
THÜRINGER OBERVERWALTUNGSGERICHT



- 4. Senat -

4 KO 615/08

Verwaltungsgericht Gera

- 4. Kammer -

4 K 227/06 Ge

Im Namen des Volkes Urteil

In dem Verwaltungsstreitverfahren

der Frau _____ H_____,
A_____, _____ J_____

Klägerin und Berufungsbeklagte

bevollmächtigt:

Rechtsanwälte Kraft-Zörcher und Großmann-Heinemann,
Villengang 1, 07745 Jena

gegen

die Stadt Jena,
vertreten durch den Oberbürgermeister,
Am Anger 15, 07743 Jena

Beklagte und Berufungsklägerin

wegen

Ausbaubeiträgen,
hier: Berufung

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 ohne mündliche Verhandlung

am 25. Juni 2009 **für Recht erkannt:**

1. Das Urteil des Verwaltungsgerichts Gera vom 19. Mai 2008
- 4 K 227/06 Ge - wird aufgehoben.
2. Die Sache wird an das Verwaltungsgericht Gera zurückverwiesen.
3. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Wegen des Tatbestandes wird zur Vermeidung von Wiederholungen zunächst auf den Tatbestand des erstinstanzlichen Urteils Bezug genommen. Die dortigen Feststellungen macht sich der Senat in vollem Umfang zu eigen (§ 130b Satz 1 VwGO).

Gegen das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichts hat die Beklagte form- und fristgemäß die Zulassung der Berufung beantragt (Az.: 4 ZKO 407/08). Mit Beschluss vom 07.10.2008, auf dessen Gründe Bezug genommen wird, hat der erkennende Senat die Berufung nach § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO zugelassen.

Im Berufungsverfahren bezieht sich die Beklagte im Wesentlichen auf ihr Vorbringen im Zulassungsverfahren. Danach führe die Unwirksamkeit der Tiefenbegrenzungsregelung in § 5 Abs. 3 der am 08.12.1993 beschlossenen Satzung der Beklagten über die Erhebung von Beiträgen für die Verbesserung, Erneuerung und Erweiterung von Verkehrsanlagen - SBS `94 - entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts nicht zur Nichtigkeit der gesamten Satzung. Die Tiefenbegrenzungsregelung sei kein notwendiger Mindestbestandteil der SBS `94 und habe auch keinen Einfluss auf die Wirksamkeit des Beitragsmaßstabs. Die Satzung bleibe auch ohne eine Tiefenbegrenzungsregelung sinnvoll. Entgegen der

Auffassung des Verwaltungsgerichts hätte die Beklagte die Satzung auch ohne Tiefenbegrenzungsregelung erlassen. Ergänzend trägt die Beklagte vor, dass die vom Verwaltungsgericht beanstandete Satzungsregelung in § 5 Abs. 3 SBS `94 durch die am 07.11.2008 in Kraft getretene 3. Änderungssatzung neu gefasst wurde.

Die Beklagte beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Gera vom 19. Mai 2008
- 4 K 227/06 Ge - abzuändern und die Klage abzuweisen,

hilfsweise,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Gera vom 19. Mai 2008
- 4 K 227/06 Ge - aufzuheben und die Sache an das Verwaltungsgericht
zurück zu verweisen.

Die Klägerin beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Sie rügt zunächst, dass die Bezugnahme der Beklagten auf ihr Vorbringen im Zulassungsverfahren keine hinreichende Berufungsbegründung darstelle. Im Übrigen nimmt sie im Wesentlichen Bezug auf ihr Vorbringen im Zulassungsverfahren und in der ersten Instanz. Darüber hinaus trägt sie vor, dass die 3. Änderungssatzung zur SBS der Beklagten nicht geeignet sei, die insgesamt unwirksame Satzung punktuell zu heilen. Die Beklagte habe damit nur die undifferenzierte Tiefenbegrenzungsregelung aufgehoben, aber keine Regelung darüber getroffen, wie die im Außenbereich liegenden Grundstücksteilflächen beitragsrechtlich zu bewerten seien. Die Satzung enthalte auch keine Regelung, mit welchem Nutzungsfaktor die vollständig im Außenbereich gelegenen Grundstücke heranzuziehen seien. Insofern sei der satzungsrechtliche Verteilungsmaßstab unvollständig und die Satzung leide auch unter Berücksichtigung des Grundsatzes der regionalen Teilbarkeit an einem wesentlichen Rechtsmangel. Dies stehe auch einer Verweisung an die Vorinstanz entgegen.

Die Beteiligten haben sich mit einer Entscheidung des Senats ohne mündliche Verhandlung einverstanden erklärt.

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakten des vorliegenden Verfahrens (2 Bände) und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge der Beklagten (3 Hefungen und ein Ordner) Bezug genommen, die Gegenstand der Beratung waren.

Entscheidungsgründe

Die Berufung der Beklagten, über die der Senat gemäß § 125 Abs. 1 Satz 1 VwGO i. V. m. § 101 Abs. 2 VwGO mit dem Einverständnis der Beteiligten ohne mündliche Verhandlung entscheiden kann, ist zulässig. Die Bezugnahme der Beklagten auf ihren erfolgreichen Vortrag im Zulassungsverfahren genügt den Anforderungen des § 124a Abs. 6 und Abs. 3 Satz 4 VwGO über die Darlegung der Berufungsgründe (vgl. nur BVerwG, Urteil vom 07.01.2008 - 1 C 27.06 - NJW 2008, 1014 und Beschluss vom 30.01.2009 - 5 B 44/08 - zitiert nach Juris).

Die Berufung führt zur Aufhebung des angefochtenen Urteils und zur Zurückverweisung der Sache an das Verwaltungsgericht gemäß § 130 Abs. 2 Nr. 2 VwGO.

Das Verwaltungsgericht hat die Rechtswidrigkeit des angefochtenen Ausbaubeitragsbescheides vom 22.11.2001 im Wesentlichen damit begründet, dass § 5 Abs. 3 SBS eine sog. undifferenzierte Tiefenbegrenzungsregelung enthalte, die sich unterschiedslos auf alle im unbeplanten Innenbereich gelegenen Grundstücke beziehe und damit gegen § 7 ThürKAG verstoße und nichtig sei. Die Nichtigkeit dieser Regelung habe die Gesamtnichtigkeit der beitragsrechtlichen Regelungen in der SBS zur Folge, weil zur Überzeugung des Gerichts Anhaltspunkte dafür vorlägen, dass die Beklagte die Satzung nicht ohne die nichtige Tiefenbegrenzungsregelung erlassen hätte.

Diese Rechtsauffassung vermag der Senat nicht zu teilen. Die rechtlichen Maßstäbe, nach denen das Verwaltungsgericht die Rechtmäßigkeit der Tiefenbegrenzungsregelung in der SBS `94 geprüft hat, werden den Besonderheiten des Straßenausbaubeitragsrechts nicht gerecht (1.). Der Frage, ob die Tiefenbegrenzungsregelung in der SBS `94 nach den im Straßenausbaubeitragsrecht anzuwendenden Maßstäben gerechtfertigt ist, brauchte

der Senat nicht nachzugehen. Denn das Verwaltungsgericht ist zu Unrecht von der Unwirksamkeit der SBS `94 insgesamt ausgegangen (2.). Dadurch hat sich das Verwaltungsgericht den Zugang zu einer Entscheidung in der Sache versperrt. Aus diesem Grund war das angefochtene Urteil auf Antrag der Beklagten aufzuheben und die Sache an das Verwaltungsgericht zurück zu verweisen (3.).

1. Das Verwaltungsgericht trägt bei seiner Entscheidung über die Nichtigkeit der SBS der Beklagten den Besonderheiten des Straßenausbaubeitragsrechts gegenüber dem Erschließungs- und Anschlussbeitragsrecht nicht hinreichend Rechnung. Dabei nimmt es im Ansatz zunächst zutreffend auf die Senatsrechtsprechung zu den Voraussetzungen für die Zulässigkeit einer Tiefenbegrenzungsregelung im Anschlussbeitragsrecht nach der Thüringer Rechtslage Bezug. Danach besteht die Funktion einer Satzungsbestimmung, mit der die zu ermittelnde beitragspflichtige Grundstücksfläche bei Grundstücken im unbeplanten Innenbereich auf eine bestimmte Tiefe begrenzt werden kann (sog. Tiefenbegrenzungsregelung), im Anschlussbeitragsrecht ebenso wie im Erschließungsbeitragsrecht darin, bei übertiefen Grundstücken die durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtung bevorteilte Grundstücksteilfläche von derjenigen abzugrenzen, der keine besonderen Vorteile durch die Inanspruchnahmemöglichkeit erwachsen. Eine Tiefenbegrenzungsregelung kann danach als Vermutungsregel aus Gründen der Vereinfachung der sonst erforderlichen konkreten Flächenabgrenzung für jedes einzelne betroffene Grundstück in eine Beitragssatzung aufgenommen werden. Daraus folgt für die Zulässigkeit einer Tiefenbegrenzungsregelung im Anschlussbeitragsrecht, dass diese nur insoweit aus Gründen der Rechtssicherheit und Verwaltungspraktikabilität gerechtfertigt ist, als sie der Abgrenzung der bevorteilten baulich, gewerblich oder vergleichbar nutzbaren Grundstücksteilfläche von der Teilfläche dient, die nicht vergleichbar nutzbar und bevorteilt ist. Demnach ist im Anschluss- wie im Erschließungsbeitragsrecht eine Tiefenbegrenzungsregelung nur zulässig bei Grundstücken außerhalb des Geltungsbereichs eines Bebauungsplans, die auf Grund ihrer Grundstückstiefe nur teilweise innerhalb des im Zusammenhang bebauten Ortsteils liegen (unbeplanter Innenbereich gemäß § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB) und im Übrigen in den Außenbereich übergehen. Denn den im Außenbereich gelegenen und tatsächlich unbebauten Grundstücksteilflächen fehlt mangels Baulandqualität regelmäßig die anschlussbeitragsrechtlich relevante

Nutzbarkeit, so dass diese Flächen auch keine besonderen Vorteile durch die Inanspruchnahmemöglichkeit einer öffentlichen Wasserversorgungseinrichtung erlangen (zur Zulässigkeit von Tiefenbegrenzungsregelungen im Anschlussbeitragsrecht im Einzelnen die Senatsurteile vom 18.12.2000 - 4 N 472/00 - ThürVGRspr. 2001, 77 = LKV 2001, 415 und vom 21.06.2006 - 4 N 574/98 - ThürVGRspr. 2007, 105 = KStZ 2006, 212).

Diese Erwägungen zur Zulässigkeit von Tiefenbegrenzungsregelungen im Anschluss- und Erschließungsbeitragsrecht sind auf das landesrechtliche Straßenausbaubeitragsrecht jedoch nur eingeschränkt übertragbar. Deshalb kommt es hier auch nicht darauf an, ob Tiefenbegrenzungsregelungen im Erschließungsbeitragsrecht entsprechend der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 01.09.2004 - 9 C 15.03 - BVerwGE 121, 365 - 373) auch für Grundstücke zulässig sein können, die vollständig im unbeplanten Innenbereich gelegen sind (zur Unzulässigkeit einer Übertragung der Erwägungen des BVerwG auf die Rechtslage im Ausbaubeitragsrecht auch VG Meiningen, Urteil vom 18.02.2008 - 1 K 394/07 Me - zitiert nach Juris, nicht rechtskräftig; Seppelt, NordÖR 2007, 149 ff., 153; Aussprung, DVBl. 2005, 740 ff., 745).

Maßgeblich für die Zulässigkeit einer Tiefenbegrenzungsregelung im Ausbaubeitragsrecht ist das Thüringer Landesrecht. 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 Straßenbaubeitragsrecht 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-Brandenburg, 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-Brandenburg, 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).

2. Ob die Beklagte spezifisch ausbaubeitragsrechtliche Gründe geltend machen kann, die eine schlichte Tiefenbegrenzungsregelung gemäß § 5 Abs. 3 SBS `94 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 unbeplanten 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.

3. Der Senat konnte die Sache entsprechend dem Antrag der Beklagten gemäß § 130 Abs. 1 Nr. 2 VwGO an die Vorinstanz zurückverweisen. Die Vorschrift ist über den direkten Anwendungsbereich hinaus auch anzuwenden, wenn das Verwaltungsgericht zum eigentlichen Gegenstand des Streites deshalb nicht vorgedrungen ist, weil es in einer rechtlichen Vorfrage die Weichen falsch gestellt und sich infolgedessen den Zugang zum eigentlichen Gegenstand des Streits versperrt hat. Das ist etwa dann anzunehmen, wenn das Verwaltungsgericht in einem Verfahren über die Rechtmäßigkeit eines Beitragsbescheides zu Unrecht von der Nichtigkeit der maßgeblichen Beitragssatzung ausgegangen ist (vgl. nur ThürOVG, Beschluss vom 17.12.1998 - 4 EO 1214/98 - NVwZ-RR 1999, 542, 543 m. w. Nw.).

Davon ist hier auszugehen. Das Verwaltungsgericht hat - wie oben aufgezeigt - in einer rechtlichen Vorfrage eine falsche Weichenstellung getroffen und sich dadurch den Zugang zu einer Entscheidung in der Sache selbst versperrt. Wegen der unzutreffenden Annahme der Gesamtnichtigkeit der SBS der Beklagten hat das Verwaltungsgericht weder die Anwendbarkeit der satzungsrechtlichen Tiefenbegrenzungsregelung für das Abrechnungsgebiet noch der übrigen Satzungsbestimmungen der SBS `94 ohne Anwendung der Tiefenbegrenzungsregelung für die konkrete Beitragsermittlung und -erhebung geprüft.

Die danach mögliche Zurückverweisung ist im vorliegenden Verfahren auch sachgerecht. Die Beteiligten haben ein grundsätzlich anzunehmendes Interesse an der Entscheidung offener Fragen durch das für eine Sachentscheidung zunächst zuständige Verwaltungsgericht. Eine Verzögerung der Sachentscheidung durch die Zurückverweisung ist angesichts der Vielzahl der vor dem erkennenden Senat anhängigen und voraussichtlich vorrangig zu entscheidenden Verfahren nicht zu befürchten.

Die Kostenentscheidung bleibt der Schlussentscheidung vorbehalten.

Die Voraussetzungen für die Zulassung der Revision nach § 132 Abs. 2 VwGO liegen nicht vor.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung angefochten werden. Die Beschwerde ist beim

Thüringer Oberverwaltungsgericht

Kaufstraße 2 - 4

99423 Weimar

durch einen Rechtsanwalt oder eine andere nach näherer Maßgabe des § 67 Abs. 2 und Abs. 4 Verwaltungsgerichtsordnung zur Vertretung befugte Person einzulegen. Die Beschwerde muss die Entscheidung bezeichnen, die angefochten werden soll.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach der Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist bei dem Thüringer Oberverwaltungsgericht einzureichen. In der Begründung muss entweder

– die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt werden

oder

– die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts bezeichnet werden, wenn geltend gemacht wird, von ihr werde in der in dem vorliegenden Verfahren ergangenen Entscheidung abgewichen und die Entscheidung beruhe auf dieser Abweichung,

oder

– ein Verfahrensmangel bezeichnet werden, auf dem die Entscheidung beruhen kann.

Prof. Dr. Aschke

Blomenkamp

Gravert