

Titel:

Nichtigkeit einer Erschließungsbeitragssatzung

Normenkette:

BayKAG Art. 2 Abs. 1 S. 1, Art. 5a, Art. 13 Abs. 1 Nr. 3 lit. d

BauGB § 127, § 133 Abs. 2, § 134, § 135

AO § 125 Abs. 1

Leitsätze:

Eine nach dem 01.01.1997 erlassene Erschließungsbeitragssatzung ist nichtig, wenn sie die nach Art. 2 Abs. 1 Satz 2 KAG erforderlichen Angaben nicht enthält. (Rn. 19)

Eine nach dem 01.01.1997 erlassene Erschließungsbeitragssatzung ist nichtig, wenn sie die nach Art. 2 Abs. 1 Satz 2 BayKAG erforderlichen Angaben nicht enthält. (Rn. 19) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Erschließungsbeitrag, Erschließungsbeitragssatzung, Nichtigkeit, Angaben nach Art. 2 Abs. 1 Satz 2 KAG, kommunale Erschließungsbeitragssatzung - EBS -, Abgabensatzung, Mindestinhalt

Tenor

I. Die Bescheide der Gemeinde ... vom 22.02.2023 (Az. A01-631/W/0) für die Fl.Nrn. ...1 und Fl.Nr. ...2, jeweils Gemarkung ..., und der Widerspruchsbescheid des Landratsamts ... vom 11.08.2023 werden aufgehoben.

II. Die Kosten des Verfahrens trägt die Beklagte. Die Hinzuziehung eines Bevollmächtigten im Vorverfahren wird für notwendig erklärt.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags abwenden, wenn nicht die Klägerin vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tatbestand

1

Die Klägerin wendet sich gegen die Heranziehung zu Erschließungsbeiträgen.

2

Am 01.01.2011 trat die aktuelle Erschließungsbeitragssatzung (EBS) der Beklagten in Kraft. Diese regelte in § 12 Abs. 2, dass zum selben Zeitpunkt die EBS vom 06.08.1979 außer Kraft trete. Die EBS 2011 der Beklagten enthält keine Regelungen zum Beitragsschuldner, zur Entstehung der Beitragspflicht und zur Fälligkeit der Abgabenschuld.

3

Mit streitgegenständlichen Bescheiden vom 22.02.2023 zog die Beklagte die Klägerin zu Erschließungsbeiträgen in Höhe von 13.237,40 € (Fl.Nr. ...1) bzw. von 7.856,64 € (Fl.Nr. ...2) für Bauarbeiten zu einer Stichstraße an der B* ...straße heran. Der hiergegen am 22.03.2023 bei der Beklagten eingegangene Widerspruch wurde mit Widerspruchsbescheid des Landratsamts ... vom 11.08.2023, zugestellt am 18.08.2023, zurückgewiesen. Auf die Begründungen des Bescheids sowie des Widerspruchsbescheids wird Bezug genommen.

4

Mit Schriftsatz vom 18.09.2023, bei Gericht eingegangen am selben Tag, ließ die Klägerin Klage erheben. Zur Begründung wird im Wesentlichen vorgetragen, dass die B* ...straße einschließlich der streitgegenständlichen Flurstücke im Jahr 1983 durch die Beklagte erstmals endgültig hergestellt und abgerechnet worden sei. Die Grundstücke der Klägerin seien seit damals vollständig erschlossen und bebaubar. Eine nochmalige erstmalige Herstellung der Erschließungsanlage „B* ...straße“ im Jahre 2023 sei schon denklogisch ausgeschlossen und komme auch dann nicht in Betracht, wenn – wie nicht – der

vorliegend abgerechnete Teilbereich der B* ...straße als eigenständige Erschließungsanlage anzusehen sei. Danach fehle den vorliegend angegriffenen Bescheiden die Rechtsgrundlage. Jedenfalls seien die im Jahr 1983 von dem Rechtsvorgänger der Beklagten bezahlten Erschließungsbeiträge anzurechnen gewesen.

5

Die Klägerin lässt zuletzt beantragen,

1. die Bescheide der Beklagten vom 22.02.2023 betreffend die Flurnummern ...2 sowie ...1 der Gemarkung ... in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landratsamts ... vom 11.08.2023 aufzuheben und der Beklagten die Kosten für das vorliegende Verfahren aufzuerlegen, sowie
2. festzustellen, dass das Hinzuziehen des Unterzeichnenden für das Widerspruchsverfahren erforderlich war.

6

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

7

Zur Begründung wird im Wesentlichen auf die Ausführungen im Widerspruchsbescheid des Landratsamts ... vom 11.08.2023 verwiesen. Die Klagebegründung sei wohl dahin zu verstehen, dass dort nicht etwa die Wirksamkeit der zugrundeliegenden Erschließungsbeitragsatzung in Zweifel gezogen werde, sondern deren Anwendbarkeit auf die vorliegende Maßnahme. Entscheidend sei, dass die unstreitig erstmalig endgültig hergestellte Erschließungsanlage aufgrund einer neuen gemeindlichen Planung errichtet worden sei und nicht etwa die im Jahre 1983 stattgefundenen Herstellungsmaßnahmen als noch nicht abgeschlossen anzusehen seien. Hierzu sei Voraussetzung, dass es seither ein unverändertes und unverwirklichtes Bauprogramm in diese Richtung gegeben hätte. Dagegen sprächen der Ablauf von 40 Jahren sowie die damalige Beitragserhebung, die dann nicht erfolgen hätte dürfen. Eine „Querspaltung“ sei bereits damals und wäre auch heute unzulässig. Bei der hergestellten Anlage handele es sich daher um eine neue, erstmals endgültig hergestellte Anlage. Die Aufwendungen für diese Anlage seien korrekt auf die davon erschlossenen Grundstücke umgelegt worden. Warum von diesen Aufwendungen Beiträge, die für gänzlich andere Arbeiten im Jahre 1983 bezahlt worden seien, vorher abgezogen werden hätten müssen, sei nicht nachvollziehbar. Der Grundsatz der Einmaligkeit der Beitragserhebung bedeute nicht, dass von einem Grundstück nur einmal ein Beitrag erhoben werden könne, sondern beziehe sich auf die Herstellung einer Anlage. Eine Ausbaumaßnahme liege nicht vor. Dies würde voraussetzen, dass eine früher bereits hergestellte Erschließungsanlage ausgebaut, verbessert oder erneuert würde, was aber gerade nicht der Fall sei. Dass es sich bei der nunmehr hergestellten Straße um eine Stichstraße handele, ändere an der Beitragspflichtigkeit nichts. Auch wenn die nunmehrige Herstellung, wäre sie bereits anfänglich vorgesehen gewesen und zusammen mit den damaligen Maßnahmen einheitlich erfolgt, aus jetziger Perspektive die Betrachtung beider Maßnahmen als nur „eine Anlage“ rechtfertigen würde, sei dies eben wegen der erst nachträglichen Herstellung des dann als „Teilstück“ zu bezeichnenden Bereichs irrelevant. Die Tatsache, dass die neu hergestellte Erschließungsanlage eine verhältnismäßig kurze Ausdehnung habe, stehe ihrer Qualifikation als beitragsfähige Anlage nicht entgegen, zumal beidseits sowie am Ende der Straße Bauflächen (insgesamt 5 Grundstücke) davon erschlossen würden.

8

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakte, die vorgelegten Behördenakten sowie das Protokoll über die mündliche Verhandlung verwiesen.

Entscheidungsgründe

9

Die Klage ist zulässig und begründet. Die streitgegenständlichen Bescheide der Beklagten vom 22.02.2023 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landratsamts ... vom 11.08.2023 sind rechtswidrig und verletzen die Klägerin in ihren Rechten, § 113 Abs. 1 Satz 1, § 79 Abs. 1 Nr. 1 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO).

10

1. Die streitgegenständlichen Bescheide sind mangels gültiger Rechtsgrundlage rechtswidrig und daher aufzuheben.

11

Nach Art. 5a des Kommunalabgabengesetzes (KAG) i. V. m. §§ 127 ff. Baugesetzbuch (BauGB) i. V. m. mit einer durch die Gemeinde zu erlassende besondere Erschließungsbeitragssatzung (vgl. Art. 2 Abs. 1 Satz 1 KAG) erheben die Gemeinden zur Deckung ihres anderweitig nicht gedeckten Aufwands für Erschließungsanlagen einen Erschließungsbeitrag. Erforderlich ist damit stets, dass der Beitragsbescheid auf der Grundlage einer wirksamen Abgabensatzung erlassen wird. Die den Erschließungsbeitragsbescheiden vom 22.02.2023 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landratsamts ... vom 11.08.2023 zugrunde gelegte Erschließungsbeitragssatzung der Beklagten vom 14.01.2011 (Inkrafttreten: 01.01.2011) verstößt jedoch gegen das KAG und damit gegen höherrangiges Recht und ist daher insgesamt unwirksam. In dieser Satzung fehlen Angaben zum Beitragsschuldner sowie zum Entstehen und zur Fälligkeit der Beitragsschuld, mithin nach Art. 2 Abs. 1 Satz 2 KAG erforderliche Mindestangaben.

12

Seit der Änderung des Grundgesetzes (GG) am 27.10.1994 (vgl. BGBl. 1994 S. 3146) steht die Gesetzgebungskompetenz für das Erschließungsbeitragsrecht (§§ 127 ff. BauGB) den Ländern zu, nachdem sich die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG in der Fassung des genannten Änderungsgesetzes nicht mehr auf das „Recht der Erschließungsbeiträge“ erstreckt. Gemäß Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG gilt das bisher bundesrechtlich normierte Erschließungsbeitragsrecht als Bundesrecht fort, kann jedoch gemäß Art. 125a Abs. 1 Satz 2 GG durch Landesrecht ersetzt werden.

13

Hiervon hat der bayerische Gesetzgeber Gebrauch gemacht. Nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs hat der bayerische Landesgesetzgeber die §§ 127 bis 135 BauGB in der am 01.01.1997 geltenden Fassung bereits mit Inkrafttreten des neu geschaffenen Art. 5a KAG zum 01.01.1997 in bayerisches Landesrecht überführt (vgl. BayVGH, B. v. 19.04.2002 – 6 B 00.755 – juris Rn. 3). Danach gründet der Anwendungsbefehl für die §§ 127 ff. BauGB nicht mehr unmittelbar im Bundesrecht, sondern er wird in Bayern generell über die landesrechtliche Norm des Art. 5a KAG vermittelt.

14

Dies stellte der Gesetzgeber nochmals explizit mit der Neuformulierung des Art. 5a KAG im Wege des Gesetzes zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes vom 08.03.2016, in Kraft getreten zum 01.04.2016, klar. Der Begründung zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes ist zu entnehmen, dass der neugefasste Art. 5a KAG die „Grundnorm“ für die Erhebung von Erschließungsbeiträgen bildet. Durch die Zusammenführung von wörtlich aus dem Baugesetzbuch und dem bestehenden Art. 5a KAG übernommenen Vorschriften werde eine vollzugsfreundliche Gesamtregelung geschaffen (vgl. Bayerischer Landtag, Drucksache 17/8225, S. 16 f.).

15

Art. 5a KAG regelt daher nunmehr in Abs. 1, dass die Gemeinden zur Deckung ihres anderweitig nicht gedeckten Aufwands für Erschließungsanlagen einen Erschließungsbeitrag nach Maßgabe der folgenden Vorschriften erheben und in Abs. 2 dass mit Ausnahme der § 128 Abs. 2 und § 135 Abs. 6 BauGB die §§ 127 Abs. 2 und 128 bis 135 sowie § 242 Abs. 2 bis 8 BauGB jeweils in der am 8. September 2015 geltenden Fassung entsprechend gelten.

16

Art. 5a KAG fügt sich wie alle anderen normierten Abgabentatbestände in die Gesetzessystematik des KAG dergestalt ein, dass Art. 2 Abs. 1 Satz 1 KAG zunächst grundlegend regelt, dass zwingend eine gesonderte Abgabensatzung und damit auch eine gesonderte Erschließungsbeitragssatzung erforderlich ist. Der Mindestinhalt dieser besonderen Abgabensatzung, mithin auch der Erschließungsbeitragssatzung, ergibt sich daher zuerst einmal aus Art. 2 Abs. 1 Satz 2 KAG, sodass die Satzung die Beitragsschuldner, den einen Beitrag begründenden Tatbestand, den Maßstab, den Beitragssatz sowie die Entstehung und die Fälligkeit der Beitragsschuld bestimmen muss. Zu bestimmten Abgaben, so auch zum Erschließungsbeitrag in Art. 5a KAG, finden sich spezielle Regelungen, die teilweise auch Abweichungen von diesem in Art. 2

Abs. 1 Satz 2 normierten zwingenden Mindestinhalt vorsehen (z. B. in Art. 5 Abs. 4 KAG). Durch den Verweis in Art. 5a Abs. 2 KAG auf die §§ 127 ff. BauGB hat der bayerische Gesetzgeber normiert, dass die in § 132 BauGB geregelten Satzungsinhalte die allgemeinen beitragsrechtlichen Anforderungen des Art. 2 Abs. 1 Satz 2 KAG ergänzen (so auch PdK Bay E-4a, KAG Art. 5a 6., beckonline).

17

An den dargelegten Maßstäben muss sich auch die Erschließungsbeitragssatzung der Beklagten vom 14.01.2011 messen lassen. Zum Zeitpunkt des Erlasses der Satzung vom 14.01.2011 hatte der bayerische Gesetzgeber mit Art. 5a KAG bereits eine neue (abschließende) Ermächtigungsgrundlage geschaffen und die §§ 127 ff. BauGB in Landesrecht überführt (vgl. BayVGh a. a. O.). Auch Art. 2 Abs. 1 Satz 1 und 2 KAG regelte seit dem 01.08.1994, dass die besondere Abgabensatzung u. a. die Schuldner sowie das Entstehen und die Fälligkeit der Beitragsschuld bestimmen muss. Daher wäre die Satzung vom 14.01.2011 auch nicht aufgrund von § 132 BauGB (diese Norm regelte im Übrigen schon damals lediglich den Satzungsinhalt, stellte also keine Ermächtigungsnorm dar), sondern aufgrund Art. 5a KAG zu erlassen gewesen und damit – unter Bezugnahme auf die obigen Ausführungen – auch unter Berücksichtigung der Bestimmungen des Art. 2 Abs. 1 Satz 2 KAG.

18

Zwar verweist die Satzung der Beklagten vom 14.01.2011 in ihrem § 1 auf die Vorschriften des BauGB (§§ 127 ff. BauGB), mithin auch auf die Vorschriften zum Beitragsschuldner (vgl. § 134 BauGB), zur Fälligkeit (vgl. § 135 BauGB) und Entstehen der Beitragsschuld (vgl. § 133 Abs. 2 und 3 BauGB). Jedoch stellt eine solche bloße Verweisung schon nach dem Wortlaut des Art. 2 Abs. 1 Satz 2 KAG keine „Bestimmung“ durch die Beitragssatzung selbst dar.

19

Entsprechend der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshof z. B. zu Beitragssatzungen aufgrund von Art. 5 KAG ist damit auch eine Erschließungsbeitragssatzung insgesamt ungültig, wenn sie eine der in Art. 2 Abs. 1 Satz 2 KAG aufgezählten Mindestregelungen nicht enthält (vgl. insoweit z.B. BayVGh, U. v. 31.08.1984 – 23 B 82 A.461; U. v. 02.02.2005 – 4 N 01.2495).

20

Die Beklagte kann daher ihren Anspruch auf Erschließungsbeitrag vorliegend nicht auf die Erschließungsbeitragssatzung vom 14.01.2011 stützen.

21

Die Nichtigkeit der EBS 2011 hat auch nicht zur Folge, dass dadurch die EBS der Beklagten vom 06.08.1979 wieder aufleben würde. Denn eine Satzungsregelung in einer neuen Satzung, die die bisherige Satzung aufhebt, bleibt auch dann wirksam, wenn die neue Satzung, die die frühere Satzung ersetzen soll – wie vorliegend –, aus materiellen Gründen nichtig ist (vgl. BayVGh, B. v. 09.04.1997 – 23 CS 95.670; U. v. 10.12.1996 – 12 B 93.3672; B. v. 26.11.1992 – 23 AS 92.2067; VG Bayreuth, U. v. 23.02.2005 – B 4 K 03.314; VG Weimar, U. v. 19.09.2002 – 3 K 4276/99.WE – juris Rn. 72 f.; Grziwotz in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 132 Rn. 36c). Der Ortsgesetzgeber gibt nämlich mit der Aufhebung der Satzung zu erkennen, dass das bisherige Satzungsrecht nicht mehr angewendet werden soll.

22

2. Der Bescheid ist damit zwar rechtswidrig, aber nicht nichtig. Die Unwirksamkeit der Satzung hat keine Nichtigkeit des Beitragsbescheids nach Art. 13 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. b KAG i. V. m. § 125 Abs. 1 AO zur Folge.

23

Voraussetzung für die Nichtigkeit eines Verwaltungsaktes ist ein offenkundiger, dem Verwaltungsakt gleichsam auf die Stirn geschriebener Fehler. Nichtigkeit ist daher nur dann anzunehmen, wenn von niemandem erwartet werden kann, den Verwaltungsakt als verbindlich anzuerkennen (vgl. BVerwG, B. v. 11.05.2000 – 11 B 26/00 zu § 44 VwVfG; BayVGh, U. v. 28.02.2012 – 8 B 11.2934 zu Art. 44 Abs. 1 BayVwVfG). Zwar war die Erschließungsbeitragssatzung vom 14.01.2011 wegen Verstoßes gegen Art. 2 Abs. 1 Satz 2 KAG nichtig. Dieser Fehler war jedoch nicht offensichtlich; die Satzung war nicht als Rechtsgrundlage von vornherein erkennbar untauglich.

24

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

25

Die Zuziehung eines Bevollmächtigten für das Vorverfahren war angesichts der schwierigen Sach- und Rechtslage für notwendig zu erklären (vgl. § 162 Abs. 2 Satz 2 VwGO). Von der Klägerin konnte nicht erwartet werden, das Widerspruchsverfahren ohne Hinzuziehung eines Rechtsanwalts zu führen.

26

Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf § 167 Abs. 2 VwGO i. V. m. §§ 708 ff. ZPO.