

Bürger für Bürger
BÜRGERLISTE Leverkusen e.V.
überparteilich - tolerant

Fraktion

BÜRGERLISTE 51379 Leverkusen, Kölner Straße 34
fraktion.buergerliste@versanet-online.de

Tel. 0214 / 406-8730 Fax 406-8731
<http://www.buergerliste.de>

Leverkusen, den 19.1.2014

⇒ Antrag!

An den Oberbürgermeister der Stadt Leverkusen, Herrn Buchhorn

Herr Buchhorn,

die Berechnung des beitragsfähigen Erschließungsaufwands ist immer wieder Grund von Anfragen von Bürgern an unsere Fraktion.

Der beiliegende Artikel zu einem Beschluss des OVG NRW veranlasst uns, Sie zu bitten, zu diesem Problemkreis einmal eine Fortbildungsveranstaltung für Gremienmitglieder zu initiieren, um hier wenigstens etwas Licht in viele immer wieder von betroffenen Bürgern aufgeworfene Fragen zu bringen.

Sollten wir hier alleine Informationsbedarf haben, kann diese Veranstaltung auch während einer unserer Fraktionssitzungen stattfinden.

Möglicherweise ist auch eine dezentrale Information in den Fraktionen die beste Lösung, um auf diese Weise möglichst viele Mandatsträger zu erreichen.

i.A. (Erhard T. Schoofs)

dass insgesamt 30 Abschleppfahrzeuge vorgehalten wurden. Tatsächlich befanden sich am Morgen des Einsatztags zahlreiche abzuschleppende Fahrzeuge unter anderem in der X. Straße in unmittelbarer räumlicher Nähe zueinander, für deren Beseitigung die zunächst gerufenen fünf Abschleppfahrzeuge nicht ausreichten. Bei dieser Sachlage ist bereits nicht erkennbar, weshalb nach Erscheinen des Klägers an seinem vor der Hausnummer 7 abgestellten Fahrzeug um 8:25 Uhr und nach Ankunft des zuvor bereits bestellten Abschleppfahrzeugs um 8:28 Uhr dieses nicht eingesetzt worden ist, um einen anderen auf der unmittelbar gegenüberliegenden Straßenseite vor der Hausnummer 10 verkehrswidrig abgestellten Wagen zu beseitigen. Stattdessen wurde hierfür ohne erkennbare Notwendigkeit um 8:30 Uhr ein gänzlich neuer Abschleppwagen beauftragt. Dem gegenüber hätte zur Wahrung der Kostenminderungspflicht nahe gelegen, den zum Fahrzeug des Klägers gerufenen Schleppwagen ohne Zeitverzug sinnvoll anderweitig einzusetzen, so dass keine Kosten für eine Leerfahrt angefallen wären. Deshalb bedarf keiner Vertiefung, ob das für den Wagen des Klägers gerufene Abschleppfahrzeug bereits die Rückfahrt angetreten hatte, als es tatsächlich um 8:38 Uhr für einen weiteren Einsatz in der benachbarten C.-Straße erneut beauftragt worden ist.

Verteilung des beitragsfähigen Erschließungsaufwands

Bei der Verteilung des beitragsfähigen Erschließungsaufwands sind auch bei Vorliegen einer Klarstellungssatzung nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BauGB Grundstücke, die in den Außenbereich hineinragen, vollständig bzw. bis zu der durch die Tiefenbegrenzungsregelung gezogenen äußersten Grenze einzubeziehen.

OVG NRW, Beschluss vom 8.8.2013 – 15 A 2656/10 –.

Zum Sachverhalt:

Die Klägerin ist Eigentümerin eines 10953 qm großen Grundstücks, welches sich teilweise innerhalb des Geltungsbereichs einer Klarstellungssatzung der Beklagten befindet. Unter Anwendung der satzungsmäßigen Tiefenbegrenzungsregelung legte die Beklagte bei der Heranziehung zu Vorausleistungen auf den Erschließungsbeitrag für die Herstellung der Erschließungsanlage „M. – Straße Ost“ eine Teilfläche des Grundstücks von 2267 qm zugrunde. Die Klägerin ist u. a. der Ansicht, bei der Verteilung des Erschließungsaufwands sei die Grundstücksfläche nicht bis zu der durch die zur Tiefenbegrenzungsregelung gezogenen Grenze zu berücksichtigen, sondern nur bis zu der – von der Straßenbegrenzungslinie der Erschließungsanlage aus betrachtet davor liegenden – Grenze, die durch die Klarstellungssatzung gezogen ist. Das VG ist der Ansicht der Klägerin gefolgt und hat den Vorausleistungsbescheid teilweise aufgehoben. Auf die Berufung der Beklagten hat das OVG

NRW das angefochtene Urteil geändert und die Klage insgesamt abgewiesen.

Aus den Gründen

Die vorgenommene Verteilung des beitragsfähigen Erschließungsaufwands ist nicht zu beanstanden. Die Beklagte hat hierbei zu Recht die Grundstücksfläche des Flurstücks bis zur satzungsmäßigen Tiefenbegrenzung gemäß § 7 Nr. 2 b) ihrer Erschließungsbeitragssatzung berücksichtigt. Demnach gilt als Grundstücksfläche bei Grundstücken, die an eine Verkehrsanlage angrenzen, die Fläche zwischen der Verkehrsanlage und der in einem Abstand von 50 m dazu verlaufenden Parallele, sofern die bauliche oder gewerbliche Nutzung die Tiefenbegrenzung nicht überschreitet. Die Klarstellungssatzung für die Ortslage „M.“ gebietet nicht, das Grundstück nur mit der im Geltungsbereich dieser Satzung befindlichen Teilfläche zu berücksichtigen. Vielmehr sind bei der Verteilung des Erschließungsaufwands auch bei Vorliegen einer Klarstellungssatzung Grundstücke vollständig bzw. bis zu der durch die Tiefenbegrenzungsregelung gezogenen äußersten Grenze einzubeziehen.

Dies ergibt sich aus Folgendem:

Die satzungsmäßige Tiefenbegrenzung legt generalisierend fest, bis zu welcher Tiefe ein Grundstück als erschlossen anzusehen ist (Vgl. BVerwG, Urteil vom 1.9.2004 – 9 C 15.03 –, BVerwGE 121, 365 (369); OVG NRW, Beschluss vom 30.10.2001 – 15 A 5184/99 –, OVG MülL 48, 243 (249), jeweils m. w. N.).

Diese generalisierende Begrenzung der räumlichen Erschließungswirkung durch die Tiefenbegrenzung erfolgt unabhängig vom Beginn des Außenbereichs (Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 9.8.1998 – 15 A 6852/95 –, NWVBl. 1999, 25 (26), zum Kanalanschlussbeitragsrechts; Anhaltspunkte dafür, dass die zum Kanalanschlussbeitragsrecht entwickelte Senatsrechtsprechung im Erschließungsbeitragsrecht keine Anwendung finden könnte, sind nicht ersichtlich. Siehe auch Schneider/Rohde, in: Hamacher u. a., KAG NRW, Stand: März 2013, § 8 Rn. 10).

Die räumliche Erschließungswirkung einer Straße endet aber nicht dort, wo der Außenbereich beginnt, also hinter dem letzten Baukörper, sondern da, wo für ein großes Baugrundstück die Gebrauchswertsteigerung durch die Gebrauchsvorteile an der Straße nicht mehr feststellbar ist. Das ist die ortstypische Tiefe eines baulich ausgenutzten Grundstücks (Vgl. Schneider/Rohde, in: Hamacher u. a., KAG NRW, Stand: März 2013, § 8 Rn. 10).

Die Tiefenbegrenzungsregelung begründet eine Vermutung dafür, dass im unbeplanten Innenbereich alle Grundstücke bis zur festgesetzten Tiefengrenze erschlossen sind und bei über die Grenze hinausreichenden Grundstücken hinsichtlich des die Grenze überschreitenden Teils ein Erschließungsvorteil wegen fehlender Ausnutzbarkeit nicht gegeben ist (Vgl. BVerwG, Urteil vom 1.9.2004 – 9 C 15.03 –, BVerwGE 121, 365 (369), m. w. N.).

Es widerspricht dem Sinn und Zweck der Tiefenbegrenzungsregelung, unter Bezugnahme auf Besonderheiten im Einzelfall nur eine geringere Fläche

als die anhand der Tiefenbegrenzung ermittelte zu berücksichtigen. Denn die Tiefenbegrenzung soll im Interesse der Rechtssicherheit und Verwaltungspraktikabilität gerade ausschließen, dass für konkrete Einzelfälle überprüft wird, in welchem Maß ein Grundstück bebaut werden darf – vgl. Nds. OVG, Urteil vom 21.9.1995 – 9 L 6639/93 –, OVG MÜLÜ 45, 462 (463 f.) –, sei es durch die Prüfung und Wertung vor Ort mit dem Ziel, anhand der örtlichen Gegebenheiten die Grenzen des Innenbereichs zu bestimmen, sei es durch Ermittlungen, wo genau die Grenze einer Innenbereichssatzung auf dem in Rede stehenden Grundstück verläuft.

Eine Tiefenbegrenzungsregelung hat nicht die Funktion, typisierend den Außenbereich vom Innenbereich zu scheiden. Das ist schon deshalb nicht der Fall, weil der Bebauungszusammenhang gemäß § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB regelmäßig am letzten Baukörper endet. Der letzte Baukörper liegt aber in der Regel vor der üblichen satzungsrechtlichen Tiefenbegrenzung von – wie hier – 50 m, die sich nicht am Ende der Bebauung, sondern an der Größe eines erfahrungsgemäß und typischerweise in bestimmter Tiefe ausgenutzten Grundstücks im Gemeindegebiet orientiert (Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 30.10.2001 – 15 A 5184/99 –, OVG MÜLÜ 48, 243 (249)).

Voraussetzung für die Veranlagung eines Grundstücks ist zwar, dass es bebaut oder Bauland ist, nicht aber, dass es in seiner vollen Gänze in einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil liegt und damit in seiner vollen Gänze bebaut werden kann (Vgl. OVG NRW, Urteil vom 22.5.2001 – 15 A 5608/98 –, OVG MÜLÜ 48, 206 (207), sowie Beschlüsse vom 9.6.1998 – 15 A 6852/95 –, NWVBl. 1999, 25 (26), und vom 25.2.1997 – 15 B 265/97 –, n. v.).

Es ist offenkundig, dass nach dem Baurecht Grundstücke fast nie im vollen Umfang überbaut werden können. Vielmehr müssen regelmäßig erhebliche Grundstücksteile von einer Bebauung freigehalten werden. Diese Beschränkung hindert das Beitragsrecht aber nicht, das Grundstück im beitragsrechtlichen Sinn als insgesamt, also auch hinsichtlich der nicht bebaubaren Fläche, bevorteilt anzusehen (Vgl. Nds. OVG, Urteil vom 21.9.1995 – 9 L 6639/93 –, OVG MÜLÜ 45, 462 (464)).

Denn für die Annahme eines beitragsrelevanten Vorteils reicht es aus, dass die nicht überbaubare Grundstücksfläche einheitlich mit dem Wohngebäude genutzt werden kann (z. B. als Hausgarten oder zur Erholung). Daher ist es für die Beitragspflicht unerheblich, dass auf den im Außenbereich liegenden Teilflächen der Grundstücke nicht gebaut werden darf. Dem liegt die Überlegung zugrunde, dass der betroffene Grundstückseigentümer mit der ihm ermöglichten wohnakzessorischen Nutzung einen Vorteil auch aus den Außenbereichsflächen seines Grundstücks zieht (Vgl. Nds. OVG, Urteil vom 21.9.1995 – 9 L 6639/93 –, OVG MÜLÜ 45, 462 (464); OVG S.-A., Beschluss vom 18.8.2009 – 4 M 112/09 –, juris, Rn. 6 ff.).

Dies rechtfertigt es, bei der Verteilung des Erschließungsaufwands die Grundstücksfläche ungeachtet der durch die Klarstellungssatzung gezogenen Grenze regelmäßig maximal bis zur satzungsmä-

ßigen Tiefenbegrenzungsregelung zu berücksichtigen. Denn wenn in den Fällen, in denen keine Klarstellungssatzung existiert, Grundstücke, deren Teilflächen in den Außenbereich hineinragen, (vorbehaltlich einer Tiefenbegrenzung) mit ihrer kompletten Fläche in die Verteilfläche einzubeziehen sind und nicht bis zu der Linie, die die Abgrenzung zwischen Innen- und Außenbereich darstellt – in der Regel die letzte Gebäudewand –, dann ist es schon aus Gründen der Gleichbehandlung der Beitragspflichtigen nicht gerechtfertigt, die Grundstücke bei Vorliegen einer Klarstellungssatzung im Sinne des § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BauGB erschließungsbeitragsrechtlich anders zu behandeln. Es hinge vom Zufall des Erlasses einer Klarstellungssatzung ab, ob ein Grundstückselgentümer oder Erbbauberechtigter nur mit der dem Innenbereich zugehörigen Fläche seines Grundstücks oder auch – wie üblich – mit der darüberhinausgehenden – im Außenbereich befindlichen – Teilfläche zum Erschließungsbeitrag herangezogen werden könnte. Eine Differenzierung zwischen diesen beiden Fallkonstellationen kann es aber nicht zuletzt auch deshalb nicht geben, weil der Klarstellungssatzung gemäß ihrer Bezeichnung nur klarstellende, d. h. deklaratorische Bedeutung zukommt. Es entspricht dem Zweck der Klarstellungssatzung, durch die Festlegung der Grenzen für die am Vollzug beteiligten Stellen vorab normativ die Grenzen bloß deklaratorisch oder Zweifel ausräumend festzulegen. Die Klarstellungssatzung hat hingegen nicht die Rechtswirkung, den Innenbereich zu verändern oder den Umfang des einzelnen Baugrundstücks festzulegen (Vgl. VG Greifswald, Urteil vom 12.7.2012 – 3 A 1182/11 –, juris, Rn. 60 m. w. N.; Johlen, Zur Bedeutung einer Satzung nach § 34 Abs. 4 BauGB für die Bestimmung der beitragspflichtigen Grundstücke, KStZ 1996, 148 (149)).

Die Klarstellungssatzung ist hinsichtlich der Grenzen an den tatsächlich vorhandenen Innenbereich gebunden (Vgl. Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand: Januar 2013, § 34 Rn. 96).

Mit anderen Worten, sie spiegelt nur den tatsächlich vorhandenen Verlauf der Grenze zwischen Innen- und Außenbereich wider. Ausgehend hiervon erscheint es sachgerecht und folgerichtig, ihr im Erschließungsbeitragsrecht keine relevante Bedeutung hinsichtlich des Umfangs der erschlossenen Grundstücksflächen beizumessen.

Dies steht im Einklang mit der Rechtsprechung des BVerwG, wonach auch andere bauplanungsrechtliche Instrumente nicht notwendigerweise den Umfang der erschlossenen Fläche eines Grundstücks determinieren. Denn hiernach ist es auf den Umfang der im Sinne des § 131 Abs. 1 BauGB erschlossenen Fläche grundsätzlich ohne Einfluss, wenn die überbaubare Fläche sogar eines beplanten Baugrundstücks z. B. durch die Festsetzung von Baulinien, Baugrenzen oder Bebauungstiefen gemäß § 23 BauNVO oder durch Abstands- und Anbauverbotsvorschriften etwa gemäß § 9 Abs. 1 und 2 FStrG beschränkt ist (Vgl. BVerwG, Urteil vom 1.9.2004 – 9 C 15.03 –, BVerwGE 121, 365 (371)).

Hieraus ergibt sich auch kein Widerspruch zur grundsätzlichen Bindung des Erschließungsbeitragsrechts

an das Bauplanungsrecht. Denn auf die bauplanungsrechtlichen Bestimmungen kommt es in der Regel nur für die Frage an, ob ein Grundstück überhaupt erschlossen ist – die Frage des „Ob“ –. Hingegen richtet sich die Frage danach, in welchem Maße ein Grundstück erschlossen ist, wie weit diese Erschließung reicht, d. h. hinsichtlich des Umfangs der Erschließung – die Frage des „Wie“ –, ausschließlich nach beitragsrechtlichen Maßstäben. Für die beitragsrelevante Nutzbarkeit maßgeblich ist somit die Baulandqualität, die aber nicht am Ende der tatsächlichen Bebauung aufhört – vgl. Nds. OVG, Urteil vom 21.9.1995 – 9 L 8639/93 –, OVG MÜLU 45, 462 (463) –, somit auch nicht am Ende des Innenbereichs und zwar unabhängig davon, ob die Grenze des Innenbereichs wertend zu ermitteln ist oder in einer Klarstellungssatzung Eingang gefunden hat.

Dies verkennt die Gegenansicht, die einen Vorrang der Klarstellungssatzung annimmt, welche als speziellere Regelung die Tiefenbegrenzungsregelung verdrängen soll. Die Tiefenbegrenzung treffe eine Vermutung für die Abgrenzung zwischen Innen- und Außenbereich. Diese Vermutung werde durch die Klarstellungssatzung, die eine hinter die Tiefenbegrenzung zurückbleibende Grenze festlege, widerlegt. Maßgebend sei die bauliche Nutzbarkeit eines Grundstücks, welche sich nach der Lage im Innenbereich bestimme (Vgl. VGH Bad.-Württ., Urteile vom 28.2.2008 – 2 S 1794/06 –, juris, Rn. 19 ff.; und – 2 S 1810/06 –, juris, Rn. 20; OVG Rh.-Pf., Urteil vom 20.9.2005 – 6 A 10898/05 –, juris, Rn. 17, m. w. N. aus der Literatur; VG Dessau, Urteil vom 28.4.2006 – 1 A 466/05 –, juris, zur abwasserrechtlichen Beitragsbe-

messung; Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeträge, 9. Aufl. 2012, § 17 Rn. 42).

Diese Ansicht vermag nicht zu erklären, warum Grundstücke, die im Innenbereich liegen und in den Außenbereich hineinragen, mit ihrer kompletten Fläche – bzw. bis zur Tiefenbegrenzung – zu Erschließungsbeiträgen herangezogen werden, während dies für diejenigen Grundstücke, die sich im Geltungsbereich einer Klarstellungssatzung befinden, welche nur den tatsächlichen Verlauf des Innenbereichs abbildet und insoweit keine normativen Festlegungen trifft, nicht gelten soll.

Der Einwand der Klägerin, die Nichtberücksichtigung der Klarstellungssatzung im Erschließungsbeitragsrecht verletze die gemeindliche Planungshoheit, verfährt schon deshalb nicht, weil gerade die satzungsmäßige Tiefenbegrenzungsregelung in gleicher Weise Ausdruck der sich aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG ergebenden kommunalen Satzungsautonomie ist.

Mit der Tiefenbegrenzung hat der Satzungsgeber klar erkennbar geregelt, welche Grundstücksflächen für die Berechnung des Erschließungsbeitrags maßgeblich sind. Soll diese Regelung ihrerseits eine Einschränkung, etwa für Grundstücke, die in den Bereich einer Satzung nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BauGB fallen, erfahren, ist dies vom Satzungsgeber klar zu regeln (Vgl. VG Sigmaringen, Urteil vom 21.6.2006 – 5 K 2384/04 –, juris, Rn. 27).

Eine entsprechende Regelung hat der Satzungsgeber vorlegend nicht erlassen.