VGH München, Beschluss v. 17.05.2022 – 6 ZB 21.3234

Titel:

Erschließungsbeitragspflicht für eine Park&Ride-Anlage der Deutschen Bahn

Normenkette:

BauGB § 123 Abs. 2, § 127 Abs. 2 Nr. 1, § 131 Abs. 1 S. 1, § 135 Abs. 5

Leitsätze:

1. Welche Flächen an der Aufwandsverteilung zu beteiligen sind, wird durch § 131 Abs. 1 S. 1 BauGB mit der Formulierung "die durch die Anlage erschlossenen Grundstücke" abschließend festgelegt. Erschlossen in diesem (beitragsrechtlichen) Sinn kann ein Grundstück nur sein, wenn ihm von der hergestellten Erschließungsanlage ein Erschließungsvorteil geboten wird. (Rn. 7) (redaktioneller Leitsatz)

2. Als von der erstmaligen Herstellung nicht bevorteilt gelten die Grundflächen anderer Erschließungsanlagen. Das gilt sowohl für die Grundflächen von (beitragsfähigen) Erschließungsanlagen iSv § 127 Abs. 2 BauGB als auch von Erschließungsanlagen iSv § 123 Abs. 2 BauGB, die entweder kraft einer entsprechenden Festsetzung im Bebauungsplan oder infolge ihrer Widmung für eine öffentliche Nutzung weder bebaubar noch aus der Perspektive des Erschließungsbeitragsrechts vergleichbar, dh für andere als Erschließungszwecke, insbesondere für private/gewerbliche Zwecke des Eigentümers nutzbar sind. (Rn. 8) (redaktioneller Leitsatz)

3. Ob eine die Erschließungsbeitragspflicht rechtfertigende bauliche (gewerbliche oder vergleichbare sonstige) Nutzbarkeit möglich ist, richtet sich nicht nach privatrechtlichen – der Disposition der Parteien unterliegenden – Verträgen, sondern allein nach öffentlich-rechtlichen Vorgaben, insbesondere den Festsetzungen in einem Bebauungsplan oder der straßenrechtlichen Widmung. (Rn. 17) (redaktioneller Leitsatz)

4. Eine Tiefenbegrenzung dient zur Bestimmung der Grenze von Ausnutzbarkeit und Erschließungsvorteil bei übermäßig tiefen Grundstücken, dagegen nicht dazu, diese zu verhindern. Sie darf daher nicht dazu führen, dass Flächen ausgeschieden werden, die bebaut oder bebaubar sind. (Rn. 17) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Erschließungsbeitragsrecht, Anbaustraße, Erschlossen, Verteilung des Herstellungsaufwands, Anliegergrundstück, Park & Ride-Anlage, Unwirksamkeit der satzungsmäßigen Tiefenbegrenzung, Erschließungsbeitrag, Grundstück, erschlossen, Deutsche Bahn, Vorteil, Herstellungsaufwand, Verteilung, Tiefenbegrenzung

Vorinstanz:

VG München, Urteil vom 01.09.2021 – 28 K 20.1384

Tenor

I. Der Antrag der Klägerin auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts München vom 1. September 2021 - M 28 K 20.1384 - wird abgelehnt.

II. Die Klägerin hat die Kosten des Antragsverfahrens zu tragen. Die Beigeladene trägt ihre außergerichtlichen Kosten selbst.

III. Der Streitwert wird für das Antragsverfahren auf 11.516,07 € festgesetzt.

Gründe

1
Der Antrag der Klägerin auf Zulassung der Berufung bleibt ohne Erfolg.

2
Der innerhalb der Frist des § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO geltend gemachte Zulassungsgrund der ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des angegriffenen Urteils (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) greift nicht durch (§ 124a Abs. 5 Satz 2 VwGO).

3
Dieser Zulassungsgrund läge vor, wenn vom Rechtsmittelführer ein einzelner tragender Rechtssatz oder eine erhebliche Tatsachenfeststellung des Verwaltungsgerichts mit schlüssigen Argumenten in Frage gestellt würden (vgl. zu diesem Maßstab BVerfG, B.v. 10.9.2009 - 1 BvR 814/09 - NJW 2009, 3642 m.w.N.). Die Richtigkeitszweifel müssen sich auf das Ergebnis der Entscheidung beziehen; es muss also mit hinreichender Wahrscheinlichkeit anzunehmen sein, dass die Berufung zu einer Änderung der angefochtenen Entscheidung führen wird (vgl. BVerwG, B.v. 10.3.2004 - 7 AV 4.03 - NVwZ-RR 2004, 542 f.; BayVGH, B.v. 15.2.2018 - 6 ZB 17.2521 - juris Rn. 4). Das ist nicht der Fall.

4
Die klagende Gemeinde zog die Beigeladene mit Bescheid vom 17. November 2014 für die erstmalige Herstellung der Erschließungsanlage „R. straße“ als Eigentümerin des an diese Straße angrenzenden Grundstücks FlNr. 33/5 zu einem Erschließungsbeitrag in Höhe von 56.953,61 € heran. Mit Widerspruchsbescheid vom 3. März 2020 hob das Landratsamt München diesen Bescheid auf, soweit darin ein höherer Beitrag als 45.437,54 € festgesetzt worden war. Die gegen diese (dem Widerspruch stattgebende) Entscheidung erhobene Klage hat das Verwaltungsgericht mit dem angegriffenen Urteil vom 1. September 2021 für unbegründet erachtet und abgewiesen. Die Widerspruchsbehörde habe den Beitragsbescheid zurecht teilweise aufgehoben, weil die Klägerin bei der Beitragsberechnung den Aufwand zum Nachteil der herangezogenen Anlieger rechtsfehlerhaft nicht auf alle erschlossenen Grundstücksflächen verteilt habe. Zum einen hätten die im Eigentum der DB Station & Service AG stehenden, unmittelbar an die R. straße angrenzenden und mit einer Park & Ride-Anlage genutzten Flächen (insbes. FlNr. 463/33) bei der Aufwandsverteilung einbezogen werden müssen. Zum anderen hätten die Grundstücke FlNrn. 470 und 475 mit ihrer gesamten Grundfläche berücksichtigt werden müssen, weil die in § 6 Abs. 3 Nr. 2 EBS der Klägerin enthaltene Tiefenbegrenzung unwirksam sei.

5
Die Einwände, die der Zulassungsantrag den erstinstanzlichen Erwägungen entgegenhält, begründen weder in rechtlicher noch in tatsächlicher Hinsicht Zweifel an der Richtigkeit des Urteils, denen in einem Berufungsverfahren weiter nachzugehen wäre.

6
1. Nicht überzeugen kann der bereits erstinstanzlich erfolgte Vortrag, die Park & Ride-Anlage habe aufgrund ihrer öffentlichen Zweckbestimmung und der nicht mit der erforderlichen Bestimmtheit möglichen Zuordnung zu einem räumlich bestimmten Abrechnungsgebiet keinen erschließungsbeitragsrechtlichen Vorteil durch die R. straße, weshalb sie nicht berücksichtigt werden dürfe.

7
a) Welche Flächen an der Aufwandsverteilung zu beteiligen sind, wird durch § 131 Abs. 1 Satz 1 BauGB mit der Formulierung „die durch die Anlage erschlossenen Grundstücke“ abschließend festgelegt. Erschlossen in diesem (beitragsrechtlichen) Sinn kann ein Grundstück nur sein, wenn ihm von der hergestellten Erschließungsanlage ein Erschließungsvorteil geboten wird (im Einzelnen Schmitz, Erschließungsbeiträge, § 13 Rn. 2 ff).

8
Als von der erstmaligen Herstellung nicht bevorteilt gelten die Grundflächen anderer Erschließungsanlagen (vgl. BayVGH, B.v. 4.12.2014 - 6 ZB 13.467 - juris Rn. 17; Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 9.Aufl. 2012, § 35 Rn. 32). Das gilt sowohl für die Grundflächen von (beitragsfähigen) Erschließungsanlagen im Sinn von § 127 Abs. 2 BauGB als auch von Erschließungsanlagen im Sinn von § 123 Abs. 2 BauGB, die entweder kraft einer entsprechenden Festsetzung im Bebauungsplan oder infolge ihrer Widmung für eine öffentliche Nutzung weder bebaubar noch aus der Perspektive des Erschließungsbeitragsrechts vergleichbar, d.h. für andere als Erschließungszwecke, insbesondere für private/gewerbliche Zwecke des Eigentümers nutzbar sind (vgl. BayVGH, B.v. 9.7.2002 - 6 CS 02.1172 - juris Rn. 15 m.w.N.; SächsOVG, U.v. 17.6.2008 - 5 B 514/07 - juris Rn. 35). Von der Aufwandsverteilung ausgenommen sind daher etwa Flächen, die als öffentlicher Parkplatz oder öffentliches Parkhaus gewidmet und dadurch dem allgemeinen Gebrauch zur Verfügung gestellt sind, nicht jedoch Parkflächen auf einem Grundstück eines privaten Eigentümers, die nicht dem allgemeinen Gebrauch zur Verfügung stehen (vgl. OVG Lüneburg, U.v. 27.4.2010 - 9 LC 271/08 - juris Rn. 30, 36 m.w.N.).

9

b) In Anwendung dieser Maßstäbe ist das Verwaltungsgericht mit überzeugender Begründung zu dem Ergebnis gelangt, dass die im Eigentum der DB Station & Service AG stehenden und als Park & Ride-Anlage genutzten Grundstücksflächen durch die R. straße erschlossen werden und deshalb an der Aufwandsverteilung zu beteiligen sind. Sie sind baulich, gewerblich oder in vergleichbarer Weise nutzbar, grenzen unmittelbar an die abzurechnende Anlage und erhalten von dieser ihre verkehrsmäßige Erschließung. Es handelt es sich auch nicht um die Grundflächen für eine Erschließungsanlage im Sinn von § 123 Abs. 2 oder § 127 Abs. 2 BauGB.

10
Dem hält der Zulassungsantrag mit dem Hinweis auf die Anforderungen an die Beitragsfähigkeit einer selbstständigen öffentlichen Parkfläche im Sinn von § 127 Abs. 2 Nr. 3 BauGB (BVerwG, U.v. 24.9.1987 - 8 C 75.86 - BVerwGE 78, 125) nichts Stichhaltiges entgegen. Denn es geht nicht um die Beitragsfähigkeit der Park & Ride-Anlage, sondern um ihre Beitragspflichtigkeit für die Herstellung der R. straße. Dafür ist es aber unerheblich, ob die Park & Ride-Anlage in ihrer Erschließungsfunktion einem (Abrechnungsgebiet) Gebiet zuzuordnen ist, das hinsichtlich des Kreises der erschlossenen und folglich beitragspflichtigen Grundstücke hinreichend genau und überzeugend abgegrenzt werden kann. Entscheidend kommt es vielmehr darauf an, ob sie als Erschließungsanlage von der Aufwandsverteilung für die R. straße auszunehmen ist. Das hat das Verwaltungsgericht zu Recht verneint, weil sie mangels entsprechender Festsetzungen in einem Bebauungsplan und wegen der fehlenden, das Nutzungsregime des straßenrechtlichen Gemeingebrauchs auslösenden Widmung (Art. 6 BayStrWG) keine Erschließungsanlage gemäß § 123 Abs. 2 oder § 127 Abs. 2 Nr. 3 BauGB darstellen kann (vgl. dazu BayVGH, U.v. 19.2.2002 - 6 B 99.44 - juris Rn. 28).

11
Die zwischen der Klägerin und der Deutschen Bahn geschlossenen Vereinbarungen vom 16. Juli/ 20. August 2004 sowie vom 17. Oktober 2014 enthalten keine (formlose) Widmung der Park & Ride-Anlage durch die Klägerin als „öffentliche Einrichtung“.

12
Ob eine die Erschließungsbeitragspflicht rechtfertigende bauliche (gewerbliche oder vergleichbare sonstige) Nutzbarkeit möglich ist, richtet sich nicht nach privatrechtlichen - der Disposition der Parteien unterliegenden - Verträgen, sondern allein nach öffentlich-rechtlichen Vorgaben, insbesondere den Festsetzungen in einem Bebauungsplan oder der straßenrechtlichen Widmung (s.o.). In dem „Vertrag über den Bau und die Erhaltung einer Park & Ride-Anlage und Anlagen für Busse auf DBeigenem Grundstück an der S-Bahn-Station Feldkirchen“ hat sich die Klägerin zur Erweiterung der - auf dem im Eigentum der Deutschen Bahn verbleibenden Grundstück - bereits vorhandenen Park & Ride-Anlage und zu deren Erhaltung während der Vertragslaufzeit verpflichtet. Zwar wird darin festgehalten, dass die Park & Ride-Anlage in Verbindung mit dem öffentlichen Nahverkehr zur Entlastung der öffentlichen Straßen erforderlich ist und ihre Errichtung und Unterhaltung durch die Klägerin aus diesem Grunde (auch) im öffentlichen Interesse geboten ist. Dies stellt jedoch keine (formlose) Widmung der Parkfläche für den öffentlichen Verkehr dar, zumal - worauf das Verwaltungsgericht zu Recht hingewiesen hat - die Benutzung nur einem eingeschränkten Personenkreis erlaubt wird. Eine das Privateigentum überlagernde öffentlich-rechtliche Sachherrschaft, die die Deutsche Bahn zur fortwährenden Duldung einer allgemeinen für jedermann uneingeschränkten (öffentlichen) Inanspruchnahme verpflichten und damit in der Ausübung ihrer Eigentümerrechte einschränken würde, wird dadurch nicht begründet. Die Fläche dient vielmehr vor allem (auch) den betrieblichen Zwecken der Deutschen Bahn. Im Übrigen sind die Vertragsparteien selbst davon ausgegangen, dass der Vertrag keine Widmung enthält, weil sie nach § 135 Abs. 5 BauGB eine - andernfalls unnötige - Freistellung der für die Erweiterung der Park & Ride-Anlage bestimmten Grundstücksflächen von Erschließungsbeiträgen vereinbart haben (§ 5 Abs. 1 Satz 2 der Vereinbarung).

13
Das Grundstück FlNr. 463/33 ist demnach (lediglich) eine an der abzurechnenden Erschließungsanlage anliegende private Fläche, die während der Betriebszeit der öffentlichen Verkehrsmittel (ausschließlich) Parkmöglichkeiten für die Kunden der D. B. AG bietet. Eine Nutzung durch Nichtkunden der Deutschen Bahn widerspricht deren Zweckbestimmung. Da die Parkplatzanlage der Anbindung des Schienenverkehrs an die Straße dient und damit auch dessen Nutzung begünstigt, fördert sein Betreiben gerade auch die betrieblichen Zwecke der DB Station & Service AG. Dieser Umstand lässt die Annahme sachgerecht erscheinen, dass (auch) eine betriebliche Nutzung des Grundstücks FlNr. 463/33 besteht, was einen die

Erhebung eines Erschließungsbeitrags rechtfertigenden Vorteil im Sinn von § 131 Abs. 1 BauGB auslöst (vgl. OVG Lüneburg, U.v. 27.4.2010 - 9 LC 271/08 - juris Rn. 40).

14
2. Der Zulassungsantrag legt auch keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit der Auffassung des Verwaltungsgerichts dar, die Grundstücke FlNrn. 470 und 475 hätten jeweils mit ihrer gesamten Grundstücksfläche in die Verteilung des beitragsfähigen Herstellungsaufwands für die R. straße einbezogen werden müssen.

15
Das Verwaltungsgericht hat mit überzeugenden Gründen - und in Übereinstimmung mit der Senatsrechtsprechung (vgl. B.v. 24.11.2016 - 6 ZB 16.1476 - juris Rn. 14; B.v. 6.10.2016 - 6 ZB 15.1163 - juris Rn. 10; U.v. 23.4.2015 - 6 BV 14.1621 - juris Rn. 31) - die Unwirksamkeit der satzungsmäßigen Tiefenbegrenzung festgestellt, da es an den dazu erforderlichen Ermittlungen zu den typischen örtlichen Bebauungsverhältnissen im Gemeindegebiet fehlt.

16
Dies wird in der Zulassungsschrift nicht in Frage gestellt. Die Klägerin trägt vor, sie habe auch ohne eine wirksame Satzungsbestimmung für die damals „im unbeplanten Innenbereich gelegenen und übermäßig tiefen Grundstücke FlNrn. 470 und 475“ den räumlichen Umfang des Erschlossenseins bestimmen müssen. Dies sei anlässlich des Bescheiderlasses am 17. November 2014 durch die für maßgeblich gehaltene Tiefenbegrenzung von 50 m geschehen. Das kann nicht überzeugen.

17
Zwar ist grundsätzlich eine Tiefenbegrenzung bei Vorliegen der sachlichen Voraussetzungen auch unabhängig von einer (wirksamen) Satzungsregelung zu gewähren (vgl. BVerwG, U.v. 1.9.2004 - 9 C 15.03 - juris Rn. 22; U.v. 12.11.2014 - 9 C 7.13 - juris Rn. 13). Dabei muss die Gemeinde aber in jedem Einzelfall gemäß § 131 BauGB entscheiden, inwieweit das betrachtete Grundstück von der abzurechnenden Erschließungsanlage erschlossen wird. Denn eine Tiefenbegrenzung dient zur Bestimmung der Grenze von Ausnutzbarkeit und Erschließungsvorteil bei übermäßig tiefen Grundstücken, dagegen nicht dazu, diese zu verhindern. Sie darf daher nicht dazu führen, dass Flächen ausgeschieden werden, die bebaut oder bebaubar sind. Die schematische Anwendung einer - unwirksamen - generalisierten Tiefenbegrenzung ist in diesem Fall nicht möglich. Vielmehr muss die von der Gemeinde einzelfallbezogen gewählte Tiefenbegrenzung (ebenfalls) die typischen örtlichen Verhältnisse widerspiegeln (BVerwG, U.v. 12.11.2014 - 9 C 7.13 - juris) und zur Einhaltung des Vorteilsprinzips und zur Beachtung des Gleichheitsgrundsatzes an Kriterien für eine möglichst realitätsnahe Abgrenzung der bevorteilten von den nicht mehr bevorteilten Flächen ausgerichtet sein (vgl. BayVGH, U.v. 23.4.2015 - 6 BV 14.1621 - juris Rn. 31).

18
Dafür, dass die Klägerin eine nach diesen Grundsätzen ausgerichtete sorgfältige Einzelfallermittlung im Hinblick auf die Grundstücke FlNrn. 470 und 475 angestellt hätte, fehlt es an jeglichen Anhaltspunkten. Im Gegenteil ist vielmehr anzunehmen, dass die Klägerin, die bei der Berechnung der Beitragshöhe ja noch von der Wirksamkeit ihrer satzungsmäßigen Tiefenbegrenzungsregelung ausgegangen ist, in Anwendung dieser Satzungsbestimmung die dort festgelegte generalisierte Tiefenbegrenzung von 50 m angewendet hat, ohne den räumlichen Umfang des Erschlossenseins im Hinblick auf die Grundstücke FlNrn. 470 und 475 im Einzelfall zu bestimmen. Überlegungen zu der Frage, ob jenseits der so gezogenen Grenze ein Erschließungsvorteil der betroffenen Grundstücke wegen fehlender Ausnutzbarkeit gegeben ist oder nicht, hat die Klägerin ersichtlich nicht angestellt. In der Sache sind keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass für die vollständig im Innenbereich gelegenen Grundstücke die Erschließungswirkung der R. straße auf eine Teilfläche begrenzt sein könnte (zum Problem der Anwendbarkeit einer satzungsmäßigen Tiefenbegrenzung etwa BayVGH, B.v. 6.10.2016 - 6 ZB 15.1163 - juris Rn. 8 f.).

19
3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Die Beigeladene trägt nach § 162 Abs. 3 VwGO ihre außergerichtlichen Kosten selbst, weil sie keinen Antrag gestellt und sich damit keinem Kostenrisiko ausgesetzt hat (vgl. § 154 Abs. 3 VwGO).

20
Die Streitwertfestsetzung folgt aus § 47, § 52 Abs. 3 Satz 1 GKG.

21
Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO). Mit ihm wird das Urteil des Verwaltungsgerichts rechtskräftig (§ 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO).