

Die Steuer- und Abgabenbefreiung in Art. 23 Abs. 1 WÜD gilt nicht nur während der eigentlichen Nutzung eines Grundstücks zu Missionszwecken, sondern bereits zuvor und im Anschluss, solange der durch die entsprechende Nutzungsabsicht oder bereits erfolgte Nutzung dokumentierte Missionsbezug nicht unterbrochen wurde. Eine solche Unterbrechung ist beispielsweise anzunehmen, sobald das Grundstück - wenn auch nur vorübergehend - einer anderen Nutzung zugeführt oder über einen längeren, nicht mehr für die Abwicklung der Mission erforderlichen Zeitraum nicht zu Zwecken der Mission genutzt wird.

Eine Vergütung für bestimmte Dienstleistungen im Sinne von Art. 23 Abs. 1 WÜD stellen nur solche Abgaben dar, die ein Entgelt im Sinne einer angemessenen Gegenleistung für eine öffentlich-rechtliche, dem Missionsgrundstück zuzuordnende, unmittelbar zugute kommende und genau abgrenzbare Maßnahme darstellen. Der Vorteil muss von dem öffentlichen Leistungserbringer bezweckt sein; eine ungesteuerte bloße Bereicherung des Missionsgrundstücks genügt nicht.

Eine Entwicklungsmaßnahme im Sinne von § 165 BauGB stellt keine bestimmte Dienstleistung im Sinne von Art. 23 Abs. 1 WÜD dar, da sie nicht dem Vorteil bestimmter Grundstücke dient, sondern als städtebauliche Maßnahme - bestehend aus einer Vielzahl von Einzelmaßnahmen - den Entwicklungsbereich insgesamt strukturell verbessern und damit dem Allgemeinwohl dienen soll.

Der nach Abschluss einer Entwicklungsmaßnahme zu zahlende Ausgleichsbetrag ist keine Vergütung im Sinne von Art. 23 Abs. 1 WÜD. Er dient zwar der Finanzierung der Maßnahme, rechtfertigt sich aber nicht aus einem Gegenseitigkeitsverhältnis, sondern aus der Abschöpfung eines durch die Entwicklungsmaßnahme herbeigeführten unverdienten Vermögensvorteils in Form einer Bodenwerterhöhung.

Art. 23 Abs. 1 WÜD steht auch der Festsetzung eines reduzierten Ausgleichsbetrags in Höhe eines fiktiven Straßenbaubetrags entgegen, denn der Straßenbaubetrag ist kein abtrennbares Minus des Ausgleichsbetrags, sondern ein Aliud.

Art. 23 Abs. 1 WÜD

§§ 154, 165, 166 Abs. 3 S. 4 BauGB

OVG NRW, Urteil vom 3.7.2014 - 14 A 1512/11 -;

I. Instanz: VG Köln - 8 K 7194/08 -.

Der Kläger wendet sich gegen die Festsetzung eines Ausgleichsbetrags, den die Beklagte nach Abschluss einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme erhoben hat. Der Kläger war von 1979 bis 2006 Eigentümer eines im Entwicklungsbereich gelegenen Grundstücks, auf dem er von 1990 bis 2002 seine Botschaft betrieben hat. Die Entwicklungssatzung wurde 2004 aufgehoben, der Ausgleichsbetrag 2008 nicht in Höhe der gesetzlich vorgeschriebenen Bodenwerterhöhung, sondern in Höhe fiktiver Straßenbaukosten festgesetzt. Der Kläger macht unter anderem geltend, Art. 23 Abs. 1 WÜD stehe der Festsetzung des Ausgleichsbetrags entgegen. Das VG wies die Klage ab. Das OVG NRW änderte das Urteil ab und hob den Festsetzungsbescheid auf.

Aus den Gründen:

Die Berufung ist zulässig und begründet.

Der Bescheid der Beklagten vom 1.9.2008 ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 VwGO).

Die Festsetzung eines Ausgleichsbetrags verstößt gegen Art. 23 Abs. 1 WÜD. Der Bundestag hat diesem Übereinkommen mit Zustimmung des Bundesrats gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG zugestimmt,

vgl. Gesetz vom 6.8.1964 zu dem Wiener Übereinkommen vom 18.4.1961 über diplomatische Beziehungen (BGBl. II, S. 957).

Es ist dadurch - mit der Maßgabe des an seine völkerrechtliche Verbindlichkeit geknüpften späteren Inkrafttretens am 11.12.1964 (Bekanntmachung vom 13.2.1965, BGBl. II S. 147) - als Bundesrecht in die nationale Rechtsordnung einbezogen worden und hat innerstaatliche Geltung als Bundesrecht erlangt. Seinen Bestimmungen kommt unmittelbare Anwendbarkeit zu, da sie nach Wortlaut, Zweck und Inhalt geeignet und hinreichend bestimmt sind, wie innerstaatliche Vorschriften rechtliche Wirkung zu entfalten, also dafür keiner weiteren normativen Ausführung bedürfen.

Vgl. zu diesen Anforderungen: BVerwG, Urteil vom 29.4.2009 - 6 C 16.08 -, BVerwGE 134, 1 Rn. 46.

Denn die Bestimmungen des Übereinkommens enthalten keine bloßen Programmsätze, sondern unbedingte Verpflichtungen in Form auslegungsbedürftiger Regelungen, wie sie auch in innerstaatlichen Normen enthalten wären.

Nach der deutschen Übersetzung von Art. 23 Abs. 1 WÜD sind der Entsendestaat und der Missionschef hinsichtlich der in ihrem Eigentum stehenden und der von ihnen gemieteten bzw. gepachteten Räumlichkeiten der Mission von allen staatlichen, regionalen und kommunalen Steuern oder sonstigen Abgaben befreit, soweit diese nicht als Vergütung für bestimmte Dienstleistungen erhoben werden.

Der Kläger ist nach der vorgenannten Vorschrift von dem festgesetzten Ausgleichsbetrag befreit, obwohl das streitgegenständliche Grundstück im Zeitpunkt der Entstehung des Ausgleichsbetrags, der Aufhebung der Entwicklungsbereichsverordnung mit Wirkung zum 10.6.2004, nicht mehr als "Mission" genutzt wurde. Zwar sieht das Wiener Übereinkommen die in Art. 23 Abs. 1 WÜD gewährte Abgabenbefreiung nur "hinsichtlich der ... Räumlichkeiten der Mission" vor. Als "Räumlichkeiten der Mission" gelten nach Art. 1 Buchst. f WÜD die Gebäude oder Gebäudeteile und das dazugehörige Gelände, die für die Zwecke der Mission verwendet werden. Da der Kläger die diplomatische Nutzung des Grundstücks als Botschaft 2002 aufgegeben hat und das Grundstück bis zu seiner

Übereignung 2006 ungenutzt blieb, lagen im Zeitpunkt der Entstehung des Ausgleichsbetrags keine Missionsräumlichkeiten im engeren Sinne mehr vor. Dies ist unter Berücksichtigung des Zwecks der Regelung jedoch unschädlich. Die in dem Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen geregelten Vorrechte und Immunitäten dienen nicht dem Zweck, Einzelne zu bevorzugen, sondern haben zum Ziel, den diplomatischen Missionen als Vertretungen von Staaten die wirksame Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu gewährleisten (vgl. die Präambel des Übereinkommens, dort Absatz 5). Da die Missionstätigkeit bei Begründung der Mission vorbereitet und bei einer etwaigen Beendigung abgewickelt werden muss, gilt die Steuer- und Abgabebefreiung bei wertender Betrachtung nicht nur während der eigentlichen Nutzung eines Grundstücks zu Missionszwecken, sondern bereits zuvor und im Anschluss, solange der durch die entsprechende Nutzungsabsicht oder bereits erfolgte Nutzung dokumentierte Missionsbezug nicht unterbrochen wurde. Eine solche Unterbrechung ist anzunehmen, sobald das Grundstück - wenn auch nur vorübergehend - einer anderen Nutzung zugeführt oder über einen längeren, nicht mehr für die Abwicklung der Mission erforderlichen Zeitraum nicht zu Zwecken der Mission genutzt wird. Dies war hier nicht der Fall. Nach der umzugsbedingten Schließung der Außenstelle der Botschaft standen die Räumlichkeiten der Mission auf dem streitgegenständlichen Grundstück leer. Das Grundstück wurde bis zu seiner Übereignung auch nicht anderweitig genutzt. Der bis zur Aufhebung der Verordnung verstrichene Zeitraum von ca. zwei Jahren hat auch nicht einen angemessenen Abwicklungszeitraum überschritten. Der Kläger hat nachvollziehbar dargelegt, dass es mit Blick auf das durch den Hauptstadttumzug hervorgerufene große Angebot an Grundstücken nicht möglich gewesen sei, das Grundstück bereits vorher zu einem angemessenen Preis zu veräußern.

Der von der Beklagten festgesetzte Ausgleichsbetrag fällt unter das Abgabenprivileg des Art. 23 Abs. 1 WÜD. Er stellt keine Vergütung für eine bestimmte Dienstleistung, sondern eine missionsgrundstücksbezogene Abgabe dar, von der der Kläger als Entsendestaat und ehemaliger Grundstückseigentümer befreit ist.

Das Wiener Übereinkommen lässt den Begriff der bestimmten Dienstleistung offen. In der Literatur werden hierunter zum Teil Handlungen verstanden, die den Missionsräumlichkeiten unmittelbar zugute kommen.

Vgl. Wagner, Raasch, Pröpstl, Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen vom 18.4.1961, S. 203.

Andere definieren den Begriff als Inanspruchnahme von Diensten öffentlicher Einrichtungen oder Verwaltung, die die Mission unmittelbar begünstigen.

Vgl. Richtsteig, Wiener Übereinkommen über diplomatische und konsularische Beziehungen, 2. Aufl., S. 53.

Als Vergütungen für entsprechende Dienstleistungen werden hiernach Justizgebühren, Verwaltungsgebühren, Erschließungsbeiträge

- vgl. Richtsteig, a. a . O., S. 53 -

und Anliegerbeiträge für Straßenreinigung und Winterdienst qualifiziert.

Vgl. Wagner, Raasch, Pröpstl, a. a. O., S. 203.

Nach anderer, einschränkender Auffassung sind nur solche Dienstleistungen zu vergüten, die

- eher spezielle, missionsbezogene als allgemeine Dienstleistungen darstellen,
- nicht auf einer Verpflichtung des Empfangsstaates beruhen,
- freiwillig von der Mission nachgefragt werden
- und auf den Einzelfall abgerechnet werden.

Vgl. Salmon, Manuel de droit diplomatique, S. 257.

Ein Vergleich der englischen, französischen und spanischen Fassung des Wiener Übereinkommens zeigt, dass als Vergütung für bestimmte Dienstleistungen im Sinne der deutschen Übersetzung nur solche Abgaben zu qualifizieren sind, die ein Entgelt im Sinne einer angemessenen Gegenleistung für eine öffentlich-rechtliche, dem Missionsgrundstück zuzuordnende, unmittelbar zugute kommende und genau abgrenzbare Maßnahme darstellen.

Die englische Fassung von Art. 23 Abs. 1 WÜD lautet: "The sending State and the head of the mission shall be exempt from all national, regional or municipal dues and taxes in respect of the premises of the mission, whether owned or leased, other than such as represent payment for specific services rendered." Die französische Fassung bestimmt: "L'État accréditant et le chef de la mission sont exempts de tous impôts et taxes nationaux, régionaux ou communaux, au titre des locaux de la mission dont ils sont propriétaires ou locataires, pourvu qu'il ne s'agisse pas d'impôts ou taxes perçus en remuneration de services particuliers rendus." Die spanische Fassung lautet: " El Estado acreditante y el jefe de la misión están exentos de todos los impuestos y gravámenes nacionales, regionales o municipales, sobre los locales de la misión de que sean propietarios o inquilinos, salvo de aquellos impuestos o gravámenes que constituyan el pago de servicios particulares prestado."

Die in Art. 23 Abs. 1 WÜD zunächst geregelte Steuern- und Abgabenbefreiung bezieht sich nach der deutschen Übersetzung und der französischen und spanischen Fassung auf die Räumlichkeiten der Mission (locaux de la mission, locales de la misión). Die englische Fassung spricht weitergehend von "premises of the mission", worunter nicht nur das Missionsgebäude, sondern auch das umgebende Grundstück zu verstehen ist. Wie sich aus der Definition des Begriffs in Art. 1 Buchst. i WÜD ergibt, ist aber auch in den genannten authentischen Sprachfassungen immer das dazugehörige Gelände umfasst ("the land ancillary thereto", "terrain attenant", "el terreno destinado al servicio des esos edificios o de parte de ellos"). In Übereinstimmung hiermit sind nach Art. 1 Buchst. f WÜD unter "Räumlichkeiten der Mission" nicht nur die Gebäude oder Gebäudeteile zu verstehen, die für die Zwecke der Mission verwendet werden, sondern auch das

dazugehörige Gelände. Die Steuern- und Abgabenbefreiung ist folglich grundstücksbezogen zu verstehen.

Vgl. Wagner, Raasch, Pröpstl, a. a . O., S. 200.

Die Ausnahme für "Vergütungen für bestimmte Dienstleistungen" muss im Gegenschluss ebenfalls grundstücksbezogene Maßnahmen der öffentlichen Hand betreffen. Der erforderliche Grundstücksbezug liegt vor, wenn dem Grundstück von der öffentlichen Hand ein konkreter, individuell abgrenzbarer Vorteil gezielt zugewandt wurde. Denn von einer "bestimmten Dienstleistung" ("specific services", "services particuliers", "servicios particulares") kann nur dann die Rede sein, wenn die Maßnahme dem Grundstück unmittelbar zugute kommt und dieser Effekt von dem öffentlichen Leistungserbringer bezweckt wurde. Eine ungesteuerte bloße Bereicherung des Missionsgrundstücks, wie z. B. durch die Schaffung von vorteilhaften Lagen, genügt diesen Anforderungen nicht.

Bereits unter Berücksichtigung dieser Gesichtspunkte kann der infolge einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme zu zahlende Ausgleichsbetrag nicht als Vergütung für bestimmte Dienstleistungen im Sinne von Art. 23 Abs. 1 WÜD qualifiziert werden.

Der Entwicklungsbereich "Bonn - Parlaments- und Regierungsviertel" im Gebiet der Beklagten wurde seinerzeit auf der Grundlage des Gesetzes über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gemeinden (Städtebauförderungsgesetz - StBauFG -) vom 27. Juli 1971 förmlich festgelegt. Nach § 1 Abs. 3 StBauFG, dessen Definition nach § 235 Abs. 1 S. 2 BauGB weiterhin anwendbar ist, sind Entwicklungsmaßnahmen Maßnahmen, durch die entsprechend den Zielen der Raumordnung und Landesplanung neue Orte geschaffen (1.) oder vorhandene Orte zu neuen Siedlungseinheiten entwickelt (2.) oder vorhandene Orte um neue Ortsteile erweitert werden (3.). Die Maßnahmen müssen die Strukturverbesserung in den Verdichtungsräumen, die Verdichtung von Wohn- und Arbeitsstätten im Zuge von Entwicklungsachsen oder den Ausbau von Entwicklungsschwerpunkten außerhalb der Verdichtungsräume, insbesondere in den

hinter der allgemeinen Entwicklung zurückbleibenden Gebieten, zum Gegenstand haben. Nach § 1 Abs. 4 StBauFG dienen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen dem Wohl der Allgemeinheit. Sie sollen dazu beitragen, dass die bauliche Struktur in allen Teilen des Bundesgebiets nach den sozialen, hygienischen, wirtschaftlichen und kulturellen Erfordernissen entwickelt wird (1.), die Verbesserung der Wirtschafts- und Agrarstruktur unterstützt wird (2.) oder die Siedlungsstruktur den Anforderungen an gesunde Lebens- und Arbeitsbedingungen der Bevölkerung entspricht (3.). Die vorgenannten Regelungen zeigen, dass eine Entwicklungsmaßnahme nicht dem Vorteil bestimmter Grundstücke dient, sondern als städtebauliche Maßnahme - bestehend aus einer Vielzahl von Einzelmaßnahmen - den Entwicklungsbereich insgesamt strukturell verbessern und damit dem Allgemeinwohl dienen soll. Soweit einzelne Grundstücke von der Entwicklungsmaßnahme profitieren, ist ihnen dieser Vorteil nicht zielgerichtet zugewandt worden, sondern als bloße Folge der Entwicklungsmaßnahme entstanden. Die Entwicklungsmaßnahme unterscheidet sich insofern von Erschließungs- und Straßenbaumaßnahmen. Beide Maßnahmen verfolgen neben der im Allgemeinwohlinteresse liegenden Herstellung bzw. Verbesserung des Durchgangsverkehrs den Zweck, die Erschließung bestimmter Grundstücke (wieder-)herzustellen bzw. zu verbessern.

Anders als bei Erschließungs- und Straßenbaumaßnahmen werden nach Abschluss einer Entwicklungsmaßnahme auch nicht ihre Kosten entsprechend dem gewährten Vorteil auf die betroffenen Grundstückseigentümer umgelegt. Vielmehr ist - wie auch hier (vgl. § 235 Abs. 1 S. 2 BauGB in Verbindung mit § 166 Abs. 3 S. 4 BauGB in der bis zum 30.4.1993 geltenden Fassung) - von den Eigentümern der im Entwicklungsbereich gelegenen Grundstücke ein Ausgleichsbetrag zu entrichten, der der durch die Entwicklungsmaßnahme bedingten Erhöhung des Bodenwerts seines Grundstücks entspricht. Dieser Charakter schließt es aus, den Ausgleichsbetrag als "Vergütung" ("payment", "rémunération", "pago") im Sinne von Art. 23 Abs. 1 WÜD anzusehen. Die Abgabe dient zwar - insoweit wie eine Vergütung - der Finanzierung der Maßnahme. Sie rechtfertigt sich aber nicht aus einem Gegenseitigkeitsverhältnis (Leistung für die Gegenleistung), wie es Merkmal einer Vergütung für bestimmte Dienstleistungen ist,

sondern sie rechtfertigt sich aus der Abschöpfung eines durch die Entwicklungsmaßnahme herbeigeführten unverdienten Vermögensvorteils in Form einer Bodenwerterhöhung.

Bielenberg/Koopmann/Krautzberger, Städtebauförderungsrecht, Loseblattsammlung (Stand: September 2013), C § 154 Rn. 21, 31,

und trägt daher - wie schon der Name Ausgleichsbetrag sinnfällig macht - eher Bereicherungsausgleichscharakter.

Soweit die Beklagte darauf verweist, die Erhebung eines Ausgleichsbetrags sei gegenüber dem Kläger jedenfalls in Höhe eines fiktiven Straßenbaubeitrags zulässig, ergibt sich nichts anderes. Denn nach § 235 Abs. 1 S. 2 BauGB in Verbindung mit §§ 166 Abs. 3 S. 5, 154 Abs. 1 S. 2 BauGB in der bis zum 30.4.1993 geltenden Fassung sind dann, wenn im städtebaulichen Entwicklungsbereich Erschließungsanlagen im Sinne von § 127 Abs. 2 BauGB hergestellt, erweitert oder verbessert werden, Vorschriften über die Erhebung von Beiträgen für diese Maßnahmen auf Grundstücke im städtebaulichen Entwicklungsbereich nicht anzuwenden. Beiträge für solche Straßenbaumaßnahmen im städtebaulichen Entwicklungsbereich dürfen also nicht erhoben werden. Diese Regelung bezweckt, wie die Beklagte zutreffend ausführt, die Verhinderung einer Doppelbelastung mit beiden Abgaben. Es mag auch sein, dass während der Entwicklungsmaßnahme durchgeführte Erschließungsmaßnahmen sich in der Regel bodenwertsteigernd auswirken und daher auch grundsätzlich von dem zu zahlenden Ausgleichsbetrag abgedeckt werden. Kann ein Ausgleichsbetrag nach Abschluss einer Entwicklungsmaßnahme jedoch nicht erhoben werden, so z. B. wenn eine Bodenwerterhöhung nicht feststellbar ist, dürfen Erschließungsmaßnahmen gleichwohl nicht gesondert abgerechnet werden. Denn die Anwendung der Beitragsvorschriften ist im Entwicklungsbereich schlechthin ausgeschlossen, weil sich die Abgabepflicht allein nach den Ausgleichsbetragsregelungen bemisst, auch soweit die Herstellung und Änderung von Erschließungsanlagen in Rede steht. Das schließt es auch aus, in der Sache einen Straßenbaubeitrag im Gewand eines reduzierten Ausgleichsbetrags zu erheben, wie es die Beklagte getan hat. Der

Ausgleichsbetrag wird nicht als Gegenleistung für bestimmte einzelne Entwicklungsmaßnahmen erhoben, sondern schöpft die durch die Gesamtentwicklungsmaßnahme bewirkte Bodenwerterhöhung ab. Die Regelungen zum Ausgleichsbetrag ermächtigen die Beklagte nicht dazu, ihn einzelnen Entwicklungsmaßnahmen - hier Straßenbaumaßnahmen - zuzuordnen. Der Straßenbaubeitrag ist kein abtrennbares Minus des Ausgleichsbetrags, sondern ein Aliud. Das mag dazu führen, dass die Gemeinde weder einen Ausgleichsbetrag noch einen Straßenbaubeitrag erhält und der Grundstückseigentümer einen unausgleichbaren Vermögensvorteil auf Kosten der Gemeinde erlangt. Dieser Abgabenvorteil in Verbindung mit der fehlenden Ermächtigungsgrundlage für die Erhebung eines Straßenbaubeitrags in solchen Konstellationen ist jedoch vom Gesetzgeber beabsichtigt.