

Tiefenbegrenzungsregelungen im Anschlussbeitragsrecht

Schmidt, Ulrike

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schmidt, U. (2008). *Tiefenbegrenzungsregelungen im Anschlussbeitragsrecht*. (Wahlperiode Brandenburg, 4/19). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-52476-3>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Parlamentarischer Beratungsdienst

Tiefenbegrenzungsregelungen im Anschlussbeitragsrecht

Bearbeiterin: Ulrike Schmidt

Datum: 2. September 2008

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

I.	Auftrag.....	2
II.	Stellungnahme.....	3
	1. Urteil des OVG Brandenburg vom 23. März 2000 – 2 A 226/98 –	3
	2. Rechtsentwicklung seit dem Urteil des OVG Brandenburg vom 23. März 2000.....	5
	a) Gesetzesänderung von 1999.....	5
	b) Urteil des OVG Brandenburg vom 5. Oktober 2001 – 2 D 7/01 NE –	5
	c) Urteil des OVG Brandenburg vom 26. September 2002 – 2 S 9/02 NE –	6
	d) Gesetzesänderung von 2003.....	7
	3. Anforderungen an eine Tiefenbegrenzungsregelung nach geltendem Recht.....	8
	4. Abgrenzungssatzungen.....	10
III.	Ergebnis.....	11

I. Auftrag

Gegenstand der folgenden Prüfung ist die Frage, inwieweit Gemeinden und Gemeindeverbände bzw. Zweckverbände als Aufgabenträger nach der gegenwärtigen Rechtslage berechtigt sind, bei der Bemessung von Beiträgen für den Anschluss an leitungsgebundene Einrichtungen und Anlagen (Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung) sog. Tiefenbegrenzungsregelungen in ihren Beitragssatzungen vorzusehen. Im Einzelnen sollen folgende Fragen geprüft werden:

1. Lässt das OVG-Urteil vom 23. März 2000 – 2 A 226/98 – Spielraum für Aufgabenträger (z. B. Zweckverbände), in Satzungen in „althergebrachter Weise“ Tiefenbegrenzungen festzusetzen? Wenn ja, was ist zu beachten?
2. Lässt das OVG-Urteil vom 23. März 2000 – 2 A 226/98 – Kommunen, die z. B. Mitglied in einem Zweckverband sind, die Möglichkeit, über eine örtliche Innenbereichs-/Abgrenzungssatzung effektiv Tiefenbegrenzung „herzustellen“, die erreichen soll, dass über „Baurechtsparameter“ die Frage des wirtschaftlichen Vorteils festgesetzt wird?

3. Welche Aspekte müsste eine solche Innenbereichs-/Abgrenzungssatzung berücksichtigen?

II. Stellungnahme

Wie sich aus § 8 Abs. 6 Satz 1 des Kommunalabgabengesetzes für das Land Brandenburg (KAG)¹ ergibt, sind die Beiträge, die für die Schaffung einer Anschlussmöglichkeit an eine leitungsgebundene Einrichtung zu leisten sind, nach den sich daraus für die Eigentümer der Grundstücke ergebenden Vorteilen zu bemessen. Der Vorteil besteht darin, dass sich mit der Anschlussmöglichkeit die Erschließungssituation eines Grundstücks und damit seine Nutzbarkeit verbessert. Als Grundstücksnutzung ist in erster Linie an eine bauliche oder gewerbliche Nutzung zu denken, da die Zulassung von Bauvorhaben in der Regel von einer vorhandenen Anschlussmöglichkeit abhängt. Der erstmalige Anschluss ermöglicht also z. B. überhaupt erst die bauliche Nutzung; der Vorteil einer Verbesserung oder auch einer Erneuerung der Anlage liegt in der Sicherung und im Erhalt der Erschließungssituation des Grundstücks auf Dauer.

Ein bei der Bemessung des Vorteils und des sich daraus sodann ergebenden Anschlussbeitrags einzubeziehender Faktor ist die Grundstücksfläche. Durch die sog. schlichte (typisierende) Tiefenbegrenzung, um die es bei der vorliegenden Frage geht, soll erreicht werden, dass von der jeweiligen Straße aus betrachtet, an der das jeweilige Grundstück liegt, nur die Fläche für die vorteilsgerechte Aufwandsverteilung berücksichtigt wird, die diesseits einer nach Metern festgelegten Parallele zur Straße (Tiefengrenze) liegt.

1. Urteil des OVG Brandenburg vom 23. März 2000 – 2 A 226/98 –

Gegenstand des in Rede stehenden Urteils der OVG Brandenburg war eine Straßenausbaubeitragssatzung mit einer schlichten Tiefenbegrenzungsregelung. Obwohl das Gericht die Satzung bereits aus formalen Gründen als nichtig ansah und die Klage eines Grundstückseigentümers deshalb für begründet erklärte, nahm es das Verfahren zum Anlass, auch auf die in der Satzung vorgesehene Tiefenbegrenzungsregelung einzugehen und seine Rechtsauffassung insoweit darzulegen:

¹ In der Fassung der Bekanntmachung vom 31. März 2004 (GVBl. I S. 174), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. April 2005 (GVBl. I S. 170).

Da das Kommunalabgabengesetz in der für die Beitragssatzung maßgeblichen Fassung² keinerlei Bestimmung zur Tiefenbegrenzung enthielt, beurteilte das OVG die Zulässigkeit der Tiefenbegrenzung ausschließlich danach, „ob sie mit Blick auf das Vorteilsprinzip und den Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG innerhalb des jeweiligen Abrechnungsgebietes (...) zu einer nicht mehr gerechtfertigten Benachteiligung kleiner, innerhalb ihres räumlichen Anwendungsbereichs liegender Grundstücke führt.“³ Bei Berücksichtigung dieser allgemeinen Grundsätze könne eine schlichte Tiefenbegrenzung nach Auffassung des Gerichts nur dann zulässig sein, wenn die von einer Anlage erschlossenen Grundstücke entweder in den Außenbereich übergehen oder bei ihnen zweifelhaft ist, ob sie noch dem Innenbereich zuzuordnen sind. In diesen Fällen könne eine Tiefenbegrenzung gerechtfertigt sein, weil die Vorteile, die der rückwärtigen, im Außenbereich liegenden Grundstücksfläche zukommen, vernachlässigbar seien im Vergleich zu den Vorteilen, die der vordere, wegen seiner Lage im Innenbereich bebaubare oder gewerblich nutzbare Grundstücksteil aus der Erschließung erzielt. Das Gericht hielt eine Tiefenbegrenzung dagegen dann nicht für gerechtfertigt, wenn die Grundstücke mit ihrer gesamten Fläche dem unbeplanten Innenbereich gemäß § 34 des Baugesetzbuchs (BauGB) zuzurechnen sind und ihnen daher insgesamt Baulandqualität zukommt; eine Tiefenbegrenzung würde in diesen Fällen kleinere Innenbereichsgrundstücke, deren Flächen die Tiefengrenze nicht überschreiten, gegenüber tieferen Grundstücken unzulässig benachteiligen.⁴

Mit dieser Rechtsprechung ist das Gericht der überwiegenden Rechtsauffassung der anderen Oberverwaltungsgerichte gefolgt, die mehrheitlich davon ausgehen, dass Tiefenbegrenzungsregelungen weder in beplanten Gebieten (dort ergibt sich das für die Aufwandsverteilung entscheidende Maß der baulichen Nutzbarkeit unmittelbar aus dem Bebauungsplan) noch im reinen unbeplanten Innenbereich anwendbar sind. Wie die Grundstücke im Gebiet eines Bebauungsplans haben auch die Grundstücke im Innenbereich typischerweise insgesamt Baulandqualität. Eine Ausnahme bilden lediglich die Grundstücke in Ortsrandlage, sofern sie eben nicht ausschließlich im Innenbereich, sondern zum Teil auch im Außenbereich liegen.⁵

2 KAG vom 27. Juni 1991 (GVBl. I S. 200), geändert durch Gesetz vom 27. Juni 1995 (GVBl. I S. 145).

3 OVG Brandenburg, Urteil vom 23. März 2000 – 2 A 226/98 –, juris, Rn. 66.

4 OVG Brandenburg (Fn. 3), Rn. 67.

5 Eine Zusammenstellung der Rechtsprechung findet sich bei *Driehaus*, in: Driehaus (Hrsg.), Kommunalabgabenrecht, (Loseblatt-)Kommentar, Bd. 2, § 8 (Stand März 2008) Rn. 411.

2. Rechtsentwicklung seit dem Urteil des OVG Brandenburg vom 23. März 2000

a) Gesetzesänderung von 1999

Durch Gesetz vom 7. April 1999⁶ wurde in § 8 Abs. 6 KAG folgender Satz 3 angefügt:

Eine Tiefenbegrenzung in der Satzung ist nur zulässig, wenn das Tiefenbegrenzungsmaß der typischen Tiefe der Bebaubarkeit oder gewerblichen Nutzbarkeit im Beitragsgebiet entspricht.

Diese Bestimmung wurde in das KAG aufgenommen, nachdem die bisherige Praxis gezeigt hatte, dass Tiefenbegrenzungen vielfach willkürlich und fehlerhaft waren oder nur zum Zweck einer künstlichen Kappung der Beitragsflächen, z. B. aus sozialen Gründen, in die Satzungen aufgenommen wurden. Deshalb sollten durch die neue Regelung die Bedingungen festgeschrieben werden, unter denen eine satzungsmäßige Tiefenbegrenzung angeordnet werden kann.⁷

b) Urteil des OVG Brandenburg vom 5. Oktober 2001 – 2 D 7/01 NE –

Im Jahr 2001 hatte sich das OVG Brandenburg erneut mit einer Straßenausbaubeitragsatzung zu befassen und dabei die neue gesetzliche Bestimmung zu berücksichtigen.⁸ Darin bestätigte das Gericht zunächst ausdrücklich und mit umfangreichen wörtlichen Zitaten seine frühere Entscheidung vom 23. März 2000, wonach sog. schlichte Tiefenbegrenzungen, die „auch Grundstücke einbeziehen, die ausschließlich und ohne weiteres dem Innenbereich (§ 34 BauGB) zuzuordnen sind“, unzulässig seien.⁹ Es betonte noch einmal, dass „pauschalierende, sich auf den Innenbereich beziehende Tiefenbegrenzungsregelungen (...) nach dem Vorteilsverständnis des § 8 KAG systemwidrig (sind), da Innenbereichsgrundstücke, auch soweit sie nicht überbaut sind, an den durch die beitragspflichtige Anlage oder Einrichtung vermittelten Vorteilen teilhaben.“¹⁰ Sodann führte das Gericht aus, dass an diesem Ergebnis auch die neue Regelung des § 8 Abs. 6 Satz 3 KAG nichts ändere, da sie weder nach ihrem Wortlaut noch nach ihrem Regelungsgehalt etwas darüber aussage, ob eine Tiefenbegrenzung im Innenbereich zulässig sei. Die neue Bestimmung

6 Artikel 2 des Gesetzes zur Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen kommunaler Daseinsvorsorge im Land Brandenburg (GVBl. I S. 90).

7 Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung, Drs. 2/5822, S. 37 f. (zu Artikel 2 Nr. 4 Buchst. b).

8 OVG Brandenburg, Urteil vom 5. Oktober 2001 – 2 D 7/02 NE –.

9 OVG Brandenburg (Fn. 8), S. 20 f. und 22 des Urteilsabdrucks (UA).

10 OVG Brandenburg (Fn. 8), S. 22 UA.

habe lediglich festschreiben sollen, wie das Maß der Tiefenbegrenzung zu bestimmen sei.¹¹

In seinem Urteil ging das Gericht sodann auf die auch bei der Tiefenbegrenzung anzuwendenden Grundsätze der Typengerechtigkeit ein. Deren Anwendung könne im Einzelfall dazu führen, dass eine Satzung mit Tiefenbegrenzungsregelung, die auch ausschließlich im Innenbereich liegende Grundstücksflächen einbeziehe, nicht zwingend ungültig sei. Dies setze allerdings voraus, dass die Summe der nach Nutzungsmaß und Artzuschlägen bzw. -abschlägen zu ermittelnden beitragsrelevanten Flächeneinheiten dieser Innenbereichsgrundstücke nicht mehr als 10 % der insgesamt beitragsrelevanten Gesamtflächeneinheiten im Beitragsgebiet ausmachen. In diesem Fall könne die Fläche der reinen Innenbereichsgrundstücke bei der Beurteilung der Zulässigkeit einer Tiefenbegrenzungsregelung vernachlässigt werden.¹²

Den gesetzlichen Begriff des Beitragsgebiets definierte das OVG Brandenburg als das Gebiet, in dem eine bestimmte beitragspflichtige Maßnahme abzurechnen ist. Dies gelte sowohl für Anschluss- wie für Ausbaubeiträge.¹³ Beitragsgebiet kann folglich im Falle einer Straßenausbaumaßnahme ein einzelner Straßenzug sein, bei leitungsgebundenen Anlagen aber auch die gesamte Gemeinde, bei Verbänden sogar mehrere Gemeinden.

c) Urteil des OVG Brandenburg vom 26. September 2002 – 2 S 9/02 NE –

In seinem Urteil vom 26. September 2002 befasste sich das OVG Brandenburg sodann mit einer Schmutzwasserbeitragssatzung eines Zweckverbandes und entschied – unter Bezugnahme auf seine zum Straßenausbaubeitragsrecht ergangene Rechtsprechung – auch für das Anschlussbeitragsrecht, dass eine Tiefenbegrenzung „grundsätzlich unzulässig ist für geplante Gebiete und für solche, die gemäß § 34 BauGB bebaubar sind, da den darin gelegenen Grundstücken regelmäßig mit ihrer gesamten Fläche Baulandqualität zukommt.“¹⁴ Eine generalisierende Tiefenbegrenzung sei nur bei Innenbereichsgrundstücken zulässig, die in ihrer Tiefe keine Baulandqualität haben, weil sie in den Außenbereich übergehen, oder die trotz ihrer Lage im Innenbereich solche Tiefe besitzen, dass ihnen durch die jeweilige Erschließungsanlage kein erkennbarer Vorteil gewährt wird. Liegen diese Voraussetzungen nicht vor, sei der Aufgabenträger darauf verwiesen, Billigkeitsentscheidun-

11 OVG Brandenburg (Fn. 8), S. 21 f. UA.

12 OVG Brandenburg (Fn. 8), S. 22 UA.

13 OVG Brandenburg (Fn. 8), S. 23 UA.

14 OVG Brandenburg, Urteil vom 26. September 2002 – 2 D 9/02.NE – juris, Rn. 50.

gen im Einzelfall zu treffen.¹⁵ Eine generalisierende Tiefenbegrenzungsregelung könne folglich nur Bestand haben, „wenn nach den maßgeblichen Verhältnissen im Beitragsgebiet das übertiefe Grundstück oder – wie etwa bei Straßendörfern – die Ortsrandlage den überwiegenden Regeltyp bildet“.¹⁶ Die von dieser Typisierung benachteiligten Flächen dürften nach den ihnen zuzuordnenden Maßstabseinheiten weder im Verhältnis zu den Gesamteinheiten noch im Verhältnis zu den dem Innenbereich zuordenbaren Maßstabseinheiten 10 % überschreiten.

In dem konkreten Fall hielt das OVG es zwar für durchaus denkbar, dass diese (doppelte) 10 %-Grenze nicht überschritten sei, die Tiefenbegrenzungsregelung scheiterte jedoch an der nach Auffassung des Gerichts unzureichenden Umsetzung des in § 8 Abs. 6 Satz 3 KAG geregelten Merkmals der „typischen Tiefe der Bebaubarkeit oder gewerblichen Nutzbarkeit im Beitragsgebiet“. Anders als im Fall einer „Durchschnittstiefe“ oder „üblichen Tiefe“ der Grundstücke, wie sie in den KAGs anderer Bundesländer Anwendung fänden, bedeute „typische Tiefe der Bebaubarkeit“, dass deutlich mehr als zwei Drittel aller Grundstücke im Beitragsgebiet auch insoweit dasselbe Maß aufweisen müssten.¹⁷ Auch Sicht des Gerichts erforderte danach eine Tiefenbegrenzung neben dem Regeltyp des übertiefen Grundstücks nunmehr eine weitere Typisierung, die das Maß der Bebaubarkeit betraf.

Diese Auslegung dürfte letztlich – jedenfalls im Anschlussbeitragsrecht – jegliche Tiefenbegrenzungsregelung unmöglich gemacht haben, da derart „typische“ Verhältnisse innerhalb eines Beitragsgebiets nahezu ausgeschlossen sind, zumal das Beitragsgebiet bei leitungsgebundenen Anlagen in der Regel besonders viele Grundstücke umfasst. Insoweit unterscheidet sich das Anschlussbeitragsrecht erheblich vom Straßenausbaubeitragsrecht, das in der Regel eine Aufgliederung der Straßenausbaumaßnahmen in einzelne kleine Anlagen zulässt.

d) Gesetzesänderung von 2003

Auf die dargestellte OVG-Rechtsprechung hat der Gesetzgeber erneut durch Gesetz vom 17. Dezember 2003¹⁸ reagiert, das am 1. Februar 2004 in Kraft trat. Durch diese Änderung erhielt § 8 Abs. 6 KAG seine jetzige Fassung. Eine Bestimmung über Tiefenbegrenzungsregelungen findet sich nunmehr in § 8 Abs. 6 Satz 6 KAG:

15 OVG Brandenburg a.a.O. (Fn. 14).

16 OVG Brandenburg (Fn. 14), juris, Rn. 51.

17 OVG Brandenburg (Fn. 14), juris, Rn. 53.

18 Artikel 5 Nr. 4 Buchst. e des Zweiten Gesetzes zur Entlastung der Kommunen von pflichtigen Aufgaben vom 17. Dezember 2003 (GVBl. I S. 294).

Zur vereinfachten Bemessung der wirtschaftlichen Vorteile kann die Satzung für Grundstücke innerhalb im Zusammenhang bebauter Ortsteile und im Außenbereich ein pauschales Tiefenbegrenzungsmaß vorsehen.

Wie sich aus der Begründung zum Gesetzentwurf ergibt, sollte insbesondere die Tiefenbegrenzungsregelung an die Rechtsprechung des OVG Brandenburg, vor allem an seine Entscheidung vom 5. Oktober 2001 angepasst werden, die praktisch zur Unzulässigkeit jeder satzungsmäßigen Tiefenbegrenzungsregelung und damit zu einer unverhältnismäßig hohen Belastung übertiefer Grundstücke geführt habe.¹⁹

3. Anforderungen an eine Tiefenbegrenzungsregelung nach geltendem Recht

Angesichts der Rechtsentwicklung seit dem Urteil des OVG Brandenburg vom 23. März 2000 stellt sich die Frage, ob trotz der vom OVG Brandenburg getroffenen Feststellungen zur Tiefenbegrenzungsregelung das geltende Recht den Aufgabenträgern wieder einen realistischen Spielraum belässt, um Tiefengrenzen in Anschlusssatzungen festzusetzen. Gegenüber den vom Gericht entwickelten Anforderungen führt die letzte Gesetzesänderung zu folgenden Neuerungen:

Zunächst ist festzuhalten, dass das gesetzliche Merkmal der „typischen“ Tiefe der Bebaubarkeit in § 8 Abs. 6 Satz 6 KAG (n.F.) nicht mehr enthalten ist. Die daraus vom OVG entwickelte besondere Anforderung, dass mindestens zwei Drittel der Grundstücke im Beitragsgebiet über dasselbe Maß verfügen müssen, ist somit entfallen. Dementsprechend kann zukünftig (wieder) auf die durchschnittliche oder auch übliche Tiefe der Bebaubarkeit bzw. der gewerblichen Nutzung abgestellt werden.

Keine Änderung ergibt sich dagegen bei der aus dem Grundsatz der Typisierung abgeleiteten maximalen Toleranzschwelle von 10 %, da § 8 Abs. 6 Satz 6 KAG hierzu keine Aussage trifft. Eine entsprechende gesetzliche Konkretisierung im KAG wäre aber auch verfassungsrechtlich problematisch, da die Rechtsprechung, darunter auch das Bundesverwaltungsgericht,²⁰ die 10 %-Grenze aus dem verfassungsrechtlichen Gleichheitsgebot hergeleitet hat.

¹⁹ Drs. 3/6324, Begründung zu Artikel 5, „Zu Nr. 4 (§ 8 KAG)“, Buchst. e Doppelbuchst. aa.

²⁰ Vgl. zum Grundsatz der Typengerechtigkeit und zur 10 %-Schwelle insbes. BVerwG, Urteil vom 1. August 1986 – 8 C 112/84 –, juris, Rn. 21; ferner *Driehaus* (Fn.5), § 8 Rn. 443 m. w. Nachw.

Sodann ist durch die neue Formulierung „Zur Vereinfachung der Bemessung der wirtschaftlichen Vorteile“ eine neue Anforderung an den Erlass einer Tiefenbegrenzungsregelung hinzugekommen, die vermutlich verdeutlichen soll, dass Tiefenbegrenzungen zu anderen Zwecken (z. B. soziale Gründe oder zur generellen Kappung der Beiträge) nicht in Betracht kommen. Die Zweckbestimmung dürfte aber letztlich keine Erschwernis darstellen. Denn der Sinn einer schlichten Tiefenbegrenzungsregelungen liegt gerade in der vereinfachten Grenzziehung; die Tiefengrenze dient unmittelbar der Verwaltungspraktikabilität und der leichteren Vorteilsbemessung.

Der neue § 8 Abs. 6 Satz 6 KAG weitet den Anwendungsbereich für eine Tiefenbegrenzungsregelung erheblich aus, indem er den Aufgabenträgern erlaubt, in Tiefenbegrenzungsregelungen auch solche Grundstücke einzubeziehen, die insgesamt im unbeplanten Innenbereich oder im Außenbereich liegen. Damit setzt sich der Gesetzgeber über die Rechtsprechung des OVG Brandenburg hinweg, das bislang unmissverständlich die Auffassung vertreten hat, dass – abgesehen von der bei derartigen Typisierungen tolerierbaren Abweichungsquote von 10 % – eine Tiefenbegrenzung bei reinen Innenbereichsgrundstücken aus Gründen des verfassungsrechtlichen Gleichheitsgebots nicht zulässig ist. Sollte daher die Frage der Anwendung der Tiefenbegrenzungsregelung auf reine Innenbereichsgrundstücke zukünftig entscheidungserheblich werden, müsste das OVG Berlin-Brandenburg die Frage der Vereinbarkeit des § 8 Abs. 6 Satz 6 KAG mit höherrangigem Recht konsequenterweise dem Landes- bzw. Bundesverfassungsgericht vorlegen.²¹ Erste Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit der Regelung hat bereits das VG Potsdam geäußert, das bei Tiefenbegrenzungen im unbeplanten reinen Innenbereich auf die naheliegende Ungleichbehandlung im Verhältnis zu Grundstücken im beplanten Bereich verwies, wenn letztere entsprechend der Satzung stets mit ihrer gesamten Grundstücksfläche heranzuziehen seien.²²

Wie sich das Landes- oder das Bundesverfassungsgericht im Falle eines Vorlagebeschlusses zu der Frage stellen würde, ist nicht absehbar, zumal die Ansichten hierzu auch sonst keineswegs einheitlich sind. In der Rechtsprechung der Oberverwaltungsgerichte der anderen Bundesländer wird die Auffassung des OVG Brandenburg zwar überwiegend ge-

21 Soweit ersichtlich hat das OVG Brandenburg bislang auf der Grundlage der neuen Rechtslage noch keine Entscheidung zu Tiefenbegrenzungsregelungen treffen müssen. Ob es sich letztlich zur Vorlage beim Verfassungsgericht durchringen oder die Vorschrift eher verfassungskonform auslegen würde, lässt sich naturgemäß nicht vorhersagen.

22 VG Potsdam, Urteil vom 19. März 2007 – 9 K 421/07 –, juris, Rn. 48.

teilt.²³ Abweichende Meinungen vertreten jedoch das OVG Nordrhein-Westfalen²⁴ und das OVG Sachsen-Anhalt²⁵, die beide eine Tiefenbegrenzung im unbeplanten Kernbereich für uneingeschränkt zulässig halten.

Zusammenfassend lässt sich danach festhalten, dass der Spielraum für Tiefenbegrenzungsregelungen im Vergleich zur früheren OVG-Rechtsprechung durch den Gesetzgeber zwar ausgeweitet worden ist, indem er derartige Regelungen auch im reinen unbeplanten Innenbereich und im Außenbereich zulässt (wobei zweifelhaft bleiben muss, ob diese Regelung vor dem OVG verfassungsrechtlich Bestand haben würde). Von einer darüber hinausgehenden Aufweichung der Anforderungen hat der Gesetzgeber jedoch richtigerweise Abstand genommen angesichts der insoweit einhelligen Rechtsprechung zum Gleichheitsgrundsatz, zum Grundsatz der Typengerechtigkeit und zum Vorteilsprinzip. Von einer weiteren Lockerung der gesetzlichen und der ergänzenden vom OVG Brandenburg entwickelten Anforderungen an Tiefenbegrenzungsregelungen ist auch in Zukunft abzuraten.

4. Abgrenzungssatzungen

Gemäß § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BauGB können Gemeinden durch Satzung die Grenzen für im Zusammenhang bebaute Ortsteile festlegen (sog. Klarstellungs- oder auch Abgrenzungssatzung). In einer solchen Abgrenzungssatzung wird dargestellt, welche Grundstücke zum Innenbereich gehören und welche Grundstücke dem Außenbereich zuzuordnen sind. Die Satzung hat nur klarstellende, keine konstitutive Funktion; sie kann folglich nur die ohnehin bestehende Rechtslage wiedergeben. Demzufolge lassen sich durch eine Abgrenzungssatzung die tatsächlichen Grenzen zwischen dem Innen- und dem Außenbereich nicht verändern. Weder kann ein Außenbereichsgrundstück dem Innenbereich noch ein Innenbereichsgrundstück dem Außenbereich zugeordnet werden. Der Gemeinde steht insoweit kein Beurteilungsspielraum zu. Eine Abgrenzungssatzung, die die kraft Gesetzes bestehende Grenzlinie zwischen Innen- und Außenbereich unzutreffend wiedergibt, ist daher insoweit nichtig.²⁶

23 Vgl. dazu die Nachweise bei *Driehaus* (Fn. 5), § 8 Rn. 411.

24 Urteil vom 29. November 2002 – 3 A 3531/99 –, juris, Rn. 6, bezogen auf erschließungsbeitragsrechtliche Tiefenbegrenzungen.

25 Urteil vom 25. Mai 2005 – 1 L 21/03 –, juris, Rn. 22, unter Verweis auf das frühere Urteil vom 22. Januar 1998 – 2 L 74/96–.

26 Vgl. allgemein zur Funktion *Krautzberger*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, Baugesetzbuch, Kommentar, 10. Aufl. 2007, § 34 Rn. 64; *Jäde/Dirnberger/Weiß*, Baugesetzbuch, Baunutzungsverordnung, Kommentar, 4. Aufl. 2005, § 34 Rn. 39 f.; OVG Saarland, Urteil vom 3. Juni 2008 – 2 C 438/07 –, juris, Rn. 19.; zur Nichtigkeit fehlerhafter Abgrenzungssatzungen u. a. BayVGH, Urteil vom 28. Mai 1999 – 1 B 98.737 –, juris, Rn. 21; *Jäde/Dirnberger/Weiß* a.a.O., § 34 Rn. 39.

Angesichts der dargestellten Funktion der Abgrenzungssatzung haben die Gemeinden keine Möglichkeit, durch Abgrenzungssatzung direkt oder mittelbar die für Anschlussbeiträge maßgebliche Fläche zu steuern. Die Gemeinden sind insbesondere nicht befugt, Grundstücke bzw. Grundstücksteilflächen gezielt – entgegen der tatsächlichen Situation – dem Außenbereich zuzuordnen, um so den wirtschaftlichen Vorteil, der mit der Anschließbarkeit von Grundstücken an eine zentrale leitungsgebundene Anlage verbunden ist, zu reduzieren.

Indes kann eine gemeindliche Klarstellungssatzung, die die tatsächlichen Rechtsverhältnisse zutreffend wiedergibt, ein geeignetes und effizientes Instrument der Verwaltungvereinfachung sein. Dank ihrer klarstellenden Wirkung sind die Aufgabenträger, so sie nicht selbst Gemeinde sind, von dem anderenfalls bestehenden Erfordernis entlastet, etwa im Einzelfall durch tatsächliche Inaugenscheinnahme oder bei der Prüfung der Voraussetzungen für eine typisierende Tiefenbegrenzung die Grenzlinie zwischen unbeplantem Innenbereich und Außenbereich selbst zu ermitteln.

III. Ergebnis

Die vom OVG Brandenburg in seiner Entscheidung vom 23. März 2000 aufgestellten Anforderungen an die Festsetzung von Tiefenbegrenzungsregelungen in Straßenausbaubeitragssatzungen hat das Gericht bislang nicht revidiert, sondern im Gegenteil in späteren Entscheidungen bestätigt und für auf das Anschlussbeitragsrecht übertragbar erklärt. Die von der Rechtsprechung entwickelten Voraussetzungen sind jedoch im Lichte der seit 2004 geltenden Bestimmung des § 8 Abs. 6 Satz 6 KAG zu sehen, der – anders als das OVG – den Erlass von Tiefenbegrenzungsregelungen auch für Grundstücke erlaubt, die insgesamt im unbeplanten Innenbereich oder im Außenbereich liegen. Der Anwendungsbereich für Tiefenbegrenzungsregelungen ist daher erheblich erweitert worden.

Allerdings hat der Gesetzgeber die übrigen vom OVG entwickelten Mindestvoraussetzungen ungeregelt gelassen, so dass insoweit die Rechtsprechung des OVG weiterhin Gültigkeit besitzt. Der Spielraum der Aufgabenträger dürfte sich insoweit kaum verändert haben, da sie nach wie vor verpflichtet sind, bei der Festsetzung von Tiefenbegrenzungsregelungen den Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG, das Vorteilsprinzip und die aus Art. 3 Abs. 1 GG hergeleiteten Grundsätze der Typisierung zu beachten.

Die Gemeinden haben keine Möglichkeit, durch den Erlass von Abgrenzungssatzungen Tiefengrenzen zu schaffen oder neu festzulegen. Die Abgrenzungssatzung dient zwar dazu, die Grenze eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils festzulegen, dabei sind die Gemeinden jedoch an die tatsächliche Rechtslage gebunden. Denn die Abgrenzungssatzung hat nur klarstellende Funktion; mit ihr können keine von der realen Situation abweichenden Grenzziehungen konstitutiv vorgenommen werden.

Ulrike Schmidt