Titel:

Nichtigkeit eines Verwaltungakts

Normenketten:

VwGO § 43 Abs. 1, Abs. 2 S. 2

BayVwVfG Art. 3 Abs. 1 Nr. 1, Art. 43 Abs. 3, Art. 44 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 3, Abs. 3 Nr. 1

BayKAG Art. 5 Abs. 1, Abs. 5, Art. 19 Abs. 7 S. 1 (idF bis zum 31.12.2017)

BayKommZG Art. 11 Abs. 1, Art. 13 Abs. 4

Leitsatz:

Eine Zweckvereinbarung unter Gemeinden zur Erhebung von Ausbaubeiträgen, die der ausbauenden Gemeinde die Befugnis zur Beitragserhebung für gebietsfremde Anliegergrundstücke einräumt, bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörde sowie der amtlichen Bekanntmachung; ein zeitlich vor der amtlichen Bekanntmachung dem Adressaten bekannt gegebener Vorausleistungsbescheid ist nichtig, wen die Behörde zu diesem Zeitpunkt noch nicht örtlich zuständig war. (Rn. 32 – 35) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Kommunalabgaben, Straßenausbaubeitrag, Vorauszahlung, Zweckvereinbarung, gemeindegebietsfremdes Grundstück, Nichtigkeitsfeststellungsklage, Ausbaubeitragssatzung, Beitragserhebung, Gemeindegebiet, Zeitpunkt des Erlasses

Fundstelle:

BeckRS 2022, 36952

Tenor

I.Es wird festgestellt, dass der Bescheid der Beklagten vom 22. September 2015 nichtig ist.

II.Die Beklagte hat die Kosten des Verfahrens zu tragen. Die Hinzuziehung des Bevollmächtigten im Vorverfahren wird für notwendig erklärt.

III.Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe der zu vollstreckenden Kosten abwenden, wenn nicht die Klägerin vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tatbestand

1

I. Die Klägerin wendet sich gegen einen Bescheid der Beklagten, mit dem sie zur Leistung einer Vorauszahlung auf den Straßenausbaubeitrag für den Ausbau der B* … S* … i.H.v. 54.734,16 EUR verpflichtet wurde.

2

Die Klägerin ist Eigentümerin des Grundstücks Fl.Nr. …3 der Gemarkung B* … Dieses liegt an der B* … S* … an, die sich auf M* … Gemeindegebiet befindet.

3

Am 9. bzw. 17. Dezember 2014 haben der Marktgemeinderat B* … und der Stadtrat der Beklagten beschlossen, eine Zweckvereinbarung zu schließen. Danach soll der Beklagten die Befugnis übertragen werden, für künftige Baumaßnahmen an der B* … S* … auch für Grundstücke der Gemarkung B* … Beiträge zu erheben.

4

Die Zweckvereinbarung wurde am 16. bzw. 18. Dezember 2014 von den jeweiligen Bürgermeistern unterzeichnet und in der Folgezeit der Rechtsaufsicht beim Landratsamt Miltenberg vorgelegt.

5

Im Jahre 2015 haben die Bauarbeiten zum Ausbau der B* … S* … begonnen.

6
Mit Bescheid des Landratsamt Miltenberg vom 22. September 2015 wurde die Zweckvereinbarung rechtsaufsichtlich genehmigt.

7
Mit Bescheid vom 22. September 2015, der Klägerin zugestellt am 25. September 2015, erhob die Beklagte von der Klägerin eine Vorauszahlung i.H.v. 54.734,16 EUR auf den Straßenausbaubeitrag für den Ausbau der Bürgstädter Straße. Die Klägerin sei Eigentümerin des Grundstücks Fl.Nr. …3, das von der Erschließungsanlage B* … S* … erschlossen werde. Die Maßnahmen zum Ausbau der O* … seiner noch nicht abgeschlossen. Die Beklagte sei zur Erhebung der Vorauszahlung auf den Ausbaubeitrag nach Art. 1 KAG und Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 BayVwVfG sachlich und örtlich zuständig. Für die weiteren Einzelheiten wird auf den Bescheid vom 22. September 2015 verwiesen.

8
Am 25. September 2015 wurden die Zweckvereinbarung und die rechtsaufsichtliche Genehmigung bekannt gemacht.

9
Mit Schreiben ihrer Prozessbevollmächtigten vom 20. Oktober 2015 ließ die Klägerin gegen den Bescheid Widerspruch einlegen. Ihr Grundstück liege im Gemeindegebiet von B* … Die Ausbaubeitragssatzung der Beklagten dürfe für ein fremdes Gemeindegebiet keine Anwendung finden. Es bestünden daher ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit des angefochtenen Vorauszahlungsbescheides.

10
Mit Widerspruchsbescheid vom 26. Mai 2021 wurde der Widerspruch zurückgewiesen. Die Voraussetzungen für die Erhebung einer Vorauszahlung auf den künftigen Ausbaubeitrag seien gegeben. Zwar seien die Satzung und die Abgabenhoheit der Beklagten räumlich auf das Gemeindegebiet begrenzt. Der Geltungsbereich des Satzungsrecht entspreche grundsätzlich der Gebietshoheit der Gemeinde, sodass die Satzung einer Gemeinde nicht ohne weiteres auf außerhalb ihres Gebiets liegende Grundstücke angewandt werden könne. Zur Lösung dieser Problematik habe die Beklagte mit dem Markt B* … eine Zweckvereinbarung geschlossen, wonach für bestimmte Straßen, an die auch gemeindegebietsfremde Grundstücke angrenzten, der jeweils ausbauenden Gemeinde das Recht zur Beitragserhebung übertragen worden sei. Die B* … S* … sei in der Vereinbarung explizit genannt. Der Beklagten sei die Befugnis übertragen worden, für künftige Baumaßnahmen an der genannten O* … auch Beiträge für die in der Gemarkung B* … liegende Grundstücke zu erheben und dies durch die im Bereich der Beklagten geltenden Satzungen zu regeln. Zwar sei der streitgegenständliche Bescheid am Tage vor dem Inkrafttreten der Zweckvereinbarung bekannt gegeben worden, allerdings könne ein Bescheid nur dann aufgehoben werden, wenn und soweit er im Zeitpunkt der Entscheidung im Rechtsbehelfsverfahren noch rechtswidrig sei. Dieser Mangel sei jedoch dadurch geheilt worden, dass die Zweckvereinbarung in Kraft getreten sei. Zu diesem Zeitpunkt sei das Widerspruchsverfahren auch noch nicht abgeschlossen gewesen, sodass eine Heilung des eventuell rechtswidrigen Bescheides möglich gewesen sei. Ob sich die Ausbaubeitragssatzung der Beklagten auch auf die in der Vereinbarung explizit genannten Grundstücke beziehen müsse, lasse sich der Literatur nicht eindeutig entnehmen. Allerdings erscheine die Klärung dieser Frage angesichts der Tatsache, dass die Ausbaubeitragserhebung zum 1. Januar 2018 abgeschafft worden sei, nicht maßgeblich. Außerdem könne eine entsprechende Textpassage in die Satzung, mit der die Anwendbarkeit der Satzung auf bestimmte Grundstücke in der Gemarkung B* … erstreckt werde, auch noch in einem Klageverfahren aufgenommen und der Mangel damit geheilt werden. Für die weiteren Einzelheiten wird auf den Widerspruchsbescheid vom 26. Mai 2021 verwiesen.

11
II. Mit Schriftsatz ihrer Prozessbevollmächtigten vom 22. Juni 2021, bei Gericht am 25. Juni 2021 eingegangen, ließ die Klägerin gegen den Bescheid Klage erheben. Zur Begründung wurde im Wesentlichen vorgetragen, dass die Zweckvereinbarung erst am 25. September 2015 öffentlich bekannt gemacht worden sei. Der Bescheid der Beklagten sei daher einige Tage vor Inkrafttreten der Zweckvereinbarung erlassen worden. Eine wirksame Rechtsgrundlage habe daher im Zeitpunkt des Erlasses des Bescheides nicht bestanden. Der Vorauszahlungsbescheid der Beklagten sei deshalb rechtswidrig bzw. sogar nichtig. Gemäß Art. 44 Abs. 2 Nr. 3 BayVwVfG sei ein Verwaltungsakt nichtig, den

eine Behörde in Bezug auf unbewegliches Vermögen außerhalb ihres Bezirks erlassen habe, ohne dazu ermächtigt zu sein. Die erst nachträglich wirksam gewordene Ermächtigung könne nicht auf den Zeitpunkt des Erlasses des Vorauszahlungsbescheides rückwirken. Durch die Nichtigkeit des Vorauszahlungsbescheides komme es auch nicht darauf an, welcher Zeitpunkt der maßgebliche für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsaktes sei.

12
Die Klägerin beantragt zuletzt,

Es wird festgestellt, dass der Bescheid vom 22. September 2015 über eine Vorauszahlung auf den Straßenausbaubeitrag für die B* … S* … in Höhe von 54.734,16 EUR nichtig ist.

13
Hilfsweise wird beantragt, den Bescheid vom 22. September 2015 sowie den Widerspruchsbescheid des Landratsamts Miltenberg vom 26. Mai 2021 aufzuheben.

14
Zusätzlich wird beantragt, die Zuziehung eines Bevollmächtigten im Vorverfahren für notwendig zu erklären.

15
Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

16
Die Zuständigkeit der Beklagten zur Beitragserhebung folge aus der Zweckvereinbarung, die durch das Landratsamt Miltenberg mit Bescheid vom 22. September 2015 genehmigt und am 25. September 2015 im Amtsblatt des Landkreises Miltenberg öffentlich bekannt gemacht worden sei. Dass zum Zeitpunkt des Bescheiderlasses keine wirksame Rechtsgrundlage bestanden habe, führe nicht zur Nichtigkeit des Bescheids. Ein Verwaltungsakt sei nach Art. 44 Abs. 1 BayVwVfG nichtig, soweit er an einem besonders schwerwiegenden Fehler leide und dies bei verständiger Würdigung aller in Betracht kommender Umstände offensichtlich sei. Ein Verwaltungsakt sei jedoch nicht nichtig, nur weil er einer gesetzlichen Grundlage entbehre. Dies folge aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum sogenannten „gesetzlosen Verwaltungsakt“. Vielmehr müsse für eine Nichtigkeit ein besonders schwerwiegender Fehler vorliegen und dieser offenkundig sein. Seine Ungültigkeit müsse für jedermann derart augenscheinlich sein, dass er gleichsam den „Stempel“ der Nichtigkeit auf der Stirn trage. Damit ein Verwaltungsakt tatsächlich nichtig sei, müssten die an eine ordnungsgemäße Verwaltung zu stellenden Anforderungen in so erheblichem Maße verletzt werden, dass von niemandem erwartet werden könne, den Verwaltungsakt als verbindlich anzusehen. Von einer absoluten Gesetzlosigkeit könne hier keine Rede sein. Zwar habe im Zeitpunkt des Bescheiderlasses noch keine ausreichend bekanntgemachte Ermächtigungsgrundlage bestanden. Trotzdem sei eine Rechtsgrundlage vorhanden, die am Tag des Bescheiderlasses bereits durch das zuständige Landratsamt genehmigt und lediglich wenige Tage später wirksam geworden sei. Der Fall sei also nicht so gelagert, dass dem Bescheid jegliche Rechtsgrundlage fehle. Vielmehr habe es die Rechtsgrundlage am Tag des Bescheiderlasses tatsächlich schon gegeben. Zudem sei sie auch bereits durch das zuständige Landratsamt genehmigt worden. An der Rechtmäßigkeit der Zweckvereinbarung selbst bestünden keine Zweifel, sodass hier eine geeignete Ermächtigungsgrundlage vorgelegen habe, die lediglich noch nicht öffentlich bekannt gemacht worden war. Die Unrichtigkeit des Bescheids sei auch nicht für jedermann augenscheinlich, da die Datierungsproblematik erst bei genauerer Überprüfung auffalle. Der kurze Zeitraum der Gesetzlosigkeit führe nicht zur Nichtigkeit und damit Unheilbarkeit des Bescheids. Vielmehr sei der Bescheid nur rechtswidrig, sodass auch eine nachträgliche Heilung möglich gewesen sei. Zwar regele Art. 45 Abs. 1 BayVwVfG nicht direkt den Fall der Heilung durch Nachschieben einer wirksamen Ermächtigungsgrundlage, jedoch sei nach herrschender Meinung eine Heilung von in dieser Vorschrift nicht genannten Verfahrensfehlern durch Nachholung der fehlenden Handlung in analoger Anwendung jedenfalls bis zum Erlass des Widerspruchsbescheids möglich. Eine Heilung sei hier mit Wirksamwerden der Zweckvereinbarung am 26. September 2015 eingetreten. Der Widerspruchsbescheid sei auch erst weit nach Wirksamwerden der Zweckvereinbarung ergangen.

17

Für die weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten wird auf die Gerichtsakte, die beigezogenen Behördenakten sowie das Protokoll über die mündliche Verhandlung vom 9. November 2022 Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

18
Die zulässige Klage hat auch in der Sache Erfolg. Der Bescheid der Beklagten vom 22. September 2015 ist nichtig.

19
1. Die Feststellungsklage ist als Nichtigkeitsfeststellungsklage gem. § 43 Abs. 1 Var. 3 VwGO zulässig. Die Klägerin hat auch ein berechtigtes Interesse an der alsbaldigen Feststellung der Nichtigkeit im Sinne des § 43 Abs. 1 VwGO. Da ein nichtiger belastender Verwaltungsakt einen Rechtsschein zu Lasten des Adressaten begründet, ist in dieser Konstellation das Rechtsschutzinteresse für eine Nichtigkeitsfeststellungsklage in aller Regel ohne weiteres gegeben (vgl. BVerwG, U. v. 21.11.1986 - 8 C 127/84 - juris Rn. 16).

20
2. Ein Verwaltungsakt ist nichtig, soweit er an einem besonders schwerwiegenden Fehler leidet und dies bei verständiger Würdigung aller in Betracht kommenden Umstände offensichtlich ist, Art. 44 Abs. 1 BayVwVfG. Ohne Rücksicht auf das Vorliegen dieser Voraussetzungen ist nach Art. 44 Abs. 2 Nr. 3 BayVwVfG ein Verwaltungsakt nichtig, den eine Behörde außerhalb ihrer durch Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 BayVwVfG begründeten Zuständigkeit erlassen hat, ohne dazu ermächtigt zu sein. Dies ist hier der Fall.

21
2.1 Vorliegend findet nach der Übergangsvorschrift des Art. 19 Abs. 7 Satz 1 Kommunalabgabengesetz (KAG) in der Fassung vom 24. Mai 2019 (GVBl S. 266) das Kommunalabgabengesetz in der bis zum 31. Dezember 2017 geltenden Fassung Anwendung.

22
2.2 Gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 1 KAG können die Gemeinden zur Deckung ihres anderweitig nicht gedeckten Aufwands für die Herstellung, Anschaffung, Verbesserung oder Erneuerung ihrer öffentlichen Einrichtungen Beiträge von den Grundstückseigentümern erheben, denen die Möglichkeit der Inanspruchnahme dieser Einrichtungen besondere Vorteile bietet. Nach der hier geltenden alten Gesetzeslage sollen gem. Art. 5 Abs. 1 Satz 3 KAG für die Verbesserung oder Erneuerung von O* … und beschränkt-öffentlichen Wegen Beiträge erhoben werden, soweit nicht Erschließungsbeiträge nach Art. 5a KAG zu erheben sind.

23
Rechtsgrundlage für die Erhebung einer Vorauszahlung ist Art. 5 Abs. 5 KAG, ohne dass es einer satzungsrechtlichen Umsetzung durch die Beklagte bedürfte. Danach können für ein Grundstück, für das eine Beitragspflicht noch nicht oder nicht in vollem Umfang entstanden ist, Vorauszahlungen auf den Beitrag verlangt werden, wenn mit der Ausführung der Maßnahmen begonnen worden ist, für die der Beitrag erhoben werden soll. Aus dem Wesen der Vorauszahlung als einer Zahlung vor Entstehung einer Beitragspflicht und aus der darin begründeten Abhängigkeit von einer künftigen Beitragsschuld nach Grund und Höhe fordert ihre Festsetzung jedoch das Vorhandensein der gültigen Beitragsregelung in Gestalt einer Abgabensatzung nach Art. 2 Abs. 1 KAG, weil nur so die rechtlichen Voraussetzungen für die spätere Begründung einer Beitragspflicht geschaffen werden können (vgl. BayVGH, U.v. 1.6.2011 - 6 BV 10.2467 - juris Rn. 31). Eine solche Regelung hat die Beklagte mit der Satzung über die Erhebung von Beiträgen zur Deckung des Aufwands für die Herstellung, Anschaffung, Verbesserung oder Erneuerung von Straßen, Wegen, Plätzen, Parkplätzen und Grünanlagen vom 22. Mai 2002 (Ausbaubeitragssatzung - ABS -) erlassen. Bedenken gegen das ordnungsgemäße Zustandekommen dieser Satzung sind nicht ersichtlich, und auch in materiell-rechtlicher Hinsicht liegen keine Fehler auf der Hand. Zur Frage der Anwendbarkeit der Satzung auf gemeindegebietsfremde Grundstücke siehe unter 2.6.

24
2.3 Die abzurechnenden Baumaßnahmen in der B* … S* … stellen eine beitragsfähige Verbesserung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und 3 KAG dar, so dass das Straßenausbaubeitragsrecht einschlägig ist. Es

wird auch seitens der Klägerin nicht bestritten, dass die B* … S* … erneuerungsbedürftig war und ihr Ausbau nicht nur eine Instandhaltungsmaßnahme darstellt, sondern eine beitragsfähige Erneuerung. Eine solche liegt vor, wenn sich der Zustand der O* … nach dem Ausbau in irgendeiner Hinsicht (insbesondere räumlicher Ausdehnung, funktionaler Aufteilung der Gesamtfläche, Art der Befestigung) von ihrem ursprünglichen Zustand im Herstellungszeitpunkt in einer Weise unterscheidet, die positiven Einfluss auf die Benutzbarkeit hat (BayVGH, U.v. 11.12.2015 - 6 BV 14.586 - juris Rn. 15; B.v. 13.8.2014 - 6 ZB 12.1119 - juris Rn. 13). Dies ist hier offensichtlich der Fall und wird auch seitens der Beteiligten nicht in Abrede gestellt.

25
2.4 Die Klägerin gehört als Anliegerin der B* … S* … grundsätzlich zum Kreis der Grundstückseigentümer, denen die Möglichkeit der Inanspruchnahme dieser Einrichtung besondere Vorteile bietet, und die somit im Rahmen der Aufwandsverteilung zu berücksichtigen sind.

26
Für einen Sondervorteil im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 KAG ist nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs zum einen die spezifische Nähe des Grundstücks zur ausgebauten Straße erforderlich, zum anderen eine Grundstücksnutzung, auf die sich die durch den Ausbau verbesserte Möglichkeit, als Anlieger von der O* … Gebrauch zu machen, positiv auswirken kann. Den Eigentümern von Grundstücken, bei denen beide Voraussetzungen vorliegen, kommt der Straßenausbau in einer Weise zugute, die sie aus dem Kreis der sonstigen Straßenbenutzer heraushebt und die Heranziehung zu einem Beitrag rechtfertigt (st. Rspr., vgl. BayVGH, U.v. 6.4.2017 - 6 B 16.1043 - juris Rn. 13 m.w.N.). Bei der Erhebung eines Straßenausbaubeitrags genügt zur Annahme eines Sondervorteils - anders als im Erschließungsbeitragsrecht - bereits die qualifizierte Inanspruchnahmemöglichkeit einer vorhandenen, lediglich erneuerten oder verbesserten O* … als solche. Diese kommt im Grundsatz jeder sinnvollen und zulässigen, nicht nur der baulichen oder gewerblichen Nutzung zugute, soweit sie rechtlich gesichert ausgeübt werden kann (BayVGH, U.v. 8.3.2010 - 6 B 09.1957 - juris Rn. 18).

27
Verläuft eine von der Gemeinde ausgebaute O* … wie hier an der Grenze zum Gebiet einer Nachbargemeinde, sind bei der Aufwandsverteilung auch gemeindegebietsfremde Grundstücke zu berücksichtigen, wenn ihnen durch die ausgebaute O* … ein Sondervorteil in dem oben genannten Sinn vermittelt wird. Das ergibt sich aus der einschränkungslosen Anknüpfung der Aufwandsverteilung an den Sondervorteil und dem ebenfalls in Art. 5 Abs. 1 Satz 1 KAG verankerten Grundsatz der Vorteilsgerechtigkeit. Denn die vorteilsrelevante Inanspruchnahmemöglichkeit wird durch die Zugehörigkeit zu einem fremden Gemeindegebiet weder rechtlich noch tatsächlich berührt. Haben damit aber die Anliegergrundstücke (und die ihnen gleichzustellenden Hinterliegergrundstücke) unabhängig von ihrer Gemeindezugehörigkeit denselben Vorteil von der ausgebauten Straße, wäre es unbillig, den gesamten umlagefähigen Ausbauaufwand unter Aussparung der gemeindefremden Grundstücke allein auf die im eigenen Gemeindegebiet liegenden Grundstücke zu verteilen (BayVGH, U. v. 18.6.2010 - 6 BV 09.1226 - juris Rn. 22).

28
2.5 Allerdings war die Beklagte nicht befugt, für das - zutreffend in die Aufwandsverteilung als solche einbezogene - klägerische Grundstück auch eine Vorauszahlung auf den Straßenausbaubeitrag zu erheben.

29
Die Befugnis der Gemeinden zur Erhebung von Ausbaubeiträgen ist wegen der räumlichen Begrenzung ihrer kommunalrechtlichen Abgaben- und Satzungshoheit (Art. 22 Abs. 1 GO) grundsätzlich beschränkt auf Grundstücke ihres eigenen Gemeindegebiets (BayVGH, U. v. 18.6.2010 - 6 BV 09.1226 - juris Rn. 23). Um einen Beitragsausfall zu vermeiden, besteht jedoch die Möglichkeit, durch den Abschluss einer Zweckvereinbarung nach dem Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (KommZG) i. d. F. d. Bek. v. 20. Juni 1994, zuletzt geändert durch G. v. 22. Juli 2022 (GVBl. S. 374), der ausbauenden Gemeinde die Befugnis zur Beitragserhebung für gebietsfremde Anliegergrundstücke einzuräumen. Vorliegend ist zwar in dieser Absicht eine Zweckvereinbarung zwischen der Beklagten und dem Markt B* … geschlossen worden. Da diese aber erst nach Bekanntgabe des streitgegenständlichen Bescheids in Kraft getreten ist, vermochte sie für diesen nicht die Zuständigkeit der Beklagten zu begründen.

30
Nach Art. 43 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG wird ein Verwaltungsakt gegenüber demjenigen, für den er bestimmt ist oder der von ihm betroffen wird, in dem Zeitpunkt wirksam, in dem er ihm bekanntgegeben wird. Der streitgegenständliche Bescheid ist der Klägerin laut Postzustellungsurkunde am 25. September 2015 zugestellt und dadurch bekanntgegeben worden (Art. 41 Abs. 5 BayVwVfG i.V.m. Art. 3 BayVwZVG).

31
Im Dezember 2014 haben die Beklagte und der Markt B* … eine Zweckvereinbarung geschlossen. Nach § 3 Abs. 1 Satz 1 der Zweckvereinbarung wird der Beklagten die Befugnis übertragen, für künftige Baumaßnahmen gem. Art. 5 KAG in den - näher bezeichneten - O* … auch für die in der Gemarkung B* … liegenden Grundstücke Beiträge zu erheben und dies durch die im Bereich der Beklagten geltenden Satzungen zu regeln.

32
Aufgrund dieser Befugnisübertragung bedurfte die Zweckvereinbarung gem. Art. 12 Abs. 2 Satz 1 KommZG der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Diese ist mit Bescheid vom 22. September 2015 erteilt worden. Die Zweckvereinbarung wurde daraufhin im Amtsblatt des Landkreises Miltenberg vom 25. September 2015 bekanntgemacht. Gem. Art. 13 Abs. 4 KommZG i.V.m. § 6 Abs. 1 der Zweckvereinbarung bzw. der gleichlautenden Regelung des Art. 13 Abs. 1 Satz 2 KommZG wurde die Zweckvereinbarung am Tag nach der amtlichen Bekanntmachung wirksam, also am 26. September 2015.

33
Der streitgegenständliche Bescheid wurde somit am Tag vor Inkrafttreten der Zweckvereinbarung bekanntgegeben. Zu diesem Zeitpunkt fehlte es der Beklagten noch an der örtlichen Zuständigkeit, weil das streitgegenständliche Grundstück in der Gemarkung B* … liegt. Gem. Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 BayVwVfG ist in Angelegenheiten, die sich auf unbewegliches Vermögen oder ein ortsgebundenes Recht oder Rechtsverhältnis beziehen, die Behörde örtlich zuständig, in deren Bezirk das Vermögen oder der Ort liegt, hier also grundsätzlich der Markt B* … Ein Verstoß gegen Vorschriften über die örtliche Zuständigkeit führt nach Art. 44 Abs. 3 Nr. 1 BayVwVfG zwar grundsätzlich nicht zur Nichtigkeit des Verwaltungsakts. Eine Ausnahme gilt jedoch für Fälle der örtlichen Zuständigkeit aufgrund der Belegenheit der Sache im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 BayVwVfG. Gem. Art. 44 Abs. 2 Nr. 3 BayVwVfG ist ein Verwaltungsakt ohne Rücksicht auf das Vorliegen der Voraussetzungen des Absatzes 1 derselben Vorschrift nichtig, den eine Behörde außerhalb ihrer durch Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 BayVwVfG begründeten Zuständigkeit erlassen hat, ohne dazu ermächtigt zu sein.

34
Dies ist hier der Fall, weil die Zweckvereinbarung zwar eine Ermächtigung der Beklagten vorsah, sie im Zeitpunkt der Bekanntgabe des Bescheids aber noch nicht wirksam war. Nach den ausdrücklichen Regelungen sowohl in der Zweckvereinbarung als auch im KommZG wurde die Zweckvereinbarung erst am Tag nach der amtlichen Bekanntmachung wirksam. Mangels wirksamer Ermächtigung war die Beklagte zum Zeitpunkt des Bescheiderlasses also noch örtlich unzuständig nach Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 BayVwVfG mit der zwingenden Folge der Nichtigkeit des Bescheids.

35
Grundsätzlich entfaltet ein Verwaltungsakt seine Wirksamkeit unabhängig davon, ob die getroffene Regelung mit dem geltenden Recht übereinstimmt (Kopp/Ramsauer, VwVfG, 22. Aufl. 2021, § 43 Rn. 3a m.w.N.). Etwas anderes gilt aber im Fall der Nichtigkeit. Nach Art. 43 Abs. 3 BayVwVfG ist ein nichtiger Verwaltungsakt unwirksam. Er erlangt weder die äußere Wirksamkeit noch löst er die von der Behörde angestrebten Rechtsfolgen aus (vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG, 22. Aufl. 2021, § 43 Rn. 47).

36
Dass im Zeitpunkt des Widerspruchsbescheids die Zweckvereinbarung wirksam war, konnte den Bescheid nicht heilen. Denn eine Heilung von Fehlern nichtiger Verwaltungsakte ist grundsätzlich nicht möglich (vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG, 22. Aufl. 2021, § 43 Rn. 47). Auch eine Auslegung des Widerspruchsbescheids als rückwirkende Bestätigung oder Neuvornahme des Verwaltungsakts kommt nicht in Betracht. Zum einen ist die Widerspruchsbehörde sachlich nicht zuständig für den erstmaligen Erlass eines straßenausbaubeitragsrechtlichen Bescheid, zum anderen war zum Zeitpunkt des Widerspruchsbescheids die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen nach dem KAG nicht mehr zulässig.

37
2.6 Auch wenn es nicht streitentscheidend darauf ankommt, wird ergänzend darauf hingewiesen, dass selbst bei Wirksamkeit der Zweckvereinbarung zum Zeitpunkt des Bescheiderlasses die Erhebung einer Vorauszahlung auf den Straßenausbaubeitrag rechtswidrig gewesen wäre mangels hinreichender satzungsrechtlicher Grundlage.

38
Denn Voraussetzung für die Erhebung von Beiträgen für gemeindegebietsfremde Grundstücke ist nicht nur der Abschluss einer Zweckvereinbarung zur Übertragung der Befugnis als solcher, sondern eine gemeindliche Ausbaubeitragssatzung, deren Geltungsbereich sich auch auf die gemeindegebietsfremden Grundstücke erstreckt. Dementsprechend regelt § 3 Abs. 1 Satz 1 der Zweckvereinbarung, dass der Beklagten die Befugnis übertragen wird, auch für die in der Gemarkung B* … liegenden Grundstücke Beiträge zu erheben und dies durch die im Bereich der Beklagten geltenden Satzungen zu regeln. Im rechtsaufsichtlichen Bescheid des Landratsamts Miltenberg vom 22. September 2015 wird zwar die Anwendung des Satzungsrechts der Beklagten auf gemeindegebietsfremde Grundstücke genehmigt. Gleichzeitig wird in den Gründen aber ausdrücklich festgestellt, dass die Regelungen der Zweckvereinbarung den räumlichen Umgriff der Ausbaubeitragssatzungen ändern sollen und es zur rechtlichen Umsetzung dieser Regelungen erforderlich ist, die Satzungen entsprechend anzupassen.

39
Nach Art. 11 Abs. 1 KommZG kann durch die Zweckvereinbarung der Gebietskörperschaft, auf die Aufgaben übergehen, das Recht übertragen werden, zur Erfüllung dieser Aufgaben Satzungen und Verordnungen auch für das Gebiet der übrigen Beteiligten zu erlassen. Bereits geltende Satzungen können auch durch die Zweckvereinbarung auf dieses Gebiet erstreckt werden; sie sind in der Zweckvereinbarung unter Angabe ihrer Fundstelle genau zu bezeichnen.

40
Vorliegend hat die Beklagte im Zusammenhang mit dem Abschluss der Zweckvereinbarung keine neue Satzung erlassen, deren Geltungsbereich sich auch auf die entsprechenden Grundstücke der Gemarkung B* … erstreckt hätte. Vielmehr ist die hier angewandte Ausbaubeitragssatzung der Beklagten seit dem 1. Januar 2002 unverändert in Kraft und liegt auch dem streitgegenständlichen Bescheid zugrunde. Durch die Zweckvereinbarung wurde diese Satzung auch nicht auf das entsprechende Gebiet erstreckt. Vielmehr geht die Zweckvereinbarung ausdrücklich davon aus, dass die Beitragserhebung durch die geltenden Satzungen zu regeln ist, also eine Anpassung vorzunehmen ist. Im Übrigen wäre hierbei auch nicht das Wirksamkeitserfordernis des Art. 11 Abs. 1 Satz 2 2. HS KommZG eingehalten, weil die einschlägige Satzung nicht in der Zweckvereinbarung unter Angabe ihrer Fundstelle genau bezeichnet worden ist.

41
Da der Geltungsbereich des Satzungsrechts der Gebietshoheit der Gemeinde entspricht, kann die Satzung einer Gemeinde nicht ohne weiteres auf außerhalb ihres Gebiets liegende Grundstücke angewandt werden. Hiermit wäre es unvereinbar, den beitragsfähigen Aufwand einfach nach der Verteilungsregelung der Satzung einer der betroffenen Gemeinden auch auf gemeindegebietsfremde Grundstücke umzulegen, obwohl diese Gemeinde nicht zu einer solchen Erstreckung ermächtigt ist (BVerwG, U. v. 3.6.2010 - 9 C 3/09 - juris Rn. 21). Mangels einer derartigen Erstreckung des Geltungsbereich der Ausbaubeitragssatzung der Beklagten wäre der streitgegenständlichen Bescheid also jedenfalls rechtswidrig.

42
3. Der Klage war mit der Kostenfolge des § 154 Abs. 1 VwGO stattzugeben. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11, § 711 ZPO.

43
Die Hinzuziehung des Bevollmächtigten im Vorverfahren war für notwendig zu erklären. Die Notwendigkeit einer solchen Hinzuziehung beurteilt sich aus der Sicht einer verständigen Partei, die bemüht ist, die Kosten so niedrig wie möglich zu halten (BVerwG, B. v. 3.7.2000 - 11 A 1/99 - juris Rn. 3). Maßgebend ist, ob sich ein vernünftiger Bürger mit gleichem Bildungs- und Erfahrungsstand bei der gegebenen Sachlage eines Rechtsanwalts oder sonstigen Bevollmächtigten bedient hätte. Notwendig ist die Hinzuziehung eines Rechtsanwalts danach nur dann, wenn es dem Beteiligten nach seinen persönlichen Verhältnissen und wegen der Schwierigkeit der Sache nicht zuzumuten war, das Vorverfahren selbst zu führen (BVerwG, B. v. 2.7.2014 - 6 B 21/14 - juris Rn. 7).

44

Nach diesem Maßstab ist im vorliegenden Fall die Beauftragung eines Rechtsanwalts als sachgerecht anzusehen. In einer Streitigkeit über gemeindliche Abgaben, hier über einen Straßenausbaubeitrag, treten typischerweise schwierige Sach- und Rechtsfragen auf, die nur eine mit dieser Materie vertraute rechtskundige Person übersehen und (zuverlässig) beantworten kann (vgl. BVerwG, U. v. 15.2.1991 - 8 C 83/88 - juris Rn. 15). Es sind keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass die Klägerin über solche speziellen Rechtskenntnisse verfügt, welche ausnahmsweise eine andere Beurteilung erlaubten. Im Widerspruchsverfahren wurden diverse spezifische ausbaubeitragsrechtliche und kommunalrechtliche Fragestellungen erörtert. Der Bevollmächtigte der Klägerin nahm hierzu in mehreren Schreiben Stellung. Von der Klägerin konnte nach obigem Maßstab daher nicht erwartet werden, das Vorverfahren allein zu betreiben.