

Vorlagennummer: VO/2024/7610-6A
Vorlageart: Beschlussvorlage
Öffentlichkeitsstatus: öffentlich



Erschließungsbeitragsabrechnung St.-Getreu-Straße von "An der Kettenstraße" bis "Königsweg" (Haus-Nr. 20 bis Haus-Nr. 56) im Wege der Kostenspaltung für die Teileinrichtungen Fahrbahn, Straßenentwässerung, Gehweg und Verkehrsbegleitgrün.

Urteile des Verwaltungsgerichts Bayreuth vom 24.10.2023

Datum: 28.02.2024
Referent:in: Christian Hinterstein
Federführung: FB 6A Baurecht, Zentrale Vergabe- und Beschaffungsstelle
Beteiligte Ämter: 6 Baureferat
Bamberg Service
20 Kämmereiamt

Beratungsfolge

Beratungsfolge	Geplante Sitzungstermine	Öffentlichkeitsstatus
Bau- und Werkssenat (Entscheidung)	10.04.2024	Ö

I. Sitzungsvortrag:

1. Sachverhalt:

a) Kommunale Pflicht zur Erhebung von Erschließungsbeiträgen:

Im Zuge der Änderung des Kommunalabgabengesetzes (KAG) im Jahre 2016 wurde in Art. 5a Abs. 7 Satz 2 KAG eine 25jährige Höchstfrist für die Erhebung von Erschließungsbeiträgen eingeführt, wobei diese Regelung erst am 01.04.2021 in Kraft trat. Ab diesem Zeitpunkt gelten alle Straßen, bei denen der Bau als Erschließungsanlage begonnen aber bisher noch nicht vollendet wurde, jeweils 25 Jahre seit Beginn der erstmaligen technischen Herstellung (= „erster Spatenstich“) unabhängig vom tatsächlichen Ausbauzustand als erstmalig endgültig hergestellt (= „Herstellungsfiktion“). Mit der Folge, dass diese Straßen mit Eintreten der Fiktionsfrist aus dem Erschließungsbeitragsrecht herausfallen. Sofern seit dem Beginn der erstmaligen endgültigen Herstellung einer Erschließungsanlage mindestens 25 Jahre vergangen sind, dürfen dann keine Erschließungsbeiträge mehr erhoben werden. Neben der Einführung einer 25jährigen Höchstfrist wurde auch eine Herstellungsfiktion mit Art. 5a Abs. 8 KAG neu eingeführt. Danach gilt eine Erschließungsanlage, für die nach Art. 5a Abs. 7 oder Art. 13 Abs. 1 Nr. 4b) bb) KAG kein Beitrag mehr erhoben werden kann, unabhängig vom Ausbauzustand als erstmalig hergestellt. Damit wurde eine rechtlich und technisch noch nicht erstmalig endgültige hergestellte und damit „unfertige“ Erschließungsanlage einer erstmalig endgültig hergestellten Erschließungsanlage gleichgestellt.

So genannte historische Straßen (d.h. vorhandene Erschließungsanlagen, welche vor Inkrafttreten des BBauG zum 30.06.1961 bereits die baupolizeilichen Anforderungen an die Straßenherstellung als Anbaustraße nach Bayer. Landesrecht (BayBO 1901) erfüllten, eine Erschließungsfunktion hatten und für den Zweck endgültig hergestellt waren) fielen nicht unter diese 25jährige Höchstfrist. Ebenfalls nicht von dieser Fristthematik betroffen waren all jene Straßen, die in rechtskräftigen Bebauungsplänen festgesetzt sind, mit deren Bau aber noch nie begonnen worden ist.

Nach Ablauf der 25jährigen Höchstfrist können die Aufwendungen für den Restausbau von technisch begonnenen, aber noch nicht erstmalig endgültig hergestellten Erschließungsanlagen mit Ablauf des 31.03.2021 nicht mehr mit Erschließungsbeiträgen abzüglich des gesetzlichen Eigenanteils von 10 v.H. refinanziert werden.

Der Fachbereich Baurecht Abteilung Erschließung hat, um drohende finanzielle Ausfälle für die Stadt Bamberg zu vermeiden eine Liste mit insgesamt neun Erschließungsanlagen (Straßen) für das Stadtgebiet Bamberg ermittelt, mit deren erstmaligen endgültigen Herstellung zwar bis 2016 begonnen wurde, die aber 2016 noch nicht fertiggestellt waren. Wovon wiederum sieben Erschließungsanlagen unter die gesetzliche Fiktionsfrist zum 31.03.2021 fielen. Da es für die Stadt Bamberg bis zum Ablauf der Fiktionsfrist am 31.03.2021 aus verschiedenen Gründen nicht möglich war, alle Anlagen erstmals endgültig fertigzustellen, abzurechnen und Erschließungsbeiträge zu erheben, wurde für jede einzelne dieser Straßen zunächst im Hinblick auf den Eintritt der Fiktionsfrist jeweils eine gesonderte Bewertung vorgenommen, in welchem Ausbaustadium die Anlage sich befindet und inwieweit es zeitlich und wirtschaftlich sinnvoll und vertretbar möglich ist, unter Berücksichtigung der für die erstmalige endgültige Herstellung erforderlichen Investitionen, diese rechtzeitig erstmals endgültig fertigzustellen. Das Ergebnis dieser Bewertung wurde anschließend ämterübergreifend mit allen beteiligten städtischen Organisationseinheiten ausführlich erörtert. Unter Abwägung der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel, vorhandenen personellen Ressourcen und den einzelnen Umständen sowie den Besonderheiten der jeweiligen Erschließungsanlage wurde eine Prioritätenliste erstellt. Im Hinblick auf den schlechten Ausbauzustand und die vorliegenden Anliegeranliegen einerseits sowie die Höhe und den Einsatz der erforderlichen Aufwendungen zur Herstellung der St.-Getreu-Straße als Erschließungsanlage vor Eintritt der Fiktionsfrist andererseits, wurde dabei die St.-Getreu-Straße als höchste Priorität eingestuft. Unter Abwägung der voraussichtlich zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel und der Einzelumstände wurde empfohlen, die St.-Getreu-Straße erstmalig endgültig herzustellen. (vgl. Sitzungsvorlage VO/2018/1586-A6).

Im Rahmen der KAG-Novelle wurde mit Schaffung des Art. 13 Abs. 6 Satz 1 KAG den Städten/Gemeinden zudem die Möglichkeit eröffnet, in der Erschließungsbeitragssatzung eine Regelung aufzunehmen, dass Erschließungsbeiträge bis zu einem Drittel des zu erhebenden oder bereits erhobenen Betrags erlassen werden können, sofern seit dem Beginn der erstmaligen technischen Herstellung der Erschließungsanlagen mindesten 25 Jahre vergangen sind und die Beitragspflichten im Zeitraum vom 01.04.2012 bis 31.03.2021 entstanden sind oder entstehen. Lag der Zeitraum zwischen dem 01.01.2018 und dem 31.03.2021, so konnte die Gemeinde/Stadt nach Art. 13 Abs. 6 Satz 2 KAG in der Satzung auch einen höheren erlassungsfähigen Anteil festlegen oder den Beitrag ganz erlassen. Der Stadtrat der Stadt Bamberg hat aufgrund der Empfehlung des Finanzsenates für die Erschließungsbeitragsabrechnung der St.-Getreu-Straße gemäß § 16 der Erschließungsbeitragssatzung (EBS) einen Teilerlass von 60 % gewährt. (vgl. Sitzungsvorlage VO/2021/3962-R6)

Im Prüfungsbericht über die überörtliche Prüfung durch den Bayerischen Kommunalen Prüfungsverband (BKPV) für die Jahre 2011-2017 wurde zum Themenkomplex „Abgaben und Gebühren“ festgestellt, dass der Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit es gebiete, kommunale Abgaben wie Erschließungsbeiträge zeitnah festzusetzen und einzuziehen (Art. 61 Abs. 2 Satz 1 Gemeindeordnung und § 25 KommHV-Kameralistik). Darüber hinaus wurde auf die Ausfallrisiken hingewiesen, die sich aus den besonderen Ausschlussfristen für die Festsetzung von Erschließungsbeiträgen ergeben. Der Stadt Bamberg wurde empfohlen, im eigenen (finanziellen) Interesse zeitnah eine endgültige Herstellung aller beitragsfähigen Erschließungsanlagen anzustreben und damit die Voraussetzungen für die Erhebung von Erschließungsbeiträgen für diese Anlagen zu schaffen. Dadurch könne sichergestellt werden, dass die für die Herstellung von beitragsfähigen Erschließungsanlagen entstandenen Aufwendungen entsprechend den gesetzlichen Vorgaben auch tatsächlich refinanziert werden können.

Die Stadt Bamberg hat mit Erschließungsbeitragsbescheiden vom 22.02.2021 für die erstmalige endgültige Herstellung der Teileinrichtungen Fahrbahn, Straßenentwässerung, Gehweg und Verkehrsbegleitgrün im Wege der Kostenspaltung nach § 8 der Erschließungsbeitragsatzung (EBS) in der St.-Getreu-Straße von „An der Kettenstraße“ bis „Königsweg“ (Haus-Nr. 20 bis Haus-Nr. 56) Erschließungsbeiträge festgesetzt und erhoben.

Gegen die erlassenen Erschließungsbeitragsbescheide wurden von einem Großteil der Erschließungsbeitragspflichtigen insgesamt 60 Widersprüche erhoben. Zudem haben zwei Grundstückseigentümergeinschaften gegen insgesamt 4 Erschließungsbeitragsbescheide unmittelbar Klage zum Verwaltungsgericht Bayreuth erhoben. Aufgrund dieser parallel anhängigen Klageverfahren wurde mit den Widerspruchsführern antragsgemäß vereinbart, die Widerspruchsverfahren bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung im verwaltungsgerichtlichen Verfahren ruhen zu lassen. Zur anwaltlichen Vertretung der Stadt Bamberg im verwaltungsgerichtlichen Verfahren wurde Herr Rechtsanwalt Dr. Rainer Döring, Partnerschaftsgesellschaft mbB Döring Spieß München, mandatiert.

b) Entscheidungen des Verwaltungsgerichts Bayreuth vom 24.10.2023:

Mit Urteil vom 24.10.2023 (Anlagen) hat das Verwaltungsgericht Bayreuth nach vorheriger mündlicher Verhandlung die Klagen als zulässig und begründet erachtet und die betroffenen Bescheide der Stadt Bamberg aufgehoben. Nach Auffassung des Gerichts ist davon auszugehen, dass die St.-Getreu-Straße im streitgegenständlichen Abschnitt bereits vor Durchführung der abgerechneten Baumaßnahme erstmals endgültig hergestellt gewesen sei.

Die ergangenen Entscheidungen begründet das Verwaltungsgericht im Wesentlichen wie folgt:

Die Erhebung eines Erschließungsbeitrages sei nicht schon deshalb ausgeschlossen, weil es sich bei dem abgerechneten Teilstück um eine sog. Historische Straße handle. Die St.-Getreu-Straße habe in der Zeit bis zum Inkrafttreten des Bundesbaugesetzes am 30.06.1961 keine Erschließungsfunktion gehabt und wäre mithin nicht als sog. Anbaustraße zu qualifizieren. Nach Ansicht des Gerichts sei dies erst im Zeitraum zwischen 1965 und 1979 der Fall gewesen, da hier erstmalig, trotz noch bestehender Baulücken, der Eindruck von Zusammengehörigkeit und Geschlossenheit entstanden und von einer Innenbereichslage im Sinne von § 34 Abs. 1 BauGB auszugehen sei.

Die vorhandene Entwässerungseinrichtung sei ausreichend gewesen, um das Niederschlagswasser aufzunehmen und abzuleiten. Es sei davon auszugehen, dass spätestens in den Jahren nach 1961 bis in die 1980er Jahre und damit auch im maßgeblich heranzuziehenden Zeitpunkt der Erlangung der Erschließungsfunktion – ein gezieltes Abfließen des auf der Straße anfallenden Niederschlagswassers durch Entwässerungsleiteinrichtungen ohne die Inanspruchnahme von Privateigentum erfolgen konnte. Auch sei das Vorhandensein einer funktionstüchtigen satzungsgemäßen Straßendecke und entsprechenden Straßenaufbaus anzunehmen. Auf die Beachtung technischer Regelwerke könne dabei nicht abgestellt werden. So seien auch technische Richtlinien nicht entscheidungserheblich. Auch auf das tatsächliche Vorhandensein von Gehwegen käme es bei der Frage der Erstmaligkeit der streitgegenständlichen Erschließungsanlage nicht entscheidungserheblich an.

2. Rechtliche Bewertung:

Der Bevollmächtigte der Stadt Bamberg wurde um eine rechtliche Bewertung der ergangenen verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen mit Blick auf ein mögliches Berufungsverfahren zum Bayer. Verwaltungsgerichtshof gebeten.

Er hat dazu mit Email vom 27.02.2024 wie folgt Stellung genommen:

„Das Bayer. Verwaltungsgericht Bayreuth hat in seinen Urteilen eine Berufung nicht zugelassen. Die Stadt Bamberg müsste daher beim Bayer. Verwaltungsgerichtshof die Zulassung der Berufung beantragen. Nach § 124 Abs. 2 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) ist eine Berufung u.a. dann zuzulassen, wenn ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils bestehen oder die Rechtssache besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufweist.“

Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit eines Urteils bestehen dann, wenn einzelne tragende Rechtssätze oder einzelne erhebliche Tatsachenfeststellungen des Verwaltungsgerichts durch schlüssige Gegenargumente in Frage gestellt werden können (BVerfG v. 09.06.2016 – 1 BvR 2453/12 – NVwZ 2016, 1243 sowie BayVGH v. 15.01.2024 – 20 ZB 23.2093).

Besondere Schwierigkeiten weist eine Rechtssache dann auf, wenn sie in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht größere, d.h. überdurchschnittliche, das normale Maß nicht unerheblich überschreitende Schwierigkeiten verursacht oder es sich um eine Sachverhalt handelt, bei dem noch nicht abzusehen ist, zu welchem Ergebnis ein künftiges Berufungsverfahren führen wird (BayVGH v. 17.12.1998 – 23 ZB 98.23859).

Das Bayerische Verwaltungsgericht Bayreuth vertritt in seinen Urteilen die Rechtsauffassung, dass die St.-Getreu-Straße bereits früher über eine ausreichende Straßenentwässerung, welche Voraussetzung für die erstmalige Herstellung einer Erschließungsanlage ist, verfügte. Nach ständiger Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs bedarf es hierfür Entwässerungsleiteinrichtungen wie Randsteine oder Rinnen, durch die das Oberflächenwasser gezielt und ohne Inanspruchnahme von Privateigentum abgeleitet wird. Ein Regenwasserkanal war vorliegend unstreitig nicht vorhanden. Das Verwaltungsgericht meint jedoch, dass über die bereits in den 1950er Jahren des letzten Jahrhunderts vorhandenen beidseitigen offenen Straßengräben das Regenwasser gezielt abgeleitet wurde. Dem ist die Stadt Bamberg u.a. unter Bezugnahme auf mehrere Lichtbilder entgegengetreten. Nach Meinung des Gerichts seien diese Lichtbilder jedoch nicht aussagekräftig, weil sie den Straßenzustand erst zu einem Zeitraum in zeitlicher Nähe zu den abgerechneten Baumaßnahmen wiedergeben. Das Gericht ging davon aus, dass ein Abfließen des Oberflächenwassers auf Privatgrundstücke auszuschließen sei. Gleiches gelte für ein Abfließen ins bloße Bankett.

Vorliegend hängt der Erfolg eines Rechtsmittelverfahrens letztlich von fachtechnischen Fragen ab. Es ließe sich die Auffassung vertreten, dass bei einem Abfluss des Niederschlagswassers in offene Gräben nicht von einer gezielten Ableitung mittels Entwässerungsleiteinrichtungen gesprochen werden kann. Dass die Gräben zu früherer Zeit, d.h. in den 1950er Jahren des letzten Jahrhunderts, für eine Oberflächenwasserableitung nicht funktionstauglich waren, wird man voraussichtlich nicht beweisen können.

Ob der Zulassungsantrag unter den hier gegebenen Umständen Erfolg haben wird, hängt letztlich von der Beurteilung des Bayer. Verwaltungsgerichtshofs ab. Dieser hat sowohl hinsichtlich der Frage, ob ein Urteil mit schlüssigen Argumenten in Frage gestellt werden kann, als auch hinsichtlich der Frage, ob ein Fall in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht signifikant vom Spektrum der in verwaltungsgerichtlichen Verfahren zu entscheidenden Streitfälle abweicht und eine Aussage über den Ausgang des Verfahrens offen ist, einen weiten Beurteilungsspielraum. Vor diesem Hintergrund ist es nicht möglich eine Aussage über den Erfolg von Berufungszulassungsanträgen zu machen. In jedem Fall wäre es vorteilhaft, mit Fotos oder sonstigen Unterlagen zu belegen, dass die Gräben in den 50er Jahren des letzten Jahrhunderts für eine funktionsgerechte Ableitung des Straßenoberflächenwassers nicht ausreichend waren. Nach meinen Kenntnissen dürfte dies jedoch kaum möglich sein.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass das Verwaltungsgericht sich in seinen Urteilen mit zusätzlichen von Klägerseite geäußerten rechtlichen Bedenken nicht mehr befasst hat. Gleiches gilt in Bezug auf weitere sich hier stellende Rechtsfragen (etwa räumliche Einordnung der Erschließungsanlage und Planerfordernis gem. § 125 BauGB). Auch im Falle einer Zulassung der Berufungen verbleiben daher weitere rechtliche Risiken.“

3. Weiteres Vorgehen:

Eine Berufung gegen das Urteil wurde seitens des Verwaltungsgerichts Bayreuth nicht zugelassen. Es besteht jedoch die Möglichkeit, eine Zulassung der Berufung beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof zu beantragen.

Die Stadt Bamberg hat mit Schriftsatz ihres Bevollmächtigten Dr. Döring vom 07.03.2024 fristgerecht die Zulassung der Berufung gegen die Urteile des Bayerischen Verwaltungsgericht Bayreuth vom 24.10.2023 beantragt. Die Berufungszulassung erfolgte zunächst vorsorglich zur Fristwahrung, um den städtischen Gremien eine Entscheidung in der Sache selbst zu ermöglichen zu können. Zur Entscheidungsfindung dient diese Sitzungsvorlage.

Daher wurde eine Begründung zunächst weiteren Schriftsätzen vorbehalten. Aufgrund des dargestellten Sachverhalts unter Berücksichtigung der vom Verwaltungsgericht Bayreuth begründeten Aufhebung der Erschließungsbeitragsbescheide für die erstmalige Herstellung der St.-Getreu-Straße und der rechtlichen Würdigung zu den voraussichtlichen Erfolgsaussichten einer Berufung durch den Bevollmächtigten der Stadt Bamberg muss die Durchführung eines Zulassungs- bzw. Berufungsverfahrens als risikoreich bewertet werden.

Insgesamt wird daher seitens der Verwaltung empfohlen, den Antrag auf Zulassung der Berufung zurück zu nehmen und die Entscheidungen des Verwaltungsgerichts damit zu akzeptieren.

Angesichts der kontroversen öffentlichen Auseinandersetzung kann dann Rechtsfrieden hergestellt werden.

II. Beschlussvorschlag:

Der Bau- und Werkssenat nimmt den Bericht der Verwaltung zur Kenntnis und stimmt der vorgeschlagenen Verfahrensweise zu.

III. Finanzielle Auswirkungen

Der unter II. empfohlene Beschlussantrag verursacht

X	1.	Mindereinnahmen in Höhe von 491.552,21 €
X	2.	Kosten in Höhe von ca. 3.000 €, für die Deckung im laufenden Haushaltsjahr bzw. im geltenden Finanzplan gegeben ist
	3.	Kosten in Höhe von für die keine Deckung im Haushalt gegeben ist. Im Rahmen der vom Antrag stellenden Amt/Referat zu bewirtschaftenden Mittel wird folgender Deckungsvorschlag gemacht:
	4.	Kosten in künftigen Haushaltsjahren: Personalkosten: Sachkosten:

Falls Alternative 3. und/oder 4. vorliegt:

In das **Finanzreferat** zur Stellungnahme.

Stellungnahme des **Finanzreferats**:

Anlage/n

- 1 - Urteil VG Bayreuth vom 24.10.2023, Az.: B 4 K 21.282 (öffentlich)
- 2 - Urteil VG Bayreuth vom 24.10.2023, Az.: B 4 K 21.283 (öffentlich)
- 3 - Antrag auf Zulassung der Berufung, Az.: B 4 K 21.282 (öffentlich)
- 4 - Antrag auf Zulassung der Berufung, Az.: B 4 K 21.283 (öffentlich)
- 5 - E-Mail Dr. Döring vom 08.02.2024 (öffentlich)

Verteiler: