

**Titel:**

**Straßenausbaubeitrag**

**Normenketten:**

VwGO § 124 Abs. 2 Nr. 1, Nr. 4

BayKAG Art. 5 Abs. 1 S. 3

BayStrWG Art. 46 Nr. 2

BauGB § 34, § 35

**Leitsätze:**

**1. Verläuft eine Straße bei Anlegung des gebotenen weiten Betrachtungsrahmens nicht innerhalb der geschlossenen Ortslage, kann sie nicht Gegenstand beitragsfähiger Ausbaumaßnahmen sein. (Rn. 9) (redaktioneller Leitsatz)**

**2. Sportplätze nehmen selbst dann nicht am Bebauungszusammenhang teil, wenn auf ihnen einzelne untergeordnete bauliche Nebenanlagen vorhanden sind. (Rn. 13) (redaktioneller Leitsatz)**

**Schlagworte:**

Straßenausbaubeitragsrecht, Beitragspflichtige Einrichtung, Ortsstraße (hier verneint), Geschlossene Ortslage, Gemeindeverbindungsstraße, Außenbereichsstraße, Abgrenzung Innenbereich/Außenbereich, Anliegerstraße, Miteigentümer, Straßenausbau, Ausbaubeitragssatzung, Bebauungszusammenhang

**Vorinstanz:**

VG Ansbach, Urteil vom 24.10.2018 – AN 3 K 17.397

**Fundstelle:**

BeckRS 2019, 7212

**Tenor**

I. Der Antrag der Beklagten auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Ansbach vom 24. Oktober 2018 - AN 3 K 17.397 - wird abgelehnt.

II. Die Beklagte trägt die Kosten des Antragsverfahrens.

III. Der Streitwert wird für das Antragsverfahren auf 5.173,21 € festgesetzt.

**Gründe**

**1**

Der Antrag der Beklagten auf Zulassung der Berufung bleibt ohne Erfolg. Die fristgerecht geltend gemachten Zulassungsgründe greifen nicht durch.

**2**

1. Die beklagte Stadt zog die Kläger als Miteigentümer des Grundstücks FINr. ... mit Bescheiden vom 25. September 2014 und 13. Juli 2016 für die Erneuerung und Verbesserung der „Ortsstraße zur Kirche in B.“ zu einem Straßenausbaubeitrag in Höhe von zuletzt 5.173,21 € heran. Das nach erfolglosem Widerspruchsverfahren angerufene Verwaltungsgericht hat die Bescheide aufgehoben und zur Begründung ausgeführt: Bei der abgerechneten Straße handele es sich nicht um eine Anliegerstraße nach § 7 Abs. 3 Nr. 1 der Straßenausbaubeitragssatzung, so dass die satzungsgemäßen Kriterien für eine Beitragspflicht der Maßnahme nicht erfüllt seien. Die Straße liege nach dem Ergebnis des gerichtlichen Augenscheins auf ihrer ganzen Länge im Außenbereich gemäß § 35 Abs. 1 BauGB. Die Gebäudeansammlung um die Kirche (Pfarrhaus, ehemaliges Pfarrhaus, Wohnhaus mit Nebengebäuden) und die Kirche selbst lägen nicht

innerhalb eines geschlossenen Bebauungszusammenhangs mit dem Ort B., weil sie sich wesentlich höher auf einem Hügel befänden, der nach Westen und Norden deutlich im Sinn einer Geländekante abfalle. Im Südwesten der Kirche sei der Bebauungszusammenhang zum Ort B. durch einen weitläufigen, mit altem Baumbestand bewachsenen Hang abgetrennt. Es entstehe der Eindruck, man blicke von der Kirche aus in die freie Landschaft.

### 3

2. Die von der Beklagten fristgerecht geltend gemachten Zulassungsgründe nach § 124 Abs. 2 Nrn. 1 bis 5 VwGO liegen - soweit sie in der nach § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO gebotenen Weise dargelegt worden sind - nicht vor.

### 4

a) Es bestehen keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des erstinstanzlichen Urteils (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO).

### 5

Dieser Zulassungsgrund läge vor, wenn vom Rechtsmittelführer ein einzelner tragender Rechtssatz oder eine erhebliche Tatsachenfeststellung des Verwaltungsgerichts mit schlüssigen Argumenten in Frage gestellt würden (vgl. zu diesem Maßstab BVerfG, B.v. 10.9.2009 - 1 BvR 814/09 - NJW 2009, 3642 m.w.N.). Die Richtigkeitszweifel müssen sich auf das Ergebnis der Entscheidung beziehen; es muss also mit hinreichender Wahrscheinlichkeit anzunehmen sein, dass die Berufung zu einer Änderung der angefochtenen Entscheidung führen wird (vgl. BVerfG, B.v. 10.3.2004 - 7 AV 4.03 - NVwZ-RR 2004, 542 f.; BayVGh, B.v. 15.2.2018 - 6 ZB 17.2521 - juris Rn. 4). Das ist nicht der Fall.

### 6

Durch das Gesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes vom 26. Juni 2018 (GVBl S. 449) wurde rückwirkend zum 1. Januar 2018 die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen verboten (Art. 5 Abs. 1 Satz 3 KAG n.F.). Allerdings verbleibt es für Beiträge und für Vorauszahlungen, die - wie hier - bis zum 31. Dezember 2017 durch Bescheid festgesetzt worden sind, nach Maßgabe der Übergangsvorschriften in Art. 19 Abs. 7 und 8 KAG bei der früheren, bis zum 31. Dezember 2017 geltenden Rechtslage, die sich aus dem Kommunalabgabengesetz selbst (KAG a.F.) und dem auf seiner Grundlage wirksam erlassenen gemeindlichen Satzungsrecht ergibt.

### 7

Das Verwaltungsgericht hat im Ergebnis zu Recht angenommen, dass für die streitigen Straßenbaumaßnahmen keine Beiträge erhoben werden dürfen, weil die „Ortsstraße zur Kirche“ keine beitragsfähige Einrichtung nach Art. 5 Abs. 1 Satz 3 KAG a.F. in Verbindung mit der Ausbaubeitragsatzung (ABS) der Beklagten darstellt. Die Einwände der Beklagten werfen keine ergebnisbezogenen Zweifel auf, die weiterer Prüfung in einem Berufungsverfahren bedürfen.

### 8

(1) Die Beklagte wendet zwar im Ausgangspunkt zu Recht ein, dass für die Qualifizierung einer Verkehrsanlage als beitragsfähige Ortsstraße entgegen dem - auf den satzungsmäßigen Begriff der Anliegerstraße abzielenden - Ansatz des Verwaltungsgerichts nicht allein die Abgrenzung von bauplanungsrechtlichem Innenbereich (§ 34 BauGB) und Außenbereich (§ 35 BauGB) maßgeblich sei, sondern die straßenrechtliche Vorschrift des Art. 46 Nr. 2 BayStrWG. Dieser unterschiedliche rechtliche Ausgangspunkt ändert jedoch nichts an dem Ergebnis, dass es sich bei der abgerechneten Einrichtung nicht um eine beitragsfähige Ortsstraße handelt.

### 9

Der beitragsrechtliche Begriff „Ortsstraße“ folgt dem straßenrechtlichen, in Art. 46 Nr. 2 BayStrWG definierten Begriff (BayVGh, U.v. 13.12.2016 - 6 B 16.978 - juris Rn. 14). Danach sind Ortsstraßen - soweit hier von Interesse - Straßen, die dem Verkehr innerhalb der geschlossenen Ortslage dienen. Unter geschlossener Ortslage ist dabei der Teil des Gemeindegebietes zu verstehen, der in geschlossener oder offener Bauweise zusammenhängend bebaut ist, wobei einzelne unbebaute Grundstücke, zur Bebauung

ungeeignetes oder ihr entzogenes Gelände oder einseitige Bebauung diesen Zusammenhang nicht unterbrechen (vgl. Art. 4 Abs. 1 Satz 2 und 3 BayStrWG). Die straßenrechtliche Beurteilung muss - anders als im Rahmen des § 34 Abs. 1 BauGB - von der Straße her ansetzen und die sich in der Nähe befindliche Bebauung in den Blick nehmen; dabei ist ein weitläufiger Betrachtungsrahmen zugrunde zu legen (vgl. z.B. BayVGh, B.v. 4.8.2008 - 4 ZB 08.55 - juris Rn. 7 m.w.N.). Zu einer Ortsstraße im Sinn des Art. 46 Nr. 2 BayStrWG gehören daher auch Straßen und Strecken im baurechtlichen Außenbereich, solange sie innerhalb der geschlossenen Ortslage liegen. Die Grenzen einer geschlossenen Ortslage sind nach den gröberen Umrissen des örtlichen Bebauungsbereichs, wo er sich gegenüber dem freien Gelände absetzt, zu bestimmen (BVerwG, U.v. 18.3.1983 - 4 C 10.80 - juris Rn. 14). Innerhalb der geschlossenen Ortslage verläuft eine Straße auch dann, wenn sie in einem weitläufigeren Rahmen von der örtlichen Bebauung umschlossen wird (vgl. ThürOVG, U.v. 11.6.2007 - 4 N 1359/98 - juris Rn. 56 m.w.N.), sofern nur der Unterschied zum Verlauf im freien unbebauten Gelände deutlich wird (vgl. SächsOVG, B. v. 1.7.2016 - 5 A 435/14 - juris Rn. 8). Die Feststellung des erforderlichen Bebauungszusammenhangs als Merkmal einer geschlossenen Ortslage ergibt sich danach im Allgemeinen schon aus der einfachen Gegenüberstellung des örtlichen Bereichs baulicher oder gewerblicher Nutzung und des davon freien, zumeist der land- und forstwirtschaftlichen Nutzung dienenden Geländes (BVerwG, U.v. 18.3.1983 - 4 C 10.80 - juris Rn. 14). Herrscht am fraglichen Standort der Eindruck vor, sich im freien Gelände zu befinden, ist keine geschlossene Ortslage anzunehmen (vgl. NdsOVG, U.v. 30.1.2017 - 9 LB 194/16 - juris Rn. 33 m.w.N.).

#### 10

Unter Zugrundelegung dieses Maßstabs bestehen auf der Grundlage der vom Verwaltungsgericht getroffenen Feststellungen keine Zweifel daran, dass die streitige, insgesamt etwa 134 m lange Stichstraße auch bei Anlegung des gebotenen weitläufigen Betrachtungsrahmens nicht innerhalb der geschlossenen Ortslage im Sinn des Art. 46 Nr. 2, Art. 4 Abs. 1 Satz 2, 3 BayStrWG verläuft. Sie kann deshalb nicht Gegenstand beitragsfähiger Straßenausbaumaßnahmen nach Art. 5 Abs. 1 Satz 3 KAG a.F. sein. Die Frage, ob sie der satzungsmäßigen Kategorie der „Anliegerstraße“ zuzuordnen ist (§ 7 Abs. 2 Nr. 1 ABS), stellt sich nicht, weil das die Qualifizierung als Ortsstraße voraussetzt.

#### 11

Die bei den Akten befindlichen Karten, Pläne, Fotos und Luftbildaufnahmen bestätigen die bei dem gerichtlichen Augenschein gewonnenen Eindruck des Verwaltungsgerichts, aus der maßgeblichen Blickrichtung von der Straße aus blicke man im Wesentlichen in die freie Landschaft. Denn nahezu auf der gesamten Länge der Straße erstrecken sich beidseits unbebaute (und unbebaubare) Flächen. Westlich der Straße befindet sich eine bewaldete, zur ehemaligen Kreisstraße AN 6 abfallende, aufgrund der steilen Hanglage unbebaubare Böschung von durchgehend etwas über 30 m Breite; in östlicher Richtung grenzt ein 4.315 qm großes, als Sportplatz genutztes Wiesengrundstück an die Straße an, hinter dem sich die freie Feldflur erstreckt. Insbesondere der letztgenannte Umstand schließt die Annahme aus, die Straße zur Kirche werde zumindest in einem weitläufigeren Rahmen von der örtlichen Bebauung „umschlossen“. Soweit die Beklagte hierzu vorträgt, der Sportplatz unterbreche den Bebauungszusammenhang der geschlossenen Ortslage nicht, weil es nach dem Gesetzeswortlaut unschädlich sei, wenn einzelne Grundstücke nicht bebaut seien, übersieht sie, dass nach ständiger Rechtsprechung nur solche „einzelnen“ unbebauten Grundstücke den Eindruck einer geschlossenen Ortslage nicht stören sollen, die aus einem sonst in der Gesamtsituation sich abzeichnenden Bebauungszusammenhang nicht herausfallen. Ein solcher Bebauungszusammenhang besteht hier aber gerade nicht. Die Straße ist vielmehr nahezu auf ihrer gesamten Länge eingebettet in durchgehend bebauungsfreies Gelände und wird zumindest im Osten nicht - auch nicht in einem weitläufigeren Rahmen - von Bebauung „umschlossen“. Bei einer derartigen Situation kann nicht von „einzelnen anliegenden unbebauten Grundstücken“ im Sinn von Art. 4 Abs. 1 Satz 3 BayStrWG gesprochen werden. Die Straße verläuft vielmehr überwiegend in freiem unbebautem Gelände.

#### 12

(2) Die (hilfsweisen) Erwägungen im Zulassungsantrag zur Abgrenzung von baurechtlichem Innen- und Außenbereich sind nicht geeignet, diese Beurteilung in Frage zu stellen. Auf diese Abgrenzung kommt es -

wovon die Beklagte selbst zu Recht ausgeht - bei der straßenrechtlichen Einordnung der Straße nicht entscheidend an.

### 13

Der Einwand der Beklagte, sowohl das Sportplatzgrundstück als auch das Hanggrundstück seien zwar einer Bebauung wegen ihrer besonderen Zweckbestimmung bzw. der natürlichen Beschaffenheit entzogen, sie vermitteln aber dennoch den Eindruck der Geschlossenheit und seien deshalb gerade Bestandteil des (baurechtlichen) Bebauungszusammenhangs, kann im Übrigen nicht überzeugen. Vielmehr ist geklärt, dass Sportplätze selbst dann nicht am Bebauungszusammenhang im Sinn des § 34 BauGB teilnehmen, wenn auf ihnen einzelne untergeordnete bauliche Nebenanlagen vorhanden sind. Denn ein Bebauungszusammenhang, den diese Vorschrift voraussetzt, ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nach den rein äußerlich wahrnehmbaren Verhältnissen zu bestimmen, das heißt, es ist auf das abzustellen, was in der Umgebung tatsächlich an Bebauung vorhanden ist (vgl. BVerwG, B.v. 10.7.2000 - 4 B 39.00 - juris Rn. 5 m.w.N.). Eine Sportfläche stellt sich in der Regel - und so auch hier - optisch als „unbebaut“ dar, selbst wenn bauliche Anlagen in Gestalt von untergeordneten Nebenanlagen vorhanden sind. Diese sind jedoch von vornherein ungeeignet, einen Bebauungszusammenhang zu vermitteln, weil ihnen die in § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB vorausgesetzte maßstabsbildende Kraft fehlt.

### 14

(3) Inwieweit die Kirche und die sie umgebende Bebauung am (baurechtlichen) Bebauungszusammenhang teilnimmt, kann dahinstehen. Selbst wenn dies zu bejahen wäre, hätte das nicht zur Folge, dass die Straße insgesamt als abrechenbare „Ortsstraße“ im Sinn von Art. 5 Abs. 1 Satz 3 KAG a.F. anzusehen wäre

### 15

. Denn diese Bebauung befindet sich, wie die Beklagte selbst ausführt, am Ende der Stichstraße und vermag damit angesichts der oben dargelegten Verhältnisse deren Verlauf innerhalb einer „geschlossenen Ortslage“ nicht zu begründen. Ebenso kann dahinstehen, ob das am Beginn der Straße zur Kirche gelegene Grundstück der Kläger dem Außenbereich zuzurechnen ist, wofür allerdings nach Aktenlage vieles spricht. Selbst wenn es zumindest teilweise dem Innenbereich zuzuordnen wäre, änderte das an der straßenrechtlichen und damit beitragsrechtliche Qualifizierung der Verkehrsanlage nichts. Denn die gebotene weiträumige Betrachtung der gesamten Situation in der Umgebung der Straße führt gleichwohl zu dem Ergebnis, dass die Straße zur Kirche nicht innerhalb der geschlossenen Ortslage verläuft. Sie ist daher nicht als Ortsstraße, sondern als Außenbereichsstraße in Form einer Gemeindeverbindungsstraße im Sinn von § 46 Nr. 1 BayStrWG einzustufen, welche die auf einer Anhöhe befindliche Kirche sowie zwei Wohnhäuser mit Nebengebäuden an das gemeindliche bzw. überörtliche Straßennetz anschließt.

### 16

b) Die Berufung ist auch nicht wegen der geltend gemachten grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache (§ 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO) zuzulassen.

### 17

Grundsätzliche Bedeutung hat eine Rechtssache nur dann, wenn sie eine bisher nicht beantwortete Rechts- oder Tatsachenfrage von allgemeiner Bedeutung aufwirft, die sich in dem angestrebten Berufungsverfahren stellen würde und die im Interesse der Einheitlichkeit der Rechtsprechung oder der Fortentwicklung des Rechts berufsungsgerichtlicher Klärung bedarf. (BayVG, B.v. 16.2.2017 - 6 ZB 16.1586 - juris Rn. 25 m.w.N.). Das ist nicht der Fall.

### 18

Die Frage, wie der Begriff der Ortsstraße zu definieren ist und ob in diesem Zusammenhang auf die bauplanungsrechtliche Abgrenzung zwischen Innenbereich und Außenbereich zurückgegriffen werden darf, ist in dem oben dargestellten Sinn geklärt. Erneuter oder weitergehender Klärungsbedarf von entscheidungserheblicher Bedeutung ist nicht ersichtlich. Die weiter als grundsätzlich bedeutsam bezeichnete Frage, ob die vom Bundesverwaltungsgericht entwickelte Rechtsprechung zu unbefahrten

Wohnwegen auf den vorliegenden Sachverhalt Anwendung finden kann, ist schon deshalb keiner grundsätzlichen Klärung zugänglich, weil sie auf den konkreten Einzelfall bezogen ist. Entsprechendes gilt mit Blick auf die Frage, ob es sich bei einer Kirche und einem Feuerwehrhaus um eine maßstabbildende Bebauung handelt, die geeignet ist, dem Gebiet im Sinn einer nach der Siedlungsstruktur angemessenen Fortentwicklung ein bestimmtes städtebauliches Gepräge zu verleihen.

**19**

c) Der Rechtsstreit weist schließlich keine besonderen rechtlichen Schwierigkeiten auf, die nach § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO die Durchführung eines Berufungsverfahrens erfordern.

**20**

Die Frage, ob es sich bei der abgerechneten Anlage um eine Ortsstraße handelt, die sich innerhalb der geschlossenen Ortslage verläuft, kann auf der Grundlage der tatsächlichen Feststellungen und des hinreichend aussagekräftigen Akteninhalts ohne weiteres anhand der einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen und der dazu ergangenen Rechtsprechung beantwortet werden. Auf die weiter angesprochenen Fragen, wie Innen- und Außenbereich voneinander abzugrenzen sind und ob die ausgebaute Straße dem klägerischen Grundstück einen Vorteil vermittelt, kommt es nicht entscheidungserheblich an.

**21**

d) Die Zulassungsgründe der Divergenz und des Verfahrensmangels (§ 124 Abs. 2 Nr. 4 und 5 VwGO) werden in der Zulassungsschrift zwar genannt, aber nicht entsprechend den Anforderungen des § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO dargelegt.

**22**

3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47, § 52 Abs. 3 Satz 1 GKG.

**23**

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO). Mit ihm wird das Urteil des Verwaltungsgerichts rechtskräftig (§ 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO).