

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 24.07.2009

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir informieren Sie hiermit über einen aktuellen Beschluss des OVG Weimar – 4 EO 217/09 - vom 29.06.2009 aus dem Bereich der wiederkehrenden Straßenausbaubeiträge.

Der erkennende Senat hat in seinem Beschluss festgestellt, dass an der Rechtmäßigkeit der angegriffenen Bescheide Zweifel bestehen, die es gebieten, das besondere öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehbarkeit der Beitragsbescheide gegenüber dem Aufschubinteresse der Antragstellerin zurückstehen zu lassen.

Denn nach summarischer Prüfung sprechen erhebliche Gründe dafür, dass der Rechtsbehelf in der Hauptsache Erfolg haben wird (§ 80 Abs. 4 Satz 3 VwGO).

Dies beruht darauf, dass sich die Regelung über die Abrechnungseinheit in § 2 SwAB als unwirksam erweisen dürfte.

Die Vorschrift über die Abrechnungseinheit in § 2 Satz 1 SwAB bestimmt wörtlich: „Die Gemeinde.....bildet eine Abrechnungseinheit. In der beiliegenden Karte sind alle die Straßen markiert, für die die Grundstücke in der Abrechnungseinheit die Möglichkeit der Inanspruchnahme haben. Die Karte ist Bestandteil dieser Satzung.“ Der Satzung ist eine Karte beigelegt, in dem die Ortslage der Gemeinde einschließlich etwas darüber hinausgehender Außenbereichsflächen in einem Maßstab 1:2.500 verzeichnet ist. Die Straßen, die die Abrechnungseinheit bilden sollen, sind mit vier verschiedenen Farben (nach Verkehrsbedeutung der jeweiligen Straße) schraffiert. Die textliche Regelung und die als Anlage beigelegte Karte stellen jedoch keine ordnungsgemäße Bestimmung der Abrechnungseinheit dar, wie sie das Gesetz fordert (§ 7a Abs. 3 Satz 3 ThürKAG).

Der Senat hat zur Frage, wie eine Satzungsregelung über die festgesetzten Abrechnungseinheiten beschaffen sein muss und bekannt zu machen ist, im Urteil vom 11.06.2007 grundlegend Stellung genommen (4 N 1359/98, amtl. Abdruck S. 19 ff., ThürVGRspr 2008, S. 113 ff.; vgl. auch Beschluss vom 24.09.2007, 4 EO 1315/04, amtl. Abdruck S. 4 ff., veröffentlicht auf der Internetseite des Gerichts www.thovg.thueringen.de):

Die Regelung in § 7a Abs. 3 Satz 3 ThürKAG schreibt vor, dass die Abrechnungseinheiten in der Satzung zu bestimmen sind. Nach der Rechtsprechung des Senats können die Grenzen der jeweiligen Abrechnungseinheit sowohl durch die Kennzeichnung der Verkehrsanlagen als auch der anliegenden Grundstücke dargestellt werden. Zweck der Festlegung der Abrechnungseinheit(en) ist, mehrere Verkehrsanlagen, die nach herkömmlichen Maßstäben einzeln abzurechnen wären, zu einer Einheit zusammenzufassen, mit der Folge, dass alle beitragsfähigen Maßnahmen für diese Verkehrsanlagen bei der Aufwandsermittlung zusammengerechnet werden und der umlagefähige Aufwand auf alle Grundstücke verteilt wird, die von diesen zusammengefassten Verkehrsanlagen erschlossen werden. Anknüpfungspunkt ist somit die Verbindung mehrerer Verkehrsanlagen, insbesondere Straßen zu einer Abrechnungseinheit. Welche Grundstücke an diesen Straßen anliegen und damit beitragspflichtig sein sollen, mithin das Abrechnungsgebiet, ergibt sich als rechtliche Folge.

Für die Beschreibung der in Gestalt von Straßen oder Flurstücken gekennzeichneten Einheiten genügt jede Form, an Hand deren zweifelsfrei zu erkennen ist, welche Straßen (ggf. auch Teilflächen) zu einer Abrechnungseinheit gehören und welche Flurstücke durch eine Abrechnungseinheit bevorteilt werden. Dies kann durch eine textliche Aufzählung der (Straßen-)Flurstücke in der Satzung geschehen. Eine derartige Kennzeichnung ist exakt, sofern sich nicht durch eine Begrenzung in der Länge der Straße Probleme bei der textlichen Beschreibung ergeben können, so bspw. im Übergang von der geschlossenen Ortslage zum Außenbereich. Ebenso ist es zulässig, der Satzung einen Plan als Anlage beizufügen. Sowohl die Originalkarte, die Gegenstand der Satzung ist, als auch eine mit der Bekanntmachung abgedruckte Karte müssen die Abrechnungseinheit so präzise umgrenzen, dass eine zweifelsfreie Zuordnung möglich ist. Hierbei sind - wie in anderen Rechtsgebieten - wegen der notwendigen Bestimmtheit der Festsetzung und im Hinblick darauf, dass Straßenflurstücke geteilt und verschiedenen Abrechnungseinheiten zugewiesen werden könnten, durchaus strenge Maßstäbe anzulegen.

Diesen Anforderungen wird die Regelung in § 2 SwAB nicht gerecht.

Zunächst ist die textliche Bestimmung der Abrechnungseinheit in § 2 Abs. 1 Satz 1 SwAB nach ihrem Wortlaut („die Gemeinde.....“) so zu verstehen, dass das vollständige Gemeindegebiet eine Abrechnungseinheit bildet, und zwar einschließlich der Straßenflächen, die außerhalb der geschlossenen Ortslage liegen. Eine solche Regelung ist möglich; allerdings ist die Gemeinde dazu nicht verpflichtet, weil sich die Beitragserhebungspflicht nur auf Ortsstraßen erstreckt (§ 7 Abs. 1 Satz 3 ThürKAG), d. h. auf Straßen oder Teilflächen innerhalb der geschlossenen Ortslage (vgl. dazu im Einzelnen Urteil vom 11.06.2007, a. a. O., amtl. Abdruck S. 35).

Diesem Wortlaut widerspricht allerdings die Karte, die gemäß § 2 Abs. 1 Satz 2 und 3 SwAB als Anlage zur Satzung die Grenzen der Abrechnungseinheit bestimmen soll. Denn hierin sind nur Straßenflächen markiert, die, soweit dies nach Aktenlage zu erkennen ist, in etwa in der geschlossenen Ortslage belegen sind.

Die Bestimmung der Abrechnungseinheit in § 2 Abs. 1 Satz 1 SwAB müsste demnach unter Berücksichtigung der Karte so ausgelegt werden, dass mit der Wendung „die Gemeinde.....“ entgegen dem Wortlaut nur die geschlossene Ortslage der Gemeinde gemeint ist.

Selbst wenn eine solche Auslegung noch möglich wäre, ist die Karte, die der Satzung vom 29.09.2008 als Anlage beigelegt ist, aber zu ungenau, um die Abrechnungseinheit zu bestimmen und deren Grenzen mit genügender Deutlichkeit zu ziehen. Zwar wurde sie durch Auslegung im Original bekannt gemacht. Doch ist die Originalkarte nicht groß. Vor allem aber ist sie mit Markierungen versehen, die die Grenze der Abrechnungseinheit nicht genau erkennen lassen. Die Farbschraffierungen haben keine scharfen Konturen. Stellenweise ist der Farbauftrag so schwach, dass sich die Grenzen im Straßenverlauf halbwegs verlieren. Vor dem Flurstück e₁ ließe sich noch erahnen, dass die Farbmarkierung wohl in der Flucht der westlichen Außenwand des nördlichen gelegenen Gebäudes enden soll. In Höhe des Flurstücks b₁ ist jedoch unklar, wo die Markierung endet, unmittelbar in Höhe der gemeinsamen Grenze der Anliegergrundstücke c₁ und b oder erst einige Meter östlich. Eben solche Ungenauigkeiten bestehen bei den Straßen in Höhe der Flurstücke f und g₁. Des Weiteren sind im Plan innerörtliche Flächen farblich markiert, die gar keine katastermäßige Begrenzungslinie aufweisen, so dass die Grenzen des Straßengrundstücks unklar sind (so z. B. um das Flurstück h). Allerdings sind umgekehrt auch begrenzte Straßenflächen zu erkennen, die in der Breite oder Länge nur zum Teil schraffiert sind (z. B. vor Flurstücken i bis j sowie zwischen Flurstücken j₁ und k₁). Diese Kennzeichnung ist zu ungenau, um erkennen zu können, welche Flurstücksflächen und Teilflächen als Straßen zur Abrechnungseinheit gehören sollen.

Die gebotene Genauigkeit ist nicht nur erforderlich, um mehrere Abrechnungseinheiten voneinander abzugrenzen, was hier wegen nur einer Abrechnungseinheit nicht geboten war. Sie ist - wie oben wiedergegeben - auch notwendig, um insbesondere im Übergangsbereich der geschlossenen Ortslage oder bei Innenbereichsflächen, die nicht Teil der Abrechnungseinheit sein können, Teilflächen von Straßenflurstücken der Länge oder Breite nach zu begrenzen. Dies ist zum einen erforderlich, um zu erkennen, welche Grundstücke noch anliegen, aber auch, weil die Ungenauigkeiten hinsichtlich der räumlichen Ausdehnung der Straße bei der Ermittlung des beitragsfähigen Aufwandes erhebliche Mehr- oder Minderbeträge ausmachen können. Eine Auslegung, wie sie das Verwaltungsgericht wohl vornehmen will, die unscharfen Grenzen der Abrechnungseinheit mit Blick darauf zu konkretisieren, dass sich die Beitragserhebungspflicht auf alle Straßen innerhalb der geschlossenen Ortslage erstreckt, ist nicht möglich.

Die Festlegung der Abrechnungseinheit ist eine Angelegenheit, die die Gemeinde durch Satzung zu erfüllen hat (§ 7a Abs. 3 Satz 3 ThürKAG).

Sie kann diese Aufgabe, ungeachtet dessen, dass im kleinen Rahmen möglicherweise noch Wertungsspielräume verbleiben mögen, nicht deshalb den Gerichten überantworten, weil die Abgrenzung in den Feinheiten mit Unsicherheiten verbunden ist.

Eine solche Verfahrensweise widerspräche insbesondere auch der geforderten Eindeutigkeit der Festlegung.

Nur ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass auch die Ersatzbekanntmachung der Karte nicht frei von Bedenken ist. Die Ersatzbekanntmachung der Karte durch Hinweis und Auslegung (§ 3 Abs. 2 ThürBekVO) geschieht als Teil der öffentlichen Bekanntmachung der Satzung an Verkündungs statt. Vor diesem Hintergrund ist die ausdrückliche gesetzliche Forderung, dass der Hinweis auf die Auslegung auch Raum und Zeit der Auslegung umfassen muss (§ 3 Abs. 2 Satz 4 ThürBekVO), eher stringent auszulegen (anders bei dem bloßen Bezugshinweis gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 3 und 4 ThürBekVO, der nicht selbst zur Bekanntmachung gehört, vgl. Beschluss des Senats vom 22.12.2003, 4 EO 439/03, ThürVBl. 2004, S. 120). Im Übrigen handelt es sich bei diesen Angaben um gesetzliche Anforderungen, deren Einhaltung einer Kommune keinerlei Schwierigkeiten bereitet oder zusätzliche Kosten verursacht.

Da sich die Regelung über die Abrechnungseinheit bereits aus dem genannten Grund wohl als unwirksam erweisen dürfte und der übrige Teil der SwAB ohne diese wesentliche Regelung nicht wirksam bleiben kann, bedarf es keiner Entscheidung mehr, ob weitere von der Antragstellerin behauptete Satzungsmängel vorliegen. Im Übrigen wäre insoweit eine aufwändige Klärung geboten, die, wie das Verwaltungsgericht zu Recht feststellt, dem Hauptsacheverfahren vorzubehalten ist. Allerdings müsste die Antragsgegnerin in einem etwaigen Hauptsacheverfahren ggf. nicht nur vage erklären, sondern substantiiert darlegen können, ob die Straßen, die sie in die Abrechnungseinheit aufgenommen hat, überhaupt bereits hergestellte Straßen im Sinne des § 242 Abs. 9 BauGB waren, und falls dies zu bejahen ist, ob Maßnahmen an den jeweiligen Straßen nach den einschlägigen rechtlichen Grundsätzen dem Erschließungs- oder dem Straßenausbaubeitragsrecht unterfallen (vgl. zu den Maßstäben BVerwG, Urteil vom 11.07.2007, 9 C 5/06, BVerwGE 129, 100; zur Frage, welche Straßen in die Abrechnungseinheit einbezogen werden können und mit welchen Maßgaben s. Urteil des Senats vom 11.06.2007, a. a. O., aml. Abdruck S. 38-40).

Wir prüfen Ihre Bescheide gern auf deren Rechtmäßigkeit.

Mit freundlichen Grüßen

Michael Leitenstorfer
Rechtsanwalt

Erik May
wissenschaftl. Mitarbeiter, Ref. jur.