

Titel:

Kein Straßenausbaubeitrag für historische Straße

Normenketten:

BauGB § 125

BayKAG Art. 5, Art. 5a

Leitsatz:

Ein zu Unrecht auf das Straßenausbaubeitragsrecht gestützter Heranziehungsbescheid ist darauf hin zu überprüfen, ob er mit Blick auf das Erschließungsbeitragsrecht im Wege schlichter Rechtsanwendung aufrecht erhalten bleiben kann, da im Erschließungsbeitragsrecht die Bezeichnung der Rechtsgrundlagen in den Gründen des Heranziehungsbescheids ausreichend ist. (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Straßenausbau, Erschließungsbeitrag, Erschließungsanlage, historische Straße, Bebauungszusammenhang

Vorinstanz:

VG Ansbach Beschluss vom 02.05.2016AN 3 S 16.626

Tenor

I.

Auf die Beschwerde des Antragstellers wird der Beschluss des Verwaltungsgerichts Ansbach vom 2. Mai 2016 - AN 3 S 16.626 - abgeändert und die aufschiebende Wirkung der Klage des Antragstellers gegen die Bescheide der Antragsgegnerin vom 22. Januar 2016 betreffend Grundstück Fl. Nr. 784 angeordnet.

II.

Die Antragsgegnerin hat die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen zu tragen.

III.

Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 14.051,62 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

1

Die Antragsgegnerin zog den Antragsteller als Eigentümer des Grundstücks Fl. Nr. 784 mit vier Bescheiden vom 22. Januar 2016 für die Erneuerung und Verbesserung der „Ortsdurchfahrt Ziegelhütte“ zu einem Straßenausbaubeitrag von 32.189,84 Euro für die Fahrbahn, von 4.438,16 Euro für die Straßenbeleuchtung, von 12.528,48 Euro für die Straßenentwässerung und von 7.049,97 für Mehrzweckstreifen heran (insgesamt 56.206,45 Euro).

2

Der Antragsteller hat gegen die Bescheide Klage erhoben (AN 3 K 16. 273), über die noch nicht entschieden ist. Ein Antrag auf Aussetzung der Vollziehung bei der Antragsgegnerin blieb ohne Erfolg.

3

Mit Beschluss vom 2. Mai 2016 hat das Verwaltungsgericht den Antrag des Antragstellers auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung seiner Klage abgelehnt. Die Beitragsbescheide seien bei summarischer Prüfung rechtmäßig. Die abgerechneten Ausbauarbeiten stellten sich als beitragsfähige Erneuerung und Verbesserung einer erneuerungsbedürftigen Ortsstraße dar. Entgegen der Ansicht des Antragstellers verlaufe die Straße im Bereich Ziegelhütte nicht im Außenbereich, sondern innerhalb geschlossener Ortslage.

4

Hiergegen richtet sich die Beschwerde des Antragstellers, der die Antragsgegnerin entgegentreift.

II.

5

Die Beschwerde ist zulässig und begründet.

6

Aus den mit der Beschwerde fristgerecht dargelegten Gründen (§ 146 Abs. 4 Satz 3 und 6 VwGO) bestehen entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit der angefochtenen Beitragsbescheide.

7

Die Antragsgegnerin hat die Beitragserhebung bei der im vorläufigen Rechtsschutzverfahren angezeigten summarischen Prüfung zu Unrecht auf das Straßenausbaubeitragsrecht (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und 3 KAG) gestützt. Die abgerechnete Baumaßnahme an der Straße im Bereich Ziegelhütte („Ortsdurchfahrt Ziegelhütte“) dürfte in den Anwendungsbereich des vorrangigen Erschließungsbeitragsrechts fallen (Art. 5a Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1, Abs. 9 KAG i. d. F. des Gesetzes vom 8.3.2016, GVBI S. 36, i. V. m. den §§ 128 ff. BauGB). Auf dessen Grundlage können die angefochtenen Bescheide allerdings nicht aufrechterhalten werden, weil es bisher an der erschließungsrechtlichen Rechtmäßigkeit der Anlage nach § 125 BauGB fehlt.

8

1. Bei der „Ortsdurchfahrt Ziegelhütte“ handelt es sich (wohl) nicht um eine vorhandene Erschließungsanlage im Sinn von Art. 5a Abs. 7 Satz 1 KAG (bis 1.4.2016 § 242 Abs. 1 BauGB), die von vornherein aus dem Anwendungsbereich des Erschließungsbeitragsrechts ausgenommen wäre und dem Straßenausbaubeitragsrecht unterfallen würde.

9

Eine historische Straße ist als vorhandene Erschließungsanlage anzusehen, wenn sie zu irgendeinem Zeitpunkt vor Inkrafttreten des Bundesbaugesetzes am 30. Juni 1961 Erschließungsfunktion besessen hat und für diesen Zweck endgültig hergestellt war (zuletzt BayVGH, B. v. 27.1.2015 - 6 ZB 13.1128 - juris Rn. 6 m. w. N.). Diente eine Straße zunächst nur als Zufahrt zu landwirtschaftlichen Flächen oder etwa dem Verbindungsverkehr und wurde sie erst nachträglich zu einer Erschließungsanlage des Typs einer zum Anbau bestimmten Straße (Art. 5a Abs. 2 Nr. 1 KAG; bis 1.4.2016 § 127 Abs. 2 Nr. 1 BBauG/BauGB), so kommt es für die Frage ihrer erstmaligen Herstellung auf den Zeitpunkt des Funktionswechsels an. Nach ständiger Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs erhält eine Straße in - wie hier - unbeplanten Gebieten die Funktion einer Erschließungsanlage nicht schon dadurch, dass vereinzelt Grundstücke an ihr bebaut werden, sondern sie ändert ihre rechtliche Qualität vielmehr erst dann, wenn an ihr eine gehäufte Bebauung einsetzt, das heißt - zumindest für eine Straßenseite - bauplanungsrechtlich Innenbereichslage im Sinne von § 34 Abs. 1 BBauG/BauGB zu bejahen ist. Das verlangt, dass die maßgeblichen Grundstücke in einem Bebauungszusammenhang liegen, der einem Ortsteil angehört. Ausschlaggebend für das Vorliegen eines Bebauungszusammenhangs im Sinn des § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB ist, ob und inwieweit eine tatsächlich aufeinanderfolgende Bebauung trotz etwa vorhandener Baulücken nach der Verkehrsauffassung den Eindruck der Geschlossenheit und Zusammengehörigkeit vermittelt. Auch Gebäude, die nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB im Außenbereich privilegiert sind, können zur Entwicklung eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils beitragen. Unter den Begriff der Bebauung fallen grundsätzlich nur Bauwerke, die dem ständigen Aufenthalt von Menschen dienen (BVerwG, B. v. 2.4.2007 - 4 B 7.07 -

juris Rn. 5; BayVGH, U. v. 22.7.2010 - 6 B 09.584 - juris Rn. 38). Ortsteil im Sinn des § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB ist jeder Bebauungskomplex im Gebiet einer Gemeinde, der nach der Zahl der vorhandenen Bauten ein gewisses Gewicht besitzt und Ausdruck einer organischen Siedlungsstruktur ist (BVerwG, B. v. 17.3.2015 - 4 B 45.14 - juris Rn. 6).

10

Gemessen an diesem Maßstab scheidet die Anwendung des Art. 5a Abs. 7 Satz 1 KAG (§ 242 Abs. 1 BauGB) auf die „Ortsdurchfahrt Ziegelhütte“ (wohl) mangels Erschließungsfunktion in der Zeit bis zum 30. Juni 1961 (wohl) aus. Aus den im verwaltungsgerichtlichen Verfahren vorgelegten historischen Karten aus dem 19. Jahrhundert (S. 95 bis 97 der VG-Akte AN 3 S 16.627) führte die Straße damals aus dem Ortskern Schillingsfürst nach Osten heraus in den Außenbereich Richtung Schorndorf. Im Bereich der Ziegelhütte existierte früher nur eine lose, vereinzelte Bebauung. Auf der nördlichen Seite der „Ortsdurchfahrt Ziegelhütte“ lagen ca. vier Wohngebäude, von denen zumindest zwei zu landwirtschaftlichen Anwesen gehörten. Auf der südlichen Seite befanden sich drei Wohngebäude. Zwischen den Wohngebäuden existierten jeweils größere Freiflächen. Den Eindruck einer Geschlossenheit und Zusammengehörigkeit vermittelte diese Bebauung nicht. Die Straße diente damals wohl der Zufahrt zu landwirtschaftlichen Flächen und der Verbindung zwischen Schillingsfürst und Schorndorf/Kloster Sulz. Auch ist diese Ansiedlung kein „Ausdruck einer organischen Siedlungsstruktur“, wie es für die Einstufung als Ortsteil erforderlich wäre.

11

Für die erste Hälfte des 20. Jahrhunderts hat die Antragsgegnerin, die hierfür die materielle Beweislast trägt (BVerwG, B. v. 15.9.1993 - 8 B 156.93 - KStZ 1994, 154 f.), nichts vorgetragen oder vorgelegt, was auf eine beachtliche Änderung der Bebauung hindeuten könnte.

12

2. Die „Ortsdurchfahrt Ziegelhütte“ hat (wohl) erst nach dem 29. Juni 1961 unter Geltung des zunächst bundesrechtlich (§§ 127 ff. BBauG/BauGB), später landesrechtlich (Art. 5a KAG) geregelten Erschließungsbeitragsrechts Erschließungsfunktion erlangt. Aus dessen - gegenüber dem Straßenausbaubeitragsrecht vorrangigen (vgl. Art. 5 Abs. 1 Satz 3 Halbs. 2 KAG) - Anwendungsbereich ist sie noch nicht entlassen, weil sie als Anbaustraße erst durch die streitige Baumaßnahme endgültig hergestellt worden ist.

13

Die heute beiderseits der Straße vorhandene Bebauung begründet jedenfalls nach Aktenlage - entgegen der Ansicht der Beschwerde - einen Bebauungszusammenhang, der einem Ortsteil angehört. Im Vergleich zur Situation auf den vorgelegten historischen Karten sind auf der südlichen Seite der „Ortsdurchfahrt Ziegelhütte“ drei Wohngebäude hinzugekommen, von denen zwei die Lücken zwischen den vorhandenen Wohngebäuden schließen. Auf der nördlichen Seite ist die vorhandene Bebauung sichtlich vergrößert und zum Teil in Wohnbebauung geändert worden.

14

In Richtung Osten, wo das Grundstück des Antragstellers an die Straße grenzt, dürfte der Bebauungszusammenhang auf der nördlichen Straßenseite bis zur Grenze des Straßengrundstücks Fl. Nr. 775 (zu Fl. Nr. 794) reichen. Auf dem nördlichen Anliegergrundstück Fl. Nr. 784 befindet sich ein landwirtschaftliches Anwesen mit einem Wohngebäude. Dieses Anwesen ist noch Teil des Bebauungszusammenhangs des Ortsteils Ziegelhütte. Die ca. 62 m breite Baulücke auf der Fl. Nr. 793 zwischen dem Grundstück Fl. Nr. 784 und dem westlich gelegenen, mit einem Wohnhaus bebauten Grundstück Fl. Nr. 793/1 fällt jedenfalls erschließungsbeitragsrechtlich nicht derartig ins Gewicht, dass sie die Erschließungsanlage unterbrechen würde. Auf der südlichen Seite der Erschließungsanlage endet der Bebauungszusammenhang ca. 70 m früher, nämlich an der Ostgrenze des Grundstücks Fl. Nr. 783. Auf dem nach Osten anschließenden Grundstück Fl. Nr. 818 befindet sich mit größerem Abstand nur noch ein landwirtschaftliches Nebengebäude, das wie oben ausgeführt, nicht unter den Begriff der Bebauung fällt. Dieses Grundstück dürfte bereits im Außenbereich liegen.

15

Im Osten reicht die „Ortsdurchfahrt Ziegelhütte“ als Erschließungsanlage bis zur Grenze des Straßengrundstücks Fl. Nr. 775 (zu Fl. Nr. 794), wo sie beiderseits in den Außenbereich übergeht. Dass die südlich angrenzenden Flächen auf den letzten 70 m bereits zum Außenbereich gehören und die Straße hier nur einseitig (nach Norden) zum Anbau bestimmt ist, bleibt ohne Auswirkung auf die Ausdehnung der Anlage.

16

Weiter ist davon auszugehen, dass die „Ortsdurchfahrt Ziegelhütte“ erst durch die abgerechnete Straßenbaumaßnahme programmgemäß und in einem der satzungsrechtlichen Merkmalsregelung entsprechenden Ausbauzustand endgültig hergestellt wurde (§ 133 Abs. 2 Satz 1 BauGB). Der bei den Behördenakten befindlichen Fotodokumentation ist zu entnehmen, dass die Straße vor Beginn der Baumaßnahme weder über eine ausreichende Straßenentwässerung noch eine Straßenbeleuchtung verfügt hat. Sie unterfällt demnach noch dem Erschließungsbeitragsrecht und nicht dem Straßenausbaubeitragsrecht.

17

3. Die streitigen Bescheide lassen sich nicht auf der Grundlage der erschließungsbeitragsrechtlichen Vorschriften aufrechterhalten.

18

Allerdings muss ein Heranziehungsbescheid, der zu Unrecht auf das Straßenausbaubeitragsrecht gestützt ist, daraufhin überprüft werden, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang er mit Blick auf das Erschließungsbeitragsrecht - wenn sonst keine Rechtsfehler vorliegen - gegebenenfalls im Wege schlichter Rechtsanwendung aufrechterhalten werden kann. Denn das Erschließungsbeitragsrecht ordnet - jedenfalls im Verhältnis zum Straßenausbaubeitragsrecht - die Bezeichnung der Rechtsgrundlagen und damit der Beitragsart den Gründen und nicht dem Spruch des Heranziehungsbescheides zu. Wenn ein Heranziehungsbescheid fälschlicherweise auf das Straßenausbaubeitragsrecht gestützt wird, aber durch die Vorschriften des Erschließungsbeitragsrechts gerechtfertigt wird, so ist deshalb die mit ihm getroffene Regelung, also die Festsetzung des geschuldeten Betrags und das Leistungsgebot nach ständiger Rechtsprechung materiell rechtmäßig (vgl. BayVGH, B. v. 19.1.2015 - 6 ZB 13.1548 - juris Rn. 9 m. w. N.).

19

Die Heranziehung des Antragstellers ist jedoch auch nach dem Erschließungsbeitragsrecht nicht gerechtfertigt. Das Grundstück des Antragstellers Fl. Nr. 784 dürfte zwar baurechtlich im unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB liegen und insoweit grundsätzlich der Erschließungsbeitragspflicht unterfallen. Trotzdem ist es derzeit nicht beitragspflichtig, weil es noch an der rechtmäßigen Herstellung der Erschließungsanlage fehlt (§ 125 BauGB). Nachdem ein Bebauungsplan nicht vorliegt, ist für die Rechtmäßigkeit der Herstellung der Erschließungsanlage eine bebauungsplanersetzende Abwägungsentscheidung der Antragsgegnerin erforderlich (§ 125 Abs. 2 BauGB; vgl. BayVGH, U. v. 23.4.2015 - 6 BV 14.1621 - juris Rn. 40 ff.). Eine solche ist weder vorgetragen noch den Unterlagen der Antragsgegnerin zu entnehmen, zumal es aufgrund ihrer Rechtsauffassung einer solchen Abwägungsentscheidung nicht bedurfte.

20

4. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Streitwertfestsetzung folgt aus § 53 Abs. 2 Nr. 2, § 52 Abs. 1 und 2 GKG, wobei der Senat im Verfahren gemäß § 80 Abs. 5 VwGO in ständiger Rechtsprechung ein Viertel des für das Hauptsacheverfahren anzunehmenden Streitwerts ansetzt.

21

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).