



Gemeindeprüfungsanstalt
Baden-Württemberg

GPA-Mitteilung 3/2021¹

07.04.2021

Rechtsfolgen fehlerhafter Vereinbarungen und Auskünfte über Beiträge und naturschutzrechtliche Kostenerstattungsbeiträge

In der Prüfungspraxis ist zunehmend zu beobachten, dass die Dispositionsfeindlichkeit bzw. strenge Gesetzesgebundenheit des kommunalen Abgabenrechts nicht beachtet wird. Unzulässige Vereinbarungen über Erschließungs- und Anschlussbeiträge sowie Kostenerstattungsbeiträge für naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen werden stattdessen im Zusammenhang mit Grundstücksgeschäften oder im Rahmen des Abschlusses städtebaulicher Verträge zur Baulandentwicklung geschlossen. Im Beitragsrecht und im Kostenerstattungsrecht für naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen sind die Voraussetzungen für den Abschluss von Vereinbarungen restriktiv geregelt. Vor dem Hintergrund der Beitragserhebungspflicht für den Erschließungsbeitrag nach § 20 Abs. 2 KAG bzw. nach § 20 Abs. 1 KAG für den Anschlussbeitrag, soweit die Gemeinde sich infolge des Erlasses einer Beitragssatzung an ihr eigenes Ortsrecht gebunden hat und zur Erhebung von Anschlussbeiträgen verpflichtet ist² bzw. der Pflicht zur Refinanzierung der Kosten für naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen (§ 135 a Abs. 3 Satz 2 BauGB) nach Maßgabe der gesetzlichen Vorschriften, sind vertragliche Vereinbarungen mit den Anliegern nur ausnahmsweise zulässig, wenn und soweit das Gesetz den Abschluss von vertraglichen Vereinbarungen gestattet (Art. 20 Abs. 3 GG). Neben der gesetzlichen Beitragsablösung³ sind Vereinbarungen über freiwillige Vorauszahlungen⁴, Mehrkostenvereinbarungen bei atypischen Sachverhalten⁵ sowie der Abschluss eines Kostenabwälzungsvertrags nach § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 i.V.m. Nr. 3 BauGB i.V.m. § 20 Abs. 4 Satz 1 KAG zulässig⁶. Andere Vereinbarungen sind unzulässig, soweit sie nicht ausnahmsweise durch gesetzliche Billigkeitstatbestände gedeckt sind.

¹ Diese GPA-Mitteilung ersetzt die GPA-Mitt. 2/1987.

² Vgl. Grünewald in: Driehaus, Kommunalabgabenrecht, Stand März 2020, Rdnrn. 507 ff. zu § 8, Rdnr. 16 zu § 8, OVG Koblenz, Ur. v. 15.01.1976 – 6 A 53/73).

³ GPA-Mitt. 4/2020

⁴ Die Vorauszahlungsvereinbarung muss ausdrücklich oder sinngemäß den Vorbehalt der endgültigen Abrechnung nach Maßgabe der gesetzlichen Bestimmungen durch Beitragsbescheid enthalten (BVerwG, Ur. v. 22.08.1975 – IV C. 7.73).

⁵ GPA-Mitt. 9/2020

⁶ GPA-Mitt. 2/2014

1. Nach der ständigen Rechtsprechung der Verwaltungsgerichtsbarkeit sind Abgaben streng gesetzgebunden zu erheben (Art. 20 Abs. 3 GG). Diese strikte Bindung an das Gesetz ist im Abgabenrecht von besonderer Bedeutung und schließt aus, dass Abgabengläubiger und Abgabenschuldner von den gesetzlichen Regelungen abweichende Vereinbarungen treffen, sofern nicht das Gesetz dies ausnahmsweise gestattet. Der Grundsatz, dass die Abgabenerhebung nur nach Maßgabe der Gesetze und nicht abweichend von den gesetzlichen Regelungen durch Vereinbarungen zwischen Abgabengläubiger und Abgabenschuldner erfolgen darf, ist für einen Rechtsstaat so fundamental, dass seine Verletzung als Verstoß gegen ein gesetzliches Verbot zu betrachten ist, das nach § 59 Abs. 1 LVwVfG in Verbindung mit § 134 BGB die Nichtigkeit des Vertrags zur Folge hat (vgl. BVerwG Urt. v. 27.01.1982 – 8 C 24.81, Urt. v. 23.08.1991 – 8 C 61.90, Urt. v. 17.10.1997 – 8 C 1.96, Urt. v. 12.12.2012 – 9 C 12.11, VGH, Urt. v. 14.04.2011 – 2 S 2898/10, Urt. v. 04.12.1989 – 2 S 1119/89, Besch. v. 11.04.1986 – 2 S 2061/85, OVG Lüneburg, Urt. v. 04.03.2014 – 10 LC 85/12).

Auch können fehlerhafte Rechtsauskünfte⁷ der Gemeinde über eine Beitragsfreiheit oder über die Höhe der Abgabenlast nicht in einen entsprechenden Verzicht auf Erhebung von Erschließungsbeiträgen umgedeutet werden; vielmehr bleibt die Pflicht zur gesetzmäßigen und satzungsgemäßen Erhebung von Beiträgen bzw. der Kosten für naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen unberührt (vgl. VGH, Urt. v. 25.09.1990 – 2 S 1792/88). Ein Berufen des Abgabenschuldners auf den Grundsatz von Treu und Glauben scheidet in der Regel mit Blick auf die Vermeidung der Umgehung des Gesetzmäßigkeitsgrundsatzes aus.

Bei der Auslegung, ob eine rechtsgeschäftliche Erklärung mit dem erforderlichen Bindungswillen vorliegt, ist nicht auf den inneren, sondern auf den erklärten Willen abzustellen, wie ihn der Empfänger bei Würdigung des objektiven Erklärungswerts nach Treu und Glauben unter Berücksichtigung der weiteren Begleitumstände verstehen konnte und musste (vgl. BVerwG, Besch. v. 20.12.2016 – 4 B 25.15, und Besch. v. 10.11.2006 – 9 B 17.06).

2. Vor dem Hintergrund der Beitragserhebungspflicht bzw. der Pflicht zur Refinanzierung der Kosten für naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen sind nicht mit in § 3 Abs. 1 Nr. 5 Buchst. a KAG i.V.m. § 227 AO und § 41 Abs. 2 KAG bzw. § 135 a Abs. 4 BauGB im Einklang stehende „Regelungen jeglicher Art“ über einen Beitragserlass oder einen Kostenverzicht wegen Verstoßes gegen die Beitragserhebungspflicht bzw. die Pflicht zur Erhebung der Kosten für naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen rechtswidrig und – in Abhängigkeit der durch Auslegung zu ermittelnden Rechtsform des verwaltungsrechtlichen Handelns und des einschlägigen Landesverwaltungsverfahrensrechts – ggf. nichtig (vgl. Driehaus/Raden, 10. Aufl., Rdnrn. 34-37 zu § 10, Driehaus, Kommunalabgabenrecht, Stand März 2020, Rdnr. 21 b zu § 8).

⁷ Die Auskunft stellt als bloße Mitteilung keinen Rechtsakt dar und begründet keinen Erfüllungsanspruch. Als Wissenserklärung fehlt ihr der für die Annahme eines Verwaltungsakts erforderliche Rechtsbindungswille.

Ein vertraglich begründeter Beitragsverzicht ist, auch wenn er den Anforderungen des § 54 GemO entspricht, regelmäßig nach § 59 LVwVfG i.V.m. § 134 BGB nichtig. Ein Beitrags(voraus)verzicht kann im Einzelfall einer Beitragserhebung entgegenstehen, soweit nicht ausnahmsweise seine Nichtigkeit anzunehmen ist (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. b KAG i.V.m. § 125 AO) oder er nicht wirksam zurückgenommen wurde (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. b KAG i.V.m. § 130 Abs. 2 AO, vgl. Driehaus/Raden, a.a.O., Rdnr. 36-37, Driehaus, Kommunalabgabenrecht, a.a.O., Rdnr. 23 zu § 8, BVerwG, Urt. v. 21.10.1983 – 8 C 174/81, VGH, Urt. v. 25.06.1992 – 2 S 1447/90, OVG Lüneburg, Urt. v. 02.11.2000 – 9 L 2432/99).⁸

Eine sog. Anliegerbescheinigung begründet in der Regel keinen Beitragsvorausverzicht oder eine Zusicherung auf einen Beitragsverzicht. Sie ist regelmäßig als bloße Mitteilung über die im Zeitpunkt ihrer Abgabe bestehende Rechtslage zu verstehen (vgl. Driehaus/Raden, a.a.O., Rdnr. 30 zu § 30, OVG Saarland, Urt. v. 11.01.2010 – 1 A 7/09).

Ein (teilweiser) Verzicht auf Beiträge oder auf Kosten für naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen bedarf regelmäßig einer Beschlussfassung des dafür zuständigen kommunalverfassungsrechtlichen Gremiums. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein Gemeinderatsbeschluss über einen Beitragsverzicht – mangels unmittelbarer Rechtswirkung nach außen – zunächst nur eine interne Willenserklärung und keinen mit einem Rechtsmittel angreifbaren Verwaltungsakt darstellt. Bei der Beschlussfassung handelt es sich um ein Internum. Erst durch den Vollzug des Gemeinderatsbeschlusses tritt die Wirksamkeit im Außenverhältnis ein (vgl. VGH, Urt. v. 11.02.1999 – 2 S 2162/96, Urt. v. 16.09.1993 – 2 S 665/92). Die Rechtsfolgen eines rechtswidrigen Gemeinderatsbeschlusses richten sich nach den für den jeweiligen Rechtsakt einschlägigen Regeln.

Rechtsgeschäftliche Erklärungen der Gemeinde über einen Beitragsverzicht bedürfen als Voraussetzung für ihre Wirksamkeit der Wahrung des Schriftformerfordernisses des § 54 GemO. Lediglich mündlichen Erklärungen des Bürgermeisters kommen wegen des Fehlens der nach § 54 Abs. 1 GemO erforderlichen Schriftform keine Verbindlichkeit zu (vgl. VGH, Urt. v. 14.10.1993 – 2 S 2438/92, Urt. v. 03.09.1987 – 2 S 8/87).

Ist eine formungültige Verpflichtungserklärung anzunehmen, kann das Recht zur Erhebung von Beiträgen nur ausnahmsweise aus besonderen Gründen des Vertrauensschutzes ausgeschlossen sein. Ein Vertrauensschutz setzt dabei – neben einem nachhaltigen, den Vertrauensschutz schaffenden Verwaltungshandeln – voraus, dass der Beitragspflichtige in Anwendung aller Sorgfalt, zu der er nach den Umständen verpflichtet war, auf die Richtigkeit

⁸ Zur Abgrenzung eines bereits erfolgenden Beitragsverzichts von der Zusage eines künftigen Beitragsverzichts, deren Bindungswirkung unter dem Vorbehalt gleichbleibender Sach- und Rechtslage steht vgl. BVerwG, Urt. v. 21.10.1983, a.a.O. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, Urt. v. 14.11.1975 – IV C 84/73, des Verwaltungsgerichtshofs, Urt. v. 18.06.1979 – 3059/77 sowie des Oberverwaltungsgericht Lüneburg, Urt. v. 02.11.2000, a.a.O., sind Zusicherungen über künftige Beitragsverzicht einem Vertrag über ein gesetzwidriges Leistungsversprechen gleichzusetzen und wegen des im Abgabenrecht allgemein geltenden, auf Art. 3 und Art. 20 GG beruhenden Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit und Gleichmäßigkeit der Abgabenerhebung nichtig, wobei ein ggf. bestehender Vertrauensschutz unberührt bleibt. Gleichwohl stellt nach h.M. die Zusicherung einen Verwaltungsakt dar (vgl. u.a. BVerwG, Urt. v. 23.05.1986 – 8 C 5/85, VGH Urt. v. 02.07.1990 – 8 S 524/90). In der Rechtsprechung und Fachliteratur ist die analoge Anwendung des § 38 LVwVfG im Kommunalabgabenrecht anerkannt, auch wenn § 3 KAG auf die Bestimmungen der AO verweist, die keine dem § 38 LVwVfG vergleichbare Regelung enthält. Die Frage nach der Verbindlichkeit einer Zusage richtet sich nach § 38 Abs. 2 LVwVfG, weshalb die bloße Rechtswidrigkeit der Zusage nicht automatisch ihre Nichtigkeit zur Folge haben dürfte.

der Auskunft vertrauen durfte und aufgrund dieses Vertrauens geschäftliche Dispositionen getroffen hat, bei denen im Falle der Beitragsentrichtung nicht unerhebliche wirtschaftliche Nachteile entstehen würden, die ohne das Verhalten der Gemeinde nicht eingetreten wären. Eine Billigkeitsmaßnahme kann nur gerechtfertigt sein, in dem die Abgabeforderung dem vorausgegangenen nachhaltigen und einen Vertrauensschutz für den Abgabepflichtigen schaffenden Verhalten der Gemeinde widerspricht und die Nichteinhaltung der formungültigen Zusage zu nahezu untragbaren Verhältnissen für den Betroffenen führt (vgl. BVerwG, Urt. v. 18.04.1975 – VII C 15.73, VGH, Beschl. v. 11.04.1986 – 2 S 2061/85, VGH, Urt. v. 14.10.1993, a.a.O., Urt. v. 01.06.1992 – 2 S 288/91, Driehaus/Raden, a.a.O., Rdnr. 35 zu § 8).

3. Die Voraussetzungen der Verwirkung – als Sonderfall der unzulässigen Rechtsausübung – dürften in der Regel nicht vorliegen (BVerfG, Beschl. v. 05.03.2013 – 1 BvR 2457/08). Nach ständiger Rechtsprechung bedeutet Verwirkung, dass ein Recht nicht mehr ausgeübt werden kann, weil seit der Möglichkeit der Geltendmachung eine längere Zeit verstrichen ist und besondere Umstände hinzutreten, welche die verspätete Geltendmachung des Rechts unter Berücksichtigung des beim Abgabenschuldner daraus erwachsenden Vertrauens als treuwidrig erscheinen lassen. Seit der Entstehung des Rechts und der Möglichkeit seiner Geltendmachung muss längere Zeit verstrichen sein (Zeitmoment) und der Abgabengläubiger muss durch positives Verhalten dem Abgabenschuldner gegenüber zum Ausdruck gebracht haben, dass dieser die Abgabe nicht (mehr) schulde oder mit der Heranziehung nicht mehr zu rechnen brauche (Umstandsmoment, VGH, Urt. v. 06.12.1988 – 2 S 1158/87). Erst hierdurch wird die Situation geschaffen, auf die der Abgabenschuldner vertrauen, sich einstellen und einrichten darf (Vertrauensmoment). Der Abgabenschuldner muss sich im Vertrauen auf dieses Verhalten in seinen Vorkehrungen und Maßnahmen darauf eingerichtet haben, dass ihm durch die späte Geltendmachung des Rechts ein unzumutbarer Nachteil entstehen würde (vgl. BVerwG, Beschl. v. 15.01.2020 - 2 B 38.19, VGH, Urt. v. 15.12.2020 – 7 S 110/18). Vor Entstehung der sachlichen Beitragspflichten bzw. des Kostenerstattungsbetrags für naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen scheidet eine Verwirkung aus.

Die in § 20 Abs. 5 KAG normierte Ausschlussfrist von 20 Jahren für die Festsetzung von Beiträgen und sonstigen Abgaben zum Vorteilsausgleich nach Ablauf des Kalenderjahres, in dem die Vorteilslage eintrat, bleibt davon unberührt. Mit ihrem Ablauf ist eine Abgabefestsetzung auch dann ausgeschlossen, wenn die Festsetzungsfrist noch nicht abgelaufen ist oder mangels des Entstehens der sachlichen Beitragspflichten bzw. der Abgabenschuld noch nicht in Gang gesetzt werden konnte.

4. Eine Beitragserhebung scheidet wegen Treuwidrigkeit – unabhängig von einem betätigten Vertrauen des Abgabenschuldners – auch dann aus, wenn dem Abgabengläubiger eine Verletzung eigener Pflichten zur Last fällt und die Ausübung des Rechts infolge dieser Pflichtverletzungen als treuwidrig erscheint. Eine Abgabenerhebung ist treuwidrig, wenn es aufgrund einer Pflichtverletzung der Gemeinde unter Berücksichtigung der gesamten Umstände des Einzelfalls nicht mehr zumutbar erscheint, den Abgabenschuldner zu vorteilsausgleichenden Abgaben heranzuziehen (vgl. BVerwG, Urt. v. 20.03.2014 – 4 C 11.13,

VGH, Urt. 12.07.2018 – 2 S 143/18, Beschl. v. 09.03.2021 – 2 S 3955/20). Die Pflichtverletzung kann auch in einem qualifizierten Unterlassen bestehen. Vor diesem Hintergrund ist eine alle rechtlich erheblichen Tatsachen umfassende, vollständige und lückenlose Führung der Anliegerbeitragsakten unabdingbar. Die Gemeinde ist verpflichtet, den wesentlichen sachbezogenen Geschehensablauf objektiv, vollständig, nachvollziehbar und wahrheitsgemäß zu dokumentieren (Gebot der Aktenwahrheit, Aktenklarheit und Aktenvollständigkeit) und den Aktenbestand langfristig zu sichern. Pflichtverletzungen im Bereich der Aktenführung und Dokumentation gehen zumindest dann zu Lasten der Behörde, wenn eine Aktenführung ganz unterbleibt oder wenn bestehende Akten oder Aktenteile im Rahmen der Sachbearbeitung keine Berücksichtigung finden, etwa, weil sie nicht auffindbar oder vom Sachbearbeiter nicht herangezogen worden sind. Daher kann eine Verletzung der Pflicht zur ordnungsgemäßen Aktenführung eine Beweislastumkehr zu Gunsten des beweispflichtigen Bürgers zur Folge haben (vgl. VGH, Urt. v. 12.07.2018, a.a.O.). Nicht zuletzt sollte die Gemeinde auf die Rechtswirksamkeit ihrer Abgabensatzungen, insbesondere ihrer Anschlussbeitragssatzungen achten, die auf der Grundlage einer den Anforderungen der Rechtsprechung entsprechenden Globalberechnung erlassen wurden.