

Berichte

Aktuelle beitragsrechtliche Themen und die Neufassung der LBO

Bericht über eine Vortrags- und Diskussionsveranstaltung der Arbeitsgemeinschaft Verwaltungsrecht im Deutschen Anwaltsverein – Landesgruppe Baden-Württemberg am 29. 3. 1996 in Karlsruhe

Über die letzte Tagung der Arbeitsgemeinschaft Verwaltungsrecht im Deutschen Anwaltsverein – Landesgruppe Baden-Württemberg, hat Pfaff in dieser Zeitschrift ausführlich berichtet. Die diesjährige Tagung fand am 29. 3. 1996 in Karlsruhe statt. Anwesend waren über 100 Teilnehmer, die aus der Verwaltungsgerichtsbarkeit, den Verwaltungsbehörden des Landes und der Rechtsanwaltschaft kamen.

Thema der diesjährigen Veranstaltung waren zum einen aktuelle beitragsrechtliche Probleme, zum anderen die zum 1. 1. 1996 in Kraft getretene völlig neu gefaßte Landesbauordnung (LBO).

Nach einer Begrüßung durch den Vorsitzenden der Arbeitsgemeinschaft, Rechtsanwalt Dr. Rodewaldt aus Stuttgart eröffnete der Präsident des baden-württembergischen Verwaltungsgerichts, Prof. Dr. Meissner die Tagung mit einer Stellungnahme zur aktuellen Situation der Verwaltungsgerichtsbarkeit vor dem Hintergrund einer sich konkret abzeichnenden, erneuten Novellierung der Verwaltungsgerichtsordnung.

Entschieden sprach er sich gegen eine Ausweitung des gesetzlichen Sofortvollzugs von Behördenentscheidungen aus, weil dies, wie etwa die Praxis zu § 10 Abs. 2 BauGB-Maßnahmen gezeigt habe, zu einer Überlastung der Gerichte mit entsprechenden Sofortrechtsschutzverfahren führen würde, worunter die Erledigung der an und für sich im Vordergrund stehenden Hauptsacheverfahren leiden müßte.

Schließlich beklagte der VGH-Präsident sodann generell den gesetzgeberischen Aktionismus nicht nur bei der fortlaufenden Neufas-

sung und Überarbeitung der Verfahrensbestimmungen zum Asylrecht, sondern auch bei der Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung selbst: zwischen 1960 und 1990 habe es lediglich drei Änderungsgesetze gegeben, während wir seit 1990 bereits zwei zusätzliche Änderungen hinter uns und eine weitere vor uns haben. Hinzu kämen die besonderen Anforderungen, die der „Aufbau Ost“ nicht nur an Personal und Institution der Verwaltungsgerichtsbarkeit stelle, sondern die sich auch aus den dort – vorübergehend – geltenden Sonderbestimmungen prozessualer Art ergäben.

Sehr kritisch äußerte sich Prof. Meissner schließlich zu dem Vorhaben des Gesetzgebers, behördliche Verfahrens- und Ermessensfehler nach entsprechendem Hinweis des Gerichts nachträglich „heilen“ zu können. Dies sei sowohl unter dem Gesichtspunkt eines effektiven subjektiven Rechtsschutzes als auch im Hinblick auf die verfassungsmäßig vorgesehene Gewaltenteilung geeignet, die Dinge in eine „Schiefelage“ zu bringen. Leider hätten jedoch die Proteste der Verwaltungsgerichtsbarkeit selbst gegen diese und weitere Änderungsvorhaben des Gesetzgebers bisher kein Gehör gefunden.

Um so mehr plädierte Prof. Meissner für einen „gemeinsamen Tisch“ mit der Anwaltschaft, um den Herausforderungen, die an die Verwaltungsrechtspflege gestellt würden, zu begegnen. Hierzu gehöre seitens der Anwaltschaft, daß die Aussichtenprüfungen noch ernster als bisher genommen würden und daß auch im übrigen alles getan werde, um das Potential von außer- bzw. vorgerichtlichen Schlichtungsmöglichkeiten auszuschöpfen. Im übrigen sicherte der

VGH-Präsident speziell der in der AG Verwaltungsrecht – Landesgruppe Baden-Württemberg – zusammengefaßten Anwaltschaft weiterhin seine Unterstützung zu und erklärte, jederzeit für Fragen aus dem Bereich Richterschaft-Anwaltschaft ansprechbar und für Lösungsvorschläge der Anwaltschaft zu den anstehenden Problemen der Verwaltungsgerichtsbarkeit dankbar zu sein.

2. Danach berichtete *Dr. Roßwog*, Vorsitzender des 2. Senats des VGH, in dessen Zuständigkeit das Beitragsrecht fällt, über aktuelle Rechtsprechung zum Kommunalbeitragsrecht. Hingewiesen wurde zunächst auf die Änderung des KAG. Danach werden künftig auch Ausbaumaßnahmen beitragspflichtig. Die – in der Vergangenheit umstrittene – „öffentliche Interessenquote“ wird auf .5% beschränkt.

Der Referent behandelte dann den Problembereich der beitragsfähigen Anlagen bzw. Maßnahmen. Es stelle sich die Frage, ob das KAG auch auf „bewegliche Leitungen“ Anwendung finden könne, so z. B. das Abfahren von Abwässern aus geschlossenen Gruben. Diese Problematik dürfe an Aktualität gewinnen, da die Kommunen in ihrer Finanzknappheit bestrebt sein dürften, neue Beitragseinahmen zu erschließen. Bezüglich der beitragsfähigen Maßnahmen erinnerte der Referent an die Änderung des KAG im Jahr 1978 bzw. die Einführung des Stichtags 31. 12. 1978: Bei vorher begonnenen Anlagen sind Verbesserungen und Erweiterungen nicht beitragspflichtig. Im Einzelfall stelle sich die Problematik der Abgrenzung (beitragspflichtige) erstmalige Herstellung zur (beitragsfreien) Verbesserung. Maßgeblich sei hier auf den Willen der Gemeinde (das Ausbauprogramm) abzustellen.

Den Hauptkomplex des Vortrags betrafen Fragen der *Bemessung* des Beitrags. Der Referent unterstrich, daß die Maßstäbe der Mustersatzung vom VGH in ständiger Rechtsprechung gebilligt würden. Als besonders praktikabel wurde der Vollgeschoß-Maßstab hervorgehoben. Erinnert wurde an das Kriterium der Vollständigkeit der Verteilungsregelung, insbesondere an den Maßstab für tatsächlich angeschlossene Außenbereichsgrundstücke. Der Referent ging dann auf die Rechtsprechung des VGH zur „Globalberechnung“ ein. Seit dem Normenkontroll-Beschluß v. 17. 7. 1984 verstehe der 2. Senat die Globalberechnung nicht nur als Mittel zur Kontrolle, ob der Beitragssatz mit höherrangigem Recht vereinbar sei. Vielmehr liefere sie den Nachweis dafür, daß der Ortsgesetzgeber sein Ermessen ordnungsgemäß ausgeübt habe. Die Folge dieses Verständnisses der Globalberechnung sei, daß im Prozeß keine neue Berechnung nachgeschoben werden könne. *Dr. Roßwog* betonte, die fortdauernde Kritik an dieser Rechtsprechung werde vom Senat ernst genommen. Gründe der Rechtssicherheit sprächen aber für ein Festhalten an der bisherigen Rechtsprechung. Heute gebe es kaum noch ungültige Globalrechnungen. Im übrigen könnten die Kommunen die Folgen einer fehlerhaften Globalberechnung durch eine Neuberechnung und eine neue Beitragssatzung (die auch rückwirkend in Kraft gesetzt werden kann) ohne weiteres heilen. Beachtung verdiene der Verjährungsaspekt: Gäbe man die bisherige Rechtsprechung des Senats auf, so hätte dies die Folge, daß möglicherweise Beitragsforderungen von Gemeinden verjährt seien, was nach der bisherigen Rechtsprechung des Senats (in völlig gleichgelagerten Fällen) nicht der Fall gewesen sei. Auch wenn demnach an der bisherigen Rechtsprechung zur Globalberechnung festgehalten werde, konstatierte der Referent eine „Rücknahme der Kontrollintensität“. Der Senat beschränke (von sich aus) die Fehlerkontrolle auf die ordnungsgemäße Ermittlung des Straßenentwässerungskostenanteils sowie der Kostenentwicklung für künftige Maßnahmen. Befaßt war der Senat in jüngerer Zeit mit der Problematik, wie ein Fehler in der Globalberechnung zu Gunsten des Beitragspflichtigen zu bewerten sei (dazu Ur. v. 18. 8. 1994, 2 S 2581/92). Da der Beitragspflichtige hierdurch nicht beschwert sei, wurde ein solcher Fehler – bei dem geschilderten Verständnis der Globalberechnung eigentlich systemwidrig – für unschädlich gehalten.

Anschließend wurde der *Gegenstand* der Beitragspflicht behandelt. Der Referent verwies auf die ständige Rechtsprechung, wonach das Buchgrundstück maßgeblich sei. Im Fall der Zuschreibung sei eine Nachveranlagung unverändert ausgeschlossen. Bei öffentlich-rechtlichen Baubeschränkungen (z. B. Waldabstand, Baugrenzen) seien diese zu berücksichtigen; sie führten jedoch nicht immer zu einer Verringerung des Beitrags, sondern nur dann, wenn sie Auswirkungen auf die Maßstabsregelung der Satzung hätten. Anders als im Erschließungsbeitragsrecht scheidet die Aufteilung eines Buchgrundstücks in zwei wirtschaftliche Einheiten aus, wenn

dieses zwischen zwei Wasserleitungen gelegen ist (Ur. v. 28. 9. 1995, 2 S 805/94).

Abschließend wurden Fragen der „abstrakten Beitragspflicht“, der Problematik des Entstehens der Beitragspflicht behandelt.

In der Diskussion wurden vor allem die Auswirkungen von Baubeschränkungen, nochmals die Rechtsprechung des Senats zur Globalberechnung sowie die Thematik der Beitragspflicht bei beschränkter Einleitungsmöglichkeit behandelt.

3. Das zweite Referat des Vormittags hielt Rechtsanwalt *Dr. Rodewoldt*, Stuttgart. Sein Thema lautete: Städtebauliche Verträge und Beitragsrecht – Zusammenhänge und Grenzen. Der Referent unterstrich eingangs, daß Verträge im Städtebaurecht Konjunktur hätten. Sie würden als „flexibles und bürgerfreundliches Institut“ gepriesen. Der Referent wandte sich dann den einzelnen Vertragstypen zu.

Zunächst wurde der Erschließungsvertrag nach § 124 BauGB behandelt. Dieser Vertrag habe einen direkten Bezug zum Abgabenrecht. Der Referent wies auf die Änderung des § 124 BauGB hin, die als direkte Reaktion auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts erfolgt sei. Nunmehr könne sich der Erschließungsträger auch zur Herstellung „nicht-beitragsfähiger Erschließungsanlagen“ (auf eigene Kosten) verpflichten. Der Referent betonte, daß die Frage, was „nicht-beitragsfähige Anlagen“ i. S. d. § 124 BauGB seien, noch der Klärung bedürfe. Unsicher sei auch, inwieweit eine anderweitige Deckung weitergereicht werden müsse. Hinsichtlich der Auswirkungen auf die Beitragspflicht sei folgendes zu beachten: Die Beitragspflicht für leitungsgebundene Anlagen entstehe trotz des Erschließungsvertrags. Insoweit drohe dem Erschließungsträger eine „Doppelbelastung“. Hier bestehe eine Korrekturpflicht, die so aussehen könne, daß die Beitragspflicht in der Form abgelöst werde, daß eine Verrechnung mit den Herstellungskosten für die leitungsgebundenen Einrichtungen im Erschließungsgebiet erfolge. Gesetzlich ungerügt sei weiter die Problematik der Fremdanlieger. Diese könnten nur zu leitungsgebundenen Beiträgen, nicht aber zu Erschließungsbeiträgen nach §§ 127 ff. BauGB herangezogen werden.

Der Referent erörterte dann den Durchführungsvertrag zum Vorhaben- und Erschließungsplan (VEP), der in § 7 BauGB-MaßnahmenG geregelt ist. §§ 127 ff. BauGB sind hier nicht anwendbar. Auch hier bleibe die Beitragspflicht für leitungsgebundene Anlagen zulässig. Eine Anrechnungsmöglichkeit mit den Herstellungskosten sei möglich und wohl auch geboten. Bezüglich der Fremdanlieger stelle sich die gleiche Problematik wie beim Erschließungsvertrag nach § 124 BauGB.

Von den städtebaulichen Verträgen des § 6 BauGB-MaßnahmenG behandelte *Dr. Rodewoldt* insbesondere die Folgekostenverträge nach § 6 Abs. 3 BauGB-MaßnahmenG. Er unterstrich den Grundsatz der Kausalität. Zwischen den Folgeeinrichtungen, deren Kosten der Bauwillige durch Vertrag übernehme und der jeweiligen städtebaulichen Planung müsse ein enger zeitlicher und sachlicher Zusammenhang bestehen. Zwar könne zur Bemessung der Zahlungen auch auf Erfahrungssätze zurückgegriffen werden; unabdingbar sei aber, daß der Gemeinde tatsächlich ein Aufwand entstehe, der dann abgewälzt werde. Zu beachten sei auch, daß die vom Vertragspartner übernommenen Zahlungsverpflichtungen „angemessen“ sein müßten.

Abschließend behandelte der Referent die vertraglich vereinbarte „Mehrfächenabtretung“ bzw. „Bodenwertabschöpfung“. Diese Vertragskonstruktionen erfreuen sich bei den Kommunen in letzter Zeit wachsender Beliebtheit. Der Referent verwies auf ein unveröffentlichtes Urteil des BGH, wonach es nicht amtspflichtwidrig sei, die Aufstellung eines Bebauungsplans von einer (vertraglichen) Mehrabtretung bei einer Umlegung abhängig zu machen. Keine Bedenken beständen gegen derartige Verträge, wenn sie als Folgekostenregelung gem. § 6 Abs. 3 BauGB zulässig wären. Ansonsten sei ihre Zulässigkeit nach § 6 Abs. 2 BauGB-MaßnahmenG zu beurteilen. Dienten sie der Realisierung der in dieser Bestimmung angesprochenen Ziele (z. B. Befriedigung eines dringenden Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen), so beständen keine Bedenken. Kritisch beurteilte der Referent die vertragliche „Bodenwertabschöpfung“. Diese sei nur zulässig, wenn es sich hierbei um eine Folgelastenregelung handle.

In der Diskussion wurde von mehreren Teilnehmern unterstrichen, daß die „Bürgerfreundlichkeit“ des städtebaulichen Vertrags eine zweiseitige Sache sei. Die Aufwertung des städtebaulichen Vertrags und die Neuregelung des § 124 BauGB habe den „Schutz

des "Abgabenrechts" für den Grundstückseigentümer beseitigt. Es besteht die Gefahr des Machtmißbrauchs. Dieser Gefahr sei durch Beachtung des Korrektivs der Angemessenheit bzw. der Kausalität bei Städtebaulichen Verträgen zu begegnen.

Das Thema des Nachmittags war die Neufassung der LBO. Zunächst gab der Präsident der Landesanstalt für Umweltschutz (und LBO-Kommentator) Dr. Kless einen Überblick über die wichtigsten Neuregelungen. Hauptsächliche Ziele des Gesetzgebers seien die Umsetzung der Bauproduktrichtlinie, die Beschleunigung des Verfahrens, die Erleichterung des Wohnungsbaus, die "Ökologisierung" der Bauordnung (Fahrradabstellplätze, Niederschlagswasser) und die bessere Lesbarkeit und Verständlichkeit der Neufassung gewesen.

Schwerpunktmäßig behandelte der Referent die Verfahrensneuregelungen. Er hob hervor, nunmehr gebe es drei unterschiedliche Arten von Vorhaben: Wie bisher die genehmigungspflichtigen und die genehmigungsfreien Vorhaben (deren Anzahl sei deutlich vermehrt worden) und das neu eingeführte Kenntnisgabeverfahren. Dieses Verfahren findet bei bestimmten Wohngebäuden statt, die im Geltungsbereich eines qualifizierten Bebauungsplans oder einer VEP-Satzung liegen. Der Bauherr habe noch bis 1998 ein Wahlrecht, ob er sein Vorhaben im Kenntnisgabeverfahren oder im - herkömmlichen - Genehmigungsverfahren realisieren wolle.

Für die Praxis wichtig seien die neu eingeführten Fristen. Im Genehmigungsverfahren müssen die Bauvorlagen nunmehr innerhalb von drei Arbeitstagen von der Gemeinde an die Baurechtsbehörde weitergeleitet werden. Diese muß binnen weiterer 10 Tage die Vollständigkeitsprüfung durchführen. Danach ist die Vollständigkeit dem Bauherrn unverzüglich zu bestätigen. Gleichzeitig ist der Zeitpunkt der Entscheidung, der sich aus den weiteren Voraussetzungen der LBO ergibt, mitzutellen (§ 54 Abs. 4 LBO). Eine wesentliche Neuerung sei die *materielle Präklusion*, die bei der Angrenzenbenachrichtigung eingeführt worden sei. Während bisher der Angrenzer auf die Benachrichtigung über ein Vorhaben auf dem Nachbargrundstück nicht reagieren mußte (und die Möglichkeit behielt, gegen die spätere Genehmigungserteilung Widerspruch einzulegen), ordnet § 55 Abs. 2 LBO nunmehr eine materielle Präklusion an. Erhebt der benachrichtigte Angrenzer innerhalb von zwei Wochen keine Einwendungen, so ist er nicht nur für das weitere Genehmigungsverfahren, sondern auch in einem eventuellen Rechtsmittelverfahren gegen die Baugenehmigung mit diesen Einwendungen ausgeschlossen. Demgegenüber besteht im Kenntnisgabeverfahren *keine* materielle Präklusion.

Der Referent wies darauf hin, daß eine Überschreitung der Fristen, die der Baugenehmigungsbehörde gesetzlich vorgegeben sind, im

Gesetz nicht sanktioniert sei. Regelmäßig dürfte aber deren Nichteinhaltung eine Amtspflichtverletzung nach § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG darstellen. Darüber hinaus habe die Fristüberschreitung gebührenrechtliche Konsequenzen. Im Gebührenverzeichnis sei festgelegt, daß die Baugenehmigungsgebühren bei Überschreitung um einen Monat um 15%, bei Überschreitung von zwei Monaten um 30% zu reduzieren seien.

Abschließend ging der Referent auf Rechtsschutzprobleme ein. Insbesondere stelle sich die Frage, ob der Nachbar einen Anspruch auf Einschreiten durch die Baurechtsbehörde habe, wenn eine Verletzung subjektiver Rechte glaubhaft gemacht sei. Der Referent verwies auf die Rechtsprechung des VGH zur Baufreistellungsverordnung, in der eine "Senkung der Eingriffsschwelle" bejaht worden sei. Im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes komme - da im Kenntnisgabeverfahren keine Baugenehmigung vorläge - nur ein Vorgehen nach § 123 VwGO in Betracht. Hier drohten dem Nachbar aber Schadensersatzansprüche nach § 945 ZPO.

5. Den Abschluß der Tagung bildete das in diesem Heft abgedruckte Referat von Rechtsanwalt Dr. Pfaff.

In der abschließenden Diskussion der Referate von Kless und Pfaff wurde die Kritik der Referenten an den verfahrensrechtlichen Neuregelungen, insbesondere dem (nach Ablauf der Übergangsfrist) obligatorischen Kenntnisgabeverfahren geteilt. Erörtert wurde insbesondere, unter welchen Voraussetzungen der Nachbar ein Einschreiten der Bauaufsichtsbehörde verlangen könne. Kontrovers waren die Auffassungen zur Frage, ob der Nachbar Gefahr laufe, sich im Kenntnisgabeverfahren schadensersatzpflichtig nach § 945 ZPO zu machen, wenn er eine einstweilige Anordnung nach § 123 VwGO erwirke, die sich später als unbegründet erweise.

6. Auch die diesjährige Tagung der Arbeitsgemeinschaft Verwaltungsrecht (es war die dritte seit Gründung der Arbeitsgemeinschaft im Jahr 1993) hat ihr Ziel erreicht: Zum einen lieferten die Referate den Teilnehmern zu wichtigen Themenkreisen (KAG-Beltragsrecht und LBO) eine Fülle von Hinweisen und Anregungen, die für die praktische Arbeit von Bedeutung sein dürften. Zum anderen ermöglichte der "pluralistische" Teilnehmerkreis (Richter, Verwaltungsbeamte und Rechtsanwälte) einen Meinungs- und Erfahrungsaustausch zwischen denjenigen, die sehr häufig in rechtlichen Auseinandersetzungen auf unterschiedlichen Seiten stehen. Der positive Verlauf der diesjährigen Jahrestagung gibt Anlaß zu der Erwartung, daß auch künftig entsprechende Veranstaltungen stattfinden werden.

Dr. Michael Uechtritz, Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Stuttgart