

Titel:

Teilweise erfolgreiche Klage gegen Straßenausbaubeitrag (Anliegerstraße)

Normenketten:

KAG Art. 19 Abs. 7 S. 1

KAG Art. 5 Abs. 1 S. 3 (idF bis 31.12.2017)

ABS § 7 Abs. 3 Nr. 1, § 8 Abs. 3 Nr. 2

Leitsatz:

Ein "Zerfallen" einer Anlage setzt voraus, dass im Hinblick auf Straßenbreite und -ausstattung deutlich augenfällige Merkmale dem unbefangenen Betrachter den Eindruck vermitteln, die Anlage setze sich trotz dieses geradlinigen Verlaufs nicht fort. (Rn. 21) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Straßenausbaubeitragsrecht, teilweise erfolgreiche Klage, Anlagenabgrenzung (natürliche Betrachtungsweise Rechtsgründe), beitragsfähiger Teilstreckenausbau, Einstufung als Anliegerstraße trotz Schulbusverkehr, Verteilungsfragen (Tiefenbegrenzung Abgrenzung Innen-/Außenbereich), bei unwirksamer Tiefenbegrenzung Heranziehung der Außenbereichsteilfläche mit Nutzungsfaktor für landwirtschaftliche Nutzung, Klage, Straßenausbaubeitrag, natürliche Betrachtungsweise, Teilstrecke, öffentliche Einrichtung, Teilstreckenausbau, beitragsfähiger Aufwand, Gewerbezuschlag, Tiefenbegrenzung

Fundstelle:

BeckRS 2023, 23437

Tenor

I. Der Bescheid der Beklagten vom 26. Oktober 2017 und der Widerspruchsbescheid des Landratsamts Traunstein vom September 2020 werden aufgehoben, soweit ein den Betrag von 3.372,89 € übersteigender Straßenausbaubeitrag festgesetzt wurde. Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

II. Von den Kosten des Verfahrens hat der Kläger 7/10 und die Beklagte 3/10 zu tragen.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Der jeweilige Kostenschuldner darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht der jeweilige Kostengläubiger vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tatbestand

1

Der Kläger wendet sich gegen die Heranziehung zu einem Straßenausbaubeitrag.

2

Er ist Eigentümer des Grundstücks FINr. ... (nachfolgend stets: Gemarkung ...), ... im Gebiet der Beklagten. Das 8.726 qm große Grundstück ist in seiner östlichen Hälfte mit Wohn- und Nebengebäuden bebaut und wird in seiner westlichen Hälfte landwirtschaftlich genutzt.

3

Im Jahr 2013 führte die Beklagte Straßenbaumaßnahmen am ... (zwischen dem südlichen Abzweig von der ...-Straße und einem Bereich zwischen dem südöstlichen Eck von FINr. 262 und dem nordöstlichen Eck von FINr. 258) durch. Am 4. Mai 2017 beschloss der Gemeinderat der Beklagten, den ... als Anliegerstraße abzurechnen und stellte fest, dass die sachlichen Beitragspflichten mit dem Eingang der letzten Rechnung am 1. März 2017 entstanden seien. Mit der Planung von Straßenbaumaßnahmen am nördlich anschließenden Teil des ... befasste sich der Gemeinderat der Beklagten ab September 2017, Beschlüsse zu diesbezüglichen Baumaßnahmen und deren Vergabe wurden ab Ende des Jahres 2019 getroffen, die Bauausführung erfolgte im Jahr 2020.

4

Mit Bescheid der Beklagten vom 26. Oktober 2017 wurde für das Grundstück des Klägers für die Erneuerung und Verbesserung der Anlage „... , Abschnitt Süd“ ein Straßenausbaubeitrag in Höhe von 4.743,53 € erhoben. Dabei legte die Beklagte für das klägerische Grundstück unter Anwendung ihrer satzungsmäßigen Tiefenbegrenzungsregelung (vor Anwendung von Nutzungsfaktoren) eine Grundstücksfläche von nur 3.073 qm zu Grunde.

5

Ein gegen diesen Bescheid gerichteter Widerspruch blieb erfolglos, das Landratsamt Traunstein wies diesen mit Bescheid vom 2. September 2020, dem Kläger zugestellt am 3. September 2020, zurück.

6

Am 1. Oktober 2020 erhob der Kläger Klage zum Verwaltungsgericht München. Er beantragte zuletzt,

7

den Bescheid der Beklagten vom 26. Oktober 2017 in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landratsamts Traunstein vom 2. September 2020 aufzuheben.

8

Zur Begründung wurde mit Schriftsätzen vom 4. Februar 2021 und 17. November 2022 ausgeführt. Geltend gemacht wurde im Kern, dass die Abnutzung des ... vor allem auf den umfangreichen Schulbusverkehr zum neuen Buswendepunkt der ... Schule zurückzuführen sei, die auch von zahlreichen Schülern aus anderen Gemeinden als der Beklagten besucht werden würde. Wegen des durch die Schule veranlassten Verkehrs (Schulbusse, Lehrer, Eltern, etc.) und des demgegenüber völlig nachrangigen Ziel- und Quellverkehrs der angrenzenden Grundstücke sei die Einstufung des ... als „Anliegerstraße“ rechtswidrig. Der ... stelle auch eine einheitliche Anlage dar und hätte, nachdem eine Abschnittsbildung nicht erfolgt sei, für die Beitragsabrechnung nicht in zwei Anlagen aufgeteilt werden dürfen.

9

Die Beklagte beantragte mit Schriftsatz vom 25. Februar 2021,

10

die Klage abzuweisen,

11

und nahm mit Schriftsätzen vom 19. August 2021 sowie 13. und 28. September 2021 Stellung. Die Einstufung als „Anliegerstraße“ sei nicht zu beanstanden, bei dem durch die Schulnutzung ausgelösten Verkehr handle es sich um dem ... zuzuordnenden Ziel- und Quellverkehr. Die Behandlung des ... als zwei beitragsrechtliche Anlagen beruhe auf einer – insbesondere die unterschiedlichen Straßenbreiten berücksichtigende – Bewertung nach der sog. natürlichen Betrachtungsweise. Diese führe im Bereich des Südostecks des Grundstücks FINr. 262 zu einem Zerfallen der Straße in zwei Anlagen.

12

Am 4. November 2022 erging ein gerichtliches Hinweisschreiben an die Beteiligten mit einem gerichtlichen Vorschlag zur unstreitigen Erledigung des Verfahrens. Die Beklagte stimmte diesem Vorschlag jedoch nicht zu.

13

Mit Beschluss vom 30. Januar 2023 wurde der Rechtsstreit auf den Einzelrichter übertragen.

14

Am 1. Februar 2023 erging ein weiteres gerichtliches Hinweis- und Aufklärungsschreiben, insbesondere zur beitragsrechtlichen Qualifikation der Baumaßnahmen im nördlichen und südlichen Teil des ... sowie zum Aspekt eines beitragsfähigen Teilstreckenausbaus, zu dem die Beteiligten mit Schriftsätzen vom 20. März und 26. Juni 2023 (Beklagte) und 11. April 2023 (Kläger) Stellung nahmen.

15

Am 30. Juni 2023 fand eine mündliche Verhandlung mit den Beteiligten statt.

16

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakte und die von der Beklagten vorgelegten Behörden- und Widerspruchsakten verwiesen (§ 117 Abs. 3 Satz 2 VwGO).

Entscheidungsgründe

17

Die Klage ist zulässig und zum Teil begründet.

18

Der auf Art. 5 Abs. 1 Satz 3 KAG (in der bis 31.12.2017 geltenden Fassung, vgl. Art. 19 Abs. 7 Satz 1 KAG) i.V.m. der Ausbaubeitragsatzung (ABS) der Beklagten (vom 4.12.2003 i.d.F. der Änderungssatzung vom 28.4.2004) beruhende Bescheid der Beklagten vom 26. Oktober 2017 und der Widerspruchsbescheid des Landratsamts Traunstein vom 2. September 2020 sind rechtswidrig, soweit darin ein den Betrag von 3.372,89 € übersteigender Straßenausbaubeitrag festgesetzt wurde (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

19

1. Die der Beitragsabrechnung zu Grunde liegende Anlagenabgrenzung durch die Beklagte, wonach nur eine Teilstrecke des ... („... Abschnitt Süd“) zu Grunde gelegt wurde, erfolgte unzutreffend; beim ... handelt es sich – mit Beginn und Ende jeweils an den Einmündungen in die ...-Straße – um eine einheitlich der Beitragsabrechnung zu Grunde zu legende öffentliche Einrichtung.

20

a) Die Bewertung der Beklagten und der Widerspruchsbehörde, der ... zerfalle nach der sog. natürlichen Betrachtungsweise (hierzu im Einzelnen: BayVGh, B.v. 24.6.2020 – 6 ZB 20.166 – juris Rn. 9 m.w.N.; Driehaus/Raden, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 11. Aufl. 2022, § 31 Rn. 10; Matloch/Wiens, Das Erschließungsbeitragsrecht in Theorie und Praxis, Stand April 2023, Rn. 2151) im Bereich des südöstlichen Ecks der FINr. 262 in zwei Anlagen, teilt der Einzelrichter nicht.

21

Der ... setzt sich beidseits des fraglichen Bereichs geradlinig fort. Ein „Zerfallen“ in diesem Bereich würde deshalb voraussetzen, dass im Hinblick auf Straßenbreite und -ausstattung deutlich augenfällige Merkmale dem unbefangenen Betrachter den Eindruck vermitteln, die Anlage setze sich trotz dieses geradlinigen Verlaufs nicht fort (die straßenverkehrsrechtlich angeordnete Durchfahrtsbeschränkung hat insoweit außer Betracht zu bleiben). Dies vermag der Einzelrichter gemessen an dem von beiden Seiten vorgelegten, umfangreichen Fotomaterial (vgl. zu dessen Verwertbarkeit: BayVGh, B.v. 19.8.2009 – 14 ZB 09.319 – juris) nicht zu erkennen. Zwar verändert sich im fraglichen Bereich und vor allem im weiteren Verlauf des ... nach Norden die Straßenbreite, es ergibt sich dadurch aber keine hinreichend augenfällige, an einem bestimmten Punkt festzumachende optische Zäsur, die ein „Zerfallen“ an der von der Beklagten angenommenen Stelle begründen könnte, viel eher gewinnt der unbefangene Nutzer des ... lediglich den Eindruck einer sich sukzessive verändernden Straßenbreite. Eine präzise Zäsur ergäbe sich lediglich im Hinblick auf den auf der Nordseite des ... mit Hochbord abgesetzten, im fraglichen Bereich endenden Gehweg. Ohne Hinzutreten weiterer augenfälliger Merkmale hat aber allein diese endende Teileinrichtung bei den konkreten örtlichen Verhältnissen nicht genügend Gewicht, den sich durch die Geradlinigkeit des ... ergebenden Eindruck einer sich fortsetzenden Straße zu durchbrechen.

22

b) Auch ein „Zerfallen“ des ... aus Rechtsgründen war nicht anzunehmen. Anzudenken wäre dies – nachdem unstreitig keine Abschnittsbildung im Rechtssinne vorliegt – allenfalls, wenn in beiden Teilstrecken des ... unterschiedliche beitragsrechtliche Vorschriften (Erschließungsbeitragsrecht einerseits, Straßenausbaubeitragsrecht andererseits) zur Anwendung kommen könnte. Dies ist indes nicht der Fall. Der entsprechenden Darlegung im gerichtlichen Hinweisschreiben vom 1. Februar 2023 (dort Ziff. 2), dass und warum im nördlichen Teil des ... von einer der Anwendung des Erschließungsbeitragsrechts entzogenen sog. „historischen Straße“ (Art. 5a Abs. 7 Satz 1 KAG) auszugehen ist und dass damit, wären nicht die Straßenausbaubeiträge durch den Gesetzgeber abgeschafft worden, auch für die späteren Baumaßnahmen im nördlichen Teil des ... Straßenausbaubeiträge und nicht Erschließungsbeiträge zu erheben gewesen wären, sind die beiden Beteiligten im weiteren gerichtlichen Verfahren nicht mehr substantiiert entgegengetreten.

23

2. Die im Jahr 2017 abgerechneten Straßenbaumaßnahmen im südlichen Teil des ... stellen einen beitragsfähigen Teilstreckenausbau dar.

24

Bezüglich der rechtlichen Herleitung und den Voraussetzungen eines beitragsfähigen Teilstreckenausbaus wird auf die Rechtsprechung des Bayer. Verwaltungsgerichtshofs (B.v. 10.7.2019 – 6 CS 19.987 – juris Rn. 13 m.w.N.; vgl. ferner: Matloch/Wiens, a.a.O., Rn. 2151) verwiesen, der der Einzelrichter folgt. Problematisch erscheint insoweit (nachdem die räumlichen Voraussetzungen eines beitragsfähigen Teilstreckenausbaus vorliegend unstreitig gegeben sind) nur, ob wegen weitergehenden Erneuerungsbedarfs auch im nördlichen Teil des ... eine Beitragsabrechnung nur der Maßnahmen im südlichen Teil (umgelegt auf alle Anlieger des ...) ausgeschlossen war. Voraussetzung hierfür wäre, dass es spätestens vor der Verwirklichung des Bauprogramms für die südliche Teilstrecke schon ein hinreichend konkretes Bauprogramm für den nördlichen Teil gegeben hätte (vgl. Matloch/Wiens, a.a.O., Rn. 2151 S. 198/1 f.).

25

Dies ist nicht erkennbar. Zwar gab es ausweislich der zum Gegenstand der mündlichen Verhandlung gemachten Beschlüsse des Umwelt- und Bauausschusses der Beklagten bereits im Jahr 2017 – als im 1. Quartal 2017 die Beitragspflichten hinsichtlich der Baumaßnahmen im südlichen R.weg entstanden – erste Überlegungen, auch im nördlichen Teil des ... Straßenbaumaßnahmen durchzuführen und ließ, worauf der Bevollmächtigte des Klägers zutreffend hingewiesen hat, der tatsächliche Zustand des nördlichen ... im Jahr 2017, so wie er sich nach den zum Gegenstand des Verfahrens gemachten Fotoaufnahmen darstellte, die Notwendigkeit von Straßenbaumaßnahmen auch durchaus schon erkennen. Aus den Inhalten der gemeindlichen Beschlussvorlagen insbesondere zu den diesbezüglich erst eingeleiteten bautechnischen Überprüfungen und Planungen sowie den Erläuterungen des ersten Bürgermeisters der Beklagten in der mündlichen Verhandlung hierzu ergibt sich aber nach Überzeugung des Einzelrichters schlüssig und nachvollziehbar, dass von einem hinreichend konkretisierten gemeindlichen Bauprogramm für den nördlichen Teil des ... im Jahr 2017 noch nicht die Rede sein konnte.

26

3. Die Beklagte hat den ... entgegen der Auffassung des Klägers zu Recht als Anliegerstraße i.S.v. § 7 Abs. 3 Nr. 1 ABS eingestuft. Das diesbezügliche Argument des Klägers, der über den ... von Süden her abgewinkelte Verkehr zur Schule in ..., insbesondere zum Schulbuswendeplatz nördlich des klägerischen Grundstücks, greift nicht durch.

27

Der Einzelrichter folgt hinsichtlich der zutreffenden Einordnung von Straßen in die zur Festlegung der Eigenbeteiligung der Gemeinden satzungsmäßig erforderlichen Straßenkategorien der insoweit gefestigten Rechtsprechung des Bayer. Verwaltungsgerichtshofs (BayVGh, B.v. 15.6.2020 – 6 ZB 20.980 – juris Rn. 12; U.v. 6.2.2020 – 6 B 19.1258 – juris Rn. 27; B.v. 15.7.2019 – 6 ZB 19.157 – juris Rn. 7; U.v. 27.6.2019 – 6 BV 19.81 – juris Rn. 28 jeweils m.w.N.) sowie den hiermit in Einklang stehenden Literaturmeinungen (Driehaus/Raden, a.a.O., § 34 Rn. 49 ff.; Matloch/Wiens, a.a.O., Rn. 2123), auf die zur Vermeidung von Wiederholungen verwiesen wird.

28

Gemessen hieran bestehen keine Zweifel daran, dass es sich bei dem ... auch in seinem südlichen Teil und trotz des durch die Schule in ... veranlassten, über den ... von Süden her abgewinkelten Verkehrs nach der Funktion der Straße, der von der Beklagten beabsichtigten Verkehrsbedeutung und dem gewählten Ausbauzustand der Anlage um eine Anliegerstraße i.S.v. § 7 Abs. 3 Nr. 1 ABS handelt. Insbesondere handelt es sich auch bei demjenigen Verkehr, der nicht durch die unmittelbar am ... anliegenden Teile des Schulzentrums veranlasst ist oder bei dem – wie in der Klagebegründung betont wird – Schüler aus anderen Gemeinden zum Schulzentrum gefahren werden, immer noch um kleinräumigen Ziel- und Quellverkehr des betreffenden Baugebiets und nicht etwa um durchgehenden innerörtlichen oder überörtlichen Durchgangsverkehr im Sinne der Satzungsbestimmungen (ausdrücklich einen Schulbusverkehr als Anliegerverkehr bestätigend auch: NdsOVG, B.v. 16.7.2019 – 9 LA 45/18 – juris Rn. 18). Soweit – wie wohl vorliegend – die Nutzung eines Grundstücks ein starkes Verkehrsaufkommen erwarten lässt, ist dem durch die Anwendung der entsprechenden satzungsmäßigen Nutzungsfaktoren Rechnung zu tragen, nicht aber durch einen höheren Gemeindeanteil hinsichtlich der Straßenkategorie. Dementsprechend hat die Beklagte für das großflächige Schulgrundstück FINr. 282 zutreffend auch einen sog. Gewerbezuschlag berücksichtigt.

29

4. Im Übrigen war die Verteilung des beitragsfähigen Aufwands unter mehreren Aspekten zu Gunsten wie zu Lasten des Klägers zu korrigieren.

30

a) Die bei der Beitragsabrechnung noch angewandte satzungsmäßige Tiefenbegrenzungsregelung (§ 8 Abs. 3 Nr. 2 ABS) ist, nachdem die Beklagte die diesbezüglichen Voraussetzungen einer wirksamen Satzungsbestimmung nicht darlegen konnte, in Konsequenz der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs unwirksam, ohne dass dies die Wirksamkeit der Satzung im Übrigen betrifft (BayVGh, B.v. 24.11.2016 – 6 ZB 16.1476 – juris Rn. 14; B.v. 3.7.2017 – 6 ZB 16-2272 – juris Rn. 8).

31

Dies betrifft – zu Lasten des Klägers – sein eigenes Grundstück, für das die Beklagte bei der Beitragsabrechnung (vor Anwendung von Nutzungsfaktoren) eine Grundstücksfläche von nur 3.073 qm mit einem Nutzungsfaktor von 1,3 zu Grunde legte (Fläche Buchgrundstück: 8.726 qm).

32

In der Konsequenz ist – im Straßenausbaubeitragsrecht – auch der Außenbereichsanteil des Buchgrundstücks in der Verteilung zu berücksichtigen (vgl. BayVGh, B.v. 2.7.2009 – 6 CS 08.2718 – juris Rn. 8; Matloch/Wiens, a.a.O., Rn. 2161). Nach Auffassung des Einzelrichters können die Verteilungsbestimmungen der ABS insoweit geltungserhaltend und vorteilsgerecht dahingehend ausgelegt werden, dass „Grundstücke im Außenbereich“ i.S.v. § 8 Abs. 5 ABS auch Grundstücksteilflächen sein können; dies findet auch einen hinreichenden Anhalt in den sonstigen Verteilungsbestimmungen: Bei § 8 Abs. 5 ABS (wie auch Abs. 4) handelt es sich im Kern um die Bestimmung eines speziellen Nutzungsfaktors i.S.v. § 8 Abs. 2 ABS. Dort wird bestimmt, dass der jeweilige Nutzungsfaktor auf die „Grundstücksflächen“ anzuwenden ist.

33

b) Zugleich war – zu Gunsten des Klägers – in der Konsequenz des beitragsfähigen Teilstreckenausbaus (vgl. oben 2.) das Verteilungsgebiet neu zu bestimmen, da dabei abweichend von der bisherigen Beitragsabrechnung auch die nicht an der ausgebauten Teilstrecke anliegenden Grundstücke der gesamten Anlage ... in die Verteilung einzubeziehen waren (BayVGh, U.v. 1.6.2011 – 6 BV 10.2467 – juris Rn. 44).

34

c) Während letzterer Aspekt (oben b)) in der von der Beklagten mit Schriftsatz vom 26. Juni 2023 vorgelegten Vergleichsberechnung zutreffend (und von Klägerseite nicht mehr bestritten) berücksichtigt wurde, wurden darin die gebotenen Konsequenzen hinsichtlich der unwirksamen Tiefenbegrenzungsregelung (oben a)) noch nicht gezogen. Dies betraf neben dem klägerischen Grundstück auch das neu zu berücksichtigende, gemischt genutzte und teilweise dem Innen-, teilweise dem Außenbereich zuzurechnende Grundstück FINr. 68. Auf Grund der insoweit durch das Gericht vorgenommenen, den Beteiligten in der mündlichen Verhandlung im Einzelnen erläuterten Abgrenzung der Grundstücksflächen und nachfolgender Neuberechnung mit den entsprechenden Nutzungsfaktoren errechnet sich im Ergebnis ein rechtmäßiger Straßenausbaubeitrag von 3.372,89 €.

35

Weitere Aspekte, welche die – ggf. teilweise – Rechtswidrigkeit des streitgegenständlichen Bescheids begründen könnten, waren dem Einzelrichter nicht ersichtlich. Sie ergaben sich insbesondere nicht hinsichtlich der Beitragsfähigkeit der Baumaßnahme, der Ermittlung des beitragsfähigen Aufwands und, soweit nicht bereits ausdrücklich gerügt, der Verteilung des beitragsfähigen Aufwands im Übrigen sowie der Entstehung der Beitragspflichten.

36

Der Klage war deshalb mit der Kostenfolge des § 155 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 VwGO im tenorierten Umfang stattzugeben.

37

Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 Abs. 2 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11, § 711 ZPO.

38

Die Berufung war nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen des § 124 Abs. 2 Nrn. 3 oder 4 VwGO nicht vorliegen (§ 124 a Abs. 1 Satz 1 VwGO).