 1990 vorhandene Gehweg ist nicht ausgebaut, sondern zugunsten einer Verbreiterung der Fahrbahn beseitigt worden. Ein Ausbau des Gehwegs kann nicht schon deshalb angenommen werden, weil die Fläche des alten Gehwegs für den Ausbau der Fahrbahn in Anspruch genommen worden ist (aa). Im vorliegenden Fall handelt es sich entgegen der Auffassung der Klägerin auch nicht um einen gemeinsamen Ausbau von Fahrbahn und Gehweg zu einer Mischverkehrsfläche (bb).

(aa) Der Umstand, dass die Fahrbahn der K_____ bei ihrem Ausbau um die Fläche des vormaligen Gehwegs verbreitert worden ist, rechtfertigt nicht die Annahme, dass in der Verbreiterung der Fahrbahn zugleich ein Ausbau des früheren separaten Gehweges liege. Eine solche flächenbezogene Betrachtungsweise wäre mit § 242 Abs. 9 BauGB nicht vereinbar. Der Ausschluss des Erschließungsbeitragsrechts gilt unter den Voraussetzungen des § 242 Abs. 9 BauGB nicht nur für die gesamte Verkehrsanlage, sondern - insofern weiter gehend als nach der Überleitungsvorschrift des § 242 Abs. 1 BauGB für die alten Bundesländer zum Stichtag 29. Juni 1961 - auch für Teile von Erschließungsanlagen, die vor dem Stichtag 3. Oktober 1990 hergestellt waren, auch wenn die Anlage insgesamt vor dem 3. Oktober 1990 noch nicht endgültig hergestellt war (vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 18. November 2002 - 9 C 2/02 -, BVerwGE 117, 200, Juris Rn. 23). „Teile“ von Erschließungsanlagen im Sinne dieser Bestimmung sind die funktionalen Teileinrichtungen wie Fahrbahn, Straßenentwässerung, Straßenbeleuchtung, Gehweg, Radweg oder Parkflächen. Nicht unter den Begriff der „Teile“ von Erschließungsanlagen im Sinne des § 242 Abs. 9 BauGB fallen dagegen Teilstrecken oder sonstige Teilflächen von Erschließungsanlagen oder deren Teileinrichtungen (vgl. Senatsbeschluss vom 24. November 2009 - 4 EO 195/08 -,

ThürVBI 2010, 126; zur Abschnittsbildung als Voraussetzung für eine Beitragserhebung für Teilstrecken einer Verkehrsanlage siehe auch den Senatsbeschluss vom 22. Januar 2008 - 4 EO 660/03 -, ThürVGRspr. 2009, 89). Folgerichtig ist für die Auslegung und Anwendung des § 242 Abs. 9 BauGB nicht eine flächenbezogene, sondern eine funktionale Betrachtungsweise geboten. Der Ausschluss des Erschließungsbeitragsrechts für Teileinrichtungen, die vor dem 3. Oktober 1990 bereits hergestellt waren, setzt danach eine funktionale Identität der vor dem 3. Oktober 1990 hergestellten und der danach ausgebauten Teileinrichtung voraus. Er setzt dagegen nicht voraus, dass auch die jeweils in Anspruch genommenen Flächen übereinstimmen. So schließen Verbreiterungen oder Verschlinkungen der Fahrbahn oder des Gehwegs die Entlassung aus dem Erschließungsbeitragsrecht nach § 242 Abs. 9 BauGB nicht aus. Ein vor dem 3. Oktober 1990 hergestellter Gehweg ist auch dann aus dem Erschließungsbeitragsrecht entlassen, wenn er beim Ausbau der Straße nach dem 3. Oktober 1990 verlegt wird, sei es unter Inanspruchnahme der Flächen eines vorher vorhandenen Parkstreifens, sei es durch Verlegung eines einseitigen Gehwegs auf die andere Straßenseite.

(bb) Aber auch bei der im Rahmen des § 242 Abs. 9 BauGB gebotenen funktionalen Betrachtungsweise stellt sich der Ausbau der K_____ nicht als gemeinsamer Ausbau der Fahrbahn und des vorher vorhandenen separaten Gehwegs dar. Ein solcher gemeinsamer Ausbau kann zwar angenommen werden, wenn eine Gemeinde die früher selbständigen Teileinrichtungen Fahrbahn und Gehweg in eine höhengleiche Mischverkehrsfläche umbaut, die allen Verkehrsarten offensteht und die Verkehrsfunktion des Gehwegs übernimmt. Bei der ausgebauten K_____ handelt es sich aber nicht um eine solche Mischverkehrsfläche, die die Verkehrsfunktion des früher vorhandenen abgesetzten Gehweges übernommen hätte. Von der Übernahme der Verkehrsfunktionen eines Gehwegs wäre allerdings im Fall eines durch Zeichen 325.1 und 325.2 (Anlage 3 zu § 42 Abs. 2 StVO) ausgeschilderten verkehrsberuhigten Bereiches auszugehen. In verkehrsberuhigten Bereichen dürfen die Fußgänger die Straße in ihrer gesamten Breite benutzen; Kinderspiele sind überall erlaubt. Um die Sicherheit von Fußgängern und spielenden Kindern zu gewährleisten, dürfen Fahrzeuge nur mit Schrittgeschwindigkeit fahren. Fahrzeugführer dürfen den Fußgängerverkehr weder gefährden noch behindern; wenn nötig, muss gewartet werden.

Die K_____ ist jedoch nicht als ein solcher verkehrsberuhigter Bereich ausgemerkt und ausgebaut und auch sonst nicht auf eine Weise ausgebaut und ausgemerkt worden, die eine gleichberechtigte oder gar vorrangige Benutzung der Straße durch Fußgänger erlaubt. Die Mitbenutzung der Fahrbahn der K_____ durch Fußgänger bleibt auch nach der Verbreiterung und höhengleichen Ausgestaltung auf das Maß begrenzt, das nach § 25 Abs. 1 Satz 2 bis 4 StVO für die Benutzung der Fahrbahnen durch Fußgänger allgemein gilt (zum Unterschied zwischen verkehrsberuhigten Bereichen und Fahrbahnen mit oder ohne gesonderten Gehweg schon VG Meiningen, Beschluss vom 23. Juli 2002 - 1 E 196/01.Me -, Juris). Nach § 25 Abs. 1 Satz 2 StVO dürfen die Fußgänger die Fahrbahn nur benutzen, wenn die Straße weder einen Gehweg noch einen Seitenstreifen hat. Bei Vorhandensein eines Seitenstreifens wäre also zunächst dieser zu benutzen. Ob die K_____ nach ihrem Ausbau auf ganzer Länge einen für den Fußgängerverkehr ausreichenden Seitenstreifen hat, ist allerdings fraglich. Die an die Fahrbahn anschließende Pflasterung weist jedenfalls nach der informatorischen Besichtigung eine unterschiedliche Tiefe entsprechend dem jeweiligen Abstand zwischen der Fahrbahn und den Einfriedungen der Anliegergrundstücke auf. Außerdem wird der Randstreifen auch von parkenden Fahrzeugen genutzt. Wenn danach die Fahrbahn mitbenutzt werden darf, dürfen die Fußgänger die Fahrbahn nicht in ihrer gesamten Breite benutzen, sondern müssen am rechten oder linken Fahrbahnrand gehen (§ 25 Abs. 1 Satz 3 StVO). Bei Dunkelheit, bei schlechter Sicht oder wenn die Verkehrslage es erfordert, muss einzeln hintereinander gegangen werden. Anders als bei verkehrsberuhigten Bereichen muss der Fahrzeugverkehr in der K_____ nicht mit Schrittgeschwindigkeit fahren. Er hat zwar die allgemeinen Anforderungen an die Rücksichtnahme auf andere Verkehrsteilnehmer zu beachten, nicht aber die gesteigerten Anforderungen an die Rücksichtnahme, die in verkehrsberuhigten Bereichen gelten.

Allein die Herstellung einer einheitlichen, höhengleichen Verkehrsfläche in der K_____ führt danach nicht dazu, dass die Fußgänger weitergehende Benutzungsrechte hätten, als dies nach Maßgabe der für die Benutzung von Fahrbahnen durch Fußgänger allgemein geltenden Regeln der Fall ist. Zwar mussten die Fußgänger vor dem Ausbau der K_____ nach § 25 Abs. 1 Satz 1 StVO den Gehweg benutzen, soweit er vorhanden und begehbar war. Seit dem Ausbau dürfen sie die Fahrbahn nach Maßgabe des § 25 Abs. 1 Satz 2 bis 4 StVO benutzen. Das

rechtfertigt aber nicht die Annahme, dass die K_____ in einem beitragsrechtlich relevanten Sinne zu einer Mischverkehrsfläche ausgebaut worden wäre, die die Verkehrsfunktion eines von der Fahrbahn abgesetzten Gehwegs übernommen hätte. Der Wegfall des abgesetzten Gehwegs aktualisiert lediglich die Auffangfunktion der Fahrbahn für den Fußgängerverkehr bei Fehlen eines Gehwegs oder Seitenstreifens, die in § 25 Abs. 1 Satz 2 bis 4 StVO schon vorgesehen ist. Zwar erleichtert die mit der Wegnahme des Gehwegs einhergehende Verbreiterung der Fahrbahn auch die Benutzung der Fahrbahn durch Fußgänger. Insgesamt stellt sich die in der K_____ getroffene Maßnahme aber nicht als eine Mischverkehrsfläche dar, die - wie im Fall eines verkehrsberuhigten Bereichs - die Funktion des Fußgängerverkehrs über die Auffangregelungen des § 25 Abs. 1 Satz 2 bis 4 StVO hinaus in gleichwertiger Weise wie der vorher vorhandene einseitige Gehweg wahrnehmen könnte.

Danach stellt sich der Ausbau der K_____ ausschließlich als Ausbau der Fahrbahn (einschließlich der Straßenentwässerung) dar und nicht zugleich als Ausbau des Gehweges. Die Fahrbahn und die Straßenentwässerung sind aus dem Erschließungsbeitragsrecht entlassen, weil sie als Teileinrichtungen vor dem 3. Oktober 1990 im Sinne des § 242 Abs. 9 BauGB bereits hergestellt waren. Ob auch die K_____ als gesamte Verkehrsanlage im Hinblick auf den ungeklärten Ausbauzustand des einseitigen Gehwegs bereits vor dem 3. Oktober 1990 hergestellt war, bedarf deshalb keiner Entscheidung.

Da infolge des Ausbaus der K_____ keine Mischverkehrsfläche entstanden ist, bedarf es im vorliegenden Fall keiner Entscheidung, ob eine Mischverkehrsfläche insgesamt nach Erschließungsbeitragsrecht abzurechnen ist, wenn vor dem 3. Oktober 1990 entweder nur die Fahrbahn oder nur der Gehweg endgültig hergestellt war (so Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 9. Aufl. 2012, § 2 Rn. 39 mit ausdrücklichem Bezug auf verkehrsberuhigte Bereiche).

(c) Maßgebliche Satzungsgrundlage für die Erhebung von Ausbaubeiträgen für den Ausbau der K_____ im September/Oktober 1991 ist bereits die SAB 1996 und nicht erst die Straßenausbaubeitragssatzung der Klägerin vom 14. März 2007 (SAB 2007), die am 1. Mai 2007 in Kraft getreten ist und die in ihrem § 4 Abs. 4 eine eigenständige Regelung der Anteilssätze für Mischverkehrsflächen vorsieht. Entgegen der Auffassung der Klägerin bedurfte es für den Ausbau der K_____

nicht der Festlegung eines eigenständigen Anteilssatzes für Mischverkehrsflächen. Vielmehr erfasste die Festlegung des Anteilssatzes von 65 % (Anteil der Beitragspflichtigen) für die Fahrbahn von Anliegerstraßen in § 4 Abs. 3 Nr. 1 SAB 1996 auch die K_____. Daran ändert auch der Vorbehalt der Festsetzung der Anteile der Beitragspflichtigen durch eine gesonderte Satzung für „sonstige Fußgängerstraßen“ in § 4 Abs. 5 und Abs. 6 Nr. 3 SAB 1996 nichts. Denn um eine „Fußgängerstraße“ in dem dort beschriebenen Sinne handelt es sich bei der K_____ nicht.

Die gesetzliche Grundlage für eine vorteilsgerechte Bestimmung der Anteile der Anlieger und der Allgemeinheit am umlagefähigen Aufwand für den Ausbau der K_____ ergibt sich aus § 7 Abs. 3 Satz 1 ThürKAG in der bei Inkrafttreten der SAB 1996 geltenden Fassung des 2. Änderungsgesetzes vom 10. November 1995 (GVBl. S. 342). Danach ist in der Satzung eine Eigenbeteiligung der Kommune vorzusehen, wenn die Einrichtung neben den Beitragspflichtigen nicht nur unbedeutend auch der Allgemeinheit zugutekommt. Die Eigenbeteiligung muss nach Satz 2 die Vorteile für die Allgemeinheit angemessen berücksichtigen. Dabei steht es der Gemeinde nicht frei, den Gemeindeanteil nach ihrem freien Ermessen in beliebiger Höhe festzulegen. Vielmehr gibt der Thüringer Gesetzgeber mit der Regelung in § 7 Abs. 3 Satz 2 ThürKAG a. F. (nunmehr § 7 Abs. 4 Satz 2 ThürKAG n. F.) den Gemeinden ausdrücklich und zwingend die Beachtung des Vorteilsprinzips bei der Festlegung des Gemeindeanteils vor (vgl. dazu den Senatsbeschluss vom 23. Februar 2010 - 4 ZKO 781/09 - ThürVBl 2011, 5). Die gebotene angemessene Berücksichtigung der Vorteile der Allgemeinheit bedeutet, dass sich die Bestimmung des Gemeindeanteils allein an dem Umfang des Vorteils zu orientieren hat, der der Allgemeinheit im Verhältnis zur Gruppe der beitragspflichtigen Grundstückseigentümer durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme der ausgebauten Anlage geboten wird (hierzu auch Driehaus in: Driehaus [Hrsg.], Kommunalabgabenrecht, Stand: März 2013, Rn. 367 und 367a zu § 8 m. w. Nw.; derselbe, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 9. Auflage 2012, Rn. 8 zu § 34; ebenso BayVGh, Urteil vom 16. August 2001 - 6 B 97.111 - KStZ 2003, 152; OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 8. Dezember 2009 - 4 L 159/09 -). Danach muss der Gemeindeanteil umso größer sein, je mehr die ausgebaute Anlage erfahrungsgemäß von der Allgemeinheit genutzt werden wird und je niedriger somit der durch die Inanspruchnahmemöglichkeit den Grundstücksinhabern vermittelte

besondere Vorteil im Sinne des § 7 Abs. 1 Satz 1 ThürKAG ist. Umgekehrt muss der Anliegeranteil umso größer sein, je mehr die ausgebaute Anlage von den jeweiligen Grundstücken aus benutzt werden wird (auch hierzu im Einzelnen: Driehaus a. a. O., m. w. N.; OVG Lüneburg, Beschluss vom 6. Juni 2001 - 9 LA 907/01 - KStZ 2001, 209; OVG NW, Beschluss vom 22. Januar 2009 - 15 A 3137/06 - KStZ 2009, 118; OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 16. Januar 2007 - 6 A 11315/06 - zitiert nach Juris; OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 26. April 2006 - 2 KN 7/05 - NordÖR 2006, 470). Auch wenn der Gemeinde bei der Bestimmung des Gemeindeanteils ein ortsgesetzgeberisches Ermessen zusteht (hierzu etwa OVG NW, Beschluss vom 22. Januar 2009 - 15 A 3137/06 - a. a. O.; OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 26. April 2006 - 2 KN 7/05 - a. a. O.) steht ihr ein Spielraum bei der Bestimmung des Gemeindeanteils nur innerhalb der landesgesetzlichen Vorgaben und somit der Grenzen des Vorteilsprinzips zu. Insoweit gibt im Thüringer Landesrecht das Vorteilsprinzip ebenso wie in anderen Bundesländern den verbindlichen Rahmen für die Bestimmung des Gemeindeanteils vor, innerhalb dessen eine angemessene Berücksichtigung des Vorteils der Allgemeinheit nur möglich ist. Das Vorteilsprinzip erschöpft sich nicht darin, den Beitragspflichtigen nur vor zu hohen, nicht vorteilsgerechten Beiträgen zu schützen (sog. Obergrenze). Die Gemeinde übt ihr ortsgesetzgeberisches Ermessen bei der Festsetzung des Gemeindeanteils bzw. des Anliegeranteils nur dann sachgerecht aus, wenn auch die durch das Vorteilsprinzip gezogene Untergrenze bei der Bestimmung des Gemeindeanteils beachtet wird (hierzu grundlegend: OVG Lüneburg, Beschluss vom 6. Juni 2001 - 9 LA 907/01 - a. a. O.; zustimmend OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 16. Januar 2007 - 6 A 11315/06 - a. a. O.; OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 8. Dezember 2009 - 4 L 159/09 -; Driehaus in Kommunalabgabenrecht, a. a. O.; anders nur SächsOVG zum Verständnis des dortigen, mit der Thüringer Rechtslage nicht vergleichbaren Landesrechts: Urteil vom 31. Januar 2007 - 5 B 522/06 - LKV 2008, 130). Die Berücksichtigung sonstiger Erwägungen (etwa das Bestreben einer finanziellen Entlastung der Grundstückseigentümer zu Lasten des kommunalen Haushalts) ist dabei gemäß § 7 Abs. 3 Satz 2 ThürKAG a. F. ausgeschlossen. Das Verhältnis der durch die Inanspruchnahmemöglichkeit einerseits der Allgemeinheit und andererseits den beitragspflichtigen Grundstückseigentümern gebotenen Vorteile wird bestimmt von der unterschiedlichen Verkehrsbedeutung der ausgebauten Straßen sowie ihrer jeweiligen

Teileinrichtungen und muss entsprechend bei der Bestimmung des Gemeindeanteils berücksichtigt werden.

Das Argument der Klägerin, vorliegend sei die K_____ als Mischverkehrsfläche ausgestaltet, die von den Fußgängern in voller Breite benutzt werden dürfe und für die es einer Festlegung der Anteilssätze in einer gesonderten Satzung bedürfe, ist in der Sache nicht begründet. Wie der Senat oben im Zusammenhang der Überleitungsbestimmung des § 242 Abs. 9 BauGB bereits dargelegt hat, ist die K_____ nicht zu einer Mischverkehrsfläche ausgebaut worden. Die dazu getroffenen Feststellungen sind auch im Zusammenhang der Bestimmung vorteilsgerechter Anteilssätze in der SAB 1996 bzw. 2007 von Bedeutung.

Zwar sieht die SAB 1996 in § 4 Abs. 5 und 6 vor, dass für Fußgängergeschäftsstraßen, verkehrsberuhigte Bereiche und „sonstige Fußgängerstraßen“ die Anteile im Einzelfall durch gesonderte Satzung festgesetzt werden, so dass für diese Fälle die in der SAB 1996 geregelten Anteilssätze, insbesondere auch die Anteile für die Fahrbahn, nicht gelten. Die K_____ ist aber nach ihrem Ausbau weder eine Fußgängergeschäftsstraße noch ein verkehrsberuhigter Bereich oder eine sonstige Fußgängerstraße. Ein verkehrsberuhigter Bereich setzt mindestens voraus, dass Beginn und Ende des verkehrsberuhigten Bereichs durch Zeichen 325.1 und 325.2 (Anlage 3 zu § 42 Abs. 2 StVO) ausgeschildert sind. Das ist bei der K_____ unstreitig nicht der Fall, so dass offen bleiben kann, ob und welche weiteren Anforderungen an die Widmung und die bauliche Ausgestaltung von verkehrsberuhigten Bereichen gestellt werden müssen.

Bei den „sonstigen Fußgängerstraßen“ handelt es sich nach der Begriffsbestimmung des § 4 Abs. 6 Nr. 3 SAB 1996 um Anliegerstraßen, die in ihrer gesamten Breite von Fußgängern benutzt werden dürfen, auch wenn eine Nutzung für den Anliegerverkehr mit Kraftfahrzeugen möglich ist. Der Senat lässt offen, ob es solche sonstigen Fußgängerstraßen gibt und welche Anforderungen für sie gelten. Denn bei der K_____ handelt es sich jedenfalls nicht um eine „sonstige Fußgängerstraße“ im Sinne dieser Satzungsbestimmung. Vielmehr stellt die K_____, wie oben bereits ausgeführt, auch nach ihrem Ausbau lediglich eine Anliegerstraße mit einer Fahrbahn ohne gesonderten Gehweg dar, für die die Bestimmungen des § 25 Abs. 1 Satz 2 bis 4 StVO gelten. Danach dürfen die Fußgänger die Fahrbahn gerade nicht

in ihrer gesamten Breite benutzen, sondern müssen am rechten oder linken Fahrbahnrand gehen. Ob die Klägerin im Rahmen des Bauprogramms im Zusammenhang mit der Verbreiterung der Fahrbahn um die Fläche des alten Gehwegs andere Vorstellungen hatte, ist unerheblich. Mangels einer straßenverkehrsrechtlichen Beschilderung, die - wie im Fall der verkehrsberuhigten Bereiche - eine vom Regelfall abweichende Regelung über die Straßenbenutzung durch Fußgänger trifft, bleibt es ungeachtet der Verbreiterung der Fahrbahn bei der allgemeinen Regelung des § 25 Abs. 1 StVO. Das Beispiel des verkehrsberuhigten Bereichs verdeutlicht, dass der Ausweitung der Benutzungsrechte in Nr. 5 der Erläuterungen zu Zeichen 325.1 der Anlage 3 zu § 42 Abs. 2 StVO (Benutzung der Straße durch Fußgänger in ihrer ganzen Breite, Kinderspiele überall erlaubt) ein ganzer Katalog von Verhaltenspflichten der Verkehrsteilnehmer vorgeschaltet ist, insbesondere das Gebot, mit Schrittgeschwindigkeit zu fahren (Nr. 1). Dagegen fehlt in der K_____ eine Beschilderung, die besondere Gebote mit Rücksicht auf die Benutzung der Straße in der vollen Breite durch Fußgänger beinhalten würde.

Die Klägerin hat die K_____ im angefochtenen Beitragsbescheid vom 16. November 2000 zutreffend als Anliegerstraße eingestuft. Das ist weder von dem Beklagten noch von der Beigeladenen ernstlich in Zweifel gezogen worden. Auch für den Senat sind Zweifel an der Richtigkeit dieser Einstufung nach der informatorischen Ortsbesichtigung nicht ersichtlich.

Die Klägerin hat in § 4 Abs. 3 Nr. 1 SAB 1996 bei Anliegerstraßen den Anteil der Beitragspflichtigen am Aufwand für die Fahrbahn mit 65 v. H. festgesetzt. Dieser Anliegeranteil ist nicht zu beanstanden. Der Senat hat entschieden, dass ein Anliegeranteil von nur 50 v. H. bei Anliegerstraßen der Definition der Anliegerstraße widerspricht und das Vorteilsprinzip verletzt (Beschluss vom 23. Februar 2010 - 4 ZKO 781/09 -, ThürVBl 2011, 5). Der hier festgesetzte Anliegeranteil von 65 v. H. liegt deutlich über 50 v. H. und damit jedenfalls nicht zu tief. Er hält sich im üblichen Rahmen und bewegt sich innerhalb der Grenzen, die dem ortsgesetzgeberischen Ermessen durch das Vorteilsprinzip gesetzt sind.

Die Satzungsregelung in § 4 Abs. 3 Nr. 1 SAB 1996 enthält zwar eigenständige und der Höhe nach unterschiedliche Anteilssätze für Fahrbahn (65 v. H.) und Gehweg (75 v. H.). Aber für den Fall, dass ein gesonderter Gehweg und ein Seitenstreifen nicht vorhanden ist, so dass die Fußgänger die Fahrbahn nach Maßgabe des § 25

Abs. 1 Satz 2 bis 4 StVO mitbenutzen dürfen, sieht die Satzung keine Differenzierung des Anteilssatzes bei Fahrbahnen mit separatem Gehweg und Fahrbahnen ohne separaten Gehweg vor. Der hier festgesetzte Anliegeranteil von 65 v. H. gilt also sowohl dann, wenn ein separater Gehweg vorhanden ist, der den Fußgängerverkehr aufnimmt, so dass die Fahrbahn, von Ausnahmen abgesehen, nur dem Verkehr mit Fahrzeugen dient, als auch dann, wenn ein separater Gehweg und ein Seitenstreifen nicht vorhanden sind, so dass die Fahrbahn auch dem Fußgängerverkehr dient. Das ist unproblematisch, wenn die Anteilssätze für Fahrbahn und Gehweg dieselben sind. Es könnte aber problematisch sein, wenn die Satzung - wie hier bei Anliegerstraßen - unterschiedliche Anteilssätze für den Fahrzeugverkehr (Fahrbahn) und den Fußgängerverkehr (Gehweg) vorsieht. Gleichwohl unterscheiden sich diese beiden Fallgruppen nach Auffassung des Senats nicht so erheblich, dass sie nach dem Vorteilsprinzip eine Festlegung unterschiedlicher Anteilssätze erfordern würden. Dabei ist zu beachten, dass die Fußgänger die Fahrbahn nach Maßgabe des § 25 Abs. 1 Satz 2 bis 4 StVO nur in eingeschränktem Umfang mitbenutzen dürfen. Wird mangels Gehweg oder Seitenstreifen die Fahrbahn benutzt, muss innerhalb geschlossener Ortschaften am rechten oder linken Fahrbahnrand gegangen werden. Bei Dunkelheit, bei schlechter Sicht oder wenn die Verkehrslage es erfordert, muss einzeln und hintereinander gegangen werden. Von den Fußgängern wird in diesem Fall nur ein Teil der Fahrbahn mitbenutzt. Für den Fußgängerverkehr - und zwar sowohl für den fußläufigen Anliegerverkehr wie den fußläufigen Durchgangsverkehr - stellt sich die Mitbenutzung der Fahrbahn im Vergleich zur Benutzung eines abgesetzten Gehwegs als eingeschränkter Vorteil dar. Diese Überlegungen sprechen dafür, dass der Satzungsgeber die Besonderheit der Mitbenutzung der Fahrbahn durch Fußgänger nach Maßgabe des § 25 Abs. 1 StVO bei der Festlegung des Anteilssatzes für die Fahrbahn vernachlässigen durfte.

(2) Für die Heranziehung der Beigeladenen zu einem Straßenausbaubeitrag für die K_____ durch den Bescheid vom 16. November 2000 fehlte es an der entsprechenden persönlichen Beitragspflicht. Nach § 9 Abs. 1 Satz 1 SAB 1996 ist derjenige beitragspflichtig, der im Zeitpunkt des Entstehens der sachlichen Beitragsschuld Eigentümer des Grundstücks ist. Da die Baumaßnahme bereits 1992 abgeschlossen war, ist die sachliche Beitragsschuld am 27. Oktober 1996 entstanden, dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der SAB 1996 am Tag nach ihrer

Bekanntmachung. Die Beigeladene ist aber erst seit dem 23. Juni 2000 Eigentümerin des mit dem Bescheid vom 16. November 2000 herangezogenen Grundstücks. Im Zeitpunkt der Entstehung der sachlichen Beitragsschuld am 27. Oktober 1996 war sie dementsprechend noch nicht Eigentümerin des Grundstücks.

(3) An dieser Rechtslage hat die 2. Satzung zur Änderung der SAB 1996 vom 6. Oktober 2000, die am 7. Oktober 2000 bekanntgemacht worden und am 8. Oktober 2000 in Kraft getreten ist, nichts geändert. Zwar sieht § 9 Abs. 1 Satz 1 SAB 1996 in der Fassung der 2. Änderungssatzung nunmehr vor, dass persönlich beitragspflichtig ist, wer im Zeitpunkt der Bekanntgabe des Beitragsbescheides u. a. Eigentümer des Grundstücks ist. Nach dieser Vorschrift wäre die Beigeladene persönlich beitragspflichtig, weil sie seit dem 23. Juni 2000 Eigentümerin des Grundstücks ist und damit bei der Bekanntgabe des Beitragsbescheides vom 16. November 2000 Eigentümerin war.

Entgegen der Auffassung der Klägerin ist die Neuregelung der persönlichen Beitragspflicht durch die 2. Änderungssatzung zur SAB 1996 auf den vorliegenden Beitragstatbestand jedoch nicht anwendbar. Denn maßgeblich für die Beurteilung der persönlichen Beitragspflicht ist die Rechtslage im Zeitpunkt der Entstehung der sachlichen Beitragspflicht.

Der Senat hat zu einer rückwirkenden Änderung der persönlichen Beitragspflicht mit Beschluss vom 23. Februar 2010 - 4 ZKO 781/09 - ausgeführt:

„Insofern hat das Verwaltungsgericht zutreffend darauf hingewiesen, dass es für die Beurteilung der formellen und materiellen Rechtmäßigkeit eines Beitragsbescheides nach Thüringer Landesrecht auf die Rechtslage im Zeitpunkt des Entstehens der sachlichen Beitragspflichten ankommt (ständige Senatsrechtsprechung, vgl. nur den Beschluss vom 18.11.2004 - 4 EO 1115/03 -). Für die Frage, ob der Adressat eines Beitragsbescheides zu Recht als persönlich beitragspflichtiger herangezogen wurde, ist deshalb maßgeblich, wen die im Zeitpunkt des Entstehens der sachlichen Beitragspflichten einschlägige Beitragssatzung zum persönlich beitragspflichtigen bestimmt. Spätere Gesetzes- oder Satzungsänderungen sind für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit des Beitragsbescheides unbeachtlich (auch hierzu der Senatsbeschluss vom 18.11.2004 - 4 EO 1115/03 -).“

Soweit die Klägerin die Geltung der 2. Änderungssatzung zur SAB 1996 für den vorliegenden Fall der Beigeladenen mit dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung begründen will und sich in diesem Zusammenhang darauf beruft, der Gesetzgeber habe dem Satzungsgeber mit dem Inkrafttreten des 3. Gesetzes zur Änderung des ThürKAG am 31. Juli 1998 durch die Neuregelung in § 7 Abs. 8 Satz 2

ThürKAG die Möglichkeit eröffnet, die persönliche Beitragspflicht an die Eigentümerstellung im Zeitpunkt der Bekanntgabe des Beitragsbescheides anzuknüpfen, ist diese Argumentation nicht tragfähig. Dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung lassen sich keine konkreten Maßgaben über die Wirkungen neuer Gesetze auf bestehende Rechtslagen und individuelle Rechtsstellungen entnehmen. Vielmehr unterliegt diese Frage den differenzierten Regeln und Grundsätzen des intertemporalen Rechts und den Übergangsregelungen des jeweiligen Gesetzes (vgl. dazu grundlegend Kopp, Grundsätze des intertemporalen Verwaltungsrechts, Die Sozialgerichtsbarkeit 1993, 593). Der Grundsatz des Beitragsrechts, dass maßgeblich für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit eines Beitragsbescheides die im Zeitpunkt der Entstehung der sachlichen Beitragspflicht geltende Rechtslage ist und dass spätere Gesetzes- und Satzungsänderungen für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit des Beitragsbescheides einschließlich der persönlichen Beitragsschuld unbeachtlich sind, ist ein solcher - spezifisch für das kommunale Beitragsrecht geltender - Grundsatz des intertemporalen Rechts.

III.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Es entspricht nicht der Billigkeit gemäß § 162 Abs. 3 VwGO, die außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen für erstattungsfähig zu erklären. Die Beigeladene hat keinen Antrag gestellt und sich damit keinem Kostenrisiko ausgesetzt (§ 154 Abs. 3 VwGO).

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i. V. m. §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO entsprechend.

Die Voraussetzungen für die Zulassung der Revision liegen nicht vor (§ 132 Abs. 2 VwGO).

R e c h t s m i t t e l b e l e h r u n g

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung angefochten werden. Die Beschwerde ist beim

Thüringer Oberverwaltungsgericht

Kaufstraße 2 - 4

99423 Weimar

durch einen Rechtsanwalt oder eine andere nach näherer Maßgabe des § 67 Abs. 2 und Abs. 4 Verwaltungsgerichtsordnung zur Vertretung befugte Person einzulegen. Die Beschwerde muss die Entscheidung bezeichnen, die angefochten werden soll.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach der Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist bei dem Thüringer Oberverwaltungsgericht einzureichen. In der Begründung muss entweder

die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt werden

oder

- die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts bezeichnet werden, wenn geltend gemacht wird, von ihr werde in der in dem vorliegenden Verfahren ergangenen Entscheidung abgewichen und die Entscheidung beruhe auf dieser Abweichung,

oder

- ein Verfahrensmangel bezeichnet werden, auf dem die Entscheidung beruhen kann.

Prof. Dr. Aschke

Best

von Saldern

B e s c h l u s s

Der Streitwert wird auch für das Berufungsverfahren auf
12.164,15 € festgesetzt.

G r ü n d e

Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf §§ 63 Abs. 2 Satz 1, 47, 52 Abs. 3 GKG.

Hinweis:

Der Beschluss ist unanfechtbar (§ 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

Prof. Dr. Aschke

Best

von Saldern