

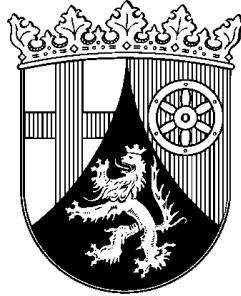
letzte Aktualisierung: 4.11.2020

OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 14.7.2020 – 6 A 11666/19

ABS § 3 Abs. 1; KAG § 10a Abs. 1 S. 1 u. 2

Anforderungen an eine zusammenhängende Bebauung bei Außenbereichsflächen zwischen den bebauten Flächen

1. Von einer zusammenhängenden Bebauung, die die Bildung einer einheitlichen öffentlichen Einrichtung von Anbaustraßen ermöglicht, kann nicht gesprochen werden, wenn Außenbereichsflächen von mehr als nur unbedeutendem Umfang zwischen den bebauten Gebieten liegen. Dies ist der Fall bei Außenbereichsflächen, die sich auf mehr als einem Kilometer zwischen den bebauten Bereichen erstrecken. Einen nur unbedeutenden Umfang haben hingegen Außenbereichsflächen, bei denen die Entfernung zwischen den bebauten Flächen dem Ausmaß weniger Baulücken entspricht.
2. Außenbereichsflächen von mehr als nur unbedeutendem Umfang oder diesen ähnliche größere unbebaubare Flächen haben unabhängig davon eine trennende Wirkung, ob sie ohne ins Gewicht fallende Wartezeiten oder andere Hindernisse – beispielsweise über eine Straße – überwunden werden können.
3. Eine Außenbereichsfläche von nur unbedeutendem Umfang trennt eine zusammenhängende Bebauung auch dann nicht, wenn es an einer rechtlich gesicherten Querungsmöglichkeit der Außenbereichsfläche fehlt.



**Nur für den
Dienstgebrauch!**

OBERVERWALTUNGSGERICHT RHEINLAND-PFALZ

URTEIL IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verwaltungsrechtsstreit
des ***,

- Kläger und Berufungskläger -

Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte Trilsbach, Jakobs und Kollegen,
Ostallee 53, 54290 Trier,

g e g e n

die Ortsgemeinde D***, vertreten durch den Bürgermeister der Verbandsgemeinde
***,

- Beklagte und Berufungsbeklagte -

Prozessbevollmächtigte: Meiborg Rechtsanwälte, Hindenburgplatz 3,
55118 Mainz,

w e g e n wiederkehrenden Beitrags für Verkehrsanlagen

hat der 6. Senat des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz in Koblenz aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 14. Juli 2020, an der teilgenommen haben

Vizepräsident des Oberverwaltungsgerichts Dr. Mildner
Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. Beuscher
Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. Eichhorn
ehrenamtliche Richterin Verkäuferin Büchler
ehrenamtliche Richterin Hausfrau Defossé

für Recht erkannt:

Die Berufung des Klägers gegen das aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 13. Dezember 2018 ergangene Urteil des Verwaltungsgerichts Trier wird zurückgewiesen.

Der Kläger hat die Kosten des Verfahrens im zweiten Rechtszug zu tragen.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Die Revision wird nicht zugelassen.

T a t b e s t a n d

- 1 Der Kläger wendet sich als Eigentümer des Grundstücks Flur ***, Flurstück **/* in der Gemarkung D*** gegen die Erhebung wiederkehrender Ausbaubeträge für das Jahr 2016 in Höhe von 1.885,84 € und gegen die Festsetzung einer Vorauszahlung für das Jahr 2017 in Höhe von 2.765,90 € durch Beitragsbescheid der Beklagten vom 15. August 2017. Die Heranziehung beruht auf der Satzung der Beklagten zur Erhebung von wiederkehrenden Beiträge für den Ausbau von Verkehrsanlagen vom 9. Mai 2016 (Ausbaubetragssatzung wiederkehrende Beiträge – ABS –), die rückwirkend zum 1. Januar 2016 in Kraft gesetzt wurde. In dieser Satzung werden die zum Anbau bestimmten Verkehrsanlagen des Gemeindegebiets als eine einheitliche öffentliche Einrichtung festgelegt.
- 2 Hinsichtlich der Einzelheiten des seinem Urteil im Übrigen zugrunde liegenden Sachverhalts nimmt der Senat gemäß § 130b Satz 1 VwGO auf den Tatbestand des angefochtenen Urteils Bezug, dessen tatsächliche Feststellungen er sich zu eigen macht.

- 3 Mit dem nach Klageerhebung ergangenen Widerspruchsbescheid vom 31. Juli 2018 wurde der Widerspruch des Klägers zurückgewiesen. Auch die Klage blieb ohne Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat sie im Wesentlichen mit der Begründung abgewiesen, die Bildung der aus sämtlichen Anbaustraßen gebildete Abrechnungseinheit erfülle die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Erhebung wiederkehrender Beiträge angesichts der zusammenhängenden Bebauung innerhalb der Beklagten, in der ungefähr 1.200 Einwohner lebten. Zwischen der Ortslage und dem Gewerbegebiet, in dem das Grundstück des Klägers liege, befindet sich keine Außenbereichsfläche von mehr als nur untergeordnetem Umfang. Ungeachtet dessen bestehe zwischen den beiden erwähnten Teilen der Gemeinde ein räumlicher Zusammenhang aufgrund der typischen tatsächlichen Straßennutzung.
- 4 Zur Begründung seiner vom Senat zugelassenen Berufung trägt der Kläger vor, die Bildung einer einzigen öffentlichen Einrichtung von Anbaustraßen durch die Beklagte sei mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht vereinbar. Zwischen dem Gewerbegebiet, das erhöht auf einem Plateau liege, und der Ortslage befindet sich eine große Außenbereichsfläche entlang der M*** Straße, die das Gemeindegebiet auf einer Länge von 235 m trenne. Das Gewerbegebiet, in dem es weder Lebensmittelgeschäfte noch Einrichtungen wie Schulen gebe, sei nicht in nennenswertem Umfang durch Straßen der Ortslage, für die teilweise eine Beschränkung des zulässigen Gesamtgewichts von Kraftfahrzeugen gelte und die nicht alle mit Lastkraftwagen befahren werden könnten, sondern hauptsächlich durch die Bundesstraße 50 (B 50) erschlossen. Allenfalls die im Gewerbegebiet beschäftigten Arbeitnehmer benutzten vor Arbeitsbeginn und nach deren Ende die M*** Straße. Der Gemeinderat habe zudem von seinem Einschätzungsspielraum, der ihm bei der Bildung von Abrechnungseinheiten zustehe, keinen Gebrauch gemacht. Schließlich unterscheide sich der Ausbauaufwand für die Straßen im Gewerbegebiet strukturell erheblich von dem Aufwand für die Anbaustraßen der Ortslage, ohne dass die daraus resultierende Umverteilung von Ausbaulasten gerechtfertigt werden könne. Erhebliche Unterschiede wiesen auch die Grundstückspreise einerseits in der Ortslage und andererseits im Gewerbegebiet auf.

- 5 Der Kläger beantragt,
- 6 unter Abänderung des Urteils des Verwaltungsgerichts Trier vom 13. Dezember 2018 den Bescheid der Beklagten vom 15. August 2017 sowie den Widerspruchsbescheid vom 31. Juli 2018 aufzuheben.
- 7 Die Beklagte beantragt,
- 8 die Berufung zurückzuweisen.
- 9 Sie verteidigt die verwaltungsgerichtliche Entscheidung und bekräftigt ihre Auffassung, die Außenbereichsfläche zwischen der Ortslage und dem Gewerbegebiet habe nur einen untergeordneten Umfang. Ob diese Fläche über eine Straße durchquert werden könne, sei nicht von ausschlaggebender Bedeutung. Ungeachtet dessen finde auch eine typische tatsächliche Straßennutzung statt, die eine eventuell anzunehmende Zäsur aufhebe. Von einem strukturell erheblich unterschiedlichen Ausbauaufwand zwischen der Ortslage und dem Gewerbegebiet, der zu einer Umverteilung von Ausbaulasten führe, könne nicht die Rede sein.
- 10 Die weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes ergeben sich aus den zur Gerichtsakte gereichten Schriftsätze, Fotografien und Plänen sowie den vorgelegten Verwaltungs- und Widerspruchsvorgängen, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung waren.

11 **Entscheidungsgründe**

- 12 Die Berufung des Klägers ist unbegründet.
- 13 Das Verwaltungsgericht hat zutreffend entschieden, dass der angefochtene Beitragsbescheid der Beklagten vom 15. August 2017 sowie der Widerspruchsbescheid vom 31. Juli 2018 rechtmäßig sind und den Kläger nicht in seinen Rechten verletzen (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).
- 14 Die Ausbaubeuratssatzung wiederkehrende Beiträge der Beklagten verstößt mit der Bildung der einheitlichen öffentlichen Einrichtung sämtlicher Anbaustraßen des Gemeindegebiets (§ 3 Abs. 1 ABS) nicht gegen die Bestimmung des § 10a Abs. 1

des Kommunalabgabengesetzes vom 20. Juni 1995 (GVBl. S. 175) in der hier noch anwendbaren Fassung vom 22. Dezember 2015 (GVBl. S. 472) – KAG –, die nach Maßgabe des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juni 2014 (– 1 BvR 668/10, 1 BvR 2104/10 – BVerfGE 137, 1 = NVwZ 2014, 1448) verfassungskonform auszulegen ist.

- 15 1. Gemäß § 10a Abs. 1 Sätze 1 und 2 KAG können die Gemeinden durch Satzung bestimmen, dass die jährlichen Investitionsaufwendungen für Verkehrsanlagen nach Abzug des Gemeindeanteils als wiederkehrender Beitrag auf die Grundstücke verteilt werden, die die rechtliche und tatsächliche Möglichkeit einer Zufahrt oder eines Zugangs zu einer Straße haben, die zu der aus sämtlichen zum Anbau bestimmten Verkehrsanlagen des gesamten Gebiets oder einzelner, voneinander abgrenzbarer Gebietsteile der Gemeinde bestehenden einheitlichen öffentlichen Einrichtung gehört.
- 16 Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 25. Juni 2014 (a. a. O., Rn. 46, 55) entschieden, dass die Heranziehung zu wiederkehrenden Beiträgen für den Ausbau einer Straße als Teil einer einheitlichen öffentlichen Verkehrseinrichtung nur für diejenigen Grundstücke in Betracht kommt, die von dieser einen jedenfalls potentiellen Gebrauchsvorteil haben, bei denen sich also der Vorteil der Möglichkeit der Nutzung der ausgebauten Straßen als Lagevorteil auf den Gebrauchswert des Grundstücks auswirkt. Der beitragspflichtige Vorteil liegt danach in der Möglichkeit der besseren Erreichbarkeit der beitragspflichtigen Grundstücke und der besseren Nutzbarkeit des Gesamtverkehrssystems sowie dessen Aufrechterhaltung und Verbesserung als solchem (BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014, a. a. O., Rn. 58). Der Satzungsgeber muss deshalb bei der Ausübung seines Gestaltungsermessens über die Festlegung abgrenzbarer Gebietsteile (vgl. § 10a Abs. 1 Satz 4 KAG) darauf achten, dass die dort liegenden Grundstücke einen solchen konkret zurechenbaren Vorteil von dem Ausbau und der Erhaltung einer Verkehrsanlage haben (BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014, a. a. O., Rn. 63 f.). Die Voraussetzung eines konkret zurechenbaren Vorteils aufgrund einer ausreichend engen "Vermittlungsbeziehung" zwischen den eine einheitliche öffentliche Einrichtung bildenden Verkehrsanlagen hinsichtlich des Anschlusses an das übrige Straßennetz (BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014, a. a. O., Rn. 58) bedeutet danach für Großstädte und Gemeinden ohne zusammenhängendes Gebiet im Allgemeinen

die Notwendigkeit zur Bildung mehrerer einheitlicher öffentlicher Einrichtungen von Anbaustraßen (BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014, a. a. O., Rn. 62). In kleinen Gemeinden – insbesondere solchen, die nur aus einem kleinen, zusammenhängend bebauten Ort bestehen – werden sich hingegen einheitliche öffentliche Einrichtung und Gemeindegebiet häufig decken (BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014, a. a. O., Rn. 64). Ob die herangezogenen Grundstücke einen konkret zurechenbaren Vorteil von dem Ausbau und der Erhaltung einer Verkehrsanlage haben, hängt nicht von der politischen Zuordnung eines Gebiets, sondern vor allem von den tatsächlichen örtlichen Gegebenheiten ab, etwa der Größe, der Existenz eines zusammenhängenden bebauten Gebiets, der Topografie wie der Lage von Bahnanlagen, Flüssen und größeren Straßen oder der typischen tatsächlichen Straßen Nutzung (BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014, a. a. O., Rn. 64).

- 17 a) Von einer zusammenhängenden Bebauung in diesem Sinn ist nicht auszugehen, wenn Außenbereichsflächen von mehr als nur unbedeutendem Umfang zwischen den bebauten Gebieten liegen (OVG RP, Urteil vom 30. Juni 2015 – 6 A 11016/14.OVG –, NVwZ-RR 2015, 875 = KStZ 2015, 213). Solche Außenbereichsflächen oder diesen ähnlichen größere unbebaubare Flächen (vgl. OVG RP, Urteil vom 9. Juli 2018 – 6 C 11654/17.OVG –) haben unabhängig davon eine trennende Wirkung, ob sie ohne ins Gewicht fallende Wartezeiten oder andere Hindernisse überwunden werden können (hierzu OVG RP, Urteil vom 23. August 2017 – 6 A 10945/17.OVG –).
- 18 Nach der Senatsrechtsprechung kann von Außenbereichsflächen untergeordneten Ausmaßes bei Baulücken, die einen zusammenhängend bebauten Bereich im Allgemeinen nicht trennen (vgl. OVG RP, Urteil vom 30. Juni 2015 – 6 A 11016/14.OVG –, KStZ 2015, 213: vier unbebaute Baugrundstücke), gesprochen werden, nicht jedoch beispielsweise bei Außenbereichsflächen, die sich auf mehr als einem Kilometer zwischen den bebauten Bereichen erstrecken (vgl. OVG RP, Urteil vom 18. Oktober 2017 – 6 A 11862/16.OVG –, KStZ 2017, 236). Dabei ist in beitragsrechtlicher Hinsicht allein die Entfernung zwischen den bebauten Flächen ausschlaggebend, nicht aber, ob es sich insoweit bauplanungsrechtlich um eine (bebaubare) Baulücke handelt, die den Eindruck der Geschlossenheit und Zusammengehörigkeit eines Bebauungszusammenhangs im Sinne von § 34 Baugesetzbuch – BauGB – nicht beseitigt. Was die Größe der Freifläche betrifft, weist die

(beitragsrechtliche) Abgrenzung zwischen Außenbereichsflächen untergeordneten Ausmaßes von solchen mehr als untergeordneten Umfangs demnach rein tatsächlich Parallelen auf zur (bauplanungsrechtlichen) Differenzierung zwischen Baulücken einerseits und den Bebauungszusammenhang (§ 34 BauGB) aufhebenden unbebauten Flächen andererseits (hierzu OVG RP, Urteil vom 13. April 2006 – 1 A 11260/05.OVG: Baulücke von einem oder zwei Grundstücken; VGH BW, Urteil vom 14. November 2006 – 5 S 330/06 –, BauR 2007, 1378: Baulücke von ca. drei Baugrundstücken; OVG RP, Urteil vom 21. Dezember 2011 – 8 C 10945/11.OVG –, NVwZ-RR 2012, 289: Baulücke von höchstens 100 m).

- 19 b) Bei der Bildung von einheitlichen öffentlichen Einrichtungen von Anbaustraßen hat eine Gemeinde des Weiteren zu berücksichtigen, dass Gebiete mit strukturell gravierend unterschiedlichem Straßenausbauaufwand nur zu einer Abrechnungseinheit zusammengeschlossen werden dürfen, wenn dies nicht zu einer Umverteilung von Ausbaulasten führt, die auch bei großzügiger Pauschalierungsbefugnis mit Rücksicht auf das Gebot der Belastungsgleichheit nicht mehr zu rechtfertigen ist (BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014, a.a.O., Rn. 65). Dieses Kriterium des Bundesverfassungsgerichts bezieht sich auf "strukturelle" Unterschiede einzelner Gebiete, die sich beispielsweise in Baugebieten aus den Festsetzungen eines Bebauungsplans über die Art der baulichen Nutzung, über Straßenbreiten und Parkflächen, aber auch wegen eines einheitlichen Ausbauzustands aufgrund der ungefähr gleichzeitigen Herstellung der Straßen ergeben können. Ein gravierend unterschiedlicher Ausbaubedarf kann beispielsweise dadurch entstehen, dass Straßen in schon länger bestehenden Baugebieten, deren übliche Nutzungsdauer abgelaufen ist, einen akuten Erneuerungsbedarf aufweisen, während kürzlich erstmals hergestellte Erschließungsanlagen in einem Neubaugebiet auf längere Sicht nicht erneuert werden müssen (OGV RP, Urteil vom 10. Dezember 2014 – 6 A 10853/14.OVG –, AS 43, 139 = KStZ 2015, 75). Dabei kann ein höherer Ausbauaufwand in einem Gewerbegebiet durch die erhebliche Größe der dort liegenden Grundstücke und den Gewerbezuschlag ausgeglichen sein (vgl. OVG RP, Urteil vom 4. Juni 2020 – 6 C 10719/19.OVG –).
- 20 Liegen Gebiete mit strukturell gravierend unterschiedlichem Straßenausbauaufwand vor, kann außer der Bildung mehrerer öffentlicher Einrichtungen auch die Auf-

nahme einer Verschonungsregelung nach § 10a Abs. 5 Satz 1 KAG in die Beitragsatzung in Betracht kommen, um eine gleichheitswidrige Verteilung von Ausbaulasten zu verhindern (OVG RP, Urteil vom 10. Dezember 2014 – 6 A 10853/14.OVG – AS 43, 139 = KStZ 2015, 75).

- 21 2. Nach diesem Maßstab ist nicht zu beanstanden, dass der Rat der Beklagten nur eine einzige einheitliche öffentliche Einrichtung sämtlicher zum Anbau bestimmter Verkehrsanlagen im Gemeindegebiet gebildet hat.
- 22 a) Zwischen der Ortslage und dem Gewerbegebiet der Beklagten liegt zwar eine Außenbereichsfläche im Übergangsbereich der K***straße zur Straße „Am K***“. Diese Fläche hat in ihrer Tiefe aber nur einen unbedeutenden Umfang. Zwischen dem nördlichsten bebauten Grundstück der Ortslage (Parzelle **/*) und der südlichsten Bebauung im Gewerbegebiet (Parzelle **/*) liegen – ermittelt mit dem GeoPortal-Messtool – ungefähr 65 m. Auf der östlichen Seite dieser Straße(n) beträgt der Abstand zwischen den bebauten Grundstücken ungefähr 150 m; angeichts der in diesem Bereich vorherrschenden Bauweise könnten – wenn dies baurechtlich zulässig wäre – allenfalls drei Bauvorhaben verwirklicht werden.
- 23 Dabei ist nicht von entscheidender Bedeutung, dass die Straße „Am K***“ nicht durchgängig bis zum Übergang in die K***straße dem öffentlichen Verkehr gewidmet ist. Denn solche Querungsmöglichkeiten spielen nur bei der Frage eine Rolle, ob eine Zäsur wie beispielsweise eine breite Straße oder ein Fluss ungehindert überwunden werden kann (vgl. hierzu OVG RP, Urteil vom 4. Juni 2020 – 6 C 10927/19.OVG –, juris). Erstreckt sich hingegen eine Außenbereichsfläche von mehr als nur unbedeutendem Umfang zwischen bebauten Gebieten einer Gemeinde, kann von einer zusammenhängenden Bebauung auch dann nicht gesprochen werden, wenn diese Gebiete durch eine Straße verbunden sind (hierzu OVG RP, Urteil vom 18. Oktober 2017 – 6 A 11862/16.OVG –, KStZ 2017, 236). Das Fehlen einer rechtlich gesicherten Querungsmöglichkeit einer Außenbereichsfläche von nur unbedeutendem Umfang ist für die Frage des Vorliegens einer zusammenhängenden Bebauung ebenfalls irrelevant.

Da mithin eine in beitragsrechtlicher Hinsicht zusammenhängende Bebauung vorliegt, muss nicht erörtert werden, ob eine solche ausnahmsweise aufgrund der typischen tatsächlichen Straßennutzung angenommen werden kann (vgl. OVG RP, Urteil vom 24. Februar 2016 – 6 A 11031/15.OVG –, KStZ 2016, 130) und welche Bedeutung die Erreichbarkeit des Gewerbegebiets über die M*** Straße hat.

- 25 b) Die Bildung einer einzigen einheitlichen öffentlichen Einrichtung der Anbaustraßen führt ferner nicht wegen eines strukturell gravierend unterschiedlichen Straßenausbauaufwands zu einer Umverteilung von Ausbaulasten, die auch bei großzügiger Pauschalierungsbefugnis mit Rücksicht auf das Gebot der Belastungsgleichheit nicht mehr zu rechtfertigen ist.
- 26 Ein gravierend unterschiedlicher Straßenausbauaufwand in diesem Sinn ist nicht etwa deshalb zu Lasten der Grundstückseigentümer im Gewerbegebiet anzunehmen, weil die dort gelegenen Grundstücke im Durchschnitt wesentlich größer als diejenigen in Wohngebieten der Beklagten sind und in der Ortslage kostspieligere Materialien beim Straßenausbau verwendet werden. Denn im Gewerbegebiet ist wegen des Alters der dortigen Straßen in absehbarer Zeit mit einem Straßenausbau zu rechnen, der mit Rücksicht auf den Schwerlastverkehr aufwendiger und in einer größeren Breite als in der Ortslage zu erwarten sein dürfte. Auch die zusätzliche Belastung der Grundstücke im Gewerbegebiet durch den Gewerbezuschlag löst keine verfassungsrechtlich zu beanstandende Umverteilung von Ausbaukosten aus. Denn davon kann nach der Senatsrechtsprechung (Urteil vom 18. Oktober 2017 – 6 A 11881/16.OVG –, KStZ 2018, 37) nicht die Rede sein, wenn aufgrund staatlicher und EU-Förderung in einem Gewerbegebiet die Beteiligung der Grundstückseigentümer an den Herstellungskosten der Straßen deutlich geringer ausfiel als bei anderen Neubaugebieten. Dass solche Umstände hinsichtlich des Gewerbegebiets K*** gegeben sind, ist in dem angefochtenen Urteil – dem Widerspruchsbescheid folgend – ausführlich begründet worden. Dem schließt sich der Senat an und sieht insoweit von einer Darstellung der Entscheidungsgründe gemäß § 130b Satz 2 VwGO ab, zumal der Kläger dieser Begründung im Berufungsverfahren nicht entgegengetreten ist. Sein Hinweis auf die unterschiedlich hohen Grundstückspreise im Gewerbegebiet einerseits und in der Ortslage andererseits ist für die Einschätzung des Straßenausbauaufwands ohne Belang; von den Grundstückswerten hängt dieser nicht ab.

- 27 3. Die Kostenentscheidung beruht auf §§ 154 Abs. 2 VwGO.
- 28 Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit des Urteils folgt aus § 167
VwGO i. V. m. §§ 708 ff. ZPO.
- 29 Revisionszulassungsgründe der in § 132 Abs. 2 VwGO genannten Art liegen nicht
vor.

30

B e s c h l u s s

- 31 Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Berufungsverfahren auf 4.651,74 €
festgesetzt (§§ 52 Abs. 3, 47 Abs. 1 GKG).

gez. Dr. Mildner

gez. Dr. Beuscher

gez. Dr. Eichhorn