



26.04.2022

Wichtige neue Entscheidung

Kommunalabgabenrecht: Keine Erstattung „entgangener“ Straßenausbaubeiträge für Straßenbaumaßnahmen im Anwendungsbereich des Erschließungsbeitragsrechts

Art. 19 Abs. 9 Satz 1 KAG

Straßenausbaubeitragsrecht
Gemeindlicher Erstattungsanspruch
Vorhandene Erschließungsanlage
Historische Straße
Straßenentwässerung

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 28.03.2022, Az. 6 ZB 21.1543

Orientierungssatz der LAB:

Ein Erstattungsanspruch nach Art. 19 Abs. 9 Satz 1 KAG kommt nicht in Betracht, wenn die Straßenbaumaßnahme, für die eine Gemeinde staatliche Ausgleichsleistung für die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge verlangt, nach Maßgabe der bis 31.12.2017 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).

Hinweis: Diese Entscheidung wird gleichzeitig auf unserer Internetseite sowie Twitter (@LA_Bayern) eingestellt.

Hinweis:

In der vorliegenden Entscheidung beschäftigt sich der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (BayVGH) erstmals mit Ansprüchen auf die Erstattung entgangener Straßenausbaubeiträge nach Art. 19 Abs. 9 Satz 1 KAG.

Die klagende Marktgemeinde hatte von dem beklagten Freistaat Bayern die Erstattung von entgangenen Straßenausbaubeiträgen nach Art. 19 Abs. 9 Satz 1 KAG für in den Jahren 2015/2016 durchgeführte Straßenbaumaßnahmen verlangt. Die zuständige Bezirksregierung lehnte den Erstattungsantrag per Bescheid ab, da die Straßenbaumaßnahmen in den Anwendungsbereich des Erschließungsbeitragsrechts fielen und daher eine Erstattung von Beitragsausfällen wegen Abschaffung der Straßenausbaubeiträge durch den bayerischen Gesetzgeber zum 01.01.2018 ausgeschlossen sei. Das Verwaltungsgericht hat diese Rechtsauffassung bestätigt und die Klage abgewiesen. Der BayVGH hat den Antrag auf Zulassung der Berufung durch die Marktgemeinde abgelehnt. Es bestünden weder ernstliche Zweifel an der Richtigkeit der angegriffenen Entscheidung, noch weise die Rechtssache besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten auf.

Nach Art. 19 Abs. 9 Satz 1 KAG erstattet der Freistaat Bayern den Gemeinden auf Antrag diejenigen Beträge, die ihnen unmittelbar dadurch entgehen, dass sie infolge der Änderungen des KAG zum 01.01.2018 Beiträge für Straßenausbaubeitragsmaßnahmen sowie wiederkehrende Beiträge für Verkehrsanlagen nicht mehr erheben können. Die weiteren Anspruchsvoraussetzungen und zusätzliche Erstattungsregelungen hat der Gesetzgeber umfangreich in Art. 19 Abs. 9 Sätze 2 bis 8 KAG niedergelegt; auf Basis der Verordnungsermächtigung in Art. 19 Abs. 9 Satz 9 KAG wurde zudem zum 01.01.2019 die Straßenausbaubeitrags-Erstattungsverordnung erlassen, die Einzelheiten in Bezug auf die Antragstellung, die Aufteilung der für die Erstattungsleistungen zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel, die Auszahlung und die Fälligkeit der Erstattungsleistungen nach Maßgabe der im Staatshaushalt bereitgestellten Mittel sowie die Zuständigkeiten regelt.

Zur Erstattungsregelung in Art. 19 Abs. 9 Satz 1 KAG führt der BayVGH in den Rn. 6 und 7 seiner Entscheidung aus:

Mit diesem Erstattungsanspruch will der Gesetzgeber den Gemeinden unter den in Art. 19 Abs. 9 KAG im Einzelnen geregelten Voraussetzungen die Beitragsausfälle ausgleichen, die diesen im Zuge der Abschaffung der Straßenausbaubeiträge durch Änderungsgesetz vom 26.06.2018 (GVBl. 449) unmittelbar entstanden sind (vgl. LT-Drs. 17/21586 S. 2, 10 ff.).

Entgangen können einer Gemeinde nur solche Beträge sein, für die die sachlichen Straßenausbaubeitragspflichten nach der bis 31.12.2017 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 31.12.2017 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 (BayVGH, Urteil vom 19.07.2017, Az. 6 B 17.189, BayVBl. 2018, 487 Rn. 26) – Erschließungsbeitragsrechts (Art. 5a KAG).

Ausgehend hiervon bestätigt der BayVGH die Entscheidung des Verwaltungsgerichts und die zugrundeliegende Bewertung des Beklagten: Die streitgegenständlichen Straßenbaumaßnahmen seien vorliegend dem Erschließungsbeitragsrecht zuzuordnen, damit scheidet ein Erstattungsanspruch wegen Abschaffung der Straßenausbaubeiträge aus. Es liege weder eine bei Inkrafttreten des Bundesbaugesetzes am 30.06.1961 bereits vorhandene Erschließungsanlage im Sinn von Art. 5a Abs. 7 Satz 1 KAG vor, noch sei die Straße nach diesem Zeitpunkt bis zu den in Rede stehenden Straßenbaumaßnahmen als Erschließungsanlage endgültig hergestellt worden.

Die Entscheidung des Senats ist aus Sicht der Landesadvokatur mit ihren grundlegenden Ausführungen zu Erstattungsansprüchen wegen entgangener Straßenausbaubeiträge zu begrüßen. Wichtig bleibt, trotz des komplexen Regelungsgefüges in Art. 19 Abs. 9 KAG die Abgrenzung zum vorrangigen Erschließungsbeitragsrecht (Art. 5a KAG) nicht aus dem Blick zu verlieren; diese Weichenstellung ist den weiteren Einzelregelungen zur Erstattung in Art. 19 Abs. 9 KAG vorgeschaltet.

Höfler
Oberlandesanwalt

6 ZB 21.1543
Au 2 K 20.946

*Großes
Staatswappen*

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

In der Verwaltungsstreitsache

- ***** -

***** & *****

gegen

Freistaat Bayern,

vertreten durch:

Landesanwaltschaft Bayern,

Ludwigstr. 23, 80539 München,

- Beklagter -

wegen

Erstattung nach Art. 19 Abs. 9 KAG;

hier: Antrag des Klägers auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts Augsburg vom 22. April 2021,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 6. Senat,
durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Schmitz,
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Greve-Decker,
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Buchheim

ohne mündliche Verhandlung am **28. März 2022**
folgenden

Beschluss:

- I. Der Antrag des Klägers auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Augsburg vom 22. April 2021 – Au 2 K 20.946 – wird abgelehnt.
- II. Der Kläger hat die Kosten des Zulassungsverfahrens zu tragen.
- III. Der Streitwert für das Zulassungsverfahren wird auf 139.967,00 € festgesetzt.

Gründe:

- 1 Der Antrag des Klägers, die Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts zuzulassen, hat keinen Erfolg.
- 2 Der klagende Markt verlangt von dem beklagten Freistaat Bayern die Erstattung von entgangenen Straßenausbaubeiträgen nach Art. 19 Abs. 9 Satz 1 KAG für die 2015/2016 durchgeführten Straßenbaumaßnahmen an der „Rubinger Straße Nord“ in Höhe von 139.967,00 €. Die Regierung von Schwaben lehnte den Erstattungsantrag mit Bescheid vom 5. Mai 2020 ab. Sie war der Auffassung, die Straßenbaumaßnahmen fielen in den Anwendungsbereich des Erschließungsbeitragsrecht, weshalb eine Erstattung von Beitragsausfällen wegen Abschaffung der Straßenausbaubeiträge durch den Gesetzgeber zum 1. Januar 2018 ausgeschlossen sei. Die hiergegen erhobene Klage hat das Verwaltungsgericht für unbegründet erachtet und abgewiesen.
- 3 Die Zulassungsgründe, die von dem Kläger innerhalb der Zwei-Monats-Frist des § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO gegen das verwaltungsgerichtliche Urteil geltend gemacht worden sind und auf deren Prüfung der Senat beschränkt ist, liegen nicht vor (§ 124a Abs. 5 Satz 2 VwGO).
- 4 1. An der Richtigkeit des angegriffenen Urteils bestehen keine ernstlichen Zweifel im Sinn von § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO.

- 5 Dieser Zulassungsgrund läge vor, wenn vom Rechtsmittelführer ein einzelner tragender Rechtssatz oder eine erhebliche Tatsachenfeststellung des Verwaltungsgerichts mit schlüssigen Argumenten in Frage gestellt würde (vgl. BVerfG, B.v. 23.6.2000 – 1 BvR 830/00 – NVwZ 2000, 1163/1164; B.v. 23.3.2007 – 1 BvR 2228/02 – BayVBI 2007, 624). Das ist nicht der Fall.
- 6 Nach Art. 19 Abs. 9 Satz 1 KAG erstattet der Freistaat Bayern den Gemeinden auf Antrag diejenigen Beträge, die ihnen unmittelbar dadurch entgehen, dass sie infolge der Änderungen des Kommunalabgabengesetzes zum 1. Januar 2018 Beiträge für Straßenausbaubeitragsmaßnahmen sowie wiederkehrende Beiträge für Verkehrsanlagen nicht mehr erheben können. Mit diesem Erstattungsanspruch will der Gesetzgeber den Gemeinden unter den in Art. 19 Abs. 9 KAG im Einzelnen geregelten Voraussetzungen die Beitragsausfälle ausgleichen, die diesen im Zuge der Abschaffung der Straßenausbaubeiträge durch Änderungsgesetz vom 26. Juni 2018 (GVBl 449) unmittelbar entstanden sind (vgl. LT-Drs. 17/21586 S. 2, 10 ff.).
- 7 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 (BayVGH, U.v. 19.7.2017 – 6 B 17.189 – BayVBI. 2018, 487 Rn. 26) – Erschließungsbeitragsrechts (Art. 5a KAG).
- 8 Hiervon ausgehend ist das Verwaltungsgericht mit überzeugender Begründung zu dem Ergebnis gelangt, dass die 2015/2016 durchgeführten Baumaßnahmen an der „Rubinger Straße Nord“ dem Erschließungsbeitragsrecht zuzuordnen sind und deshalb ein Erstattungsanspruch wegen Abschaffung der Straßenausbaubeiträge ausscheidet. Der Senat teilt die Ansicht der Vorinstanz, dass die „Rubinger Straße Nord“ weder eine bei Inkrafttreten des Bundesbaugesetzes am 30. Juni 1961 vorhandene Erschließungsanlage im Sinn von Art. 5a Abs. 7 Satz 1 KAG (früher § 242 Abs. 1 BauGB) darstellt (a) noch nach diesem Zeitpunkt bis zu den in Rede stehenden

Straßenbaumaßnahmen als Erschließungsanlage endgültig hergestellt worden ist (b) und deshalb noch dem Anwendungsbereich des Erschließungsbeitragsrechts unterfällt. Die Einwände des Klägers werfen keine Zweifel auf, denen in einem Berufungsverfahren weiter nachzugehen wäre.

- 9 a) Eine vorhandene (historische) Straße, die nach Art. 5a Abs. 7 Satz 1 KAG (früher § 242 Abs. 1 BauGB) dem Anwendungsbereich des Erschließungsbeitragsrechts entzogen ist und mithin Gegenstand von Erstattungsansprüchen nach Art. 19 Abs. 9 Satz 1 KAG sein kann, liegt nach ständiger Rechtsprechung vor, wenn sie zu irgendeinem Zeitpunkt vor Inkrafttreten des Bundesbaugesetzes am 30. Juni 1961 Erschließungsfunktion besessen hat und für diesen Zweck endgültig hergestellt war (vgl. BayVGH, B.v. 9.3.2021 – 6 ZB 21.20 – juris Rn. 7; B.v. 18.8.2017 – 6 ZB 17.840 – juris Rn. 13 m.w.N.). Beide Voraussetzungen hat das Verwaltungsgericht mit überzeugender Begründung verneint.
- 10 Erschließungsfunktion in – wie hier – unbeplanten Gebieten erhielt eine Straße nicht schon dadurch, dass vereinzelt Grundstücke an ihr bebaut wurden, sondern erst, wenn an ihr eine gehäufte Bebauung einsetzte, d. h. wenn – bei Anlegung heutiger Maßstäbe – zumindest für eine Straßenseite eine Innenbereichslage im Sinn von § 34 Abs. 1 BBauG/BauGB anzunehmen war. Das verlangt, dass die maßgeblichen Grundstücke in einem Bebauungszusammenhang lagen, der einem Ortsteil angehörte (BayVGH, U.v. 22.7.2010 – 6 B 09.584 – juris Rn. 37 m.w.N.). Das war im Juni 1961 (noch) nicht der Fall, wie das Verwaltungsgericht unter Verwertung der bei den Akten befindlichen Unterlagen überzeugend festgestellt hat. Die „Rubinger Straße Nord“, eine etwa 280 m lange Stichstraße entlang der Trettach, verlief bis zu diesem Zeitpunkt beidseitig im Außenbereich und diente insbesondere als Anbindung der 1959 an ihrem Ende errichteten Kläranlage an das weiterführende Straßennetz. Die Kläranlage ist für die Frage eines Bebauungszusammenhangs unerheblich, weil unter den Begriff der Bebauung im Sinn von § 34 Abs. 1 BBauG/BauGB nicht sämtliche baulichen Anlagen fallen, sondern grundsätzlich nur Bauwerke, die dem ständigen Aufenthalt von Menschen dienen (BVerwG, U.v. 30.6.2015 – 4 C 5.14 – BVerwGE 152, 275 Rn. 15). Deshalb kann in Richtung Südosten auch nicht lediglich von einer „Baulücke“ die Rede sein. Zur Einmündung in die Rubinger Straße hin mögen zwar 1961 bereits vereinzelt Wohnhäuser gestanden haben. Abgesehen davon, dass diese verkehrsmäßig im Wesentlichen durch die heutige „Rubinger Straße Süd“ erschlossen gewesen sein

dürften, bildeten diese im fraglichen Bereich jedenfalls keinen Bebauungszusammenhang.

- 11 Selbst wenn die „Rubinger Straße Nord“ bereits im Juni 1961 Erschließungsfunktion besessen haben sollte, sind weder dem Zulassungsvorbringen noch den Akten stichhaltige Anhaltspunkte dafür zu entnehmen, dass sie für diesen Zweck endgültig hergestellt war (zu den Anforderungen im Einzelnen: Schmitz, Erschließungsbeiträge, 2018, § 1 Rn. 41 ff. m.w.N.). Der Kläger selbst ist ausweislich einer Vormerkung für eine Sitzung des Bauausschusses am 23. April 2015 von „nachweislich fehlendem frostsicherem Unterbau“ und „fehlender Straßenentwässerung“ ausgegangen (Bl. 10 der Behördenakte).
- 12 b) Die „Rubinger Straße Nord“ war nach dem 30. Juni 1961 bis zur Durchführung der in Rede stehenden Straßenbaumaßnahmen in den Jahren 2015/2016 auch nicht nach den erschließungsbeitragsrechtlichen Vorschriften „endgültig hergestellt“ (Art. 5a KAG i.V.m. § 133 Abs. 2 Satz 1 BauGB) und deshalb nicht aus dem Anwendungsbereich des Erschließungsbeitragsrechts entlassen.
- 13 Wie das Verwaltungsgericht überzeugend ausgeführt hat, fehlte es an einer durchgehenden, für Erschließungszwecke funktionsfähigen Entwässerungseinrichtung, wie sie die Erschließungsbeitragssatzungen des Klägers von Anfang an als Herstellungsmerkmal verlangten. Dem hält der Zulassungsantrag nichts Stichhaltiges entgegen. Das bloße „Versickernlassen des Niederschlagswassers in den unbefestigten Seitenbereich“ Richtung Trettach auf einer erheblichen Teillänge mag nach technischen Regelwerken möglich gewesen sein, erfüllt aber aus den vom Verwaltungsgericht dargelegten Gründen nicht das erschließungsbeitragsrechtliche Herstellungsmerkmal „Entwässerung“, das eine von der Teileinrichtung „Fahrbahn“ gesonderte technische Einrichtung zur gezielten Lenkung und Ableitung des Straßenoberflächenwasser verlangt (vgl. BayVGH, B.v. 15.11.2018 – 6 ZB 18.1516 – juris Rn. 9). Eine solche war – unzweifelhaft – nicht angelegt.
- 14 2. Die Rechtssache weist keine besonderen tatsächlichen oder rechtlichen Schwierigkeiten im Sinn des § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO auf. Die aufgeworfenen Fragen lassen sich aus den oben dargelegten Gründen ohne weiteres im Sinn des Verwaltungsgerichts beantworten.

- 15 3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47, 52 Abs. 3 Satz 1 GKG.
- 16 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO). Mit ihm wird das Urteil des Verwaltungsgerichts rechtskräftig (§ 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO).

Schmitz

Greve-Decker

Buchheim