

letzte Aktualisierung: 13.12.2019

OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 24.10.2019 – 15 B 1090/19

KAG NRW §§ 12 Abs. 1 Nr. 2 lit. b u. 4 lit. b, 47; BauGB §§ 132 Nr. 4, 133 Abs. 2 S. 1
Endgültige Herstellung einer Erschließungsanlage

1. Die endgültige Herstellung der Erschließungsanlage beurteilt sich nach der gemäß § 132 Nr. 4 BauGB in die Erschließungsbeitragsatzung aufzunehmenden Herstellungsregelung. Eine Anbaustraße ist erschließungsbeitragsrechtlich erstmalig endgültig hergestellt, wenn sie zum ersten Mal die nach dem satzungsmäßigen Teileinrichtungsprogramm (für die nicht flächenmäßigen Teileinrichtungen) und dem (dieses bezüglich der flächenmäßigen Teileinrichtungen ergänzenden) Bauprogramm erforderlichen Teileinrichtungen aufweist und diese dem jeweils für sie aufgestellten technischen Ausbauprogramm entsprechen.
2. Ein Bauprogramm kann formlos aufgestellt werden und sich (mittelbar) aus Beschlüssen des Rats oder seiner Ausschüsse sowie den zugrunde liegenden Unterlagen oder sogar aus der Auftragsvergabe ergeben.
3. Das Bauprogramm kann so lange mit Auswirkungen auf das Erschließungsbeitragsrecht geändert werden, wie die Straße insgesamt noch nicht einem für sie aufgestellten Bauprogramm entspricht. An die Änderung des Bauprogramms sind keine anderen formellen Anforderungen zu stellen als an seine Aufstellung.
4. Das Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit schützt unter Abwägung des staatlichen Interesses an der vollständigen Durchsetzung von Geldleistungspflichten das Interesse der Bürger, irgendwann nicht mehr mit einer Inanspruchnahme rechnen zu müssen und entsprechend disponieren zu können. Die verfassungsrechtliche Grenze der Beitragserhebung setzt keinen Vertrauenstatbestand voraus, sondern knüpft allein an den seit der Entstehung der Vorteilslage verstrichenen Zeitraum an.
5. Im Erschließungsbeitragsrecht kommt es für die Entstehung der Vorteilslage als Beginn der Frist für eine mögliche Inanspruchnahme maßgeblich auf die tatsächliche bautechnische Durchführung der jeweiligen Erschließungsmaßnahme, nicht jedoch darauf an, ob darüber hinaus auch die weiteren, für den Betroffenen nicht erkennbaren rechtlichen Voraussetzungen für das Entstehen der sachlichen Beitragspflicht vorliegen.

Oberverwaltungsgericht NRW, 15 B 1090/19

Datum: 24.10.2019
Gericht: Oberverwaltungsgericht NRW
Spruchkörper: 15. Senat
Entscheidungsart: Beschluss
Aktenzeichen: 15 B 1090/19
ECLI: ECLI:DE:OVGNRW:2019:1024.15B1090.19.00

Vorinstanz: Verwaltungsgericht Köln, 17 L 1048/18
Schlagworte: Sachliche Beitragspflicht Entstehung Endgültige Herstellung Bauprogramm Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit
Normen: AO § 12 Abs. 1 Nr. 2 b), Nr. 4 b) KAG NRW in Verbindung mit § 47; BauGB § 132 Nr. 4; BauGB § 133 Abs. 2 Satz 1
Leitsätze: Die endgültige Herstellung der Erschließungsanlage beurteilt sich nach der gemäß § 132 Nr. 4 BauGB in die Erschließungsbeitragssatzung aufzunehmenden Herstellungsregelung. Eine Anbaustraße ist erschließungsbeitragsrechtlich erstmalig endgültig hergestellt, wenn sie zum ersten Mal die nach dem satzungsmäßigen Teileinrichtungsprogramm (für die nicht flächenmäßigen Teileinrichtungen) und dem (dieses bezüglich der flächenmäßigen Teileinrichtungen ergänzenden) Bauprogramm erforderlichen Teileinrichtungen aufweist und diese dem jeweils für sie aufgestellten technischen Ausbauprogramm entsprechen.

Ein Bauprogramm kann formlos aufgestellt werden und sich (mittelbar) aus Beschlüssen des Rats oder seiner Ausschüsse sowie den zugrunde liegenden Unterlagen oder sogar aus der Auftragsvergabe ergeben.

Das Bauprogramm kann solange mit Auswirkungen auf das Erschließungsbeitragsrecht geändert werden, wie die Straße insgesamt noch nicht einem für sie aufgestellten Bauprogramm entspricht. An die Änderung des Bauprogramms sind keine anderen formellen Anforderungen zu stellen als an seine Aufstellung.

Das Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit schützt unter Abwägung des staatlichen Interesses an der vollständigen Durchsetzung von Geldleistungspflichten das Interesse der Bürger, irgendwann nicht mehr mit einer Inanspruchnahme rechnen zu müssen und entsprechend disponieren zu können. Die verfassungsrechtliche Grenze der Beitragserhebung setzt keinen Vertrauenstatbestand voraus, sondern knüpft allein an den seit der Entstehung der Vorteilslage verstrichenen Zeitraum an.

Im Erschließungsbeitragsrecht kommt es für die Entstehung der Vorteilslage als Beginn der Frist für eine mögliche Inanspruchnahme maßgeblich auf die tatsächliche bautechnische Durchführung der jeweiligen Erschließungsmaßnahme, nicht jedoch darauf an, ob darüber hinaus auch die weiteren, für den Betroffenen nicht erkennbaren rechtlichen Voraussetzungen für das Entstehen der sachlichen Beitragspflicht vorliegen.

Tenor:

Die Beschwerde wird zurückgewiesen.

Die Antragsteller tragen die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Streitwert wird auch für das Beschwerdeverfahren auf 2.595,81 € festgesetzt.

G r ü n d e :

1

Die Beschwerde hat keinen Erfolg.

2

Die in der Beschwerdebegründung dargelegten Gründe, auf deren Prüfung der Senat gemäß § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO beschränkt ist, führen nicht zu einer Änderung der angefochtenen Entscheidung.

3

Das Verwaltungsgericht hat den Antrag,

4

die aufschiebende Wirkung der Klage - 17 K 191/18 - gegen die Vorausleistungsbescheide der Antragsgegnerin vom 20. Dezember 2017 anzuordnen,

5

zu Recht abgelehnt.

6

Ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit der angegriffenen Bescheide rechtfertigen nach § 80 Abs. 4 Satz 3 1. Alt. VwGO die Anordnung der aufschiebenden Wirkung nur dann, wenn bei summarischer Prüfung der Sach- und Rechtslage ein Erfolg des Rechtsmittelführers im Hauptsacheverfahren wahrscheinlicher als sein Unterliegen ist. Mit dem Ausschluss der aufschiebenden Wirkung der Klage bei der Anforderung von öffentlichen Abgaben bezweckt der Gesetzgeber die Sicherstellung des stetigen Zuflusses von Finanzmitteln für die öffentlichen Haushalte, aus deren Aufkommen die Gegenleistung für die umstrittene Abgabe im Zeitpunkt ihrer Geltendmachung regelmäßig bereits erbracht oder alsbald zu erbringen ist. Er hat damit für diesen Bereich das öffentliche Interesse an einem Sofortvollzug generell höher bewertet als das private Interesse an einer vorläufigen Befreiung von der Leistungspflicht. Dieser gesetzgeberischen Wertung entspricht es, dass Abgaben im Zweifel zunächst zu erbringen sind und dass das Risiko, im Ergebnis möglicherweise zu Unrecht in Vorleistung treten zu müssen, den Zahlungspflichtigen trifft. Unzumutbare, mit dem Gebot der Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes nicht vereinbare Erschwernisse ergeben sich dadurch nicht. Durch eine vorläufige, zu Unrecht erbrachte Zahlung eintretende wirtschaftliche Nachteile werden durch die Rückzahlung der Abgabe weitestgehend ausgeglichen; es werden somit keine irreparablen Verhältnisse geschaffen. Ist im Einzelfall dennoch eine unbillige Härte zu erwarten, bietet § 80 Abs. 4 Satz 32. Alt. VwGO die Möglichkeit, die Vollziehung auszusetzen.

7

und vom 27. Februar 2015 - 15 B 1092/14 -, juris Rn. 3.

Im Aussetzungsverfahren richtet sich die Intensität der gerichtlichen Prüfung des Streitstoffs nach den Gegebenheiten des vorläufigen Rechtsschutzes. Deshalb können weder aufwendige Tatsachenfeststellungen getroffen werden noch sind schwierige Rechtsfragen abschließend zu klären. 9

Vgl. z. B. OVG NRW, Beschluss vom 27. Februar 2015 - 15 B 1092/14 -, juris Rn. 4. 10

Gemessen an diesen Maßstäben legt die Beschwerde ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit der angegriffenen Vorausleistungsbescheide im Sinne von § 80 Abs. 4 Satz 3 1. Alt. VwGO nicht dar. 11

Die Rechtsfolge der Festsetzungsverjährung nach § 12 Abs. 1 Nr. 2 b), Nr. 4 b) KAG NRW in Verbindung mit § 47, § 169 Abs. 2 Satz 1, § 170 Abs. 1 AO, auf die sich die Beschwerde der Sache nach beruft, ist bei der im vorliegenden Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes allein möglichen und gebotenen summarischen Prüfung nicht deswegen eingetreten, weil die sachliche Beitragspflicht bereits im Jahr 1966 mit der endgültigen Herstellung der Erschließungsanlage im Sinne des § 133 Abs. 2 Satz 1 BauGB entstanden wäre. 12

Die endgültige Herstellung der Erschließungsanlage beurteilt sich nach der gemäß § 132 Nr. 4 BauGB in die Erschließungsbeitragsatzung aufzunehmenden Herstellungsregelung. Dabei ist es nicht notwendig, dass in der Satzung selbst eine Flächeneinteilung der Straßen vorgenommen wird. Der Verzicht auf eine satzungsmäßige Festlegung bezüglich der flächenmäßigen Teileinrichtungen bedeutet allerdings nicht, dass insoweit keinerlei Festlegungen erforderlich sind. Andernfalls fehlte es an Anhaltspunkten für die Beantwortung der Frage, wann eine bestimmte Straße im Sinne des § 133 Abs. 2 Satz 1 BauGB endgültig hergestellt ist. Vielmehr tritt bei Anbaustraßen hinsichtlich der flächenmäßigen Teileinrichtungen an die Stelle der Satzung bzw. des satzungsmäßigen Teileinrichtungsprogramms in der Regel das auf eine konkrete Einzelanlage bezogene Bauprogramm. Dieses bestimmt, welche flächenmäßigen Teileinrichtungen in welchem Umfang die gesamte Breite der jeweiligen Straße in Anspruch nehmen sollen. Eine Anbaustraße ist mithin erschließungsbeitragsrechtlich erstmalig endgültig hergestellt, wenn sie zum ersten Mal die nach dem satzungsmäßigen Teileinrichtungsprogramm (für die nicht flächenmäßigen Teileinrichtungen) und dem (dieses bezüglich der flächenmäßigen Teileinrichtungen ergänzenden) Bauprogramm erforderlichen Teileinrichtungen aufweist und diese dem jeweils für sie aufgestellten technischen Ausbauprogramm entsprechen. 13

Vgl. BVerwG, Urteil vom 10. Oktober 1995 - 8 C 13.94 -, juris Rn. 19; OVG NRW, Beschlüsse vom 14. Juli 2017 - 15 A 2321/14 -, juris Rn. 7, und vom 29. September 2015 - 15 A 1163/14 -, juris Rn. 10. 14

Ein solches Bauprogramm kann formlos aufgestellt werden und sich (mittelbar) aus Beschlüssen des Rats oder seiner Ausschüsse sowie den zugrunde liegenden Unterlagen oder sogar aus der Auftragsvergabe ergeben. 15

Vgl. BVerwG, Urteile vom 10. Oktober 1995 - 8 C 13.94 -, juris Rn. 19, und vom 18. Januar 1991 - 8 C 14.89 -, juris Rn. 26; OVG NRW, Beschlüsse vom 14. Juli 2017 - 15 A 2321/14 -, juris Rn. 9, und vom 29. September 2015 - 15 A 1163/14 -, juris Rn. 12. 16

Das Bauprogramm kann solange mit Auswirkungen auf das Erschließungsbeitragsrecht geändert werden, wie die Straße insgesamt noch nicht einem für sie aufgestellten Bauprogramm entspricht. An die Änderung des Bauprogramms sind keine anderen 17

formellen Anforderungen zu stellen als an seine Aufstellung.

Vgl. BVerwG, Urteile vom 10. Oktober 1995 - 8 C 13.94 -, juris Rn. 19, und vom 18. Januar 1991 - 8 C 14.89 -, juris Rn. 26. 18

Bleibt eine Gemeinde beim Ausbau einer Straße hinter dem nach § 133 Abs. 2 Satz 1 BauGB maßgeblichen Bauprogramm zurück, ist es für den Zeitpunkt der erstmaligen endgültigen Herstellung (und damit für den Beginn der Verjährungsfrist) grundsätzlich unerheblich, ob es sich bei dieser Abweichung vom Bauprogramm (lediglich) um einen Minderausbau im Sinne von § 125 Abs. 3 Nr. 1 BauGB im Vergleich zu den Festsetzungen des Bebauungsplans handelt. Maßgeblich ist vielmehr allein, ob das Bauprogramm als solches erfüllt worden ist. 19

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 14. Juli 2017 - 15 A 2321/14 -, juris Rn. 11. 20

Gemessen an diesen Maßstäben ist das Verwaltungsgericht bei summarischer Prüfung überzeugend davon ausgegangen, dass das maßgebliche flächenmäßige Bauprogramm im Zeitpunkt der Vorausleistungserhebung noch nicht erfüllt war. Danach dürfte das ursprüngliche Bauprogramm für die Teileinrichtungen Fahrbahn und Gehweg sowie deren Ausdehnung formlos von der Verwaltung im Jahr 1962 aufgestellt worden sein. Dieses Bauprogramm wurde durch die Baumaßnahmen der Jahre 1963 bis 1966 offenbar nicht erfüllt, weil der tatsächliche Ausbau in den vom Verwaltungsgericht im Einzelnen aufgeführten Hinsichten von der ursprünglichen Planung abweicht. Dabei hat das Verwaltungsgericht insbesondere auch auf einen Vergleich des Plans von 1962 mit den Ausbaulageplänen von 2016 abgestellt. Geändert wurde das Ausbauprogramm im Jahr 1986, wobei der durch die Baumaßnahmen der Jahre 1987 und 1988 geschaffene bauliche Zustand der Erschließungsanlage nach Aktenlage - wie vom Verwaltungsgericht dargelegt - unverändert von den als flächenmäßiges Bauprogramm anzusehenden Planungen von 1962 und 1986 divergiert. 21

Mit diesen Erwägungen setzt sich die Beschwerde nicht hinreichend auseinander. Sie behauptet lediglich, die Baumaßnahme sei im Jahr 1966 technisch endgültig abgeschlossen worden, macht aber nicht deutlich, woran sie – außer der inzwischen verstrichenen Zeit – ihre Annahme, das Bauprogramm sei erfüllt worden, im Einzelnen knüpft. Offen bleibt auch, welche Relevanz für das Merkmal der erstmaligen endgültigen Herstellung die Beschwerde ihrem Vorbringen beimisst, das Bauprogramm von 1962 sei fehlerhaft gewesen, weil unbeachtet geblieben sei, dass die Grundstücke G.-----weg 60 bis 64 einige Zentimeter in den geplanten Gehwegbereich hineingeragt hätten. 22

Soweit die Beschwerde mit ihrem Vortrag, weder heute noch damals habe die Antragsgegnerin mit einem Anpassungsbeschluss zu erkennen gegeben, die Anlage sei noch nicht endgültig hergestellt, den Einwand der Verwirkung, der Treuwidrigkeit bzw. des Verstoßes gegen das rechtsstaatliche Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit erhebt, greift auch dieser nicht durch. 23

Das Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit schützt unter Abwägung des staatlichen Interesses an der vollständigen Durchsetzung von Geldleistungspflichten das Interesse der Bürger, irgendwann nicht mehr mit einer Inanspruchnahme rechnen zu müssen und entsprechend disponieren zu können. Die verfassungsrechtliche Grenze der Beitragserhebung setzt keinen Vertrauenstatbestand voraus, sondern knüpft allein an den seit der Entstehung der Vorteilslage verstrichenen Zeitraum an. 24

Vgl. BVerwG, Vorlagebeschluss vom 6. September 2018 - 9 C 5.17 -, juris Rn. 16, mit weiteren Nachweisen; siehe dazu außerdem OVG NRW, Urteil vom 24. November 2017 - 25

Das Rechtsstaatsprinzip verlangt Klarheit darüber, ob ein Vorteilsempfänger die erlangten Vorteile durch Beiträge auszugleichen hat, und damit eine für den Beitragsschuldner konkret bestimmbare Frist. Dieser muss selbst feststellen können, bis zu welchem Zeitpunkt er mit seiner Heranziehung rechnen muss. Dies wiederum setzt die Erkennbarkeit des Zeitpunkts voraus, in dem der beitragsrechtliche Vorteil entsteht und die Frist für eine mögliche Inanspruchnahme zu laufen beginnt. 26

Vgl. BVerwG, Vorlagebeschluss vom 6. September 2018 - 9 C 5.17 -, juris Rn. 54, mit weiteren Nachweisen. 27

Im Erschließungsbeitragsrecht kommt es dafür maßgeblich auf die tatsächliche - bautechnische - Durchführung der jeweiligen Erschließungsmaßnahme, nicht jedoch darauf an, ob darüber hinaus auch die weiteren, für den Betroffenen nicht erkennbaren rechtlichen Voraussetzungen für das Entstehen der sachlichen Beitragspflicht vorliegen. Beurteilungsmaßstab hierfür ist die konkrete Planung der Gemeinde für die jeweilige Anlage. Entscheidend ist, ob diese sowohl im räumlichen Umfang als auch in der bautechnischen Ausführung nur provisorisch her- oder schon endgültig technisch fertiggestellt ist, d. h. dem gemeindlichen Bauprogramm für die flächenmäßigen und sonstigen Teileinrichtungen sowie dem technischen Ausbauprogramm vollständig entspricht. Soweit die Entstehung der Beitragspflicht gemäß § 133 Abs. 2 BauGB darüber hinaus die Widmung der Straße oder die Wirksamkeit der Beitragssatzung erfordert, wirkt sich dies nicht auf den Eintritt der Vorteilslage aus. Ungeachtet der fehlenden Erkennbarkeit jedenfalls der Wirksamkeit der Satzung könnten andernfalls die Erlangung des Vorteils und die Entstehung der Beitragspflicht zeitlich unbegrenzt zusammenfallen. Das Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit liefe dann leer. 28

Vgl. BVerwG, Vorlagebeschluss vom 6. September 2018 - 9 C 5.17 -, juris Rn. 55, mit weiteren Nachweisen. 29

Überträgt man diesen Maßgaben auf den zu entscheidenden Fall, ist dem Verwaltungsgericht darin zuzustimmen, dass sich daraus keine ernstlichen Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Vorausleistungsbescheide im Sinne von § 80 Abs. 4 Satz 3 1. Alt. VwGO ergeben. Denn nach Lage der Dinge kann es nicht nur an rechtlichen Voraussetzungen der Entstehung der sachlichen Beitragspflicht wie dem Abschluss des Grunderwerbs, der planungsrechtlichen Absicherung und der Widmung fehlen, sondern - wie ausgeführt - auch an tatsächlichen Anforderungen an die Entstehung einer Vorteilslage wegen der Nichterfüllung des flächenmäßigen Bauprogramms. Die abschließende Klärung dieses - schwierigen - Fragenkomplexes ist dem Hauptsacheverfahren vorzubehalten. 30

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. 31

Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 47 Abs. 1 und 3, 52 Abs. 3 Satz 1, 53 Abs. 2 Nr. 2 GKG. 32

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, §§ 68 Abs. 1 Satz 5, 66 Abs. 3 Satz 3 GKG). 33
