

ABHANDLUNGEN

Der Umgang mit fehlgeschlagenen Beitragsatzungen

Von Prof. Dr. Gerrit Manssen, Regensburg

Erweisen sich gemeindliche Beitrags- und Gebührensatzungen nach dem Kommunalabgabengesetz (KAG) für leitungsgebundene Einrichtungen als unwirksam, sind die Gemeinden grundsätzlich verpflichtet, rechtmäßige neue satzungsrechtliche Grundlagen zu erlassen. Diese müssen auch vollzogen werden. Der gemeindliche Spielraum, durch Übergangsregelungen vor allem in Gestalt von Verwaltungsvorschriften Gruppen von Beitragsschuldnern vom Vollzug der neuen Satzung auszunehmen, ist rechtlich beschränkt.

I. Problemstellung

„Wer vom Rathaus kommt, ist immer klüger als zuvor“. Diese Volkswahrheit lässt sich für die Erfahrungen, die die Gemeinden mit ihren kommunalen Beitragsatzungen vor der Verwaltungsgerichtsbarkeit machen, umwandeln: Wer vom Verwaltungsgericht (oder gar vom Verwaltungsgerichtshof) kommt, ist immer klüger als zuvor, und zwar vor allem bei der gerichtlichen Anfechtung von Abgabenbescheiden. Diese sind von den Verwaltungsgerichten aufzuheben, wenn das zu Grunde liegende Satzungsrecht fehlerhaft und damit nichtig ist. Liest man Entscheidungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs, so scheint die Unwirksamkeit kommunaler Beitragsatzungen jedenfalls bei erster verwaltungsgerichtlicher Befassung das Hauptproblem beim Vollzug des kommunalen Abgabenrechts zu sein¹. Wie man Bescheide erlässt, wissen die Kommunen, wie man Satzungen gestaltet, das lernen sie jedenfalls teilweise noch.

In absehbarer Zeit dürfte aber hoffentlich ein Stand erreicht werden, der den verwaltungsgerichtlich überwachten Lernprozess bei den Gemeinden abschließt und es ihnen ermöglicht, auf Grund hinreichend präziser obergerichtlicher Vorgaben rechtmäßige Beitragsatzungen zu erlassen². Für erhebliche Unklarheiten sorgt aber derzeit noch die Frage, wie mit eigentlich abgeschlossenen Tatbeständen zu verfahren ist, wenn die Gemeinde erkannt hat, dass möglicherweise weite Teile ihres Satzungsrechts unwirksam sind, oder Satzungen von den Verwaltungsgerichten verworfen oder von dem Verwaltungsgerichtshof für unwirksam erklärt worden sind³.

Für die Kommunen besteht der Weg des geringsten politischen Widerstandes darin, Sachverhalte, die auf ungünstigen Satzungsgrundlagen abgerechnet worden sind, als erledigt zu betrachten. Man erspart sich damit Verwaltungsaufwand und erheblichen kommunalpolitischen Ärger. Die Wiederwahl eines Bürgermeisters oder Gemeinderatsmitgliedes ist leicht in Gefahr, legt man sich durch den Vollzug einer neuen Beitrags- und Gebührensatzung zur Abwasser- und Entwässerungssatzung potenziell mit jedem Grundstückseigentümer und damit einer großen Anzahl von Wählern an. Stimmen gewinnen kann hingegen der, der gegen weitere Belastungen der Bürger Stimmung macht und eine „Abzocke“ durch die Gemeindeverwaltung anprangert. Beitrags-

zahler haben in der Regel wenig Verständnis dafür, wenn ihnen Jahre oder Jahrzehnte nach dem Anschluss eines Grundstücks an eine Abwasser- und Entwässerungsanlage ein neuer Beitragsbescheid bekannt gegeben wird, nachdem sie früher schon einmal einen Bescheid erhalten und „bezahlt“ hatten und deshalb davon ausgegangen waren, die Sache sei erledigt.

II. Grundsätzliche Beitragserhebungspflicht

Im Umgang mit fehlgeschlagenen Beitragsatzungen ist zwischen der Satzungs- und der Vollzugsebene zu unterscheiden. Zunächst bedarf es einer Antwort auf die Frage, ob die Gemeinden bei als nichtig erkannten oder für unwirksam erklärten Satzungen verpflichtet sind, eine neue Satzung zu erlassen. Im Anschluss ist zu klären, wie neue Satzungen inhaltlich auszugestalten und zu vollziehen sind.

Gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 1 KAG „können“ die Gemeinden zur Deckung des Aufwandes für die Herstellung, Anschaffung, Verbesserung oder Erneuerung ihrer öffentlichen Einrichtungen Beiträge von den Grundstückseigentümern und Erbbauberechtigten erheben, denen die Möglichkeit der Inanspruchnahme dieser Einrichtungen besondere Vorteile bietet.

Das Ermessen der Gemeinde wird allerdings durch Art. 62 GO erheblich eingeschränkt. Gemäß Art. 62 Abs. 2 Nr. 1 GO beschafft sich die Gemeinde die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Einnahmen „soweit vertretbar und geboten aus besonderen Entgelten für die von ihr erbrachten Leistungen“. Besondere Ent-

¹ Vgl. aus jüngerer Zeit *BayVGH* vom 4. 4. 2006 Az. 23 ZB 05.3363 und die Vorinstanz *VG Regensburg* vom 14. 11. 2005 Az. RO 13 K 05.850; vgl. weiterhin *BayVGH* vom 24. 7. 2006 Az. 23 B 06.17: „Vorgängersatzungen waren allesamt nichtig“. S. auch die weiteren Nachweise zum Text.

² Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich vor allem auf Anschlussbeitragsatzungen, z. B. für Entwässerungs- und Abwasseranlagen. Zum Begriff „Anschlussbeitrag“ s. *Drießhaus*, *Erschließungs- und Ausbaubeiträge*, 7. Aufl. 2004, § 1 Rdnr. 7.

³ Vgl. dazu auch *Adolph*, *BayBgm* 2005, 64/65 f. Die weiteren Darstellungen beruhen auf einer gutachterlichen Stellungnahme, die der Verfasser im Jahr 2006 für die Große Kreisstadt Schwandorf angestellt hat. Sie geben allein die Auffassung des Verfassers wieder.

gelte für von der Gemeinde erbrachte Leistungen sind Gebühren und Beiträge. Steuern dürfen nur im „übrigen“ erhoben werden (Art. 62 Abs. 2 Nr. 2 GO). Die Gemeinde ist somit objektivrechtlich gehalten, sich primär aus Gebühren und Beiträgen zu finanzieren, soweit sonstige Einnahmen nicht ausreichen⁴. Man ist sich deshalb in der Literatur und Rechtsprechung weitgehend einig, dass eine grundsätzliche Erhebungspflicht der Gemeinden besteht⁵. „Sonstige Einnahmen“ wie Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich werden im Regelfall nicht ausreichen, damit die Gemeinde ihre Aufgaben erfüllen kann.

Diese aus Art. 62 Abs. 2 GO abgeleitete Erhebungspflicht hat zwei Aspekte: Zuerst müssen die Gemeinden die notwendigen satzungsrechtlichen Grundlagen schaffen, um Beiträge und Gebühren soweit zu erheben, wie dies gesetzlich zulässig ist (Satzungspflicht). Sobald solche satzungsrechtlichen Grundlagen vorhanden sind, müssen diese auch vollzogen werden (Vollzugspflicht)⁶.

III. Ausnahmen von der Beitragserhebungspflicht

1. Fehlende Vertretbarkeit oder fehlende Gebotenheit der Beitragserhebung

Die grundsätzliche Beitragserhebungspflicht folgt aus Art. 62 Abs. 2 Nr. 1 GO. Diese Vorschrift zeigt aber auch, dass es Ausnahmefälle gibt. Die erforderlichen Einnahmen müssen „soweit vertretbar und geboten“ aus besonderen Entgelten beschafft werden. „Vertretbar“ und „geboten“ sind unbestimmte Rechtsbegriffe, die Raum für verfassungsrechtliche und verwaltungspraktische Erwägungen eröffnen. Als „nicht vertretbar“ wird man eine Beitragserhebung dann ansehen können, wenn damit übermäßige Belastungen für einen Beitragspflichtigen drohen. Solche unzumutbaren Belastungen für einzelne Beitragspflichtige sind aber eher ein Problem der Vollzugs- als der Satzungsstufe. Im Rahmen des Vollzugs besteht die Möglichkeit der Stundung (Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 a KAG i. V. m. § 222 AO) oder des Erlasses (Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 a KAG i. V. m. § 227 AO). Dass insgesamt, also im gesamten Beitragsgebiet und für alle Beitragspflichtigen, die Abgabenerhebung unzumutbar ist, ist wenn überhaupt kommunalpolitisches Wunschenken von „Abzocke-Kritikern“, jedoch kein rechtliches Gebot. An der „Vertretbarkeit“ des Erlasses einer Satzung wird es deshalb in der Regel nicht mangeln.

Ob der Erlass der Satzung auch „geboten“ ist, kann hingegen eher fraglich sein. Das Merkmal der Gebotenheit lässt Raum für verwaltungspraktische Erwägungen, etwa die Frage, ob der zu erwartende Verwaltungsaufwand nicht außer Verhältnis zu den finanziellen Erträgen für die Gemeinde steht. Soweit z. B. leitungsgebundene Anlagen in der Vergangenheit vollständig abgerechnet worden und die entsprechenden Bescheide bestandskräftig geworden sind, mag es Fälle geben, in denen die Gemeinde auf eine neue satzungsrechtliche Grundlage verzichten kann, weil der Sachverhalt „erledigt“ ist. Wenn jedoch damit gerechnet werden muss, dass etwa auf Grund von baulichen Änderungen neue Bescheide ergehen müssen, oder falls in Zukunft wegen Verbesserung der Anlage erneut Beiträge erhoben werden sollen, ist die Gemeinde verpflichtet, eine wirksame satzungsrechtliche Grundlage zu schaffen.

2. Übergangsregelungen

Oft wird es eine Gemeinde aber überfordern, sämtliche Beitragsbescheide aus möglicherweise mehreren Jahrzehnten aufzuheben und neu zu erlassen. Vielfach würde dabei für die Gemeinde auch kaum etwas „herausspringen“; manche Bescheide wären nach oben, andere nach unten zu korrigieren, möglicherweise nur um unbedeutende Beträge. In solchen Fällen kann sich die Gemeinde unter bestimmten Voraussetzungen durch eine Übergangsregelung von der Notwendigkeit einer kompletten Neuabrechnung entlasten. Zulässig sind Günstigkeitsregelungen in dem Sinne, dass bei noch angefochtenen Bescheiden die Beitragserhebung

nach der Regelung erfolgt, die für den Beitragspflichtigen die vorteilhafteste ist. Damit treten zwar möglicherweise gewisse Ungleichheiten zwischen den Beitragspflichtigen auf. Das Bundesverwaltungsgericht hat aber in jüngerer Zeit – pragmatisch und richtig – darauf hingewiesen, dass die kommunalen Satzungsgeber insbesondere bei komplizierter Ausgangssituation (z. B. Alt- und Neuanschießer) ein weites Gestaltungsmessen für praktikable Lösungen haben⁷. Verfassungs- und einfaches Recht verlangen keine totale Belastungsgleichheit im Sinne „centgenauer“ Abrechnung⁸. Damit sind auch Übergangsvorschriften zulässig, die in gewissem Rahmen Belastungsungleichheiten legitimieren.

a) Formelle Fragen

Es ist in der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs im Grundsatz anerkannt, dass die Gemeinden Übergangsvorschriften erlassen dürfen, in denen auf Grund bisherigen Satzungsrechts bestandskräftig abgewickelte Fälle von der Anwendung der neuen Satzung ausgenommen werden, auch wenn sich die Satzungen im Nachhinein als unwirksam herausgestellt haben⁹. Hinsichtlich der formellen Rechtmäßigkeit solcher Übergangsregelungen fehlt bisher aber eine klare Linie zu der Frage, ob Übergangsvorschriften in die Satzung aufgenommen werden müssen oder ob es möglich ist, sie als Verwaltungsvorschriften zu beschließen. Nach dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof handelt es sich jeweils um eine Frage des „Einzelfalls“¹⁰. Verwiesen wird zudem auf die Gleichbehandlungspflicht aus Art. 15 Abs. 1 Satz 2 GO, die die Gemeinde auch beim Vollzug von Verwaltungsvorschriften treffe. Insofern könne die Verwaltungsvorschrift der Satzung gleichgestellt werden¹¹. Damit besteht in einem für die Kommunen wichtigen Punkt Rechtsunsicherheit. Ob eine Übergangsvorschrift formeller Bestandteil der Satzung sein muss, ist von erheblicher rechtlicher und praktischer und damit normativer Bedeutung. Es lassen sich auch durchaus allgemeine Maßstäbe entwickeln, an denen sich die Kommunen insoweit orientieren müssen. Art. 2 Abs. 1 KAG enthält einen Satzungsvorbehalt. In der Satzung müssen „der Schuldner“ sowie die weiteren Maßgrößen für die Bestimmung der Abgabeschuld bestimmt werden. Sollen bestimmte Personengruppen grundsätzlich nicht herangezogen werden, obwohl die abgabebegründenden Tatbestände vorliegen, muss dies in der Satzung selbst niedergelegt werden. Hierfür sprechen mehrere Gründe. Zunächst hat die Rechtsprechung in den letzten Jahrzehnten ein starkes Augenmerk auf die Umsetzung des Gleichheitssatzes im kommunalen Abgabenrecht gelegt. Mit Entscheidungen zur richtigen Bemessung von Gebühren und Beiträgen lassen sich Regale in Bibliothek-

4 Dazu, dass kein subjektives Recht des Bürgers auf Einhaltung der Vorschrift besteht, s. *BayVGH*, BayVBl. 2007, 374/375 mit Verweis auf *BVerwG*, DÖV 1993, 1094.

5 Vgl. auch *OVG Koblenz* vom 1. 8. 1984, DÖV 1985, 36 f.; Die Gemeinden sind grundsätzlich verpflichtet, die von ihnen unterhaltenen öffentlichen Einrichtungen in vollem Umfang durch Entgelte zu finanzieren. Ebenso *OVG Magdeburg* vom 18. 3. 2005 Az. 4 M 701/04; weiterhin *Driehtaus*, Kommunalabgabenrecht, 2. Aufl., Loseblatt (Stand: März 2007), § 8 RdNr. 13.

6 Im Folgenden wird von „Beitragserhebungspflicht“ gesprochen. Damit ist nicht das Verhältnis von Gebühren und Beiträgen gemeint, sondern es geht darum, dass sich die Gemeinde überhaupt durch Vorzuglasten (also durch Gebühren und Beiträge) finanziert. Zum Verhältnis von Beitrags- und Gebührenerhebung s. *Stadtlöder*, in: Schieder/Happ, Bayerisches Kommunalabgabengesetz, Erl. Art. 5 RdNr. 8 ff. (Stand: Dezember 2005). Zur satzungsmäßigen Beitragserhebungspflicht siehe *Stadtlöder*, a.a.O., RdNr. 59.

7 *BVerwG*, BayVBl. 2007, 473/474.

8 *BVerwG*, BayVBl. 2007, 473/474.

9 *BayVGH*, BayVBl. 1985, 656/657; BayVBl. 1989, 629. Zum Problem der Übergangsvorschriften s. *FSt.* 4/1989, S. 124 ff.

10 *BayVGH* vom 4. 4. 2006 Az. 23 ZB 05.3363; zur Möglichkeit, Detailfragen parallel zur Satzung durch Verwaltungsvorschriften zu regeln, vgl. auch *OVG Magdeburg* vom 30. 1. 2003 Az. 1 L 362/01. S. auch *VGH Mannheim*, NVwZ-RR 2000, 837 ff.: Kein Satzungsvorbehalt für Gestaltungskonzepte in Bezug auf Fußgängerzonen.

11 *BayVGH* vom 18. 2. 1999 Az. 23 B 97.3625, Abs. 26.

ken füllen¹². Es wäre ein merkwürdiger Kontrast, den Vollzug solcher mit aus dem Gleichheitssatz abgeleiteten Gerechtigkeitsforderungen aufgeladener Satzungen bei Übergangsregelungen in Form von Verwaltungsvorschriften dem gemeindlichen Belieben zu überlassen und damit einer Ungleichbehandlung Tür und Tor zu öffnen. Der vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof gemachte Hinweis, gemäß Art. 15 Abs. 1 Satz 2 GO sei eine Gleichbehandlung der Betroffenen im Vollzug auch bei Verwaltungsvorschriften sichergestellt¹³, führt insoweit nicht weiter. Es geht darum, dass der Gemeinderat im formellen Satzungsverfahren den „Kopf hinhält“ und nicht in der Satzung Rechtmäßiges beschließt, was durch ergänzende Beschlüsse dann ganz oder teilweise faktisch wieder außer Kraft gesetzt wird¹⁴. Ein schlichter Gemeinderatsbeschluss ist eben – anders als die Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs dies sieht – nichts, was man in irgendeiner Weise dem Satzungsbeschluss „gleichstellen“ kann¹⁵. Ihm fehlt die formelle Legitimation, über die die Satzung verfügt. Der Satzungsvorbehalt des Art. 2 Abs. 1 KAG ist daher verletzt, wenn die Gemeinden zwar zunächst auf satzungsrechtlicher Grundlage eine gleichheitsgemäße Erhebung von Beiträgen und Gebühren beschließen, dies dann aber durch Übergangsregelungen in Form von Verwaltungsvorschriften in maßgeblicher Weise konterkarieren und größere Gruppen von Abgabeschuldnern zu Lasten des Gemeindehaushaltes verschonen. Als Verwaltungsvorschriften können deshalb nur solche Übergangsregelungen erlassen werden, die Detailfragen ohne grundsätzliche, insbesondere finanzielle, Bedeutung treffen. Das Regelungskonzept der Satzung, nach welchen Maßstäben wer heranzuziehen ist, darf nicht unterlaufen werden.

Zudem kommt es ohne die Beachtung des Satzungsvorbehaltes zu einem Rechtsschutzdefizit, das mit Art. 19 Abs. 4 GG nicht vereinbar ist. Gegen eine gleichheitswidrige Belastung auf satzungsmäßiger Grundlage können die Abgabepflichtigen Rechtsmittel erheben, sowohl durch Rechtsmittel gegen die Bescheide in Vollzug der Satzung als auch in Gestalt des Normenkontrollverfahrens nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO. Würde die Gemeinde in der Beitragskalkulation Eigenmittel oder staatliche Zuschüsse nicht allgemein zur Senkung der Beiträge verwenden, sondern nur einzelnen Gruppen von Beitragspflichtigen zugute kommen lassen, zweifelte niemand daran, dass eine solche Beitragssatzung wegen Verstoßes gegen den Gleichheitssatz rechtswidrig wäre. Auch der Bayerische Verwaltungsgerichtshof steht auf dem Standpunkt, dass in einer Satzung enthaltene rechtswidrige Übergangsvorschriften die Satzung jedenfalls in ihrem Beitragsteil nichtig machen¹⁶. Setzt hingegen die Gemeinde gleichheitswidrige Begünstigungsideen nicht in der Satzung, sondern durch Verwaltungsvorschriften um, bestände – folgt man der bisherigen Linie der Rechtsprechung – keine Möglichkeit des Rechtsschutzes für diejenigen, die zwar für sich genommen rechtmäßig, in einer Gesamtbetrachtung unter Einschluss der Vollzugsstufe aber gleichheitswidrig zur Zahlung herangezogen werden. Denn bei gerichtlicher Anfechtung der Satzung ziehen sich die Gerichte auf den Grundsatz zurück, dass eine Norm nicht rechtswidrig ist, weil sie rechtswidrig vollzogen wird¹⁷. Dann muss man jedoch die daraus notwendige Konsequenz ziehen und verlangen, dass die „wesentlichen“ Regelungen für die Belastungsgleichheit innerhalb, also durch Satzung getroffen werden, nicht durch Verwaltungsvorschriften. Ein Normgeber verstößt gegen die Pflicht zur Gleichbehandlung, wenn er zwar formell gleiche Regeln aufstellt, die gleichheitsgemäße Durchsetzung aber nicht hinreichend sicherstellt. Im Grundsatz lassen sich insoweit die Überlegungen heranziehen, die das Bundesverfassungsgericht für das Steuerrecht angestellt hat: Der Gleichheitssatz verlangt Belastungsgleichheit. Er ist auch dann verletzt, wenn durch die rechtliche Gestaltung des Erhebungsverfahrens die Gleichheit im Belastungserfolg prinzipiell verfehlt wird¹⁸. Norm- und Vollzugsstufe stehen also nicht isoliert nebeneinander, sondern sind aufeinander bezogen.

Das Vollzugs- und Rechtsschutzdefizit, das entsteht, wenn Übergangsregelungen die Satzungsregelungen faktisch aufheben, lässt sich für das kommunale Abgabenrecht auch nicht mit dem Hinweis beschönigen, immerhin gäbe es die Möglichkeit der Rechtsaufsicht. Diese ist mittlerweile leider auch in Bayern zu einem stumpfen Schwert geworden. Die Pflicht zur Beanstandung rechtswidriger Beschlüsse oder Verfügungen der Gemeinde ist entfallen und das jetzt von Art. 112 Satz 1 GO eingeräumte Ermessen wird von den Rechtsaufsichtsbehörden oft als Freibrief zum Nichtstun verstanden. Dies ist im Übrigen auch schon vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof massiv gerügt worden¹⁹. Kommt noch politischer Druck hinzu, fehlt den Rechtsaufsichtsbehörden schnell jeglicher Mut zur Entscheidung.

Damit ist die Möglichkeit rechtlich beschränkt, durch Verwaltungsvorschriften grundsätzliche bzw. weitgehende Abweichungen von der Satzung zu beschließen. Verwaltungsvorschriften dürfen die Satzung entlasten, insbesondere soweit es um die Regelung von Fragen ohne grundsätzliche finanzielle Bedeutung geht. Als nicht zulässig ist es hingegen anzusehen, wenn Gruppen von Normadressaten in erheblichem Maße ungleich behandelt werden. Wichtig ist deshalb, welche finanziellen Dimensionen entsprechende Verwaltungsvorschriften haben. Mehr als eine „Feinsteuerung“ kann durch Verwaltungsvorschriften nicht erreicht werden. Die Verantwortung für die gleichheitsgemäße Belastung der Beitragspflichtigen muss in der Satzung selbst verankert sein. Es liegt in der Konsequenz der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG, dass dann die (rechtswidrige) Regelung von finanzrelevanten Übergangsregelungen nicht durch Satzung, sondern durch Verwaltungsvorschrift auch Konsequenzen für die Rechtmäßigkeit der Satzung haben muss. Diese ist in einem wesentlichen Punkt unvollständig und verstößt damit gegen Art. 2 Abs. 1 KAG. Die Folge wäre, dass eine entsprechende Satzung im Verfahren nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO für unwirksam erklärt werden müsste.

b) Materielle Rechtfertigung von Übergangsregelungen

Darüber hinaus muss die entsprechende Übergangsregelung in materieller Hinsicht mit dem geltenden Recht vereinbar sein. Zu beachten ist vor allem der Grundsatz der Gleichbehandlung (Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 118 Abs. 1 BV, Art. 15 Abs. 1 Satz 2 GO). Wenn die Gemeinde sich durch Beiträge finanziert, dann muss sie dies gleichheitsgemäß tun. Sie hat also die Bemessung der Beiträge an den möglichen Vorteilen für die Beitragspflichtigen vorzunehmen und darf nicht ohne sachlichen Grund einzelne Gruppen privilegieren und dadurch entstehende Ausfälle aus Steuermitteln oder gar aus anderweitig eingenommenen Gebühren oder Beiträgen decken. Jegliche Abweichung von dem Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Beitragserhebung bedarf einer besonderen Rechtfertigung. Der Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG (und des Art. 118 Abs. 1 BV) ist verletzt, wenn eine Gruppe von Normadressaten (z. B. Neuanschließer) im Vergleich zu anderen Normadressaten (z. B. Altanschließer) anders behandelt wird, es sei denn, es bestehen Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht, dass eine ungleiche Behandlung gerechtfertigt werden kann²⁰. Der ord-

12 Vgl. für Gebühren, *Driehaus*, Kommunalabgabenrecht, 2. Aufl., Loseblatt (Stand: März 2007), § 4 RdNr. 78 ff.; für Beiträge *ders.*, § 8 RdNr. 436 ff.

13 S. *BayVG*H vom 18. 2. 1999 Az. 23 B 97.3625; ebenso Urteil vom 25. 11. 1996, BayVBl. 1997, 308.

14 Voraussetzung ist aber stets, dass der erste Bürgermeister den Beschluss auch vollzieht, ansonsten verbleibt der Beschluss ein Verwaltungsinterim. Zutreffend *BayVG*H vom 18. 2. 1999, a.a.O., Abs. 26.

15 Anders *BayVG*H vom 18. 2. 1999, a.a.O., Abs. 26.

16 *BayVG*H vom 8. 11. 1988 Az. 23 CS 88.2126.

17 S. *BayVG*H vom 29. 6. 2006 Az. 23 N 05.3090, Leitsatz 2.

18 BVerfGE 110, 94 ff.

19 Vgl. *BayVG*H, BayVBl. 2004, 692 = NVwZ-RR 2005, 781/785.

20 BVerfGE 55, 72/88; 82, 60/86; vgl. auch *Manssen*, Staatsrecht II, Grundrechte, 5. Aufl. 2007, RdNr. 773.

nungsgemäße Vollzug einer rechtmäßigen Satzung führt gegenüber allen Beitragspflichtigen zu einer den rechtlichen Vorgaben entsprechenden Zahlungspflicht. Werden einzelne Gruppen von Beitragspflichtigen durch eine Übergangsvorschrift anders behandelt, stellt sich das Problem eines möglichen Verstoßes gegen den Gleichheitssatz. Liegen keine hinreichenden Gründe für eine Ungleichbehandlung vor, ist die Differenzierung willkürlich und damit rechtswidrig. Solche Willkür wird aber nur angenommen, wenn die „äußersten Grenzen“ des Ermessens überschritten seien und für die Regelung jeder einleuchtende Grund fehle²¹. Mit Übergangsregelungen kann deshalb unter Zugrundelegung der Rechtsprechung in gewissem Rahmen eine unterschiedliche Belastung von Beitragspflichtigen erreicht werden²².

Soweit die Kosten einer fertig gestellten Anlage auf nichtiger Satzungsgrundlage abgerechnet worden sind, hat die Gemeinde ein grundsätzliches Ermessen, ob sie eine Übergangsregelung trifft oder ob sie neu veranlagt²³. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat eindeutig entschieden, dass es zulässig ist, im Rahmen einer Übergangsregelung die Gültigkeit einer inzwischen als nichtig erkannten Beitragssatzung zu unterstellen und alle aus danach erfüllten „Tatbeständen“ entstandenen Abgabepflichten, zu deren Durchsetzung inzwischen bestandskräftig gewordene Bescheide ergangen sind, als abgegolten zu behandeln²⁴. Die Gemeinde kann, sie muss aber nicht neu abrechnen. Sprechen hinreichende Gründe der Verwaltungspraktikabilität dagegen, alle Fälle quasi neu aufzurollen, ist es ermessensfehlerfrei, die Bestandskraft der Bescheide als maßgebliches Kriterium anzusehen.

Bisher wird in der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs allerdings wenig Wert auf die Beachtung der finanziellen Konsequenzen solcher Übergangsregelungen gelegt²⁵. Oft haben sie massive Beitragsausfälle zur Folge. Es ist deshalb überlegenswert, ob nicht von den Gemeinden verlangt werden muss, dass sie bei der Entscheidung über die Übergangsregelung die finanziellen Konsequenzen vorher ermitteln und diese in die Beschlussfassung einbeziehen. Stellt sich heraus, dass die entstehenden Defizite so hoch sind, dass sie mit Gründen der Verwaltungspraktikabilität nicht gerechtfertigt werden können, muss sich die Gemeinde auf Grund ihrer grundsätzlichen Erhebungspflicht für eine vollständige Neuveranlagung entscheiden.

c) Sonderproblem Provisoriumsfälle

Besondere Probleme zeigen sich bei den sogenannten Provisoriumsfällen. In der Vergangenheit ist es vorgekommen, dass die Gemeinden Beiträge für noch nicht fertig gestellte Anlagen erhoben haben²⁶. Dies war schon deshalb rechtswidrig, weil nach dem Grundsatz der Einmaligkeit der Beitragserhebung der Beitrag für leitungsgewundene Einrichtungen erst dann erhoben werden darf, wenn die Anlage fertig gestellt ist. Im Unterschied zu den Fällen, in denen für eine fertig gestellte Anlage aber auf satzungswidrigem Grundlag Bescheide erlassen worden sind, sind in

den Provisoriumsfällen die Gesamtkosten der Anlage noch gar nicht abgerechnet worden. Deshalb ist eine Neuveranlagung vorzunehmen. Ansonsten würde die Gemeinde auf eine Refinanzierung der Kosten der Anlage im gesetzlich von Art. 62 Abs. 2 GO geforderten Umfang von vornherein verzichten, was rechtswidrig wäre.

Raum für eine Übergangsregelung ist in solchen Fällen nur hinsichtlich der Frage gegeben, inwieweit bisherige Zahlungen angerechnet werden. Die für den Bürger günstigste Möglichkeit ist die Nettoanrechnung des früher bezahlten Betrages²⁷. Eine Verzinsung ist gesetzlich ausgeschlossen, da das KAG den § 233a AO nicht für entsprechend anwendbar erklärt. Die Gemeinde kann jedoch auch nur einen Teil des Betrages anrechnen, der für das Provisorium gezahlt worden ist. Dies kann insbesondere dann geboten sein, wenn die provisorische Anlage nicht mit vollem Wert in die Gesamtanlage integriert werden kann²⁸.

IV. Fazit

Die Sicherung einer dem Gleichheitssatz gemäßen Erhebung von Gebühren und Beiträgen hat die Verwaltungsrechtsprechung nicht nur, aber vor allem auch, in Bayern in den letzten Jahrzehnten zu einem besonderen Anliegen gemacht. Dieser Weg ist im Hinblick auf die rechtlichen Anforderungen, die Kommunen beim Umgang mit fehlgeschlagenem Satzungsrecht zu beachten haben, konsequent weiterzuverfolgen. Das kommunale Beitragsrecht lässt zwar Raum für praktikable Lösungen. Übergangsregelungen mit maßgeblichen finanziellen Auswirkungen sind aber als Bestandteil der Satzung und nicht als Verwaltungsvorschrift zu erlassen. Geschieht dies nicht, sind entsprechende Satzungen wegen Unvollständigkeit und Verstoßes gegen Art. 2 Abs. 1 KAG unwirksam. Sollen durch Übergangsregelungen Altfälle unangetastet bleiben, müssen die Gemeindeorgane abschätzen, ob sich daraus in größerem Maße Beitragsausfälle ergeben. In einem solchen Fall sind die Gemeinden zu einer vollständigen Neuveranlagung verpflichtet.

²¹ Vgl. *BayVerfGH*, BayVBl. 2001, 525/527; *BayVGH* vom 27. 7. 2007 Az. 23 ZB 07.897.

²² S. allerdings *BayVGH*, BayVBl. 2002, 86/87: Die Korrektur fehlgeschlagenen Satzungsrechts in einer erstmalig gültigen Herstellungsbeitragssatzung ist unzulässig, soweit für Alt- und Neufälle unterschiedliche Abgabensätze vorgesehen werden.

²³ *BayVGH*, BayVBl. 1985, 656/657.

²⁴ *BayVGH*, BayVBl. 1989, 629.

²⁵ Vgl. die differenzierten Überlegungen des *VG Regensburg*, vom 5. 3. 2007 Az. RO 13 K 06.1272.

²⁶ Zu einem solchen Fall s. *BayVGH* vom 27. 7. 2007 Az. 23 ZB 07.897.

²⁷ Vgl. *BayVGH*, BayVBl. 1985, 656/657; BayVBl. 1998, 214 f.; *BayVerfGH*, BayVBl. 1995, 718/719 = NVwZ-RR 1996, 108/109.

²⁸ Zu ähnlichen Überlegungen bei Fällen der Rechtsnachfolge bei vorhandenen Anlagen s. *BVerwG*, BayVBl. 2007, 473/474.

Übergangsregelungen im kommunalen Abgabenrecht

Von Josef Friedl, Vorsitzender Richter am Bayerischen Verwaltungsgerichtshof a. D., Rothenburg o. T.

Der in BayVBl. 2008, 613 ff. (in diesem Heft) veröffentlichte Beitrag von Mannsen „Der Umgang mit fehlgeschlagenen Beitragssatzungen“ gibt in Ansehung der aus der Sicht des Verfassers bestehenden „erheblichen Unklarheiten“, wie mit eigentlich abgeschlossenen Tatbeständen zu verfahren sei, Anlass, die Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs zu den Übergangsregelungen aufzuzeigen.

1. Notwendigkeit von Übergangsregelungen

Aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs sind drei Fallkonstellationen zu entnehmen,

die für die kommunalen Anlagenbetreiber von Wasserversorgungs- und Entwässerungsanlagen bei der Abgabenfinanzierung Übergangsregelungen im Einzelfall erforderlich machen: