

Leitenstorfer & Reuter GmbH

Rechtsanwaltsgesellschaft

Leitenstorfer & Reuter GmbH • Gustav-Freytag-Straße 12 • 99096 Erfurt

Lars Reuter

Rechtsanwalt; Geschäftsführer
Fachanwalt Familienrecht*
Fachanwalt Sozialrecht*
Miet- u. Wohnungseigentumsrecht*

Michael Leitenstorfer

Rechtsanwalt**
Handels- u. Gesellschaftsrecht*
Insolvenzrecht*

Michael W. Schulze

Rechtsanwalt, LL.M.**
Arbeitsrecht*
Bau- & Architektenrecht*
Sportrecht*

Erik May

wissenschaftl. Mitarbeiter (Ref. jur.)
Fachbetriebswirt Wirtschaftsrecht
(VWA)

** Handlungsbevollmächtigter im
Anstellungsverhältnis

* Tätigkeitsschwerpunkte

In Cooperation mit

Eberhard Schröder

Steuerberater
Vereidigter Buchprüfer

Christian Beutl

Steuerberater
Wirtschaftsprüfer

Ines Mummert

Steuerberaterin

Erfurt, den 17.07.2009

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir informieren Sie hiermit über ein aktuelles Urteil des OVG Weimar – 4 KO 615/08 - vom 25.06.2009 aus dem Bereich des Straßenausbaubeitragsrechts.

Danach ist das Thüringer Landesrecht maßgeblich für die Zulässigkeit einer Tiefenbegrenzungsregelung im Ausbaubeitragsrecht.

Eine ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung für eine satzungsrechtliche Tiefenbegrenzungsregelung sieht § 7 Abs. 3 Satz 4 ThürKAG seit Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes und zur Einführung von Verbraucherbeiräten vom 18.07.2000 (GVBl. S. 178) vor.

Damit beabsichtigte der Landesgesetzgeber eine Klarstellung, aber keine Änderung der materiellen Rechtslage (vgl. hierzu das Senatsurteil vom 18.12.2000 - 4 N 472/00 - a. a. O.).

Die grundsätzliche Zulässigkeit von Tiefenbegrenzungsregelungen im landesrechtlichen Beitragsrecht für leitungsgebundene und nicht leitungsgebundene Einrichtungen besagt aber noch nichts darüber, ob spezifische materiellrechtliche Gründe des jeweiligen Beitragsrechts, insbesondere das ebenfalls gesetzlich in § 7 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 ThürKAG normierte Vorteilsprinzip, die Zulässigkeit von Tiefenbegrenzungsregelungen von bestimmten Anforderungen abhängig machen und deshalb eine Einschränkung des Anwendungsbereichs erfordern (vgl. Driehaus, Kommunalabgabenrecht, 40. Erg.Lfg. 2009, Rn. 411a zu § 8).

Davon ist für das Straßenausbaubeitragsrecht auszugehen: hier ist vom rechtlichen Ansatz her schon deshalb grundsätzlich kein Raum für eine Tiefenbegrenzungsregelung, die unbebaubare Teilflächen eines Grundstücks im Außenbereich generell bei der Beitragserhebung außer Acht lassen soll, weil das Straßenausbaubeitragsrecht anders als das Erschließungs- und Anschlussbeitragsrecht für die Beitragspflichtigkeit eines Grundstücks nicht zwischen baulicher und gewerblicher Nutzbarkeit einerseits bzw. land- oder forstwirtschaftlicher oder sonstiger außenbereichstypischer Nutzbarkeit andererseits unterscheidet, sondern auch Außenbereichsflächen in den Vorteilsausgleich einbezieht. Denn im Ausbaubeitragsrecht erlangen auch unbebaubare Grundstücke im Außenbereich besondere Vorteile im Sinne des § 7 Abs. 1 Satz 1 ThürKAG, soweit von diesen aus eine beitragsrelevante Inanspruchnahme der ausgebauten Verkehrsanlage möglich und nicht schlechterdings ausgeschlossen ist. Allerdings ist bei der Beitragsbemessung in der Maßstabsregelung zu berücksichtigen, dass der Umfang der voraussichtlichen Inanspruchnahme einer Verkehrsanlage und damit der im Straßenausbaubeitragsrecht beitragsrelevante Vorteil im Sinne des § 7 Abs. 1 Satz 1 ThürKAG bei unbebaubaren und beispielsweise nur land- oder forstwirtschaftlich nutzbaren Grundstücken geringer ist als für baulich und gewerblich nutzbare Grundstücke (vgl. hierzu den Senatsbeschluss vom 30.06.2003 - 4 EO 206/96 - ThürVGRspr 2003, 145 ff. = LKV 2004, 39 ff.).

Daher kann eine Tiefenbegrenzungsregelung im Ausbaubeitragsrecht nur Anwendung finden, wenn die Vermutung, ein Grundstück sei ab einer bestimmten Tiefe nicht mehr beitragsrelevant bevorteilt, aus spezifischen ausbaubeitragsrechtlichen Gründen gerechtfertigt ist (hierzu im Einzelnen Driehaus, ZMR 2000, 576; derselbe in Kommunalabgabenrecht, a. a. O., Rn. 411 zu § 8).

In diesem Zusammenhang wird teilweise eine sog. schlichte Tiefenbegrenzungsregelung, die vergleichbar einer Tiefenbegrenzungsregelung in einer Erschließungsbeitragssatzung nur die innerhalb einer bestimmten Grundstückstiefe gelegenen Teilflächen eines Grundstücks berücksichtigt und die jenseits davon gelegenen Teilflächen bei der Beitragserhebung vollständig außer Betracht lässt, als nicht gerechtfertigt und im Ausbaubeitragsrecht unzulässig angesehen (vgl. Seppelt, NordÖR 2007, 149 ff., 153; Hoffmann in Ecker/Hinkel/Hartmann, Kommunalabgaben in Thüringen, Anm. 8.3.3.3 zu § 7 ThürKAG).

Vielmehr soll eine Tiefenbegrenzungsregelung danach im Ausbaubeitragsrecht allenfalls als sog. qualifizierte Tiefenbegrenzungsregelung zulässig sein, mit der zur vorteilsgerechten Einbeziehung übertiefer Grundstücke in unbeplanten Randlagen differenzierte Nutzungsfaktoren für Innen- und Außenbereichsteilflächen in der Verteilungsregelung in Ansatz gebracht werden (hierzu OVG Berlin-Brandb., Urteil vom 23.03.2000 - 2 A 226/98 - zitiert nach Juris; Driehaus, Kommunalabgabenrecht, a. a. O., Rn. 411b zu § 8).

Allerdings wird unter bestimmten Umständen auch eine sog. schlichte Tiefenbegrenzungsregelung im Ausbaubeitragsrecht als gerechtfertigt angesehen, insbesondere wenn es sich um Grundstücke handelt, die in den Außenbereich übergehen und bei denen die Vermutung gerechtfertigt erscheint, den jenseits der Tiefenbegrenzung liegenden Teilflächen komme kein beitragsrelevanter Vorteil mehr zu, weil von diesen Teilflächen aus erfahrungsgemäß keine nennenswerte zusätzliche Inanspruchnahme der Verkehrsanlage ausgelöst werde (hierzu im Einzelnen: Driehaus, Kommunalabgabenrecht, a. a. O., Rn. 411, 411c zu § 8 m. w. Nw.; Nds.OVG, Urteil vom 22.01.1997 - 9 L 6290/95 - zitiert nach Juris; OVG MV, Beschluss vom 15.09.1998 - 1 M 54/98 - NVwZ-RR 1999, 397; OVG SA, Urteil vom 16.12.1999

- A 2 S 335/98 - VwRR MO 2000, 103; OVG Berlin-Brandb., Urteil vom 23.03.2000

- 2 A 226/98 - a. a. O.; weitergehend: HessVGH, Urteil vom 21.11.2006

- 5 UE 463/06 - KStZ 2007, 152).

Ob die Beklagte spezifisch ausbaubeitragsrechtliche Gründe geltend machen kann, die eine schlichte Tiefenbegrenzungsregelung gemäß SBS im gesamten Stadtgebiet oder zumindest im konkreten Abrechnungsgebiet zu rechtfertigen vermögen, hat das Verwaltungsgericht bei seiner Entscheidung nicht geprüft.

Es hat auch nicht darauf abgestellt, ob die Grundstücke, bei denen die Tiefenbegrenzungsregelung angewendet wurde, mit der gesamten Fläche im unbepflanzten Innenbereich liegen und einheitliche oder verschiedene Nutzungen aufweisen.

Diesen Fragen brauchte der Senat im Berufungsverfahren jedoch nicht nachzugehen.

Denn das Verwaltungsgericht geht jedenfalls zu Unrecht davon aus, dass die Tiefenbegrenzungsregelung im Falle ihrer Unwirksamkeit auch die Unwirksamkeit der Verteilungsregelung in § 5 SBS `94 sowie der SBS `94 insgesamt zur Folge habe und es dem Bescheid deshalb an einer gültigen satzungsrechtlichen Rechtsgrundlage fehle.

Dabei übersieht das Verwaltungsgericht zunächst, dass es für die Rechtmäßigkeit des Beitragsbescheides entscheidend darauf ankommt, ob die Beitragssatzung der Beklagten gemäß § 7 Abs. 3 ThürKAG einen Verteilungsmaßstab enthält, der für das vorliegende Abrechnungsgebiet eine vorteilsgerechte Verteilung des umlagefähigen Investitionsaufwands und eine Beitragsheranziehung ermöglicht.

Denn auch nach der Thüringer Rechtslage ist von der Geltung des Grundsatzes der regionalen Teilbarkeit im Ausbaubeitragsrecht auszugehen.

Danach kommt es im Straßenausbaubeitragsrecht - anders als im Erschließungs- und Anschlussbeitragsrecht - für die Frage, ob eine Verteilungsregelung geeignet ist, in einem bestimmten Fall eine Beitragspflicht entstehen zu lassen, nicht auf die Verhältnisse im gesamten Gemeindegebiet an (Grundsatz der konkreten Vollständigkeit), sondern es ist auf die Verhältnisse in dem jeweiligen konkreten Abrechnungsgebiet abzustellen.

Denn die unterschiedlichen beitragsfähigen Maßnahmen, die im Ausbaubeitragsrecht nach Maßgabe der jeweiligen Beitragssatzung eine Beitragspflicht auslösen können, stehen untereinander nicht in einem so engen Zusammenhang, dass die Beitragserhebung nur einheitlich nach einer für das gesamte Gemeindegebiet geltenden und alle denkbaren Fallkonstellationen erfassenden Satzung erfolgen müsste.

Deshalb ist eine Verteilungsregelung im Straßenausbaubeitragsrecht nur dann keine geeignete Grundlage für die Beitragserhebung, wenn sie nicht genügt, um den entstandenen umlagefähigen Aufwand für eine bestimmte beitragsfähige Maßnahme vorteilsgerecht zu verteilen (hierzu im Einzelnen Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 8. Auflage 2007, Rn. 11 zu § 36; Nds.OVG, Beschluss vom 08.03.1996 - 9 M 7369/95 - NdsVBl. 1996, 258; OVG SA, Urteil vom 16.12.1999 - A 2 S 335/98 - a. a. O.).

Davon ist der Senat auch bei seiner bisherigen Rechtsprechung ausgegangen (vgl. nur den Senatsbeschluss vom 30.06.2003 - 4 EO 206/96 - a. a. O.).

Selbst wenn die Beklagte keine Rechtfertigungsgründe für die Anwendung der Tiefenbegrenzungsregelung bei der Ermittlung des umlagefähigen Aufwandes und der Beitragsheranziehung für die hier abgerechnete Ausbaumaßnahme geltend machen könnte, wären deshalb weder die übrigen Bestimmungen der Verteilungsregelung in § 5 SBS `94 noch die SBS `94 insgesamt unwirksam. Vielmehr ist die SBS `94 auch ohne Tiefenbegrenzungsregelung als Grundlage für die Verteilung des umlagefähigen Aufwandes im Abrechnungsgebiet und für die Beitragserhebung des veranlagten Grundstücks geeignet.

Welche Auswirkungen die Unzulässigkeit einer Tiefenbegrenzungsregelung auf die Wirksamkeit der gesamten Beitragssatzung hat, richtet sich danach, welche Bedeutung ihr im Satzungsgefüge zukommt.

Insofern hat das Verwaltungsgericht zunächst im Einklang mit der Senatsrechtsprechung darauf abgestellt, dass in entsprechender Anwendung von § 139 BGB eine Beitragssatzung ohne die nichtige Tiefenbegrenzungsregelung wirksam bleibt, wenn die Restbestimmung(en) auch ohne den nichtigen Teil sinnvoll bleiben - Grundsatz der Teilbarkeit der Norm – und mit Sicherheit anzunehmen ist, dass sie auch ohne diesen Teil erlassen worden wäre(n) - Grundsatz des mutmaßlichen Willens des Normgebers - (vgl. nur das Senatsurteil vom 18.12.2000 - 4 N 472/00 - a. a. O.).

Im Ausbaubeitragsrecht bleibt eine Beitragssatzung regelmäßig auch ohne eine Tiefenbegrenzungsregelung sinnvoll. Denn wie im Anschluss- und Erschließungsbeitragsrecht ist die Tiefenbegrenzungsregelung kein notwendiger Bestandteil der Verteilungsregelung (vgl. das Senatsurteil vom 21.06.2006 - 4 N 574/98 - a. a. O.).

Ihr Wegfall hindert grundsätzlich nicht die Ermittlung der beitragspflichtigen Grundstücksflächen, sondern führt lediglich zu einer Berücksichtigung der beitragspflichtigen Grundstücksfläche in Anwendung der Maßstabsregelungen im Übrigen einschließlich einer ggf. nach Maßgaben des Vorteils- und Äquivalenzprinzips sowie des Gleichheitsgrundsatzes notwendigen einzelfallbezogenen Abgrenzung bevorteilter und nicht bevorteilter Grundstücksteilflächen (ebenso VG Meiningen, Urteil vom 18.02.2008 - 1 K 394/07 Me - a. a. O.; OVG Berlin-Brandb., Urteil vom 23.03.2000 - 2 A 226/98 - a. a. O.; OVG SA, Urteil vom 16.12.1999 - A 2 S 335/98 - a. a. O.; Nds.OVG, Urteil vom 22.01.1997 - 9 L 6290/95 - a. a. O.; Driehaus, Kommunalabgabenrecht, a. a. O., Rn. 413b zu § 8 m. w. Nw.).

Eine Straßenausbaubeitragssatzung bleibt darüber hinaus grundsätzlich auch deshalb ohne Tiefenbegrenzungsregelung sinnvoll, weil diese Regelung nicht in einem untrennbaren Zusammenhang mit der Regelung über den Beitragssatz steht. Denn eine Straßenausbaubeitragssatzung enthält typischerweise - wie die SBS der Beklagten - keinen Beitragssatz, weil sie nicht nur auf eine einzige beitragsrechtliche Maßnahme bezogen ist und daher auf die Festlegung eines Beitragssatzes nach Maßgabe des § 7 Abs. 5 ThürKAG verzichtet werden kann.

Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts kann auch nicht davon ausgegangen werden, dass die Beklagte die SBS nach ihrem mutmaßlichen Willen nicht ohne eine Tiefenbegrenzungsregelung erlassen hätte.

Anders als im Anschlussbeitragsrecht spricht im Falle einer unzulässigen Tiefenbegrenzungsregelung im Straßenausbaubeitragsrecht regelmäßig vieles für den mutmaßlichen Willen des Satzungsgebers, eine Ausbaubeitragssatzung auch ohne Tiefenbegrenzungsregelung zu erlassen (so auch: Urteil des VG Meiningen vom 18.02.2008 - 1 K 394/07 Me - a. a. O.).

Dabei kommt es nicht auf die Gründe an, die die Beklagte zum Erlass der Tiefenbegrenzungsregelung bewogen haben, sondern darauf, ob anzunehmen ist, dass die Beklagte im Falle der Unwirksamkeit der Tiefenbegrenzungsregelung auf eine (rechtmäßige) Regelung über die zu berücksichtigende Grundstückstiefe in der Beitragssatzung verzichtet hätte.

Davon ist im Ausbaubeitragsrecht - anders als im Anschlussbeitragsrecht - schon deshalb regelmäßig auszugehen, weil eine grundstücksbezogene Einzelabgrenzung bevorteilter und ggf. nicht bevorteilter Grundstücksteilflächen nach dem Grundsatz der regionalen Teilbarkeit nur für die jeweils ausgebaute Verkehrsanlage vorzunehmen wäre, aber eben nicht von vorneherein für eine Vielzahl von Fällen im gesamten Gemeinde- oder Stadtgebiet notwendig ist.

Schließlich spricht im vorliegenden Fall auch die zwischenzeitlich erlassene 3. Änderungssatzung zur SBS der Beklagten, mit der die bisherige Tiefenbegrenzungsregelung aufgehoben und nicht durch eine qualifizierte Neuregelung ersetzt wurde, für den deutlich gewordenen Willen der Beklagten, die SBS `94 ohne Tiefenbegrenzungsregelung aufrecht zu erhalten.

Demzufolge scheint die Beklagte zumindest zwischenzeitlich bei der Überprüfung der örtlichen Verhältnisse in ihrem Stadtgebiet zu der Auffassung gelangt zu sein, dass eine ausgebaute Straße von den hinteren Grundstücksteilen übertiefer Grundstücke aus erfahrungsgemäß in vergleichbarem Umfang wie die an die Straße angrenzende Teilfläche und nicht unerheblich in Anspruch genommen werden kann.

Entgegen der Auffassung der Klägerin ist die Verteilungsregelung in § 5 SBS `94 auch ohne die Tiefenbegrenzungsregelung geeignet, eine vorteilsgerechte Verteilung des umlagefähigen Aufwands auf die bevorteilten Grundstücke und eine entsprechende Heranziehung des veranlagten Grundstücks zu gewährleisten.

Dabei kommt es insbesondere nicht darauf an, dass die Vorschriften in § 5 SBS `94 keine Regelung über die Heranziehung von unterschiedlich genutzten Grundstücksteilflächen im Innen- und Außenbereich enthalten.

Sollte die Tiefenbegrenzungsregelung für die konkrete Ausbaumaßnahme nicht aus spezifisch ausbaubeitragsrechtlichen Gründen gerechtfertigt werden können und deshalb für die Beitragsheranziehung unbeachtlich sein, hätte dies für die Ermittlung der beitragspflichtigen Flächen von bebaubaren Grundstücken außerhalb des Geltungsbereichs eines Bebauungsplans die Folge, dass nicht nur die innerhalb einer Tiefenbegrenzung liegende Fläche, sondern entsprechend § 5 Abs. 3, letzter Satz SBS `94 die gesamte Grundstücksfläche entsprechend des für bebaubare Grundstücke geltenden Nutzungsfaktors bei der Verteilung des umlagefähigen Aufwandes und bei der Beitragsheranziehung zu berücksichtigen ist (ebenso OVG Lüneburg, Urteil vom 22.01.1997 - 9 L 6290/95 - zitiert nach Juris).

Für das veranlagte Grundstück wäre somit auch bei Wegfall der Tiefenbegrenzungsregelung die beitragspflichtige Grundstücksfläche ermittelbar und eine sachliche Beitragspflicht entstanden.

Ob einzelne Grundstücke im Verteilungsgebiet vollständig oder mit einer Teilfläche im Außenbereich liegen und wie diese entsprechend ihrer Nutzbarkeit bei der Verteilung und Beitragsheranziehung nach Maßgabe der SBS `94 bzw. der inzwischen erlassenen 3. Änderungssatzung zur SBS der Beklagten zu berücksichtigen sind, ist keine vorrangige Frage der Wirksamkeit der Beitragssatzung, sondern eine Frage ihrer Anwendbarkeit für die konkrete Ausbaumaßnahme sowie für das Entstehen der sachlichen Beitragspflichten im Einzelnen. Hierzu hat das Verwaltungsgericht jedoch keine Feststellungen getroffen.

Entgegen der Auffassung der Klägerin fehlt in der SBS `94 der Beklagten auch keine Regelung darüber, wie und mit welchem Nutzungsfaktor nicht baulich nutzbare Grundstücksflächen im Außenbereich heranzuziehen sind. Vielmehr ergeben sich die Nutzungsfaktoren für das unterschiedliche Maß der (nicht nur baulichen) Nutzung der zu berücksichtigenden Grundstücke aus § 5 Abs. 4 SBS `94 (so bereits der Senatsbeschluss vom 30.06.2003 - 4 EO 206/96 - a. a. O. zur Heranziehung forstwirtschaftlich genutzter Grundstücke im Außenbereich).

Ob der danach für baulich und gewerblich nicht nutzbare Grundstücke vorgesehene Nutzungsfaktor 0,2 eine vorteilsgerechte Verteilung ermöglicht, ist im Berufungsverfahren nicht in Zweifel gezogen worden.

Das OVG hat die Sache gemäß § 130 Abs. 1 Nr. 2 VwGO an die Vorinstanz zurückverwiesen, da das Verwaltungsgericht in einer rechtlichen Vorfrage eine falsche Weichenstellung getroffen und sich dadurch den Zugang zu einer Entscheidung in der Sache selbst versperrt hat.

Gern prüfen wir Ihre Bescheide auf deren Rechtmäßigkeit.

Mit freundlichen Grüßen

Michael Leitentstorfer
Rechtsanwalt

Erik May
wissenschaftl. Mitarbeiter, Ref. jur.