VG München, Urteil v. 14.10.2025 – M 28 K 24.4662

Titel:

Erstattungsanspruch einer Gemeinde für entgangene Straßenausbaubeiträge

Normenkette:

KAG Art. 19 Abs. 9

Leitsätze:

1. Entgangen können einer Gemeinde nur solche Beträge sein, für die die sachlichen Straßenausbaubeitragspflichten nach der bis 31.12.2017 geltenden Rechtslage (einschl. der örtlichen Beitragssatzung) bereits entstanden waren oder nach dem Stichtag – ohne Gesetzesänderung – entstanden wären. Demnach kommt ein Erstattungsanspruch nach Art. 19 Abs. 9 S. 1 KAG nicht in Betracht, wenn die Straßenbaumaßnahme nicht in den Anwendungsbereich des Straßenausbaubeitragsrechts fällt, sondern in denjenigen des Erschließungsbeitragsrechts. (Rn. 15) (redaktioneller Leitsatz)

2. Von einer satzungsgemäßen Straßenentwässerung ist auszugehen, wenn eine funktionsfähige, der Straßenlänge und den örtlichen Verhältnissen angepasste Straßenentwässerung vorhanden ist. Das bloße Abfließen des Regenwassers auf Grund der Straßenwölbung und ein unkontrolliertes Versickern des Wassers auf den angrenzenden Grundstücken genügt den Anforderungen an eine technisch abgegrenzte Straßenentwässerung nicht. (Rn. 20) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Straßenausbaubeitragsrecht, Erstattung entgangener Beiträge, erfolglose Klage, Zulässigkeit der Klage, Erstattungsanspruch, Straßenausbaubeiträge, Erschließungsbeiträge, Erstmalige Herstellung, Funktionswechsel der Straße, Teileinrichtungen, Änderung des Kommunalabgabengesetzes, erstmalige Herstellung, Straßenentwässerung

Tenor

I. Die Klage wird abgewiesen.

II. Der Kläger hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

III. Die Kostenentscheidung ist gegen Sicherheitsleistung in Höhe des vollstreckbaren Betrages vorläufig vollstreckbar.

Tatbestand

1
Der Kläger begehrt von dem Beklagten die Erstattung entgangener Beiträge für die Baumaßnahme „Ausbau der W* …-Str. mit Geh- und Radweg (BA 01 + 03)“.

2
Der Kläger führte vom 24. November 2017 bis zum 28. August 2019 Straßenbaumaßnahmen an der W* …-Straße im Abschnitt zwischen der C* …-Straße und der S* … Straße durch. Es wurde eine neue Trassenführung, sowie eine Straßenentwässerung mit Straßeneinläufen und Versickerungsschächten angelegt. Der im Abschnitt zwischen der S* … Straße und der Si* …straße westseitig vorhandene Gehweg wurde zurückgebaut und durch einen neuen Gehweg über den gesamten Bauabschnitt ersetzt. Zudem wurde die Straßenbeleuchtung über den gesamten Straßenabschnitt erneuert. An der östlichen Seite der Straße wurde ein straßenbegleitender Geh- und Radweg angelegt. Für die Durchführung der Baumaßnahmen wurde am nördlichen Bauanfang eine provisorische Behelfsumfahrt über Privatgrund östlich der W* …-Straße angelegt.

3
Der Kläger stellte am 25. Mai 2023 einen Antrag bei dem Beklagten auf Erstattung entgangener Beiträge nach Art. 19 Abs. 9 KAG für den Ausbau der W* …-Straße. Unter Ziff. 3.3.2 wurde auf die Frage, ob die Anlage zum Zeitpunkt, in dem sie Erschließungsfunktion erlangt hat, oder zu irgendeinem späteren

Zeitpunkt nach den damals geltenden Anforderungen endgültig hergestellt war angegeben: „Es wurde nur ein Teilbereich endgültig hergestellt. Der andere Teil war lediglich ein Provisorium und entsprach nicht den Anforderungen an eine erstmalige bzw. endgültige Herstellung“. Der Kläger gab an, dass ihm durch die Baumaßnahme ein beitragsfähiger Gesamtaufwand von 1.374.672,03 EUR entstanden sei (Ziff. 7.1). Dadurch sei dem Kläger ein Betrag von 516.302,27 EUR entgangen (Ziff. 7.7).

4
Am 7. März 2024 stellte der Kläger einen erneuten geänderten Antrag bei dem Beklagten auf Erstattung der entgangenen Beiträge. Als beitragsfähiger Gesamtaufwand für die Baumaßnahme wurden 511.317,66 EUR angegeben, als dem Kläger entgangener Betrag 227.538,22 EUR. Die Angaben in dem geänderten Antrag sind darauf zurückzuführen, dass der Kläger – nach Korrespondenz mit dem Beklagten – nur den Aufwand für die Fahrbahn, den Gehund Radweg und den Gehweg nur für den Abschnitt von der S* … Straße bis zur Si* …straße angesetzt hat. Im Gegensatz zum ursprünglichen Antrag wurde aber der Aufwand für die Erneuerung der Beleuchtung im gesamten Abschnitt angesetzt (Behördenakte S. 586).

5
Mit Bescheid vom 4. Juli 2024 setzte der Beklagte die Erstattungsleistung auf 226.259,67 EUR fest. In der Begründung des Bescheids (Seite 3 des Bescheides) wird entsprechend dem (ursprünglichen) Antrag vom 25. Mai 2023 von einer beantragten Erstattungsleistung von 516.302,27 EUR ausgegangen. Es wird ausgeführt, zu erstatten sei der Aufwand, der auf die Straßenentwässerung, die Fahrbahn und den Gehweg jeweils nur in dem Abschnitt S* … Straße bis Si* …straße entfällt. Der Aufwand der auf die Erneuerung der Beleuchtung entfalle, sei hingegen für den gesamten Abschnitt zu erstatten. Eine Straßenentwässerung sei vor den Baumaßnahmen nur im Abschnitt S* … Straße bis Si* …straße vorhanden gewesen. Entlang der Westseite der Straße habe sich zwischen Fahrbahn und Gehweg eine dreizeilige Entwässerungsrinne aus Granit mit Regeneinläufen befunden. Auf der Ostseite habe sich entlang der Straßenkante ein Bankett befunden. Im Abschnitt Si* …straße bis C* …-Straße sei keine Straßenentwässerung vorhanden gewesen, sondern die Ableitung des Straßenoberflächenwassers sei über die angrenzenden Grundstücke erfolgt. Dies stelle keine ordnungsgemäße künstliche Entwässerung dar. Auch sei eine erstmalige Herstellung der Teileinrichtung Fahrbahn nur im Abschnitt S* … Straße bis Si* …straße vorgelegen. Für die erstmalige Herstellung der Teileinrichtung Fahrbahn sei zu klären, wo Randsteine und Rinnen für die Entwässerungseinrichtungen verlaufen sollen, wo die Straßenabläufe positioniert sein sollen und in welche Richtung die Fahrbahn geneigt sein muss, damit die Straßenentwässerung funktionstüchtig sein wird. Der Antragsteller gehe in seinem Antrag selbst von einem Provisorium aus. Auch benötige die Fahrbahn eine seitliche Befestigung und Begrenzung. Ein Gehweg sei vor den Baumaßnahmen nur im Abschnitt S* … Straße bis zur Si* …straße vorhanden gewesen. Im weiteren Verlauf bis zur C* …-Straße sei kein Gehweg vorhanden gewesen, sodass es sich auch hier um eine erstmalige Herstellung handele, die dem Erschließungsbeitragsrecht unterfalle. Eine Beleuchtung sei auf der Westseite entlang der gesamten W* …-Straße durchgehend vorhanden gewesen, sodass der Aufwand für die Erneuerung der Beleuchtung insgesamt erstattungsfähig sei. Außerdem werden die Kosten für die eingerichtete Baustellenumfahrung erstattet. Hier ergäbe sich aber bei Ansatz der Kosten entsprechend der Aufstellung des Antragstellers ein berücksichtigungsfähiger Aufwand von 143.163,01 EUR anstatt der bisherigen Berechnung von 146.359,37 EUR.

6
Der Bevollmächtigte des Klägers erhob am 1. August 2024 Klage mit dem Antrag:

I. Der Bescheid der Regierung von Oberbayern vom 7. Juli 2024 (Az. ROB- … …*) wird insoweit aufgehoben, als der Beklagte über die dem Kläger zuerkannte Erstattungsleistung von 226.259,67 EUR eine Erstattung abgelehnt hat.

II. Der Beklagte wird verurteilt, dem Kläger gemäß seinem Erstattungsantrag vom 25. Mai 2023 für die Baumaßnahme „Ausbau der W* …-Str. mit Geh- und Radweg (BA 01 + 03)“ zusätzlich zu dem bewilligten Betrag von 226.259,67 EUR einen weiteren Betrag von 290.042,60 EUR zu erstatten.

Hilfsweise: Der Beklagte wird verurteilt, über den Erstattungsbetrag des Klägers vom 25.05.2023 unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu entscheiden.

7

Zur Begründung wird vorgetragen: Die Voraussetzungen des Art. 19 Abs. 9 KAG seien auch für den Bereich der „W* …-Straße“ von der Si* …straße bis zur C* …-Straße gegeben. Auch in diesem Bereich habe es sich bei der Straße bereits zuvor um eine bereits vorhandene oder erstmals hergestellte Erschließungsanlage gehandelt. Der Kläger hätte ohne die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge die Kosten des Straßenbaus – auch für diesen Abschnitt – über die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen refinanzieren können. Die Herstellung der Straße erfolgte in den 1980er Jahren. Im maßgeblichen Abschnitt habe die Straße etwa ab dem Jahre 2001 Erschließungsfunktion erlangt. Die Fahrbahn sei mit einem frostsicheren Unterbau (Kieskoffer zwischen 50 und 80 cm) errichtet worden. Die Straße habe eine funktionstüchtige Asphaltdecke besessen, die den Herstellungsmerkmalen der maßgeblichen Erschließungsbeitragssatzung des Klägers entsprochen habe. Technische Regelwerke seien nicht zur Beurteilung heranzuziehen. Die Straße sei in ihrem früheren Ausbauzustand funktionstüchtig gewesen: Die Straßendecke habe eine Stärke zwischen 14 und 20 cm gehabt. Zutreffend sei, dass keine Randeinfassungen vorhanden gewesen seien. Eine seitliche Fahrbahnbegrenzung sehe die Satzung in ihren Herstellungsmerkmalen aber auch nicht vor. Eine Straßenentwässerung und Beleuchtung sei vorhanden gewesen. Im gegenständlichen Bereich der Straße seien zwar keine Einlaufgullys und Rinnen vorhanden gewesen. Es sei aber nicht erforderlich, dass die Straßenentwässerung den Standards technischer Regelwerke entspricht, um als endgültig hergestellt gelten zu können. In der Vergangenheit sei es zu keinen Problemen bei der Oberflächenwasserbeseitigung gekommen. Die Straße sei in Bezug auf die Entwässerung gebrauchstauglich gewesen, was als ausreichend zu beurteilen sei.

8
Der Beklagte beantragt,

Die Klage wird abgewiesen.

9
Es wird im Wesentlichen auf die Bescheidsbegründung verwiesen. Zudem sei Art. 5a Abs. 7 Satz 2 KAG nicht einschlägig. Dieser sei nicht erfüllt, da seit dem Beginn der erstmaligen technischen Herstellung mindestens 25 Jahre hätten vergangen sein müssen. Bauarbeiten an einer im Außenbereich verlaufenden Straße könnten den Fristbeginn jedoch nicht auslösen. Auch habe es ein auf die konkrete Anlage bezogenes Bauprogramm der Gemeinde bis zu den im Jahr 2017 vorgenommenen Baumaßnahmen nicht gegeben.

10
Am 14. Oktober 2025 hat eine mündliche Verhandlung stattgefunden.

11
Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakte und die vorgelegte Behördenakte verwiesen.

Entscheidungsgründe

I.

12
Die Klage wäre bei zutreffender Sachbehandlung durch den Beklagten bereits im weit überwiegenden Umfang unzulässig gewesen.

13
1. Die Klage ist grundsätzlich nur soweit zulässig, als der vom Kläger zuletzt beantragte Erstattungsbetrag den Betrag der gewährten Erstattung übersteigt. Dies wäre ein Betrag von nur 1.278,55 EUR. Denn mit dem zuletzt gestellten Antrag vom 7. März 2024 beantragte der Kläger vom Beklagten die Erstattung von entgangenen Beiträgen im Umfang von nur 227.538,22 EUR. Mit Bescheid vom 4. Juli 2024 setzte der Beklagte die Erstattungsleistung auf 226.259,67 EUR fest. Nur hinsichtlich des Differenzbetrages besteht an sich für die Klage ein Rechtsschutzbedürfnis, da nur insoweit ein Erstattungsantrag nach Art. 19 Abs. 9 Satz 1 KAG gestellt wurde und die Erstattung durch den Beklagten in diesem Umfang hinter dem gestellten Erstattungsantrag zurückgeblieben ist. Allerdings ist festzuhalten, dass im Bescheid des Beklagten von einer beantragten Erstattungsleistung von 516.302,27 EUR ausgegangen wird, insoweit also der Erstattungsantrag des Klägers vom 25. Mai 2023 zu Grunde gelegt wird. Vor diesem Hintergrund geht die Kammer bei der nachfolgenden Prüfung der Begründetheit der Klage angesichts des von beiden Beteiligten

übereinstimmend falsch eingeschätzten Streitgegenstandes im Interesse der materiellen Prüfung der Sach- und Rechtslage vom ursprünglich gestellten Antrag aus.

14
2. Der Hauptantrag ist unbegründet, da die Voraussetzungen des Art. 19 Abs. 9 Satz 1 KAG nicht vorliegen. Dem Kläger sind in diesem Umfang keine Beiträge unmittelbar durch die Abschaffung der Beiträge für Straßenausbaumaßnahmen durch die Änderungen des Kommunalabgabengesetzes zum 1. Januar 2018 entgangen, da es sich insoweit um keine Aufwendungen handelt, für die der Kläger Straßenausbaubeiträge hätte erheben können.

15
Entgangen können einer Gemeinde nur solche Beträge sein, für die die sachlichen Straßenausbaubeitragspflichten nach der bis 31. Dezember 2017 geltenden Rechtslage (einschließlich der örtlichen Beitragssatzung) bereits entstanden waren oder nach dem Stichtag – ohne Gesetzesänderung – entstanden wären. Demnach kommt ein Erstattungsanspruch nach Art. 19 Abs. 9 Satz 1 KAG nicht in Betracht, wenn die Straßenbaumaßnahme, für die eine Gemeinde staatliche Ausgleichsleistung für die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge verlangt, nach Maßgabe der bis 31. Dezember 2017 geltenden Rechtslage nicht in den Anwendungsbereich des Straßenausbaubeitragsrechts (Art. 5 Abs. 1 Satz 3 KAG a.F.) fällt, sondern in denjenigen des – spezielleren, mithin vorrangigen – Erschließungsbeitragsrechts (Art. 5a KAG) (BayVGH, B.v. 28.3.2022 – 6 ZB 21.1543 – juris Rn. 7).

16
Für die durchgeführten Baumaßnahmen an der W* …-Straße im Abschnitt zwischen der Si* …straße und der C* …-Straße hätte der Kläger – abgesehen von der ohnehin erstatteten Teileinrichtung der Beleuchtung – keine Straßenausbaubeiträge erheben können. Dies gilt sowohl für bei Betrachtung der Anbaustraße als solcher, als auch bei Betrachtung der einzelnen Teileinrichtungen der Fahrbahn, der Straßenentwässerung und des Gehwegs. Da es sich in diesem Abschnitt um die erstmalige Herstellung der Anbaustraße und der genannten Teileinrichtungen handelte, hat die Deckung des Aufwands nach Erschließungsbeitragsrecht zu erfolgen.

17
Vor der Durchführung der Baumaßnahmen im Jahr 2017 erfüllte die W* …-Straße im Abschnitt zwischen der Si* …straße und der C* …-Straße nicht die Merkmale, die § 8 Abs. 1 der Satzung über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen des Klägers vom 29. Juli 1993 (im Folgenden EBS) an die endgültige Herstellung von Erschließungsanlagen stellt. Auch die einzelnen Teileinrichtungen Fahrbahn, Straßenentwässerung und Gehweg waren, jeweils für sich betrachtet, in diesem Abschnitt vor den Baumaßnahmen noch nicht erstmalig hergestellt, sodass auch eine – vom Beklagten grundsätzlich für möglich erachtete – Erstattung für einzelne Teileinrichtungen ausscheidet.

18
a. Maßgeblicher Beurteilungszeitpunkt für die erstmalige Herstellung ist bei einer Straße, die zunächst im Außenbereich verlief und zu einem späteren Zeitpunkt ihre Anbaubestimmung erhält, der Zeitpunkt des Funktionswechsels, also der Zeitpunkt, zu dem die Straße ihre Anbaubestimmung erhält und somit zu einer Erschließungsanlage wird (VG Augsburg, U.v. 28.4.2022 – Au 2 K 21.1089 – juris Rn. 31; BayVGH, B.v. 9.8.2016 – 6 CS 16.1032 – juris Rn. 9). Dies ist für den Abschnitt zwischen der Si* …straße und der A* …-Straße der Zeitpunkt des Inkrafttretens des Bebauungsplans Nr. 054 am 16. Dezember 2011 bzw. für den südlicheren Abschnitt zwischen A* …-Straße und C* …-Straße der Zeitpunkt des Inkrafttretens des Bebauungsplans Nr. 040 am 14. Dezember 1995. Maßgeblich ist somit die Erschließungsbeitragssatzung des Klägers vom 29. Juli 1993. An diesem Ergebnis ändert sich auch nichts, wenn man – mit dem insoweit übereinstimmenden Vortrag der Beteiligten – davon ausgeht, dass eine Erschließungsfunktion wegen gehäufter tatsächlicher Bebauung bereits teilweise früher, nämlich ca. im Jahr 2001 eintrat.

19
b. Der maßgebliche Abschnitt der W* …-Straße war nicht bereits zuvor erstmalig als Erschließungsanlage hergestellt, da die Straße in diesem Abschnitt nicht den Anforderungen des § 8 Abs. 1 EBS entsprach, da der Abschnitt weder über eine § 8 Abs. 1 Nr. 1 EBS entsprechende Fahrbahn verfügte, noch eine Straßenentwässerung nach § 8 Abs. 1 Nr. 2 EBS vorhanden war.

20

aa. Eine Straßenentwässerung war in dem maßgeblichen Abschnitt nicht gegeben. Zwar kommt es für das Vorhandensein einer Straßenentwässerung nicht auf die Erfüllung der jeweils gültigen technischen Regelwerke an, sondern es ist von einer satzungsgemäßen Straßenentwässerung auszugehen, wenn eine funktionsfähige, der Straßenlänge und den örtlichen Verhältnissen angepasste Straßenentwässerung vorhanden ist (BayVGH, B.v. 4.3.2017 – 6 ZB 17.546 – juris Rn. 14). Das bloße Abfließen des Regenwassers auf Grund der Straßenwölbung und ein unkontrolliertes Versickern des Wassers auf den angrenzenden Grundstücken genügt den Anforderungen an eine technisch abgegrenzte Straßenentwässerung jedoch nicht (BayVGH, B.v. 28.3.2022 – 6 ZB 21.1543 – juris Rn. 13; B.v. 6.3.2006 – 6 ZB 03.2961 – juris Rn 8f.). Unstreitig waren in dem Abschnitt keine Einlaufgullys und Rinnen vorhanden. Auch hat die Straße in dem Abschnitt über keine Randeinfassungen verfügt. Die Entwässerung erfolgte demnach über ein Ableiten des Oberflächenwassers auf die angrenzenden (Privat-) Grundstücke und ein Versickern auf diesen. Dies erfüllt nicht die Voraussetzungen, die die Rechtsprechung an eine funktionsfähige künstliche Straßenentwässerung für Erschließungsanlagen stellt.

21
bb. Die Straße verfügte im maßgeblichen Abschnitt auch über keine erstmalig hergestellte Teileinrichtung „Fahrbahn“ nach § 8 Abs. 1 Nr. 1 EBS. Demnach müssen die zum Anbau bestimmten Straßen eine Pflasterung, eine Asphalt-, Teer-, Beton-, oder ähnliche Decke in neuzeitlicher Bauweise mit dem technisch erforderlichen Unterbau aufweisen. Die erstmalige Herstellung der Teileinrichtung Fahrbahn setzt zudem voraus, dass die weiteren nach der Satzung erforderlichen Teileinrichtungen für eine Erschließungsanlage bereits „mitgedacht“ werden, es also ein Bauprogramm gibt, das die Lage und die Ausgestaltung der anderen Teileinrichtungen bereits berücksichtigt (VG München, U.v. 24.2.2015 – M 2 K 14.2430 – juris Rn. 24). Denn die Lage und Ausgestaltung der Fahrbahn hängt denknotwendig von der Lage und Ausgestaltung der (möglicherweise erst später herzustellenden) anderen flächenmäßigen Teileinrichtungen ab. Auch die (möglicherweise erst künftig zu errichtenden) Entwässerungseinrichtungen haben bestimmenden Einfluss auf Lage und Ausgestaltung der Teileinrichtung Fahrbahn. Bereits für die im erschließungsbeitragsrechtlichen Sinne erstmalige Herstellung der Fahrbahn ist etwa zu klären, wo Randsteine und Rinnen für die Entwässerungseinrichtungen verlaufen sollen, wo die Straßenabläufe positioniert sein sollen und – vor allem – in welche Richtung die Fahrbahn geneigt sein muss, damit die Straßenentwässerung funktionsfähig sein wird (VG München, U.v. 24.2.2015 – M 2 K 14.2430 – juris Rn. 24). Es bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass der Kläger bei der Herstellung der Straße in den 1980er Jahren, als die Straße zweifelsfrei noch eine reine Außenbereichs straße war, die Fragen einer etwaig später zu errichtenden (künstlichen) Straßenentwässerung bereits in den Blick genommen hätte. Es wurde eine Außenbereichs straße angelegt, deren Entwässerung über die angrenzenden Grundstücke erfolgte. Eine später zu errichtende Straßenentwässerung oder die spätere Anlegung eines Gehwegs wurde zu diesem Zeitpunkt naturgemäß nicht berücksichtigt. Der Kläger gibt in dem Erstattungsantrag an, dass es sich bei dem „anderen Teil“ lediglich um ein Provisorium gehandelt habe. Mit dem „anderen Teil“ ist vermutlich der Abschnitt zwischen der Si* …straße und der C* …-Straße gemeint, der sich in seinem vorherigen Ausbauzustand von dem Abschnitt zwischen S* … Straße und Si* …straße unterschied. Dass bei der Herstellung der Fahrbahn die erforderlichen anderen Teileinrichtungen einer Erschließungsstraße nicht in den Blick genommen wurden, zeigt auch die im Rahmen der Baumaßnahme erforderliche Trassenverlegung (unter 4.1 des Erläuterungsberichtes zum Bauentwurf, BA S. 25).

22
c. Auch scheidet eine Erstattung der Aufwendungen für den Gehweg im maßgeblichen Abschnitt aus. Im maßgeblichen Abschnitt war ein solcher vor den Baumaßnahmen nicht vorhanden. Somit handelt es sich um die erstmalige Herstellung des Gehwegs, sodass zur Deckung dieser Aufwendungen das Erschließungsbeitragsrecht in Anwendung zu bringen ist.

23
3. Auch die hilfsweise begehrte Verpflichtung zur Neuverbescheidung ist aus denselben Gründen wie der Hauptantrag jedenfalls unbegründet. Da die Voraussetzungen des Art. 19 Abs. 9 KAG nicht vorliegen, besteht kein Anspruch auf Neuverbescheidung.

II.

24

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus §§ 167 Abs. 2, Abs. 1 Satz 1 VwGO i.V.m. § 709 ZPO.