VGH München, Beschluss v. 28.03.2023 – 6 CS 23.289

Titel:

Vorausleistung auf den Erschließungsbeitrag für die Umwandlung einer Außenbereichsstraße in eine Anbaustraße (Parallelentscheidung zu BeckRS 2023, 7315)

Normenketten:

BayKAG Art. 5a Abs. 7 S. 2, Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 lit. b
BauGB § 127 Abs. 2 Nr. 1, § 133 Abs. 3
AO § 169

Leitsätze:

1. War eine Straße wegen ihrer Außenbereichslage keine zum Anbau bestimmte Verkehrsanlage iSv § 127 Abs. 2 Nr. 1 BauGB und dienen Baumaßnahmen ihrer erstmaligen endgültigen Herstellung als Erschließungsanlage, sind diese erschließungsbeitragspflichtig. (Rn. 13) (redaktioneller Leitsatz)
2. Der Umstand, dass ein Grundstück schon lange bebaut und durch eine (Außenbereichs-)Straße ausreichend verkehrsmäßig erschlossen war, steht der Beitragserhebung für die erstmalige endgültige Herstellung einer neuen Erschließungsanlage keineswegs zwingend entgegen. (Rn. 15) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Erschließungsbeitragsrecht, Vorausleistung auf den Erschließungsbeitrag, Außenbereichsstraße, Ausschlussfrist, Vorausleistung, Baulinienplan, Herstellungsfiktion, Belastungsklarheit

Vorinstanz:

VG Augsburg, Beschluss vom 19.01.2023 – Au 2 S 22.1696

Fundstelle:

BeckRS 2023, 7317

Tenor

I. Die Beschwerde der Antragstellerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Augsburg vom 19. Januar 2023 – Au 2 S 22.1696 – in seinem ablehnenden Teil wird zurückgewiesen.

II. Die Antragstellerin hat die Kosten des Beschwerdeverfahrens zu tragen.

III. Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 10.728,39 € festgesetzt.

Gründe

1
Mit Bescheid vom 18. Juli 2022 zog die Antragsgegnerin, eine Gemeinde, die Antragstellerin als Eigentümer des Anliegergrundstücks FlNr. 1381/27 für die erstmalige endgültige Herstellung der Anbaustraße Sonnbichl zu einer Vorausleistung auf den Erschließungsbeitrag in Höhe von 52.000,00 € heran. Die Antragstellerin erhob Widerspruch, über den bislang nicht entschieden ist, und beantragte bei der Antragsgegnerin ohne Erfolg die Aussetzung der Vollziehung.

2
Das um Eilrechtsschutz angerufene Verwaltungsgericht hat mit Beschluss vom 19. Januar 2023 die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs gegen den Bescheid nur insoweit angeordnet, als dieser eine über 42.913,57 € hinausgehende Vorausleistung festsetzt. Im Übrigen hat es den Antrag abgelehnt.

3
Gegen die Antragsablehnung richtet sich die Beschwerde der Antragstellerin, die im Wesentlichen geltend macht, der Vorausleistungsbescheid sei bereits dem Grunde nach rechtswidrig. Die Beitragserhebung sei ausgeschlossen, weil die Straße am Sonnbichl bereits Anfang der 1960er gebaut, dem Verkehr übergeben und gewidmet worden sei. Das habe bereits damals die Vorteilslage eintreten lassen.

4
Die Antragsgegnerin hat sich im Beschwerdeverfahren nicht geäußert.

II.

5
Die Beschwerde der Antragstellerin ist zulässig, hat aber in der Sache keinen Erfolg.

6
Das Verwaltungsgericht ist – bei der im Eilverfahren angezeigten summarischen Prüfung – mit überzeugender Begründung zu dem Ergebnis gelangt, dass an der Rechtmäßigkeit des streitigen Vorausleistungsbescheids dem Grunde nach (und bis zu einer Höhe von 42.913,57 €) keine ernstlichen Zweifel bestehen und dass das Hauptsacheverfahren deshalb insoweit keine Aussicht auf Erfolg bietet. Die seitens des Antragstellers hiergegen innerhalb der Frist des § 146 Abs. 4 Satz 1 VwGO vorgebrachten Einwände, die den Prüfungsrahmen im Beschwerdeverfahren bilden (§ 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO), führen zu keiner anderen Beurteilung.

7
Der Senat teilt die Annahme des Verwaltungsgerichts, dass die Anfang der 1960er Jahre angelegte Straße Sonnbichl ursprünglich durch Außenbereich verlaufen ist, ihre – beitragsrechtlich relevante – Erschließungsfunktion erst mit Inkrafttreten des Bebauungsplans Nr. 6 für das Baugebiet „Bergblick und Sonnbichl“ im Jahr 1998 erlangt hat und durch die nunmehr zur Abrechnung anstehenden Straßenbaumaßnahmen erstmalig und endgültig als erschließungsbeitragsfähige Anbaustraße im Sinn von Art. 5a Abs. 2 KAG, § 127 Abs. 2 Nr. 1 BauGB hergestellt wird. Daher ist die Antragsgegnerin nicht gehindert, nunmehr auf der Grundlage von Art. 5a Abs. 2 KAG in Verbindung mit § 133 Abs. 3 BauGB Vorausleistungen auf den Erschließungsbeitrag zu erheben.

8
Die Beschwerde hält dem nichts Stichhaltiges entgegen:

9
1. Der Einwand der Antragstellerin, die Straße habe schon bei Baubeginn und Verkehrsfreigabe 1962 nicht mehr im Außenbereich gelegen, kann nicht überzeugen.

10
a) Der als Beleg angeführte Beschluss des Gemeinderats vom 23. März 1961 über die Festsetzung einer Baulinie, gibt für diese Schlussfolgerung nichts her. Sollte diese Festsetzung einer einzelnen Baulinie nach damaliger Rechtslage überhaupt wirksam gewesen sein, so kommt ihr jedenfalls nicht die von der Beschwerde unterstellte Rechtswirkung zu, dass die nordöstlich angrenzenden, damals unbebauten Flächen die Qualität von Bauland oder mit Inkrafttreten des Bundesbaugesetzes am 30. Juni 1961 von unbeplantem Innenbereich (nunmehr § 34 BauGB) erhalten hätten. Selbst wenn es sich nach der bis 29. Juni 1961 geltenden Rechtslage um einen wirksam erlassenen Baulinienplan handeln sollte, so hätte dieser nach den Überleitungsregeln (vgl. § 173 Abs. 3 BBauG 1960) allenfalls als einfacher Bebauungsplan (vgl. § 30 Abs. 3 BauGB 1960) insoweit fortgegolten, als er verbindliche Regelungen der in § 9 BBauG/BauGB bezeichneten Art enthielt. Für die Frage, ob die innerhalb der der Baulinie gelegenen Flächen bebaubar sind, trifft er keine Regelungen. Insoweit verbleibt es bei den Vorschriften des §§ 34 und 35 BBauG/BauGB (vgl. etwa BayVGH, U.v. 29.5.2009 – 1 N 06.2824 – juris Rn. 62 f.).

11
b) Nach diesen allgemeinen Bestimmungen verlief die Straße Sonnbichl bis zum Inkrafttreten des Bebauungsplans im Jahr 1998 – unabhängig von der Widmung als Ort straße – im Außenbereich und war deshalb aus dem Blickwinkel des Erschließungsbeitragsrechts keine zum Anbau bestimmte Verkehrsanlage im Sinn von § 127 Abs. 2 Nr. 1 BauGB.

12
Für die Abgrenzung von unbeplantem Innenbereich und Außenbereich ist maßgeblich, inwieweit sich die Straße noch in einem Bebauungszusammenhang befindet, der einem Ortsteil angehört (§ 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB). Ein Bebauungszusammenhang reicht so weit, wie die vorhandene Bebauung trotz etwaiger Baulücken den Eindruck der Geschlossenheit und Zusammengehörigkeit vermittelt (vgl. BVerwG, B.v. 2.3.2000 – 4 B 15.00 – juris Rn. 4; BayVGH, B.v. 20.10 2022 – 6 CS 22.1804 – juris Rn. 22 m.w.N). Hiervon

ausgehend hat das Verwaltungsgericht zu Recht angenommen, dass allein die damalige Bebauung mit den Häusern Sonnbichl 3, 12 und 14 keinen Bebauungszusammenhang im Sinn von § 34 Abs. 1 BauGB begründet hat. Die Beschwerde hält dem nichts Stichhaltiges entgegen. Die Antragstellerin führt insoweit aus, die Straße Sonnbichl sei ab 1962/1966 von Anfang bis zum Ende beidseitig mit 50% der überhaupt möglichen Häuser bebaut gewesen. Hierzu verweist er auf eine Bauübersicht der Antragsgegnerin (Schreiben vom 24.8.2022). Aus dieser ergibt sich allerdings, dass vor Inkrafttreten des Bebauungsplans nur die Häuser Sonnbichl 3, 12 und 14 entstanden waren, worauf auch das Verwaltungsgericht abgestellt hat. Alle weiteren Häuser entstanden nach der Übersicht erst nach dem Inkrafttreten des Bebauungsplans. Voraussetzung für eine Innenbereichslage (vor Inkrafttreten des Bebauungsplans) wäre, dass die jeweiligen Grundstücke in einem Bebauungszusammenhang standen, der einem Ortsteil angehörte, dass also eine tatsächlich vorhandene aufeinanderfolgende Bebauung trotz vorhandener Baulücken nach der Verkehrsauffassung den Eindruck der Geschlossenheit und Zusammengehörigkeit vermittelte. Dies war im fraglichen Zeitpunkt nach Aktenlage nicht der Fall. Etwaige Unsicherheiten bei der Beurteilung dieser Frage können (und müssen) im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes nicht abschließend aufgelöst werden. Das bleibt dem Hauptsacheverfahren vorbehalten (vgl. BayVGH, B.v. 20.10.2022 – 6 CS 22.1804 – juris Rn. 22).

13
2. Ist demnach davon auszugehen, dass die Straße Sonnbichl bis 1998 wegen ihrer Außenbereichslage nicht zum Anbau bestimmt war, dienen die nunmehr abzurechnenden Baumaßnahmen ihrer erstmaligen endgültigen Herstellung als Erschließungsanlage. Die Erhebung von Erschließungsbeiträgen (und Vorausleistungen) ist entgegen der Ansicht der Beschwerde nicht ausgeschlossen.

14
Die Antragstellerin wendet ein, das Verwaltungsgericht übergehe sowohl die auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zurückgehende zeitliche Begrenzung von vorteilsabgeltenden Abgaben nach Eintritt der Vorteilslage (Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b Doppelbuchst. bb Spiegelstrich 1 Halbsatz 1 KAG) als auch die auf den Baubeginn abstellende Herstellungsfiktion des Art. 5a Abs. 7 Satz 2 KAG. Die anliegenden Grundstücke seien seit Anfang der 1960er Jahre durch die alte Straße verkehrsmäßig ausreichend ersterschlossen gewesen. Das schließe eine Beitragserhebung in jedem Fall aus. Diese Einwände können unter keinem Gesichtspunkt überzeugen:

15
a) Erschließungsbeiträge werden auf der Grundlage von Art. 5a KAG in Verbindung mit §§ 127 ff. BauGB nicht etwa für die erstmalige Erschließung eines Grundstücks erhoben, sondern allein für die erstmalige Herstellung einer Erschließungsanlage (BayVGH, B.v. 3.2.2020 – 6 ZB 19.2115 – juris Rn. 7 m.w.N.). Deshalb steht der Umstand, dass das klägerische Grundstück schon lange bebaut und durch die „alte“ (Außenbereichs-)Straße ausreichend verkehrsmäßig erschlossen war, der Beitragserhebung für die erstmalige endgültige Herstellung einer neuen Erschließungsanlage keineswegs zwingend entgegen.

16
Auch wenn der Ausbauzustand der alten (Außenbereichs-)Straße Sonnbichl für die damaligen Verhältnisse ausreichend gewesen sein sollte, wäre das unerheblich. Denn eine als Außenbereichs straße endgültig fertiggestellte Verkehrsanlage kann als beitragsfähige Erschließungsanlage durchaus eine unfertige Anbaustraße sein. Bei dieser Beurteilung ist danach zu fragen, ob die Außenbereichs straße im Zeitpunkt ihrer Umwandlung in eine Anbaustraße erstmalig endgültig hergestellt gewesen ist (BayVGH, B.v. 18.8.2017 – 6 ZB 17.845 – juris Rn. 7 m.w.N.). 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, hier also bei Inkrafttreten des Bebauungsplans Nr. 6 im Jahr 1998. 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 (BVerwG, U.v. 10.10.1995 – 8 C 13.94 – BVerwGE 99, 308/312).

17

Gemessen hieran steht außer Frage, dass die alte Straße Sonnbichl im Jahr 1998 die erschließungsbeitragsrechtlichen Herstellungsmerkmale nicht erfüllt hat. Das ergibt sich schon daraus, dass sie keine Straßenbeleuchtung aufwies. Denn die – rückwirkend zum 2 März 1988 in Kraft getretene – Erschließungsbeitragssatzung der Antragsgegnerin vom 14. Januar 1999 legt die Beleuchtung als Merkmal der endgültigen Herstellung einer Erschließungsstraße fest (§ 8 Abs. 1 Nr. 2 EBS).

18
b) Vor diesem Hintergrund ist die Beitragserhebung weder durch Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b Doppelbuchst. bb Spiegelstrich 1 Halbsatz 1 KAG noch durch Art. 5a Abs. 7 Satz 2 KAG ausgeschlossen.

19
Nach der erstgenannten Vorschrift ist § 169 AO mit der Maßgabe entsprechend anwendbar, dass die Festsetzung eines Beitrags ohne Rücksicht auf die Entstehung der Beitragsschuld spätestens 20 Jahre nach Ablauf des Jahres, in dem die Vorteilslage eintrat, nicht mehr zulässig ist. Mit dieser Ausschlussfrist hat der Gesetzgeber der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Rechnung getragen, nach der das rechtsstaatliche Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit davor schützt, dass lange zurückliegende, in tatsächlicher Hinsicht abgeschlossene Vorgänge unbegrenzt zur Anknüpfung neuer Lasten herangezogen werden können, und der Gesetzgeber daher verpflichtet ist sicherzustellen, dass Beiträge nicht unbegrenzt nach Erlangung des Vorteils festgesetzt werden können (BVerfG, B.v. 5.3.2013 – 1 BvR 2457/08 – BVerfGE 133, 143 ff.; B.v. 3.11.2021 – 1 BvL 1/19 – BVerfGE 159/ 183 ff). Diese Ausschlussfrist von 20 Jahren ist im Fall der Straße Sonnbichl noch nicht abgelaufen. Die Vorteilslage tritt bei einer Anbaustraße nach ständiger Rechtsprechung (erst) dann ein, wenn sie endgültig technisch fertig gestellt ist, das heißt, dem gemeindlichen Bauprogramm für die flächenmäßigen und sonstigen Teileinrichtungen sowie dem technischen Ausbauprogramm vollständig entspricht (BayVGH, U.v. 24.2.2017 – 6 BV 15.1000 – juris Rn. 31; U.v. 16.11.2018 – 6 BV 18.455 – juris Rn. 23 m.w.N.). Das kann schon deshalb nicht der Fall gewesen sein, weil es bis zur Durchführung der nunmehr abgerechneten Straßenbaumaßnahmen an der erforderlichen Straßenbeleuchtung fehlte.

20
Erst recht scheidet eine Anwendung des seit 1. April 2021 geltenden Art. 5a Abs. 7 Satz 2 KAG aus, wonach ein Erschließungsbeitrag nicht erhoben werden kann, wenn seit dem Beginn der erstmaligen technischen Herstellung mindestens 25 Jahre vergangen sind. Diese Frist kann, worauf das Verwaltungsgericht zu Recht hinweist, nicht zu laufen beginnen, solange die Straße keine Erschließungsfunktion aufweist. Für die Straße Sonnbichl kommt es also nicht auf den Baubeginn Anfang der 1960er Jahre an, weil sie damals trotz vereinzelter Bebauung (wohl) im Außenbereich verlief. Der Herstellungsbeginn im Sinn von Art. 5a Abs. 7 Satz 2 KAG erfordert aber, dass mit der technischen Herstellung einer „Erschließungsanlage“ begonnen wurde. Eine Straße, die beidseitig im Außenbereich verläuft, ist aber nicht „zum Anbau bestimmt“ und daher auch keine Erschließungsanlage, auch wenn an ihr einzelne Häuser liegen. Ein wie auch immer gearteter Beginn der technischen Herstellung als ursprünglich im Außenbereich verlaufende Straße hat für den Beginn der Frist des Art. 5a Abs. 7 Satz 2 KAG keine Bedeutung. Die 25-Jahresfrist des Art. 5a Abs. 7 Satz 2 KAG kann daher für die Straße Sonnbichl erst durch solche Baumaßnahmen in Gang gesetzt worden sein, die nach dem Inkrafttreten des Bebauungsplans im Jahr 1998 und dem damit verbundenen Funktionswandel von einer Außenbereichs straße hin zu einer Anbaustraße begonnen wurden.

21
3. Auch der Einwand der Antragstellerin, das „Haus 3“ solle für Abwasserkanalisation doppelt und mit 5-fachem Inflationsaufschlag bezahlen, verhilft der Beschwerde nicht zum Erfolg. Aus der von der Antragstellerin vorgelegten Übersicht von in der Vergangenheit bereits geleisteten Zahlungen wie etwa für den Anschluss an die Abwasseranlage in den 70er Jahren geht nicht hervor, dass es sich hierbei um Kosten für Baumaßnahmen an der Straße Sonnbichl zu ihrer erstmaligen endgültigen Herstellung als Erschließungsanlage handelte.

22
4. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 1, § 53 Abs. 2 Nr. 2, § 52 Abs. 1 GKG, wobei der Senat in Verfahren gemäß § 80 Abs. 5 VwGO in ständiger Rechtsprechung ein Viertel des für das Hauptsacheverfahren anzunehmenden Streitwerts ansetzt (hier: 42.913,57 € / 4 = 10.728,39 €).

23
Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).