

Entstehen der sachlichen Beitragspflicht, Verjährung

Gericht: VG Greifswald
Aktenzeichen: 3 B 1063/15
Datum: 07.01.2016

Zur Problemstellung

Die Heranziehung zu einer Vorausleistung ist nur bis zum Entstehen der sachlichen Beitragspflicht statthaft. Das Verwaltungsgericht Greifswald machte hierzu Ausführungen auf der Grundlage des Kommunalabgabenrechts Mecklenburg-Vorpommern. Und wie greifen bei einer Vorausleistung die Verjährungsregeln?

Aus den Gründen

Der Antrag, die aufschiebende Wirkung der Widersprüche der Antragsteller gegen die Vorausleistungsbescheide des Antragsgegners vom 12.08.2015 in der Gestalt seiner Korrekturbescheide vom 26.08.2015 anzuordnen, habe keinen Erfolg; er sei unbegründet.

Maßstab des Gerichts

Das Gericht ordne die aufschiebende Wirkung der Klage in entsprechender Anwendung von § 80 Abs. 4 Satz 3 VwGO an, wenn ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit des angegriffenen Verwaltungsakts bestünden oder wenn die Vollziehung für den Abgabepflichtigen eine unbillige, nicht durch überwiegende öffentliche Interessen gebotene Härte zur Folge hätte. Letzteres werde von der Antragstellerin nicht geltend gemacht. Ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit der streitgegenständlichen Bescheide bestünden ebenfalls nicht.

Rechtliche Grundlagen

1. Sie fänden ihre gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 Kommunalabgabengesetz (KAG MV) erforderliche Rechtsgrundlage in § 7 der Satzung der Gemeinde R. über die Erhebung von Beiträgen für den Bau von Straßen, Wegen und Plätzen (Straßenbaubeitragsatzung – SBS) vom 21.05.2001 i.d.F. der rückwirkend zum 01.01.2012 in Kraft getretenen ersten Änderung vom 09.09.2014. Einwände gegen die Wirksamkeit der Satzung würden vom Antragsteller nicht geltend gemacht. Sie drängten sich auch nicht auf.

a. Zwar sei die Regelung über den nutzungsbezogenen gewerblichen Artzuschlag in § 5 Abs. 5 Buchst. a SBS fehlerhaft. Dieser Fehler wirke sich für das Abrechnungsgebiet der Schulstraße jedoch nicht aus, sodass er nach dem Grundsatz der regionalen Teilbarkeit unbeachtlich sei. Denn ausweislich der vom Antragsgegner vorgelegten „Vorabberechnung“ der Anliegerbeiträge sei für kein Grundstück die Berücksichtigung eines Artzuschlags erfolgt. Anhaltspunkte dafür, dass eine solche Berücksichtigung zu erfolgen hätte, bestünden ebenfalls nicht.

Rückwirkungsanordnung unerheblich

b. Soweit die Antragsteller die Wirksamkeit der Rückwirkungsanordnung bezweifelten, könne dies auf sich beruhen, denn auf diese Frage komme es nicht entscheidungserheblich an. Maßgeblich für die Erhebung einer Vorausleistung auf den Straßenbaubeitrag sei nämlich nicht die zum Zeitpunkt der technischen Fertigstellung der Baumaßnahme Geltung beanspruchende

Satzung, sondern die Satzung, unter deren (voraussichtlicher) Geltung die sachliche Beitragspflicht künftig entstehen werde. Dies sei die o.g. Satzung auch dann, wenn die Rückwirkungsanordnung in Artikel 3 der ersten Änderung unwirksam wäre. Die Unwirksamkeit der Rückwirkungsanordnung hätte lediglich die Folge, dass die Änderungssatzung gemäß § 5 Abs. 4 Satz 4 KV MV am 11.09.2014 „ex nunc“ in Kraft getreten wäre.

Sachliche Beitragspflicht noch nicht entstanden

Die sachliche Beitragspflicht sei auch zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht entstanden. Nach § 8 Abs. 5 zweite Variante KAG MV entstehe die sachliche Beitragspflicht in den Fällen des Absatzes 4 – also bei einer wie hier erfolgten Abschnittsbildung – mit der Beendigung der Teilmaßnahme. Das Merkmal „Beendigung der Teilmaßnahme“ sei nicht in einem technischen, sondern im beitragsrechtlichen Sinne zu verstehen. Daher komme es nicht nur auf den technischen Abschluss der Bauarbeiten (Abnahme) an. Vielmehr müssten auch die Kosten feststehen, denn nur dann kann der Beitragsanspruch beziffert werden. Vor diesem Hintergrund bestimme § 9 Satz 1 SBS, dass die Beitragspflicht mit dem Abschluss der Baumaßnahme, sobald die Kosten feststehen und der erforderliche Grunderwerb durchgeführt sei, entstehe. Da zum gegenwärtigen Zeitpunkt die in Ansehung der ausgereichten Fördermittel durchzuführende Verwendungsnachweisprüfung noch nicht abgeschlossen sei, stehe die Höhe der Zuschüsse und damit auch die Höhe der umlagefähigen Kosten (vgl. § 8 Abs. 2 Satz 1 KAG MV) nicht fest. Damit könne der Beitragsanspruch nicht abschließend beziffert werden und die sachliche Beitragspflicht nicht entstehen.

Rechtsanwendung nicht zu beanstanden

2. Die von den Antragstellern gegen die Rechtsanwendung erhobenen Einwände verfangen ebenfalls nicht.

a. Gemessen am Prüfungsumfang des Eilverfahrens sei zunächst die Ermittlung des beitragsfähigen Aufwands nicht zu beanstanden. Bei der durchgeführten Baumaßnahme handele es sich um eine beitragsfähige Verbesserung bzw. Erneuerung i.S.d. § 1 Satz 1 SBS. Da dies von den Antragstellern nicht beanstandet werde, könne von weiteren Darlegungen abgesehen werden.

Der im Rahmen der Aufwandsermittlung zu beachtende Grundsatz der kostenbezogenen Erforderlichkeit sei entgegen der Auffassung der Antragsteller nicht verletzt worden. Sie hätten ihre Behauptung, es habe kein ordnungsgemäßes Vergabeverfahren stattgefunden, nicht ansatzweise belegt. Der Antragsgegner sei dem entgegengetreten und trage vor, die Auftragsvergabe sei im Rahmen einer beschränkten Ausschreibung gemäß § 12 Abs. 2 VOB/A erfolgt. Damit bestehe für das Eilverfahren kein weiterer Ermittlungsbedarf.

Soweit die Antragsteller weiter vortrügen, dass die Gemeinde R. bei Durchführung einer ordnungsgemäßen Anhörung die Entscheidung getroffen hätte, die Fahrbahn nicht – wie erfolgt – mit einer Asphaltdecke, sondern mit einem Kopfsteinpflaster zu versehen, könne der Vortrag in diesem Zusammenhang bereits deshalb auf sich beruhen, weil die Verlegung eines Kopfsteinpflasters in Handarbeit zu erfolgen habe und damit höhere Kosten ausgelöst hätte als die maschinelle Herstellung einer Asphaltdecke.

Der in Bezug auf die Straßenentwässerung gerügte Verstoß gegen den Grundsatz der anlagebezogenen Erforderlichkeit sei ebenfalls nicht erkennbar. Der Gemeinde stehe auch bei der Konzeption der Straßenentwässerung ein weites, gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbares Ermessen zu. Von einer Fehlerhaftigkeit der Entscheidung, das auf der Schulstraße anfallende Niederschlagswasser nicht in den Dorfteich abzuleiten, wäre daher nur dann auszugehen, wenn äußerste Ermessensgrenzen verletzt wären. Hierfür bestünden jedoch keine Anhaltspunkte. Die Antragsteller legten bereits nicht dar, warum die Anbindung der Straßenentwässerung an den Dorfteich kostengünstiger sein solle als die tatsächlich erfolgte Ableitung in einen Wegeseitengraben bzw. Vorfluter. Zudem sei darauf hinzuweisen, dass die Frage der Anbindung der Straßenentwässerung nur einen untergeordneten Teil des Gesamtaufwands für die Straßenentwässerung betreffe. Der Löwenanteil des Aufwands entstehe nicht durch die Anlegung des Auslaufkanals, sondern durch die Herstellung der Rohrleitung nebst Straßeneinläufen. Insofern machten die Antragsteller aber keine Einwände geltend.

Ebenfalls unsubstanziert sei der Einwand, der beitragsfähige Aufwand sei um Schadensersatzansprüche zu mindern, die der

Gemeinde dadurch entstanden seien, dass es im Zuge der Verlegung einer Gaspipeline zu einem „unverhältnismäßigen Lkw-Verkehr“ gekommen sei, der zu einer Beschädigung der Schulstraße geführt habe. Es sei nämlich offen, ob der Gemeinde solche Ansprüche überhaupt zustünden, denn eine intensive, aber gemeingebräuchliche Straßennutzung lasse Schadensersatzansprüche nicht entstehen. Zwar sei es denkbar, dass sich aus der technischen Beschaffenheit der Schulstraße vor ihrem Ausbau eine Beschränkung hinsichtlich des Maßes ihrer Benutzung ergeben gehabt habe, sodass sie für bestimmte Schwertransporte nicht geeignet gewesen sei. In diesem Fall hätte es sich bei solchen Transporten um (ungenehmigte) Sondernutzungen gehandelt, die Schadensersatzansprüche auslösen könnten. Ob dies vorliegend zutreffe, könne aber anhand der allgemeinen und nicht näher belegten Hinweise der Antragsteller nicht geprüft werden.

Für den von den Antragstellern geforderten Abzug des Erlöses aus dem Verkauf der im Zuge der Baumaßnahme aufgenommenen Pflastersteine sei bereits deshalb kein Raum, weil eine solche Veräußerung nach dem unwidersprochenen Vortrag des Antragsgegners nicht erfolgt ist.

Aufwandsverteilung nicht zu beanstanden

b. Die Verteilung des beitragsfähigen Aufwands sei ebenfalls nicht zu beanstanden. Dies betreffe zunächst die Vorteilsverteilung zwischen der Gemeinde und der Gesamtheit der Beitragspflichtigen. Die Einstufung der Schulstraße als Innerortsstraße i. S.d. § 3 Abs. 5 Nr. 2 SBS mit den daraus folgenden Anteilen der Beitragspflichtigen am beitragsfähigen Aufwand nach § 3 Abs. 2 mittlere Sp. SBS sei zutreffend. Dass sich die Vorteilsverteilung und damit auch die Höhe der Umlagequoten nach der Straßenbaubeitragsatzung der Gemeinde R. nicht nach der früher Geltung beanspruchenden Satzung der von der Gemeinde R. eingemeindeten Gemeinde D. richteten, sei bereits dargelegt worden.

Gegen die Vorteilsverteilung innerhalb der Gruppe der Beitragspflichtigen sei ebenfalls nichts zu erinnern. Sie richte sich nach § 4 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 SBS, wonach die Grundstücke das Abrechnungsgebiet bildeten, von denen aus wegen ihrer räumlich engen Beziehung zum abgerechneten Abschnitt der ausgebauten Einrichtung eine qualifizierte Inanspruchnahmemöglichkeit dieser Einrichtung eröffnet werde. Die hieraus folgenden Maßgaben seien vom Antragsgegner beachtet worden. Insbesondere berücksichtige die Bildung des Abrechnungsgebiets den am 24.02.2015 von der Gemeindevertretung R. gefassten Abschnittsbildungsbeschluss.

Soweit die Antragsteller meinen, die Einbeziehung ihrer Grundstücke scheidet aus, weil das von ihnen dort betriebene Museum öffentlich sei, zeuge dies von einer erheblichen Unkenntnis der Rechtslage. Zwar möge es sein, dass die Grundstücke der Antragsteller – als Gegenleistung für die Gewährung von EU-Fördermitteln – für die Öffentlichkeit zugänglich sein müssten. Dadurch würden die Grundstücke jedoch nicht „öffentlich“; sie würden weiterhin privat genutzt. Darüber hinaus würden die Antragsteller verkennen, dass auch eine hoheitlich-öffentliche Nutzung die Beitragspflicht nicht ausschließe. Zwar könne eine Gemeinde nicht ihr eigener Schuldner sein (Konfusionsgedanke), sodass eine Beitragserhebung beispielsweise für gemeindliche Schul- oder Feuerwehrgrundstücke ausscheidet. Weil aber auch diese Grundstücke einen Ziel- und Quellverkehr auf der ausgebauten Anlage auslösten, seien sie von der Baumaßnahme bevorteilt. Daher seien die Flächen dieser Grundstücke – multipliziert mit den für die Art und das Maß der baulichen Nutzung geltenden Faktoren – im Rahmen der Ermittlung der Anzahl der auf die Anlage entfallenden Beitragseinheiten zu berücksichtigen. Dadurch sinke der Beitragssatz. Als Folge davon erleide die Gemeinde in Höhe der auf ihre Grundstücke entfallenden Beiträge einen Beitragsausfall. Für hoheitlich genutzte Grundstücke Dritter (Landratsamt, Kaserne usw.) erfolge eine Beitragserhebung wie bei Privaten.

Auch die Anwendung der Maßstabsregelung auf die Grundstücke der Antragsteller begegne keinen Bedenken. Ausweislich der vom Antragsgegner vorgelegten Unterlagen und der im Internet einsehbaren maßstabsgenauen Überfliegerfotos sei davon auszugehen, dass das Grundstück G1 vollständig im unbeplanten Innenbereich liege und sich die Flächenermittlung damit nach § 5 Abs. 2 Nr. 2 SBS richte. Der rückwärtigen, offenbar gärtnerisch genutzten Grundstücksfläche werde durch die südlich bzw. westlich angrenzenden Baugrundstücke G3 ein Bebauungszusammenhang i.S.d. § 34 Abs. 1 BauGB vermittelt. Da die Antragsteller ihre gegenteilige Auffassung nicht näher begründeten, könne von weiteren Darlegungen abgesehen werden.

Ebenfalls nicht zu beanstanden sei die Anwendung der Maßstabsregelung auf das Grundstück G2. Hier sei der Antragsgegner

davon ausgegangen, dass das Grundstück mit einer Teilfläche von 3.177 m² im unbeplanten Innenbereich i.S.d. § 34 Abs. 1 BauGB und mit der Restfläche von 1.879 m² im Außenbereich (§ 35 BauGB) liege. Warum die Flächenaufteilung „nicht korrekt“ sein solle, legten die Antragsteller nicht dar. Fehler drängten sich auch insoweit nicht auf.

c. Die Heranziehung der Antragsteller begegne ebenfalls keinen Bedenken. Dabei könne zunächst dahinstehen, ob der Antragsgegner das seit der KAG-Novelle 2005 in § 8 Abs. 1 Satz 3 KAG MV normierte Informationsgebot beachtet habe. Denn bei der Bestimmung handele es sich um eine Soll-Vorschrift, deren Verletzung die Rechtswidrigkeit des Beitragsbescheids nicht begründe.

Der zwischen den Gemeinden D. und R. geschlossene Eingemeindungsvertrag führe ebenfalls nicht zur Rechtswidrigkeit der Baumaßnahme. Er könne daher weder der Entstehung der sachlichen Beitragspflicht noch – in deren Vorfeld – der Erhebung einer Vorausleistung entgegenstehen. Der Vertrag sei mit der Eingemeindung der Gemeinde D. gegenstandslos geworden, da ein Vertragspartner – die Gemeinde D. – ersatzlos weggefallen sei. Da es auf den Inhalt des Vertrags nicht entscheidungserheblich ankomme, könne die Frage, ob sich die Antragsteller auf den Vertrag berufen könnten, auf sich beruhen.

Soweit die Antragsteller gegen ihre Heranziehung weiter einwendeten, dass die Anlage nicht vollständig bzw. mangelfrei fertiggestellt sei, sei auch dieser Vortrag unerheblich. In Bezug auf die angeblich nicht erfolgte vollständige Fertigstellung folge dies aus dem Umstand, dass mit den vorliegend streitgegenständlichen Bescheiden lediglich Vorausleistungen auf den künftigen Beitrag erhoben würden. Die Vorausleistung sei ihrem Wesen nach ein Vorschuss auf den Ausgleich eines später mit der Herstellung der beitragsfähigen Anlage vermittelten Sondervorteils. Ihre Erhebung setze nicht das Vorliegen eines bereits voll ausgebildeten Sondervorteils voraus, sodass es unschädlich sei, dass einzelne Maßnahmen nicht vollständig abgeschlossen seien.

In Bezug auf die angeblich nicht mangelfreie Fertigstellung der Anlage folge dies aus dem Umstand, dass der straßenbaurechtliche Vorteil durch – hier nur unterstellte – Baumängel nicht eingeschränkt werde. Diese führten ggf. zu Gewährleistungsansprüchen der Gemeinde gegenüber der bauausführenden Firma. Die Gemeinde werde regelmäßig ein Interesse an der Realisierung dieser Ansprüche haben, da der Baumangel ansonsten von ihr auf eigene Kosten beseitigt werden müsse. Daher sei auch das Entstehen sachlicher Beitragspflichten nicht von der mangelfreien Ausführung der Maßnahme abhängig. Etwas anderes gelte nur dann, wenn die Anlage aufgrund von Baumängeln praktisch nicht benutzbar wäre. Dafür bestünden hier keine Anhaltspunkte.

Keine Verjährung eingetreten

Hinsichtlich des Aufwands für die Teileinrichtungen Gehweg und Straßenbeleuchtung sei keine Festsetzungsverjährung nach § 47 AO i.V.m. § 12 Abs. 1 KAG MV eingetreten, obwohl die Baumaßnahme an diesen Teileinrichtungen bereits im Jahre 1996 durchgeführt worden sei. Die Festsetzungsfrist betrage gemäß § 12 Abs. 2 Satz 1 KAG MV für alle kommunalen Abgaben und Steuern vier Jahre. Sie beginne mit Ablauf des Kalenderjahrs, in dem die Abgabe entstanden sei (§ 170 Abs. 1 AO i.V.m. § 12 Abs. 1 KAG MV). Maßgeblich sei damit nicht der Zeitpunkt der technischen Fertigstellung (Bauabnahme), sondern der Zeitpunkt der Entstehung des Beitragsanspruchs. Auch in Ansehung des Gehwegs und der Straßenbeleuchtung sei gegenwärtig noch kein Beitragsanspruch entstanden, sodass auch die Festsetzungsfrist nicht abgelaufen sein kann. Dies folge aus dem Umstand, dass Gehweg und Straßenbeleuchtung zwei von insgesamt vier Teileinrichtungen der Schulstraße seien. Hinzu kämen die Teileinrichtungen Fahrbahn und Straßenentwässerung. Baumaßnahmen an einzelnen Teileinrichtungen führten ohne Kostenspaltung auch dann noch nicht zum Entstehen der Beitragspflicht, wenn die Baumaßnahmen für andere Teileinrichtungen der Anlage zeitlich weit auseinanderlägen. Dies sei die Konsequenz aus dem Anlagenbegriff des Straßenbaubeitragsrechts. Die Gemeinde habe es nicht in der Hand, über ein auf einzelne Teileinrichtungen beschränktes Bauprogramm die gesetzlichen Regelungen über die Entstehung der Beitragspflicht zu verdrängen. Diese verlangten ausdrücklich die endgültige Herstellung der Einrichtung insgesamt, d.h. aller vorhandenen Teileinrichtungen.

Anmerkung hierzu

Dies ist nicht unbestritten. Zum Beispiel stellt das OVG Schleswig allein auf das Bauprogramm ab. Wenn dieses „abgearbeitet“ ist, ist die Maßnahme „abgeschlossen“. Dann bedarf es keiner Kostenspaltung. Das Nachfolgende ist aus diesem Grunde angreifbar.

Daher sei eine Kostenspaltung für die Entstehung der Beitragspflicht auch dann nicht entbehrlich, wenn das (ursprüngliche) Bauprogramm von vornherein auf bestimmte Teileinrichtungen beschränkt gewesen sei. Nach § 7 Abs. 3 KAG MV gelte etwas anderes nur dann, wenn die Gemeinde die gesonderte Abrechnung einzelner Teileinrichtungen beschließe. Anhaltspunkte dafür, dass die frühere Gemeinde D. eine solche Kostenspaltung beschlossen hätte, seien nicht ersichtlich. Dies werde von den Antragstellern auch nicht behauptet.

Abweichendes folge schließlich auch nicht aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Zwar habe es ausgeführt, dass § 9 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 KAG MV dem Grundsatz der Rechtssicherheit nicht genüge, weil die Vorschrift keine Höchstfrist für die Heranziehung zu Anschlussbeiträgen normiere. Diese Erwägungen könnten auf den Straßenbaubeitrag jedoch nicht übertragen werden. Während es nach § 9 Abs. 3 KAG MV für die Entstehung des Beitragsanspruchs ausreiche, dass eine wirksame Satzung – ohne zeitliche Grenze – der Vorteilslage nachfolge, fordere § 8 Abs. 5 KAG MV, dass die (wirksame) Beitragssatzung bereits zum Zeitpunkt der Schaffung der Vorteilslage gelte. Die Gemeinde habe damit nicht die Möglichkeit, die Beitragserhebung trotz bestehender Vorteilslage auf unbestimmte Zeit hinauszuzögern: Gelte zum Zeitpunkt der Schaffung der Vorteilslage eine wirksame Satzung, so laufe mit Ablauf des Jahrs, in dem die Vorteilslage eingetreten sei, die Festsetzungsfrist. Gelte zum Zeitpunkt der Schaffung der Vorteilslage keine wirksame Satzung, so könne zwar kein Beitragsanspruch entstehen und damit auch keine Festsetzungsfrist laufen. Allerdings entstehe die Beitragspflicht nur, wenn die nachfolgend erlassene wirksame Beitragssatzung rückwirkend bezogen auf den Zeitpunkt der Schaffung der Vorteilslage in Kraft gesetzt werde. Als Folge davon beginne auch die Festsetzungsfrist von diesem Zeitpunkt an („rückwirkend“) zu laufen. Erlasse die Gemeinde die wirksame Satzung mehr als vier Jahre nach Eintritt der Vorteilslage, erlösche die Beitragspflicht im Moment ihres Entstehens.

Folgerungen für die Praxis

Für die Erhebung einer Vorausleistung auf den Straßenbaubeitrag ist nicht die zum Zeitpunkt der technischen Fertigstellung (Bauabnahme) Geltung beanspruchende Beitragssatzung maßgeblich, sondern die Satzung, unter deren voraussichtlicher Geltung die sachliche Beitragspflicht künftig entstehen wird.

Ohne eine Kostenspaltung (§ 7 Abs. 3 KAG MV) führen Baumaßnahmen an einzelnen Teileinrichtungen (hier: Gehweg und Straßenbeleuchtung) auch dann nicht zur Entstehung der sachlichen Beitragspflicht, wenn die Baumaßnahmen für die anderen Teileinrichtungen der Anlage erheblich später durchgeführt werden.

Im Beitragsrecht MV ist das Merkmal „Beendigung der Teilmaßnahme“ nicht in einem technischen, sondern im beitragsrechtlichen Sinne zu verstehen. Daher kommt es nicht nur auf den technischen Abschluss der Bauarbeiten (Abnahme) an. Vielmehr müssten auch die Kosten feststehen, denn nur dann kann der Beitragsanspruch beziffert werden (hier ist z.B. das Beitragsrecht in Schleswig-Holstein abweichend).