VGH München, Beschluss v. 16.02.2022 – 6 ZB 21.2091

Titel:

Erfogloser Berufungszulassungantrag wegen Vorausleistungen auf Erschließugsbeitrag

Normenketten:

VwGO § 80 Abs. 5, § 124 Abs. 2
KAG § 5
BauGB § 123, §§ 127 ff.
FlurbG § 37 Abs. 1 S. 2

Leitsätze:

1. Das gesetzliche Ziel des Flurbereinigungsverfahrens überbürdet der Teilnehmergemeinschaft nicht die nach § 123 Abs. 1 BauGB grundsätzlich der Gemeinde obliegende Aufgabe, die von ihr planerisch vorgesehenen Baugebiete zu erschließen, also durch Herstellung von Erschließungsanlagen „baureif" zu machen. (Rn. 9) (redaktioneller Leitsatz)
2. Für die Einordnung einer Verkehrsanlage als eine öffentliche zum Anbau bestimmte Straße und damit einer beitragspflichtigen Erschließungsanlage ist nicht die faktische Öffentlichkeit einer Straße, sondern die straßenrechtliche Widmungslage maßgeblich; nur für die dem öffentlichen Verkehr gewidmeten Straßen, Wege und Plätze können sachliche Beitragspflichten entstehen. (Rn. 11) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Erschließungsbeitragsrecht, Anbaustraße, Erstmalige Herstellung, Öffentlicher Feld- und Waldweg, Flurbereinigung, Dorferneuerung, Erschließungsaufgabe eines anderen Hoheitsträgers (verneint), Mindestanforderungen, Widmung, Berufungszulassungsantrag, Erschließungsbeitrag, Flurbereinigungsverfahren, Feld- und Waldweg, öffentliche Straße

Vorinstanz:

VG Bayreuth, Urteil vom 19.05.2021 – B 4 K 20.311

Tenor

I. Der Antrag des Klägers auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Bayreuth vom 19. Mai 2021 - B 4 K 20.311 - wird abgelehnt.

II. Der Kläger hat die Kosten des Antragsverfahrens zu tragen.

III. Der Streitwert wird für das Antragsverfahren auf 2.389,46 Euro festgesetzt.

Gründe

1
Der Antrag des Klägers auf Zulassung der Berufung bleibt ohne Erfolg. Die innerhalb der Frist des § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO geltend gemachten Zulassungsgründe der ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des angegriffenen Urteils und der Divergenz (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 und 4 VwGO) liegen nicht vor oder wurden nicht hinreichend dargelegt (§ 124a Abs. 5 Satz 2 VwGO).

2
Mit Bescheid vom 27. Mai 2019 hat die Beklagte den Kläger als Eigentümer des Grundstücks FlNr. 542 zu einer Vorausleistung auf den Erschließungsbeitrag für die erstmalige Herstellung der „Ring straße" in Höhe von 2.389,46 Euro herangezogen. Das nach erfolglosem Widerspruch angerufene Verwaltungsgericht hat die Klage gegen diesen Bescheid abgewiesen und zur Begründung ausgeführt: Die Ring straße sei erst durch die Straßenbaumaßnahmen im Jahr 2017 erstmalig als Anbaustraße hergestellt worden, so dass hierfür gemäß § 127 Abs. 1 BauGB in Verbindung mit § 1 EBS der Beklagten Erschließungsbeiträge erhoben werden dürften. In den Jahren 1963 bis 1973 sei die Ring straße im Rahmen der ersten Flurbereinigungsmaßnahmen durch die Teilnehmergemeinschaft zunächst nur als unbefestigter öffentlicher Feld- und Waldweg angelegt worden. Dieser sei dann in den Jahren 1989 bis 1993 im Rahmen der Dorferneuerung nach Maßgabe der für öffentliche Feld- und Waldwege geltenden Verordnung vom 19.

November 1968 (GVBl. S. 413) ausgebaut worden und auch entsprechend gewidmet. Bei einem öffentlichen Feld- und Waldweg handele es sich jedoch nicht um eine zum Anbau bestimmte Straße im Sinn von § 127 Abs. 2 Nr. 1 BauGB. Im Übrigen habe der damalige Ausbauzustand der Ring straße mangels ausreichender Ausbaubreite, fehlender Straßenbeleuchtung und unzureichender Straßenentwässerung nicht die an eine zum Anbau bestimmte Verkehrsanlage zu stellenden Mindestanforderungen erfüllt. Die Beklagte sei zur Erhebung von Vorausleistungen berechtigt, da die endgültige sachliche Beitragspflicht mangels erforderlicher Widmung auch im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung noch nicht entstanden sei.

3
Die vom Kläger gegen das erstinstanzliche Urteil vorgebrachten Einwände rechtfertigen die Zulassung der Berufung nach § 124 Abs. 2 VwGO nicht.

4
1. An der Richtigkeit des angegriffenen Urteils bestehen keine ernstlichen Zweifel im Sinn von § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO. Der Kläger hat weder einen einzelnen tragenden Rechtssatz noch eine erhebliche Tatsachenfeststellung des Verwaltungsgerichts mit schlüssigen Gegenargumenten in Frage gestellt (zu diesem Maßstab BVerfG, B.v. 21.1.2009 - 1 BvR 2524/06 - JZ 2009, 850/851). Der Senat teilt vielmehr die Auffassung des Verwaltungsgerichts, dass der angefochtene Vorausleistungsbescheid vom 27. Mai 2019 rechtmäßig ist.

5
a) Der Kläger macht im Kern geltend, die Teilnehmergemeinschaft habe im Dorferneuerungsverfahren mit dem Ausbau der Ring straße bereits erstmalig und endgültig eine Erschließungsanlage hergestellt, so dass für die von der Beklagten im Jahr 2017 durchgeführten Baumaßnahmen an der Ring straße keine Erschließungsbeiträge mehr erhoben werden dürften. Der „alten“ Ring straße könne eine Erschließungsfunktion nicht abgesprochen werden, weil sie den an sie angrenzenden, bereits von der Orts straße her erschlossenen Grundstücken eine zusätzliche Erschließung (Mehrfacherschließung) geboten habe. Diese Einwände können unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt überzeugen und bedürfen keiner weiteren Prüfung in einem Berufungsverfahren.

6
Erschließungsbeiträge werden auf der Grundlage von Art. 5a KAG (i.V.m. §§ 127 ff. BauGB) nicht etwa für die Erschließung eines Grundstücks erhoben, sondern allein für die erstmalige und endgültige Herstellung einer Erschließungsanlage (vgl. BayVGH, B.v. 3.2.2020 - 6 ZB 19.2115 - juris Rn. 7). Nicht jede Anlage, die Grundstücken (irgend-)eine wegemäßige Erschließung vermittelt, hat bereits den Charakter einer erschließungsbeitragsfähigen Erschließungsanlage. Die „alte“ Ring straße mag in ihrer früheren Ausgestaltung bereits seit geraumer Zeit den an ihr anliegenden bebauten Grundstücken eine Anbindung an das öffentliche Verkehrsnetz vermittelt haben. Sie war jedoch, anders als der Kläger unterstellt, weder bei den Flurbereinigungsmaßnahmen 1963 bis 1973 noch im Rahmen der Dorferneuerung 1989 bis 1993 von der Flurbereinigungsbehörde oder der Teilnehmergemeinschaft - an Stelle der Gemeinde - in Erfüllung einer Erschließungslast nach § 123 Abs. 1 BBauG/BauGB als Erschließungsanlage (§ 123 Abs. 2 BauGB) in Form einer „zum Anbau bestimmten Straße“ (Art. 5a Abs. 2 KAG, § 127 Abs. 2 Nr. 1 BauGB) hergestellt worden. Insoweit fehlte es zum einen schon an der Verpflichtung von Flurbereinigungsbehörde und Teilnehmergemeinschaft zur Herstellung einer entsprechenden Erschließungsanlage (aa). Zum anderen erfüllte die Ring straße vor den abzurechnenden Straßenbaumaßnahmen durch die Beklagte nicht die Merkmale einer „öffentlichen zum Anbau bestimmten Straße“ im Sinn von § 127 Abs. 2 BauGB (bb).

7
aa) Weder der Flurbereinigungsbehörde noch der Teilnehmergemeinschaft oblag die öffentlich-rechtliche Verpflichtung zur Herstellung von Erschließungsanlagen im Sinn von § 127 Abs. 2 Nr. 1 BauGB im Flurbereinigungsgebiet.

8
Nach § 123 Abs. 1 BauGB ist die Erschließung Aufgabe der Gemeinde, soweit sie nicht nach anderen gesetzlichen Vorschriften oder öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen einem anderen obliegt. Als andere gesetzliche Bestimmung, aufgrund der die Erschließungslast im Rahmen der Flurbereinigung auf andere Träger übergegangen sein könnte, kommen vorliegend nur die Regelungen im Flurbereinigungsgesetz in Betracht (vgl. Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 15. Aufl. 2022, § 123 Rn 2). Danach hat die

Teilnehmergemeinschaft im Flurbereinigungsgebiet Wege, Straßen, Gewässer und andere zur gemeinschaftlichen Benutzung oder einem gemeinschaftlichen Interesse dienende Anlagen als gemeinschaftliche Anlagen zu schaffen, soweit es der Zweck der Flurbereinigung erfordert (§ 37 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2, § 39 Abs. 1 Satz 1, § 42 Abs. 1 FlurbG). Aus diesem Grundsatz leitet sich die Rechtsfolge ab, dass jeder Teilnehmer an der Flurbereinigung die Schaffung der zur Bewirtschaftung seiner Grundstücke erforderlichen Wege verlangen kann (vgl. BVerwG, U.v. 9.7.1964 - 1 CB 43/64 - juris Rn. 23; BayVGH, B.v. 18.11.2016 - 13 AE 16.1734 - juris Rn. 54). Der einzelne Grundstückseigentümer, der am Flurbereinigungsverfahren teilnimmt und in der Flurbereinigung einen Flächenbeitrag zu leisten hat (§ 47 Abs. 1 Satz 1 FlurbG), hat somit einen durchsetzbaren Anspruch auf Herstellung einer funktionsfähigen Zuwegung zu seinen Grundstücken (vgl. OVG RhPf, U.v. 25.2.2005 - 1 A 11821/04 - juris). Dies ergibt sich auch aus § 44 Abs. 3 Satz 2 FlurbG und ist eine Folge des allgemeinen Zwecks des Flurbereinigungsverfahrens, die Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft zu verbessern sowie die allgemeine Landeskultur und Landentwicklung zu fördern (§ 1 FlurbG).

9
Das gesetzliche Ziel des Flurbereinigungsverfahrens, das insbesondere auch darin bestehen soll, den Arbeitsaufwand zu vermindern und die Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Flächen zu erleichtern (§ 37 Abs. 1 Satz 2 FlurbG), überbürdet jedoch der Teilnehmergemeinschaft nicht die nach § 123 Abs. 1 BauGB grundsätzlich der Gemeinde obliegende Aufgabe, die von ihr planerisch vorgesehenen Baugebiete zu erschließen, also durch Herstellung von Erschließungsanlagen „baureif“ zu machen. Vielmehr ist den genannten flurbereinigungsrechtlichen Vorschriften entsprochen, wenn die Grundstücke in flurbereinigungsrechtlicher Hinsicht ausreichend zugänglich (und damit „erschlossen“) im Sinn von § 44 Abs. 3 Satz 3 FlurbG sind. Allein diese Aufgabe haben Flurbereinigungsbehörde und Teilnehmergemeinschaft erfüllt, als sie die Ring straße nach den Merkmalen der Verordnung vom 19. November 1968 (GVBl S. 313) als Feld- und Waldweg ausgebaut haben.

10
bb) Unabhängig davon erfüllte die „alte“ Ring straße nicht die Merkmale einer „öffentlichen zum Anbau bestimmten Straße“ im Sinn von § 127 Abs. 2 BauGB

11
Eine Erschließungsanlage in Gestalt einer Anbaustraße (§ 127 Abs. 2 Nr. 1 BauGB) muss unter anderem öffentlich in dem Sinn sein, dass sie für die Benutzung durch die Allgemeinheit ohne besondere Zulassung gesichert zur Verfügung steht (vgl. Schmitz, Erschließungsbeiträge, 2018, § 6 Rn. 7). Das Merkmal „öffentlich“ ist straßenrechtlich zu verstehen. Dass die Öffentlichkeit tatsächlich zugelassen ist, genügt nicht. Für die Einordnung einer Verkehrsanlage als eine öffentliche zum Anbau bestimmte Straße im Sinn von § 127 Abs. 2 Nr. 1 BauGB und damit einer beitragspflichtigen Erschließungsanlage ist nicht die faktische Öffentlichkeit einer Straße, sondern die straßenrechtliche Widmungslage maßgeblich; nur für die dem öffentlichen Verkehr gewidmeten Straßen, Wege und Plätze können sachliche Beitragspflichten entstehen. Dem entsprechend entstehen die sachlichen Beitragspflichten für eine technisch endgültige hergestellte Erschließungsanlage erst mit einer Widmung, die eine allgemeine Anfahrmöglichkeit mit Personen- und kleineren Versorgungsfahrzeugen für die Anliegergrundstücke eröffnet. Denn nur so ist die Bestimmung zum Anbau als weitere Voraussetzung für die Beitragsfähigkeit rechtlich hinreichend abgesichert.

12
Die von der Teilnehmergemeinschaft hergestellte „alte“ Ring straße war hingegen straßenrechtlich „nur“ als öffentlicher Feld- und Waldweg gewidmet. Solche Wege sind nach Art. 53 Nr. 1 BayStrWG Straßen, die der Bewirtschaftung von Feld- und Waldgrundstücken dienen. Auch ein tatsächlich befahrbarer öffentlicher Feld- und Waldweg stellt keine zum Anbau bestimmte Straße im Sinn des § 127 Abs. 2 Nr. 1 BauGB dar, denn die entsprechende Widmung eröffnet straßenrechtlich nur eine Anfahrmöglichkeit mit Fahrzeugen für land- und forstwirtschaftliche Zwecke (ständige Rechtsprechung, vgl. BayVGH, B.v. 14.12.2020 - 6 B 20.1619 - juris Rn. 30 m.w.N.). Die Lage an einem öffentlichen Feldweg kann damit nicht als Zufahrts- bzw. Zugangsmöglichkeit in rechtlich gesicherter Weise und auf Dauer angesehen werden. Die Kosten für die Anlegung eines Feld- und Waldweges können daher keine Erschließungsbeitragspflichten auslösen, und zwar selbst dann nicht, wenn er in einer Weise ausgebaut worden ist, die bereits den erschließungsbeitragsrechtlichen Anforderungen an eine endgültige Herstellung einer Anbaustraße entspricht.

13
b) Auch das Vorbringen des Klägers, die Beklagte habe die Ring straße in der Anlage zu ihrer Straßenausbaubeitragssatzung vom 12. Dezember 1990 als Anliegerstraße geführt, womit sie eine erstmalige Erschließung und die Erfüllung ihres Ausbauprogramms angenommen habe, führt nicht zur Zulassung der Berufung.

14
Durch den förmlichen straßenrechtlichen Widmungsakt hat die Ring straße die Eigenschaft eines öffentlichen Feld- und Waldweges erhalten. Dabei handelt es sich um die Festlegung eines bestimmten Inhalts des Gemeingebrauchs, also um eine Einordnung in eine rechtliche Kategorie, bei der es auf tatsächliches Vorbringen nicht ankommt (BayVGH, B.v. 17.10.2000 - 6 ZB 00.1276 - juris Rn. 3). Zu Recht ist daher das Verwaltungsgericht davon ausgegangen, dass die Ring straße auch nach ihrem Ausbau 1993 als öffentlicher Feld- und Waldweg keine zum Anbau bestimmte Straße im Sinne von § 127 Abs. 2 Nr. 1 BauGB darstellen konnte, schon weil hierfür nicht die faktische Öffentlichkeit einer Straße, sondern die straßenrechtliche Widmungslage maßgeblich ist. Aus diesem Grund kommt es auf den Vortrag der Klagepartei zum Ausbauzustand und zur Nutzung des Weges vor und ab dem Jahr 1993 nicht an.

15
Der Umstand, dass die Beklagte die Ring straße in der Anlage zu ihrer Straßenausbaubeitragssatzung als „Anliegerstraße“ aufgelistet hat, kann die Wirkung der Widmung nicht verdrängen oder ersetzen (vgl. BayVGH, B.v. 13.10.2011 - 6 CS 11.1697 - juris Rn. 10). Die Einstufung von Straßen in einer Satzungsanlage hat keinen rechtsbegründenden Charakter.

16
c) Mit den Ausführungen zu einem angeblich eingetretenen Funktionswandel der Ring straße zu einer Erschließungsanlage des Typs einer zum Anbau bestimmten Straße durch die eingetretene bauliche Entwicklung auf den an die Ring straße angrenzenden Grundstücken werden ebenfalls keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung geweckt.

17
Zwar kann sich die rechtliche Qualität einer Straße im Lauf der Zeit verändern. Allerdings führt die (allmähliche) faktische Wandlung eines Feld- und Waldweges zu einer zum Anbau bestimmten Straße nicht gleichzeitig - quasi automatisch - zu der Annahme einer beitragspflichtigen Erschließungsanlage. Wird eine nach Maßgabe der für ausgebaute Feld- und Waldwege geltenden Vorschriften hergestellte Verkehrsanlage (allmählich) faktisch zu einer Anbaustraße, ist ihr Zustand vielmehr unter dem Blickwinkel einer erschließungsbeitragsrechtlich erstmaligen endgültigen Herstellung erneut zu beurteilen (vgl. BVerwG, U.v. 10.10.1995 - 8 C 13.94 - juris; BayVGH, BayVGH, B.v. 18.8.2017 - 6 ZB 17.845 - juris Rn. 7 m.w.N.). Denn eine als Feldweg endgültig hergestellte Anlage kann als beitragsfähige Erschließungsanlage durchaus eine noch unfertige Anbaustraße sein. Für diese erneute Beurteilung ist abzustellen auf die Anforderungen, von deren Erfüllung die endgültige Herstellung einer beitragsfähigen Anbaustraße in dem Zeitpunkt abhängig ist, in dem die betreffende Verkehrsanlage zur beitragsfähigen Anbaustraße wird. Diese Anforderungen ergeben sich regelmäßig nicht nur aus der Merkmalsregelung der einschlägigen Erschließungsbeitragssatzung und aus allgemeinen erschließungsrechtlichen Gesichtspunkten über die Eignung einer Verkehrsanlage, den anliegenden Grundstücken eine ausreichende wegemäßige Erschließung zu vermitteln, sondern mit Blick auf die Aufteilung der Fläche des Straßengrundstücks ausschlaggebend aus dem konkreten Bauprogramm (BayVGH, B.v. 18.8.2017 - 6 ZB 17.845 - juris Rn. 7).

18
Diese erschließungsbeitragsrechtlichen Anforderungen an eine Anbaustraße erfüllte die Ring straße bis zu den Baumaßnahmen der Beklagten im Jahr 2017 jedoch zu keinem Zeitpunkt. Die „alte“ Ring straße verfügte schon nicht über die nach der Erschließungsbeitragssatzung der Beklagten erforderlichen Teileinrichtungen Straßenentwässerung und Straßenbeleuchtung (vgl. § 9 Abs. 1 Nr. 2 EBS 2019 und § 7 Abs. 1 Nr. 2 ihrer Vorgängervorschrift). Die endgültige technische Herstellung als Anbaustraße erfolgte erst durch die abgerechneten Baumaßnahmen im Jahr 2017.

19
Mit seinem Zulassungsvorbringen zeigt der Kläger lediglich seine abweichende Rechtsauffassung auf, ohne jedoch schlüssige Gegenargumente gegen die Auffassung des Verwaltungsgerichts darzulegen.

20
d) Der Kläger kann der Beitragserhebung aus den oben dargelegten Gründen mangels Eintritts der Vorteilslage auch nicht den Ablauf der 20-jährigen Ausschlussfrist des Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchstabe b Doppelbuchstabe bb Spiegelstrich 1 KAG entgegenhalten.

21
2. Eine Divergenz im Sinn des § 124 Abs. 2 Nr. 4 VwGO legt der Kläger nicht den Anforderungen des § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO entsprechend dar.

22
Dieser Zulassungsgrund ist nur dann hinreichend bezeichnet, wenn der Rechtsmittelführer einen inhaltlich bestimmten, die angefochtene Entscheidung tragenden abstrakten Rechts- oder Tatsachensatz benennt, mit dem das Verwaltungsgericht einem in der Rechtsprechung eines der in § 124 Abs. 2 Nr. 4 VwGO genannten Divergenzgerichte aufgestellten ebensolchen Rechts- oder Tatsachensatz in Anwendung derselben Rechtsvorschrift widersprochen hat. Die nach Auffassung der Klagepartei divergierenden Rechts- oder Tatsachensätze müssen einander gegenübergestellt und die entscheidungstragende Abweichung muss darauf bezogen konkret herausgearbeitet werden. Das Aufzeigen einer fehlerhaften oder unterbliebenen Anwendung von Rechtssätzen, die das Bundesverwaltungsgericht oder eines der anderen Divergenzgerichte aufgestellt haben, genügt den Zulässigkeitsanforderungen einer Divergenzrüge hingegen nicht (vgl. BVerwG, B.v. 24.4.2017 - 1 B 22.17 - juris Rn. 19; BVerwG, B.v. 26.7.2016 - 10 B 15.15 - juris Rn. 5; BayVGH, B.v. 18.12.2017 - 6 ZB 17.31910 - Rn. 3).

23
Diesen Anforderungen genügt die Zulassungsbegründung nicht. Sie zitiert zwar Leitsätze aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. B.v. 6.5.2018 - 9 B 18.08 - juris) sowie des erkennenden Senats (B.v. 17.10.2007 - 6 ZB 06.1635 - juris), bezeichnet jedoch keinen hiervon abweichenden, die angegriffene Entscheidung tragenden Rechtssatz des Verwaltungsgerichts. Vielmehr rügt der Kläger lediglich, die erstinstanzliche Entscheidung sei mit der zitierten ober- und höchstrichterlichen Rechtsprechung nicht vereinbar. Damit wendet sich der Kläger der Sache nach gegen die Rechtsanwendung des Verwaltungsgerichts im Einzelfall, legt aber keine Abweichung von einem bezeichneten Rechtssatz dar. Die Gegenüberstellung der voneinander abweichenden Rechts- oder Tatsachensätze ist zur ordnungsgemäßen Erhebung der Divergenzrüge aber unverzichtbar (ständige Rechtsprechung, vgl. BVerwG, B. v. 24.4.2017 - 1 B 22.17 - juris Rn. 19; BayVGH, B.v. 18.12.2017 - 6 ZB 17. 31910 - Rn. 3).

24
3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung stützt sich auf § 47 Abs. 1 und 3, § 52 Abs. 3 GKG.

25
Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO). Mit ihm wird das Urteil des Verwaltungsgerichts rechtskräftig (§ 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO).