

Titel:

Übergangsregelungen in Beitragssatzung

Normenkette:

BayKAG Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 lit. b

Leitsatz:

Der Grundsatz der Gleichbehandlung lässt es nicht zu, bei mehreren nichtigen Satzungen je nach zeitlicher Geltung der einzelnen Satzungen unterschiedliche Übergangsregelungen für die Nacherhebungstatbestände, nämlich teilweise Nacherhebung und teilweise Schlussstrich für Altanschließer, einzuführen (vgl. VGH München, BeckRS 2013, 46976 Rn. 29). (Rn. 19) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Herstellungsbeitrag für die öffentliche Wasserversorgungsanlage, Nacherhebung eines bereits veranlagten bebauten Grundstücks, nichtige Abgabesatzung wegen nichtiger Übergangsregelung (teilweise Nacherhebung, teilweise Schlussstrich für Altanschließer), Ausschlussfrist nach vorangegangenen nichtigen Satzungsrecht, Eintritt der Vorteilslage bei Wechsel des Beitragsmaßstabs von tatsächlicher zu zulässiger Geschossfläche, Bebauungsplan, Beitragsbemessung, Bescheid, Gemeinde, Herstellungsbeitrag, Satzung, Veranlagung, Verfahren, Vorteilslage, Wasserversorgungsanlage, Widerspruch, Nacherhebung, Ausschlussfrist

Fundstelle:

BeckRS 2020, 5601

Tenor

I. Die Klage wird abgewiesen.

II. Die Klägerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

III. Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht der Beklagte vorher in gleicher Höhe Sicherheit leistet.

Tatbestand

I.

1

Die Parteien streiten um einen Herstellungsbeitrag für die Wasserversorgungsanlage, die die Klägerin als öffentliche Einrichtung in ihrem Gemeindegebiet betreibt.

2

Der Beigeladene ist Eigentümer des Grundstücks Flurnummer ...9,, im Gemeindegebiet der Klägerin. Das Grundstück hat eine Fläche von 454 m² und liegt im Geltungsbereich des seit dem Jahre 1975 rechtsverbindlichen Bebauungsplanes „Am Oberen Tor“, der für diese Fläche eine Geschossflächenzahl von 0,8 schon seit Beginn seiner Gültigkeit festsetzt. Eine ordnungsgemäße Erschließung und eine Anschlussmöglichkeit an eine betriebsfertige Wasserversorgungsanlage war unstrittig zumindest ab dem Jahre 1976 gegeben.

3

Mit Bescheid vom 3. Dezember 1979 erhob die Klägerin für die Wasserversorgungsanlage für das damals noch ungeteilte und unbebaute Grundstück mit derselben Flurnummer einen Herstellungsbeitrag in Höhe von 1.736,95 DM. Dabei veranlagte sie eine Geschossfläche von 200 m², jeweils 100 m² für das Erdgeschoss und für das Obergeschoss.

4

In den folgenden Jahren wurde das Grundstück ca. zur Hälfte geteilt und auf dem hier maßgeblichen Grundstücksteil Flurnummer ...9 mit einem Einfamilienwohnhaus (tatsächliche Geschossfläche 182,07 m²) im Jahr 2001 bebaut.

5

Die Klägerin erhob mit Bescheid vom 10. November 2016, geändert mit Bescheid vom 22. Februar 2017, für dieses Grundstück vom Beigeladenen einen Herstellungsbeitrag für die öffentliche Wasserversorgungseinrichtung Höhe von 636,47 EUR. Dabei wurde eine Geschossfläche von 263,20 m² nachveranlagt. Diese Fläche habe sich aus der zulässigen Geschossfläche von 363,20 m² (0,8 x 454 m²) abzüglich der bereits veranlagten Geschossfläche/Abzugsfläche aufgrund Ausschlussfrist von 100 m² errechnet. Als Beitragsmaßstab wurde dabei 2,26 EUR pro m² angesetzt. Als Grund für die Nacherhebung wurde angegeben, dass die Beitrags- und Gebührensatzung zur Wasserabgabensatzung 1981 (BGS-WAS 1981) eine Übergangsregelung enthalte, wonach ein „Altanschließergrundstück“ erst nach späterer Bebauung oder Veränderung der Grundstücksfläche veranlagt werde. Nachdem auf dem vorgenannten Grundstück nach der Umstellung des Beitragsmaßstabes eine bauliche Änderung vorgenommen worden sei, seither aber keine Nachveranlagung durchgeführt worden sei, sei nunmehr ein Beitrag zu erheben. Dabei sei die Beitrags- und Gebührensatzung 2011 anzuwenden, da die Beitrags- und Gebührensatzung 1981 ungültig sei, so dass die Beitragsschuld erstmals zum 1. Januar 2012 entstanden sei.

6

Mit Schreiben vom 7. Dezember 2016 legte der Beigeladene gegen diesen Bescheid Widerspruch ein. Zur Begründung wurde vorgetragen, dass die Klägerin bereits im Jahr 1979 einen Herstellungsbeitrag für eine Geschossfläche von 200 m² erhoben habe. Dabei könne es sich nur um die zulässige Geschossfläche gehandelt haben, weil das Grundstück damals noch nicht bebaut gewesen sei und es so keine tatsächliche Geschossfläche gegeben habe. Eine Änderung des Faktors im Bebauungsplan könne keine Nachberechnung begründen, da ansonsten keinerlei Rechtssicherheit bezüglich der Beiträge bestehe.

7

Mit Widerspruchsbescheid vom 16. Mai 2018 hob der Beklagte durch das Landratsamt Würzburg den Bescheid der Klägerin vom 10. November 2016 auf. Die maßgebliche Rechtsgrundlage für die Erhebung des Herstellungsbeitrages sei die Beitrags- und Gebührensatzung zur Wasserabgabensatzung aus dem Jahr 2011 (BGS-WAS 2011), in Kraft getreten am 1. Januar 2012, da alle vorangegangenen Beitrags- und Gebührensatzungen zur Wasserabgabensatzung nichtig gewesen seien. Erst mit dieser neuen gültigen Satzung sei die Beitragsschuld erstmals entstanden. Bis dahin gebe es keine abgeschlossenen Tatbestände, in die nicht mehr eingegriffen werden dürfe. So sei auch die Umstellung des Beitragsmaßstabes von der tatsächlichen auf die zulässige Geschossfläche erst mit dem Inkrafttreten der Beitrags- und Gebührensatzung zur Wasserabgabensatzung 2011 mit Beginn des Jahres 2012 rechtswirksam geworden. Der Festsetzung eines Herstellungsbeitrages stehe jedoch die Ausschlussfrist gemäß Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b bb Spiegelstrich 1 Kommunalabgabengesetz (KAG) i.d.F. d. Bek. vom 4. April 1993 (GVBl S. 264) entgegen. Danach sei die Festsetzung eines Beitrags ohne Rücksicht auf die Entstehung der Beitragsschuld spätestens 20 Jahre nach Ablauf des Jahres, in dem die Vorteilslage eintrat, nicht mehr zulässig. Dies sei auch dann anzuwenden, wenn ein Wechsel zum Maßstab zulässige Geschossfläche bei vorangegangenen nichtigen Satzungsrecht erfolgt sei. Dazu werde auf das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes vom 13. Juli 2017 - 20 B 16.1695 - verwiesen. Dies gelte auch im Fall einer Übergangsregelung, wonach Altanschließer erst zu einem Beitrag für die zulässige Geschossfläche herangezogen werden könnten, wenn eine Veränderung der baulichen Ausnutzung vorgenommen werde, denn dies habe als rein rechtlicher Aspekt des Entstehens der Beitragsschuld keinen Einfluss auf das Entstehen der Vorteilslage. Nach Ansicht des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes sei bei leitungsgebundenen Einrichtungen diese Voraussetzung ohne weiteres dann erkennbar, wenn das Grundstück tatsächlich an die Einrichtung angeschlossen sei und die Einrichtung funktionsgerecht und hygienisch einwandfrei arbeite. Nach der Drucksache des Landtages 17/370, S. 13 f., sei eine Einrichtung der Wasserversorgung in diesem Sinne dann betriebsfertig, wenn diese in der Lage sei, das Grundstück zulässigerweise mit ordnungsgemäßem Trinkwasser dauernd, d.h. nicht nur vorübergehend, zu versorgen. Die Vorteilslage sei bereits seit 1976 gegeben, da das Grundstück ab diesem Zeitpunkt erschlossen und bebaubar gewesen sei und die Gemeinde schon über eine betriebsfertige Wasserversorgungsanlage verfügt habe.

II.

8

Die Klägerin erhob mit Schreiben vom 12. Juni 2018, eingegangen bei Gericht am 13. Juni 2018, gegen den Widerspruchsbescheid vom 16. Mai 2018 Klage.

9

Das Verfahren wurde zunächst mit Beschluss vom 6. August 2018 ruhend gestellt, weil beide Parteien dies beantragt hatten und es in Anbetracht eines anhängigen Berufungsverfahrens vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (Aktenzeichen 20 ZB 18.882) sachdienlich war, denn eine entscheidungserhebliche Rechtsfrage war Gegenstand dieses Berufungsverfahrens. Als der bayerische Verwaltungsgerichtshof mit Beschluss vom 3. Juni 2019 - 20 ZB 18.882 - seine Rechtsprechung bekräftigt hat, wurde mit Beschluss vom 18. September 2019 das ruhend gestellte Verfahren unter dem neuen Aktenzeichen W 2 K 19.1222 fortgesetzt.

10

Mit Schreiben vom 8. Januar 2020 wurde zur Klagebegründung ausgeführt, dass die Annahme der Ausschlussfrist gegen den Gleichbehandlungssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) verstoße. Alt- und Neuanschießer würden im Hinblick auf die Veranlagung zu den Herstellungsbeiträgen unterschiedlich behandelt, ohne dass dafür eine Rechtfertigung vorliege. Grundlage der Beitragserhebung bilde die Übergangsregelung in Art. 16 Abs. 1 Satz 3 BGS-WAS 2011, wonach im Fall der Nacherhebung eines Herstellungsbeitrags die Grundstücks- und Geschossflächen, die zum Zeitpunkt der (früheren) Veranlagung bereits vorhanden waren, als abgegolten betrachtet würden, so dass nur der Unterschiedsbetrag zwischen der zulässigen und der tatsächlichen Geschossfläche (bzw. bei einer Grundstücksvergrößerung nur die hinzugekommene Grundstücksfläche) berechnet würde. Wenn nun der Ansicht gefolgt werde, dass eine Erweiterung der Geschossfläche keine neue Vorteilslage begründe, und der Lauf der Ausschlussfrist mit dem erstmaligen Eintritt der Vorteilslage (meist mit dem erstmaligen Anschluss an die Einrichtung) beginne, würden die Altschließer anderes als die Neuanschießer von der Entrichtung des Differenzbetrages bis zur zulässigen Geschossfläche generell freigestellt. Ein bloßer Zeitablauf könne eine solche Ungleichbehandlung nicht rechtfertigen. Auf den weiteren Inhalt dieses Schreibens wird verwiesen.

11

Wegen der weiteren Einzelheiten des Verfahrens wird auf den Inhalt der Gerichtsakte, auf die beigezogenen Akten der Klägerin und des Beklagten und auf das Protokoll der mündlichen Verhandlung am 29. Januar 2020 verwiesen.

Entscheidungsgründe

12

1. Die zulässige Klage ist unbegründet.

13

Der Widerspruchsbescheid des Beklagten vom 16. Mai 2018 ist im Ergebnis rechtmäßig und verletzt die klagende Gemeinde nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

14

1.1 Die Erhebung des Herstellungsbeitrags vom Beigeladenen durch Bescheid vom 10. November 2016 ist schon deswegen rechtswidrig, weil sie sich auf keine gültige Rechtsgrundlage stützen kann. Auf die Begründung des Widerspruchsbescheids vom 16. Mai 2018 kommt es insoweit nicht an.

15

Die im Bescheid vom 10. November 2016 als Rechtsgrundlage angegebene Beitrags- und Gebührensatzung zur Wasserabgabensatzung 2011 in der Fassung der Änderungssatzung vom 15. Mai 2012 (BGS-WAS 2011) ist nichtig, weil die in dieser Satzung normierte Übergangsregelung in § 16 Abs. 1 und Abs. 2 gegen höherrangiges Recht verstößt.

16

§ 16 BGS-WAS 2011 hat folgenden Wortlaut:

„Abs. 1:

Beitragstatbestände, die von der BGS-WAS v. 26.06.1981 erfasst werden sollten, werden als abgeschlossen behandelt, sobald auf deren Grundlage bestandskräftige Veranlagungen vorliegen. Wurden

Beitragstatbestände nach der genannten Satzung nicht oder nicht vollständig veranlagt oder sind Beitragsbescheide noch nicht bestandskräftig, bemisst sich der Beitrag nach den Regelungen der vorliegenden Satzung. Dabei werden die Grundstücks- und Geschossflächen als abgegolten betrachtet, die bereits bestandskräftig erhoben wurden. Die Sätze 1-3 gelten entsprechend für Beitragstatbestände, die von der Übergangsregelung gemäß § 3 Abs. 3 der BGS-WAS v. 26.06.1981 erfasst werden sollten.

Abs. 2:

Bei Grundstücken, die aufgrund einer Satzung vor dem Inkrafttreten der BGS-WAS v. 26.06.1981 zu einem Herstellungsbeitrag herangezogen wurden, findet eine Nacherhebung erst statt, wenn sich die für die Beitragsbemessung maßgeblichen Umstände nach Inkrafttreten dieser Satzung ändern. Im Falle der Nacherhebung gilt, dass die Grundstücks- und Geschossflächen, die zum Zeitpunkt der (früheren) Veranlagung bereits vorhanden waren, als abgegolten betrachtet werden, sodass nur der Unterschied zwischen der zulässigen Geschossfläche und der vorhandenen Geschossfläche bzw. bei einer Grundstücksvergrößerung nur die hinzugekommene Fläche berechnet wird.“

17

Wie der Widerspruchsbescheid vom 28. Mai 2018 zutreffend ausführt und auf den insoweit verwiesen wird, waren alle bisher erlassenen Beitrags- und Gebührensatzungen zur Wasserabgabesatzung nichtig: Die Beitrags- und Gebührensatzung vom 26. März 1965 wegen des darin vorgesehenen Beitragsmaßstabs „Meterzahl x Rohrnetzzahl x Wohnungszahl“ (vgl. BayVGH, B.v. 17.5.2006 - 23 CS 06.928 - juris); die Beitrags- und Gebührensatzung zur Wasserabgabesatzung vom 1. Juni 1971 wegen eines einheitlichen Grundbetrages für alle Grundstücke; die Beitrags- und Gebührensatzung zur Wasserabgabesatzung vom 25. Juni 1981, mit der der Beitragsmaßstab „zulässige Geschossfläche“ eingeführt werden sollte, wegen einer unzulässigen Regelung für Außenbereichsgrundstücke.

18

Nach § 16 Abs. 1 BGS-WAS 2011 werden Beitragstatbestände, die von der Beitrags- und Gebührensatzung vom 26. Juni 1981 erfasst werden sollten und für die bestandskräftige Veranlagungen vorliegen, als abgeschlossen behandelt, während nach § 16 Abs. 2 BGS-WAS 2011 die Beitragstatbestände, die auf Grundlage einer der Beitrags- und Gebührensatzungen vom 26. März 1965 oder vom 1. Juni 1971 zu Herstellungsbeiträgen herangezogen wurden, noch nachveranlagt werden können.

19

Obwohl alle Vorgängersatzungen wegen Verstoßes gegen das Äquivalenzprinzip, das Vorteilsprinzips sowie den Gleichheitssatz ungültig waren, werden durch diese Bestimmungen je nach zeitlicher Geltung der einzelnen Satzungen unterschiedliche Übergangsregelungen für die Nacherhebungstatbestände, nämlich teilweise Nacherhebung und teilweise Schlussstrich für Altanschießer, eingeführt. Nach dem Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 31. Januar 2013 - 20 N 12.1060 - juris, lässt es der Grundsatz der Gleichbehandlung jedoch nicht zu, bei mehreren nichtigen Satzungen eine Differenzierung nach diesen Satzungen zu treffen.

20

Konkrete Anhaltspunkte für eine Rechtfertigung dieser Ungleichbehandlung sind nicht ersichtlich. Auch auf entsprechender Nachfrage des Gerichts konnte die klagende Gemeinde hierfür keine Gründe nennen; insbesondere können dem Schriftsatz des Klägerbevollmächtigten vom 24. Januar 2020 und dem Protokoll über die nichtöffentliche Gemeinderatssitzung vom 10. November 2011 mit dem Top „Information und evtl. Entscheidung zur Entwässerungssatzung - EWS, sowie Wasserabgabesatzung - WAS, jeweils mit Beitrags- und Gebührensatzung und Festlegung der Übergangsregelungen“ diesbezüglich keine Anhaltspunkte entnommen werden.

21

1.2 Selbst bei Gültigkeit dieser Übergangsregelung wäre die Erhebung des Herstellungsbeitrags durch Bescheid vom 10. November 2016 in Höhe von 636,47 EUR für die veranlagten 263,20 m² Geschossfläche rechtswidrig gewesen.

22

1.2.1 Zum einen hätten von der zulässigen Geschossfläche von 363,20 nicht nur 100 m², sondern 200 m² als bereits veranlagte Geschossfläche abgezogen werden müssen, weil mit Bescheid vom 3. Dezember

1979 Herstellungsbeiträge zur Wasserversorgungsanlage für eine Geschossfläche von 200 m² erhoben wurden.

23

1.2.2 Darüber hinaus war - wie im Widerspruchsbescheid vom 16. Mai 2016 zu Recht festgestellt wurde - eine Nacherhebung für die zulässige Geschossfläche aufgrund der Ausschlussfrist nicht mehr zulässig.

24

Nach Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b, Doppelbuchst. bb KAG ist die Festsetzung eines Beitrags ohne Rücksicht auf die Entstehung der Beitragsschuld spätestens 20 Jahre nach Ablauf des Jahres, in dem die Vorteilslage eintrat, nicht mehr zulässig. Liegt ein Verstoß gegen die Mitwirkungspflicht nach Art. 5 Abs. 2a KAG vor und kann der Beitrag deswegen nicht festgesetzt werden, beträgt die Frist 25 Jahre. Wie dem Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 13. Juli 2017 (20 B 16.1695 - juris) und dem Beschluss vom 3. Juni 2019 (20 ZB 18.882 - juris) entnommen werden kann, ist bei vorangegangenen nichtigen Satzungsrecht und bei einem Maßstabswechsel von tatsächlicher zu zulässiger Geschossfläche die Vorteilslage für das veranlagte Grundstück bereits mit der tatsächlichen Anschlussmöglichkeit an eine ordnungsgemäße Wasserversorgung eingetreten und zwar im Umfang der jeweils zulässigen Geschossfläche, weil die erstmals gültige Satzung auf diesen Zeitpunkt zurückwirkt. Da für das Grundstück schon seit dem Inkrafttreten des Bebauungsplans „Am oberen Tor“ im Jahr 1975 eine zulässige Geschossflächenzahl von 0,8 gilt und es seit 1976 an die ordnungsgemäß funktionierende Wasserversorgung angeschlossen werden konnte, ist die Vorteilslage in diesem Umfang schon seit dem Jahr 1976 gegeben. Daran kann auch die Grundstücksteilung nichts ändern, weil die zulässige Geschossfläche jedem Grundstücksteil anhaftet. Damit ist für veranlagte Grundstück die zulässige Geschossfläche von 363,20 m² seit 1996 von der Ausschlussfrist erfasst und kann nicht mehr veranlagt werden.

25

2. Die Klage war deshalb mit der Kostenfolge des § 154 Abs. 1 VwGO abzuweisen.

26

3. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11, § 711 ZPO.