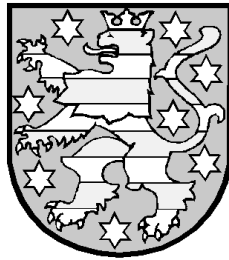

THÜRINGER OBERVERWALTUNGSGERICHT



- 4. Senat -

4 EO 217/09

Verwaltungsgericht Weimar

- 3. Kammer -

3 E 1207/08 We

Beschluss

In dem Verwaltungsstreitverfahren

der Frau _____ S _____,
U _____, _____ L _____

Antragstellerin und Beschwerdeführerin

bevollmächtigt:

Rechtsanwalt Dr. jur. Klaus Halter,
Untere Neckarstr. 48, 74072 Heilbronn

gegen

die Gemeinde Leutenthal,
vertreten durch den Gemeinschaftsvorsitzenden,
der Verwaltungsgemeinschaft Buttstedt,
Am Markt 2, 99439 Buttstedt

Antragsgegnerin und Beschwerdegegnerin

bevollmächtigt:

Rechtsanwälte Schmidt u. a.,
Botzstr. 1, 07743 Jena

wegen

Ausbaubeiträgen

hier: Beschwerde nach §§ 80, 80a VwGO

4 EO 217/09

hat der 4. Senat des Thüringer Oberverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht Prof. Dr. Aschke, die Richterin am Oberverwaltungsgericht Blumenkamp und den Richter am Oberverwaltungsgericht Gravert

am 29. Juni 2009 **beschlossen**:

Auf die Beschwerde der Antragstellerin wird der Beschluss des Verwaltungsgerichts Weimar vom 26. Februar 2009 - 3 E 1207/08 We - geändert und die aufschiebende Wirkung der jeweiligen Widersprüche der Antragstellerin gegen die Bescheide der Antragsgegnerin vom 9. Oktober 2008 über die Erhebung eines Straßenausbaubeitrags für die Jahre 2002, 2003 und 2004 (Flurstück a) angeordnet.

Die Kosten des Verfahrens im ersten und zweiten Rechtszug hat die Antragsgegnerin zu tragen.

Der Wert des Streitgegenstands wird auch für das Beschwerdeverfahren auf 340,61 € festgesetzt.

G r ü n d e

Die Beschwerde hat Erfolg.

Das Verwaltungsgericht hat den Antrag mit der Begründung abgelehnt, dass die Beitragsbescheide auf einer formell gültigen Satzung beruhten. Die Ersatzbekanntmachung der Karte, die der Satzung über die Erhebung wiederkehrender Beiträge für öffentliche Verkehrsanlagen der Gemeinde Leutenthal vom 29.09.2008 (im Folgenden SwAB) beilag, entspreche den Vorschriften der Thüringer Bekanntmachungsverordnung (ThürBekVO). Zwar sei der Auslegungsort (Raum), dessen Angabe § 3 Abs. 2 Satz 4 ThürBekVO fordere, nur mit „Bauverwaltungsamt“ bezeichnet. Dies genüge aber den gesetzlichen Anforderungen, da das Bauverwaltungsamt nur einen Raum innerhalb des

Gebäudes der Verwaltungsgemeinschaft innehabe. Auch der bloße Hinweis, die Karte liege zu den Dienstzeiten aus, sei unproblematisch, weil die Dienstzeiten auf Seite 1 des Amtsblatts bekannt gegeben seien. Die Karte sei auch sachlich nicht zu beanstanden. Eine parzellenscharfe Grenzziehung der Abrechnungseinheiten sei nicht erforderlich, da es im Gemeindegebiet nur eine Abrechnungseinheit gebe und es keiner Abgrenzung zu einer anderen Abrechnungseinheit bedürfe. Würden, wie hier, die der Abrechnungseinheit zugehörigen Straßen in der Karte markiert, so sei die Frage, welche Grundstücke anlagen und beitragspflichtig seien, eine rechtliche Folge der in der Karte dargestellten Abrechnungseinheit. Der räumliche Umfang ergebe sich dabei letztlich aus § 7 Abs. 1 Satz 3 ThürKAG, der auf die geschlossene Ortslage abstelle. Daher unterfalle entgegen der Auffassung der Antragstellerin auch das Flurstück b noch der Beitragspflicht. Die Bildung der Abrechnungseinheit sei auch nicht zu beanstanden, wenn die Antragstellerin behaupte, manche Straßen im Gemeindegebiet seien noch nicht endgültig hergestellt und unterfielen daher dem Erschließungsbeitragsrecht. Zum einen sei diese Frage nicht bei der Bildung der Abrechnungseinheit zu beantworten, sondern bei der Ermittlung der beitragspflichtigen Grundstücke. Zum anderen sei keinesfalls offensichtlich, dass Straßen im Gemeindegebiet in den maßgeblichen Jahren 2002 bis 2004 noch nicht hergestellt gewesen seien. Die Antragsgegnerin habe dargelegt, dass die Straßen durchgehend teilweise gepflastert oder geschottert gewesen seien. Dies stimme mit den Fotos überein, auf denen auch Hochborde und meist auch eine Straßenlaterne erkennbar seien. Damit sei, soweit dies im Rahmen des Eilverfahrens überprüft werden könne, den Anforderungen der höchstrichterlichen Rechtsprechung genügt. Die Berechnung des Gemeindeanteils habe die Antragsgegnerin durch Bezugnahme auf eine Anlage nachvollziehbar dargelegt. Zwar erscheine ein Gemeindeanteil von nur 50% bei Straßen mit innerörtlichem Durchgangsverkehr nicht frei von Bedenken. Ob dies bei sehr kleinen Gemeinden gelte und die Straße zutreffend eingeordnet worden sei, könne im Eilverfahren nicht weiter aufgeklärt werden. Gegen die Rückwirkung der Satzung auf das Jahr 2002 bestünden keine rechtlichen Bedenken. Die Bescheide seien auch nicht nach Ablauf der Festsetzungsfrist ergangen, weil die Vorgängersatzungen wegen eines fehlerhaften Beitragssatzes bzw. Bekanntmachungsmängeln nichtig seien. Die der Beitragserhebung zugrunde liegende Kostenzusammenstellung habe die Antragsgegnerin ausführlich erläutert,

eine weitere Aufklärung und Überprüfung sei dem Hauptsacheverfahren vorzubehalten.

In der Beschwerde macht die Antragstellerin im Wesentlichen vier Gründe geltend: Die Karte über die Abrechnungseinheiten sei zu unbestimmt. Wenn das Verwaltungsgericht der Auffassung sei, dass eine parzellenscharfe Grenzziehung nicht erforderlich sei, weil es im Gemeindegebiet nur eine Abrechnungseinheit gebe, übersehe es, dass dies allenfalls dann vertretbar wäre, wenn die Straßen exakt abgegrenzt wären. Dies sei aber nicht der Fall. So laufe die farbliche Kennzeichnung z. B. in Höhe der Flurstücke c__ und b____ skizzenhaft irgendwo im Grenzbereich der Flurstücke aus. Das Verwaltungsgericht zähle das Flurstück b____ sogar noch zur Abrechnungseinheit, obwohl es in der Karte eher den Anschein erwecke, dass es außerhalb des markierten Bereichs liege. Ähnlich sei die Abgrenzung im übrigen Gebiet. Beispielsweise müsse die Karte auch noch die Nordgrenze des Flurstücks d__ einbeziehen, weil dort noch Bebauung existiere. Bei dem westlichen Rand der Gemeinde sei nicht deutlich abgegrenzt, wo die einbezogene Straße enden solle, mit der Frage, wie das angrenzende Flurstück e__ einzubeziehen sei. Eine rein textliche Beschreibung genüge dann nicht mehr, wenn sich dabei Abgrenzungsprobleme ergeben könnten, beispielsweise im Übergang von der geschlossenen Ortslage zum Außenbereich. Die allgemeine Beschreibung der Erschließungsanlagen in § 1 SwAB dürfte schon keine textliche Beschreibung in diesem Sinne sein. Wenn die Bestimmung der Abrechnungseinheit allein auf die Abrechnungskarte angewiesen sei, müssten an diese umso höhere Anforderungen gestellt werden.

Des Weiteren hätte der abgerechnete Aufwand mindestens teilweise nach Erschließungsbeitragsrecht abgerechnet werden müssen. Die Antragsgegnerin habe sich offenbar erst im laufenden Streitverfahren zur Frage der Abgrenzung von Erschließungs- zu Ausbaubeiträgen Gedanken gemacht. Sie spreche von einem „Mischausbau“ aus Schwarzdecke sowie aufgeschotterten Bereichen. Das Verwaltungsgericht greife die Angaben auf und verweise darauf, dass die Straßen durchgehend teilweise gepflastert, teilweise geschottert gewesen seien. Dies spreche dafür, dass es sich nur um ein Provisorium gehandelt habe, das immer wieder geflickt worden sei. Ein kontinuierlicher Ausbau nach Material- und

Kassenlage könne aber nicht unter das Merkmal der örtlichen Ausbauepflogenheiten subsumiert werden. Zudem fehle es an fertiggestellten Erschließungsanlagen i. S. d. § 242 Abs. 9 BauGB, weil die Ausbauepflogenheiten zumindest erkennen ließen, dass eine Befestigung entweder durch Pflaster oder Schwarzdecke erreicht werden sollte. Wenn die Antragsgegnerin vortrage, dass aufgeschotterte Bereiche in keinem Fall einen höheren Ausbaustandard erreichen sollten, sei dies eine realitätsferne Schutzbehauptung.

Im Rahmen der Akteneinsicht hätten sich keine Unterlagen gefunden, denen der hohe Anliegeranteil von 60 % hätte entnommen werden können. So sei bei der sehr langen Kreisstraße kein Gemeindeanteil von 75 %, sondern lediglich 50 % angesetzt worden. Der Gemeindeanteil von 50 % für Straßen mit innerörtlichem Durchgangsverkehr dürfte schon nach summarischer Prüfung zu niedrig sein, da die Fahrbahnkosten den gewichtigsten Posten darstellten. Bei den Anliegerstraßen fielen die Straßen Nr. 13 und 14 auf. Nach ihrer Lage schienen sie eher eine Abkürzungs- und Verbindungsfunktion denn eine unmittelbare Anliegerfunktion zu haben. Daher Beständen Bedenken gegen die richtige Einstufung.

Der Wortlaut des § 7a Abs. 1 Satz 1 ThürKAG mache deutlich, dass die Grundsätze des § 7 Abs. 1 ThürKAG anzuwenden seien und eine Verbesserung oder Erneuerung vorliegen müsse. Aus den vorgelegten Zahlenkolonnen gehe aber nicht hervor, welche Teileinrichtungen (auf welcher Länge) ausgebaut wurden und welchen Zustand diese vor dem Ausbau hatten. Wenn die Gemeinde Beiträge für einen Straßenausbau erhebe und der Beitragspflichtige bestreite, dass die Einrichtung mit allen Teileinrichtungen aus dem Erschließungsbeitragsrecht herausfalle, müsse die Gemeinde hierzu substantiiert vortragen (wird ausgeführt).

Die Beschwerdegründe, auf deren Nachprüfung das Oberverwaltungsgericht gemäß § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO beschränkt ist, verhelfen der Beschwerde zum Erfolg. An der Rechtmäßigkeit der angegriffenen Bescheide bestehen Zweifel, 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 Leutenthal 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 Leutenthal“) 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 Leutenthal“ 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 beigefügt 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., amtl. Abdruck S. 38-40).

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Festsetzung des für die Kostenberechnung maßgebenden Streitwerts beruht auf §§ 63 Abs. 2 Satz 1, 47 Abs. 1, 53 Abs. 3 Nr. 2, 52 Abs. 1 GKG.

Hinweis:

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

Prof. Dr. Aschke

Blomenkamp

Gravert